

# Det danske pensionssystem

- internationalt anerkendt, men ikke problemfrit



## **Det danske pensionssystem – internationalt anerkendt, men ikke problemfrit**

Det danske pensionssystem bliver fremhævet af mange. Nogle mener ligefrem, at det er verdens bedste. Trods dette er der løbende diskussioner om pensionssystemets indretning, og der er nu tilmed nedsat en pensionskommission.

Den flotte vurdering af det danske pensionssystem kan ses som et godt halvlegsresultat. Det er der to grunde til:

Danmark har været tidligt ude af startblokken med at opbygge et robust pensionssystem, som kan levere rimelige og holdbare pensioner på kort og lang sigt. Dette sikres gennem offentlige pensioner, arbejdsmarkedspensioner samt andre private pensionsordninger.

Vi har også gennemført reformer for at sikre, at der er råd til de offentlige pensioner. Vi har dermed forberedt os på, at der bliver flere ældre, og at levetiden stiger. Mange lande er ikke nået langt i denne proces, og står med dybe og vanskelige problemer på pensionsområdet. Selvom vi i denne sammenligning står godt, er det ikke et udtryk for, at vores system er perfekt eller problemløst.

Det danske pensionssystem befinder sig i en modningsproces. Lidt forenklet kan man sige, at vi er på vej fra et en-strengt til et fler-strengt pensionssystem. I dag er pensionerne i en overvejende grad offentlige og skattefinansierede. De obligatoriske private pensioner vil efterhånden spille en stigende rolle. Det skyldes især styrkelsen af arbejdsmarkedspensionerne siden starten af 1990'erne. Hertil kommer andre former for pensionsopsparing. Kort sagt, flere sparer mere op til pension.

Selvom disse ændringer har været fremsynede, er de ikke et resultat af en samlet plan. Det har været en løbende proces med ændringer og tilpasninger undervejs. Derfor er der god grund til at gøre status. Virker indretningen og samspillet mellem de forskellige pensionsformer hensigtsmæssigt? Er der den rette balance i systemet? Er der uhensigtsmæssigheder eller huller? Hvordan vil situationen se ud, når pensionssystemet er fuldt modnet?

Der er mange spørgsmål, og da det tager lang tid for ændringer på pensionsområdet at slå fuldt igennem, er det vigtigt med rettidig omhu. Samtidig er det vigtigt med stabile rammer og troværdighed. Borgerne skal have rimelig sikkerhed omkring de pensioner, de kan se frem til. Det er afgørende for den enkelte, at konsekvenserne af ændringer i opsparingen eller tidspunktet for tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet er rimeligt klare. Begge beslutninger skal planlægges i god tid, og tillid og troværdighed er af stor betydning.

# 1. Pensionssystemet – mål og indretning

At sikre rimelige pensioner for ældre medborgere er en central opgave for velfærdssamfundet. Derfor vurderes velfærdssamfundet også ofte på vilkårene for de ældre medborgere.

Et grundlæggende formål med et pensionssystem er, at det skal opfylde minimumskrav til levestandarden i alderdommen for alle ældre – uanset deres arbejdsmarkedshistorik eller andre forhold. Et andet hovedformål er, at pensionen sikrer, at tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet ikke er forbundet med et markant fald i levestandarden. Dette kræver en pension, der står i et rimeligt forhold til indkomsten i arbejdslivet. Det første formål handler primært om fordeling, mens det andet handler om pensionernes dækningsgrader.

At sikre rimelige levevilkår for ældre medborgere rejser derfor også nogle forsikringsmæssige aspekter. Levevilkårene for ældre afhænger af mange forhold, som kan ændre sig med alderen. Pensionen skal vare hele livet. Det rejser et fundamentalt spørgsmål – hvordan sikrer man sig, at pensionen slår til gennem hele livet, når man ikke ved, hvor længe det varer? Familiesituationen kan også ændre sig. Hvordan sikrer man sine efterladte – ægtefælle/ samlever og børn – ved dødsfald? Helbredsvilkårene kan ligeledes ændre sig med store konsekvenser for ens behov og økonomi.

## Det danske pensionssystem

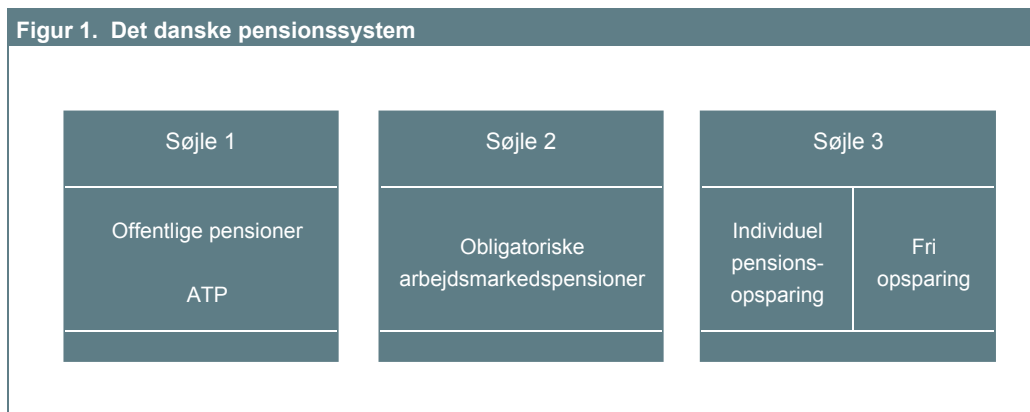
Indretningen af pensionssystemet skal således tilgodesee tre formål: fordeling, dækningsgrader og forsikring. Det danske system er opbygget omkring tre strenge eller søjler, *jf. figur 1*.

Den *første* søjle indeholder de offentlige pensioner. Velfærdssamfundet sikrer en pension for alle. Denne pensionsrettighed gælder resten af livet, og pensionens størrelse afhænger af indkomst- og formueforhold. De offentlige pensioner er finansieret via skatterne. Hertil kommer ATP, der er lovpligtig og omfatter en meget stor del af befolkningen.

Den *anden* søjle består af arbejdsmarkedspensionerne. De er baseret på frivillige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, men de er obligatoriske for den enkelte, der er omfattet af overenskomsten. Bidragene betales gennem arbejdslivet, og danner sammen med afkastet heraf grundlaget for den senere pension (inklusive eventuelle forsikringsarrangementer).

Den  *tredje* søjle indeholder den private opsparring, der er individuel og dermed frivillig for den enkelte. Dette kan være opsparring i skattebegunstigede pensionsordninger, hvor midlerne er bundet. Det kan også være opsparring uden for pensionssektoren i form af bl.a. værdipapirer og friværdi i bolig mv.

Arbejdsdelingen i det danske pensionssystem er således, at de offentlige pensioner tilgode- ser velfærdssamfundets mål om at sikre en vis levestandard for alle ældre medborgere. Ar- bejdsmarkedspensionerne har til hovedopgave at sikre, at pensionen står i et rimeligt for- hold til ens indkomst som erhvervsaktiv. Den private opsparing giver den enkelte mulighed for at øge forbrugsmulighederne yderligere og tilpasse til individuelle behov. I alle tre søjler er der også indeholdt forsikringselementer.



## 2. De offentlige pensioner – en sikring mod lav indkomst

Grundstenen i det offentlige pensionssystem er folkepensionens grundbeløb. Folkepensionen er en rettighed for alle og udbetales fra folkepensionsalderen og resten af livet. Udbetaling af grundbeløbet forudsætter dog, at man ikke har en høj erhvervsindkomst og opfylder krav til opholdstid i landet.

Grundbeløbet kan suppleres af offentlige tillægsydelse, der alle er afhængige af indkomstforhold, men også kan afhænge af formueforhold og individuelle behov, *jf. tabel 1*.

**Tabel 1: Offentlige pensionsydelse – kriterier for tildeling**

Ydelse	Erhvervsindkomst	Anden indkomst	Formue	Behovsbestemt
Folkepensionens grundbeløb	X			
Folkepensionens pensionstillæg	X	X		
Ældrecheck	X	X	X	
Varmetillæg	X	X		X
Boligyldelse og helbredstillæg	X	X	X	X

Kilde: Se [www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem](http://www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem) for nærmere dokumentation.

De offentlige pensioner er en rettighed for alle. Det kaldes også for en tilsagnsbaseret ordning, da man har et tilsagn om en pension fra det offentlige. Den enkelte borger kender således i princippet den pension, man i fremtiden vil modtage fra det offentlige. Dette er selvfølgelig med det forbehold, at der politisk kan komme ændringer af regler og beløb for de offentlige pensioner.

De offentlige pensioner finansieres af skatter. Der er her to afgørende aspekter. Den enkeltes rettigheder er ikke knyttet til ens skattebetalinger. Skattefinansierede offentlige pensioner indebærer derfor omfordeling. Den anden afgørende egenskab er, at pensionerne til dagens ældre hovedsageligt betales via skatter pålagt dagens erhvervsaktive. Forskellige generationer er dermed bundet sammen.

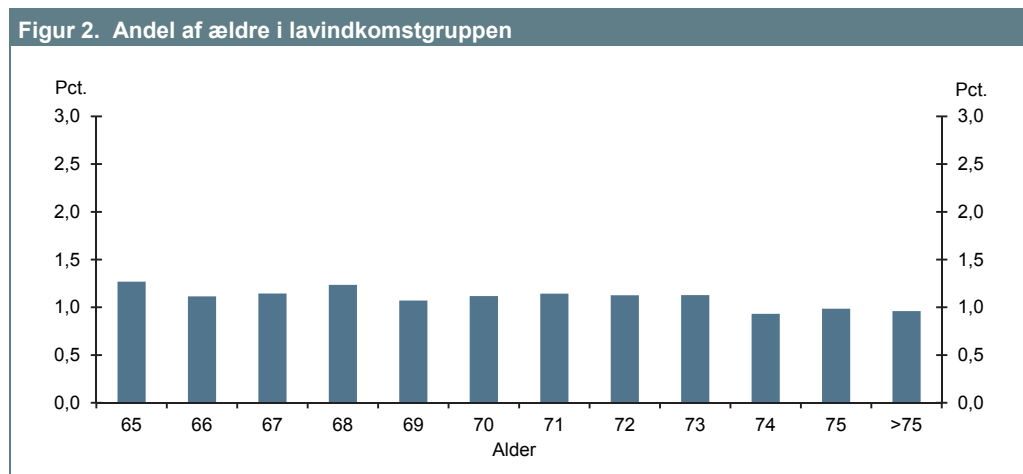
Veludbyggede offentlige pensioner stiller krav om modsvarende skatteindtægter. Skatter har negative incitamenteffekter som reducerer den økonomiske aktivitet i samfundet og dermed også de samlede skatteindtægter. Denne negative effekt skal sættes i forhold til fordelene ved de veludbyggede offentlige pensioner.

Den første søjle i pensionssystemet indeholder – ud over de skattefinansierede pensionsydelse – også ATP. Det skyldes, at ATP er en lovbaseret ordning, der omfatter lønmodtagere og modtagere af overførselsindkomster. Da ATP er obligatorisk, individuel, bidragsbaseret og reguleres af arbejdsmarkedets parter, har ordningen imidlertid på mange punkter samme egenskaber som en arbejdsmarkedspension.

### Offentlige pensioner giver en god økonomisk sikring i alderdommen

De offentlige pensioners primære opgave er således fordelingspolitisk. De offentlige pensioner er tilgængelige for alle med det formål at sikre rimelige levevilkår for alle ældre i samfundet. Dette forstærkes af tillæg målrettet de økonomisk svageste pensionister.

Hvorvidt de fordelingspolitiske mål nås kan vurderes ud fra forskellige undersøgelser. Et pejlemærke er antallet af personer, der har en indkomst under den såkaldte lavindkomstgrænse i et enkelt år, *jf figur 2*. Som det fremgår ligger andelen kun omkring 1 procent for aldersgrupper på 65 år eller derover.



Kilde: Se [www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem](http://www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem) for nærmere dokumentation.

Bruges den officielle fattigdomsgrænse som målestok, er der endnu færre over 65 år, der er omfattet. En stor del af denne gruppe, der falder under grænsen, har ikke boet i landet længe nok til at modtage den fulde pensionsydelse - såkaldte brøkpensionister. Samlet må det konkluderes, at de offentlige pensioner er et værn mod dårlige økonomiske vilkår for de ældre.

### 3. Arbejdsmarkedspensioner

Arbejdsmarkedspensioner er aftalt som led i et ansættelsesforhold eller ved kollektiv overenskomst mellem arbejdsmarkedets parter. I den offentlige sektor samt på bl.a. LO/DA området er arbejdsmarkedspensionerne fastlagt ved kollektiv overenskomst. På andre områder har nogle virksomheder indgået aftaler om en pensionsordning som led i ansættelsesforholdet.

Opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne tog fart i begyndelsen af 1990'erne. I 1991 blev arbejdsmarkedspensioner indført på LO/DA området, og den andel af lønnen der indbetales til pension – bidragssatserne – er i flere omgange hævet til aktuelt 12 pct. af bruttolønnen. Størrelsen af bidragssatserne afhænger af det konkrete ansættelsesforhold, og der er dermed variation i, hvor stor en andel af lønnen, de enkelte lønmodtagere sparer op. Fx er bidragssatsen 17 pct. for personer med lange videregående uddannelser i den offentlige sektor – hvor dog ikke alle lønelementer/tillæg er pensionsgivende.

Arbejdsmarkedspensioner er frivillige i den forstand, at de er aftalt som del af en overenskomst mellem arbejdsmarkedets parter. For den enkelte lønmodtager er deltagelse obligatorisk. Med udbredelse af arbejdsmarkedspensioner er der således kommet et betydeligt obligatorisk eller tvunget element i pensionsopsparingen. Det er begrundet i, at mange ellers vil undlade at spare op til pension, samt at det offentlige ikke kan forventes at kunne yde pensioner, der giver en tilstrækkelig dækningsgrad.

Mange af arbejdsmarkedspensionerne er fortsat under opbygning. Først efter 2040 vil alle lønmodtagere gå på pension med en arbejdsmarkedspension, der er opbygget gennem hele arbejdslivet og på basis af de nuværende bidragssatser. For en LO-arbejder, der har indbetalt et pensionsbidrag på 12 pct. i hele arbejdslivet, kan udbetalingen fra den private pensionsordning fx udgøre ca. 125.000 kr. om året *jf. figur 3*.

Det vil imidlertid tage endnu længere tid, inden det gælder for alle årgange af pensionister, at de kan trække på en arbejdsmarkedspension, der er opbygget gennem hele arbejdslivet.

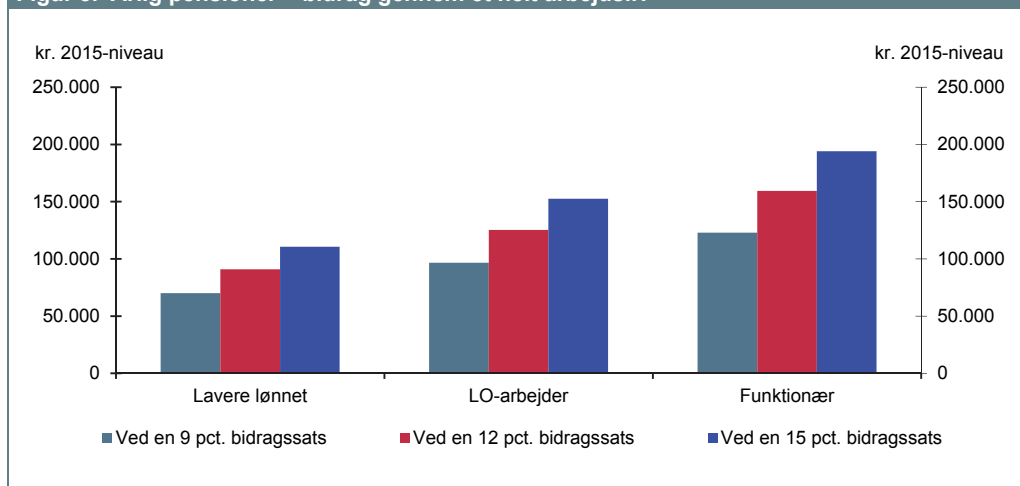
En afgørende egenskab ved arbejdsmarkedspensionerne er, at de er bidragsbaserede og individuelle. Det vil sige, at den enkeltes bidrag sammen med det løbende afkast tilskrives en individuel konto, som udgør pensionsformuen, der danner grundlag for de udbetalte pensioner. For den enkelte er der således en klar sammenhæng mellem indbetalinger og rettigheder. Selvom indbetalingerne er obligatoriske, er der ikke tale om en skat, da indbetalingerne netop tilskrives en individuel konto, der danner grundlag for ens pension.

En stor del af arbejdsmarkedspensionerne kommer til udbetaling som livsvarige alderspensioner, det vil sige, en pensionsydelse resten af livet. Desuden indeholder arbejdsmarkedspensioner også forsikringsdækninger, såsom ægtefælledækning og børnepension ved dødsfald og dækning ved invaliditet før pensionsalderen.

Bidragbaseret pensionsopsparring har den fordel, at man herved får et markedsafkast af sin pensionsopsparring. Afkastet skal ses i forhold til usikkerheden. Markedsafkastet på obligationer og aktier kan svinge meget, med konsekvenser for pensionsformuen og dermed de fremtidige pensioner. Betydningen af opsparing og lønniveau for ens pension er illustreret i *figur 3* for forskellige indkomstgrupper og bidragsniveauer.

Arbejdsmarkedspensionerne medvirker til at sikre en pension, der står i rimeligt forhold til ens erhvervsindkomst. Dette sker direkte ved at bidragene er udmålt som en andel af ens indkomst. Selvom der er forsikringselementer knyttet til arbejdsmarkedspensionerne, så vil de som udgangspunkt give pensioner som afhænger af indkomsterne gennem arbejdslivet. Dette understreger, at den fordelingsmæssige virkning af pensionssystemet primært kommer fra indretningen af de offentlige pensioner.

**Figur 3. Årlig pensioner – bidrag gennem et helt arbejdsliv**



Kilde: Se [www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem](http://www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem) for nærmere dokumentation.



## 4. Individuel opsparing til pension

De private individuelle pensionsordninger giver den enkelte fleksibilitet og mulighed for at tilpasse pensionen til sin egen situation. Den frivillige pensionsopsparing er skattebezugstiget under forudsætning af, at opsparingen er bundet til pension.

For nogle grupper er det nødvendigt at foretage individuel opsparing, hvis forbrugsmulighederne skal være uændrede efter pensionstidspunktet. Det gælder fx for personer, der ikke har været omfattet af en arbejdsmarkedspension i deres arbejdsliv, og som derfor har behov for individuel opsparing til pension for at sikre rimelige forbrugsmuligheder som pensionist.

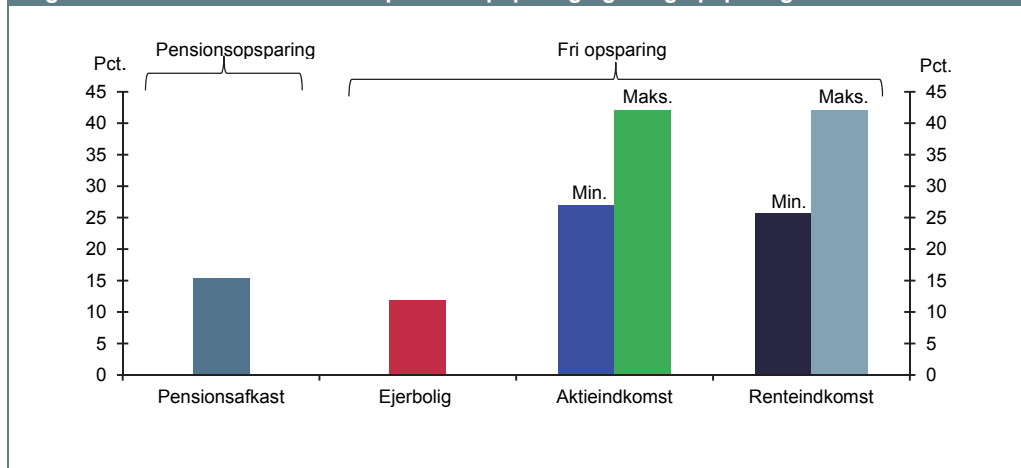
Det gælder også for selvstændige. Personer med høje indkomster kan også have et ønske om at spare yderligere op for at sikre sig at samlede pension står i et rimeligt forhold til indkomsten som erhvervsaktiv.

Individuel opsparing til pension kan ske ved indbetalinger til pensionsordninger, opsparing i egen virksomhed, almindelig fri opsparing i værdipapirer eller oparbejdelse af friværdi i ejerbolig.

De skattemæssige vilkår for opsparing til pension er imidlertid meget forskellige på tværs af opsparingsmuligheder. Beskatningen afhænger således af, om opsparingen sker i pensionsordninger, hvor opsparingen er bundet indtil pensionstidspunktet, eller i fri opsparing. Også for den fri opsparing er der stor forskel mellem fx opsparing i værdipapirer eller ved oparbejdelse af friværdi i ejerbolig, *jf. figur 4*, der viser skattesatser på afkastet af forskellige opsparingsformer.

De forskellige skattemæssige vilkår for privat opsparing påvirker både opsparingsniveauet og sammensætningen af den private opsparing. Disse problemstillinger vedrører hele befolkningens opsparing til pension.

Figur 4. Skattesatser for bunden pensionopsparing og øvrig opsparing



Kilde: Se [www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem](http://www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem) for nærmere dokumentation.

Der har gennem tiderne været forskellige skattebegunstigelser af pensionsopsparingen. Ud over en relativ lav beskatning af afkastet af pensionsopsparing har fradraget for indbetalinger også ofte haft en større værdi end værdien af den efterfølgende beskatning på udbetalingstidspunktet. Modstykket til skattebegunstigelserne har været, at opsparingen har været bundet til pension. Skattereformer mv. har medført, at disse skattebegunstigelser af pensionsopsparing er nedbragt til et væsentligt lavere niveau i dag.

Der er også øvre grænser for, hvor store beløb, der årligt kan indsættes på individuelle skattebegünstigede ordninger. Argumentet for sådanne grænser har været, at der ikke er behov for at understøtte en meget stor pensionsopsparing for personer med meget høje indkomster. Omvendt kan sådanne grænser give problemer for fx selvstændige med indkomster, der kan svinge meget fra det ene år til det andet.

Effekten af skattebegünstigelser afhænger af, i hvor høj grad den enkelte reagerer på de økonomiske incitamenter. Fordelen ved denne type pensionspolitik er, at man giver den enkelte en fleksibilitet og mulighed for tilpasning til egen situation. Man kan også se det som en fleksibel mulighed for, at den enkelte kan supplere den tvungne opsparing. Ulempen er, at man ikke på denne måde kan sikre sig, at alle får sparet op til pension. Der er også en mulighed for, at man giver skattebegünstigelser til nogle, der ville have sparet op under alle omstændigheder.

## 5. Den samlede pensionsdækning

Det overordnede billede af pensionernes niveau og sammensætning kan illustreres ved at betragte såkaldte dækningsgrader. Med dækningsgrad forstås den samlede disponible indkomst som pensionist set i forhold til den disponible indkomst som erhvervsaktiv. Desto mindre dækningsgrad, jo lavere er pensionen set i forhold til indkomsten som erhvervsaktiv.

Dækningsgraden er et relativt mål, dvs. pensionen ses i forhold til tidligere erhvervsindkomst. En lavere dækningsgrad ved en højere indkomst er derfor ikke nødvendigvis ensbetydende med en lavere pension i kroner.

Dækningsgrader kan opgøres på mange måde. Et eksempel er vist i *figur 5* for ”nybagte” folkepensionister, dvs. gruppen af 66 årige i 2012. Den samlede pension er sat i forhold til indkomsten som erhvervsaktiv inden pensionering, konkret den indkomst de pågældende havde i gennemsnit som 57-59 årig. Befolkningen er opdelt i ti indkomstgrupper (gruppe 1 er de 10 pct. med de laveste disponible indkomster, gruppe 10 er de 10 pct. med de højeste disponible indkomster).

Den gennemsnitlige dækningsgrad er faldende med indkomsten som erhvervsaktiv. Dækningsgraden falder fra tæt på 100 pct. for lavindkomstgruppen til et niveau omkring 65 pct. for den halvdel af de erhvervsaktive med de højeste indkomster. Det gennemsnitlige niveau for dækningsgraden er høj i international sammenligning.

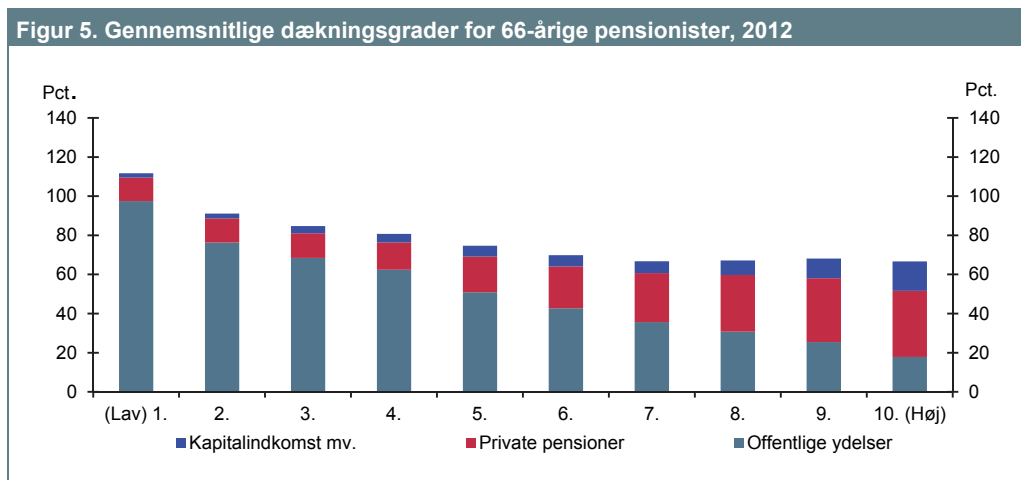
Den høje dækningsgrad for grupper med lav indkomst er et resultat af de offentlige pensioners fordelingsrolle.

En dækningsgrad tæt på 100 pct. for de laveste indkomster, har en enkel forklaring. Pensionistgruppen med de laveste indkomster udgøres overvejende af personer, der har modtaget overførselsindkomst i en stor del af den erhvervsaktive alder. En dækningsgrad tæt på 100 pct. er udtryk for, at de offentlige pensioner ligger på niveau med de sociale ydelser for personer i den erhvervsaktive alder uden beskæftigelse.

Arbejdsdelingen mellem offentlige og private pensioner fremgår også tydeligt af *figur 5*. For lavindkomstgrupper og grupper med en marginal tilknytning til arbejdsmarkedet udgør de offentlige pensioner således den væsentligste del af pensionen. I takt med højere indkomster spiller de private pensioner en større rolle på grund af dels større privat pensionsopsparring og dels mindre offentlige pensioner.

Der er her alene set på dækningsgrader for ”unge” pensionister. Andre analyser viser, at de offentlige pensioner for alle indkomstgrupper spiller en større rolle senere i livet i takt med, at de private pensioner slipper op.

Offentlige pensioner spiller også i gennemsnit en større rolle for enlige end for par. Der er også klare kønsforskelle, hvor kvinder generelt modtager mere i offentlige pensioner end mændene. Dette hænger sammen med forskelle i arbejdsmarkedstilknytning, lønniveau m.m., men også kvindernes længere gennemsnitlige levetid i forhold til mændenes.



Kilde: Se [www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem](http://www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem) for nærmere dokumentation.

*”Danmark har været tidligt ude af startblokken med at opbygge et robust pensionssystem, som kan levere rimelige og holdbare pensioner på kort og lang sigt. Dette sikres gennem offentlige pensioner, arbejdsmarkedspensioner samt andre private pensionsordninger.”*

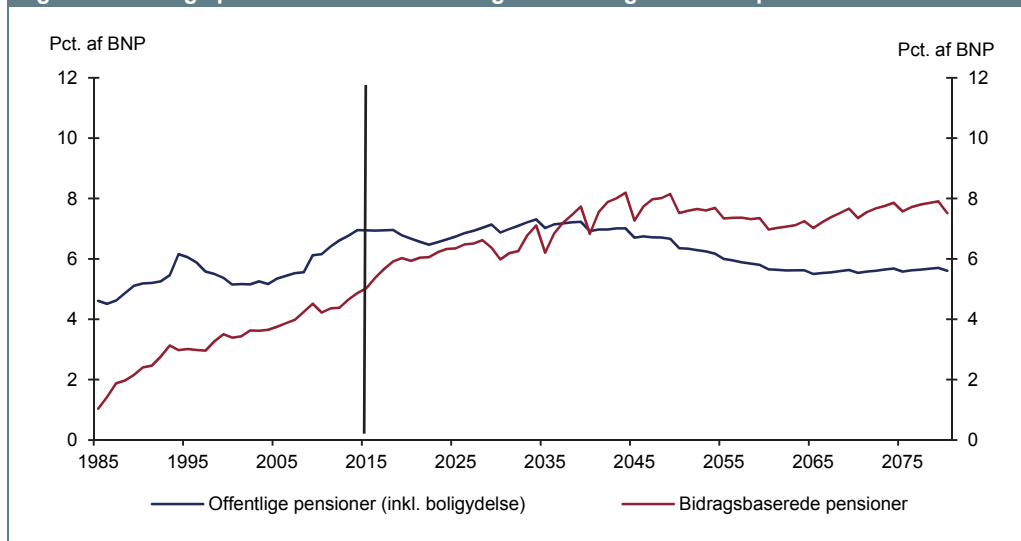
## 6. Arbejdsmarkedspensioner under indfasning

Dækningsgraderne – og sammensætningen – vist i *figur 5* giver et øjebliksbillede af pensionsdækningen for dem, der går på pension i dag. Arbejdsmarkedspensionerne er som nævnt fortsat under opbygning. I en lang årrække vil der helt automatisk ske ændringer. Flere og flere vil gå på pension med en pensionsformue skabt på basis af bidrag til en arbejdsmarkedspension gennem hele arbejdslivet.

Det betyder, at flere fremover kan gå på pension med en rimelig dækningsgrad i forhold til deres erhvervsindkomst. Det betyder reelt også, at de offentlige finanser aflastes – når flere har en større pensionsopsparing, vil de offentlige pensionsudgifter blive reduceret. Dette forstærkes af reformer, der øger tilbagetrækningsalderen.

*Figur 6* illustrerer den forventede udvikling. Udbetalinger fra bidragsbaserede pensionsordninger havde ikke den store betydning i starten af 1980'erne. Pensionerne var overvejende offentlige pensioner. Siden er der sket en gradvis, men markant stigning i udbetalingerne fra de bidragsbaserede pensionsordninger. Aktuelt er disse udbetalinger samlet set noget lavere end de offentlige pensioner, men fremadrettet kan de forventes at blive større end de offentlige pensioner. Offentlige pensioner vil dog stadig spille en væsentlig rolle for fremtidens pensionister.

**Figur 6. Offentlige pensioner samt udbetalinger fra bidragsbaserede pensioner**



Kilde: Se [www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem](http://www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem) for nærmere dokumentation.

## 7. Pensionspolitiske udfordringer

Hovedprincipperne for pensionssystemet er rimeligt klare. Fordelingsopgaven varetages gennem skattefinansierede offentlige pensioner, mens bidragsbaserede arbejdsmarkeds-pensioner sikrer pensionernes dækningsgrader i forhold til indkomsten som erhvervsaktiv. Øvrige former for opsparing – bunden og ikke-bunden – giver den enkelte mulighed for at tilpasse pensionen til egen situation og behov. Udfordringen er at finde den rette balance mellem pensionssystemets mange elementer.

Der er en række pensionspolitiske udfordringer, herunder vedrørende de skattemæssige vilkår for pensionsopsparingen. Den dominerende udfordring er imidlertid samspillet mellem pensionisters private og offentlige indkomster.

Denne udfordring kan forenklet illustreres ved hjælp af *figur 7*. Udgangspunktet for den politiske stillingtagen til behovet for offentlige pensioner er den enkelte pensionists evne til at forsørge sig selv via private pensioner skabt gennem opsparing. Figuren illustrerer, at de offentlige pensioner dels medvirker til at give et løft i pensionen for alle (grundbeløbet) og dels er målrettet de økonomisk dårligst stillede pensionister for at sikre, at ingen pensionister har en samlet pension under det politisk fastsatte mindstekrav.

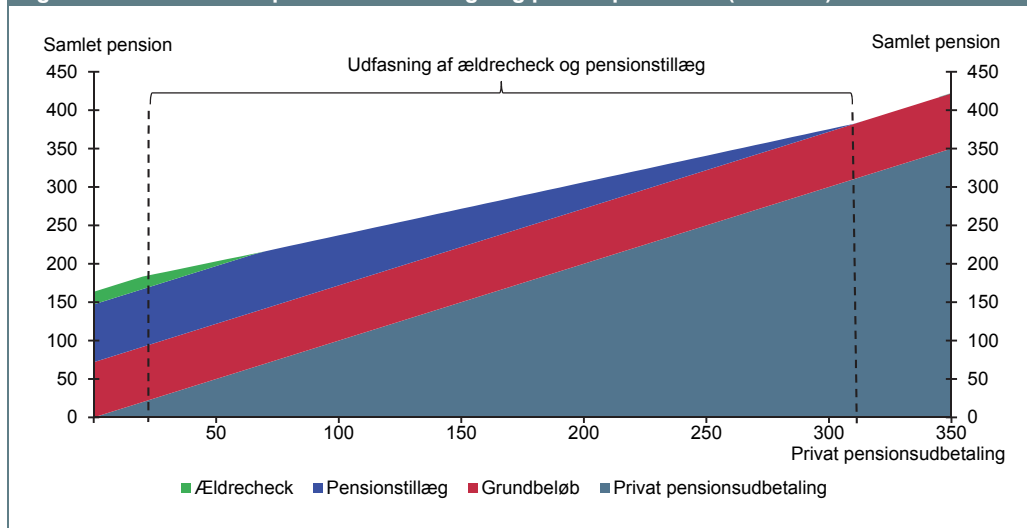
Hovedspørgsmålet er, hvornår den private pension og folkepensionens grundbeløb skal suppleres op med offentlige tillægsydelse. Det er et fordelingspolitisk spørgsmål. For at nå den samfundsmæssige ønskede "minimumspension" gives der målrettede tillæg til folkepensionen. Men tillæggene skal netop målrettes til de økonomisk dårligst stillede pensionister, ellers ville det medføre højere offentlige udgifter. Det rejser en række spørgsmål om indretningen af de offentlige tillæg. Hvor store skal tillæggene være? Ved hvilket niveau er de private pensioner så høje, at pensionstillæggene skal reduceres? Hvor hastig skal denne reduktion være i takt med stigende private indkomster?

Tillæggene udfases, som følge af modregning af private pensioner; hvis man har mere selv, så får man mindre fra det offentlige. Det har to afgørende konsekvenser, nemlig i forhold til incitamenter og i forhold til forsikring.

For en person med et niveau for den private pension lidt under eller i modregningsintervallet, vil en øget opsparing give anledning til modregning. Med andre ord, hvis man sparer mere op til pension, får man mindre i pension fra det offentlige. En kroners ekstra privat pension giver ikke en kroners forøgelse i den samlede pension. Dette kan opfattes som en form for beskatning. Samme effekt fremkommer, hvis man fx. overvejer at trække sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet. Et års senere tilbagetrækning er ensbetydende med et

års yderligere indbetaling til arbejdsmarkedspensionen, og samtidig begynder man at trække på den et år senere. Begge dele øger den private pension og kan derfor give anledning til modregning. Kort sagt, modregningen kan mindske incitamenterne til opsparing og tilskynde til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Figur 7. Skitse for samspil mellem offentlige og private pensioner (1.000 kr.)



Kilde: Se [www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem](http://www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem) for nærmere dokumentation.

Hensynet til fordeling skaber således et incitamentsproblem. Dette er et dilemma uden perfekt løsning. Udstrækkes udfasningen af tillæggene, så de først helt bortfalder ved en højere pension, vil modregningen blive mindre skarp. Til gengæld vil flere blive berørt. De offentlige udgifter til pensioner vil også stige, hvilket skal finansieres via skattestigninger eller besparelser på andre områder. Gennemføres udfasningen hurtigere, så tillæggene bortfalder ved et lavere niveau for private pensioner, så bliver modregningen skarpere. De offentlige udgifter til pensioner vil falde, men indkomstforskelle kan blive forøget.

Der er to andre vigtige implikationer omkring samspillet. For det *første* bliver betydningen af tillæggene og dermed modregningsproblemerne større, når flere står uden væsentlig pensionsopsparing. En stor restgruppe uden en væsentlig pensionsopsparing kan af den grund udgøre en udfordring.

For det *andet* er regler for samspillet mellem private og offentlige pensioner en af hovedårsagerne til mange regler og dermed et kompliceret pensionssystem.



## 8. Understøtter pensionssystemet opsparing og senere tilbagetrækning?

Pensionsreglerne i bred forstand påvirker beslutninger om tilbagetrækning og pensionsopsparing. Noget af dette er tilsigtet. Et eksempel herpå er, at afkastet af bunden pensionsopsparing er lavere beskattet end afkastet på anden fri opsparing. Målet er her at give et tilskud, der øger gevinsten ved at foretage pensionsopsparing.

I modsat retning trækker, at den effektive beskatning af pensionsudbetalinger ofte kan være væsentligt højere end værdien af de fradrag, man fik ved indbetalingen til pensionsordningen. Den høje effektive beskatning af pensionsudbetalinger afhænger derfor både af beskatningen og aftrapningen af de offentlige ydelser til pensionister i takt med stigende private indkomster.

Det er vigtigt at vurdere både de tilsigtede og utilsigtede adfærdseffekter af pensionsreglerne. For de tilsigtede som fx den relativt lave beskatning af afkastet af bunden pensionsopsparing er det vigtigt at kende nettoeffekten heraf på opsparingen og dennes sammensætning. Det kan så holdes op i mod de tabte skatteindtægter. For de utilsigtede er det vigtigt at vurdere omfanget og konsekvenser, for at tage stilling til om de i et vist omfang skal modvirkes.

Pensionssystemet påvirker således incitamentet og dermed adfærd via en række kanaler. Det afgørende for disse effekter er, hvordan de økonomiske muligheder påvirkes af forskellige beslutninger. Hvad får den enkelte reelt ud af at spare mere op, eller trække sig tilbage et år tidligere eller senere?

I praksis er det svært at udregne den præcise effekt for den enkelte af øget opsparing eller senere tilbagetrækning. Der er mange aspekter at tage hensyn til. Der er typisk effekter fra beskatning men også modregningseffekter. Det sidste refererer til både de offentlige pensioner, men også andre ydelser rettet mod ældre, der afhænger af indkomst og formueforhold. For at vurdere effekterne af ændret opsparing eller tilbagetrækningsalder, skal der således tages stilling til hvilke offentlige ydelser man vil kunne modtage afhængig af ens fremtidige situation som pensionist? Svaret afhænger ikke alene af fremtidig privat pension/formue, men også boligform, samlivsform og helbred.

Generelt er tilskyndelsen til at spare op og arbejde lavest for personer med relativt lave indkomster, og den effektive skattesats kan være ganske høj. Dette hænger netop sammen med, at personer med relativt lave indkomster ikke får høje fradrag for indbetalinger til

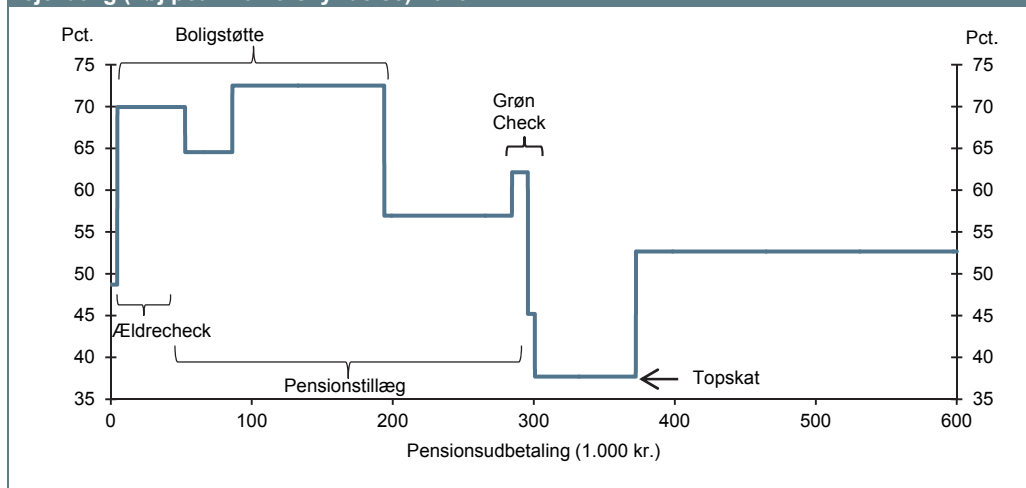
pensionsordninger, samtidig med at deres private indkomster efterfølgende som pensionist kan blive omfattet af høje effektive skattesatser, *jf. figur 8*.

Et eksempel på en beregning af de effektive skattesatser på pensionsudbetalinger er vist i *figur 8* for en enlig pensionist, der bor i en lejebolig. Selvom figuren er kompliceret, er den forenklet ved at se bort fra mange forhold, fx. personlige tillæg (varmehjælp og helbreds-tillæg). Figuren viser, hvorledes den såkaldte effektive skat på en kroners ekstra pensionsudbetaling afhænger af niveauet for ens pensionsudbetalinger og dermed den forudgående pensionsopsparing. Den effektive skat afhænger også af ens øvrige situation, når det drejer sig om behovsbestemte ydelser som boligydelse, helbredsstillæg mv. Med effektiv skat menes, at der ud over de faktiske skatter er taget hensyn til aftrapningen af offentlige ydelser.

For at komplicere billedet yderligere, så har alderen på opsparingstidspunktet også betydning. Det skyldes, at man ved en tidlig indbetaling har glæde af den lave afkastbeskatning i mange år. For personer i lejebolig er den effektive beskatning ofte generelt højere end for boligejere, da lejere kan modtage en indkomstafhængig boligydelse.

Figuren understreger tydeligt behovet for nærmere at vurdere, hvordan indretningen af regler for skatter og offentlige ydelser påvirker incitamenterne til opsparing og tilbage-trækning fra arbejdsmarkedet. Derudover illustreres det, at reglerne er komplicerede.

**Figur 8. Tilskyndelsen til pensionsopsparing målt som effektiv skattesats for enlig med lejebolig (høj pct. = lav tilskyndelse) 2015**



Kilde: Se [www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem](http://www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem) for nærmere dokumentation.

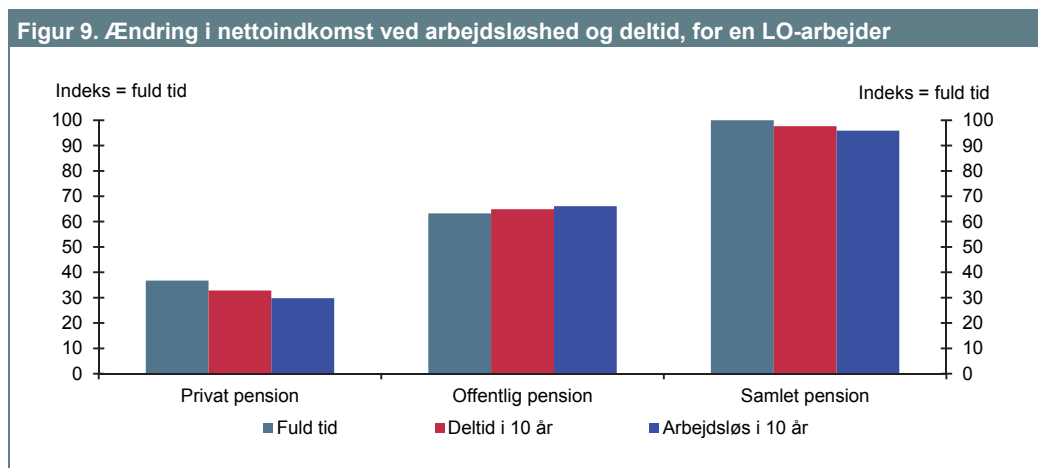
*”Der er mange spørgsmål, og da det tager lang tid for ændringer på pensionsområdet at slå fuldt igennem, er det vigtigt med rettidig omhu.”*

## 9. Indkomstsikring for pensionister

Diskussionen om incitamenter handler om frivillige beslutninger – opsparing eller tilbage-  
trækning – der kan have betydning for pensionen. Imidlertid kan forhold uden for egen  
kontrol have betydning for fx arbejdsindkomst og dermed bidrag til arbejdsmarkedspen-  
sion. Det kan være arbejdsløshed eller sygdom, der giver afbræk i arbejdslivet og dermed  
mindre indbetalinger til pension.

Den lavere pension kompenseres imidlertid i mange tilfælde af øgede offentlige pensioner  
og ydelser. Her virker modregningen modsat og beskytter eller forsikrer den samlede pen-  
sion imod hændelser, som mindsker den private pension. Det gælder også i forhold til ud-  
sving i afkastet på pensionsformuen og hændelser i pensionistlivet som ændret helbred, at  
ægtefællen går bort, eller at man lever så længe, at den private pension ikke slår til.

Figur 9 sammenligner pensionen for en LO-arbejder i tre forskellige situationer: fuldtids-  
beskæftigelse gennem hele arbejdslivet, ufrivilligt fravær i form af arbejdsløshed i 10 år el-  
ler frivilligt fravær i form af deltidsbeskæftigelse i 10 år. Den samlede pension er stort set  
den samme i de tre tilfælde. Med fuldtidsbeskæftigelse udgør den private pension en  
større andel end i de to andre tilfælde, hvor lavere privat pension kompenseres af en  
større offentlig pension. Figuren peger også på en pensionspolitisk udfordring. Situatio-  
nen med arbejdsløshed er ufrivillig, mens deltid ofte er en frivillig beslutning. De to til-  
fælde behandles pensionsmæssigt ens. Dette rejser både spørgsmål om incitamenter men  
også rimelighed.



Kilde: Se [www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem](http://www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem) for nærmere dokumentation.

*”Det er afgørende for den enkelte, at konsekvenserne af ændringer i opsparingen eller tidspunktet for tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet er rimeligt klare. Begge beslutninger skal planlægges i god tid, og tillid og troværdighed er af stor betydning.”*

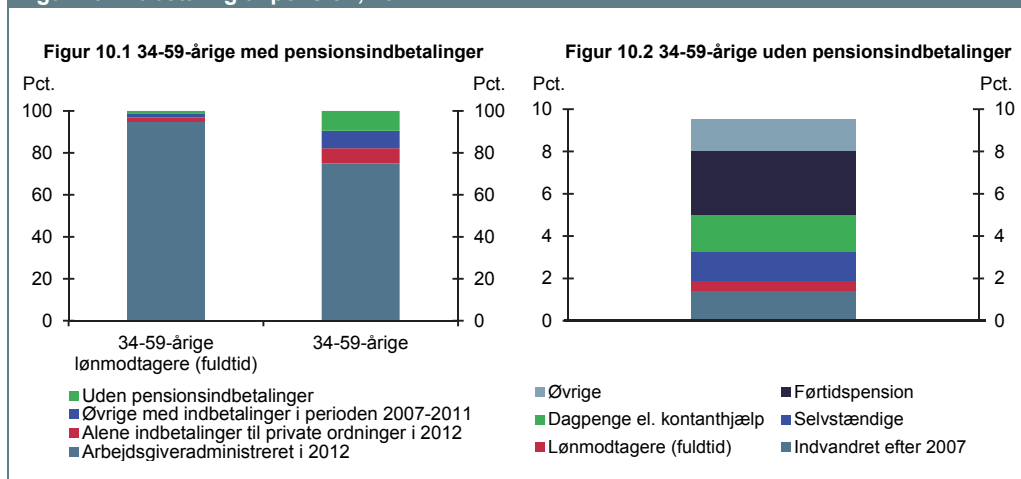
## 10. Grupper med begrænset pensionsopsparing

Logikken i pensionssystemet er, at det offentlige sikrer pensioner på et rimelig minimumsniveau, og at alle sparer op til pension med henblik på at undgå en for stor nedgang i levestandarden ved overgang til pension. Langt hovedparten af lønmodtagerne er i dag omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Der er dog en mindre del af befolkningen – den såkaldte restgruppe – der enten ikke indbetaler eller kun indbetaler beskedne beløb til en pensionsordning.

Der er meget få fuldtidsbeskæftigede, som ikke er omfattet af en arbejdsmarkedspensionsordning, *jf. figur 10*. For personer på deltid eller med en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet er der flere i restgruppen. Gruppen uden væsentlige pensionsindbetalinger omfatter en del selvstændige, mindre grupper af lønmodtagere, modtagere af overførselsindkomst samt indvandrere.

Mange interesserer sig først for pension, når man nærmer sig pensionsalderen, og på det tidspunkt er det svært at nå at spare meget op til pension. Det er et væsentligt argument for, at pensionsopsparing skal have obligatoriske elementer – som for arbejdsmarkedspensionerne. De offentlige pensioner udspænder ganske vist et sikkerhedsnet under alle ældre, men det vil for de fleste ikke være tilstrækkeligt til at undgå en stor nedgang i levestandarden ved overgang til pension. Eksistensen af dette sikkerhedsnet kan også få nogle til at afstå fra at spare op for på den måde at øge forbrugsmulighederne tidligere i livet.

Figur 10. Indbetaling til pension, 2012



Kilde: Se [www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem](http://www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem) for nærmere dokumentation.

## 11. Pensionssystemet er kompliceret

Pensionssystemets mål er relativt enkle. Men i praksis er systemet meget kompliceret. Det skyldes, at mange tekniske spørgsmål er involveret i relation til pensionstyper (arbejds-markedspensioner og individuel privat opsparing i livrenter, ratepensioner, alderspensioner, fri opsparing, bolig mv.). Nogle pensionstyper (de fleste arbejdsmarkedspensioner og livrenter) sikrer en livsvarig pension efter pensionstidspunktet, mens andre pensionstyper kan sikre en indkomst i en begrænset årrække, indtil formuen er brugt op. Der er ligeledes tekniske spørgsmål i forhold til investeringer, herunder, hvor meget risiko man er villig til at påtage sig i håb om at få et højt afkast.

Kompleksiteten øges også af samspillet mellem de private og offentlige pensioner – som illustreret i *figur 8*. Som omtalt ovenfor har de begge styrker og svagheder, og kombinationen giver nogle muligheder. Men det skaber også problemer.

I et velfærdssamfund er der en generel forventning om, at alle kan se frem til acceptable vilkår som ældre. Dette er måske hovedårsagen til, at de færreste interesserer sig særligt meget for pensionsspørgsmål. Selvom alle stiller store krav og har store forventninger til at have en rimelig og en acceptabel pensionstilværelse, interesserer de fleste sig sjældent for pensionsforhold, før pensionsalderen nærmer sig.

En lang række undersøgelser har afdækket, at en stor del af befolkningen har en beskednen viden om finansielle forhold og pensioner, og generelt også har en lav interesse for emnet. Som eksempel viser interviewundersøgelser fra Danmarks Statistik, at det typisk er unge og personer med kortere uddannelse, som har et mindre kendskab til pensionssystemet. Generelt synes tre ud af fire, at det ikke er let at få et samlet overblik over økonomien som pensionist, *jf. tabel 2*. Til gengæld finder tre ud af fire pensionister, at økonomien er som ventet. Dette afspejler ganske godt, at mange har en pension med en rimelig dækningsgrad, men at der også er en relativ stor gruppe uden væsentlig pensionsopsparing.

**Tabel 2: Spørgsmål fra interviewundersøgelse, andele i pct.**

	Ja	Nej
Det er let at få et samlet overblik over økonomien som pensionist	24	76
Økonomien som pensionist er som ventet	71	27

Kilde: Se [www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem](http://www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem) for nærmere dokumentation.

Komplicerede og uigennemskuelige regler skaber en række problemer.

For det *første* er adfærdseffekterne usikre. Hvis de fleste ikke kender konsekvenserne af øget opsparing eller ændret tilbagetrækningstidspunkt, hvordan kan man så træffe velovervejede beslutninger? Det er usikkert i hvilken retning manglende viden trækker beslutningerne. I mange tilfælde kan det også føre til passivitet og manglende beslutninger. Resultatet bliver stor risiko for vilkårlighed i befolkningens beslutninger og usikkerhed om effekterne af den indretning pensionssystemet har.

For det *andet* skaber det et tungt og dermed omkostningsfyldt administrativt system. Et kompliceret system, som også er vanskeligt at gennemskue for eksperter, kan også lede til vilkårlighed i behandlingen af den enkelte og rejser dermed også spørgsmål om retssikkerheden.

For det  *tredje* er det et demokratisk problem, at vi har regler på et centralt velfærdsområde, som kun meget få kan gennemskue.

Det er hverken realistisk eller hensigtsmæssigt, at alle borgere bliver pensionseksperter. Også på dette område er uddelegering og arbejdsdeling en fordel. Men det er vigtigt, at alle har mulighed for at gennemskue hovedtrækkene i systemet, så man kan planlægge opsparing og tilbagetrækning på et oplyst grundlag.

I et vist omfang har arbejdsmarkedets parter påtaget sig et ansvar i relation til pensionsopsparingen via de obligatoriske arbejdsmarkedspensioner. Herudover falder restgruppen uden for. Arbejdsudbud, herunder tidspunktet for tilbagetrækning, er dog en beslutning den enkelte selv tager.

Portalen pensionsinfo.dk er et eksempel på et initiativ, der øger gennemsigtigheden på pensionsmarkedet.

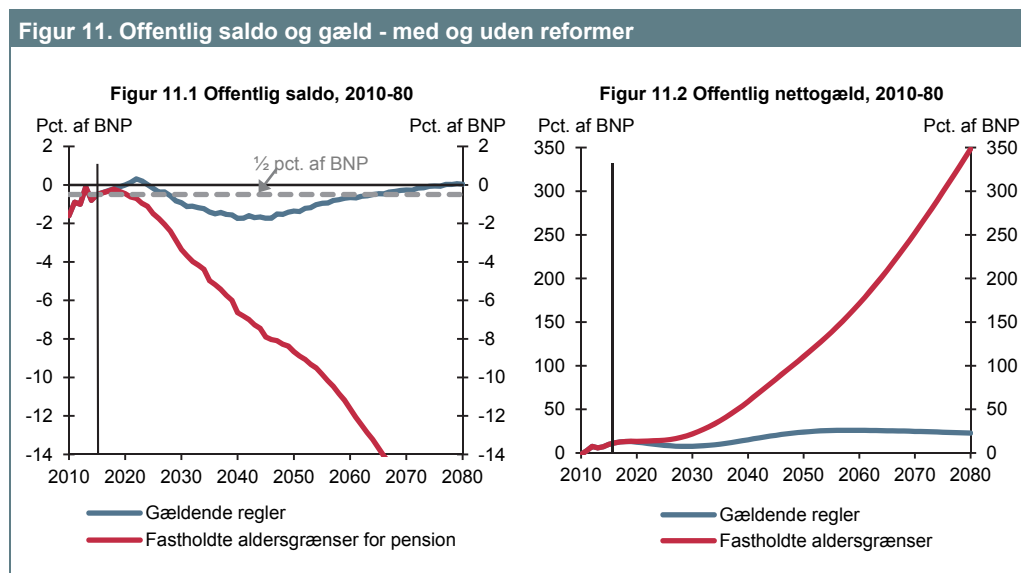
Det er en særlig udfordring – både politisk og for branchen – at gøre det muligt for den enkelte at få overblik over konsekvenserne af beslutninger omkring pension og tilbagetrækning. Reglerne bliver komplicerede, fordi der skal tages mange hensyn. Det er ikke realistisk med meget simple regler. Men med et system, der er svært at gennemskue - også for eksperter - er der plads til forbedringer.



## 12. Bæredygtigt og robust pensionssystem

Tillid til pension forudsætter et bæredygtigt og robust pensionssystem. En afgørende faktor for dette er, at pensionerne kan finansieres. For de bidragsbaserede ordninger er svaret umiddelbart enkelt, da pensionerne netop er sikret ved den forudgående opsparring og afkastet heraf. Der er dog usikkerhed omkring den præcise værdi af pensionsformuen, da afkastet kan variere. Aktuelt er spørgsmålet, om vi står over for en lang ”lavrente” periode med de implikationer, det vil have for pensionsformuen.

I mange år har dagsordenen været domineret af demografi. Levetiden er støt stigende og forventes fortsat at stige. Der bliver væsentligt flere ældre i samfundet – både i antal og i forhold til antallet af erhvervsaktive. Dette har rejst spørgsmål om velfærdssamfundets økonomiske bæredygtighed. En række reformer – særligt Velfærdsreformen fra 2006 og Tilbagetrækningsreformen fra 2011 – har som udgangspunkt sikret, at dette problem stort set er løst. Dette sker primært ved, at reformaftalerne indeholder en principbeslutning om, at efterløn- og folkepensionsalderen løbende skal forhøjes i takt med stigningerne i levetiden.



Kilde: Se [www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem](http://www.pensionskommissionen.dk/arbejdet/det-danske-pensionssystem) for nærmere dokumentation.

Figur 11 viser hvorledes den offentlige saldo og nettogæld forventes at udvikle sig med de gennemførte reformer, og et tænkt forløb, hvor aldersgrænserne (efterlønsalder på 60 år,

pensionsalder på 65 år) holdes uændrede. Forskellen mellem de to forløb fortæller en klar historie. Uden reformerne ville velfærdssamfundet være på en uholdbar økonomisk kurs, men med reformerne er der skabt udsigt til, at finansieringen af velfærdssamfundet i dets nuværende indretning stort set kan være sikret. Der tilbagestår dog det problem, at der vil være underskud på de offentlige finanser i en længere årrække.

Disse fremskrivninger er imidlertid baseret på en række væsentlige forudsætninger om bl.a. udviklingen i det offentlige forbrug, regler og befolkningens adfærd. Fremskrivninger er også baseret to afgørende forudsætninger angående pensionssystemet:

*For det første*, at Folketinget rent faktisk løbende forhøjer efterløns- og folkepensionsalderen i takt med stigningerne i levetiden. Det er konkret forudsat at ske gennem vedtagelse af lovforslag, som regeringen er forpligtet til at fremsætte med 5 års mellemrum, første gang i år.

*For det andet*, at befolkningens adfærdsmønstre fremover ikke ændres i retning af lavere arbejdsudbud eller opsparing bl.a. i takt med modningen af pensionsordningerne, og at den faktiske tilbagetrækningsalder rent faktisk vil stige i takt med de forudsatte forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen.

Det er derfor et helt afgørende spørgsmål, om indretningen af pensionspolitikken i bred forstand understøtter disse to afgørende forudsætninger. Et vanskeligt spørgsmål, da vi netop bevæger os ind i ukendt terræn med højere pensionsalder, men også længere levetid, øget pensionsopsparing og muligvis også andre holdninger og muligheder.

Det har også været rejst spørgsmål ved om det store omfang af pensionsopsparing har nogle utilsigtede sideeffekter for stabiliteten af dansk økonomi. Skaber det høje niveau for den obligatoriske pensionsopsparing et incitament til øget låntagning, fx. for unge familier. Danske husholdninger har i international sammenligning et højt niveau for pensionsopsparing, men også et højt niveau for låntagning. Selvom den gennemsnitlige husholdning ikke er gældsæt, så rejser det et spørgsmål om stabilitet, da pensionsformuen er bundet til pensionering, mens vilkårene for låntagning og gæld kan ændre sig hurtigt.

Bæredygtighed er ikke kun et snævert budgetteknisk spørgsmål, men vedrører også om pensionssystemet når sine mål, og om der er opbakning til systemet i befolkningen, blandt arbejdsmarkedets parter og i Folketinget. Opbakning gælder både i forhold til den sociale kontrakt mellem generationer knyttet til de offentlige pensioner, og opbakningen til arbejdsmarkedspensionerne.

## 13. Hvorfor en Pensionskommission?

I Danmark har vi et godt udgangspunkt på pensionsområdet. Den grundlæggende struktur er på plads, og vi står ikke overfor store finansieringsmæssige udfordringer. Der er således ikke af hensyn til de offentlige finanser et behov for akutte og gennemgribende pensionsreformer.

Imidlertid er systemet ikke resultatet af en samlet plan, men det har udviklet sig over årene. Der er derfor behov for at sikre, at alle de enkelte elementer hænger sammen på en hensigtsmæssig måde. Vi befinder os midt i en lang overgangsfase indtil pensionssystemet er fuldt modnet. Situationen for dagens pensionister er derfor ikke et billede på situationen for fremtidens pensionister. Flere vil i fremtiden kunne trække sig tilbage med en større pensionsopsparing. Løsninger, der på et tidspunkt har været hensigtsmæssige i forhold til de nuværende pensionisternes situation, er ikke nødvendigvis de bedste løsninger under et mere udbygget pensionssystem. Intet system er perfekt og der er derfor god grund til at gøre status og foretage et serviceeftersyn.

Pensionskommissionen skal ikke komme med spareforslag, da der er gennemført reformer af efterløn og folkepensionsalderen som har skabt grundlag for, at der som udgangspunkt er råd til at fastholde de offentlige pensioner, som vi kender dem i dag. Kommissionens hovedopgave er således at vurdere og analysere det pensionssystem, vi har opbygget, og komme med forslag til forbedringer. I *boks 1* gives et uddrag af kommissoriet for arbejdet.

Pensionskommissionens anbefalinger kan indeholde ændringer af regler for indretningen af offentlige ydelser, ATP og de skatteregler, der har betydning for den private opsparing til egen forsørgelse efter pensionstidspunktet.

Der er lagt nogle rammer for indholdet af kommissionens forslag:

- Pensionssystemet skal fortsat være opbygget omkring den skattefinansierede folkepension og de aftalebaserede arbejdsmarkedspensioner.
- Der skal fastholdes en social balance i pensionssystemet, hvor pensionssystemet fortsat bidrager til at begrænse indkomstforskelle mellem personer i pensionsalderen.
- Forsørgelsesgrundlaget må ikke forringes for gruppen af folkepensionister, der kun har begrænsede supplerede indkomst ud over folkepensionen.
- De samlede forslag må ikke forringe de offentlige finanser eller medføre en lavere samlet indkomst i samfundet.

### Boks 1: Uddrag fra kommissoriet for Pensionskommissionen

Pensionskommissionen får til opgave, at

- Redegøre for og analysere indkomstfordelingen, dækningsgrader og indkomstkompener på tværs af aldersgrupper, køn og udbetalingsforløb.
- Analysere virkninger på incitamenter til at arbejde før og efter pensionstidspunktet samt incitamenter til privat opsparing og fordelingen på opsparingsformer. Herunder indgår kvantificeringer af incitamenters virkninger på arbejdsudbud, privat opsparing, vækst mål og offentlige finanser.
- Analysere og vurdere om pensionssystemet er robust, og om der er uhensigtsmæssigheder bl.a. i afvejningen mellem hensynet til at begrænse indkomstforskelle og sikre gode incitamenter til privat opsparing og til at arbejde. Herunder skal det belyses, om samspillet mellem indretningen af offentlige ydelser, ATP og de private pensionsordninger kan medføre ændringer i arbejdsmarkedspensionsordningerne eller den øvrige private opsparingsadfærd i de kommende årtier samt konsekvenserne heraf.
- Udarbejde anbefalinger til konkrete regelændringer, i det omfang der identificeres uhensigtsmæssigheder. Herunder indgår en konsekvensvurdering af virkninger af sådanne anbefalinger på indkomstfordelingen, incitamenter, vækst målsætningen og de offentlige finanser.

Kommissionen vil løbende inddrage viden og synspunkter fra pensionsbranchen, arbejdsmarkedets parter og andre centrale aktører. Det sikrer et godt udgangspunkt for, at analyser og løsningsforslag får inddraget alle de problemstillinger, som danskerne oplever ved pensionssystemet.

Kommissionen skal afslutte sit arbejde i efteråret 2016. Kommissionens arbejde kan løbende følges på [www.pensionskommissionen.dk](http://www.pensionskommissionen.dk).

Pensionskommissionen har fået til opgave at gå pensionssystemet efter i sømmene og pege på nye løsninger.

Pensionskommissionen blev nedsat af regeringen i maj 2014 og skal afslutte sit arbejde i efteråret 2016.

Læs mere om Pensionskommissionen på  
**[www.pensionskommissionen.dk](http://www.pensionskommissionen.dk)**

