

BETÆNKNING
om
REGULERINGSREGLER
for
INVALIDE-,
FOLKE- OG ENKEPENSION

Afgivet af det af
socialministeriet den 8. oktober 1960
nedsatte udvalg



BETÆNKNING NR. 295
KØBENHAVN 1961

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning	5
<i>Kapitel 1.</i> Ydelser ved alderdom og invaliditet	7
A. Hovedtræk af den historiske udvikling	7
B. Folke- og invalidepensionens udvikling siden 1949.	8
<i>Kapitel 2.</i> Særpristal for pensionister	11
<i>Kapitel 3.</i> Regulering af pensionerne efter andre faktorer end pristal.	17
/. Det almindelige indkomstniveau	19
A. Indkomststørrelser og deraf afledede tal fra nationalregnskabet	19
B. Indkomstbegreber fra indkomststatistikken	20
a. Gennemsnitlig bruttoindkomst	22
b. Ansat (skattepligtig) indkomst	24
//. Lønninger	26
A. Arbejdslønnen i håndværk og industri	27
B. Tjenestemandslønninger	28
///. Indkomstgrænser og tillæg til folke-, invalide- og enkepension ved indførelse af særlig regulering for grundbeløbene.	30
<i>Kapitel 4.</i> Pristalsregulering som supplement til en regulering efter andre faktorer end pristal	31
A. Det almindelige problem om supplerende regulering efter pristal	31
B. Spørgsmålet om ensartethed i reguleringen efter pristal for de sociale pensionsordninger og for arbejder- og tjenestemandslønninger	32

Indledning

Socialministeren skrev den 8. oktober 1960 således til kontorchef E. Arntzen, socialministeriet:

»I lov om folkeforsikring og i lov om pension og hjælp til enker m.fl. er der fastsat nærmere regler med hensyn til regulering af folke-, invalide- og enkepensionen. Reguleringen af de nævnte pensioner sker i takt med svingningerne i det af Det statistiske Departement offentliggjorte detailpristal (basis: juli 1914), således at regulering af pensionerne finder sted pr. 1. april og 1. oktober på grundlag af det nævnte pristal for den nærmest forudgående januar eller juli måned.

Det har fra forskellig side, derunder også fra Landssammenslutningen af Folkepensionister og fra De samvirkende Invalideorganisationer, været fremført, at de i de nævnte love indeholdte pristalsreguleringsbestemmelser er mindre hensigtsmæssige som grundlag for regulering af folke-, invalide- og enkepensionen. De nævnte organisationer har i tilslutning hertil fremsat ønske om en ændring i de omhandlede reguleringsbestemmelser, eventuelt således at reguleringen fremtidig knyttes til andre faktorer end detailpristallet, og anmodet om, at spørgsmålet om en anden reguleringsmetode for de omhandlede pensioner gøres til genstand for nærmere sagkyndig behandling.

Under henvisning hertil er det fundet ønskeligt at nedsætte et udvalg, der skal have til opgave nærmere at undersøge mulighederne for at erstatte den nuværende regulering efter det almindelige detailpristal med en regulering efter et særligt for invalide-, folke- og enkepensionister beregnet pristal. Udvalget skal endvidere undersøge de tekniske muligheder for ved siden af eller i stedet for regulering i henhold til prisudviklingen at regulere de nævnte pen-

sioner i takt med svingningerne i det almindelige indkomstniveau.

I denne anledning skal socialministeriet anmode Dem om at ville indtræde som formand for udvalget, der i øvrigt skal bestå af socialministeriets økonomisk-statistiske konsulent samt repræsentanter for finansministeriet, Det statistiske Departement, Det økonomiske Sekretariat, Landssammenslutningen af Folkepensionister og De samvirkende Invalideorganisationer.

Man skal anmode Dem om at foranledige, at der til sin tid afgives en redegørelse for resultatet af udvalgets arbejde.

Samtidig har man anmodet fornævnte styrelser og organisationer om at ville udpege hver en repræsentant til at indtræde som medlem af udvalget, ligesom man har anmodet socialministeriets økonomisk-statistiske konsulent om at indtræde som medlem af og sekretær for udvalget.«

Udvalget fik herefter følgende sammensætning:

- E. Arntzen, kontorchef, socialministeriet,
- K. Bjerke, kontorchef, Det statistiske Departement,
- N. Halek, økonomisk-statistisk konsulent, socialministeriet,
- K. Hansen, økonomisk-statistisk konsulent, Det økonomiske Sekretariat,
- Chr. Henriksen, landsformand, Landssammenslutningen af Folkepensionister,
- Sven Reiermann, fuldmægtig, finansministeriet.
- H. C. Seierup, forretningsfører, De samvirkende Invalideorganisationer.

Som sekretær for udvalget beskikkedes socialministeriets økonomisk-statistiske konsulent N. Halek. Sekretær frk. Ketty Pedersen, socialministeriet, har bistået med udførelsen af sekretærarbejdet for udvalget.

Udvalget har i nærværende betænkning undersøgt virkningerne af - i stedet for den gældende automatiske regulering efter detailpristalle!: - at indføre ordninger, hvorefter der automatisk reguleres efter specielle for pensionisterne opstillede særpristal eller efter andre faktorer

end pristal. Man har herunder behandlet tekniske og praktiske problemer, der vil opstå ved anvendelse af sådanne ændrede reguleringsgrundlag og har i denne forbindelse gjort opmærksom på, hvilke af de opstillede muligheder der af tekniske grunde må anses for uanvendelige. Udvalget har derimod ikke set det som sin opgave at stille forslag om ændringer i det gældende reguleringssystem.

Udvalget har afholdt i alt 9 møder.

København, september 1961.

E. Arntzen
formand

Kjeld Bjerke

Niels Halek
sekretær

Kurt Hansen

Chr. Henriksen

Reiermann

H. C. Seierup

KAPITEL 1

Ydelser ved alderdom og invaliditet

A. Hovedtræk af den historiske udvikling

Medens lov om aldersundersøttelse af 9. april 1891 fastholdt som almindeligt princip, at offentlige ydelser i hvert enkelt tilfælde skulle fastsættes efter det konstaterede behov, blev invaliderenten, der indførtes 6. maj 1921, fastsat i selve loven til et bestemt beløb. På samme måde blev aldersrentens størrelse fastsat i lov af 7. august 1922, der afskaffede den tidligere aldersundersøttelse. Beløbene for de to arter af renter, der var ret forskellige, har i årene siden 1921-22 dels med uregelmæssige mellemrum været genstand for ændringer gennemført ved særlig lovgivning, dels i lange tidsrum været underkastet automatiske reguleringer efter udviklingen i detailpristallet. Det er karakteristisk, at lovgivningen under hele den skete udvikling har været præget af ønsket om, at de ældre og invalider, som den omfatter, fuldtud skulle kunne forsørges gennem de nævnte bestemmelser for disse særlige befolkningsgrupper.

Aldersrenten, der kom til udbetaling fra 1. april 1923, blev efter loven automatisk reguleret to gange årligt, men denne regulering gav dog kun delvis dækning for prisændringerne. Bestemmelserne blev ændret i 1927, hvor lovens beløb for enlige blev forhøjet med 20-25 pct, men da man samtidig ophævede prisreguleringsbestemmelsen, blev det reelle resultat forholdsvis beskedent. For ægtepar blev der tale om en faktisk nedgang, da selve lovens beløb forblev uændrede.

Også for invaliderentens vedkommende gennemførtes der ændringer i 1927, og disse betød en reduktion af renten med ca. 1/3 for alle andre end svært invaliderede.

De nye uregulerede rentesatser fik gyldighed, indtil folkeforsikringsloven trådte i kraft fra 1. oktober 1933, men da detailpristallet i denne periode faldt med ca. 12 pct., blev den uforandrede rentes værdi i realiteten forøget.

Ved folkeforsikringsloven forhøjedes alders-

rentens grundbeløb med 8-17 pct. (mindst i hovedstaden, mest i landkommunerne), men da der samtidig indførtes en regulering efter detailpristallet, og dette i forhold til udgangstidspunktet, der blev oktober 1929, var faldet med godt 7 pct., blev den reelle forhøjelse ringe. Invaliderenten, der tidligere havde været den samme i hele landet, blev efter den nye lov af samme størrelse som aldersrenten — dog forhøjet med et særligt tillæg for invaliditet. Resultatet af ændringerne blev her nogen forhøjelse i hovedstaden og købstæderne og omtrent uforandrede beløb i landkommunerne.

I den følgende årrække indtil 1946 forblev lovens beløb uændrede, men dels blev der - bl.a. til alders- og invaliderentemodtagere - i hele perioden uddelt rabatkort af varierende omfang, dels blev renterne i krigsårene under de herskende specielle forhold forøget med éngangsydelser i henhold til midlertidige love. Det udbetalte grundbeløb forandredes dog også særdeles kraftigt i disse år som følge af pristalsstigningen, der indtil 1946 medførte en forhøjelse med ca. 80 pct. i forhold til 1933.

Lovændringerne af 4. juli 1946 medførte en forhøjelse af de udbetalte grundbeløb (inkl. det nye beklædningsstillæg) på 40-50 pct., hvortil kom værdien af 15 hl koks. Forhøjelsen af det beløb, som rentemodtagerne faktisk modtog, var dog noget mindre, fordi de nævnte rabatordninger og éngangstillæg faldt bort, og fordi der efter den nye lov blev et mindre beløb til rådighed til personlige tillæg, end tilfældet var i krigsårene.

Allerede ved lov af 22. december 1947 skete der igen en generel forhøjelse af ydelserne, der herefter kom til at bestå af grundbeløb + beklædningsstillæg + 18 hl koks i brændselstillæg + et rentetillæg på 7½ pct. af grundbeløbet. For invaliderentemodtagernes vedkommende udbetaltes der endvidere - som hidtil - et særligt invaliditetstillæg.

I de følgende år indtil indførelsen af folke- og invalidepensionen gennemførtes der kun forholdsvis få ændringer af alders- og invaliderenten. Ud over en forøgelse af renterne i købstæderne og i særlig grad i landkommunerne ved lov af 8. december 1953 og en forhøjelse i 1955 af rentetillægget til 10 pct. - en forhøjelse, der skulle tjene som delvis kompensation for den samtidig gennemførte stigning i huslejerne i den gamle boligmasse - blev grundbeløb og tillæg kun ændret som følge af reguleringer efter detailpristallet. Dog blev det sædvanen, at der år for år i henhold til midlertidige love blev udbetalt særlige ydelser til alle rentemodtagere.

Folke- og invalidepensionen, der i henhold til lov af 2. oktober 1956 fra 1. april 1957 afløste alders- og invaliderenten, betød en rationalisering af systemet, idet beklædningstillæg, brændselstillæg og rentetillæg blev indregnet i grundbeløbet sammen med de særlige ydelser, der herved blev gjort permanente. Endvidere fandt der en forhøjelse af grundydelsen sted fra 1. oktober 1957 med 9-16 pct., mest i landkommunerne,

mindst i hovedstaden. Af betydning for invalidepensionisterne var en forhøjelse af invaliditetstillægget med 60-74 pct., hvorved dette tillæg blev det samme i hele landet.

I de sidste år er grundbeløbene især blevet forøget uden for hovedstaden, herunder ganske særligt i landkommunerne, nemlig først ved lov af 29. marts 1960 og derpå ved lov af 29. oktober 1960. Efter den sidste af disse love vil pensionerne i provinsbyerne og landkommunerne gradvist blive forhøjet, således at de fra 1. april 1963 bliver de samme som i hovedstaden. Samtidig er der generelt fra 1. april 1961 foretaget en mindre forhøjelse, der har haft til formål at kompensere for det fald i pensionerne, der pr. 1. oktober 1960 blev en følge af nedgangen i detailpristallet for juli 1960. I perioden 1. oktober 1960 til 31. marts 1961 blev der givet kompensation herfor i form af en særlig ydelse.

For invalidepensionisterne gav loven af 10. juni 1960 og den nævnte lov af 29. oktober samme år en særlig forhøjelse af invaliditetstillægget.

B. Folke- og invalidepensionens udvikling siden 1949

I de senere år har de af lovgivningsmagten gennemførte ændringer på pensionsområdet, som omtalt, dels omfattet visse forhøjelser af det almindelige pensionsniveau, dels indeholdt særlige forhøjelser uden for hovedstadsområdet, således at udviklingen i pensionernes størrelse henholdsvis i hovedstaden, provinsbyerne og landkommunerne har været forskellig. Til brug ved en almindelig redegørelse for pensionernes ændringer har udvalget valgt at behandle pensionerne i hovedstadsområdet som målestok for udviklingen i det egentlige pensionsniveau.

Med henblik på at belyse udviklingen igenem en årrække er der i den følgende tabel 1 for tiden 1949/50 - 1960/61 for et ægtepar i hovedstaden, når begge ægtefæller modtager pension, angivet dels størrelsen af den årlige udbetalte fulde folkepension (aldersrente), dels det tilsvarende indeks (1949/50 = 100). Ved fuld rente er forstået aldersrentens grundbeløb + rentetillæg + beklædningstillæg + værdien af brændselstillægget (18 hl koks) + særlige ydelser, medens der ved fuld folkepension forstås grundbeløb for den indtægtsregulerede pension + i 1960/61 særlig ydelse. Tilsvarende er anført den fulde invalidepension for en enlig

modtager i hovedstaden. I dette tilfælde består pensionen, ud over det foran for folkepensionen anførte, af invaliditetstillægget. Året 1949/50 er valgt som udgangspunkt, fordi detailpristallet på dette tidspunkt var nogenlunde i ro, og fordi de ændringer i alders- og invaliderenten, som den nærmeste efterkrigstid bragte, da alle var trådt i kraft.

Tabel 1. Fuld folke- og 'invalidepension i perioden 1949/50 - 1960/61.

	Folkepen. (aldersr.) f. ægtepar i hovedst.	Indeks for folkepen.	Inv. pens. (inv.r.) f. enlige i hovedst.	Indeks for inv. p.
	kr. årlig		kr. årlig	
1949/50	3.169	100	2.340	100
1950/51	3.362	106	2.468	105
1951/52	3.827	121	2.820	121
1952/53	3.961	125	2.908	124
1953/54	4.126	130	3.010	129
1954/55	4.112	130	2.996	128
1955/56	4.406	139	3.234	138
1956/57	4.695	148	3.454	148
1957/58	5.058	160	3.858	165
1958/59	5.370	169	4.074	174
1959/60	5.520	174	4.188	179
1960/61	5.668	179	4.329	185

Som det fremgår af tabellen, er folkepensionen fra 1949/50 til 1960/61 steget med 79 pct. og invalidepensionen - som følge af de særlige forhøjelser i invaliditetstillægget - med noget mere, nemlig med 85 pct. Der har i alle årene, bortset fra 1954/55, været tale om stigninger, der specielt var kraftige i 1951/52 og 1955/56 - 1958/59.

Folke- og invalidepensionen har, som allerede nævnt, i den betragtede periode - indtil 1951 en gang årligt og fra og med 1952 to gange årligt - efter faste regler været reguleret i overensstemmelse med forandringerne i detailpristallet. Denne regulering, der i hele perioden er foretaget ud fra bevægelserne i det almindelige detailpristal (dog i perioden juli 1955 - april 1957 med fradrag af værdien af sparebeviser) - og ikke efter eventuelle særpristal, der på forskellige tidspunkter er bragt i anvendelse for arbejder- og tjenestemandslønninger - har været proportional med pristallets bevægelser. Når man herefter for en periode sammenholder ændringer i pensionerne med detailpristallet, kan den stedfundne udvikling opdeles i en del, der alene skyldes pristalsændringer, og en del, der med nogen tilnærmelse kan betragtes som reelle forhøjelser (eller reduktioner).

Tabel 2. Reguleringen af folke- og invalidepensionen 1949/30 - 1960/61 efter detailpristallet, og gennem lovændringer.

	Folkepension (Ægtepar)			Invalidepension (Enlige)		
	Kol. 1 Detail- prist. virkn.	Kol. 2 Stign. i 1949- priser	Kol. 3 Saml. stign.	Kol. 4 Detail- prist. virkn.	Kol. 5 Stign. i 1949- priser	Kol. 6 Saml. stign.
1949/50	100	100	100	100	100	100
1950/51	103	103	106	103	102	105
1951/52	115	105	121	115	105	121
1952/53	122	102	125	122	102	124
1953/54	122	107	130	122	106	129
1954/55	122	107	130	122	105	128
1955/56	127	109	139	127	109	138
1956/57	134	110	148	134	110	148
1957/58	140	114	160	140	118	165
1958/59	142	119	169	142	123	174
1959/60	145	120	174	145	123	179
1960/61	148	121	179	148	125	185

Som det fremgår af kol. 1 og kol. 4, er der i alle årene undtagen 1953/54 og 1954/55 sket stigninger i pensionerne som følge af detailpristallets forhøjelser. Størst har denne virkning været i 1951/52, medens den - bortset fra de to

år, hvor der ingen regulering fandt sted - har været mindst i årene siden 1958/59-

I kol. 2 og kol. 5 er beregnet indeks for folke- og invalidepensionernes udvikling i forhold til 1949, når der bortses fra virkningerne af detailpristallets stigning. Det fremgår af tallene, at der ved særlig lovgivning i den pågældende periode er gennemført forhøjelser af pensionerne eller tillæggene hertil, der andrager 21 pct. for folkepensionen og 25 pct. for invalidepensionen. Disse stigninger angiver dog ikke nødvendigvis, at der i periodens løb har været tale om en forøgelse i pensionernes realværdi med 21 og 25 pct., idet pensionisternes udgifter ikke uden videre kan antages at have bevæget sig ganske i overensstemmelse med detailpristallets bevægelser, jfr. i øvrigt nærmere herom i kapitel 2. Det kan således nævnes, at der er sket et fald i begge indeks i 1952/53 og i indeks for invalidepension i 1954/55, bl.a. fordi pengeværdien af den uddelte brændselshjælp (18 hi koks) gik ned som følge af et fald i brændselsprisen. Denne virkning er et resultat af, at brændselsudgiften udgør en stor andel af pensionisternes budget sammenlignet med den vægt, hvormed den indgår i detailpristallet, og den udviste nedgang i pensionerne var således delvis af formel karakter. En reel nedgang indtraf derimod i 1952/53 som følge af en reduktion i størrelsen af de udbetalte særlige ydelser i forbindelse med den samtidige indførelse af pristalsregulering to gange årligt.

I øvrigt viser tabellen, at der i den betragtede periode af lovgivningsmagten omtrent hvert år er gennemført forhøjelser i pensionerne. Den kraftigste samlede virkning fremkommer fra 1956/57 til 1958/59, d.v.s. i den periode, hvor folke- og invalidepensionen blev indført.

Såfremt pensionerne siden 1949/50 alene var blevet ændret som følge af den automatiske regulering efter detailpristallet, ville den i tabel 1 anførte folkepension i 1960/61 have udgjort ca. 4.690 kr., således at den resterende stigning på ca. 980 kr. skyldes de ved lov gennemførte forhøjelser og pristalsreguleringen af disse. De tilsvarende tal for invalidepensionen i tabel 1 er ca. 3.460 kr. og en stigning forårsaget af lovændringer på ca. 870 kr.

De siden 1949/50 opnåede forbedringer i folke- og invalidepensionerne må antages at have fundet sted samtidig med, at samfundets realindkomster er vokset. For at illustrere forbindelsen, ville det være ønskeligt at sammenholde pensionsudviklingen med indkomstudviklingen

i almindelighed. Der foreligger imidlertid intet entydigt repræsentativt materiale, der kan angive indkomstudviklingen, og for at give et indtryk af de vigtigste tendenser, har man derfor i den følgende tabel 3 sammenholdt indeks for pensionsudviklingen med indeks for den gennemsnitlige ansatte (skattepligtige) indkomst for samtlige indkomstansatte (på grundlag af Det statistiske Departements opgørelser) og for gennemsnitslønnen for en fuldt beskæftiget mandlig arbejder (på grundlag af Arbejdsgiverforeningens timelønsstatistik) i begge tilfælde i hovedstaden.

Tabel 3- Stigning i jolke- og invalidepension i perioden 1949/50 - 1960/61 sammenholdt med arbejds løn og ansat indkomst (1949/50 == 100).

	Folkepension (Ægtepar)	Invalidepension (Enlige)	Arbejds- løn	Ansatt ind- komst (ka- lenderåret)
1949/50	100	100	100	100
1950/51	106	105	107	107
1951/52	121	121	117	111
1952/53	125	124	124	116
1953/54	130	129	128	122
1954/55	130	128	136	128
1955/56	139	138	141	133
1956/57	148	148	152	143
1957/58	160	165	160	148
1958/59	169	174	166	153
1959/60	174	179	171	...
1960/61	179	185

Det fremgår af tallene, at arbejdslønnen i 1950/51 var steget lidt mere end pensionerne, men at forholdet i 1951/52 var vendt om, således at pensionerne forholdsvis var blevet størst. Denne stilling blev opretholdt indtil 1954/55, hvor lønnen blev forholdsvis størst. Med folke- og invalidepensionens indførelse i 1957/58 og 1958/59 vendte billedet atter, og pensionerne blev forholdsvis størst. Til forståelse af tallene kan det anføres, at der i 1950/51, 1952/53, 1954/55, 1956/57 og 1958/59 var sket overenskomstfornyelse på arbejdsmarkedet.

En sammenligning med den gennemsnitlige ansatte indkomst viser, at denne - bortset fra 1950/51 - er steget mindre kraftigt end folke- og invalidepensionerne. Dette resultat må dog tages med forbehold, idet den ansatte indkomst i periodens løb er blevet reduceret som følge af forhøjelser i ligningsfradragene, således at en direkte sammenligning er vanskelig.

Det skal tilføjes, at en sammenligning som den omhandlede er forholdsvis stærkt påvirket af, hvilket år der tages som udgangspunkt. Det kan f.eks. nævnes, at tallene — med basis i 1951/52 - indtil 1958/59 og 1959/60 vil vise en lidt mindre stigning i folkepensionen end i arbejdslønnen, medens stigningen i invalidepensionen fortsat er den kraftigste.

KAPITEL 2

Særpristal for pensionister

Den ene af udvalgets to hovedopgaver er »at undersøge mulighederne for at erstatte den nuværende regulering efter det almindelige detailpristal med en regulering efter et særligt for invalide-, folke- og enkepensionister beregnet pristal«.

Den nuværende reguleringsbestemmelse er formuleret således, at pensionernes grundbeløb, tillæg m.v. vil være henholdsvis at forhøje eller nedsætte med 1 pct, såfremt det af Det statistiske Departement for januar eller juli måned offentliggjorte detailpristal (basis: juli 1914) stiger eller falder 1 pct. i forhold til det for januar 1956 offentliggjorte tal. For hver yderligere stigning eller fald af nævnte pristal med 2 pct. vil de omhandlede beløb være at forhøje eller nedsætte med 2 pct.

Den anvendte formulering af reguleringsbestemmelsen betyder, at pensionerne altid bevarer værdien uforandret i forhold til detailpristallet - eller sagt på en anden måde - at ændringer i detailpristallet 100 pct. kommer til udtryk i pensionerne.

Sammenligner man de nævnte regler med bestemmelserne om pristalsregulering af arbejder- og tjenestemandslønninger samt tjenstemands-pensioner, er der væsentlige forskelle. Reguleringen foretages i disse tilfælde med udgangspunkt i et pristal, der fremkommer ved, at der fra detailpristallet fratrækkes visse afgifter. Indtil foråret 1961 foretoges reguleringen i øvrigt, ligesom tilfældet er for pensionisterne, ud fra pristal med basis i 1914, men i henhold til de fra 1. marts 1961 gældende nye overenskomster på arbejdsmarkedet og ændringen i tjeneste-

mandsloven af 20. maj 1961 sker den fremtidige regulering nu efter et pristal, hvor juli 1949 = 100.

For såvel arbejdere som tjenestemænd sker den automatiske regulering på portionsbasis, d.v.s., at lønninger og pensioner forhøjes eller nedsættes med bestemte beløb, når pristallet stiger eller falder med et vist antal points. Reguleringsportionernes størrelse er nu fastsat således, at den relative ændring i arbejdslønnen svarer til omkring 70 pct. af den relative ændring i detailpristallet., medens denne procent for tjenestemændene udgør ca. 80 pct. For disse gruppers vedkommende kommer en pristalsstigning således ikke 100 pct. til udtryk i de udbetalte beløb, hvilket betyder, at det er overladt til parterne ved de regelmæssigt tilbagevendende overenskomstforhandlinger at tilvejebringe enighed om, hvorvidt og i hvilket omfang den »manglende dækning« skal tilvejebringes.

Udvalget har drøftet, om formålet med pristalsreguleringen er den samme for lønmodtagerne og folke- og invalidepensionisterne. Denne drøftelse har bl.a. haft de foran nævnte forskelligheder i pristalsreguleringens karakter som baggrund. Problemerne omkring lønmodtagerne pristalsregulering er indgående behandlet i en betænkning (nr. 251), afgivet i februar 1960 af Udvalget vedrørende lønregulering efter pristal. I betænkningen, side 11, anføres: »Formålet med den lønregulering efter pristal, som for lønmodtagere på det private arbejdsmarked blev gennemført ved afslutningen af den første verdenskrig, i 1939 og igen i 1946, har været at søge sikret, at realværdien af lønnen ikke som følge af prisstigninger blev forringet.« I betænk-

ningen, hvortil der i øvrigt henvises, er dette nærmere behandlet side 15 ff., hvor der udtales:

»Et prisindeks kan beregnes med det formål at give et tilnærmet udtryk for *ændringerne i pengenes værdi eller købeevne* i det almindelige forbrug. Ved ændringer i »pengenes værdi« eller »købeevne« forstås her ændringer i forholdet mellem »ydelse« (varer og tjenester), der indgår i det almindelige forbrug, og »modydelsen« i penge. Indekset skal da belyse, hvorvidt og i hvilket omfang der sker ændringer i forholdet mellem »ydelse« og »modydelse« for så vidt angår et udvalg af varer og tjenester. Indekset kan alene omfatte poster, for hvilke det i praksis vil være muligt fra et tidspunkt til et andet at sammenligne »ydelsen« og »modydelsen« i penge (»priser«, der betales pr. enhed af varen).«

Den betragtning, der ligger til grund for denne formulering, fører til, at det anses for teoretisk ukorrekt at lade direkte og indirekte skatter samt overførsler inden for den private sektor indgå i grundlaget for indekset. Det kan bemærkes, at arbejdsmarkedets parter i betænkningen har givet udtryk for, at lovgivningsmagten bør have mulighed for at holde de indirekte skatter eller ændringer heri, som udtrykkelig har det formål at regulere købekraften i samfundet, uden for det lønregulerende pristal.

I modsætning til det refererede synspunkt for pristalsreguleringen har pensionistforeningernes repræsentanter i pensionsudvalget tilkendegivet, at de er af den opfattelse, at pristalsreguleringen af folke-, invalide- og enkepensionerne har til formål at sikre, at forbruget for en sådan pensionist kan opretholdes uændret, selv om der sker ændringer i pensionistens udgiftsforhold, hvad enten det sker som følge af ændringer i priser, husleje, direkte eller indirekte skatter og afgifter m.v.

Fremstillingen i dette kapitel tager sigte på at belyse, i hvilket omfang andre pristal end detailpristallet kan antages bedre at svare til pensionisternes forhold, medens man i kapitel 4 vil komme ind på, hvorvidt andre synspunkter kan gøre sig gældende, såfremt der indføres en automatisk regulering af pensionerne »i takt med svingningerne i det almindelige indkomstniveau«, og der samtidig hermed kræves opretholdt en midlertidig eller supplerende pristalsregulering.

Detailpristallet fremkommer efter de gældende bestemmelser fire gange årligt og beregnes på grundlag af indsamlede prisoplysninger i begyndelsen af januar, april, juli og oktober må-

ned. Sammenregningen af prisindeksene på de forskellige varer og tjenesteydelser, der indgår i detailpristallet, finder sted med benyttelse af en vægtfordeling, der fra april 1961 baseres på en i 1955 foretaget: undersøgelse vedrørende udgifternes fordeling i lønmodtagerbefolkningen. I perioden forud for april 1961 anvendtes en vægtfordeling fra en i 1948 foretaget undersøgelse.

I den følgende tabel 4 vises den i 1955 for lønmodtagere konstaterede anvendelse af indkomsterne sammenholdt med den tilsvarende anvendelse af indkomsterne for ægtepar, der modtog aldersrente. Opstillingen er foretaget med udgangspunkt i en særlig undersøgelse af aldersrentemodtagernes udgifter i 1955, jfr. Statistiske Efterretninger 1958, side 381-83.

Tabel 4. Anvendelse af indkomsterne for lønmodtagere og aldersrentemodtagere i 1955.

	Lønmodtagere	Aldersrentemodtagere
	Pct.	Pct.
Fødevarer.....	26,5	40,1
Klæder, fødtøj, vask.....	12,1	10,7
Brændsel, belysning.....	5,2	10,9
Anskaffelser, vedligeholdelse...	5,2	3,2
Spiritus, tobak, fortæring ude	6,4	3,6
Hygiejne, kulturelle udgifter...	11,5	8,6
Transport.....	5,4	1,9
Tjenester iøvrigt.....	4,7	4,0
Bolig.....	7,9	13,5
Skatter — børnetilskud.....	11,7	1,0
Forsikringer, kontingenter.....	3,4	2,5
lait.....	100,0	100,0

Det fremgår af tabellen, at fordelingen for lønmodtagere og aldersrentemodtagere var forskellig på en række betydningsfulde punkter. Det kan især fremhæves, at aldersrentemodtagerne anvendte en særlig stor del af deres indtægt på fødevarer, brændsel og belysning samt bolig, hvorimod deres udgifter især til skatter, men f.eks. også til transport, var forholdsvis lave. De konstaterede forskelle hænger sammen med den betydelige forskel mellem de indkomstbeløb, der er til rådighed for de to befolkningsgrupper, i hvilken forbindelse det kan nævnes, at det på grundlag af 1955-undersøgelsen groft kan skønnes, at aldersrentemodtagernes samlede forbrug udgjorde ca. 40 pct. af lønmodtagerforbruget, jfr. i øvrigt tabel 6.

Da den omtalte lønmodtagerundersøgelse danner grundlaget for den vægtfordeling, der anvendes ved detailpristallets beregning, er det klart, at detailpristallet i de situationer, hvor prisbevægelsen for de enkelte hovedposter er forskellig, vil kunne give et forholdsvis mindre relevant billede af prisudviklingen for pensionisterne.

For at belyse forskellene i prisudviklingen er der i den følgende tabel 5 angivet stigningen i de enkelte hovedgrupper i tiden siden 1949 og 1953.

Tabel 5. Stigningen i detailpristallets hovedgrupper fra januar 1949 og juli 1933 til juli 1960.

	Indeks juli 1960 (Jan. 1949 =100)	(Juli 1953 =100)
Fødevarer.....	165	119
Klæder, fodtøj, vask.....	129	118
Brændsel, belysning.....	116	102
Anskaffelser, vedligeholdelse...	141	123
Spiritus, tobak, fortæring ude	153	119
Hygiejne, kulturelle udgifter...	156	128
Transport.....	171	129
Bolig.....	163	141
Skatter ÷ børnetilskud.....	101	114
Kontingenter.....	146	123
løvrigt.....	159	123
lait.....	146	121

Det fremgår af tabel 5, at de forskellige poster har udvist ret forskellige bevægelser fra 1949 og 1953 til nu, og det er derfor klart, at udviklingen i et særligt pristal for pensionister i givet fald kan variere ret betydeligt fra den stigning, der konstateres gennem detailpristallet.

I forbindelse med den af Det statistiske Departement for året 1955 foretagne undersøgelse af udgifter og opsparing i lønmodtagerhusstande blev der, som foran omtalt - efter anmodning fra socialministeriet - indsamlet særlige oplysninger om aldersrentemodtageres forbrug. Denne undersøgelse omfattede kun ca. 300 husstande fordelt på husstande omfattende henholdsvis ægtepar og enlige kvinder, og disse grupper var atter fordelt på fire geografiske områder. En på grundlag af de fire geografiske områder grov procentvis beregning af forbrugets fordeling for ægtepar må anses for så usikker, at denne vægtfordeling alene kan benyttes som et regneeksempel ved de følgende sammenligninger. Del: skal i øvrigt nævnes, at Det statistiske Departement efter de indvundne erfaringer anser det for udelukket, at fornyede undersøgel-

ser, selv om de måtte omfatte et større antal husstande end i 1955, skulle kunne give et materiale af en sådan kvalitet, at det kan anvendes som grundlag for regulering af ydelser m.v. Efter bearbejdelsen af materialet fra 1955-undersøge] sen er det Departementets opfattelse, at man ikke fremtidig bør foretage tilsvarende undersøgelser.

Bl.a. i betragtning af disse vanskeligheder har man i det følgende ikke blot opstillet et særligt pristal for pensionister, men også beregnet særpristal på grundlag af et udvalg af de poster, der indgår i detailpristallet. De forskellige særpristal er i tabel 7 sammenstillet og sammenlignet med det almindelige detailpristal.

1. Den direkte anledning til nedsættelse af udvalget var pristalsudviklingen i juli 1960. Pr. 1. april 1960 var folke-, invalide- og enkepensionerne i henhold til januar-pristallet (458) blevet reguleret, hvilket betød, at pensionernes grundbeløb blev forhøjet med 11 pct. i forhold til de i pensionslovene fastsatte - på januar-pristallet 1956 baserede - grundbeløb. Da juli-pristallet 1960 viste et fald til 453, blev denne regulering nedsat til 9 pct. Nedgangen i juli-pristallet skyldtes næsten udelukkende den nedsættelse i den direkte beskatning, der var gennemført ved udskrivningsloven af 31. marts 1960, idet alle pristallets øvrige poster (bortset fra brændsel og belysning) udviste stigning.

Situationen var da den, at pensionisterne fik deres pensioner nedsat på grund af et udgiftsfald hidrørende fra skattnedsættelsen, som pensionisterne ikke nød godt af, fordi de i det store antal tilfælde ikke svarer direkte skatter.

En omtrent tilsvarende situation opstod i 1950, hvor indførelsen af de kontante børnetilskud medførte et fald i detailpristallet. I begge tilfælde afbødede man virkningerne ved at skabe lovhjælp for udbetaling af en særlig ydelse til pensionisterne.

Den omtalte virkning af ændringer i pristallets post for direkte skatter gør det nærliggende at vise bevægelserne i et særpristal beregnet på grundlag af detailpristallet -r- direkte skatter.

2. På grundlag af de foran nævnte skøn, der er baseret på den for 1955 foretagne undersøgelse al aldersrentemodtagernes udgifter, er der i den følgende tabel 6 for ægtepar, når begge ægtefæller modtager pension og stort set ikke har andre indkomster end pensionen, anført udgifterne for aldersrentemodtagere i procent af udgifterne for lønmodtagere. Når disse andele her-

efter fastholdes igennem hele den betragtede periode, er det muligt at beregne et indeks, der viser den prismæssige udvikling vedrørende pensionister.

Tabel 6. Udgifterne for aldersrentemodtagere i 1953 i pct. af udgifterne for lønmodtagere.

	Pct.
Fødevarer.....	62
Klæder, fodtøj, vask.....	36
Brændsel, belysning.....	85
Anskaffelser, vedligeholdelse.....	25
Spiritus, tobak, fortæring ude.....	23
Hygiejne, kulturelle udgifter.....	30
Transport.....	14
Bolig.....	69
Skatter.....	4
Kontingenter.....	29
løvrigt.....	35
lait.....	41

Det er en forudsætning for brugbarheden af det omtalte særlige pristal for pensionister, at forbrugssammensætningen m.v. for pensionister og lønmodtagere er den samme inden for de enkelte hovedposter. For så vidt angår fødevarerposten kan dette i nogen grad kontrolleres gennem de oplysninger, der er givet i Statistiske Efterretninger. Det viser sig herved, at der kun er ringe forskel mellem de to fordelinger på hovedgrupper af fødevarer. Uanset, at der givetvis vil være forskelle på fordelingen inden for flere af de øvrige poster, mener man dog — da fødevarerposten er langt den mest betydningsfulde af alle — at et særpriстал opstillet på det omhandlede grundlag må anses for nogenlunde dækkende.

5. Som det fremgår af tabel 4, er udgifterne til fødevarer, klæder, fodtøj og vask, brændsel og belysning samt bolig de mest betydningsfulde poster i pensionisternes forbrug. Alt i alt udgør disse fire grupper ca. 75 pct. af pensionisternes forbrug, og heraf udgør fødevarer alene de 40 pct. Man har derfor udarbejdet et prisindeks for disse varegrupper under ét.

Medens man i fremstillingen i kapitel 1 har undersøgt udviklingen i folke- og invalidepensionens størrelse siden 1949, er hovedvægten i den følgende behandling af særpriсталlene lagt på at vise konsekvenserne af ændringer i perioden siden juli 1953. Denne ændring i udgangspunktet er foretaget, uanset at 1949 ud fra mange synspunkter måtte anses for velegnet, og den skyldes, at afviklingen af forskellige tilskuds-

ordninger fra krigstiden blev foretaget i tiden 1949-53, hvilket får særlig betydning ved opstillingen af særpriстал. Således var fødevare- og beklædningsudgiften i pristalsbudgettet i perioden til og med januar 1950 reduceret med værdien af forskellige rabatkort, og fødevareudgiften var til januar 1953 (og i mindre grad for mælkens vedkommende til 1955) påvirket af statstilskud til nedsættelse af prisen på rugbrød og mælk.

Ved disse bestemmelsers bortfald indførtes i stedet særlige børnetilskud til de familier, hvis skattepligtige indkomst ikke oversteg en bestemt grænse, medens der som kompensation til alders- og invaliderentemodtagere blev udbetalt en særlig ydelse. Indtil folkepensionens indførelse blev sådanne særlige ydelser udbetalt i henhold til årlige love, og ved fastsættelsen af folke- og invalidepensionens størrelse fra 1957 blev disse særlige ydelser indregnet i grundbeløbet.

I detailpristallet blev der — samtidig med, at de prisnedsættende foranstaltninger bortfaldt og således medførte en stigning i fødevare- og beklædningsposten — foretaget en indregning af børnetilskuddet, hvilket i praksis betød en reduktion af skatteposten. Da værdien af børnetilskuddet i pristalsberegningen praktisk taget svarer til værdien af de tidligere rabatkort, blev detailpristallets højde og dermed grundlaget for reguleringen af alders- og invaliderenten næsten upåvirket af disse ændringer.

For særpriсталlene betyder ændringerne derimod en særlig stigning, idet den forhøjelse, som rabatkortenes bortfald betød, ikke kompenseres, da skatten — og dermed børnetilskuddene — ikke indgår i noget af de opstillede særpriстал.

I tabel 7 er med udgangspunkt i juli 1953 anført de foran under punkterne 1-3 omhandlede særpriстал samt til sammenligning det almindelige detailpristal. Da det efter den gældende lovgivning kun har været pristal for januar og juli, der har været anvendt til regulering af pensionerne, er beregningerne kun foretaget for disse kvartaler.

Som det fremgår af tabellen, har der i perioden juli 1953 til januar 1961 kun været meget beskedne forskelle på udviklingen i de enkelte særpriстал, idet afvigelse kun i ganske enkelte tilfælde når op på 2 points. Også udviklingen i særpriсталene og det almindelige detailpristal har været meget nær den samme, idet forskellene her kun i ganske enkelte tilfælde når op på

Tabel 7. Pristal og særpristal opstillet på grundlag af forskellige vægtfordelinger (juli 1953 = 100).

	Alm. detailpristal	Særpristal 1. Detailpristal + skat	Særpristal 2. Folkepensionistforbrug	Særpristal 3. Fødevar., beklædn., bolig, brændsel
Juli 1953	100	100	100	100
Januar 1954	100	100	101	100
Juli 1954	101	102	102	102
Januar 1955	103	104	105	105
Juli 1955	106	108	109	109
Januar 1956	109	112	113	114
Juli 1956	112	113	114	114
Januar 1957	114	115	117	117
Juli 1957	117	116	116	115
Januar 1958	117	116	116	115
Juli 1958	117	116	116	114
Januar 1959	119	118	118	i 18
Juli 1959	119	118	118	117
Januar 1960	122	121	121	121
Juli 1960	121	122	121	120
Januar 1961	123	124	124	122

3-5 points. I perioden juli 1954 til januar 1957 har særpristallene været lidt højere end detailpristallet, medens dette i sidste del af perioden gennemgående har været lidt højere end særpristallene.

Uanset at særpristallene kun er lidt forskellige, viser det sig dog ved en sammenligning imellem disse, at der i periodens løb indtræffer mindre ændringer i deres indbyrdes relation. Går man ud fra, at særpristal 2 (folkepensionistforbruget) giver det bedste billede af udviklingen i pensionisternes forbrugsudgifter, vil man finde, at særpristal 1 (detailpristallet + skatteposten) i en del af perioden er mindre, medens særpristal 3 (4 hovedposter) i et enkelt tilfælde er større, og i en del tilfælde mindre, navnlig i periodens slutning.

Sammenlignede man i en tilsvarende opstilling - men med udgangspunkt i 1949 - særpristallene og detailpristallet, ville der fortsat vise sig at være en meget nær overensstemmelse mellem særpristallene indbyrdes, hvorimod forskellen mellem disse og detailpristallet bliver væsentlig større. Forskellen ville da blive omkring 6-7 points, i visse tilfælde op mod 11-12 points. Disse forskelle skyldes, som foran nævnt, at visse rabatter, der indgår i alle særpristallene, er blevet modvirket af børnetilskuddene, der ikke indgår i særpristallene. Hvis pristalsreguleringen af pensionerne herefter i 1949 var blevet flyttet fra detailpristallet til et af de omhandlede

særpristal, er det klart, at dette ville have haft væsentlig betydning. Dette forhold kan tages som et eksempel på de særlige vanskeligheder, der kan opstå, såfremt der reguleres på specielle områder efter særpristal, og samfundet samtidig foretager indgreb, der medfører modsatte prisændringer på forskellige poster.

Indtil 1957 blev regulering af alders- og invalid erenten foretaget med udgangspunkt i pristallet for januar 1946 (290), og ændringer fandt normalt sted for hvert udsving i pristallet på 6 points. Ved folkepensionens indførelse ændredes udgangspunktet for reguleringen til januar 1956, hvor pristallet udgjorde 410. Efter dette tidspunkt finder reguleringen sædvanligvis sted ved hver 8 points stigning i pristallet.

For at kunne påvise de virkninger, der i tiden siden 1953 ville være blevet resultatet af en regulering efter særpristal i stedet for efter det almindelige detailpristal, har det været nødvendigt at fastholde udgangstidspunktet for reguleringen uændret i hele den betragtede periode. Man har herved måttet se bort fra den ændring, reguleringssystemet var genstand for fra 1957, d.v.s., at hele sammenligningen bygger på en regulering ud fra pristallet i 1946. Da der ikke ved ændringen i 1957 skete noget egentligt brud på systemet, men kun en praktisk, teknisk omlægning, vil fejlen ved den anvendte metode være minimal. Ved vurderingen af virkningerne må det dog tages i betragtning, at forøgelsen af afstanden mellem reguleringsskridterne fra 1957 betyder, at virkningerne af særpristallenes anvendelse - målt i gældende reguleringsskridter - er noget mindre, end beregningen viser.

Efter oplysning fra Det statistiske Departement foreligger der, som følge af de i tidens løb flere gange skete ændringer i beregningsgrundlaget for detailpristallet, intet materiale, der muliggør en omregning af særpristallene til et indeks med 1914 som udgangspunkt. Da det således ikke er muligt direkte at beregne særpristal, der kan indgå i lovgivningens gældende reguleringssystem i stedet for detailpristallet (udgangspunkt januar 1946 = 290), har man anvendt den fremgangsmåde at gå ud fra den faktiske reguleringssituation for renterne ved juli-pristallet 1953. På dette tidspunkt blev renterne udbetalt med 129 pct. af lovens beløb, hvilket svarer til reguleringen ved detailpristal 375-379. Da de følgende detailpristal, ved hvilke regulering skulle finde sted, var 380, 386, 392, 398, 404 o.s.v., og detailpristallet i juli 1953 var 375,

betyder dette, at fornyet regulering skulle foretages ved stigning i detailpristallet i forhold til juli 1953 på ca. 1,3 pct., 2,9 pct, 4,5 pct., 6,1 pct., 7,7 pct. o.s.v. Sammenholdes disse »reguleringspunkter« med stigningen i særpristallene - ligeledes i forhold til juli 1953 - kan man direkte aflæse, hvor mange reguleringsportioner der efter juli 1953 ville være blevet udbetalt, såfremt særpristallene fra dette tidspunkt var blevet reguleringsfaktorer. Da man kender det faktiske antal reguleringsportioner, der efter de gældende regler er udbetalt kan forøgelsen (formindskelsen) direkte findes ved subtraktion. Resultatet af undersøgelsen findes gengivet i den følgende tabel 8. Ved beregningen er anvendt indekstal med 4 decimaler.

Tabel 8. Forøgelse eller formindskelse i antal reguleringsportioner i perioden oktober 1953 - april 1961 ved ændring af reguleringsgrundlaget fra detailpristal til særpristal 1-3.

	Særpristal 1 Detailpristal ÷ skat	Særpristal 2 Folkepen- sionistforbr.	Særpristal 3 Fødevarer, beklædning, bolig, brændsel
1. okt. 1953	0	0	0
1. april 1954	0	0	0
1. okt. 1954	1	1	1
1. april 1955	0	1	1
1. okt. 1955	2	2	2
1. april 1956	1	2	3
1. okt. 1956	1	2	2
1. april 1957	0	2	2
1. okt. 1957	0	0	÷ 1
1. april 1958	÷ 1	÷ 1	÷ 2
1. okt. 1958	÷ 1	÷ 1	÷ 2
1. april 1959	÷ 1	0	÷ 1
1. okt. 1959	÷ 1	÷ 1	÷ 1
1. april 1960	÷ 1	÷ 1	÷ 1
1. okt. 1960	1	0	0
1. april 1961	1	1	0

Som tabellen viser, ville anvendelsen af særpristallene i perioden siden 1953 gennemgående have givet 1-2 reguleringsportioner mere til pensionisterne i tiden oktober 1954 - april 1957, medens antallet af reguleringsportioner fra oktober 1958 gennemgående ville have været 1 portion lavere end efter detailpristallet.

Såfremt pristalsreguleringsbestemmelsen i pensionslovene ændres, således at udgangspunktet for reguleringen i stedet for som nu at være detailpristallet i januar 1956 (410) bliver et særpristal, men man i øvrigt stadig regulerer ud fra januar 1956 (med udgangspunkt og på grundlag af særpristal), vil dette kunne ske, uden at de i loven angivne pensionsbeløb ændres. Sammenligner man imidlertid i tabel 7 udviklingen i særpristallene og detailpristallet siden januar 1956, vil man se, at særpristallene indtil 1958 steg mindre og i den følgende tid mere end detailpristallet, samt at det samlede resultat heraf for hele perioden 1956-61 gennemgående blev en lidt mindre stigning for særpristallene end for detailpristallet. Såfremt reguleringsgrundlaget herefter med udgangspunkt i 1956 ændres fra detailpristallet til særpristal, ville antallet af reguleringsportioner blive mindre, og en ændring således betyde en nedgang i pensionerne.

Som følge af disse forhold må indførelse af særpristal som reguleringsgrundlag antagelig kombineres med en ændring af udgangspunktet for reguleringen til det senest mulige tidspunkt, hvilket betyder, at lovens beløb samtidig skulle forhøjes til de på dette tidspunkt faktisk udbetalte pensioner.

KAPITEL 3

Regulering af pensionerne efter andre faktorer end pristal

Den anden af udvalgets to hovedopgaver er »at undersøge de tekniske muligheder for ved siden af eller i stedet for regulering i henhold til prisudviklingen at regulere invalide-, folke- og enkepensionen i takt med svingningerne i det almindelige indkomstniveau«.

Ønsket om, at dette spørgsmål nærmere skal undersøges, er især fremkommet som et resultat af de henvendelser, der fra folkepensionisternes og invalideorganisationernes kontaktudvalg i 1960 er rettet til regeringen, og ved hvilke der bl.a. blev foreslået gennemført en ændring i reguleringsbestemmelserne - eventuelt således, at reguleringen fremtidig knyttes til andre faktorer end detailpristallet. Begrundelsen for forslaget om denne ændring er, at regulering af pensionerne efter svingningerne i detailpristallet ikke samtidig indeholder regulering for de *reale* indkomstændringer, der fremkommer som følge af overenskomstændringer på arbejdsmarkedet eller af andre årsager. Efter den hidtil anvendte praksis er sådanne reale ændringer vel med uregelmæssige mellemrum kommet folke-, invalide- og enkepensionister til gode gennem vedtagelse af specielle love i folketinget, men formålet med de omhandlede ændringer i reguleringssystemet skulle være, at pensionisterne automatisk følger indkomstniveauets udvikling.

For arbejdernes og tjenestemændenes vedkommende er det henholdsvis ved overenskomsterne mellem arbejdsmarkedets parter og ved bestemmelser i tjenestemandsløvgivningen sikret, at lønningerne med mellemrum tages op til drøftelse.

For begge disse grupper har det været over-

vejet, om der kunne fastlægges en hensigtsmæssig automatisk virkende reallønsregulering. Dette problem blev således behandlet af et udvalg vedrørende lønregulering efter pristal, der den 15. februar 1952 afgav en redegørelse til finansministeren. Udvalget havde efter sit kommissorium bl.a. til opgave: »at behandle spørgsmålet om lønningers regulering med hensyntagen til såvel de stedfindende ændringer i landets nationalprodukt som til prisændringer. Ved behandlingen af mulighederne for anvendelse af et sådant »velstandstal« bør de virkninger undersøges, der hidrører fra ændringer i bytteforholdet i udenrigshandelen, skiftende høstudbytter og den langsigtede bevægelse i erhvervslivets produktivitet«.

Som resultat af en gennemgang af en række forskellige forhold fandt udvalget det hverken hensigtsmæssigt eller praktisk muligt at anvende et »velstandstal« ved regulering af lønningerne.

Under arbejdet i samtlige hidtil nedsatte lønningsskmissioner er det ligeledes blevet overvejet, hvorvidt: det er muligt at etablere en sådan reguleringsordning for tjenestemændenes vedkommende. I den i 1958 af lønningsskmissionen af 1954 afgivne betænkning nævnes det, at kommissionen har drøftet anvendeligheden af en række mulige regulatorer: Nationalindkomsten, »velstandstal«, »velstandspristal«, bruttoindkomsten for forsørgere, (der anvendes ved regulering af folkepensionens mindstebeløb), befolkningens skattepligtige indkomst samt indkomstniveauet hos andre lønmodtagergrupper. Bl.a. under henvisning til usikkerheden i de nævnte størrelses beregningsgrundlag og den

lange tid, der forløber mellem den periode, størrelserne vedrører, og det tidspunkt, på hvilket de kan foreligge offentliggjort, kunne kommissionen dog ikke anbefale at anvende nogen af de nævnte regulatorer til en automatisk real-lønsændring. I tjenestemandsløvgivningen ind-sattes i stedet en bestemmelse om, at lønningerne efter forhandling med tjenestemændenes centralorganisationer og med hjemmel på bevil-lingslov for nærmere fastsatte perioder ad gan-gen kan forhøjes eller nedsættes med en eller flere portioner overenskomstillæg. Kommissionen anfører, at der ved fastsættelsen af antallet af portioner overenskomstillæg vil kunne tages hensyn til lønudviklingen på det private arbejds-marked, indkomstudviklingen i den øvrige del af samfundet, eventuelle ændringer i folkepen-sionsbidragets størrelse og andre forhold, som skønnes relevante ved fastsættelsen af tjeneste-mandslønningerne.

Som det fremgår af det anførte, er det af pen-sionistorganisationerne rejste spørgsmål om en automatisk regulering af en befolkningsgruppes indkomster i overensstemmelse med indkomst-udviklingen i øvrigt således ikke noget nyt pro-blem. Specielt kan det bemærkes, at de vanske-ligheder af teknisk art, der kan tænkes at opstå ved anvendelse af en række forskellige ind-komstoplysninger som indikatorer for regule-ring, som hovedregel vil være ganske de samme, som er behandlet af de tidligere kommissioner, således at nærværende udvalg i visse tilfælde kan henholde sig til, hvad der allerede tidligere er konstateret herom.

Som allerede omtalt i slutningen af kapitel 1 i forbindelse med angivelsen i tabel 3 af visse talmæssige oplysninger om stigningen i folke-og invalidepensionen sammenholdt med arbejds-løn og ansat indkomst, findes der intet fuldt re-præsentativt materiale, der kan angive indkomst-udviklingen. Problemet er derfor ikke mindst at finde frem til et talmateriale, der - alt taget i betragtning - giver et billede, som med rimelig tilnærmelse kan antages at afspejle bevægelser-ne i indkomstudviklingen.

Oplysninger om indkomstmassen fremkom-mer i to forbindelser, nemlig dels som en fak-tor, der indgår i det særlige nationalregnskab, dels som materiale fra skatteligningen. Det er umiddelbart klart, at formålet med samlingen af disse oplysninger er forskelligt i de to tilfælde, og da også de metoder, ved hvilke materialet fremskaffes, er helt forskellige, er det for så

vidt naturligt, at der reelt er forskelle mellem tallene, hvilket i øvrigt næppe på forhånd kan antages at udelukke nogen af størrelserne.

Nationalindkomstberegningen tilsigter at op-gøre de indkomster, der skabes i erhvervene - d.v.s. i det store og hele hos selvstændige og lønmodtagere - og opgørelserne sker ved at an-vende statistik over produktionsværdi, råstof-forbrug, eksport, import o.s.v. Nationalindkom-sten indbefatter følgelig ikke de indkomster, som det offentlige skaber gennem udbetaling af folke- og invalidepension og andre sociale kon-tantydelse.

De fra skatteligningen hidrørende oplysning-er om indkomster fremkommer på grundlag af selvangivelserne, d.v.s., at de på den ene side medtager såvel indkomster skabt i erhvervene som indkomster opstået ved det offentliges ud-betaling af sociale ydelser, men på den anden side i modsætning til nationalindkomstbereg-ningen er opgjøret efter de fradrag, som borger-ne kan foretage på selvangivelserne for betalte skatter, forsikringspræmier, kontingenter m.v.

I det følgende undersøges i afsnit I proble-merne omkring anvendelsen af reguleringsfak-torer, der kan opstilles på grundlag af (A) ind-komststørrelser og deraf afledede tal fra natio-nalregnskabet, dels på grundlag af (B) ind-komstbegreber fra den på grundlag af skattelig-ningen opstillede indkomststatistik.

Ved en gennemgang af de tekniske mulighe-der for at tilvejebringe en ændret regulering af pensionerne har udvalget overvejet, om der fo-religger anvendeligt talmateriale, som vel ikke angiver selve indkomstudviklingen, men som dog med tilnærmelse kan antages at give et bil-lede af denne. Sådanne oplysninger kunne even-tuelt findes inden for lønstatistikken, og man har derfor i et særligt afsnit II nærmere be-handlet de problemer, dette materiale fremby-der.

For at en størrelse på tilfredsstillende måde skal kunne anvendes som reguleringsgrundlag for pensionerne, er det ikke nok, at den giver et rimeligt billede af svingningerne i det alminde-lige indkomstniveau. Det er endvidere af betyd-ning, om

- 1) reguleringsgrundlaget er entydigt og let til-gængeligt, og selve beregningen nyder kvalificeret tillid,
- 2) oplysning om ændringer foreligger nogen-lunde hurtigt.

Såfremt den her omhandlede regulering kombineres med en pristalsregulering, jfr. bemærkningerne herom i kapitel 4, bliver det under 2) nævnte forhold mindre påtrængende.

Når det overvejes, hvilke mulige reguleringsfaktorer der er til rådighed, og hvilke krav der må stilles til sådanne faktorer, bør endvidere følgende tages i betragtning:

Hvis udviklingen i »det almindelige indkomstniveau« måles ved ændringer i den aktive befolknings indkomster før fradrag for skatter m.v., er der - uanset hvilken indkomstmasse, der lægges til grund - en væsentlig forskel mellem denne størrelse og den indkomst, som den aktive befolkning kan disponere over til forbrug og opsparing (den disponible indkomst), idet en betydelig del af denne bruttostørrelse overføres til det offentlige igennem skattebetalingen. For den aktive befolkning kan der derfor være væsentlige forskelle i *udviklingen* i den samlede

indkomst og den disponible indkomst. For folke- og invalidepensionisterne m.fl. er de to indkomststørrelser i alle de tilfælde, hvor indtægten udelukkende eller næsten udelukkende består af pension, derimod stort set sammenfaldende, idet disse persongrupper kun i ringe udstrækning betaler skat. En fast tilknytning mellem folkepensionen og bruttoindkomsten for den aktive befolkning kan derfor give pensionisterne en anden udvikling i den disponible indkomst end den udvikling, som gælder for befolkningen som helhed.

Den følgende gennemgang har til formål at vise, i hvilket omfang de mulige reguleringsfaktorer fra de to nævnte hovedgrupper — I indkomststørrelser og II lønninger - kan opfylde betingelserne for, at de med rimelighed kan danne grundlag for reguleringen af folke-, invalide- og enkepensionen.

I. DET ALMINDELIGE INDKOMSTNIVEAU

A. Indkomststørrelser og deraf afledede tal fra nationalregnskabet

Som foran anført, blev der i 1952 afgivet en udvalgsbetænkning, der bl.a. behandlede spørgsmålet om mulighederne for regulering af arbejder- og tjenestemandslønninger efter ændringer i landets almindelige velstand. Til brug ved de forskellige overvejelser i denne forbindelse var opstillet et såkaldt »velstandstal«.

Som udgangspunkt for dette tal var anvendt den reale nationalindkomst pr. indbygger, der angiver samfundets årlige produktive indsats pr. indbygger udtrykt i mængde. Denne størrelse, der udregnes ud fra nettonationalindkomsten målt i faste priser, bortser fra prisbevægelserne, således at en regulering efter »velstandstal« måtte suppleres med en regulering også efter prisudviklingen. Da ændringer i bytteforholdet over for udlandet ikke kommer til udtryk i denne nationalindkomst, måtte tallet korrigeres for sådanne ændringer. Endvidere blev det anset for rigtigst også at foretage en korrektion for de ændringer i høsten, der ikke skyldes varige produktivitetsforøgelser, men vejrliget.

Efter en gennemgang af de forskellige problemer fandt det omhandlede udvalg, at det hverken kunne anses for hensigtsmæssigt eller praktisk muligt at anvende et »velstandstal« til

regulering af lønnen. I redegørelsen anføres bl.a. herom:

»Uanset, at nationalindkomstberegningerne fra år til år bliver stadig bedre underbygget, fordi nyt velegnet materiale tilvejebringes, er beregningen af nationalindkomsten i faste priser og dermed af »velstandstallet« behæftet med stor usikkerhed, hvortil kommer, at beregningerne ikke er så let tilgængelige og overskuelige, som det må ønskes, hvor det drejer sig om tal, der har direkte økonomisk betydning for store kredse af befolkningen.

Desuden vil beregningen først kunne tilendebringes på et ret sent tidspunkt efter den periode, i hvilken ændringerne er indtrådt, med mindre man i endnu højere grad skal slå af på sikkerheden; dette ville indebære, enten at reguleringen »slæbte efter« i endnu højere grad end den nuværende pristalsregulering, eller at der måtte ske en foreløbig regulering med påfølgende efterregulering.«

I tiden siden afgivelsen af denne betænkning er der fremkommet forskellige nye betragtninger med hensyn til, hvilke størrelser der princi-

pielt er anvendelige som indikatorer for »velstandsudviklingen«.

Det er herved bl.a. fremhævet, at såvel produktivtænderinger som prisænderinger, herunder ænderinger i bytteforholdet over for udlandet, direkte kommer til udtryk i nettonationalproduktet i løbende priser. Denne størrelse kan derfor principielt anvendes som grundlag for en regulering, der tager hensyn både til prisudviklingen og til produktivtænderingen. Nettonationalproduktet må dog også i dette tilfælde tilpasses for de tilfældige ænderinger i høsten og bør tillige - efter de nyere synspunkter — tillægges gaver modtaget fra udlandet.

Ud fra et produktivtæssynspunkt har det været anset for rigtigst at anvende nationalproduktet i kostpriser, d.v.s. uden indirekte skatter, men tillagt subsidier. Ud fra et velfærdssynspunkt er det derimod hævdet, at det er rimelige-

re at foretage beregningen i markedspriser, således at indirekte skatter indgår i nationalproduktet. Det har også været diskuteret, om de pågældende tal skal beregnes pr. indbygger eller i forhold til de beskæftigede i samfundet.

Helt uanset, om beregningen foretages i faste eller løbende priser, er der dog fortsat stor usikkerhed knyttet til beregningen af såvel nationalproduktet som eventuelle andre faktorer, der kunne udledes af nationalregnskabet, således at disse tal kun dårligt kan siges at opfylde de synspunkter, der foran er opstillet for reguleringsgrundlaget, hvorfor tallene — efter nærværende udvalgs opfattelse - i praksis må anses for uegnede som reguleringsgrundlag for folkepensionen m.v. Udvalget har derfor ikke nærmere redegjort for konsekvenserne af regulering på dette grundlag.

B. Indkomstbegreber fra indkomststatistikken

Inden for dette hovedområde foretages der opgørelser eller beregninger af såvel den ansatte som den samlede indkomst. For den ansatte (skattepligtige) indkomsts vedkommende foreligger der opgørelser af såvel hele befolkningens indkomst som af gennemsnitsindkomsten for forskellige befolkningsgrupper. Vedrørende den samlede indkomst offentliggøres kun beregning for hele befolkningen, men herudover foretages der, siden indførelsen af folkepensionens mindstebeløb, en særlig beregning af den gennemsnitlige bruttoindkomst for forsørgere.

Alle indkomstopgørelser foretages af Det statistiske Departement på grundlag af materiale, der stilles til rådighed af ligningsmyndighederne.

Befolkningens *samlede indkomst* fremkommer ved, at der til den opgjorte ansatte indkomst uden fradrag af de nedslag i indkomstansættelsen, der gives folkepensionister m.fl., lægges beregnede beløb for de i indkomstansættelserne fratrukne personlige skatter og forsikringspræmier. Vedrørende »øvrige fradrag« har man - første gang for indkomsterne i 1958 - på grundlag af en undersøgelse af forholdet mellem ansat og samlet indkomst i 1956, anslået disse til at andrage 1.500 mill, kr., jfr. Statistiske Meddelelser 1961, side 8.

Da folkepensionens mindstebeløb for ægtepar blev fastsat til 9 pct. af den gennemsnitlige

bruttoindkomst for forsørgere, blev der til brug ved fastsættelsen af mindstebeløbet ved første udbetaling den 1. oktober 1957 af Det statistiske Departement foretaget en beregning af bruttoindtægten for forsørgere i 1954. Der er siden hvert år foretaget en sådan beregning, senest vedrørende indkomsten i 1958, der anvendes som grundlag for bestemmelsen af mindstebeløbet pr. 1. april 1961.

Ved disse særlige beregninger opgøres bruttoindkomsten med udgangspunkt i den gennemsnitlige ansatte (skattepligtige) indkomst for forsørgere. Hertil lægges dels et skattebeløb, der beregnes på grundlag af den almindelige statistik over udskevne skatter m.v., dels et beløb svarende til samtlige de øvrige fradragsposter på selvangivelsen. Disse sidste poster kan ikke opgøres på grundlag af det materiale, der normalt er til rådighed for Det statistiske Departement, bl.a. fordi en del selvangivelser kun indeholder oplysning om den skattepligtige indkomst, men ikke om den samlede indkomst og de forskellige fradrag. Der blev derfor - til brug ved fastsættelsen af mindstebeløbet pr. 1. oktober 1957 - foretaget en særlig stikprøveundersøgelse, der kunne vise fradragenes størrelse. De dengang beregnede fradragsbeløb er siden anvendt i forbindelse med fastsættelsen af mindstebeløbet. En nyere - mere omfattende - engangsundersøgelse, som Departementet, som

foran nævnt, har foretaget gældende for de samlede indkomster i 1956, viste i øvrigt god overensstemmelse med undersøgelsen fra 1954. Det statistiske Departement gør i denne forbindelse opmærksom på, at navnlig de sognekommunale myndigheder vanskeligt så sig i stand til at give oplysninger om de samlede indkomster, hvilket er årsagen til, at man kun har indhentet dette materiale for året 1956.

En undersøgelse af, hvilke problemer der knytter sig til anvendelsen af oplysninger fra indkomststatistikken som reguleringsgrundlag for folkepensionen m.v., kan opdeles i 1) de problemer, der hænger sammen med opgørelsen af den samlede indkomstmasse, og 2) de problemer, der specielt er knyttet til gennemsnitsberegningen. Derefter vil der blive foretaget en gennemgang specielt af a) bruttoindkomst og b) ansat indkomst.

1) Opgørelsen af den ansatte indkomst finder sted på grundlag af de af skatteyderne til ligningsmyndighederne selvangivne indtægter. Den ansatte indkomsts størrelse er således nøje knyttet til de til enhver tid gældende fradragsregler i skattelovgivningen, hvorfor væsentlige ændringer i disse regler vil medføre, at man ikke umiddelbart kan anvende den offentliggjorte indkomst som reguleringsgrundlag, da dette vil kunne fremkalde ganske ubegrundede ændringer i den udbetalte folkepension. Man må derfor foretage korrektioner i denne indkomst for de ændrede fradragsregler eller eventuelt ved særlige kædeberegninger opretholde kontinuiteten i beregningsgrundlaget.

Indkomstens størrelse er endvidere påvirket af de bevidste eller ubevidste fejl og unøjagtigheder, som er knyttet til selvangivelserne. En mere effektiv skatteligning vil således medføre en stigning i indkomsten og dermed give anledning til en forhøjelse af folkepensionen.

I øvrigt kan opmærksomheden henledes på, at folkepensionisternes indtægter indgår i den indkomstmasse, der danner grundlaget for indkomststatistikken. Hvis reguleringen af pensionerne i henhold til de sociale love opbygges på indkomststatistikken, vil der derfor være en vis sammenhæng mellem den regulerende og den regulerede størrelse.

2) Størrelsen af den samlede indkomstmasse er ikke i sig selv et anvendeligt reguleringsgrundlag, idet den er påvirket af antallet af indkomstagere. Indkomsten må derfor beregnes

som gennemsnitstal for alle eller for en bestemt gruppe personer.

Beregningen kunne principielt foretages ud fra gennemsnitsindkomsten for forsørgere, og grundlaget ville da på dette punkt svare til det, der anvendes for folkepensionens mindstebeløb, som reguleres efter svingningerne i den gennemsnitlige bruttoindkomst for samtlige forsørgere. En på dette grundlag foretagen beregning betyder imidlertid, at ændringer i skattelovgivningens forsørgerbegreb kan medføre forskydninger i reguleringsgrundlaget, der ikke skyldes reelle indkomstændringer.

Et eksempel på en sådan forskydning foreligger ved ændringen af forsørgerbegrebet ved ligningsloven af 14. december 1957, hvorefter bl.a. tidligere gifte for fremtiden kun blev betragtet som forsørgere, såfremt de faktisk forsørgede andre. Da den personkreds, der herved overførtes til ikke-forsørgergruppen, bl.a. omfattede mange gamle, inaktive med gennemgående små indtægter, steg forsørgernes gennemsnitsindtægt væsentligt mere end svarende til den reelle indtægtsstigning. Statistisk Departement har således i forbindelse med beregningen af gennemsnitsindkomsten for 1957 anslået, at denne ville have udgjort ca. 12.900 kr. i stedet for 14.100 kr., hvis forsørgerbegrebet ikke var blevet ændret. Ved ligningsloven af 15. december 1959 skete der påny ændring i, hvilke grupper der ved skatteberegningen stilles som familieforsørgere; herefter beskattes som forsørgere bl.a. alle skattepligtige, der bortset fra størrelsen af deres skattepligtige indkomst opfylder betingelserne for at opnå nedslag i ansættelsen i medfør af ligningslovens § 22 (folkepensionister m.fl.). Dette betyder, at bl.a. mange gamle, inaktive tilbageføres fra gruppen ikke-forsørgere til forsørgere, således at den beregnede gennemsnitlige indkomst for forsørgere i 1959 vil være mindre end svarende til den faktiske indkomstændring i forhold til 1958, hvorimod den i højere grad, end tilfældet har været i 1957 og 1958, vil svare til stigningen siden 1956.

Hvis gennemsnitsindkomsten i stedet beregnes for samtlige indkomstansatte elimineres de særlige problemer, der knytter sig til ændringer i forsørgerbegrebet. Beregningen påvirkes dog i alle tilfælde af reglerne for, hvornår unge kan eller skal selvstændigt indkomstansættes. Denne påvirkning har hidtil været af mindre betydning, omend reglerne er blevet ændret flere gange i løbet af de senere år. I skatteåret 1951/52 (kalenderåret 1950) og de nærmest forudgående

år var det hovedreglen, at børn blev selvstændigt indkomstansat, når de var fyldt 15 år ved begyndelsen af det kalenderår, hvori indkomsten ansættes, medens bestemmelsen nu — efter gentagne ændringer — er, at hjemmeværende børn under 18 år som hovedregel sambeskattes med forsørgeren, medmindre barnet selv har haft en årsindtægt, der udgør mindst 1.000 kr.

De ændringer i reguleringsgrundlaget, der indtræffer som følge af sådanne lovændringer, kan modvirkes af korrektioner eller kædeberegninger, men beregningen af den regulerende størrelse gøres derved særdeles kompliceret og vanskeligt forståelig.

Der vil derfor fremkomme et lettere tilgængeligt reguleringsgrundlag, hvis den samlede indkomstmasse, der beregnes ved indkomststatistikken, opgøres f.eks. pr. indbygger eller pr. person i de aktive aldersgrupper, d.v.s., at gennemsnitsberegningen foretages for persongrupper, hvis størrelse ikke er påvirket af ændringer i skattelovgivningens bestemmelser. Et sådant reguleringsgrundlag vil også betyde, at en eventuel ophævelse af sambeskatningen af hustruindtægter bliver uden virkning på reguleringen. Reguleringsgrundlaget vil imidlertid under alle omstændigheder være påvirket af de gifte kvinders større eller mindre deltagelse i erhvervslivet.

Som det fremgår af det foranstående, vil indkomststatistikken - såfremt der skal foretages korrektioner for de væsentligste af de foran omtalte problemer — harmonere mindre godt med det første af de opstillede synspunkter om, at reguleringsgrundlaget bør være entydigt og let tilgængeligt og selve beregningen nyde kvalificeret tillid.

Heller ikke det andet af de opstillede synspunkter opfyldes for tiden særlig godt af indkomststatistikken, idet denne fremkommer så sent, at f.eks. reguleringen af mindstebeløbet foretages på grundlag af oplysninger om bruttoindkomsten i et år, der slutter godt 2 år (27 måneder), før reguleringen kan finde sted. Dette betyder, at der f.eks. kan fremkomme situationer, hvor den ændring, der på et tidspunkt skal reguleres for, faktisk ikke mere er aktuell. Tænker man sig således, at indkomsten i almindelighed et år er faldet, og man som følge deraf 2 år senere gennemfører en nedsættelse af folkepensionen m.v., vil der intet være til hinder for, at indkomsten da atter er steget, således at reguleringen i forhold til den aktuelle indkomstudvik-

ling går den forkerte vej. En efterslæbning af denne karakter kan ikke modvirkes, selv om reguleringen eventuelt kombineres med en pristalsregulering, idet indkomster og priser ikke nødvendigvis følges ad, og en regulering opad for eventuelle prisstigninger ville i hvert fald kun give pensionisterne dækning for deres stigende udgifter, men ikke andel i indkomststigningen.

a. Gennemsnitlig bruttoindkomst.

Størrelsen af folkepensionens mindstebeløb er efter reglerne i lov om invalide- og folkepension knyttet til den gennemsnitlige bruttoindkomst for forsørgere, idet mindstebeløbet for ægtepar udgør 9 pct. af denne indkomst, således som den senest er beregnet af Det statistiske Departement, medens pensionen til enlige udgør $\frac{2}{3}$ af beløbet for ægtepar.

Som følge heraf har det været nærliggende for udvalget at vise virkningerne, hvis fastsættelsen af den indtægtsbestemte folkepension - og dermed også af invalide- og enkepension - finder sted på tilsvarende måde.

I tabel 9 er vist den gennemsnitlige bruttoindkomst for forsørgere i hele landet 1949-1958. For årene 1954-1958 er anført de (afrundede) beløb, der har dannet udgangspunkt for fastsættelsen af mindstebeløbet i perioden 1957-1961. For årene 1949-1953 har man beregnet gennemsnitsindkomsten på samme måde, som Departementet har anvendt for årene 1954-1958. Dette betyder bl.a., at man også for disse år har regnet med, at fradrag ud over skatter har udgjort det beløb, der blev beregnet ved den nævnte stikprøveundersøgelse.

Tabel 9- Gennemsnitlig bruttoindkomst for forsørgere, hele landet 1949-1958

	Kr.	Indek
1949	8.600	100
1950	9.200	107
1951	9.800	114
1952	10.400	121
1953	10.800	126
1954	11.300	131
1955	11.700	136
1956	12.400	144
1957	14.100	164
1958	15.000	174

Til sammenligning bemærkes, jfr. i øvrigt tabel 2 foran, at folke- og invalidepensionen som følge af detailpristallets stigning fra 1949 til 1958 er reguleret med 42 pct., og den samle-

de stigning i folkepensionen i denne periode har været på 69 pct.

Som det fremgår af tabellen, har der i årene frem til 1956 været en årlig stigning i gennemsnitsindkomsten på 5-8 pct. i forhold til indkomsten i 1949. For året 1957 viser tabellen en ekstraordinær stærk stigning i den beregnede gennemsnitsindkomst som følge af den omtalte ændring af forsørgerbegrebet. Uden denne ændring ville indkomsten for 1957 — efter de af Det statistiske Departement foretagne beregninger - have svaret til indeks 150 i stedet for 164.

Til videre illustration er det endvidere i den følgende tabel 10 vist, hvorledes pensionsbeløbene havde udviklet sig siden 1949 sammenlignet med de faktisk udbetalte pensions-(aldersrente-) beløb, såfremt pensionen havde været reguleret i forhold til ændringerne i den gennemsnitlige bruttoindkomst for forsørgere i hele perioden. Udgangspunktet for beregningen er den fulde aldersrente inkl. faste tillæg pr. 1. april 1949, over for hvilken er sat den beregnede gennemsnitsindkomst for kalenderåret 1946, der ville have været den senest foreliggende ved regulering pr. 1. april 1949. Ved beregningen er man gået ud fra renten i hovedstaden og gennemsnitsindkomsten for hele landet, hvilket nærmest synes at svare til den faktiske situation, der fremover vil foreligge ved en sådan regulering, idet folkepensionen da, som tidligere omtalt, vil være den samme i hele landet.

Således som det nærmere omtales i kapitel 4, kan en regulering af folkepensionen efter indkomståndringer næppe indføres, uden at der yderligere tilvejebringes mulighed for hensynet til eventuelle prisændringer i den periode på mere end to år, der ligger mellem det år indkomstreguleringen vedrører og udbetalingstidspunktet. I modsat fald vil kraftige prisændringer midlertidigt kunne medføre betydelige *ændringen* i pensionernes realværdi. Uanset, at en nærmere omtale af kombinationen indkomstregulering - pristalsregulering først findes i kapitel 4, har man herefter i den følgende tabel 10 regnet med, at en sådan kombination anvendes. Det er de således pr. 1. april 1949 indkomst- og pristalsregulerede beløb, der i det opstillede eksempel skal udgøre samme beløb, som den faktisk udbetalte aldersrente på dette tidspunkt, nemlig 3.169 kr. Pensionens grundbeløb, der fastsættes i forhold til den gennemsnitlige bruttoindkomst for forsørgere i 1946 er følgelig no-

get lavere end den faktiske rente pr. 1. april 1949.

I tabellens kol. 2 er vist de beløb, der fremkommer, hvis pensionen alene havde været reguleret efter gennemsnitsindkomsten i den betragtede periode. I kol. 3 angives pensionsbeløbene, når disse er reguleret såvel efter indkomstændringer som prisændringer. De sidstnævnte beløb er i kol. 4 sat i forhold til de faktisk udbetalte renter (pensioner).

Det bemærkes, at beløbene pr. 1. april 1960 og 1961 er sat i parentes, idet disse - som følge af den omtalte omlægning af skattelovgivningens forsørgerbegreb fra 1957, der beregningsmæssigt har fået virkning i disse to år — ikke er sammenlignelige med tallene fra de foregående år.

Tabel 10. Folkepension for ægtepar reguleret i forhold til ændringerne i den gennemsnitlige bruttoindkomst for forsørgere. 1. april 1949 - 1. april 1961.

	Faktisk udbetalt pension (rente) ægtep., hovedst.	Beregnet pension			Kol. 3 kol.' 1
		Kol. 1 Kr.	Kol. 2 Kr.	Kol. 3 Kr.	
1. april 1949	3.169	2.964	3.169	100,0	
L. april 1950	3.362	3.118	3.296	98,0	
1. april 1951	3.827	3.320	3.778	98,7	
1. april 1952	3.961	3.477	4.186	105,7	
1. april 1953	4.126	3.723	4.304	104,3	
1. april 1954	4.112	3.936	4.090	99,5	
1. april 1955	4.406	4.203	4.337	98,4	
1. april 1956	4.695	4.363	4.756	101,3	
1. april 1957	5.058	4.541	5.104	100,9	
1. april 1958	5.370	4.716	5.192	96,7	
1. april 1959	5.520	4.994	5.354	97,0	
(1. april 1960)	5.668	5.703	6.045	106,7)	
(1. april 1961)	5.724	6.050	6.298	110,0)	

Som det fremgår af tabellen, ville en ordning, der i 1949 havde knyttet aldersrenten til den beregnede gennemsnitsindkomst for forsørgere frem til 1. april 1960, meget nær have givet rentemodtagerne (pensionisterne) den samme rente (pension), som de faktisk har fået udbetalt. Navnlig i tiden umiddelbart inden folkepensionens indførelse ville forskellen have været ringe.

Det tilføjes, at resultatet er stærkt påvirket af, i hvilket år ændringen gennemføres. Såfremt

dette i det opstillede eksempel var sket i 1950, ville de i kol. 4 anførte procenter alle være blevet højere, hvorimod de ved en indførelse i 1952 var blevet lavere.

Som anført, er en af årsagerne til, at den beregnede gennemsnitlige bruttoindkomst for forsørgere er mindre velegnet som reguleringsgrundlag, at ændringer i skattelovgivningens forsørgerbegreb øver en direkte indflydelse, der herved - ganske ubegrundet — vil få betydning for pensionernes størrelse. Denne vanskelighed ville blive elimineret, såfremt man i stedet anvendte den gennemsnitlige bruttoindkomst for samtlige indkomstansatte.

Der foreligger, som tidligere omtalt, ingen løbende opgørelse over størrelsen af alle fradrag, beregnet for samtlige indkomstansatte. Der blev, som nævnt, samtidig med opgørelsen af fradragene i 1956 for forsørgere foretaget en tilsvarende opgørelse for samtlige indkomstansatte. Imidlertid gælder de forhold, der kan gøre det vanskeligt at anvende den gennemsnitlige bruttoindkomst for forsørgere som reguleringsgrundlag for folkepension m.v. — navnlig den almindelige usikkerhed ved beregningen og den omstændighed, at ændringerne i bruttoindkomsten ikke svarer til ændringerne i befolkningens disponible indkomst - i helt samme omfang for den gennemsnitlige bruttoindkomst for samtlige indkomstansatte.

b. Ansat (skattepligtig) indkomst.

En del af vanskelighederne ved at anvende den beregnede bruttoindkomst som grundlag for reguleringen af folkepension m.v. skyldes,

at bruttoindkomsten ikke kan opgøres nøjagtigt, men må beregnes, således at den usikkerhed, der er knyttet til beregningen af fradragene, indgår i tallene. Endvidere spiller det en rolle, at den gennemsnitlige bruttoindkomst for de indkomstansatte ikke samtidig er udtryk for den disponible indkomst. Den ansatte indkomst fremgår derimod direkte af det statistiske materiale, og den er tillige den af samtlige foreliggende indkomststørrelser, der med størst tilnærmelse er udtryk for den disponible indkomst for befolkningen. Uanset, at de øvrige tidligere omtalte vanskeligheder stadig består, må den ansatte indkomst derfor anses for bedre egnet som reguleringsgrundlag end bruttoindkomsten. Udvalget har dog været opmærksom på, at det kan få indflydelse på den disponible indkomst, såfremt det offentlige gennem hel eller delvis overtagelse af udgifter, som hidtil har været afholdt af denne indkomst, i væsentlig grad ændrer den mængde af goder og tjenesteydelser, den enkelte direkte kan råde over.

Ved dette reguleringsgrundlag kan der ligeledes være tale om at anvende indkomsten specielt for forsørgere, for samtlige indkomstansatte eller beregne gennemsnitsindkomsten for grupper, hvis størrelse ikke påvirkes af skattelovgivningens regler, f.eks. samtlige indbyggere eller det samlede antal personer i de aktive aldersgrupper.

I tabel 11 er vist den gennemsnitlige ansatte indkomst for forsørgere, samtlige indkomstansatte og for samtlige indkomstansatte bortset fra lærlinge og elever samt personer ude af erhverv fra indkomståret 1949 til 1958.

Tabel 11. Gennemsnitlig ansat indkomst for forsørgere, samtlige indkomstansatte og samtlige indkomstansatte \pm elever m.v. og personer ude af erhverv 1949-1958.

	Forsørgere		Samtlige indkomstansatte		Samtlige indkomstansatte \pm elever m. v. og personer ude af erhverv	
	Kr.	1949 = 100	Kr.	1949 = 100	Kr.	1949 = 100
1949	6.481	100	5.169	100	5.736	100
1950	7.109	110	5.616	109	6.300	110
1951	7.484	115	5.921	115	6.649	116
1952	7.946	123	6.269	121	7.041	123
1953	8.231	127	6.514	126	7.330	128
1954	8.580	132	6.803	132	7.681	134
1955	8.889	137	7.061	137	7.985	139
1956	9.445	146	7.554	146	8.486	148
1957	10.601	164	7.812	151	8.757	153
1958	11.196	173	8.223	159	9.206	160

Som det fremgår af tabellen, har gennemsnitsindkomsten for alle tre grupper næsten nøj-

agtigt udvist den samme stigning fra 1949 til 1956. Indkomstbeløbene for årene 1957 og

1958 viser derimod virkningerne af den omtalte ændring af forsørgerbegrebet, der bevirkede, at forsørgernes gennemsnitsindkomst udviste en ekstraordinær stigning i disse år.

Indeks for forsørgernes gennemsnitlige ansatte indkomst i tabel 11 viser ligeledes ret god overensstemmelse med indeks for forsørgernes gennemsnitlige bruttoindkomst i tabel 9 foran, idet der dog for enkelte år er tale om afvigelser på 2-3 points. En fast tilknytning af pensionernes størrelse til den gennemsnitlige ansatte indkomst i perioden 1949-1961 ville derfor have medført omtrent samme virkning for pensionsbeløbene som en tilknytning til den gennemsnitlige bruttoindkomst. Med hensyn til konsekvenserne af en sådan reguleringsmetode kan der derfor henvises til tabel 10 foran. Når gennemsnitsindkomsten i den betragtede periode procentvis har udviklet sig omtrent ens for brutto- og nettostørrelserne, er dette ikke udtryk for, at der altid vil være sådan overensstemmelse, men alene for det tilfældige resultat af de faktisk gennemførte skatteændringer sammenholdt med den faktiske udvikling af bruttoindkomsterne. Herved kan endvidere bemærkes, at »øvrige fradrag« er påvirket af lovgivningen — f.eks. forsikringsfradragene - men i den betragtede periode er disse fradrag holdt konstante bortset fra regulering af folkepensionsbidrag. Principielt burde »øvrige fradrag« have været reguleret.

Som tidligere omtalt, vil der fremkomme et lettere tilgængeligt reguleringsgrundlag, hvis gennemsnitsberegningen foretages for persongrupper, hvis størrelse ikke er påvirket af ændringer i skattelovgivningens bestemmelser. Et reguleringsgrundlag udregnet på denne måde vil endvidere være rimeligt, såfremt beregningen — således som det er sket i sidste del af tabel 11 - indskrænkes til at omfatte den »aktive« del af befolkningen. I dette tilfælde vil resultatet være påvirket af eventuelle ændringer i indkomststatistikens erhvervsgruppeinddeling, herunder af den nøjagtighed, hvormed de »inaktive« faktisk bliver opgjort i de »inaktives« grupper.

Man har herefter i den følgende tabel 12 vist udviklingen i den samlede ansatte indkomst opgjort dels pr. indbygger, dels pr. indbygger i alderen 20-64 år, idet indbyggertallet i denne aldersgruppe er antaget at give et tilnærmet udtryk for det samlede antal »aktive«.

Tabel 12. Samlet ansat indkomst opgjort i gennemsnit pr. indbygger og pr. indbygger i alderen 20-64 år, 1949-1958.

	Pr. indbygger		Pr. indbygger i alderen 20-64 år	
	Kr.	1949 = 100	Kr.	1949 = 100
1949	2.511	100	4.319	100
1950	2.748	109	4.753	110
1951	2.885	115	5.015	116
1952	3.053	122	5.327	123
1953	3.152	126	5.555	129
1954	3.316	132	5.828	135
1955	3.440	137	6.068	140
1956	3.642	145	6.452	149
1957	3.770	150	6.698	155
1958	3.971	158	7.072	164

Udviklingen i den samlede ansatte indkomst opgjort pr. indbygger har procentvis meget nær været den samme som udviklingen i de i tabel 11 anførte gennemsnitsindkomster for samtlige indkomstansatte og samtlige indkomstansatte fælærlinge, elever m.v. og personer ude af erhverv, således at en regulering på disse forskellige grundlag kun ville have givet små forskelligheder.

Ser man på tallene for den samlede ansatte indkomst opgjort pr. indbygger i alderen 20-64 år, vil man finde en gradvis stigende afvigelse fra de øvrige talrækker, dog især fra gennemsnittet for samtlige indkomstansatte og opgørelsen pr. indbygger. Dette skyldes, at det i periodens løb stigende antal »inaktive« er holdt uden for gennemsnitsberegningen, medens deres stigende indkomster indgår i denne. En gennemsnitsberegning af denne art må dog blive noget vilkårlig, og en regulering på dette grundlag ville medføre ændringer, som ikke har relation til de faktiske indkomstforskydninger.

Til videre illustration er i tabel 13 vist, hvorledes pensionsbeløbene havde udviklet sig i perioden 1. april 1949 - 1. april 1961 sammenlignet med de faktisk udbetalte pensions-(aldersrente-) beløb, såfremt pensions størrelse havde været reguleret i forhold til ændringerne i den ansatte indkomst, beregnet pr. indbygger i hele perioden. Ligesom ved sammenligningen i tabel 10 er den fulde aldersrente til ægtepar i hovedstaden pr. 1. april 1949 anvendt som udgangspunkt sammen med den beregnede gennemsnitlige indkomst i 1946, og pensionsbeløbene er ligesom i tabel 10 angivet såvel eksklusiv som inklusiv pristalsregulering.

Tabel 13. Folkepension for ægtepar reguleret i forhold til ændringerne i den ansatte indkomst, beregnet pr. indbygger, 1. april 1949 - 1. april 1961.

	Faktisk udbetalt pension (rente) ægtep., hovedst.	Beregnet pension		Kol. 3 i pct. af Kol. 1
		Ekskl. pristalsregulering	Inkl. pristalsregulering	
	Kol. 1 Kr.	Kol. 2 Kr.	Kol. 3 Kr.	Kol. 4 Pct.
1. april 1949	3.169	2.964	3.169	100,0
1. april 1950	3.362	3.106	3.283	97,7
1. april 1951	3.827	3.302	3.758	98,2
1. april 1952	3.961	3.462	4.168	105,2
1. april 1953	4.126	3.791	4.382	106,2
1. april 1954	4.112	3.978	4.133	100,5
1. april 1955	4.406	4.212	4.347	98,7
1. april 1956	4.695	4.348	4.739	100,9
1. april 1957	5.058	4.573	5.140	101,6
1. april 1958	5.370	4.745	5.224	97,3
1. april 1959	5.520	5.024	5.386	97,6
1. april 1960	5.668	5.199	5.511	97,2
1. april 1961	5.724	5.477	5.702	99,6

En ordning, hvorefter aldersrenten i 1949 var blevet knyttet til den ansatte indkomst beregnet pr. indbygger, havde i perioden til og med 1959 givet næsten helt det samme resultat som en sammenknytning med den gennemsnitlige bruttoindkomst for forsørgere, jfr. tabel 10 foran. Medens en beregning for 1960 og 1961 ikke med rimelighed kunne foretages på grundlag af bruttoindkomsten for forsørgere, fremgår også tallene for disse år af tabel 13.

Som tabellens sidste kolonne viser, ville en i 1949 indført regulering efter den ansatte indkomst opgjort pr. indbygger suppleret med en pristalsregulering have givet pensionisterne omtrent samme beløb, som de faktisk har modtaget. For enkelte år midt i den betragtede periode ville beløbene være blevet lidt større end de faktisk udbetalte, medens de i de senere år, d.v.s. efter folkepensionens indførelse, var blevet lidt lavere.

På samme måde, som det er omtalt i forbindelse med tabel 10, bemærkes, at virkningerne af den ændrede reguleringsordning er afhængige af, i hvilket år ordningen indføres.

II. LØNNINGER

Som det fremgår af det foranstående, imødekommer de reguleringsfaktorer, der lader sig udtrække af indkomststatistikken og ganske særligt nationalregnskabet, kun delvis de synspunkter, der er opstillet i indledningen til nærværende kapitel. Uanset, at det kun er disse faktorer, der kan siges at afspejle udviklingen i »det almindelige indkomstniveau«, har udvalget derfor tillige overvejet, om der inden for lønningsområdet findes størrelser, der med så stor tilnærmelse er udtryk for »det almindelige indkomstniveau«, at de - ud fra de i kommissoriet givne forudsætninger - kan anvendes som reguleringsgrundlag for folke-, invalide- og enkepensionen.

En generel vanskelighed ved at anvende lønningsområdet som udtryk for »det almindelige indkomstniveau« er for det første, at området alene omfatter lønninger, men ikke andre erhvervsgruppers indkomster, og for det andet, at lønstatistikken kun findes for udvalgte områder. Endvidere kan det nævnes, at lønstatistikken kun indeholder oplysninger om bruttolønninger, og svingninger i løntallene viser således ikke ændringerne i lønmodtagernes disponible indkomst.

Det er således kun i det omfang, lønstatistikken er repræsentativ for samtlige lønmodtagere, og svingninger i lønnen er overensstemmende med svingninger i den øvrige befolknings indkomster, at lønstatistikken kan give et fuldgældigt udtryk for udviklingen i »det almindelige indkomstniveau«.

Som omtalt i indledningen til dette kapitel, er det af betydning, at den størrelse, der eventuelt skal finde anvendelse som reguleringsgrundlag for folke- og invalidepensionen m.v., er nogenlunde let tilgængelig. Inden for lønningsområdet synes der herefter alene at kunne være tale om at overveje, hvorvidt reguleringen af pensionerne kan opbygges på grundlag af enten Dansk Arbejdsgiverforenings statistik over den gennemsnitlige timefortjeneste for arbejdere i håndværk og industri eller et udtryk for udviklingen i tjenestemandslønningerne. Af umiddelbart tilgængelige lønstatistiske oplysninger findes herudover alene de ved landbrugstællingerne konstaterede lønninger inden for landbruget. Dette materiale kan imidlertid vanskeligt selvstændigt komme i betragtning i nærværende forbindelse.

A. Arbejdslønnen i håndværk og industri

Den gennemsnitlige timefortjeneste i håndværk og industri offentliggøres for hvert kvartal af Det statistiske Departement på grundlag af det lønstatistiske materiale, der stilles til rådighed af Dansk Arbejdsgiverforening.

Under hensyn til, at der efter arbejdsmarkedets overenskomstafslutning i foråret 1958 gradvist er foretaget en reduktion af det ugentlige antal arbejdstimer fra 48 timer til 45 timer, og denne reduktion i det væsentlige er blevet kompenseret med en forhøjelse af timelønnen, kan bevægelserne i den gennemsnitlige timefortjeneste ikke direkte anvendes som målestok for udviklingen i lønindkomsterne. Da det må forudses, at der ved fremtidige overenskomster kan blive tale om en yderligere arbejdstidsnedsættelse, måtte en eventuel regulering på dette grundlag derfor knyttes til en beregnet årsløn.

Anvendeligheden af den gennemsnitlige årsfortjeneste som reguleringsfaktor for pensionerne i henhold til de sociale love kan på samme måde, som det er sket foran i afsnit I, bedømmes ud fra de opstillede særlige synspunkter.

Fordelene ved denne størrelse er især (1), at materialet fremkommer i let tilgængelig form og uden tvivl accepteres som et forholdsvis rigtigt udtryk for den pågældende gruppes lønninger. I denne forbindelse kan det i øvrigt nævnes, at den gennemsnitlige timefortjeneste for faglærte arbejdere danner grundlaget for beregningen og reguleringen af sygekassegrænsen. Ved den omtalte omregning fra timeløn til årsløn indføres der dog et usikkerhedsmoment for perioder, inden for hvilke der foretages en gradvis nedsættelse af arbejdstiden, idet denne ikke normalt kan antages at følge samme regler for hele arbejdsmarkedet.

Dernæst må det nævnes (2), at det lønstatistiske materiale fremkommer knap 1/2 år efter udløbet af den periode, statistikken vedrører, således at en regulering på dette grundlag kunne foretages hurtigere end efter de faktorer, der er omtalt i afsnit I.

Blandt ulemperne ved denne størrelse som reguleringsfaktor må i første række nævnes dens ringe grad af repræsentativitet for indkomst-udviklingen i almindelighed.

Den omhandlede lønstatistik omfatter knap 300.000 arbejdere af i alt omkring 1,5 mill. arbejdere og funktionærer. Hertil kommer, at der

alene er tale om beskæftigede inden for håndværk og industri m.v. og kun beskæftigede ved virksomheder tilsluttet Dansk Arbejdsgiverforening. Da disse virksomheder gennemgående er blandt de større og næsten udelukkende omfatter virksomheder i de større byer, og da der endvidere slet ikke er landbrugsbedrifter med, er det rimeligt at antage, at en gennemsnitsløn for samtlige arbejdere ville afvige herfra. Hertil kommer — hvilket i forbindelse med regulerings-spørgsmålet er det afgørende — at bevægelserne i lønningerne inden for udsnittet ikke i alle tilfælde følger bevægelsen i lønningerne i almindelighed.

Såfremt en højere grad af repræsentativitet skulle opnås, måtte der foretages korrektioner for landbrugslønninger — på grundlag af de særlige oplysninger fra landbrugstællingerne — og for funktionærlønninger.

Dette vil imidlertid i praksis være umuligt, idet der ikke i Danmark findes en egentlig lønstatistik for funktionærer, jfr. i øvrigt herved den i 1958 fra et særligt udvalg afgivne betænkning (nr. 194) om udbygning af den danske lønstatistik. Oplysning om funktionærlønninger fremkommer stort set alene i form af oversigter over visse tarifmæssige lønninger.

Endelig bemærkes, at en sammenregning til et enkelt tal af de forskellige lønoplysninger for funktionærer, industriarbejdere og landarbejdere, der kan være tale om at anvende, i sig selv vil frembyde betydelige problemer, bl.a. fordi det ikke er klart, hvilken vægt der i denne forbindelse skal lægges på de enkelte tal. Et løntal tilvejebragt på den her omtalte måde ville ikke længere være et let tilgængeligt reguleringsgrundlag, og forskellen mellem enten at foretage en egentlig regulering på grundlag af en sådan sammensat størrelse eller at ændre pensionerne ud fra en almindelig vurdering af den økonomiske situation ville antagelig nærmest blive af teoretisk art.

Til de anførte betragtninger kommer endelig usikkerheden om, hvorvidt de nævnte lønninger og indkomsterne for andre befolkningsgrupper, der ikke er lønmodtagere, udvikler sig i samme takt. En regulering baseret på den gennemsnitlige timefortjeneste ville derfor i visse situationer kunne medføre, at der ved pensionens regulering ikke i rimeligt omfang kunne tages hen-

syn til en eventuel anden udvikling i andre store befolkningsgruppers indkomster.

Til belysning af lønningernes udvikling har man i den følgende tabel 14 for mandlige arbejdere i håndværk og industri i hele landet anført beregnede årslønninger for perioden 1949/50 - 1959/60 sammenholdt med udviklingen i ansat indkomst.

Tabel 14- Beregnede gennemsnitlige årslønninger red fuld beskæftigelse for mandlige arbejdere i 1949/50 — 1959/60 sammenholdt med udviklingen i gennemsnitlig ansat indkomst pr. indkomstansættelse, ¹⁾

	Beregnet årsløn		Ansæt indkomst pr. ansættelse
	Kr.	Indeks	Indeks
1949/50	7.905	100	100
1950/51	8.512	108	109
1951/52	9.398	119	115
1952/53	10.004	127	121
1953/54	10.232	129	126
1954/55	10.803	137	132
1955/56	11.214	142	137
1956/57	12.105	153	146
1957/58	12.699	161	151
1958/59	13.050	165	159
1959/60	13.510	171	...

¹⁾ Ansæt indkomst vedrører kalenderåret.

Som det klart fremgår af tabellen — og en sammenligning med tabel 9 foran — har der i perioden 1949-59 været ret betydelige forskelle

mellem udviklingen i lønindeks og indkomstindeks, når udgangspunkt tages i løn og indkomst i 1949/50. For denne periode har udviklingen i arbejdslønnen inden for håndværk og industri derfor næppe været repræsentativ for udviklingen i »det almindelige indkomstniveau«. Den største forskel i udviklingen findes fra 1950/51 til 1951/52. Havde man derfor, i stedet for at lade indeksrækkerne tage sit udgangspunkt i 1949/50, f.eks. betragtet udviklingen siden 1951/52, ville årsløn og ansat indkomst i denne periode have udviklet sig omtrent på samme måde. Valget af udgangspunkt for sammenligningen vil således i høj grad være bestemmende for, hvor god overensstemmelse man finder mellem udviklingen i talrækkerne.

Under hensyn til, at ændringer i arbejdslønnen ikke giver udtryk for ændringer i den disponible indkomst og til, at det foreliggende materiale, der vedrører lønnen i håndværk og industri m.v., ikke altid og med stor tilnærmelse kan siges at give udtryk for svingninger i »det almindelige indkomstniveau«, har udvalget fundet, at en viderebehandling af dette spørgsmål ligger uden for dets kommissorium. Udvalget har imidlertid drøftet en række af de mange vanskelige, tekniske problemer, der knytter sig til anvendelse af dette reguleringsgrundlag, men har ikke taget endelig stilling hertil, bl.a. fordi der i så fald måtte kræves gennemført en dybtgående undersøgelse i forbindelse med Dansk Arbejdsgiverforening, der udarbejder dette materiale.

B. Tjenestemandslønninger

Som anført i indledningen til nærværende kapitel, er det i lønningskommissionens betænkning af 1958 udtalt, at der ved fastsættelsen af det antal overenskomstportioner, hvormed tjenestemandslønninger og -pensioner eventuelt bør ændres, vil kunne tages hensyn til »lønudviklingen på det private arbejdsmarked, indkomstudviklingen i den øvrige del af samfundet, eventuelle ændringer i folkepensionsbidragets størrelse og andre forhold, som skønnes relevante ved fastsættelsen af tjenestemandslønningerne«.

Denne udtalelse i forbindelse med det forhold, at det teknisk set må anses for muligt enten at knytte folke-, invalide- og enkepensionen direkte til lønnen i en enkelt lønklasse, eller at fastsætte tillæg til folkepension m.v. svarende

til de overenskomstillæg, der udbetales til tjenestemænd **m.fl.**, har gjort det nærliggende at undersøge spørgsmålet nærmere om en eventuel sammenknytning mellem tjenestemandslønninger og folkepension.

I den følgende tabel 15 er vist udviklingen fra 1949/50 til 1958/59 i de årligt udbetalte tjenestemandslønninger for visse udvalgte tjenestemandsgupper sammenholdt med udviklingen i ansat indkomst. De anførte tal udgør lønningerne efter fradrag for pensionsbidrag og angiver for tidsrummet 1949/50 - 1957/58 slutløn for forsørgere i de pågældende lønningsklasser; for finansåret 1958/59 er for ufaglærte og faglærte tjenestemænd angivet lønnen på de løntrin, til hvilke de tidligere slutlønninger hen-

førtes i henhold til lønningsloven af 1958. Udviklingen er belyst for ufaglærte tjenestemænd (portører, postbude m.v.), faglærte tjenestemænd samt overassistenter og visse værk mestre

m.v. Der er overalt regnet med stedtillæg efter sats B (d.v.s. den i de større provinsbyer anvendte stedtillægssats).

Tabel 15. Årslønninger for visse tjenestemandsg grupper i 1949/50-1958/59 sammenholdt med udviklingen i gennemsnitlig ansat indkomst pr. skatteansat.

	Ufaglærte tjenestemænd		Faglærte tjenestemænd		Overassistenter m. v.		Ansats indkomst pr. ansættelse
	Kr.	Indeks	Kr.	Indeks	Kr.	Indeks	Indeks
1949/50	6.876	100	7.304	100	10.077	100	100
1950/51	7.416	108	7.844	107	10.951	109	109
1951/52	8.196	119	8.624	118	11.887	118	115
1952/53	8.988	131	9.416	129	12.857	128	121
1953/54	9.132	133	9.560	131	13.257	132	126
1954/55	9.792	142	10.220	140	14.099	140	132
1955/56	10.200	148	10.628	145	14.613	145	137
1956/57	11.016	160	11.444	157	15.679	156	146
1957/58	11.484	167	11.912	163	16.329	162	151
1958/59	12.178		12.926	177	18.053	179	159

Det ses af tabellen, at der er forskel på udviklingen i de enkelte tjenestemandslønninger i periodens løb. Medens lønningerne for ufaglærte tjenestemænd indtil 1957/58 var steget mest, og lønningerne for overassistenter m.v. var steget mindst, er som et resultat af lønreformen af 1958 tilvejebragt en ensartet lønudvikling siden da. Ændringer i det indbyrdes forhold mellem tjenestemandslønningerne, der også for enkelte grupper vedkommende kan finde sted uden for generelle lønreformer, er en følge af forskydninger i arbejdsmæssige eller andre forhold, der oftest vil være uden selvstændig betydning for fastsættelse af folkepensionen m.v. Dette gør det mindre rimeligt direkte at anvende lønningerne for en enkelt lønningsklasse som reguleringsgrundlag.

Endvidere fremgår det klart af tabellen, at der i perioden 1949-59 har været betydelige forskelle mellem udviklingen i indeks for tjenestemandslønningerne og i indeks for ansat indkomst pr. ansættelse, når udgangspunkt tages i løn og indkomst i 1949. Disse forskelle er her endnu større, end tilfældet er for lønninger i håndværk og industri.

Sammenligner man tallene i tabel 14 for årslønningerne for mandlige arbejdere i håndværk og industri med tallene for ufaglærte og faglærte tjenestemænd i tabel 15, vil man se, at tjenestemandslønningerne, der er lavere end de beregnede lønninger for arbejdere i håndværk og industri, i periodens løb har nærmet sig disse tal. Dette skyldes i nogen grad ønsket om, at tjenestemandslønnen tilpasses lønnen i det pri-

vate erhvervsliv, men en årsag må også søges i de stedfundne ændringer i tjenestemandsgoderne værdi, specielt de nedsættelser, der ved tjenestemandsløvgivningen i 1958 gennemførtes for tjenestemandspensionerne, og som delvis er blevet kompenseret gennem en forhøjelse af kontantlønningerne. Den særlige relative stigning for tjenestemandslønningerne - navnlig i de sidste år - er således i et vist omfang overflytning af et løngode fra en form til en anden.

For den betragtede periode har udviklingen i tjenestemandslønningerne således i endnu mindre grad end udviklingen i lønningerne for arbejdere i håndværk og industri været repræsentative for udviklingen i »det almindelige indkomstniveau«. Et reguleringsgrundlag for de sociale pensionsordninger hentet fra dette lønområde vil derfor ikke være egnet ud fra de i udvalgets kommissorium givne forudsætninger.

Til det anførte kan yderligere føjes, at tjenestemandenes overenskomsttillæg fastsættes under hensyntagen til en række forhold, der enten slet ikke, eller kun i begrænset omfang, kan være relevante for ændringer i folkepension m.v. Som eksempler kan nævnes ændringer i arbejdstiden på det private arbejdsmarked og ændringer i folkepensionens størrelse og fradragsregler. Specielt må hensynet til folkepensionen ved fastsættelsen af tjenestemandenes overenskomsttillæg anses for uforeneligt med en samtidig regulering af de sociale pensioner i overensstemmelse med ændringerne i tjenestemandslønningerne.

Endelig bemærkes, at statsjensestemændenes lovhjemlede forhandlingsret, der også omfatter fastsættelse af overenskomsttillægget, må antages at blive væsentligt påvirket af en ordning,

hvorefter forhandlingsresultatet uden videre overføres på andre — væsentlig større - befolkningsgrupper, der ikke har tjenestemandstatus.

III. INDKOMSTGRÆNSER OG TILLÆG TIL FOLKE-, INVALIDE- OG ENKEPENSION VED INDFORELSE AF SÆRLIG REGULERING FOR GRUNDBELØB

I de foregående afsnit I og II er alene behandlet spørgsmålet om regulering af folke-, invalide- og enkepensionens grundbeløb efter andre faktorer end pristal. Såfremt en ændring af reguleringsgrundlaget for pensionernes grundbeløb skal søges gennemført, må det overvejes, om regulering af indtægtsgrænser, tillæg til pensionerne og de særlige ydelser til invalider skal finde sted på samme grundlag som for grundbeløbene.

Efter de nuværende bestemmelser sker reguleringen i disse tilfælde efter ganske de samme regler, som gælder for pensionernes grundbeløb, d.v.s. i overensstemmelse med den procentvise ændring i detailpristallet, jfr. i øvrigt det i indledningen til kapitel 2 anførte.

Efter lovgivningens bestemmelser er alderstillæg og rådighedsbeløbet: til personlige tillæg

fastsat som en bestemt procentdel af grundbeløbene, således at disse tillæg automatisk vil blive ændret efter samme regler som grundbeløbene. Dette gælder derimod hverken for indtægtsgrænserne, de øvrige tillæg (f.eks. ægteskabstillæg, invaliditetstillæg og bistanstillæg) eller de særlige ydelser til invalider, idet disse grænser, tillæg og ydelser i lovgivningen er angivet med bestemte beløb.

Såfremt det anses for ønskeligt, at indtægtsgrænser, samtlige tillæg og ydelser skal bevare deres størrelse uændret i forhold til grundbeløbene, kan dette gennemføres på den måde, at de pågældende størrelser i loven fastsættes enten som en given procent af grundbeløbene eller eventuelt direkte i forhold til det valgte reguleringsgrundlag.

KAPITEL 4

Pristalsregulering som supplement til regulering efter andre faktorer end pristal

A. Det almindelige problem om en supplerende regulering efter pristal

Reguleringer opbygget på grundlag af de i kapitel 3 omtalte faktorer vil alle - bortset fra nettonationalindkomsten målt i faste priser - samtidig tage hensyn til såvel prisændringer som reale indkomståndringer, forstået som ændringer, der skyldes andre årsager end prisændringer.

Efter de gældende regler reguleres pensionerne i henhold til de sociale love to gange årligt efter detailpristallet: pr. 1. april på grundlag af januar-pristallet, og pr. 1. oktober på grundlag af juli-pristallet. Dette betyder, at pensionerne reguleres efter prisniveauets højde, således som dette kommer til udtryk i detailpristallet, der vedrører et tidspunkt 3 måneder før regulerings-tidspunktet. Da der kan gå indtil 6 måneder, før en prisændring kommer til udtryk i et regulerende detailpristal, kan der være en »efterslæbning« på højst 9 måneder i den nuværende pristalsregulering.

Indførelsen af en af de i kapitel 3 omtalte størrelser som reguleringsfaktor for folkepension m.v., vil - uanset hvilken af disse størrelser, der skal være grundlaget - medføre en væsentlig større »efterslæbning« end den nugældende pristalsregulering. Hertil kommer, at en regulering baseret på svingningerne i det almindelige indkomstniveau ikke kan foretages mere end en gang årligt.

Uanset, at en indkomstregulering på længere sigt vil give pensionisterne dækning for prisændringer, kan sådanne ændringer på kortere sigt — d.v.s., indtil de med en »efterslæbning«

giver sig til kende i indkomsttallene - medføre et midlertidigt fald i pensionernes reale værdi. Såfremt man også på kortere sigt vil sikre sig mod virkningerne, specielt af kraftigere prisstigninger, må indkomstreguleringen kombineres med en pristalsregulering.

Tænker man sig til eksempel, at pensionerne er indkomstreguleret pr. 1. april 1962 på basis af en faktor, der er udtryk for indkomsten i året 1959, skal den supplerende pristalsregulering dække ændringen i prisniveauet fra året 1959 til januar 1962. I det følgende år skal pristalsreguleringen dække ændringen fra året 1960 til januar 1963. Medens pristalsreguleringen en gang årligt (f.eks. pr. 1. april) således vil finde sted samtidig med, at der indkomstreguleres, vil den anden regulering (f.eks. pr. 1. okt.) alene indeholde en yderligere pristalsregulering for eventuelle prisbevægelser i det sidste halvår.

Den teknisk set enkleste måde at opbygge en sådan supplerende pristalsregulering på vil være til enhver tid at lade denne få udgangspunkt i det gennemsnitlige pristal i det år, for hvilket der er indkomstreguleret, og forhøje eller nedsætte pensionen - således som den er beregnet ved indkomstreguleringen — med den procent, hvormed pristallet er steget eller faldet fra udgangspunktet til januar, resp. juli i udbetalingsåret. Ved de i tabellerne 10 og 13 foretagne beregninger er denne metode anvendt, og i overensstemmelse med den hidtil gældende praksis er der regnet med 100 pct. dækning for pristalsændringer.

Dette system indebærer, at der skal anvendes skiftende udgangspunkter både for beregningen af reguleringens procent (nemlig pristalsgennemsnittet for det år, på basis af hvilket indkomstreguleringen er foretaget) og for beregningen af reguleringsportionens størrelse (nemlig de beløb, hvortil pensionerne er fastsat på grundlag af indkomstreguleringen), medens det gældende system binder såvel reguleringsprocenten som reguleringsstørrelsen uforandret til niveauet i januar 1956.

Efter de nuværende regler kræves der til en reguleringsportion et udsving i detailpristallet på 2 pct. i forhold til januarpristallet 1956. Under det omtalte system med skiftende udgangspunkter vil det derimod ikke være helt rimeligt at opretholde denne ordning uændret. Hvis eksempelvis pristallet i det år, for hvilket der er indkomstreguleret, udgør 440, svarer en stigning på 2 pct. til en anden pointsændring end en stigning på 2 pct. ud fra et udgangspunkt på f.eks. 465. Det vil derfor antagelig være nærliggende at bestemme, at regulering skal foretages med den procent, f.eks. angivet med en decimal, hvormed pristallet er ændret.

Reguleringsbestemmelsen må antages fortsat at skulle udformes således, at der er en vis mindstegrænse for, hvor små prisændringer der

kan komme til udtryk i de udbetalte pensionsbeløb. Begrænsningen af reguleringsstørrelsen kan da enten foretages ved, at der direkte kræves, at pristalsreguleringen - før den overhovedet foretages - skal medføre en ændring af en vis størrelse i pensionsbeløbene, eller begrænsningen kan indbygges i afrundingsreglerne i lighed med, hvad der nu gælder for mindstebeløbet. Efter disse regler afrundes beløbet for ægtepar til nærmeste med 60 delelige beløb i kroner.

Ved indførelsen af en supplerende pristalsreguleringsordning af den skitserede art må det overvejes, om der i lighed med den hidtil gældende ordning som reguleringsgrundlag skal anvendes det egentlige detailpristal, eller om der skal anvendes et pristal af den i kapitel 2 omtalte art, d.v.s. et pristal, der udelader eller reducerer de poster i detailpristallet, som har mindre betydning for pensionisterne.

Ved afgørelsen af, om et sådant særligt pristal skal finde anvendelse under den omtalte reguleringsform, må det tages i betragtning, at pristalsreguleringen alene skal være foreløbig, samt at forskellen mellem virkningerne af regulering efter særpristal og det egentlige detailpristal, som påvist i kapitel 2, i de senere år kun har været beskedent.

B. Spørgsmålet om ensartethed i reguleringen efter pristal for de sociale pensionsordninger og for arbejder- og tjenestemandslønninger

Pristalsreguleringen vil, som det fremgår af det foranstående, under en supplerende reguleringsordning skulle sikre opretholdelse af pensionernes værdi ved prisændringer i det korte løb. Under det gældende system tager pristalsreguleringen af pensionerne også sigte på det lange løb. En kombination af indkomstregulering og pristalsregulering medfører derfor ganske klart en væsentlig svækkelse af pristalsreguleringens betydning. Som følge heraf får de problemer om det almindelige detailpristals egnethed som reguleringsfaktor for folkepensionen m.v., der er behandlet i kapitel 2, mindre vægt.

Pristalsreguleringen for pensionisterne får - ligesom dyrtidsreguleringen på arbejdsmarkedet - ved indførelse af en indkomstregulering kun supplerende karakter. Derfor trænger det spørgsmål sig på, om det er muligt - i stedet for at benytte den i afsnit A skitserede fremgangs-

måde - at tilvejebringe sammenfaldende regler for pristalsreguleringen på arbejdsmarkedet og for pensionisterne, idet det af mange betragtes som særdeles ønskeligt, at pristalsportioner til forskellige grupper af befolkningen kommer til udbetaling ved samme pristal.

Som udgangspunkt for en nærmere undersøgelse af mulighederne for at tilvejebringe en sådan løsning, foretages der derfor i det følgende en kort gennemgang af det grundlag, der for tiden anvendes ved pristalsreguleringen af pensionerne i henhold til de sociale love og af arbejder- og tjenestemandslønningerne. En mere omfattende gennemgang af de daværende regler findes i bilag I til den tidligere omtalte betænkning nr. 251, afgivet februar 1960 af Udvalget vedrørende lønregulering efter pristal.

Den indtægtsbestemte folkepension, invalide- og enkepensionen reguleres efter de gældende regler, ligesom størsteparten af de øvrige ydelser

i henhold til de sociale love, på basis af det almindelige detailpristal med pristallet for juli 1914 = 100. Udgangspunktet for reguleringen er siden folkepensionens indførelse dette pristal for januar 1956. Ændringer i pensionerne finder sted med 1 pct., 3 pct., 5 pct., 7 pct., o.s.v. for hver fulde 1 pct., 3 pct., 5 pct., 7 pct. o.s.v., detailpristallet er steget eller faldet i forhold til det i januar 1956 gældende tal. Et udsving i pristallet i forhold til januar 1956 på 2 pct. svarer til 8,2 points, hvilket vil sige, at der normalt kræves en ændring på 8 points, før regulering finder sted.

Savel arbejder- som tjenestemandslønninger og pensioner til tjenestemand reguleres på basis af et særpristal (det lønregulerende pristal), der udarbejdes af Det statistiske Departement ifølge lov nr. 162 af 14. juni 1957. I beregningen af særpristallet udelades: 1) afgifter i henhold til afsnit I i lov nr. 43 af 14. marts 1955 om forbrugsbegrænsende foranstaltninger (afgifter på manufakturvarer, beklædningsartikler, lædervarer, legetøj, radio m.v.), jfr. lov nr. 161 af 14. juni 1957 om ændring i nævnte lov, 2) de ved lov nr. 162 af 14. juni 1957 gennemførte forhøjelser af beskatningen af øl og vin, samt 3) den ved lov nr. 163 af 14. juni 1957 gennemførte forhøjelse af afgiften for tobaksvarer.

Indtil foråret 1961 er der ved pristalsreguleringen af lønningerne taget udgangspunkt i dette særpristal beregnet med juli 1914 = 100. For det private arbejdsmarked inden for hovedorganisationernes område var udgangspunktet for reguleringen et pristal på 429. For statens tjenestemænd og pensionister var udgangspunktet for regulering i opadgående retning et pristal på 430 og for regulering i nedadgående retning 435. For både arbejdere og tjenestemænd krævedes der til udløsning af en reguleringsportion en ændring på 6 points, men de forskellige udgangspunkter for regulering (i opadgående retning pristal 429 og 430 for henholdsvis det private og det offentlige arbejdsmarked) samt afvigende regler for dyrtidsportioners bortfald ved nedgang i pristallet medførte, at nogle pristalssituationer gav anledning til ændring i dyrtidstillæggets størrelse for den ene gruppe, men ikke for den anden.

I den overenskomst, der blev afsluttet af hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet i foråret 1961, blev pristalsreguleringen for arbejderlønninger ændret. Reguleringen foretages fortsat — således som loven af 14. juni 1957 bestemmer — på grundlag af særpristallet, men den

knyttes nu til pristallet beregnet med juli 1949 = 100, og udgangspunkt for reguleringen er dette pristal for januar 1961, der udgjorde 148. Ved stigning eller fald over 148 foretages regulering for hver fulde 3 points udsving, medens regulering ved pristal under 148 sker for hvert fulde 2 points udsving.

Da det skønnedes ønskeligt, at regulering af tjenestemandslønningerne så vidt muligt falder sammen med den tilsvarende regulering for det store flertal af andre lønmodtagere, blev reglerne for pristalsregulering af statens tjenestemandslønninger og -pensioner ændret ved lov nr. 147 af 20. maj 1961, således at denne regulering nu foretages på helt det samme grundlag og i samme takt som reguleringerne af arbejderlønningerne.

Der er således nu tilvejebragt fuld overensstemmelse mellem reglerne for udbetaling af dyrtidstillæg inden for nævnte to hovedområder, men da grundlaget for pristalsreguleringen af de sociale pensioner er et andet, vil der stadig opstå situationer, hvor tildeling eller bortfald af reguleringsportioner finder sted for en betydelig befolkningsgruppe og ikke for en anden.

Som det fremgår af det foranstående, er der på fire punkter forskel i bestemmelserne, nemlig 1) med hensyn til hvilket pristal, der anvendes ved reguleringen, 2) med hensyn til basisår for det anvendte pristal, 3) med hensyn til intervallerne mellem reguleringerne og 4) med hensyn til udgangsåret for reguleringen.

1) Medens folkepensionen m.v. reguleres efter bevægelserne i detailpristallet, sker reguleringerne af lønninger m.v. efter det omtalte særpristal, i hvilket der er udeladt forskellige indirekte skatter. Dette særpristal har været beregnet siden juli 1957. I den forløbne tid har forskellen mellem detailpristallet og særpristallet udregnet på basis af 1914 = 100, tre gange været 5 points og i alle øvrige tilfælde 6 points. Dette betyder, at reguleringen af pensionerne for tiden efter juli 1957 og til nu antagelig i alle tilfælde ville være blevet ganske den samme, enten reguleringsgrundlaget havde været detailpristallet eller særpristallet. Såfremt der herefter nu indføres en ny reguleringsordning for pensionerne, hvorefter regulering foretages med udgangspunkt i et pristal for juli 1957 eller senere, må det — med den gældende lovgivning — anses for usandsynligt, at denne vil give forskelligt resultat, eftersom der anvendes det ene eller det andet pristal. Der er således ikke i de konstaterede bevægelser noget argument for

at anvende et andet reguleringsgrundlag end særpristallet.

2) Basisåret for det pristal, der anvendes ved reguleringen af de sociale pensioner, er 1914, medens det for arbejder- og tjenestemandslønninger er 1949. Såfremt der skal tilvejebringes overensstemmelse mellem reguleringspunkterne for disse grupper, vil det være nødvendigt, at bestemmelserne for pensionerne i fremtiden knyttes til pristallet med basisår 1949. Da grundlaget for selve pristallets beregning er det samme, hvad enten der anvendes det ene eller det andet basisår, vil de to således beregnede pristal bevæge sig fuldstændigt parallelt bortset fra de tilfældige forskelle, der opstår, fordi pristallet altid er afrundet til et helt tal.

Selv om man i øvrigt ikke tilvejebringer ensartethed mellem reguleringsbestemmelserne for de sociale pensioner og for arbejdere og tjenestemænd, må det anses for praktisk at indføre et pristal med basis 1949 = 100 som reguleringsfaktor for pensionerne. Regulering kan foretages på ganske samme måde, som er omtalt foran i afsnit A.

3) Medens folkepension m.v. normalt reguleres for hver 2 pct. udsving i detailpristallet, sker pristalsreguleringen på det private og det offentlige arbejdsmarked i form af en forhøjelse eller nedsættelse af lønnen for hver fulde 3 points udsving i særpristallet udover 148, idet overskydende points henstår til næste regulering. For hver fulde 2 points udsving i særpristallet under 148 foretages ligeledes forhøjelse eller nedsættelse, idet også her overskydende points henstår til næste regulering. Selve reguleringen sker i form af udbetaling af særlige dyrtidstillæg, der er af forskellig størrelse, alt eftersom særpristallet er over eller under 148.

Overensstemmelse mellem reguleringspunkterne kan således kun opnås, såfremt der for folkepension m.v. sker den ændring, at der i fremtiden reguleres for hver henholdsvis 3 eller 2 points udsving i særpristallet. En sådan ændring af systemet behøver ikke at medføre nogen forandring i pensionisternes stilling, idet det hidtil gældende system, som omtalt i begyndelsen af nærværende afsnit B, i realiteten også har betydning, at regulering finder sted for et udsving i pristallet med et givet antal points. Størrelsen af reguleringsportionerne skal i givet fald blot fastsættes således, at de svarer til det procentvise udsving i forhold til særpristallet (148), der

sker ved en ændring af dette på henholdsvis 3 eller 2 points.

Den omtalte ændring medfører dog på et enkelt punkt en reel forandring i forhold til det gældende system. Efter dette sker ændringer - hvad enten pristallet stiger eller falder — på en sådan måde, at der til et bestemt pristal altid svarer det samme antal reguleringsportioner. Dette kan illustreres ved følgende opstilling:

Detailpristal	Reguleringsprocent
447-455	9
456-463	11
464-471	13
472-479	15

O.S.V.

Efter det for arbejder- og tjenestemandslønninger gældende system er reguleringen derimod i visse tilfælde forskellig, såfremt særpristallet efter at have været stigende går over til at falde. Dette kan illustreres igennem to opstillinger, der viser situationen, henholdsvis når særpristallet er stigende, og når det efter en stigning bliver faldende.

Regulering i opadgående retning:

Særpristal	Antal udbetalte reguleringsportioner
148-150	0
151-153	1
154-156	2
157-159	3

O.S.V.

Regulering i nedadgående retning, såfremt særpristallet har været 157-139:

-155	3
154-152	2
151-149	1

Princippet vil være det samme, uanset hvilken højde særpristallet har nået, før nedgangen sætter ind. Som det ses, er antallet af udbetalte reguleringsportioner i de to situationer kun det samme i de egentlige vendepunkter, altså f.eks. ved særpristal 151 og 154.

For pensionisterne vil ændringen af systemet betyde, at en nedadgående regulering udskydes noget, d.v.s., at der skal ske et forholdsvis større fald, end tilfældet er nu, før nedgangen indtræder, samt at et midlertidigt mindre fald ikke kommer til udtryk i pensionerne.

4) For at pristalsportionerne skal komme til udbetaling i helt samme takt på arbejdsmarkedet og for folkepensionister m.fl., må der endelig ske en tilpasning af udgangspunktet for reguleringen.

Da der ved pristalsreguleringen af arbejder- og tjenestemandslønningerne anvendes et fast udgangspunkt, må dette også være tilfældet for folkepensionen m.v., og den foran i afsnit A beskrevne metode til kombination af indkomst- og pristalsregulering kan derfor ikke benyttes. I praksis vil dette betyde, at indkomstreguleringen og pristalsreguleringen, ligesom for lønningernes vedkommende, må etableres som to selvstændige, sideløbende reguleringer. Heraf må indkomstreguleringen, som vist i kapitel 3, tænkes direkte at skulle ændre pensionernes grundbeløb.

Antallet af pristalsreguleringsportioner, der herefter teoretisk skulle komme til udbetaling, bestemmes efter det antal points, særpristallet er ændret fra det faste udgangspunkt og indtil det aktuelle udbetalingstidspunkt, jfr. i øvrigt foran under 3). Da prisændringer fra det faste udgangspunkt og indtil det tidspunkt, indkomstreguleringen vedrører, imidlertid indgår i de indkomstregulerede pensioner, ville pensionisterne i det omfang indkomstreguleringen samtidig er en prisregulering, få dobbelt pristalsdækning, såfremt samtlige de beregnede pristalsportioner kommer til udbetaling. For at undgå dette skal de pristalsportioner, der dækker pristalsstigningen fra det faste udgangspunkt til og med det år, indkomstreguleringen vedrører, fradrages i det teoretisk beregnede antal pristalsportioner.

Det er principielt underordnet, om man ved pristalsreguleringen tager udgangspunkt i et pristal af den ene eller den anden højde, når der alligevel samtidig med ændringen af systemet finder en nyfastsættelse sted af selve pensionen. Det mest praktiske vil imidlertid være at anvende

de det samme udgangspunkt, som anvendes ved arbejdsmarkedets regulering, nemlig særpristallet for januar 1961, der udgjorde 148. En nødvendig forudsætning herfor er dog, at der ikke ved den førstkommande indkomstregulering skal fratrækkes pristalsreguleringsportioner, der er knyttet til pristallene før januar 1961. Sådanne portioner indgår nemlig ikke i den teoretisk beregnede totale pristalsregulering, når denne tager sit udgangspunkt i særpristal 148 fra januar 1961. En gennemgang af de faktiske prisbevægelser viser imidlertid, at denne forudsætning er opfyldt, ¹⁾

Det skulle således være muligt direkte at knytte pristalsreguleringen af pensionerne til samme grundlag, som anvendes for arbejder- og tjenestemandslønninger.

Udvalget er opmærksom på, at regulering af pensionerne med faste dyrtidstillægsportioner under stigende prisniveau vil give stadigt ringere dækning, ligesom tilfældet er for arbejdere og tjenestemænd. Det kan derfor være ønskeligt fra tid til anden at revidere enten portionsstørrelserne eller reguleringsprocenten, selv om pensionerne - i modsætning til de nævnte lønninger - automatisk vil blive regulerede i forhold til udviklingen i det valgte udtryk for indkomstniveauet.

¹⁾ Det lønregulerende særpristal udgjorde for januar og juli kvartaler 1960 i gennemsnit 146,5. Såfremt der herefter fastsættes en afrundingsregel, hvorefter det fundne gennemsnit afrundes til det nærmeste hele tal, der afviger mindst fra udgangspunktet 148, vil den ovenfor nævnte situation ikke opstå. En afrundingsregel af denne udformning vil fremover være til fordel for pensionisterne, såfremt pristallet viser stigende tendens.

Deri følgende indkomstregulering skal foretages på basis af indkomsten i 1961, og de pristalsportioner, der eventuelt skal fratrækkes ved pristalsreguleringen, vil da også indgå i den teoretisk beregnede totale pristalsregulering, fordi de vedrører prisændringer i tiden efter januar 1961

