

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

15. oktober 2002



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Socialministeriets
rapport "National strategirapport om det danske pensionssystem, 2002".

P. H. Olsen

MODTAGET I UDENRIGSMINISTERIET/EU-SEKRETARIATET
DEN 15. oktober 2002



SOCIALMINISTERIET

Folketingets Europaudvalg

DEPARTEMENTET
HOLMENS KANAL 22
1060 KØBENHAVN K

Dato: **10 OKT. 2002**

TLF. 3392 9300
FAX. 3393 2518
E-MAIL SM@SM.DK


THE/ J.NR. 040-267

National strategirapport om pensioner

Til udvalgets orientering vedlægges i 40 eksemplarer rapporten "National strategirapport om det danske pensionssystem, 2002". En udgave på engelsk af strategirapporten er den 13. september 2002 sendt EU-kommissionen.

Medlemsstaterne skulle i henhold Det Europæiske Råds beslutning på mødet i Laeken i december 2001 inden den 15. september 2002 fremlægge deres nationale strategirapport om pensioner. Rapporten er det danske bidrag.


Henriette Kjær


/Mikael Lynnerup Kristensen



SOCIALMINISTERIET

National strategirapport om det danske pensionssystem

2002

Socialministeriet, j. nr. 040-267
Finansministeriet
Økonomi- og Erhvervsministeriet
Beskæftigelsesministeriet

13. september 2002

National strategirapport om det danske pensionssystem, 2002

1. Indledning

Det Europæiske Råd godkendte på sit møde i Laeken i december 2001 en strategi for iværksættelse af den åbne koordinations metode på pensionsområdet. Samtidig blev der vedtaget 11 mål til sikring af pensionssystemernes bæredygtighed. Medlemsstaterne skal i henhold hertil inden den 15. september 2002 fremlægge deres nationale strategirapport om pensioner. Denne rapport er det danske bidrag.

De 11 mål er angivet i bilag 1, som indeholder et resumé af rapporten relateret til de enkelte mål.

Det danske pensionssystem vurderes som velafbalanceret og i stand til at sikre nulevende og fremtidige pensionister en passende dækning. Hvis målet om nedbringelse af den offentlige gæld samtidig realiseres, skønnes finanspolitikken og dermed indretningen af pensionssystemet at være robust ift. aldringen af befolkningen. Der er derfor ikke aktuelt planer om større justeringer i systemerne.

Der er i de senere år gennemført en række ændringer i det danske pensionssystem. Disse ændringer omfatter bl.a. en større udbredelse af arbejdsmarkedspensioner og supplerende pensionsordninger under ATP, en reform af førtidspensionssystemet og øgede økonomiske incitamenter for at ældre kan forblive på arbejdsmarkedet. Det har sikret en større robusthed bl.a. i forhold til den demografiske udfordring.

Pensionssystemet og den samlede finanspolitik kan ikke vurderes uafhængigt. Den levestandard og dækningsgrad, som sikres af pensionssystemet, skal ses i sammenhæng med, at en stor del af det samlede offentlige forbrug er målrettet den ældre del af befolkningen. Tilsvarende skal de langsigtede krav til finanspolitikken bl.a. ses i lyset af, at de offentlige pensioner finansieres via løbende beskatning, og at der er opbygget store offentlige aktiver i form af udskudte indkomstskattebetalinger i de opsparingsbaserede pensionsordninger.

I forhold til pensionssystemets langsigtede økonomiske holdbarhed er det derfor afgørende, at nedbringelsen af den offentlige gæld fortsætter med den aktuelle styrke. Det er regeringens målsætning at fastholde et overskud på de offentlige finanser på 1½-2½ pct. af BNP i gennemsnit frem til 2010. Det sikrer, at finanspolitikken er holdbar som følge af redueringen af den offentlige gæld.

For at understøtte gældsafviklingen og skabe plads til lavere skat og en vis fremgang i det offentlige forbrug pr. bruger, arbejdes med reformer af arbejdsmarkedet, som kan bidrage til at øge erhvervsdeltagelsen og en vis yderligere reduktion af ledigheden. Konkret sigtes efter en stigning i beskæftigelsen på 87.000 personer fra 2000 til 2010, bl.a. via bedre integration af indvandrere, hurtigere gennemstrømning i uddannelsessystemet og en styrket økonomisk tilskyndelse for yngre til at søge ud på arbejdsmarkedet. Målsætningen er ambitiøs, idet erhvervsdeltagelsen i Danmark allerede er høj i international sammenhæng, og højere end de fælles mål, som blev opstillet i Lissabon.

Det danske pensionssystem er bygget op omkring 3 søjler med hvert sit hovedformål, svarende til hvad Verdensbanken har foreslået. Det første hovedformål er at sikre alle en rimelig mindste levestandard. Den funktion varetages af folkepensionen med supplerende typisk indkomstafhængige ydelser, der ydes til alle uanset tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet. Det andet hovedformål er at sikre en rimelig dækningsgrad ved overgang til pension. Denne funktion varetages af arbejdsmarkedspensionsordninger, som i dag omfatter hovedparten af lønmodtagerne. Det tredje hovedformål er at sikre fleksibilitet, dvs. at kunne tage hensyn til individuelle ønsker. Den opgave løftes bl.a. af et rigt udbud af forskellige tilbud i forsikringsselskaberne m.v. indenfor rammerne af relativt gunstige skatteregler. Hertil kommer en række supplerende pensionsordninger (ATP, SP, SAP), som ikke entydigt kan placeres på en af de 3 søjler. ATP, SP og SAP omfatter også visse personer på overførselsindkomster, som derved får mulighed for at spare op til en supplerende pension i en periode, hvor de ikke betaler bidrag til arbejdsmarkedspension.

Et karakteristisk træk ved det danske pensionssystem er, at folkepension er finansieret over de løbende skatter (pay-as-you-go), og at de supplerende pensionsordninger (arbejdsmarkedspensioner m.v.) er bidragsdefinerede og opsparingsbaserede ordninger. Opsparingsbaserede ordninger bidrager til systemets robusthed over for den demografiske udvikling. De eksisterende arbejdsmarkedspensionsordninger er kendetegnet ved at være kollektive forsikringsordninger, hvor medlemskab af en bestemt ordning er obligatorisk.

Folkepensionen udgjorde i 1997 ca. 51 pct. og i 1998 ca. 50 pct. af pensionisternes bruttoindkomster, og er deres vigtigste indkomstkilde. Fastholdes de nuværende regler kan fremtidens pensionister se frem til ganske betydelige indkomststigninger. Det skyldes, at de offentlige pensioner reguleres på grundlag af udviklingen i lønningerne, og at gruppens indtægter vil stige pga. den større udbredelse og udbygning af de supplerende pensionsordninger. I 2045 vil folkepensionen imidlertid fortsat være den vigtigste indkomstkilde for de 50 pct. af pensionisterne, der har de laveste indkomster.

Med de gældende regler vil den forventede stigning i levealderen endvidere indebære, at folkepension mv. udbetales i en større del af livet. Dermed er der i praksis tale om en udvidelse af folkepensionens dækningsperiode, som øger de fremtidige offentlige nettoforpligtelser, fordi den effektive tilbagetrækningsalder ikke automatisk kan ventes at stige i takt med den stigende levealder.

Den større udbredelse og udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne betyder, at søjle 2 pensioner fremover vil få større vægt i det samlede pensionssystem. Det betyder samtidig, at færre pensionister fremover vil få en væsentlig indkomstnedgang ved overgang til pension. Dækningsgraden (den samlede indkomst efter skat som pensionist i forhold til indkomsten efter skat i det sidste år som erhvervsaktiv) kan skønnes at stige fra i dag 74 pct. til 90 pct. i 2045. Det er særligt for lav- og mellemindkomstgrupperne, at dækningsgraden ventes at stige. Det skyldes, at det er disse grupper, der senest har etableret pensionsordninger. Der er derfor grund til at forvente, at indkomstfordelingen blandt pensionister bliver mere jævn i 2045 end i dag.

Fordelingen af forbrugsmuligheder mellem fremtidige pensionister samt tilbagetrækningsbeslutningen afhænger af udviklingen i arbejdsmarkedspensionerne, men også af de fremtidige pensionisters formueposition, herunder at opbygningen af de opsparingsbaserede ordninger i vidt omfang må antages at fortrænge anden opsparing, ikke mindst i højindkomstgrupperne.

Endelig sigtes efter at gøre pensionssystemet mere gennemskueligt og fleksibelt, samt at sikre, at den enkeltes valgfrihed i forhold til pensionssystemet ikke hindres unødvendigt. Der findes i dag begrænsninger på den enkeltes mulighed for medindflydelse på sin pensionsordning og mulighed for at

træffe individuelle valg. Regeringen ønsker at give den enkelte større mulighed for indflydelse på placeringen og forvaltningen af sin pensionsopsparing.

Sikkerheden er høj for søjle 2 og 3 pensioner, da disse er opsparingsbaserede og omfatter af placering- og spredningsregler, samt af det finansielle tilsyn med pensionsinstutter. For folkepensionens vedkommende har et flertal af de politiske partier i 2000 indgået aftale om, at denne er det sikre fundament for nuværende og kommende pensionister.

De seneste årtiers ændringer i det samlede pensionssystem har nødvendiggjort en øget fokusering på samspillet mellem de enkelte ordninger og på behovet for at se de enkelte ordninger og eventuelle ændringer heri i relation det samlede pensionssystem.

2. Det nuværende pensionssystem

Det danske pensionssystem omfatter en række lovbaserede pensionsordninger (folkepension, ATP, SP, SAP, statslig tjenestemandspension), arbejdsmarkedspensioner og individuel pensionsopsparing.

Det offentlige pensionssystem er målrettet mod at sikre alle en pension (folkepension) uanset den tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet. Folkepensionen samt mulighed for en række supplerende typisk indkomsthængige offentlige ydelser skal sikre alle ældre mod fattigdom. Folkepensionen forudsættes også fremover at være det sikre økonomiske fundament i alderdommen, som den enkelte kan planlægge sin pensionistlivsørelse efter.

Det overvejende PAYG finansierede offentlige pensionssystem skal ses i sammenhæng med den større udbredelse af opsparingsbaserede pensionsordninger gennem de seneste årtier, herunder især arbejdsmarkedspensionsordningerne, som i dag dækker hovedparten af det danske arbejdsmarked. De opsparingsbaserede ordninger indebærer større dækningsgrader ved overgang til pension, men omfatter typisk også visse forsikringsydelser, som giver en sikring mod særlige risici. Endelig er der en række skattebegunstigede muligheder for at foretage individuelle pensionsopsparing, som bidrager til fleksibilitet med hensyn til at mødekomme individuelle ønsker til dækningsgrad m.v.

I figur 2.1 er de danske pensionsordninger fordelt på de 3 pensionsøjler med hver sit formål og administration:

Figur 2.1. Indholdet i søjlerne ved flersøjleprincippet

	Søjle 1 Offentligt administreret med krav om medlemskab	Søjle 2 Privat administreret med krav om medlemskab	Søjle 3 Privat administreret med frivillige indbetalinger
Målsætning	Omfordeling, undgå fattigdom	Opsparing og dækningsgrad	Opsparing og fleksibilitet
Metode	Ens ydelse til alle eller Indkomstafhængig ydelse eller Garanteret minimumspension	Pensionsordning eller Opsparingsordning i relation til beskæftigelse	Pensionsordning eller Opsparingsordning i relation til beskæftigelse
Det danske system	Folkepension	Arbejdsmarkedspensioner	Individuel pensionsopsparing
	ATP Tjenestemandspension SAP SP		

- **Folkepensionen.** Folkepensionen er en søjle 1 pensionsordning. Det er en grundlæggende, lovbestemt alderspension til alle fra det fyldte 67. år. Den formelle pensionsalder nedsættes til 65 i 2004 med virkning for personer født 1. juli 1939 eller senere. Opgjort før skat andrager pensionen i 2002 105.400 kr. (14.190 euro)¹ for en enlig. For en gift eller samlevende udgør pensionen 77.200 kr. (10.390 euro). Hertil kommer et eventuelt personligt tillæg, der ydes efter en behovsvurdering. Pensionen skal ses i sammenhæng med en række andre offentlige udgiftsbestemte tilskud og gratis serviceydelser, som folkepensionister kan modtage. For en enlig uden anden indkomst svarer folkepensionen i 1999 til 47 pct.², af lønnen for en gennemsnitlig arbejder (efter skat). Pensionens størrelse er uafhængig af personens tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet, men afhænger af aktuelle indtægts- og samlivsforhold. Pensionen reguleres årligt med udgangspunkt i lønudviklingen på arbejdsmarkedet. Optjening af folkepension sker via bopælstid i Danmark. Folkepensionen finansieres over de løbende skatter.
- **Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP).** ATP er en lovbestemt supplerende pensionsordning. ATP er en obligatorisk ordning, der omfatter alle lønmodtagere m.v., herunder visse grupper af modtagere af overførselsindkomster. Formålet med ATP er at sikre alle lønmodtagere m.fl. et opsparingsbaseret supplement til folkepensionen afhængig af omfanget af deres forudgående erhvervsmæssige beskæftigelse. Bidraget til ATP afhænger af den enkeltes beskæftigelsesomfang, og udgør for en fuldtidsbeskæftiget typisk 2.684 kr. (361 euro) årligt, svarende til 1 pct. af en gennemsnitlig lønindtægt. Størrelsen af bidraget fastsættes af ATP's bestyrelse og repræsentantskab, der består af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter. ATP kan ikke entydigt placeres som en søjle 1 eller søjle 2 ordning. Som en lovbasert ordning med en meget bred dækning kan ATP ses som primært henhørende til søjle 1 pensioner. Ordningens institutionelle form og finansieringsmetode knytter den dog også til søjle 2 pensioner.
- **Den Særlige Pensionsopsparing (SP).** SP er lovbestemte, supplerende pensionsordning. Formålet med SP er at øge den samfundsmæssige opsparing, men den bidrager også til at sikre alle lønmodtagere m.v. en højere pension afhængig af den forudgående erhvervsindtægt. SP er en

¹ Valutakurs: 100 euro = 743 kr.

² Jf. Elements of Social Security. Hans Hansen, SFI, Februar 2002. Der er medregnet et personligt tillæg på 2.300 kr.

obligatorisk ordning, der omfatter alle lønmodtagere m.v., herunder visse grupper af modtagere af overførselsindkomster. Bidraget til SP udgør 1 pct. af lønindkomster m.v. Ved en lovændring i 2002 er SP-ordningen ændret til en ren opsparingsordning uden omfordeling. Ordningen er derved blevet en mere ren søjle 2 pensionsordning, men har dog som en lovbaseret ordning med bred dækning også træk fælles med søjle 1 pensioner.

- **Den Supplerende Arbejdsmarkedspension for Førtidspensionister (SAP).** SAP er lovbestemt supplerende pensionsordning for førtidspensionister. Der er tale om en frivillig ordning. Formålet med SAP er at give førtidspensionister mulighed for at optjene et arbejdsmarkedspensionslignende supplement til folkepensionen. Bidraget til SAP andrager 4.320 kr. årligt (581 euro), svarende til 2,8 pct. af førtidspensionen til en enlig. Bidraget reguleres med lønudviklingen på arbejdsmarkedet. SAP træder i kraft 1. januar 2003. Ordningen kan henføres til søjle 2 pensioner, men har også træk fælles med både søjle 1 og søjle 3 pensioner.
- **Tjenestemandspension.** Tjenestemandspension er en arbejdsmarkedspension for offentligt ansatte, dvs. en søjle 2 pension. For tjenestemænd i staten er ordningen fastlagt ved lov, mens den for de kommunale er fastsat i pensionsregulativer. Tjenestemandspension har derved også træk fælles med søjle 1 pensioner. I modsætning til de fleste aftalebaserede arbejdsmarkedspensionsordninger er tjenestemandspensionerne ydelsesdefinerede, idet ydelserne beregnes ud fra den tidligere pensionsgivende løn og den opnaede anciennitet ved fratrædelsen. Pensionen finansieres af stat, amt eller kommune ud fra løbende indtægter, dvs. skat. Tjenestemandspensionen er den eneste arbejdsmarkedspensionsordning, der ikke er baseret på forudgående opsparing. De fleste kommuner og enkelte amter har dog afdækket deres forpligtelser ved tegning af forsikring i Kommunernes Pensionsforsikring, KP, hvortil kommunerne løbende indbetaler præmier. Disse kommuners udgifter til udbetaling af tjenestemandspensioner dækkes således af udbetalinger fra KP. Tjenestemandspensionsordningen får mindre betydning i staten, eftersom ansatte i den statslige sektor i højere grad får bidragsfinansierede og bidragsdefinerede ordninger, som er i overensstemmelse med de mere fleksible og individuelle lønformer, som er implementeret i den offentlige sektor.
- **Arbejdsmarkedspensionsordninger.** Arbejdsmarkedspensionsordninger er søjle 2 pensioner. De er obligatoriske for den enkelte og knyttet til et ansættelsesforhold. Den obligatoriske tilslutning indebærer, at arbejdsmarkedspensioner kan tegnes på et tegningsgrundlag, hvor helbredsbedømmelse helt eller delvist ikke indgår, og et omkostningsgrundlag, der gennemsnitligt set er bedre end det, der kan opnås individuelt. De aftalebaserede arbejdsmarkedspensionsordninger er etableret på grundlag af aftaler mellem arbejdsmarkedets parter eller på virksomheden. Der kan sondres mellem på den ene side overenskomstbaserede ordninger indgået mellem arbejdsgiverforeninger og fagforbund og på den anden side ordninger, der er aftalt på den enkelte virksomhed. Begge typer ordninger administreres af et livsforsikringselskab eller en pensionskasse. Den helt overvejende del af arbejdsmarkedspensionerne er bidragsdefinerede, dvs. ydelsernes størrelse afhænger af de præsterede bidrag og forrentningen af disse samt af de forsikringsmæssige risici i tilknytning til død og invaliditet. Alderspensionerne i disse ordninger er baseret på den forudgående opsparing. Knap 82 pct. af de fuldt beskæftigede 25-59 årige lønmodtagere indbetalte i 1998 til en arbejdsmarkedspensionsordning. Herudover vil der være lønmodtagere, som ikke indbetalte i 1998, men som kan have indbetalt i tidligere år. Bidraget udgør fra 2004 typisk 8-16 pct. af lønnen.
- **Individuel pensionsopsparing.** Det er individuelle pensionsordninger oprettet i banker, forsikrings- og pensionsinstitutter. Der er ca. 1,1 mio. personer, der indbetaler til sådanne ordninger. Det er søjle 3 pensioner. Tilsynsregler og de skattemæssige vilkår er i hovedtræk de samme for individuelle ordninger som for arbejdsmarkedspensionsordninger. Ligesom på

arbejdsmarkedspensionsområdet kan individuelle pensionsordninger i hovedtræk opdeles i ordninger med løbende ydelser til de pensionsberettigede, rateordninger og kapitalpensioner, hvor kapitalen udbetales på én gang.

De enkelte ordningers vægt i pensionisternes samlede indtægtsgrundlag fremgår af tabel 2.1. Opgørelsen er for 1998, og dermed lang tid før arbejdsmarkedspensionssystemet slår fuldt igennem.

Tabel 2.1. De enkelte ordningers vægt i pensionisternes samlede indtægtsgrundlag, 1998

Pensionsordning	Andele de enkelte pensionsordninger udgjorde af en pensionists (over 67 år) indkomst i 1998, pct.
Folkepension	49,6
ATP	2,4
SP	
SAP	
Tjenestemandspension	8,8
Arbejdsmarkedspension	12,1
Individuel pensionsordning	
Øvrig indkomst	27

Anm.: SAP træder i kraft 1. januar 2003. SP-ordningen trådte i kraft 1. januar 1999.

Kilde: Contributions from Denmark to the questionnaire on safe and sustainable pensions, February 2001.

Pensionsudbetalinger er skattepligtig (ved udbetalinger af en kapitalpension betales en afgift på 40 pct. af engangsudbetalingen). Dette modsvarer af, at indbetalinger til pensionsordninger kan trækkes fra ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Pensionskapitalernes afkast har været beskattede siden 1982. De opsparede pensionskapitaler beskattes fra år 2001 med en kapitalafkastbeskatning på 15 pct. af både forrentningen af obligationer og af afkastet af aktier.

2.1. Seneste ændringer i det danske pensionssystem

Der er i de seneste år gennemført en række ændringer af det danske pensionssystem, herunder ændringer med væsentlig konsekvens for de enkelte søjlers betydning i det samlede pensionssystem. Desuden er der gennemført reformer af tilbagetrækningssystemet, som sigter på at styrke incitamentet til at blive på arbejdsmarkedet.

De omtalte ændringer har samlet set gjort pensionssystemet mere robust overfor konsekvenserne af en stigende ældrebeholdning. Da de offentlige pensioner og andre offentlige udgifter til ældre, fx i form pleje og sundhedsydelser, finansieres via løbende beskatning, vil aldringen imidlertid fortsat stille store krav til den økonomiske politik, jf. kapitel 4.

2.1.1. Folke- og førtidspension samt efterlønsordningen

Ved en lovændring i 1999 blev folkepensionsalderen nedsat fra 67 til 65 år med virkning fra 1. juli 2004. Endvidere blev indtægtsreguleringen af folkepensionen lempet for så vidt angår arbejdsindtægter. Ændringerne var et led i en reform af efterlønsordningen.

Efterlønsordningen er en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, som giver personer med langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet (nu 25 års medlemskab af en arbejdsløshedskasse) mulighed for at trække sig tilbage med en i hovedsagen offentlig finansieret ydelse i alderen 60 til 65 år. Reformen havde til formål via økonomiske incitamentter at øge de ældres tilskyndelse til at forblive på arbejdsmarkedet og forbedre mulighederne for gradvis tilbagetrækning. Efterlønsreformen omfattede bl.a. indførelse af en særlig skattefri præmie til personer, der udskyder overgangen til efterløn; modregning af alle former for

pensionsopsparing i efterlønnen, hvor der tidligere kun skete modregning ved visse typer af løbende pensionsudbetalinger; lempeligere modregning for pensionsopsparing ved udskydelse af overgang til efterløn og større fleksibilitet med hensyn til at arbejde i efterlønsperioden.

Reformen medførte et fald i den "implicitte skat" på videre arbejde (mistet pension m.v. ved at arbejde videre i forhold til lønnen) fra alder 60 til og med alder 66 år. Faldet var på i størrelsesordenen 10-25 procentpoint (jf. Et Bæredygtigt Pensionssystem, Regeringen, 2000).

Nedsættelsen af den formelle pensionsalder (i tilknytning til efterlønsreformen) skønnes ikke at påvirke det effektive arbejdsudbud i væsentligt omfang. Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder som opgøres af Danmarks Statistik var på 61½ år i 2000. Det er væsentligt under den formelle pensionsalder på 67, hvilket bl.a. er en følge af efterlønsordningen. Der er heller ikke tegn på nævneværdige fald i erhvervsdeltagelsen for årgange omkring den formelle pensionsalder, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at indtægtsreguleringen for folkepensionister er væsentligt lempeligere end for efterlønsmodtagere. Efterlønsreformen har som forventet medført et fald i den andel af de 60-61 årige, der overgår til efterløn.

Ved en lovændring i 2001 blev der gennemført en reform af førtidspensionssystemet med virkning fra 2003. I reformen indgår også en række tiltag, der vil gøre det mere attraktivt at beskæftige personer med reduceret arbejdsevne. Reformen indebærer en væsentlig forenkling af førtidspensionssystemet. Hovedmålet med reformen har været at sikre, at alle med en (rest)arbejdsevne, der muliggør en tilknytning til arbejdsmarkedet også reelt får mulighed for at bruge ressourcerne gennem et arbejde, evt. et statsligt støttet arbejde. Som følge heraf vil reformen resultere i en lavere tilgang af nye førtidspensionister end ellers. I de senere år har ændret praksis endvidere bidraget til et fald i tilgangen til førtidspensionsordningen.

2.1.2. ATP, SP, SAP

ATP-ordningen blev i 1993 udvidet til også at omfatte overførselsmodtagere. Fra 1997 betales dobbelt bidrag for modtagere af arbejdsløsheds-, syge- og barseldagpenge. Med virkning fra 1997 blev ordningen yderligere udvidet til også at omfatte modtagere af bl.a. kontanthjælp og revalideringsydelse, ligesom der er åbnet adgang til frivillig bidragsbetaling for modtagere af førtidspension og efterløn. Overførselsmodtageren betaler selv kun 1/3 af bidraget.³

ATP-ordningen er blevet ændret fra 1. januar 2002 således, at pensionsrettighederne fremover vil blive beregnet på et aldersdifferentieret grundlag. Det beløb, der udbetales i ATP-pension, vil derved i højere grad afspejle værdien af de foretagne indbetalinger.

SP-ordningen er i 2002 blevet ændret således, at den enkeltes bidrag fremover bliver tilskrevet pågældendes konto i ordningen. Der sker således ikke længere nogen omfordeling. Tidligere blev pensionsrettigheder godskrevet på grundlag af beskæftigelsesomfanget.

2.1.3. Arbejdsmarkedspensioner

Den større udbredelse af arbejdsmarkedspensionsordninger og den igangværende opbygning af disse (større bidrag m.v.) betyder, at hovedparten af fremtidens pensionister vil modtage en supplerende arbejdsmarkedspension ved siden af folkepensionen. Før den større udbredelse af arbejdsmarkedspensionsordningerne i slutningen af 1980'erne var det kun omkring 30 pct. af

³ Ved den frivillige ordning betaler medlemmet selv ½ af bidraget. Som et led i førtidspensionsreformen reduceres denne andel fra 1. januar 2003 til 1/3 del af det fulde bidrag for førtidspensionister. Efter førtidspensionsreformen bliver nye førtidspensionister fra 1. januar 2003 obligatorisk omfattet af ATP-ordningen.

lønmodtagerne, der var omfattet af en arbejdsmarkedspensionsordning. Nu drejer det sig om omkring 82 pct., jf. ovenfor. Der har været udbredt enighed om det ønskelige i den større udbredelse og udbygning af arbejdsmarkedspensionsordningerne. De formål, der er søgt tilgodeset ved etablering af arbejdsmarkedspensionsordninger i den omtalte form, omfatter:

- *At opnå en passende social tryghed ved alderdom, sygdom og død.* Arbejdsmarkedspensionsordningerne er et supplement til de offentlige pensioner, og de har til formål at sikre, at levestandarden som pensionist står i et passende forhold til den hidtidige levestandard som erhvervsaktiv. Der er derfor lagt vægt på løbende livsvarige ydelser i forbindelse med alderdom og invaliditet.
- *At sikre den enkelte ydelser, som er uafhængig af individuelle risici.* Arbejdsmarkedspensionerne er opbygget som kollektive forsikringsordninger, som sikrer den enkelte ydelser til en pris, der ofte er uafhængig af den enkeltes risiko i forbindelse med død og invaliditet. I de overenskomstbaserede ordninger er der desuden lagt vægt på, at de enkelte medlemmer kan blive optaget enten uden eller med meget lempelige helbreds krav.
- *At sikre en høj udbredelse af ordningerne.*
- *At opnå en høj grad af sikkerhed og forudsigelighed om ydelsestørrelse.* Forudsigelige ydelser er sikret ved, at lade ordningerne bygge på garanterede minimumsydelser, som udmeldes løbende.
- *At sikre størst muligt afkast til fordel for medlemmerne.*
- *At sikre lave omkostninger til fordel for medlemmerne.*

2.2. Niveaut for folkepensionen

Folkepensionen sikrer alle ældre en grundydelse, som politisk anses for rimelig. Niveaut skal ses i sammenhæng med, at folkepensionister er berettiget til en række særlige ydelser (gunstige boligstøtteregler, varmemhjælp, helbredsstillæg, reduceret beskatning af ejerboliger), som for de flestes vedkommende afhænger af pensionistens indkomst- og formueforhold. Endvidere kan særligt vanskeligt stillede pensionister få et personligt tillæg efter en konkret individuel vurdering af deres behov. Det offentlige pensionssystem skal også ses i sammenhæng med, at pensionister er berettiget til en række gratis serviceydelser, fx hjemmehjælp og sygehusbehandling. Det kan fx nævnes, at omkring 50 pct. af alle 80+ årige modtager hjemmehjælp.

Et stort flertal af de politiske partier har i 2000 indgået en politisk aftale om, at folkepensionen er det sikre grundlag for nuværende og kommende pensionister. Der henvises i aftalen til, at det er afgørende, at folk ved planlægningen af deres pensionsopsparring kan vide, at reglerne for den skattefinansierede folkepension er det faste fundament, der kan bygges på.

Folkepensionen reguleres som udgangspunkt med lønudviklingen på arbejdsmarkedet.⁴ Reguleringen af folkepensionen, de relativt enkle beregningsprincipper samt den politiske aftale om folkepensionen sikrer den enkelte sikkerhed og gennemskuelighed i forhold til, hvor stor en folkepension den pågældende til sin tid vil få, og dermed hvilket levestandard dette vil muliggøre.

Udbygningen af ATP-ordningen til også at omfatte personer, der modtager overførselsindkomster fra det offentlige, har betydet, at næsten alle får udbetalt en ATP-pension af en vis størrelse som supplement til folkepensionen. Ved arbejdsmarkedspensioner indbetales ikke pensionsbidrag ved ledighed m.v.

Andelen af folkepensionister i 2000 med en indtægt under 50 pct. af medianindkomsten for personer under 67 år andrager 2,7 pct. Det er en meget lille andel i international sammenhæng.

⁴ Reguleringen af folkepension m.v. er beskrevet i boks 3.1.

2.3. Personer uden pensionsopsparing og med lav dækning

Der er forholdsvis få personer, der i dag ikke foretager pensionsopsparing og som ved overgang til alderspension kan opleve markante ændringer i de materielle levevilkår. Det er bl.a. en følge af de senere års udbygning af ATP-ordningen, som har styrket den grundlæggende pensionsdækning i Danmark, jf. ovenfor.

I 1996 havde ca. 15 pct. af alle 50-årige ikke foretaget supplerende pensionsopsparing (udover opsparing til ATP) inden for de sidste 10 år.

En væsentlig del af disse består af personer ude af beskæftigelse, fx ledige, førtidspensionister m.v., som typisk vil have en høj dækningsgrad ved overgang til folkepension. For ledige sker der (siden 1997) øget indbetaling af bidrag til ATP med det formål delvis at kompensere den manglende opsparing i en arbejdsmarkedspensionsordning under ledighed. For førtidspensionister er indbetalingen til ATP gjort obligatorisk for nye førtidspensionister med virkning fra januar 2003. Regeringens bestræbelser for at sikre en højere erhvervsdeltagelse vil kunne medvirke til at reducere størrelsen af denne gruppe uden pensionsopsparing.

Skønsmæssigt 2,1 pct. af de 40-49 årige foretager en så beskeden pensionsopsparing, at deres dækningsgrad ved uændret adfærd ved overgang til alderspension skønnes at ville blive under 50 pct. Heraf er ¼ selvstændige, der ikke nødvendigvis har et pensionsmæssigt problem, da de muligvis sparer op i deres virksomhed. For de øvrige kan der også være tale om, at de evt. sparer op på anden måde, fx i eget hus m.v. De anførte skøn overvurderer endvidere gruppen, bl.a. som følge af at SP-ordningen ikke var påbegyndt i analyseåret, ligesom analysen alene ser på indbetalingerne i ét enkelt år. Omkring halvdelen af de 50-årige, der i et enkelt år ikke foretager anden opsparing end ATP, har således indbetalt til en pensionsopsparing i løbet af de foregående 9 år.

Antallet af personer uden pensionsopsparing og med lav dækning er således af beskeden størrelse. Perioder uden pensionsopsparing (ledighed m.v.) og vanskeligheder med præcist at forudse indkomstforholdene som pensionist kan dog medføre, at den samlede pension bliver mindre (eller større) end oprindeligt forventet og ønsket. Derfor lægges afgørende vægt på at sikre høj og stigende beskæftigelse og større gennemskuelighed i pensionssystemet.

2.4. Ligestilling

Reglerne vedr. folkepension skelner ikke med hensyn til køn. Folkepensionen udbetales således med samme beløb til mænd og kvinder, aldersgrænsen er den samme etc. Det samme gælder for de offentlige pensionsordninger ATP og SAP. For disse opsparingsbaserede ordninger beregnes de optjente pensionsrettigheder på grundlag af et uni-sex princip⁵, hvilket er til fordel for kvinderne pga. af deres længere forventede levetid. For så vidt angår SP er der tale om en ren opsparingsordning uden omfordeling.

Folkepensionens vægt i det danske pensionssystem bidrager til, at mænds og kvinders økonomiske vilkår som pensionister bliver mere ligelige. Kvindernes typisk mindre samlede beskæftigelse i de erhvervsaktive år og lavere løn slår dermed mindre igennem i de økonomiske vilkår som pensionist. Hertil kommer som nævnt, at kvinder oppebærer pension i væsentlig længere tid, som følge af den længere levealder.

⁵ Anvendelse af samme dødelighedssandsynligheder for mænd og kvinder

I arbejdsmarkedspensionsordningerne skelnes heller ikke på grundlag af køn. Ordningerne er opsparingsbaserede og de beregnede pensionsrettigheder beregnes ligeledes på et uni-sex grundlag. Imidlertid oparbejdes der ingen pensionsrettigheder i perioder uden indbetaling, fx i forbindelse med ledighed eller barsel uden løn, hvilket specielt påvirker kvinderne.

I de individuelle pensionsordninger er der ikke krav om et uni-sex grundlag.

I takt med udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne vil pensionisternes levevilkår i højere grad afspejle forskelle på arbejdsmarkedet (fx med hensyn til løn, og perioder uden for arbejdsmarkedet) samt de heraf følgende forskelle mht. de enkelte pensionisters egen opsparring i arbejdsmarkedspensionsordningerne. Da mænd i gennemsnit har en højere årlig indkomst og en højere livsindkomst betyder det alt andet lige, at mænd generelt akkumulerer en større opsparring i arbejdsmarkedspensionerne end kvinder.

3. Fremtidige pensionisters indkomstforhold

Med de gældende regler vil pensionisterne i år 2045 automatisk få bedre økonomiske forhold pga. den almindelige vækst i produktiviteten. Det skyldes, at overførsler, herunder folkepensionen, reguleres med lønstigningerne i den private sektor, *jf. boks 3.1*. Reguleringsreglerne indebærer dermed, at produktivitetsfremgang giver en generel velstandsfremgang for såvel erhvervsaktive som pensionister. Herudover vil udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne medføre større indkomst som pensionist.

Boks 3.1 Regulering af pensionsoverførsler.

Satserne for forskellige typer af overførselsindkomst (samt progressionsgrænser mv. i skattesystemet) reguleres automatisk en gang om året på baggrund af lønudviklingen i den private sektor (DA-området). Reguleringen af overførselsindkomsterne sker med satsreguleringsprocenten, jf. lov om en satsreguleringsprocent.

Satsreguleringsprocenten for et givet finansår fastsættes på baggrund af lønudviklingen i lønåret, som er året to år forud for finansåret. Satsreguleringsprocenten for 2003 er således fastsat ud fra lønudviklingen fra 2000 til 2001. Lønudviklingen opgøres på baggrund af DA's Struktur Statistik. Årslønnen for henholdsvis arbejdere og funktionærer opgøres ekskl. genebetalinger, løn under sygefravær mv. og pensionsbidrag i det pågældende år. Tillige fratrækkes AM-bidraget med samtidighed i forhold til finansåret, idet modtagere af overførselsindkomst ikke betaler AM-bidrag. Årslønnen for arbejdere og funktionærer sammenvejes med primo vægte, og der anvendes kun lønoplysninger fra virksomheder, som har indberettet til statistikken i begge år (identiske virksomheder).

Hvis stigningen i årslønnen er over 2,0 pct. anvendes et beløb svarende til stigningen minus 2,0 procentpoint, men højst 0,3 pct., til et puljebeløb. Satsreguleringsprocenten svarer til stigningen i årslønnen minus procentsatsen afsat til puljebeløbet. Puljebeløbet anvendes til finansiering af forskellige initiativer til gavn for modtagere af overførselsindkomst.

I de beregninger, der refereres i teksten, forudsættes, at midlerne, der overføres til satspuljen, tilbageføres til pensionisterne i form af en forøgelse af pensionen. Folkepensionen reguleres således med den fulde lønudvikling i beregningerne.

I rapporten "Et bæredygtigt pensionssystem", Regeringen, 2000, er der foretaget beregninger, som illustrerer de mulige indkomstniveauer og -fordelinger for fremtidige pensionister. Beregningerne er baseret på oplysninger fra 1997-1999. Efter udarbejdelsen har der bl.a. været overenskomstforhandlinger (i 2000), som har medført en hurtigere og for nogle grupper kraftigere udbygning af arbejdsmarkedspensionerne end forudsat i beregningerne. Endvidere skal resultaterne ses i lyset af, at der ikke er taget højde for omlægningerne af SP og ATP, hvilket har betydning for resultaterne, jf. nedenfor.

Det fremgår i rapporten, at hvis produktivitet og reallønninger i den private sektor årligt stiger 1,5 pct., og skattesatserne mv. fastholdes, så kan den disponible realindkomst for en gennemsnitlig pensionist være ca. 2½ gang større i 2045 end i 1997. Realværdien af folkepensionen skønnes alene at stige med 75 pct., mens de beregnede reale udbetalinger fra arbejdsmarkedspensionsordningerne næsten 4-dobles. Samlet vil gennemsnitspensionistens disponible indkomst dermed stige knap 20 pct. mere end lønningerne i samme periode. Det skyldes primært udbygningen af arbejdsmarkedspensionssystemet gennem de seneste årtier.

Tabel 3.1. En gennemsnitlig pensionists indkomstforhold i 1997 og 2045

Beløb i 1.000 kr.	1997	2045 (1997 lønniveau)	2045 (1997 prisniveau)
Folkepension	69	58	122
Pensionsudbetalinger	36	65	136
ATP og SP	5	25	53
Formueafkast	24	15	31
Samlede indkomst	134	163	341
Skat	40	49	103
Indkomst efter skat	94	114	238
Boligstøtte mv.	4	3	5
Disponibel indkomst	97	116	243
Potentielt formueforbrug	23	15	32
Disponibel indkomst herefter	121	132	276

Kilde: Et bæredygtige pensionssystem, Regeringen, 2000.

Arbejdsmarkedspensionerne og udbetalingerne fra ATP og SP vil udgøre en stigende andel af pensionisternes samlede indkomster. Det skyldes, at disse udbetalinger vokser hurtigere end lønningerne og dermed reguleringen af folkepensionen, samt reglerne for modregning i folkepensionens pensionstillæg. De forskellige opsparingsbaserede ordninger vil således i 2045 samlet set være mindst lige så betydningsfulde for pensionisternes forsørgelse som folkepensionen.

Ud over den løbende indkomst har pensionisterne også mulighed for gradvist at nedbringe - og dermed forbruge - deres formue i takt med, at deres forventede restlevetid falder. Der kan derfor inddrages et potentielt formueforbrug i opgørelsen af pensionisternes økonomiske situation. Pensionisternes potentielle formueforbrug anslås i rapporten at vokse med ca. 1/3 mindre end lønningerne. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med, at opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne delvist antages at reducere opbygningen af anden formue. Forudsætningerne vedr. opsparingsadfærd er usikre og har i sagens natur stor betydning for fremtidige pensionisters samlede private forbrugsmuligheder, som udover indkomsterne også afhænger af deres samlede formueposition.

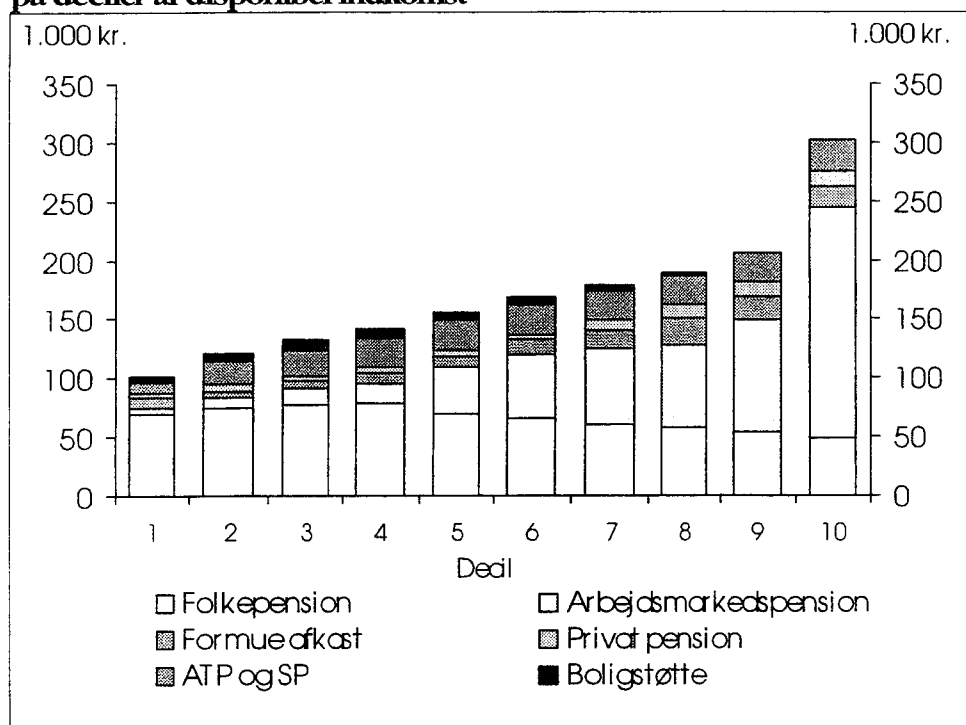
Folkepensionen er den væsentligste indkomstkilde for de nulevende pensionister. Den samlede gennemsnitsindkomst for pensionister i dag er dog noget højere end folkepensionen. Det skyldes blandt andet formueafkast og de supplerende pensionsudbetalinger. Det er imidlertid ikke alle pensionister, der har supplerende pensionsudbetalinger. Kun ca. 30 pct. af de nuværende pensionister har udbetalinger fra supplerende pensionsordninger over 20.000 kr. (2.692 euro).⁶

Frem mod 2045 vil folkepensionen som nævnt generelt udgøre en faldende andel af pensionisternes indkomster, men for den halvdel af pensionisterne, som har de laveste indkomster, vil folkepensionen

⁶ Desuden er det kun ca. 40 pct. af pensionisterne, der har udbetalinger fra supplerende pensionsordninger over 10.000 kr. (1.346 euro).

fortsat være mere betydningsfuld for forsørgelsen end de forskellige supplerende pensioner tilsammen, jf. figur 3.1.

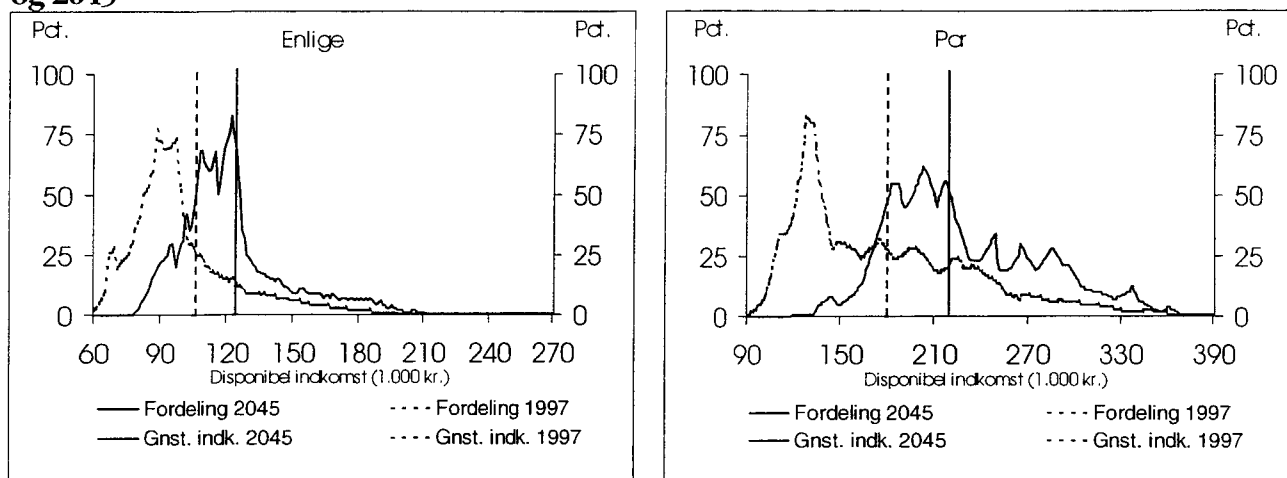
Figur 3.1. Sammensætningen og størrelsen af bruttoindkomsten for pensionister i 2045 fordelt på deciler af disponibel indkomst



Samlet peger beregningerne dermed på, at indkomstfordelingen for pensionister bliver mere jævn i 2045 end i 1997, da indkomsten stiger mest for grupperne med de laveste og mellemste indkomster, hvor udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne først er sket inden for de seneste årtier, jf. figur 3.2. Den gennemsnitlige disponible indkomst for pensionerede fra lav- og mellemindkomstgrupperne skønnes at stige med 25-50 pct. mere end gennemsnitslønningerne frem til 2045. For grupper med højere indkomster er stigningen anslået til 10-20 pct. Det skyldes, at personer i de højeste indkomstintervaller allerede i 1997 har udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner og at væksten i deres indkomster frem mod 2045 derfor er mindre.

Udviklingen i retning af en mere lige indkomstfordeling vil formentlig ikke være jævn, bl.a. fordi pensionsudbetalingerne til højtlønnede, som følge af ordningernes tidligere påbegyndelsestidspunkt, i en periode (10-20 år) må ventes at stige mere end for lavt lønnede. Det skyldes, at ordningerne for den højtlønnede andel af befolkningen blev påbegyndt på et tidligere tidspunkt. Endvidere skal resultaterne ses i lyset af, at så lange fremskrivninger i sagens natur er usikre og følsomme overfor valget af forudsætninger, herunder ikke mindst udviklingen i realrenten.

Figur 3.2. Indkomstfordelingen for pensionisterne (disponibel indkomst i 1997 lønniveau), 1997 og 2045

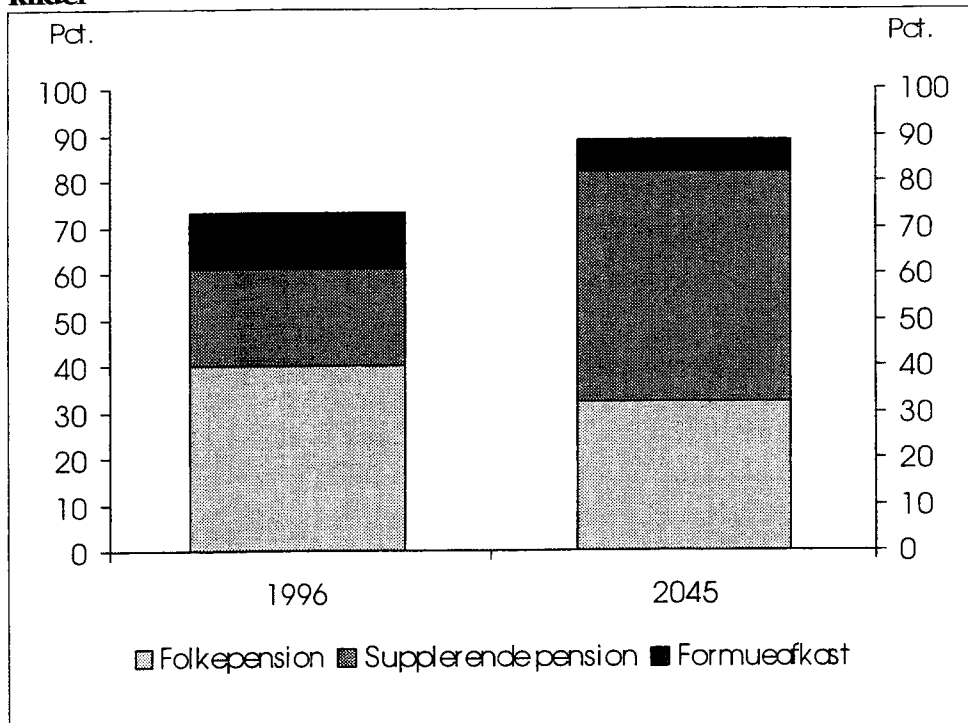


De stigende supplerende pensionsudbetalinger medfører en stigning i den gennemsnitlige dækningsgrad - defineret som den samlede indkomst efter skat som pensionist i forhold til indkomsten efter skat i det sidste år som erhvervsaktiv.⁷ I 1997 anslås den gennemsnitlige dækningsgrad således til ca. 70 pct., hvoraf folkepensionen udgør 40 pct., mens resten er supplerende pensioner og et beregnet formueafkast. Med de anvendte forudsætninger øges den beregnede gennemsnitlige dækningsgrad til ca. 90 pct. i 2045, jf. figur 3.3. I henhold til gældende regler om modregning vil folkepensionens bidrag til dækningsgraden aftage i takt med stigningen i supplerende pensioner. Forbrugsmulighederne påvirkes derudover af, hvordan personers øvrige opsparing udvikler sig, herunder hvorvidt den forudsatte stigning i arbejdsmarkedspensionerne fortrænger anden opsparing.⁸

⁷ Indkomsten som erhvervsaktiv, som der sammenlignes med, svarer til pensionistens indkomst (efter skat) i perioden før personen blev pensioneret - dvs. den sidste periode som erhvervsaktiv - opreguleret med lønudviklingen. Dækningsgraden påvirkes derfor, hvis der for nogle indkomstgrupper er en systematisk tendens til delvis tilbagetrækning.

⁸ I beregningerne er antaget en fortrængning af anden opsparing på gennemsnitlig 30 pct., hvilket indebærer en relativt stor opsparingsvirkning.

Figur 3.3. Den gennemsnitlige (efter skat) dækningsgrad 1996 og 2045 fordelt på indkomstkilder

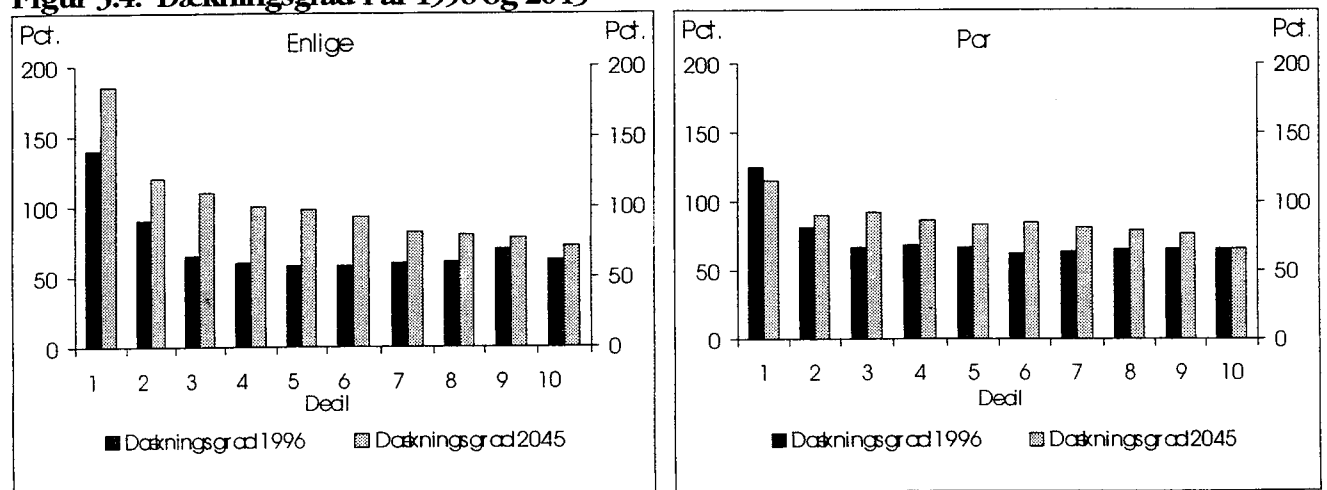


Anm.: Supplerende pensioner er arbejdsmarkedspensioner, ATP og individuelle pensioner. Det er gennemsnittet af dækningsgraderne for alle lønmodtagere og selvstændige, der er opgjort i figuren.

Dækningsgraderne er aftagende med indkomsten, *jf. figur 3.4*. I de lave indkomstdeciler er den beregnede dækningsgrad således større end 100. Det afspejler, at folkepensionen sammen med ATP-ordningerne og de mere gunstige boligstøtteregler for pensionister har stor betydning for lavindkomstgrupperne.

Det er specielt for mellemindkomstgrupperne, at de beregnede dækningsgrader stiger, hvilket både gælder for enlige og for par. Den gennemsnitlige dækningsgrad for mellemindkomstgrupperne beregnes til ca. 83 pct. for par og ca. 94 pct. for enlige i 2045. Den gennemsnitlige dækningsgrad for mellemindkomstgrupperne lå på ca. 60-65 pct. i 1996.

Figur 3.4. Dækningsgrad i år 1996 og 2045

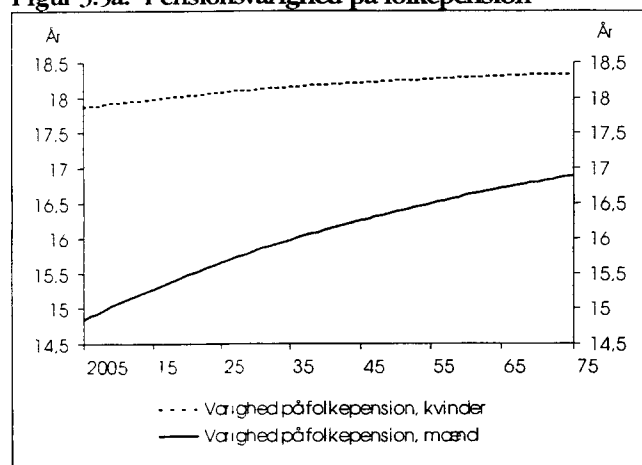


I beregningerne reguleres folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg med lønudviklingen, idet det antages, at bidraget til satspuljen tilbageføres som folkepensionen, jf. boks 3. De udbetalte pensionsbeløb stiger imidlertid lidt langsommere end lønnen, hvilket skyldes reglerne for modregning og dermed indkomstfremgang for pensionisterne. Herudover vil udsigten til længere levetid indebære, at pensionister i gennemsnit modtager folkepension i flere år og dermed i en større del af livet. Det indebærer større pensionsudgifter pr. pensionist over livsforløbet og en stigning i de fremtidige pensionsforpligtelser for den offentlige sektor, som skærper kravet til gældsnedbringelse frem mod 2010.

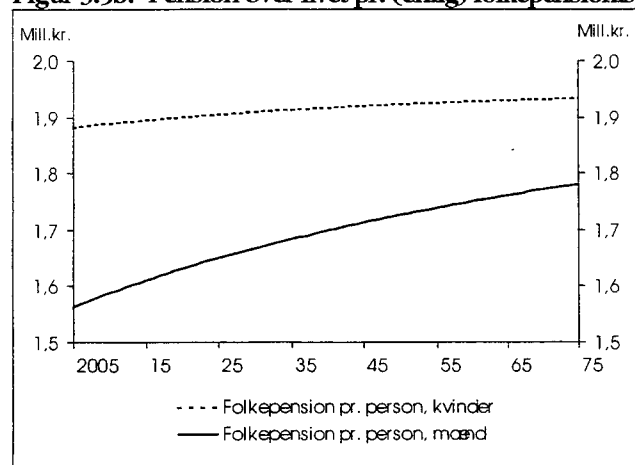
I den anvendte befolkningsprognose er forudsat, at den gennemsnitlige levetid øges med ca. 4 år for mænd og 1½ år for kvinder frem til 2075.⁹ Det vil indebære en forlængelse af den periode, hvor personer er berettiget til folkepension til 18½ år for kvinder og 17½ år for mænd mod henholdsvis ca. 18 og 15 år i dag, jf. figur 3.5a.

Med gældende 2002-regler og -satser vil en enlig folkepensionist over livsforløbet dermed modtage et beløb, som stiger fra ca. 1,88 til 1,93 mio. kr. før skat (dvs. med 52.000 kr. eller 7.000 euro i 2002-niveau) for kvinder og fra 1,56 til 1,78 mio. kr. (dvs. med 220.000 kr. eller 29.600 euro) for mænd, jf. figur 3.5b.

Figur 3.5a. Pensionsvarighed på folkepension



Figur 3.5b. Pension over livet pr. (enlig) folkepensionist



Som nævnt har der været en hurtigere og for nogle grupper kraftigere udbygning af arbejdsmarkeds-pensionerne end forudsat i rapporten, og der er ikke taget højde for omlægning af ATP og SP.

Den nye SP ordning er en ren opsparingsordning, som ikke er omfordelende - helt i stil med DMP, som blev indført i 1998 og senere (i 1999) blev erstattet af den tidligere SP-ordning. Omlægningen af SP har betydning for den fremtidige indkomstfordeling i den forstand, at de fremtidige udbetalinger fra ordningen nu afhænger af den enkeltes lønindtægter i løbet af arbejdslivet, mens en videreførelse af gamle regler ville indebære en vis omfordeling fra høj-indkomstgrupper til lavindkomstgrupper. Det kan således anslås, at de disponible indkomster for pensionister i de laveste indkomstdeciler ville være ca. 2 pct. større i 2045 med de gamle regler end med de nye. Det ændrer samlet set ikke billedet af en tendens til mere lige indkomstfordeling blandt pensionister i 2045 end i dag

⁹ Vurderet ift. befolkningsprognoser for de øvrige vesteuropæiske lande og USA er der tale om en beskeden forventet vækst i midllevetiden for specielt kvinder, jf. United Nations (2001). "World Population Prospects, The 2000 Revision, Highlights" Population Division, Department of Economic and Social Affairs, UN, New York.

4. Aldring og de offentlige finanser

Udover overførsler til ældre fx i form af folkepension, står det offentlige for store dele af ældreplejen og sundhedsydelse til de ældre. De udgifter, der må afholdes i den forbindelse, er PAYG finansierede. Det indebærer, at aldring medfører stigende udgiftspres i fremtiden. Desuden ventes aftagende arbejdsstyrke på lang sigt som følge af demografiske bevægelser, hvilket forventes at svække det offentlige indtægtsgrundlag.

For at forberede dansk økonomi på den demografiske udfordring er det regeringens målsætning at fastholde et fiskalt overskud på ca. 1½ - 2½ pct. af BNP i gennemsnit frem til 2010. Målsætningen skønnes at sikre finanspolitikens holdbarhed, således at der ikke overvæltet behov for fiskale stramminger på fremtidige generationer pga. en akkumulering af offentlig gæld. Kravet til de offentlige finanser for at sikre robusthed i forhold til aldringen er dermed større end de mål om "close to balance", som er opstillet i stabilitets- og vækstpagten.

Kravet er beregnet ud fra det hensyn, at de danske PAYG-finansierede pensioner, herunder reguleringsregler mv., kan fastholdes uden senere stramminger af finanspolitikken. Dermed er det finanspolitikken, som skal sikre pensionssystemets holdbarhed, idet målsætningen om gældsnedbringelse skaber plads til at finansiere de PAYG baserede offentlige pensioner til de ældre.

Det bidrags- og opsparingsbaserede pensionssystem er isoleret set robust i forhold til aldringen. Men opbygningen af systemet har primært bidraget til at reducere kravet til gældsnedbringelse i det omfang de PAYG-finansierede pensioner havde været højere i fravær af de opsparingsbaserede ordninger. En yderligere udbygning af det bidrags- og opsparingsbaserede pensionssystem skønnes heller ikke at medføre nævneværdige ændringer i kravet om bæredygtige offentlige finanser.

Det opstillede krav til de offentlige finanser er baseret på en samlet vurdering af de fremtidige forpligtelser for den offentlige sektor, givet at gældende skattesatser samt standarder og dækningsgrader i den offentlige service fastholdes. Beregningen viser, at de årlige offentlige overskud i gennemsnit skal udgøre 2,1 pct. af BNP frem til 2010 for at sikre en holdbar udvikling af de offentlige finanser, *jf. tabel 4.1*. Dette krav kan opdeles i 3 komponenter:

- Den *ene* er de fremtidige netto-merudgifter til pensioner, ældrepleje mv. Det kan omregnes til en permanent netto-udgiftsforhøjelse på 2,7 pct. af BNP.
- Den *anden* komponent omfatter den del af de offentlige overskud, som hidrører fra de offentlige fonde (0,8 pct. af BNP), herunder ATP. Disse midler er disponeret til højere pensionsudbetalinger på længere sigt og kan dermed ikke medgå til at finansiere det fremtidige udgiftspres.
- Den *tredje* komponent er en korrektion for, at den forudsatte stigning i produktion og prisniveau isoleret set bidrager til at nedbringe den offentlige gæld i forhold til BNP. Det kan omregnes til at svare til et permanent fald i netto-udgifterne på 1,4 pct. af BNP.

Tabel 4.1. Langsigtede krav til de offentlige finanser, pct. af BNP

	Gennemsnit, 2002-10
Stigning i fremtidige nettoforpligtelser ¹⁾	2,7
+ Saldo i offentlige фонде	0,8
+ Udhuling af gæld som følge af vækst	-1,4
= Beregnet krav til offentlig saldo inkl. фонде	2,1
Målsætning for offentlig saldo.....	1½ - 2½

Anm.: Beregningen er baseret på et holdbart forløb for de offentlige finanser med udgangspunkt i 2002. De anførte tal er beregnede gennemsnit for perioden 2002 til 2010.

1) Denne er udtrykt som en gennemsnitlig permanent stigning i pct. af BNP (annuitet).

Beregningen understøtter dermed den mellemfristede målsætning om at sikre et gennemsnitligt overskud på 1½-2½ pct. af BNP frem til 2010. Målsætningen for de offentlige finanser er netop opstillet som et målinterval på grund af den almindelige usikkerhed ved beregningen af holdbarhed.

Pensionsopsparing bliver først indkomstbeskattet på udbetalingstidspunktet. Derfor er skatteværdien af de reserver, som er akkumuleret i de opsparingsbaserede pensionssystem udtryk for et offentligt aktiv i form af udskudte indkomstskattebetalinger, som styrker de offentlige finanser i takt med at systemet modnes og nettoudbetalingerne fra ordningerne øges. I beregningen indebærer stigningen i nettoudbetalingerne isoleret set – i forhold til i dag – en forbedring af de offentlige finanser på i størrelsesordenen 2½ pct. af BNP i 2045, *jf. afsnit 4.1.3*. Modstykket hertil er imidlertid, at skattefradraget for pensionsindbetalinger historisk har svækket det offentlige indtægtsgrundlag og dermed øget den offentlige nettogæld.

Overordnet har regeringen opstillet følgende centrale mellemfristede målsætninger:

- At sikre overskud på de offentlige finanser på i gennemsnit 1½ - 2½ pct. af BNP frem til 2010. Det indebærer omtrent en halvering af den offentlige gæld i pct. af BNP.¹⁰
- Skattestop.
- En forøgelse af beskæftigelsen på 87.000 personer frem til 2010.

Indenfor rammerne af gældsnedbringelse og skattestop vil den forudsatte stigning i beskæftigelsen sikre et vist råderum til begrænset vækst i det offentlige forbrug per bruger i årene frem til 2010. Desuden er der indenfor en holdbar finanspolitisk ramme forudsat en sænkelse af personskatterne på ca. ¼ pct. af BNP netto. Det markerer regeringens hensigt om at nedbringe skatten på arbejdsindkomst fra 2004, hvis det fornødne råderum kan findes.

4.1. Samlede ændringer i offentlige indtægter og udgifter på lang sigt

Med de anvendte indtægts- og udgiftsregler anslås, at de samlede udgifter til offentlige overførsler og offentligt forbrug vil øges med 7,4 pct. af BNP frem til 2035, *jf. tabel 4.2*. Heraf udgør stigende udgifter til folkepension og helbredsrelaterede offentlige udgifter hovedparten med en stigning på 5,4 pct. af BNP. Den demografisk betingede stigning i de offentlige udgifter topper omkring 2035, hvorefter udgiftspresset aftager og stabiliseres på et niveau, som er omkring 5½-6 pct. af BNP højere end i dag.

¹⁰ Holdbarhedskravene til og målintervallet for det offentlige overskud i pct. af BNP er reduceret med ½ pct.enhed i forhold til tidligere som følge af omlægningen af Særlig Pensionsopsparing (SP) til en (obligatorisk) individuel ordning. Omlægningen betyder populært sagt, at SP ikke længere henregnes som en del af den offentlige sektor. Det indebærer en nedjustering af overskuddet i de offentlige фонде, og dermed af det offentlige overskud, på cirka ½ pct. af BNP i årene 2002 til 2010. Idet senere (netto-) udbetalinger fra SP-ordningen ikke medregnes som offentlige udgifter (men er forbrug af privat opsparing) er kravet til de offentlige overskud imidlertid reduceret med præcis samme størrelse, cirka ½ pct. af BNP.

På indtægtssiden vil komme et betydeligt bidrag fra beskatning af de stigende udbetalinger fra den private pensionssektor. Nettoprovenuet herfra vil gradvist stige frem til 2040, hvorefter det skønnes at udgøre omkring 2½ pct. af BNP. Hertil kommer, at de stigende udgifter til (skattepligtige) transfereringer på indtægtssiden vil give anledning til større skatteprovenu. I modsat retning trækker blandt andet lavere provenu fra selskabsskatter og provenuet fra olie- og gasudvindingen i Nordsøen. Samlet set kan det dermed anslås, at de offentlige indtægter stiger med knap 3 pct. af BNP fra 2002 til 2035.

Tabel 4.2. Offentlige udgifter og indtægter på sigt, pct. af BNP

	2002	2005	2010	2020	2030	2035	2050
Niveau	----- Ændring i forhold til 2002 -----						
Samlede offentlige udgifter, ekskl. nettorenteudgifter	51,3	0,0	1,1	3,0	6,4	7,4	5,5
- Offentligt forbrug	25,5	-0,1	0,0	0,7	2,6	3,4	2,9
- Offentlige overførsler ¹⁾	16,6	0,0	1,0	2,3	3,7	4,0	2,6
Samlede offentlige indtægter	54,5	-0,5	-0,1	0,9	2,3	2,8	2,1

1) For skat. Overførsler fra sociale kasser og fonde (ATP m.v.) er ikke medtaget.

Kilde: Holdbarhedsberegningen og Konvergensprogrammet, januar 2002.

Samlet set peger fremskrivningen på, at nettomerudgifterne i forhold til 2002 stiger med omkring 4½ pct. af BNP frem til 2035 og på langt sigt stabiliserer sig på omkring 3½ pct. af BNP. Det kan omregnes til en permanent netto-udgiftsforhøjelse på 2,7 pct. af BNP set i forhold til niveauet for hele perioden 2002 til 2010, jf. tabel 4.1.

4.1.1. Udgifter til folkepension

Det er først og fremmest udviklingen i udgifterne til folkepension, der bidrager til stigende udgifter til offentlige overførsler på længere sigt.¹¹

De offentlige udgifter til folkepension er aktuelt 4,4 pct. af BNP og skønnes i takt med stigningen i antallet af ældre gradvist at stige med 3,4 pct.enheder frem til 2035, jf. tabel 4.3. Udgifterne til folkepension vil dermed være på cirka 7,8 pct. af BNP i 2035 og derefter aftage en smule til cirka 7 pct. af BNP i 2050.

Tabel 4.3. Udgifter til overførsler på lang sigt, pct. af BNP

	2002	2005	2010	2020	2030	2035	2050
Niveau	----- Ændring i forhold til 2002 -----						
Offentlige overførsler ¹⁾	16,6	0,0	1,0	2,3	3,7	4,0	2,6
Heraf folkepension	4,4	0,2	1,1	2,1	3,0	3,4	2,5

1) For skat. Overførsler fra sociale kasser og fonde (ATP m.v.) er ikke medtaget.

Kilde: Holdbarhedsberegningen og Konvergensprogrammet, januar 2002.

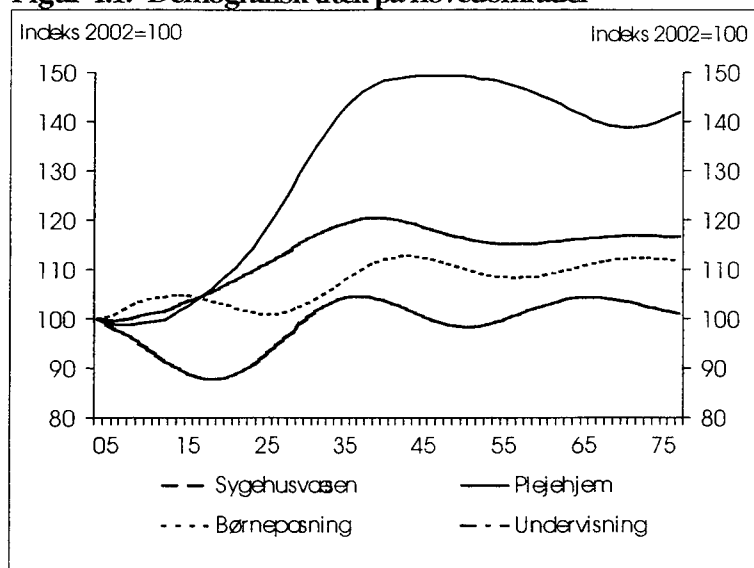
Det er indregnet, at en vis aftrapning af indkomstafhængige tillæg medfører en reduktion i stigningen i udgifterne til folkepensionen på lang sigt. Den forøgede modregning af disse tillæg afspejler, at pensionisternes indkomst i gennemsnit stiger kraftigere end folkepensionens grundbeløb, som følge af stigende udbetalinger fra opsparingsbaserede pensionsordninger. I dag gives cirka 1/3 af folkepensionen i form af indkomstafhængige tillæg.

¹¹ Foruden folkepension omfatter transfereringerne indkomsterstøttende ydelser som f.eks. dagpenge, efterløn, fortidspension, overgangsydelse, kontanthjælp mv.

4.1.2. Udgifter til offentlige serviceydelser

Med udsigt til en markant stigning i antallet af ældre frem mod 2040 vil det demografiske træk på ældreplejeområdet stige med omkring 40 pct., mens trækket på sundhedsvæsenet stiger med godt 10 pct., jf. figur 4.1.

Figur 4.1. Demografisk træk på hovedområder



De offentlige udgifter til sundhed og ældrepleje udgør i øjeblikket 7,4 pct. af BNP og skønnes i takt med den demografiske udvikling gradvist at stige med 2,0 pct.enheder frem til 2035, jf. tabel 4.4.

Tabel 4.4. Udgifter til offentligt forbrug på lang sigt, pct. af BNP

	2002	2005	2010	2020	2030	2035	2050
	Niveau	Ændring i forhold til 2002					
Offentligt forbrug	25,5	-0,1	0,0	0,7	2,6	3,4	2,9
Heraf sundhed og ældrepleje.....	7,4	-0,1	0,0	0,6	1,6	2,0	1,8

Kilde: Holdbarhedsberegningen og Konvergensprogrammet, januar 2002.

4.1.3. Den private pensionsformue og beskatning af pensionsudbetalinger

Udbygningen af det bidrags- og opsparingsbaserede pensionssystem, herunder især arbejdsmarkeds-pensionsordningerne, har medført en kraftig stigning i pensionsformuerne gennem de seneste 10-20 år. Samlet udgjorde pensionsformuerne således godt 100 pct. af BNP i 2000, hvoraf de private ordninger tegnede sig for 3/4, mens de lovbundne ordninger, herunder primært ATP, tegner sig for resten. Dermed er pensionsreserverne godt og vel fordoblet siden 1987 (målt i pct. af BNP), jf. tabel 4.5.

Tabel 4.5. Placering af aktiver i pensionsfonde

	1986	1990	1995	2000
	----- procent af BNP -----			
Livsforsikringsselskaber	20,6	24,4	31,2	43,5
Tværgående pensionskasser mv.	10,3	13,3	16,1	18,8
Pengeinstitutter.....	8,3	11,6	14,2	17,1
Private pensionsformue.....	39,2	49,3	61,5	79,4
Supplerende pensionsordninger (ATP mv.) ¹⁾	10,6	13,2	16,1	25,4
I alt	49,8	62,5	77,6	104,8

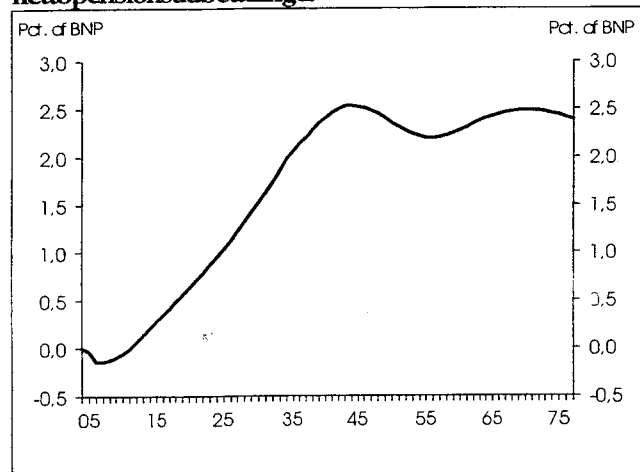
1) Inkluderer ATP, Lonmodtagernes Dyrtidsfond (LD), Den Særlige Pensionsopsparing (SP) og Den Midlertidige Pensionsordning (DMP), som blev ophævet og erstattet af SP. ATP og LD er lovbestemte ordninger men i Nationalregnskabet kategoriseret som privat pensionsopsparing.

Kilde: Finanstilsynet og egne beregninger.

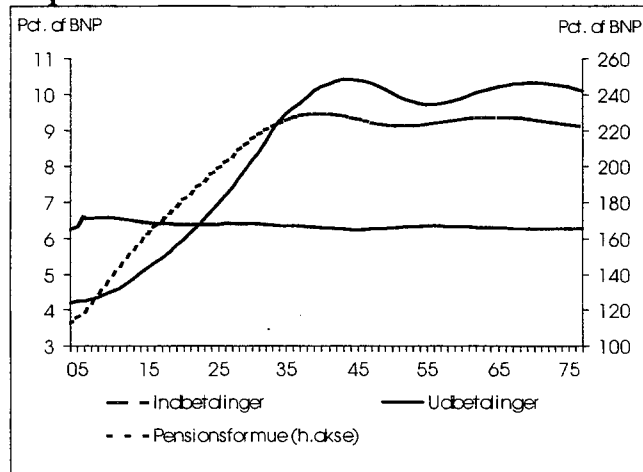
Ved langsigtede fremskrivninger af de offentlige finanser er det afgørende at inddrage ind- og udbetalinger fra pensionssektoren. Det skyldes det store omfang af privat pensionsopsparing, og at pensionsopsparing primært beskattes, når pensionerne udbetales, mens indbetalinger til pensionsordninger kan trækkes fra i den almindelige indkomstskat.

For den enkelte pensionsopsparer er det ikke afgørende om beskatningen foretages på ind- eller udbetalingstidspunktet, såfremt indkomstskatten er den samme på de to tidspunkter. Derimod har beskatningstidspunktet helt afgørende betydning for udviklingen i den registrerede offentlige gæld. Når pensionssystemet er under opbygning vil fradragsretten for pensionsindbetalinger føre til en reduktion af skatteindtægterne, hvilket medfører et opadgående pres på den offentlige gæld. Modstykket hertil er imidlertid, at der opbygges et implicit statsligt aktiv i form af udskudte skatter, som administreres i det opsparingsbaserede pensionssystem.

På langt sigt kan det skattemæssige merprovenu fra den slags nettoudbetalinger – sammenlignet med i dag – skønmæssigt opgøres til omkring 2½ pct. af BNP, jf. figur 4.4a. Det afspejler, at pensionsindbetalingerne fra 2004 og frem vil udgøre omkring 6½ pct. af BNP, mens udbetalingerne stiger fra godt 4 pct. af BNP til 10-11 pct. af BNP på langt sigt (begge opgjort før skat). Denne fremtidige provenustigning vil isoleret set gavne de offentlige finanser, men da der er tale om udskudte skattebetalinger er modstykket en højere offentlig nettogæld i dag.

Figur 4.4.a. Ændring i provenu fra beskatning af nettopensionsudbetalinger

Kilde: Egne beregninger.

Figur 4.4b. Pensionsformue samt ind- og udbetalinger fra pensionssektoren

Forløbet for ind- og udbetalinger i pensionssektoren indebærer, at den samlede pensionsformue efter 2040 vil udgøre mere end 2 gange BNP, hvilket er en fordobling i forhold til i dag, *jf. figur 4.4b*.

4.2. Målsætningerne for arbejdsstyrken og beskæftigelse

Et væsentlig led i den mellemfristede strategi er målsætningen om at øge beskæftigelsen med 87.000 personer frem til 2010. Den overvejende del af fremgangen skal komme fra en fremgang i arbejdsstyrken på 67.000 personer, mens en yderligere nedbringelse af ledigheden skal bidrage med godt 20.000 personer.¹²

Ændringerne i befolkningens størrelse og sammensætning ventes isoleret set at reducere arbejdsstyrken med 66.000 personer frem til 2010. Derfor forudsætter en fremgang i arbejdsstyrken på 67.000 personer, at erhvervsdeltagelsen i de enkelte aldersgrupper skal forøges svarende til en vækst i arbejdsstyrken på 133.000 personer, *jf. tabel 4.5*.

Tabel 4.5. Ændringer i arbejdsstyrken mv. fra 2000 til 2010

	----- 1.000 personer -----
Beskæftigelse	87
Ledighed	20
Arbejdsstyrke	67
Bidrag til fremgang i arbejdsstyrke:	
- Ændret demografi ¹⁾	-66
- Krav til stigning i erhvervsdeltagelse	133
Bidrag til stigning i erhvervsdeltagelse:	
- Udmøntede krav	53
- Gennemførte initiativer mv. ²⁾	80

1) Bidraget fra ændret demografi er beregnet ved at fastholde erhvervsdeltagelsen opdelt på køn, alder og herkomst uændret på niveauet i 2000.

2) Bidraget er baseret på en samlet vurdering af effekterne af gennemførte reformer af blandt andet overgangsydelse, efterløn og førtidspension, herunder de senere års fald i tilgangen til tidlig tilbagetrækning.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, maj 2002.

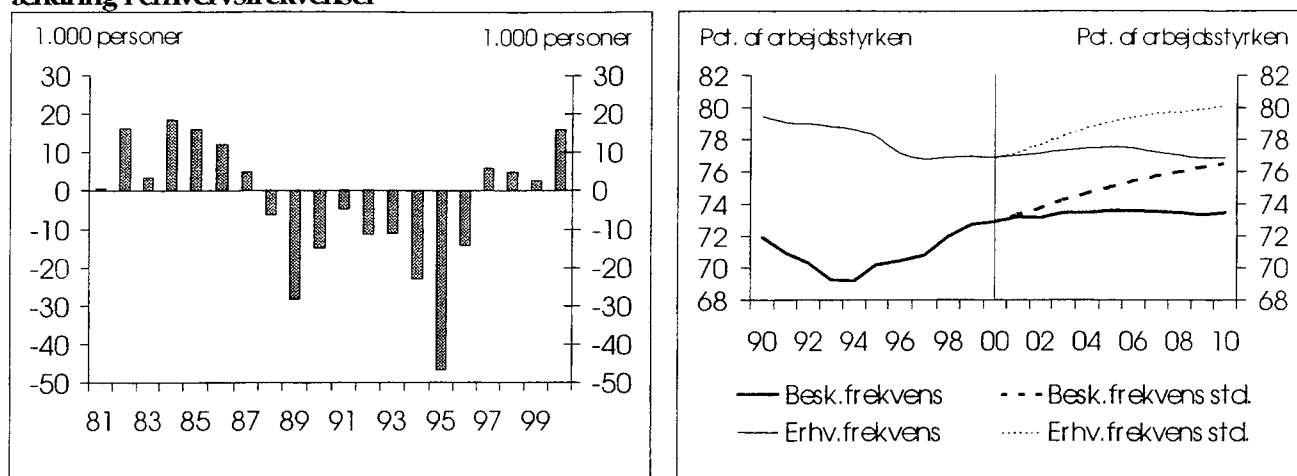
Mulighederne for at realisere stigningen i erhvervsdeltagelsen skal ses i lyset af de gennemførte reformer af blandt andet overgangsydelse, efterløn og førtidspension. Samlet set er der siden 1996 sket et betydeligt fald i tilgangen til disse ordninger, og de seneste tal viser forøgede erhvervsfrekvenser for langt de fleste aldersgrupper mellem 55 og 66 år, *jf. boks 4.1*. Dette har bidraget til at vende tendensen til fald i erhvervsfrekvenserne siden slutningen af 1980'erne, *jf. figur 4.2a*. Såfremt tilgangstilbøjeligheden til tidlig tilbagetrækning mv. fastholdes på sit nuværende lavere niveau, vil over halvdelen af det påkrævede bidrag fra højere erhvervsfrekvenser frem til 2010 blive realiseret.

Den forudsatte forøgelse af erhvervsdeltagelsen for de enkelte aldersgrupper og for indvandrere vil indebære, at den samlede gennemsnitlige erhvervsfrekvens kun vil være stort set uændret frem til 2010. Det samme gælder beskæftigelsesfrekvensen. Det skyldes først og fremmest, at de ældre i arbejdsstyrken og indvandrerne, der har forholdsvis lav erhvervsfrekvens, får større vægt fremover. En standardiseret erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens, hvor der renses for det fremtidige skift i arbejdsstyrkens sammensætning, vil derimod stige¹³, *jf. figur 4.2b*.

¹² Dermed vil ledigheden i 2010 være reduceret til 130.000 personer eller 4½ pct. af arbejdsstyrken. Det indebærer, at langtidsledigheden stort set er afskaffet, og at ledigheden således altovervejende er af kortere varighed og opstår fx ved jobskifte mv. Det vil stille store krav til arbejdsmarkedets funktionsmåde. Højere uddannelsesniveau og en mere målrettet arbejdsmarkedspolitik er med til at understøtte et langsigtet ledighedsniveau på 4½ pct. af arbejdsstyrken. Skal et så lavt ledighedsniveau realiseres som gennemsnit, vil det også kræve, at længerevarende konjunkturtilbageslag undgås.

¹³ Forskellen i forhold til de ikke-standardiserede frekvenser afspejler således demografiens bidrag til arbejdsstyrken.

Figur 4.2a. Bidrag til vækst i arbejdsstyrke fra Figur 4.2b. Erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser ændring i erhvervsfrekvenser



Anm.: I figur 4.2a er bidraget til vækst i arbejdsstyrken fra ændringen i erhvervsfrekvenser beregnet som den ændring, der ville have været i arbejdsstyrken med en fastholdt størrelse og sammensætning af befolkningen mht. alder og køn, givet de observerede ændringer i de alders- og kønspecifikke erhvervsfrekvenser (fra primo året til primo det følgende år). Tilsvarende er de standardiserede erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser i figur 4.2b beregnet med samme befolknings sammensætning på køn, alder og herkomst som i 2000. Beregningerne vedrører personer over 14 år.

Kilde: RAS og egne beregninger.

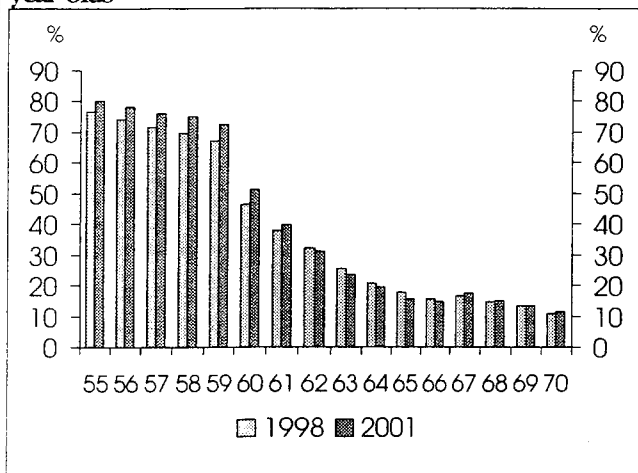
Hovedparten af virkningerne fra reformerne af efterløn og førtidspension samt de senere års fald i tilgangen til førtidig tilbagetrækning vil vise sig i de kommende år, når reformerne er fuldt indfaset, og personerne i de enkelte aldersgrupper er blevet erstattet af nye generationer, som bliver længere på arbejdsmarkedet. Men for at arbejdsstyrkemålet nås er der behov for yderligere strukturforbedringer på arbejdsmarkedet.

Regeringen vil i efteråret 2002 fremlægge en handlingsplan for "Flere i arbejde", der blandt andet vil fokusere på en mere fleksibel indsats rettet mod hurtigste vej i beskæftigelse, en større effektivitet i indsatsen for at skaffe folk i arbejde samt en styrkelse af de økonomiske incitamentter til at arbejde. Herudover har regeringen med sit integrationsudspil sat fokus på at få flygtninge og indvandrere hurtigt i arbejde. Endelig arbejdes på initiativer til at få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet.

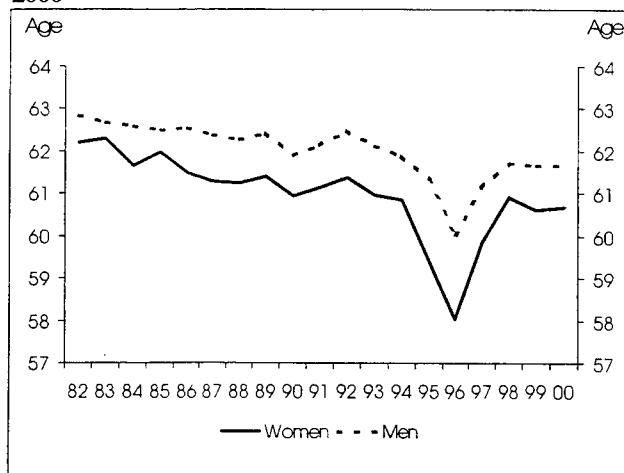
Boks 4.1. Tidlig tilbagetrækning

Der har i Danmark igennem en årrække været en klar tendens til, at folk trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet for folkepensionsalderen, jf. figur a og b. Tidlig tilbagetrækning reducerer arbejdsstyrken (og beskæftigelsen) og belaster de offentlige finanser både via lavere skatter og via højere udgifter til overførsler. Derved reduceres det finanspolitiske råderum.

Figur a. Aldersbetinget erhvervsfrekvenser, 55-to-70-year-olds



Figur b. Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder, 1981-2000



Anm. 1: Stigningen i erhvervsfrekvensen mellem 66 og 67 år skal ses i lyset af opgørelsesmetoden. Efterlønsmodtagere indgår således pr. definition ikke i arbejdsstyrken, selv hvis de har bibeskæftigelse, mens folkepensionister, der har mindst 80 timers beskæftigelse, indgår i arbejdsstyrken.

Anm. 2: Tilbagetrækningsalder er opgjort for en 50-årig, der er på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsesomfanget for en 67 årig antages at være 0. Omfanget af førtidig tilbagetrækning var ekstraordinært højt i 1995 (over 80.000 personer), hvorefter muligheden for at overgå til overgangsydelse blev afskaffet

Kilde: Danmarks Statistik.

En del af forklaringen på en tilbagetrækningsalder omkring 62-63 år er de hovedsageligt offentligt finansierede muligheder for tilbagetrækning. Som hovedregel er ydelserne i de offentlige tilbagetrækningsordninger i form af bl.a. efterløn og folkepension ikke eller kun i begrænset omfang er graderet efter tilbagetrækningsalderen. (En væsentlig undtagelse er den skattefrie præmie, der i forbindelse med efterlønsreformen i 1998 blev introduceret for personer, der er berettiget til efterløn og fylder 62 år uden at have trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet). Det mindsker den privatøkonomiske gevinst ved at forblive på arbejdsmarkedet udover den alder, hvor man bliver berettiget til at modtage ydelserne i de pågældende ordninger.

5. Gennemskuelighed, fleksibilitet og modernisering af pensionssystemet

I takt med at samfundet udvikler sig, skal det sikres, at pensionssystemet forsat er i stand til leve op til de krav, der stilles til systemet. I den forbindelse er det væsentligt at være opmærksom på, at ændringer i et område af pensionssystemet kan have betydning for andre dele af pensionssystemet. I de senere år har der været fokus rettet mod pensionssystemets gennemskuelighed og fleksibilitet. Ligesom den enkeltes medindflydelse på sin pensionsordning og mulighed for at træffe individuelle valg er kommet mere i fokus.

5.1. Individuel indflydelse i pensionssystemet

For arbejdsmarkedspensionsordningerne er der en udvikling mod øgede individuelle valgmuligheder i ordningerne. Det gælder både for så vidt angår ydelsessammensætningen som investeringsbeslutningerne.

Der findes dog i dag fortsat begrænsninger på den enkeltes mulighed for medindflydelse på sin pensionsordning og mulighed for at træffe individuelle valg. Regeringen ønsker at give den enkelte større indflydelse på placeringen og forvaltningen af sin pensionsopsparring. Tilsvarende er det vigtigt at sikre, at der ikke findes unødvendige hindringer for den enkeltes mulighed for at flytte sin pensionsordning. Derfor skal blandt andet flyttegebyrerne undersøges nærmere. På den baggrund har regeringen nedsat et udvalg, der skal analysere muligheder og konsekvenser i forhold til større frihed til at placere og forvalte sin pensionsopsparring.

Som et første skridt skal udvalget fremsætte forslag til, hvorledes kontohaverne i Den Særlige Pensionsopsparring (SP) fra 2003 kan få ret til at flytte deres indestående inklusive renter til en anden pensionsordning. Dette element indgår sammen med en omlægning af SP-ordningen i Finanslovaftalen for 2002. Omlægningen af SP-ordningen består i, at ordningen omdannes til en individuel pensionsopsparring på linie med den oprindelige midlertidige pensionsopsparring fra 1998. Det indebærer, at den omfordeling ved godskrivningen af bidrag, der skete med de hidtidige regler, ophører.

5.2. Information og sikkerhed i forhold til de enkelte pensionsordninger

5.2.1. Information og gennemsækelighed i forhold til den enkelte pensionsordning

Rettigheder og pligter i forhold til en pensionsordning kan være svære at gennemskue. For livsforsikringselskaber og tværgående pensionskasser, som sammen forvalter størstedelen af de individuelle og arbejdsrelaterede pensionsordninger i Danmark, er der derfor udstedt en informationsbekendtgørelse. Bekendtgørelsen pålægger livsforsikringselskaber og tværgående pensionskasser at informere forsikringstagere og medlemmer fyldestgørende i forhold til deres rettigheder og pligter. Denne informationsforpligtelse gælder både forud for og under pensionsordningens løbetid. Pensionsinstitutterne har en interesse i at sikre den nødvendige information af medlemmer, og yder derfor også information udover, hvad der er lovpligtigt.

I forhold til firmapensionskasserne gælder der i øjeblikket ikke særlige informationskrav i forhold til medlemmerne af disse ordninger, men der forventes snart at blive indført sådanne regler. Firmapensionskasserne bliver omfattet af det kommende pensionskassedirektiv, som fastsætter endog meget omfattende krav til information over for medlemmerne, og disse regler vil følgelig blive implementeret i dansk ret.

Et led i gennemsækeligheden er også, om opsparringen - i den ordning, der indbetales til - administreres og forrentes effektivt set i forhold til andre ordninger. For at gøre det nemmere at lave sammenligninger af forskellige institutter offentliggør det danske finanstilsyn en række nøgletal opgjort på et ensartet grundlag på disse områder.

På det fremadrettede plan arbejdes der på også at udvirke nøgletal for fordelingen af det realiserede resultat mellem forsikringstagerne/medlemmerne og ejerne. Formålet er, at forsikringstagerne og medlemmerne skal kunne se, hvor stor en egenkapitalforrentning, der maksimalt tilstræbes, og hvor stor egenkapitalforrentningen rent faktisk er år for år i selskaberne. Finanstilsynet vil herefter offentliggøre tallene løbende, således at den enkelte kan sammenligne og vurdere ordningerne i forhold til hinanden.

5.2.2. Sikkerheden

Sikkerheden for den senere ret til søjle 2 og 3 pensioner kommer i høj grad fra, at der løbende afsættes midler til dækning af de optjente pensionsrettigheder. For de rene opsparingsordninger sker dette ved, at bidraget indsættes på kontoen.

For en del af de opsparingsbaserede søjle 2 og 3 pensioner gælder, at der er givet tilsagn om en pensionsydelse af en vis størrelse. I Danmark er det besluttet, at sådanne ordninger skal være fuldt afdækket i enten et livsforsikringsselskab eller i en pensionskasse. Det vil sige uanset om man tegner en individuel eller kollektiv livsforsikring eller om man er medlem af en pensionskasse, så skal der til enhver tid være fuld dækning for de pensionsrettigheder, der er optjent. Formålet med dette krav er at sikre, at der til enhver tid er tilstrækkelige midler tilstede i livsforsikringsselskabet eller pensionskassen, således at privatpersoner eller ansatte, der har en arbejdsrelateret pensionsordning i forbindelse med deres ansættelse, ikke risikerer at miste deres optjente pensionsret og derved hele eller dele af deres forsørgelsesgrundlag ved pensionering. Finanstilsynet fører løbende tilsyn med forsikringsselskaber og pensionskasser.

Ønsker man at drive livsforsikrings- eller pensionskasse virksomhed i Danmark, er der krav om, at dette gøres i et livsforsikringsselskab henholdsvis en pensionskasse, og der følger – udover kravet om fuld afdækning af pensionsforpligtelserne – også et særligt krav til disse institutionernes basiskapital. I tilfælde af en situation, hvor selskabet eller pensionskassen ikke opfylder kravene til basiskapital, og derved bringer forsikringstagernes eller medlemmernes interesser i fare, vil Finanstilsynet afkræve selskabet eller pensionskassen en genoprettelsesplan, hvis formål er inden for en kortere tidshorisont at genetablere den nødvendige kapital. Mislykkes dette, tages selskabet eller pensionskassen under administration, og pensionsordningerne vil blive forsøgt overført til andre selskaber eller pensionskasser, som har den nødvendige soliditet.

For at undgå at livsforsikringsselskaber og pensionskasser kommer i situationer, hvor basiskapitalen ikke slår til, opstilles flere forholdsregler i loven. For det første skal livsforsikringsselskaber og pensionskasser have koncession fra Finanstilsynet for at kunne drive virksomhed. For det andet opstilles der krav om, at ledelsen i disse institutioner er egnet og hæderlig, og at der udnævnes en ansvarshavende aktuar med særlige forsikringsmatematiske kundskaber. Der opstilles også særlige krav til livsforsikringsselskabers og pensionskassers investeringer. Investeringsreglerne skal sikre afkastet og kvaliteten af investeringsporteføljerne i selskaberne og pensionskasserne, således at selskabet eller pensionskassen med stor sikkerhed til enhver tid kan opfylde sine forpligtelser.

5.3. Pensionssystemet betydning for fleksibiliteten på arbejdsmarkedet

Pensionssystemet bør indrettes, så det ikke medfører unødvendige hindringer for fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Det gælder for såvel adgangen til pensionsordninger ved atypisk beskæftigelse som i forbindelse med jobskifte.

5.3.1. Adgang til pensionsordninger

Det skal som udgangspunkt bemærkes, at kravene for adgang til søjle 2 pensioner er relativt fleksible. Der stilles således typisk alene krav om en minimumsalder på 20 år og en anciennitet på 9 måneder inden for branchen.

Endvidere skal bemærkes, at de danske søjle 2 og 3 pensioner på mange måder er ens – om end der selvfølgelig også er nogle forskelle. De er opsparingsbaserede, og størrelsen af pensionen afhænger af de samlede bidrag og forrentningen af opsparingen. Denne ensartethed indebærer, at det er mindre betydningsfuldt for grupper med atypisk beskæftigelse om de omfattes af søjle 2 pensioner eller ej, idet de så i stedet kan vælge selv at træde ind i en søjle 3 ordning. Det kan bemærkes, at mange søjle 3 ordninger er rene opsparingsordninger, hvorimod søjle 2 ordningerne typisk er forsikringsbaserede. Det væsentlige er dog, at det er muligt for den enkelte at vælge forsikringsbaserede søjle 3 ordninger, hvis det er dette, denne ønsker.

De betingelser, der er for adgangen til henholdsvis søjle 2 og 3 pensionsordninger, kan være lidt forskellige. Hvis den enkelte ønsker at vælge en forsikringsbaseret søjle 3 ordning, så vil denne fx ikke være underlagt unisex grundlaget, der gælder for forsikringsbaserede søjle 2 ordninger. Endvidere sker der ikke nødvendigvis vurdering af helbred mv. ved indtrædelse i en søjle 2 pensionsforsikringsordning, hvilket der typisk vil ske i en tilsvarende søjle 3 ordning. Endelig kan der rent skatteteknisk være nogle forskelle. Eksempelvis kan der for indbetalinger til søjle 3 pensioner gælde, at fradragsretten for indbetalingen deles ud over flere år end indbetalingen rent faktisk foregår i. Forskellene er dog ikke så store, at det skønnes i væsentligt omfang at kunne påvirke valget af atypisk beskæftigelse.

5.3.2. Situation ved jobskifte

De danske arbejdsmarkedspensioner er for langt de fleste bidragsdefinerede og opsparingsbaserede, og størrelsen af den senere pension afhænger af mængden af indbetalte bidrag og den opnåede forrentning af midlerne.¹⁴ I tilfælde af jobskifte mister den enkelte ikke pensionsrettigheder. Denne har således fortsat ret til de pensionsrettigheder, som er optjent, mens denne har arbejdet i sit hidtidige job.

I tilfælde af jobskifte kan den enkelte vælge at få samlet sin arbejdsmarkedspensionsopsparing i det institut, som bidragene fra det nye arbejde betales til. Den såkaldte jobskifteaftale sikrer den enkelte denne flytte mulighed, jf. boks 5.1. Alternativt vil den enkelte kunne vælge at lade pensionsformuen blive i instituttet og dermed være berettiget til den allerede optjente pension fra dette institut.

Boks 5.1. Jobskifteaftalen og regler ved flytning til udlandet

Det er et lovkrav, at der i livsforsikringsselskaber og i pensionskasser skal være regler, der medfører, at forsikringstagerne og medlemmerne i obligatoriske pensionsordninger uden at miste pensionsret kan overføre deres pensionsordning til et andet selskab eller pensionskasse i forbindelse med overgang til anden ansættelse eller i forbindelse med virksomhedsoverdragelse eller virksomhedsomdannelse. På baggrund af disse regler har selskaberne udformet en aftale om overførsel af pensionsordninger, som benævnes jobskifteaftalen. Samtlige livsforsikringsselskaber og tværgående pensionskasser har tilsluttet sig aftalen, og den anvendes endvidere i forhold til stor set alle ordninger, dvs. også i forhold til ikke obligatoriske ordninger. Aftalen betyder, at forsikringstagere og medlemmer i langt større omfang, end loven kræver det, har mulighed for at flytte deres pensionsordninger i forbindelse med overgang til ny ansættelse. Aftalen indebærer endvidere, at det er gratis at flytte en pensionsordning i forbindelse med overgang til ny ansættelse.

I tilfælde af jobskift til udlandet mistes heller ikke pensionsrettigheder. Loven fastsætter dog ikke regler om den konkrete situation, hvor en forsikringstager eller et medlem flytter til udlandet. I disse situationer afhænger det således af vilkårene i livsforsikringsaftalen eller i pensionsordningen i hvilket omfang pensionsordningen kan flyttes til udlandet. Grundlæggende følger det dog af kravet om afdækning af pensionsordninger, at forsikringstagere og medlemmerne har ret til enten en fripolice, der betyder, at personen er berettiget til den allerede optjente pension, eller til en udtrædelsesgodtgørelse svarende til fripoliceværdien.

Det danske pensionssystem synes således ikke at lægge unødige hindringer for mobiliteten på arbejdsmarkedet.

¹⁴ Der er dog også en del tjenestemænd, hvis pensioner er ydelsesdefineret. Der er dog også en vis fleksibilitet for denne gruppe i forbindelse med jobskifte. Ved tiltrædelse til en tjenestemandsstilling kan den enkelte under bestemte forudsætninger få konverteret sin hidtidige pensionsopsparing til tjenestemandspension. Ved fratrædelse af en tjenestemandsstilling bevares den opjente pensionsret som opsat pension. Den opsatte pension kan dog under bestemte forudsætninger konverteres til et beløb, der skal overføres til personens nye arbejdsmarkedspensionsordning.

5.4. Gennemskuelighed af det samlede pensionssystem

Det kan umiddelbart være svært for den enkelte at få et klart billede af de samlede pensionsrettigheder. Det danske pensionssystem er nemlig sammensat af ydelser fra flere forskellige ordninger og kilder. For eksempel har næsten alle udsigt til at modtage folkepension suppleret med pensioner fra ATP-ordningerne. Mange har endvidere rettigheder fra en eller flere af de pensionsordninger, der er aftalt i forbindelse med overenskomster på arbejdsmarkedet.

Den enkelte modtager dog oplysninger fra de forskellige pensionsinstitutter, som kan sammenstilles til at give et samlet billede. For at gøre det nemmere for borgerne er der oprettet en hjemmeside – PensionsInfo - der hjælper med dette, se *boks 5.2*.

Som led i regeringens handlingsplan for regelforenkling og administrative lettelser er der igangsat et projekt om udvikling af et webbaseret pensionsberegningssystem, som borgere med ret til statslig tjenestemandspension kan få adgang til via Internettet. Systemet vil give statslige tjenestemænd mulighed for selv at beregne deres kommende pension og vil blive tilsluttet PensionsInfo.

Boks 5.2. PensionsInfo

PensionsInfo er et samarbejde mellem en række pensionskasser, livsforsikringselskaber og offentlige myndigheder mv. Et meget stort antal udbydere af pensionsordninger har tilsluttet sig systemet, men det er ikke alle pensioner, der er med.

PensionsInfo giver et overblik over:

- Alderspension
- Dødsfaldsdækning
- Invalidepension
- Anden dækning - for eksempel dækning ved kritisk sygdom.

PensionsInfo giver også mulighed for at beregne folke- eller førtidspension samt efterløn.

Adgang til PensionsInfo kræver både personnummer og en personlig adgangskode. Med dem kan der bl.a. fås personlige oplysninger om økonomiske stilling ved overgangen til pension. Ligesom den enkelte kan få beregnet forskelle ved pensionering på forskellige alderstrin.

Resumé af strategipapiret set i forhold til de 11 mål til sikring af pensionssystemernes bæredygtighed

(I parentes er angivet de afsnit i strategipapiret, hvor emnet er behandlet)

Introduktion og strategien i hovedtræk

Det danske pensionssystem vurderes som velafbalanceret og i stand til at sikre nulevende og fremtidige pensionister en passende dækning.

Pensionssystemet og den samlede finanspolitik kan ikke vurderes uafhængigt. Den levestandard og dækningsgrad, som sikres af pensionssystemet skal ses i sammenhæng med, at en stor del af det samlede offentlige forbrug er målrettet den ældre del af befolkningen. Samtidig skal de langsigtede krav til finanspolitikken ses i lyset af, at de offentlige pensioner finansieres via løbende beskatning, og at der er akkumuleret store offentlige aktiver i form af udskudte skatter i de opsparingsbaserede pensionsordninger.

Hvis regeringens målsætning om nedbringelse af den offentlige gæld realiseres, skønnes finanspolitikken og dermed indretningen af pensionssystemet at være robust ift. aldringen af befolkningen.

For at understøtte gældsafviklingen m.v. arbejdes med reformer af arbejdsmarkedet, som kan bidrage til at øge erhvervsdeltagelsen og en vis yderligere reduktion af ledigheden.

Der er i de senere år gennemført en række ændringer i det danske pensionssystem. Disse ændringer omfatter bl.a. en videre udbygning af de bidragsdefinerede og opsparingsbaserede arbejdsmarkedspensioner, en reform af førtidspensionssystemet og øgede økonomiske incitamentter for at ældre kan forblive på arbejdsmarkedet.

Der er på denne baggrund ikke aktuelt planer om større justeringer i pensionssystemet.

(Indledningen m.v.)

Opfyldelse af de fælles mål

Tilstrækkelige pensioner

- 1. Sikre, at ældre ikke udsættes for risiko for fattigdom, kan opretholde en anstændig levestandard, får del i den økonomiske velfærd i deres land og derfor kan deltage aktivt i det offentlige, sociale og kulturelle liv.*

Det danske pensionssystem er karakteriseret ved, at alle ældre er sikret en offentlig pension (folkepension), der finansieres over de løbende skatter. Optjening sker via bopælstid i Danmark og er uafhængig af tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet.

Folkepensionen har en størrelse, der sikrer alle ældre en grundydelse, der politisk anses for rimelig. De nuværende regler for regulering af folkepensionen og andre overførsler indebærer, at stigninger i produktivitet og velstand automatisk kommer pensionisterne til gode.

Størrelsen af folkepensionen skal ses i sammenhæng med, at folkepensionister er berettiget til en række særlige tilskud m.v. (gunstige boligstøtteregler, varmehjælp, helbredstillæg, reduceret beskatning af ejerboliger). Folkepensionister er herudover berettiget til en række gratis serviceydelse, fx hjemmehjælp og sygehusbehandling. En stor del af det offentlige forbrug på disse områder tilgår den ældre del af befolkningen.

Herudover er der både offentlige pensionsordninger og private pensionsordninger enten i relation til arbejdsmarkedet eller helt individuelt tegnede, der supplerer folkepensionen. Hovedparten af lønmodtagerne er i dag omfattet af en arbejdsmarkedspensionsordning.

Et stort flertal af de politiske partier har i 2000 indgået en politisk aftale om, at folkepensionen er det sikre grundlag for nuværende og kommende pensionister.

(Kapitel 2.2-2.3, 3, 4.1.1-4.1.2)

2. Tilvejebringe adgang for alle mennesker til passende offentlige og/eller private pensionsordninger, hvorigennem de kan opnå pensionsrettigheder, så de i rimelig grad kan opretholde deres levestandard efter pensioneringen.

Etableringen af en række nye arbejdsmarkedspensionsordninger omkring 1990 og den igangværende udbygning af disse ordninger betyder, at hovedparten af lønmodtagerne kan se frem til at modtage en supplerende arbejdsmarkedspension ved siden af folkepensionen og dermed en højere dækningsgrad ved overgang til pension. Arbejdsmarkedspensionsordningerne er obligatoriske for lønmodtagere omfattet af en kollektiv overenskomst eller ordninger, der er aftalt på den enkelte virksomhed. Personer, der ikke er omfattet af arbejdsmarkedspensioner, har mulighed for selv at tegne individuelle pensionsordninger på stort set ensartede vilkår.

Hertil kommer, at den obligatoriske ATP (Arbejdsmarkedets Tillægspension) ordning for lønmodtagere m.v. i 1993 og 1997 blev udvidet til også at omfatte overførselsmodtagere, og der er åbnet adgang til frivillig bidragsbetaling for modtagere af førtidspension og efterløn. Stort set alle personer der overgår til folkepension, vil modtage supplerende pensionsydelse fra ATP og SP (Den Særlige Pensionsopsparing) ordningerne

(Kapitel 2.0-2.1, 3, 5.3.1)

3. Fremme solidaritet indenfor og imellem generationerne.

Pensionssystemets indretning og den overordnede finanspolitiske linie sigter på at understøtte solidariteten mellem generationer.

De gældende regler for regulering af folkepension og andre overførsler sikrer således, at velstandsfremgang fordeles mellem erhvervsaktive og pensionister.

Den forventede betydelige stigning i dækningsgraderne (den samlede indkomst efter skat som pensionist i forhold til indkomsten i de sidste år som erhvervsaktiv efter skat) skyldes den større udbredelse og udbygning af opsparingsbaserede ordninger, som ikke i væsentligt omfang indebærer omfordeling mellem generationer. Dækningsgraden skønnes at stige fra i dag 74 pct. til 90 pct. i 2045.

Det er særligt for lav og mellemindkomstgrupperne dækningsgraden ventes at stige. Det skyldes, at det er disse grupper, der senest har etableret pensionsordninger. Der forventes derfor, at indkomstfordelingen blandt pensionister bliver mere jævn i 2045 end i dag. Resultaterne skal ses i lyset af, at så lange fremskrivninger i sagens natur er usikre og følsomme overfor valget af forudsætninger, herunder ikke mindst udviklingen i realrenten.

Gældsreduktionsstrategien skal medvirke til, at den ventede vækst i antallet af ældre og dermed også i udgifterne til pension mv. ikke medfører stigende skatter for kommende generationer af erhvervsaktive. Strategien vil dermed kunne medvirke til at fremme solidariteten mellem generationerne i fremtiden, idet en kombination af stigende ældreudgifter og skatter ellers ville kunne sætte solidariteten under pres.

(Kapitel 2.1.3, 2.3, 3, 4.0)

Pensionssystemernes finansielle bæredygtighed

- 4. Opnå en høj grad af beskæftigelse, og det om nødvendigt gennem omfattende arbejdsmarkedsreformer, sådan som det er bestemt i den europæiske beskæftigelsesstrategi, og således at det foregår i overensstemmelse med de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker.***

Regeringens mål er at øge beskæftigelsen med 87.000 personer frem til 2010. Den overvejende del af fremgangen skal komme fra en fremgang i arbejdsstyrken på 67.000 personer, mens en yderligere nedbringelse af ledigheden skal bidrage med godt 20.000 personer. Mulighederne for at realisere stigningen i erhvervsdeltagelsen skal ses i lyset af de gennemførte reformer af blandt andet overgangsydelse, efterløn og førtidspension.

Regeringen vil i efteråret 2002 fremlægge en handlingsplan for ”Flere i arbejde”, der blandt andet vil fokusere på en mere fleksibel indsats rettet mod at finde den hurtigste vej til beskæftigelse, en større effektivitet i indsatsen for at skaffe folk i arbejde samt at det skal kunne betale sig at arbejde. Der fokuseres herunder også særligt på at øge erhvervsdeltagelsen for indvandrere.

Regeringens mål skal ses i lyset af, at de danske beskæftigelses- og erhvervsfrekvenser i international sammenhæng allerede er på et højt niveau, og større end de mål som blev opstillet i Lissabon.

Udviklingen i bl.a. arbejdsstyrken følges løbende. Behovet for yderligere reformer må afhænge af om de gennemførte tiltag virker efter hensigten.

(Kapitel 4.2)

- 5. Sikre, at der på linje med de økonomiske og beskæftigelsesmæssige politikker på alle relevante områder under begrebet social beskyttelse, og navnlig i pensionssystemerne, tilbydes effektive incitamentter for ældre arbejdstagere til at være erhvervsaktive, at arbejdstagere ikke tilskyndes til tidlig tilbagetrekning fra arbejdsmarkedet og ikke***

straffes for at blive ud over den normale pensionsalder, samt at pensionssystemerne befordrer gradvis tilbagetrækning.

I 1999 blev der gennemført en reform af tilbagetrækningssystemet. Formålet var via økonomiske incitamenter at øge de ældres tilskyndelse til at forblive på arbejdsmarkedet og forbedre mulighederne for gradvis tilbagetrækning. Reformen omfattede bl.a. en lempelse af indtægtsreguleringen af folkepensionen ved arbejdsindtægter, samt en grundlæggende ændring af efterlønsordningen. Reformen medførte et fald i den "implicitte skat" på videre arbejde fra alder 60 til og med alder 66 (mistet pension m.v. ved at arbejde videre i forhold til lønnen) på i størrelsesordenen 10-25 procentpoint.

Efterlønsreformen omfattede bl.a. indførelse af en særlig skattefri præmie til personer, der udskyder overgangen til efterløn; modregning af alle former for pensionsopsparing i efterlønnen, hvor der tidligere kun skete modregning ved visse typer af løbende pensionsudbetalinger; lempeligere modregning for pensionsopsparing ved udskydelse af overgang til efterløn; og større fleksibilitet med hensyn til at arbejde i efterlønsperioden.

Ved en lovændring i 2001 blev der gennemført en reform af førtidspensionssystemet med virkning fra 2003. I reformen indgår også en række tiltag, der vil gøre det mere attraktivt at beskæftige personer med reduceret arbejdsevne.

(Kapitel 2.1)

- 6. Reformere pensionssystemerne på hensigtsmæssig vis under hensyntagen til den overordnede målsætning om at opretholde de offentlige financers bæredygtighed; pensionssystemernes bæredygtighed skal samtidig ledsages af en sund finanspolitik, herunder eventuelt en nedbringelse af statsgælden; de strategier, der vedtages for at opfylde denne målsætning, kan også omfatte oprettelsen af pensionsreservemidler til bestemte formål.***

Det danske pensionssystem vurderes som velafbalanceret og i stand til at sikre nulevende og fremtidige pensionister en passende dækning.

Det er regeringens målsætning at fastholde et overskud på de offentlige finanser på 1½-2½ pct. af BNP i gennemsnit frem til 2010. Det sikrer at finanspolitikken er holdbar.

Der er på denne baggrund ikke aktuelt planer om større justeringer i pensionssystemet.

(Kapitel 2.0, 3, 4.0-4.1)

- 7. Sikre en retfærdig fordeling af pensionsudbetalinger og pensionsreformer mellem erhvervsaktive og pensionister ved at undlade at lægge for store byrder på de aktive og samtidig sørge for tilstrækkelige pensioner til pensionisterne.***

Folkepension (og tjenestemandspension) er finansieret over de løbende skatter (pay-as-you-go), og at de supplerende pensionsordninger (arbejdsmarkedspensioner m.v.) er bidragsdefinerede og opsparingsbaserede ordninger. Bidragsdefinerede og opsparingsbaserede ordninger bidrager til systemets robusthed over for den demografiske udvikling, herunder sikring af en rimelig generationsmæssig balance. For de løbende finansierede pensionsordninger - som folkepensionen - er der ingen tilsvarende automatik, der sikrer en rimelig generationsmæssig balance. Den tidligere beskrevne gældsreduktionsstrategi vil imidlertid medføre, at den ventede stigning i antallet af ældre ikke

indebære stigende skatter for de fremtidige erhvervsaktive som følge af de stigende udgifter til (løbende finansierede) pensioner mv. - og dermed til en rimelig generationsmæssig balance.

Endvidere skal bemærkes, at udbygningen af pensionssystemet i de seneste årtier primært er sket via opsparingsbaserede ordninger.

(Kapitel 2.1, 3)

8. *Gennem passende lovgivning og en sund forvaltning sikre, at både private og offentlige finansierede pensionsordninger kan tilbyde pensioner med den fornødne effektivitet til overkommelige priser, og at der kan tilbydes overførselsfrihed og sikkerhed.*

For en del af de opsparingsbaserede pensionsordninger gælder, at der er givet tilsagn om en pensionsydelse af en vis størrelse. Sådanne ordninger skal være fuldt afdækket i enten et livsforsikringselskab eller i en pensionskasse. Det vil sige, uanset om man tegner en individuel eller kollektiv livsforsikring, eller om man er medlem af en pensionskasse, så skal der til enhver tid være fuld dækning for de pensionsrettigheder, der er optjent.

Ønsker man at drive livsforsikrings- eller pensionskasse virksomhed i Danmark, er der krav om, at dette gøres i et livsforsikringselskab henholdsvis en pensionskasse, og der følger – udover kravet om fuld afdækning af pensionsforpligtelserne – også et særligt krav til disse institutionernes basiskapital. Der opstilles også særlige krav til livsforsikringselskabers og pensionskassers investeringer.

Livsforsikringselskaber og pensionskasser skal have koncession fra Finanstilsynet for at kunne drive virksomhed. Der er krav om, at ledelsen i disse institutioner er egnet og hæderlig, og at der udnævnes en ansvarshavende aktuar med særlige forsikringsmatematiske kundskaber.

(Kapitel 5.2)

Modernisering af pensionssystemerne, så de kan imødekomme varierende samfundsøkonomiske og individuelle behov

9. *Sikre, at pensionssystemerne er forenelige med kravet om fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet, at det – uden at sammenhængen i medlems staternes skattesystem derved svækkes – undgås at folk straffes med hensyn til deres pensionsrettigheder pga. deres mobilitet på arbejdsmarkedet i de enkelte medlemsstater og på tværs af grænserne, eller fordi de har taget job under usædvanlige ansættelsesformer, og at pensionssystemerne ikke hæmmer lysten til at være selvstændig erhvervsdrivende.*

Det er et lovkrav, at der i livsforsikringselskaber og i pensionskasser skal være regler, der medfører, at forsikringstagerne og medlemmerne i obligatoriske pensionsordninger uden at miste pensionsret kan overføre deres pensionsordning til et andet selskab eller pensionskasse i forbindelse med overgang til anden ansættelse eller i forbindelse med virksomhedsoverdragelse eller virksomhedsomdannelse.

I tilfælde af jobskift til udlandet mistes heller ikke pensionsrettigheder. I disse situationer afhænger det dog af vilkårene i livsforsikringsaftalen eller i pensionsordningen. Grundlæggende følger det dog af kravet om afdækning af pensionsordninger, at forsikringstagere og medlemmerne har ret til enten en fripolice, der betyder, at personen er berettiget til den allerede optjente pension, eller til en udtrædelsesgodtgørelse svarende til fripoliceværdien.

Pensionssystemet synes således ikke at ligge unødige hindringer for mobiliteten på arbejdsmarkedet.

(Kapitel 5.3)

10. Revidere pensionsreglerne med henblik på at overholde princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, idet forpligtelserne i henhold til EU lovgivning medtænkes.

Reglerne vedr. folkepension skelner ikke med hensyn til køn. Folkepensionen udbetales således med samme beløb til mænd og kvinder, aldersgrænsen er den samme etc. Det samme gælder for de øvrige lovbaserede pensionsordninger. I ATP og SAP (Den Supplerende Arbejdsmarkedspension for Førtidspensionister), der er opsparingsbaserede ordninger, beregnes de optjente pensionsrettigheder på grundlag af et uni-sex princip. For så vidt angår SP-ordningen er der tale om en ren opsparingsordning uden omfordeling.

I arbejdsmarkedspensionsordningerne skelnes for de årlige ydelser heller ikke på grundlag af køn. Ordningerne er bidragsdefinerede og opsparingsbaserede og de beregnede pensionsrettigheder beregnes ligeledes på et uni-sex grundlag. I de individuelle pensionsordninger er der ikke krav om et uni-sex grundlag.

Folkepensionens vægt i det danske pensionssystem bidrager til, at mænds og kvinders økonomiske vilkår som pensionister bliver mere ligelige. Pensionssystemet tager således hensyn til kvindespecifikke forhold (længere forventet levetid mv.).

(Kapitel 2.4)

11. Gøre pensionssystemerne mere gennemskuelige og nemmere at tilpasse til ændrede forudsætninger, så borgerne fortsat kan have tillid til dem, udvikle pålidelig og letforståelig information om pensionssystemernes fremtidsudsigter på lang sigt, navnlig med hensyn til den sandsynlige udvikling i indkomst- og bidragsniveau, fremme den bredest mulige enighed om pensionspolitik og pensionsreformer og forbedre metodegrundlaget for en effektiv overvågning af pensionspolitikker og pensionsreformer.

Regeringen ønsker at give den enkelte mulighed for større indflydelse på placeringen og forvaltningen af sin pensionsopsparing. På den baggrund har regeringen nedsat et udvalg, der skal analysere muligheder og konsekvenser i forhold til større frihed til at placere og forvalte sin pensionsopsparing.

Livsforsikringsselskaber og tværgående pensionskasser er pålagt at informere forsikringstagere og medlemmer fyldestgørende i forhold til deres rettigheder og pligter. I forhold til firmapensionskasserne forventes der snart at blive indført lignende regler.

For at gøre det nemmere at lave sammenligninger af forskellige institutter offentliggør det danske finanstilsyn en række nøgletal opgjort på et ensartet grundlag vedrørende administrationsomkostninger og forrentning af opsparingen. Der arbejdes på også at udvikle nøgletal for fordelingen af det realiserede resultat mellem forsikringstagerne/medlemmerne og ejerne.

Et samarbejde mellem en række pensionskasser, livsforsikringsselskaber og offentlige myndigheder har ført til oprettelse af en hjemmeside – PensionsInfo, der skal give den enkelte pensionist et samlet billede af sine pensionsforhold.

(Kapitel 5.2, 5.5)

1. Det offentlige pensionssystem

1.1. Folkepension

Folkepension tildeles efter ansøgning fra det 65. år (67. år for personer født før 1. juli 1939). Fuld folkepension er betinget af mindst 40 års bopæl i Danmark. Ved en kortere bopælstid nedsættes pensionen forholdsmæssigt. Pensionens størrelse afhænger af indtægts og samlivsforhold, men er uafhængig af tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet.

Danmark var et af de første lande som indførte en offentlig alderspensionsordning. Det danske alderspensionssystem har siden sin start i 1892 været karakteriseret ved: 1) at være finansieret via de generelle skatter; 2) i princippet at omfatte alle borgere; 3) at være en forsørgelsesydelse, der aftrappes, når der foreligger et supplerende indkomstgrundlag.

Fra folkepensionens indførelse i 1957 er ydelserne blevet opdelt i et stadigt mere indtægtsuafhængigt grundbeløb suppleret med indtægtsafhængige tillæg. Fra 1970 har alle folkepensionister, der reelt har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, og som derfor ikke har nogen selvstændig arbejdsindkomst, haft ret til et fast grundbeløb.

I 1982 og 1993 blev bestemmelserne om folkepensionens grundbeløb ændret, så grundbeløbet blev aftrappet ved *arbejdsindkomster* over en vis størrelse.

Folkepensionen består i dag af et grundbeløb og et pensionstillæg, der ydes til alle, der er fyldt 65 år (67 år for personer født før 1. juli 1939) uafhængigt af tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet. Grundbeløbet reduceres ikke på grundlag af indtægter, dog bortset fra indtægter ved personligt arbejde ud over 223.200 kr. (30.040 euro) i 2002-niveau. Pensionstillægget reduceres, hvis pensionisten eller dennes ægtefælle eller samlever har indtægter ved siden af pensionen over en vis grænse. Størrelsen af en eventuel formue har ikke betydning for folkepensionen. Grundbeløbet og pensionstillægget udgør i 2002 tilsammen ca. 105.400 kr. (14.186 euro) for en enlig og ca. 77.200 kr. (10.390 euro) for andre pensionister.

Folkepensionen reguleres årligt svarende til stigningen i årslønnen for arbejdere og funktionærer. Reguleringen reduceres med op til 0,3 procentpoint, hvis lønstigningen overstiger 2,0 pct. Mindreudgiften som følge heraf skal anvendes til initiativer til fordel for de pensionister og andre grupper af overførselsindkomstmodtagere, hvis ydelser tilsvarende er blevet reguleret mindre (se boks 3.1 i rapporten).

Folkepensionen er fastsat på et sådan niveau, at den skal sikre alle ældre en grundydelse, som politisk anses for rimelig. Niveaulet herfor er fremkommet som resultatet af en lang historisk udvikling. Folkepensionens størrelse skal i øvrigt ses i sammenhæng med en række andre tilskud og ydelser, som folkepensionister kan modtage.

Folkepensionister er således berettiget til en række særlige ydelser, der tildeles efter regler fastsat i lovgivningen. Det drejer sig om 1) særlige gunstige boligstøtteregler for pensionister; 2) tilskud til

pensionister til betaling af udgifter til opvarmning; 3) et helbredstillæg til pensionister, der - efter det almindelige tilskud fra den offentlige sygesikring er fratrukket - refunderer op til 85 pct. af pensionistens egen udgift til medicin m.v.; 4) særligt lempelige regler for folkepensionister vedr. skat af ejerboliger. Endvidere kan særligt vanskeligt stillede pensionister få et personligt tillæg efter en konkret individuel vurdering af deres behov.

Herudover er folkepensionister og andre efter behov berettiget til en række gratis serviceydelser. Det drejer sig om sygehusbehandling, pleje og omsorg i særlige botilbud, hjemmehjælp i form af personlig og praktisk hjælp, hjemmesygepleje, tilbud om vedligeholdelsestræning og genoptræning. Hertil kommer et stort udbud af forebyggende og aktiverende foranstaltninger til ældre. Det kan være kulturelle aktiviteter, undervisning, motion etc. Disse aktiviteter kan for eksempel foregå i de lokale dagcentre og er typisk gratis for pensionisterne at deltage i.

De fleste ældre bor i almindelige boliger. Kun ca. 11 pct. bor i særlige boliger for ældre. De fleste modtagere af offentlig pension klarer sig selv i det daglige. Den andel af de ældre der modtager personlig og/eller praktisk hjælp i hjemmet var i 2001 ca. 25 pct. I gennemsnit modtog de hjælp i godt 5,5 timer pr. uge. Blandt de over 80 årige modtog ca. 50 pct. personlig eller praktisk hjælp i hjemmet.

Førtidspensionssystemet

Ved en lovændring i 2003 blev der gennemført en reform af førtidspensionssystemet med virkning fra 2003. I reformen indgår en række tiltag, der vil gøre det mere attraktivt at beskæftige personer med reduceret arbejdsevne. Reformen indebærer en væsentlig forenkling af førtidspensionssystemet og en væsentlig reduktion i tilgangen af nye førtidspensionister i forhold til, hvad der ellers ville have været tilfældet. Hovedformålet med reformen har været at sikre, at alle med en (rest)arbejdsevne, der muliggør en tilknytning til arbejdsmarkedet, også reelt får mulighed for at bruge ressourcerne gennem et arbejde, evt. et statsligt støttet arbejde.

1.2. Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)

ATP-ordningen er en lovfæstet arbejdsmarkedspensionsordning oprettet i 1964. Formålet med ATP var at tilvejebringe en tillægspension for alle lønmodtagere.

ATP er en bidragsdefineret og fuldt opsparingsbaseret pensionsordning. Alle lønmodtagere i Danmark, som er i alderen 16 til 64 år (66 år for personer født før 1. juli 1939) og beskæftiget flere end 9 timer ugentligt, betaler sammen med arbejdsgiveren bidrag til ATP. Lønmodtageren betaler 1/3 af det fulde bidrag.

Siden 1993 har ordningen også omfattet overførselsmodtagere bl.a. modtagere af arbejdsløshedsdagpenge, og syge- og barseldagpenge. Fra 1997 betales der dobbelt bidrag for modtagere af arbejdsløshedsdagpenge, og syge- og barseldagpenge. Med virkning fra 1997 blev ordningen udvidet til også at omfatte modtagere af bl.a. kontanthjælp og revalideringsydelse, ligesom der er åbnet adgang til frivillig bidragsbetaling for modtagere af førtidspension og efterløn. Overførselsmodtageren betaler selv kun 1/3 af bidraget¹⁵.

ATP's bestyrelse og repræsentantskab, der består af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter, fastsætter bidragets størrelse. Bidraget er ikke afhængig af den enkeltes indkomst, men af arbejdstiden. Offentligt ansatte med store indbetalinger til arbejdsmarkedspension betaler lavere ATP-bidrag.

¹⁵ Ved den frivillige ordning betaler medlemmet selv 1/2 bidrag. Som et led i førtidspensionsreformen reduceres denne andel fra 1. januar 2003 til 1/3 del af det fulde bidrag for førtidspensionister.

Selvstændige kan betale frivillige bidrag. Det årlige bidrag varierer og udgør for en fuldtidsbeskæftiget lønmodtager på det private arbejdsmarkedet ca. 2.684 kr. (361 euro).

Den højeste ATP-pension er i juli 2001 ca. 20.300 kr. (2.732 euro) om året, hvilket svarer til ca. 20 pct. af folkepensionen. Der er her forudsat, at der er betalt bidrag til ordningen siden dens start i 1964. De fleste nuværende ATP-pensionister får dog en væsentlig mindre ATP-pension på grund af en kortere mulig bidragsperiode. På grund af kvindernes i dag høje erhvervsdeltagelse og fordi ordningen nu dækker personer med selv en meget beskedent tilknytning til arbejdsmarkedet, vil næsten alle nye folkepensionister fremover modtage pension fra ATP.

ATP-ordningen er blevet ændret fra 1. januar 2002. Reformen indebærer, at pensionen fremover beregnes på et aldersdifferentieret grundlag. Den individuelle ydelse vil herefter i højere grad afspejle værdien af de bidrag, som den enkelte har indbetalt.

Som et led i førtidspensionsreformen, jf. ovenfor, blev det besluttet, at nye førtidspensionister fra 1. januar 2003 og frem skal være obligatorisk omfattet af ATP-ordningen. De nuværende pensionister, som har valgt at være omfattet af den frivillige ordning, får samtidig reduceret den andel af bidraget, de selv skal betale.

1.3. Den Særlige Pensionsopsparring (SP)

Alle lønmodtagere, selvstændige og nogle personer på overførselsindkomst har siden 1. januar 1999 skullet betale bidrag til en ny pensionsordning, Den Særlige Pensionsopsparring (SP). Bidraget til SP udgør 1 procent af indkomsten.

Opsparingen bliver udbetalt over en tiårig periode fra kontohaverens 65. år (dog 67. år, hvis kontohaveren er født før 1. juli 1939). Ved dødsfald udbetales det beløb, der står på kontoen, til dødsboet. Ordningen kan sammenlignes med en ratepension med hensyn til udbetalingerne.

Da ordningen er få år gammel, er det kun meget få pensionister, som i dag modtager ydelser fra denne.

For bidrag betalt for årene 1999-2000 er der ingen sammenhæng mellem det indbetalte beløb og det beløb, der tilskrives den enkeltes konto. Det skyldes, at der sker en omfordeling, der tager udgangspunkt i beskæftigelsesomfanget og ikke indkomsten.

Ved en lovændring i 2002 er dette ændret med virkning for bidrag, der indbetales for året 2001 og fremover. Fremover vil den enkeltes bidrag fuldt ud blive tilskrevet pågældendes konto i ordningen. Der sker således ikke længere nogen omfordeling.

1.4. Supplerende Arbejdsmarkedspension for Førtidspensionister (SAP)

Som et led i førtidspensionsreformen blev det også besluttet at etablere en offentlig, arbejdsmarkedslignende pensionsordning for førtidspensionister. Ordningen træder i kraft 1. januar 2003 og er frivillig. Bidraget til ordningen svarer til ca. 2,8 pct. af førtidspensionen til en enlig. Førtidspensionisten betaler 1/3 og staten 2/3 af bidraget. Førtidspensionisterne får herved mulighed for at foretage en supplerende pensionsopsparring, og bliver derved pensionsmæssigt mere ligestillet med personer på arbejdsmarkedet, der indbetaler til en arbejdsmarkedspension. Ordningen administreres af ATP eller et andet pensionsinstitut efter pensionistens valg.

2. Arbejdsmarkedspensionsordninger

De eksisterende ordninger er aftalt af arbejdsmarkedets parter eller på den enkelte virksomhed, og de er fuldt opsparingsbaserede. Den enkelte lønmodtager/arbejdsgiver indbetaler løbende et bidrag som procent af indkomsten. Den udbetalte pension afhænger for den enkelte af bidragenes størrelse og forrentningen af pengene. Arbejdsmarkedspensionsordningerne er således fuldt opsparingsbaserede og der er en aktuarmæssig sammenhæng mellem den enkeltes bidrag og pensionsydelse. Denne udformning af arbejdsmarkedspensionsordningerne betyder, at en væsentlig og stigende andel af pensionsudgifterne i Danmark er privat finansierede.

Arbejdsmarkedspensionsordningerne er opbygget som kollektive forsikringsordninger, hvor medlemskab af en bestemt ordning er obligatorisk for den enkelte lønmodtager. Den enkelte har således ikke mulighed for selv at vælge, i hvilket pensionsselskab forsikringsordningen skal placeres, men har ret og pligt til medlemskab af den kollektive ordning.

Det forhold, at ordninger er kollektive og obligatoriske, betyder, at den enkelte kan sikres ydelser til en pris, der ofte er uafhængig af individuelle risici i forbindelse med død og invaliditet. Samtidig er obligatorisk medlemskab af arbejdsmarkedspensionsordningerne med til at sikre en høj udbredelse af disse.

Arbejdsmarkedspensionsordningerne skal endvidere sikre medlemmerne størst muligt afkast af opsparede midler samt lave omkostninger til administration af ordningerne.

I forbindelse med overenskomsterne i årene 1989 til 1993 blev der oprettet en række nye arbejdsmarkedspensionsordninger. De nye ordninger indebar rundt regnet en fordobling af beskæftigede omfattet af en arbejdsmarkedspensionsordning. Dermed er stort set samtlige offentligt ansatte og størstedelen af de beskæftigede på det private arbejdsmarked omfattet af en arbejdsmarkedspensionsordning.

I de fleste nye arbejdsmarkedspensionsordninger er det aftalt, at indbetalingsprocenten skal stige til 9 pct. frem til 2004.

I de ældre arbejdsmarkedspensionsordninger er bidragsprocenten typisk 12-16 pct.

2.1. Tjenestemandspensionsordningen

Tjenestemandspension er en arbejdsmarkedspension for en række offentlig ansatte. For tjenestemænd i staten er ordningen fastlagt ved lov, mens den for de kommunale er fastsat i pensionsregulativer. Tjenestemandspensionsordningen falder således ind under de offentlige pensionsordninger.

Statstjenestemandspensionerne adskiller sig fra de aftalebaserede arbejdsmarkedspensioner ved dels at være lovbaserede, dels ved at de – som folkepensionen – er skattefinansierede (pay-as-you-go). Dermed er de tilsagn, som den enkelte tjenestemand får, ikke relateret til en fondsopbygning. Pensionen beregnes ud fra længden af ansættelsesperioden samt den pensionsgivende løn ved pensionering. Tjenestemandspensionen er defineret i lovgivningen.

Tjenestemandspensionerne er ydelsesdefinerede ordninger, idet ydelserne beregnes ud fra den tidligere pensionsgivende løn og den opnåede anciennitet ved fratrædelsen. Pensionen finansieres af stat, amt eller kommune ud fra løbende indtægter, dvs. skat. Tjenestemandspensionen er den eneste arbejdsmarkedspensionsordning, der ikke er baseret på forudgående opsparing. De fleste kommuner og enkelte amter har dog afdækket deres forpligtelser ved tegning af forsikring i Kommunernes Pensionsforsikring, KP, hvortil kommunerne løbende indbetaler præmier. Disse kommuners udgifter til udbetaling af tjenestemandspensioner dækkes således af udbetalinger fra KP.

I januar 2002 var der ca. 117.000 personer, der var tjenestemands eller tjenestemandslignende ansat. Af disse var godt 45.000 personer ansat som tjenestemænd i staten. Tilsvarende var der 75.000 personer, der modtog tjenestemandspension eller tjenestemandslignende pension, hvoraf knapt 19.000 personer tidligere har været ansat som tjenestemænd i staten.

Ordningen vedrørende tjenestemandspensioner får mindre betydning i staten, eftersom ansatte i den statslige sektor i højere grad får bidragsfinansierede og bidragsdefinerede ordninger, som er i overensstemmelse med de mere fleksible og individuelle lønformer, som er implementeret i den offentlige sektor.

3. Individuel pension

De individuelle private pensionsordninger foretages på privatpersoners eget initiativ og er uafhængige af et ansættelsesforhold. De kan oprettes i banker, forsikrings- og pensionsinstitutter. Tilsynsregler og de skattemæssige vilkår er de samme for individuelle ordninger som for arbejdsmarkedspensionsordninger. Ligesom på arbejdsmarkedspensionsområdet kan individuelle pensionsordninger i hovedtræk opdeles i ordninger med løbende ydelser til de pensionsberettigede, rateordninger og kapitalpensioner, hvor kapitalen udbetales på én gang. Pensionens størrelse afhænger af hvor meget den enkelte har opsparet i sin tid som beskæftiget (inklusive afkast). Produktmulighederne er de samme for alle livsforsikringsselskaber, uanset om de opererer i søjle 2 eller søjle 3, mens der for pensionskasser er særlige begrænsninger for kapitaludbetalinger. Individuelle, private ordninger i banker kan kun etableres som kapitalpensioner, hvor ydelsen udbetales én gang eller som ratepensioner, hvor ydelserne udbetales over et bestemt antal år.

For de individuelle ordninger træffes valget af pensionsordning, leverandør, præmiestørrelse og ydelsessammensætning af den enkelte.

Fra sidst i 1980'erne har der parallelt med udbygningen af arbejdsmarkedspensionsordningerne været en betydelig stigning i de individuelle private pensionsordninger. Selv om produktmulighederne er de samme, er der relativt flere kapitalpensioner blandt de individuelle end blandt de aftalebaserede ordninger. Endvidere er der blandt de individuelle ordninger relativt flere opsparingsordninger etableret i pengeinstitutter.

Der er i dag godt 1,1 millioner personer, der indbetaler til individuelle ordninger. Herudover vil mange opspare til pension via opsparing i egen virksomhed, i eget hus m.v.

4. Skatteregler

Livsforsikringsselskabernes og bankernes store udbud af produkter vedr. opsparing i pensionsøjemed giver sammen med fordelagtige skatteregler gode muligheder for at foretage en privat opsparing, der er tilpasset den enkeltes behov og ønsker. Disse fordelagtige skatteregler gælder ikke for anden opsparing.

Den effektive beskatning af pensionsopsparing afhænger dels af beskatningen af det løbende afkast, dels af forskellen mellem skatteværdien af fradraget på indbetalingstidspunktet og beskatning af pensionerne når, de udbetales. Hertil kommer, at aftrapningen af supplerende offentlige ydelser kan påvirke den effektive beskatning. Generelt kan det anføres, at det gældende pensionsbeskatningssystem skaber et incitament til pensionsopsparing frem for ingen opsparing eller anden opsparing, også når samspillet med de offentlige ydelser medregnes.

Ved indbetalingerne af bidrag til ATP, SP, SAP, og arbejdsmarkedspensioner gælder en såkaldt bortseelsesret, dvs. at bidraget ikke medregnes ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst (det gælder også for en evt. arbejdsgivers andel af bidraget). Der bliver dog fratrukket en bruttoskat (et arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct.) af indbetalingen (men til gengæld så ikke af pensionsudbetalingen).

Indbetalinger til individuelle pensionsordninger kan efter fradrag for arbejdsmarkedsbidrag fratrækkes ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. For så vidt angår indbetalinger til kapitalpensioner gælder dog visse begrænsning med hensyn til størrelsen af det beløb, der kan fratrækkes ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Der gælder også ved indbetalinger til kapitalpensioner en vis begrænsning af den skattemæssige værdi af fradraget, der højst kan andrage 44 pct.

Udbetalinger af pension er indkomstskattepligtige. Ved udbetaling af en kapitalpension betales en afgift på 40 pct. af éngangsudbetalingen.

De opsparede pensionskapitaler beskattes fra år 2001 med en kapitalafkastbeskatning på 15 pct. af både forrentningen af obligationer mv. og af afkastet af aktier.

5. Pensionernes størrelse, udbredelse og dækningsgrader

Folkepension

I januar 2002 var der godt 693.000 personer, der modtog folkepension (hel eller delvis). Antallet af personer over 66 år og derover bosiddende i Danmark andrager ca. 699.000 personer. Andelen der modtager folkepension andrager således 99 pct. I 2002 er satserne for folkepension:

Årlig beløb, kr. (euro)

Folkepension	Grundbeløb	Pensionstillæg	I alt
Reelt enlige	52.524 (7.069)	52.872 (7.116)	105.396 (14.185)
Gifte/ Samlevende	52.524 (7.069)	24.672 (3.321)	77.196 (10.390)

Af de der modtog folkepension i januar 2002 var der ca. 99 pct., der modtog det fulde grundbeløb og 64 pct., der modtog det fulde pensionstillæg. Derudover var der 26 pct., der modtog en reduceret del af pensionstillægget.

Dækningsgraden (efter skat) for folkepension sammenlignet med indkomsten for en gennemsnitlig arbejder, var 47 pct. i 1999. Sammenlignes med 75 pct. hhv. 125 pct. af lønnen for en gennemsnitlig arbejder var dækningsgraden 63 pct., hhv. 30 pct.¹⁶

Folkepension er fortsat folkepensionisternes vigtigste indkomstkilde. For enlige folkepensionister androg folkepensionen i 1997 61 pct. af den samlede indtægt. For ægtepar er andelen 47 pct.

ATP

¹⁶ Kilde: "Elements of social security", Hans Hansen, SFI, 2002. Der er regnet med, at pensionisten modtager personligt tillæg på 2.300 kr.

Antallet af modtagere af ATP var i 2001 475.200 personer, svarende til 68 pct. af befolkningen over 66 år. På langt sigt forventes stort set alle herboende pensionister at kunne supplere deres folkepension med ydelser fra ATP.

Den gennemsnitlige ATP udbetaling var på 7.314 kr. (984 euro) i 2001. Den højeste ATP-pension var i juli 2001 godt 20.300 kr. (2.732 euro) årligt. Den fulde ATP-ydelse svarer til ca. 20 pct. af folkepensionen.

SP

I 2001 var der i alt godt 41.000 udbetalinger til pensionister og dødsboer efter kontohavere fra Den Særlige pensionsopsparing. Den gennemsnitlige udbetaling var knapt 1.700 kr. (229 euro) til pensionisterne og knapt 2.900 kr. (390 euro) til dødsboerne.

Arbejdsmarkedspensioner

Hovedparten eller ca. 82 pct. af de fuldt beskæftigede 15-59 årige betalte i 1998 bidrag til en arbejdsmarkedspensionsordning (jf. Pensionsmarkedsrådets rapport 2000/2001). Andelen der er omfattet af disse ordninger er dog større end 82 pct., da en person, der ikke bidrager i 1998, kan have bidraget i tidligere år eller vil bidrage i fremtiden.

Baseret på den nuværende udbredelse anslås det, at 85-90 pct. af fremtidens pensionister vil modtage ydelser fra en arbejdsmarkedspensionsordning, hvoraf skønsmæssigt 70 pct. vil modtage mere end omkring 20 pct. af folkepensionen til en enlig.

Tjenestemandspension

I januar 2002 var der ca. 117.000 personer, der var tjenestemands eller tjenestemandslignende ansat. I 2001 var der ca. 73.000 pensionister, der modtog tjenestemandspension.

I januar 2002 var der 117.000 personer ansat som tjenestemænd. Af disse var godt 45.000 personer ansat som tjenestemænd i staten. Antallet af modtagere af tjenestemandspension var 75.000, hvoraf 19.000 personer tidligere har været ansat som tjenestemænd i staten.

Individuel pensionsopsparing

Der er i dag godt 1,1 millioner personer, der indbetaler til individuelle ordninger.