

Europaudvalget (2. samling)
EUV alm. del – bilag 217
offentligt

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EUK	12. juli 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Socialministeriets nationale strategirapport om det danske pensionssystem, der den 8. juli 2005 blev sendt Kommissionen i engelsk udgave.

Materialet er ligeledes sendt til Socialudvalget, Beskæftigelsesudvalget og Erhvervsudvalget.

National strategirapport om det danske pensionssystem

Juli 2005

National strategirapport om det danske pensionssystem - 2005

1. Indledende bemærkninger

Udarbejdelsen af strategirapporten er sket i et samarbejde mellem Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet, hvor sidstnævnte også har koordineret arbejdet. Som led i udarbejdelsen af strategirapporten har der den 17. marts 2005 været afholdt et seminar, hvor interessenter på området var inviteret. Det drejer sig om parterne på arbejdsmarkedet, ældreorganisationer mv. De pågældende fik her lejlighed til at gøre deres synspunkter gældende vedr. erfaringerne med den foregående rapport og indholdet af den kommende rapport. De har tillige med andre organisationer senere været hørt over et udkast til denne rapport. Herudover har rapporten været sendt til høring i EU-Specialudvalget om arbejdsmarkedet og sociale forhold (omfatter en række ministerier og interesseorganisationer), og EU-Specialudvalget om den finansielle sektor (omfatter en række ministerier og interesseorganisationer).

Den foregående strategirapport fra 2002, er offentliggjort på Socialministeriets hjemmeside. Der er blandt organisationer mv. konstateret en bred tilslutning til og anerkendelse af betydningen af den åbne koordinationsmetode. Det har efter regeringens opfattelse haft positiv betydning, at der ikke af EU er fastsat kvantitative mål på pensionsområdet, som ville kunne skævvride debatten.

Siden den første strategirapport blev afleveret i september 2002 er der gennemført en udbygning af pensionssystemet, som bl.a. har bidraget til at gøre dette mere fleksibelt. Pensionerne er endvidere sat op for pensionister med de laveste indkomster. De vigtigste ændringer er følgende:

- Ved overenskomsterne i 2004 på dele af det private arbejdsmarked er det aftalt, at pensionsbidraget til de private arbejdsmarkedspensioner gradvist skal hæves fra omkring 9 pct. til 10,8 pct. i 2006.
- Ved overenskomsterne i 2004 på det private arbejdsmarked blev det også aftalt, at bidraget til Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP), der består i et fast kronebeløb, forhøjes med 9 pct. i 2006. Bidraget har ikke været reguleret siden 1996.
- På det kommunale og amtskommunale område samt i staten er aftalt en række udvidelser af pensionsordningerne ved overenskomstforhandlingerne i 2005: 1) Indbetaling af pensionsbidrag i de perioder ved barselsorlov, hvor der ikke udbetales løn; 2) Forhøjelse af ATP-bidraget som på det private arbejdsmarkedet for hovedparten af overenskomstområderne, samt yderligere ekstraordinære forhøjelser for en række af de grupper, der har betalt en lavere sats end den normale A-sats; den gennemsnitlige stigning i ATP-bidraget for offentligt ansatte andrager 17,1 pct. fra 2006; 3) Forhøjelse af pensionsbidrag til arbejdsmarkedspension for mange overenskomstområder (fx skolelærere fra 17,1 til 17,3 pct.) og ændring af karensbetingelserne; 4) Forhøjelse af pensionsbidrag til arbejdsmarkedspension til 12,5 pct. for visse personer, der ikke omfattes af en kollektiv pensionsordning fx pga. karensbestemmelser.
- Bidraget på 1 pct. af erhvervsindkomster til Særlig Pensionsopsparring (SP) er suspenderet i 2004 og 2005. Det skete som led i Forårspakken for at stimulere efterspørgsel og beskæftigelse. Der er i juni 2005 indgået politisk aftale om at for-

længe suspensionen af indbetalingerne til SP frem til udgangen af 2007. SP-ordningen er en opsparingsbaseret pensionsordning, som i 1998 blev indført (under navnet Den Midlertidige Pensionsordning) for at dæmpe efterspørgslen.

- Der blev med virkning fra 1. januar 2005 indført øget valgfrihed i SP-ordningen, således at kontohaverne selv kan vælge hvilke investeringspuljer, de ønsker, at deres opsparing skal indgå i. Det er endvidere muligt at flytte sin SP-konto til en anden pensionsudbyder. Regeringen har overvejet spørgsmålet om øget valgfrihed i ATP og arbejdsmarkedspensionerne. Nærmere overvejelser vil ske i dialog med arbejdsmarkedets parter.
- Med virkning fra 1. juli 2005 er indført øget valgfrihed i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD). Den enkelte kontohaver i LD-ordningen kan herefter vælge at flytte hele sit indestående til et andet pensionsinstitut.
- Fra 1. juli 2004 er tilgangsalderen til folkepension 65 år. Før 1. juli 2004 skete overgangen til folkepension ved det 67. år. Nedsættelsen af den formelle pensionsalder var et led i en reform af efterlønsordningen i 1999. Nedsættelsen af den formelle pensionsalder vurderes ikke at have nævneværdig betydning for den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder.
- Der er indført regler om opsat pension fra 1. juli 2004. Personer, som har nået folkepensionsalderen, og som deltager aktivt på arbejdsmarkedet i væsentligt omfang (mindst 1500 timer årligt), kan vælge at udskyde folkepensionen mod senere at få forhøjet den løbende folkepension med et tillæg for opsat pension. Dermed er folkepensionsalderen blevet mere fleksibel. Den implicitte skat ved fortsat erhvervsarbejde i et år efter folkepensionsalderen er derved reduceret med ca. 15 pct.point for en gennemsnitlig lønindtægt (jf. OECD, Economic Surveys: Denmark, February 2005).
- Folkepensionen er forhøjet ved indførelse af et nyt tillæg fra 2003 - Den supplerende pensionsydelse. Den supplerende pensionsydelse er målrettet de økonomisk dårligst stillede pensionister. Ydelsen udmåles efter faste regler under hensyntagen til pensionistens øvrige indkomster og likvide formue. Tillægget blev forhøjet i 2004.
- Der er med virkning fra 2004 sket en forbedring af fradragsreglerne for selvstændige ved indbetalinger til pensionsordninger. Der kan nu indbetales et beløb svarende til op til 30 pct. af virksomhedens overskud på en pensionsordning – uden som tidligere at være bundet til en bestemt indbetaling i de efterfølgende år. Den nye ordning tager højde for, at overskuddet kan variere fra år til år. Den selvstændige kan således spare op til pension, når det er muligt.
- Der er i de senere år sket en stadig større udbredelse af de såkaldte nedsparringslån, som bl.a. giver pensionister bedre mulighed for at få frigjort midler, som er investeret i den private bolig. De fleste banker og kreditinstitutioner tilbyder i dag sådanne lån. De fleste banker og kreditinstitutioner tilbyder endvidere afdragsfrie lån med lang løbetid, som også har gjort det nemmere for pensionister at få frigjort kapital investeret i den private bolig.

2. Det danske pensionssystem i hovedtræk: målsætninger og udfordringer

2.1 Indledning

Strategirapporten om det danske pensionssystem er Danmarks bidrag til EU's åbne koordinationsmetode på pensionsområdet. Den åbne koordinationsmetode har til formål at sammenligne nationale fremskridt vedrørende de 11 fælles mål til sikring af pensionssystemernes tilstrækkelighed, bæredygtighed og funktionsduelighed, som blev vedtaget på det Europæiske Råds møde i Laeken i 2001 og til generel indbyrdes erfaringsdeling.

De 11 målsætninger for pensionssystemet, som falder i tre hovedkategorier, er kort beskrevet følgende (se også bilag 4):

Tilstrækkelige pensioner

- Sikre ældre en rimelig levestandard og andel i samfundets velstand
- Sikre alle adgang til pensioner, så hidtidig levestandard kan opretholdes
- Fremme solidaritet indenfor og mellem generationer

Finansiell bæredygtighed

- Opnå høj beskæftigelse
- Sikre at pensionssystemet fremmer senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet
- Sikre at pensionssystemet understøtter en holdbar finanspolitik
- Sikre balance mellem bidrag fra erhvervsaktive og ydelse til pensionister
- Sikre høj sikkerhed og udbytte af opsparede pensionsmidler

Modernisering

- Sikre at pensionssystemet er tilpasset et fleksibelt arbejdsmarked
- Sikre ligestilling
- Øge gennemskuelighed af pensionssystemer

Det danske pensionssystem vurderes som velafbalanceret og i stand til at sikre nulevende pensionister en rimelig levestandard. Fremtidige pensionister kan med gældende regler se frem til at få del i den almindelige indkomstfremgang, da offentlige pensioner reguleres med udgangspunkt i lønstigningerne i den private sektor. Herudover vil den større udbredelse og udbygning af de supplerende pensionsordninger medføre højere indkomster som pensionist¹.

Med gældende regler vil den forventede stigning i levealderen indebære, at skattefinansierede offentlige overførsler/pensioner udbetales i en større del af livet. Dermed er der i praksis tale om en udvidelse af ordningernes dækningsperiode, som svækker de offentlige finanser, fordi den effektive tilbagetrækningsalder ikke automatisk kan ventes at stige i takt med den stigende levealder.

Det centrale mål for finanspolitikken er finanspolitisk holdbarhed. Nye initiativer på arbejdsmarkedet og fortsat nedbringelse af den offentlige gæld skal bl.a. sikre at indretningen af pensionssystemet overordnet er afstemt med en bæredygtig udvikling ift. aldringen af befolkningen.

¹ Opbygningen af de obligatoriske opsparingsbaserede ordninger må imidlertid formodes delvist at fortrænge anden opsparing.

Pensionssystemets holdbarhed kan ikke vurderes uafhængigt af andre offentlige udgifter og den samlede finanspolitik holdbarhed. Den levestandard og dækningsgrad, som sikres af pensionssystemet, skal ses i sammenhæng med, at en række kontante typisk indkomstafhængige tilskud (boligyldelse, varmehjælp, helbredstillæg, reduceret beskatning af ejerboliger mv.) og en stor del af det samlede offentlige forbrug (sundhedsudgifter og ældrepleje) er målrettet pensionister. 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 offentlige aktiver i form af udskudte indkomstskattebetalinger i de opsparingsbaserede pensionsordninger.

Det operationelle mål for finanspolitikken er fortsat offentlige (strukturelle) overskud² på gennemsnitligt 1½-2½ pct. af BNP frem til 2010. Målet opfylder Stabilitets- og Vækstpagtens krav om ”tæt på balance eller i overskud” på mellemfristet sigt. For at understøtte pensionssystemets og finanspolitikken langsigtede økonomiske holdbarhed og skabe plads til en vis fremgang i det offentlige forbrug pr. bruger og lavere skat, skal beskæftigelsen varigt løftes i et omfang, der modsvarer en forbedring af de offentlige finanser med 1 pct. af BNP, svarende til ca. 60.000 personer (2¼ pct. af beskæftigelsen) frem til 2010. Målsætningen er ambitiøs, idet beskæftigelsen i Danmark allerede er høj i international sammenhæng, og højere end de fælles mål, som blev opstillet i Lissabon.

Regeringen agter at fremlægge en beskæftigelsesplan for at få flere mennesker i arbejde. Initiativerne sigter bl.a. på bedre integration af indvandrere, hurtigere gennemstrømning i uddannelsessystemet, mindre sygefravær, flere ældre på arbejdsmarkedet og et serviceeftersyn af beskæftigelsespolitikken. Første udspil er regeringens integrationsplan *En ny chance til alle* fra maj 2005. Et flertal af de politiske partier har i juni 2005 indgået aftale om at sikre integrationsplanens gennemførelse.

Regeringen har nedsat en Velfærdskommission, som inden udgangen af 2005 skal fremlægge konkrete forslag til reformer af det danske velfærdssystem, bl.a. med sigte på at øge beskæftigelsen og sikre en socialt afbalanceret og målrettet indsats for at hjælpe de grupper, som har mest behov for hjælp. Forslagene skal understøtte målsætningen om en holdbar finanspolitik, således at finansieringen af velfærdsydelse kan ske uden at beskatningen forøges. Med henblik på at fastholde det lange sigt i den økonomiske politik vil regeringen i foråret 2006 fremlægge en ny økonomisk flerårsplan for Danmark, som vil række frem til mindst 2015. Planen vil bl.a. blive udarbejdet i lyset af analyserne fra Velfærdskommissionen.

2.2 Det danske pensionssystem

Det danske pensionssystem er bygget op omkring 3 søjler med hvert sit hovedformål og finansieringsform, svarende til, hvad Verdensbanken foreslog i 1994 i publikationen ”Averting the old age crisis”.

Det **første hovedformål** er at sikre alle en rimelig mindste levestandard. Den funktion varetages af folkepensionen, den supplerende pensionsydelse samt også i en vis udstrækning af ATP.

² Det operationelle mål vedrører overskud på grundlag af nationalregnskabet (omfatter fx Arbejdsmarkeds Tillægspension, ATP).

Folkepensionen er en grundlæggende, (skattefinansieret) offentlig pension, der skal sikre alle en rimelig indkomst i pensionsalderen uanset tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet. Pensionen ydes fra det fyldte 65. år. Pensionisten kan få udbetalt folkepensionens grundbeløb uafhængigt af supplerende indtægter (bortset fra arbejdsindtægter), herunder indtægter fra private pensionsordninger. Finansieringen sker over de løbende skatter.

Folkepensionen er i dag den væsentligste indkomstkilde for pensionister og udgør i 2002 over halvdelen af pensionisternes bruttoindkomster (jf. tabel 3.2). 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.

Det *andet hovedformål* er at sikre en rimelig dækningsgrad ved overgang til pension. Denne funktion varetages af arbejdsmarkedspensionsordningerne, som i dag omfatter omkring 90 pct. af alle fuldtidsansatte lønmodtagere.

Arbejdsmarkedspensionerne er langt overvejende kollektive, bidragsdefinerede og opsparingsbaserede ordninger, der enten er overenskomstbaserede eller aftalt på virksomheden. Arbejdsmarkedspensionerne er typisk obligatoriske for den enkelte, men den enkelte kan i stigende omfang træffe beslutning om ydelsessammensætningen. Arbejdsmarkedspensionerne er robuste over for den stigende levetid, da de finansielle konsekvenser bæres og kan påvirkes af den enkelte pensionsopsparer. I løbet af de seneste årtier er arbejdsmarkedspensionsordningerne blevet væsentligt udbygget. Der har været generel politisk enighed om at overlade udbygningen til lønmodtagere og arbejdsgivere frem for at lade denne del af pensionssystemet opbygge i offentligt regi.

Det *tredje hovedformål* er at sikre fleksibilitet, dvs. at kunne tage hensyn til individuelle ønsker. Den opgave løftes især af individuelle pensionsordninger. Der er i dag et rigt udbud af forskellige tilbud i forsikringselskaber mv. Omkring 1 mio. danskere indbetaler til individuelle pensionsordninger.

Hertil kommer en række supplerende, lovbestemte pensioner som Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP), Den Særlige Pensionsopsparing (SP) og Den Supplerende Arbejdsmarkedspension for Førtidspensionister (SAP), som ikke entydigt kan placeres i en af de 3 søjler. ATP, SP og SAP er bidragsdefinerede og opsparingsbaserede ordninger, som også omfatter visse personer på overførselsindkomster. ATP-ordningen opfattes som en del af den grundlæggende forsørgelse og har på dette område karakter af en søjle 1 pension.

Næsten alle i den erhvervsaktive alder betaler bidrag til ATP og SP (indbetalingerne til SP-ordningen er dog som nævnt midlertidigt suspenderet). Endvidere indbetales bidrag fra en række persongrupper, der midlertidigt eller permanent er uden for arbejdsmarkedet. Det er således ordninger, der sikrer næsten alle kommende pensionister en supplerende pension ud over folkepensionen.

Endelig sigtes efter at gøre pensionssystemet mere gennemskueligt og fleksibelt, samt at sikre, at den enkeltes valgfrihed i forhold til pensionssystemet ikke hindres unødvendigt. Regeringen ønsker at give den enkelte større mulighed for indflydelse på placeringen og forvaltningen af sin pensionsopsparing.

For søjle 2 og 3 pensioner sikres en høj sikkerhed, fordi disse er opsparingsbase-
rede og omfattet af placerings- og spredningsregler, samt af det finansielle tilsyn
med pensionsinstitutter.

I tabel 2.1 er de enkelte ordninger i pensionssystemet placeret i forhold til tre søjler.

Tabel 2.1 Søjlerne i pensionssystemet og danske pensionsordninger

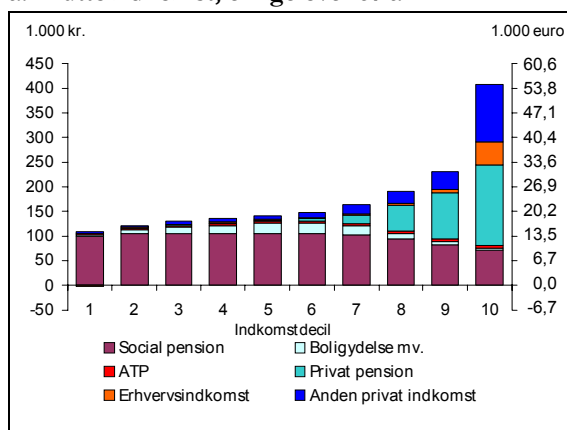
	Søjle 1	Søjle 2	Søjle 3
	Offentligt administreret, universel (bopælskrav)	Privat administreret med krav om medlemskab	Privat administreret med frivillige indbetalinger
Målsætning og metode	Undgå fattigdom som pensionist via ens ydelse til alle, indkomstafhængig ydelse eller garanteret minimumspension	Sikre dækningsgrad via obligatorisk opsparingsordning i relation til beskæftigelse	Fleksibilitet gennem individuel pensionsopsparing eller anden opsparing til pensionisttilværelsen
Finansiering	Skattefinansieret	Opsparingsbaseret	Opsparingsbaseret
Danske Ordninger	Folkepension	Arbejdsmarkedspension	Individuelle pensionsordninger
	ATP SAP SP		

Anm.: ATP, SAP og SP kan ikke entydigt placeres som enten søjle 1 eller søjle 2 pensioner. De er her placeret under begge pensions søjler og forskudt mod den søjle, som de skønnes at have flest træk fælles med. Der er ikke egentlige bopælskrav i ATP, SP og SAP. Enhver der betaler bidrag opnår en pensionsret. De enkelte pensionsordninger er nærmere beskrevet i bilag 1.

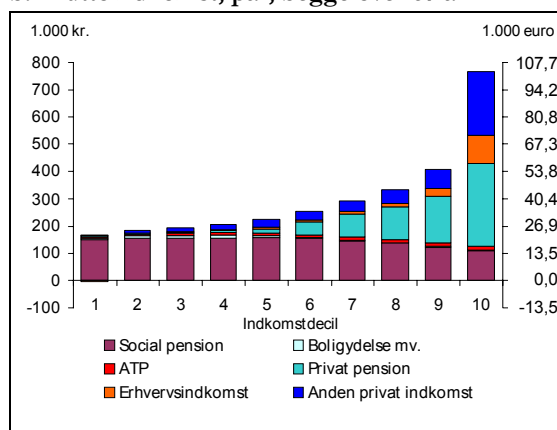
I figur 2.1 er illustreret, hvor stor en betydning de enkelte indkomstkilder har for pensionisternes samlede indkomst. Social pension (dvs. folkepension og evt. personlige tillæg til folkepensionen) er den vigtigste indkomstkilde for hovedparten af de ældre. For de 70 procent af de ældre med lavest indkomst, udgør den sociale pension således både for enlige og par 50 procent eller mere af bruttoindkomsten. Kun for de ældre med højest indkomst udgør private pensioner (arbejdsmarkedspension m.v.) en større andel af den samlede indkomst end social pension.

Figur 2.1. Indkomstsammensætning for 67+ årige fordelt efter indkomstniveau¹⁾, 2002

a. Bruttoindkomst, enlige over 67 år



b. Bruttoindkomst, par, begge over 67 år



1) I figurene er de ældre rangordnet efter bruttoindkomstens størrelse, således at søjle 1 angiver den tiendedel af de ældre, som har den laveste bruttoindtægt, og søjle 10 den tiendedel, som har den højeste bruttoindtægt.

Anm.: Anden privat indkomst: Herunder nettokapitalindkomst og "imputed rents". Folkepensionsalderen var 67 år i 2002.

Pensionssystemet er midt i en udviklingsproces, der indebærer, at de opsparingsbase-
rede ordninger vil komme til at udgøre en større andel af indkomsten for fremtidige
pensionister. Det skyldes særligt arbejdsmarkedspensionsordningernes udbygning og

udbredelse, hvor andelen af omfattede lønmodtagere er steget fra omkring 30 pct. i begyndelsen af 1980'erne til omkring 90 pct. i dag.

Den større udbredelse og udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne betyder, at søjle 2 pensioner fremover vil få større vægt i det samlede pensionssystem. Det indebærer samtidig, at færre pensionister fremover vil få en væsentlig indkomstnedgang ved overgang til pension.

3. Opfyldelse af de fælles mål

3.1 Tilstrækkelige pensioner

- Politisk fastlagte mål

Grundlæggende forsørgelse

Folkepensionens formål er at sikre alle ældre en grundlæggende forsørgelse på et rimeligt niveau. Folkepensionen reguleres løbende på grundlag af udviklingen i lønningerne på arbejdsmarkedet. Folkepensionisterne får derved del i den almindelige velstandsudvikling i samfundet.

Folkepensionisternes grundlæggende forsørgelse er senest blevet forøget via indførelsen af den supplerende pensionsydelse fra 2003, der ydes i tilknytning til folkepensionen som del af den sociale pension. Den supplerende pensionsydelse blev forhøjet i 2004.

Folkepensionens størrelse skal ses i sammenhæng med, at folkepensionister er berettiget til en række supplerende tilskud (særlig gunstig boligstøtte, varmehjælp, helbredstillæg, reduceret beskatning af ejerboliger), som for de flestes vedkommende udmåles efter objektive kriterier (indkomst- og formueforhold mv.). Særligt vanskeligt stillede pensionister kan herudover få et personligt tillæg efter en konkret individuel vurdering af deres behov.

Folkepensionens størrelse skal også ses i sammenhæng med, at pensionister og andre er berettiget til en række gratis serviceydelser, fx hjemmehjælp og sygehusbehandling. Det kan nævnes, at omkring 50 pct. af alle 80+ årige modtager gratis hjemmehjælp.

ATP, der i dag stort set omfatter hele befolkningen, kan også ses som en del af den grundlæggende forsørgelse. Den gennemsnitlige ATP-pension for nye årgange af folkepensionister svarer i dag til ca. 10 pct. af folkepensionen. Andelen og dækningen er stigende.

Andelen af 65+ årige med en indtægt i 2002 under 60 pct. af medianindkomsten for hele befolkningen er 8 pct. En del af disse personer kan have betydelig forbrugsmulighed via formue i form af finansielle aktiver eller friværdis i ejerboligen.

Rimelig dækningsgrad

Folkepension, inkl. supplerende ydelser, der ydes uafhængig af modtagerens forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet, giver en relativ høj dækningsgrad for personer med lave indtægter før pensioneringen.

Bidraget til ATP-ordningen og den optjente ATP-pension afhænger af beskæftigelsesomfanget, men er uafhængig af indkomstens størrelse. ATP bidrager derved også til at sikre personer med beskedne indtægter før pensionering en høj dækningsgrad.

Udbygningen af de private arbejdsmarkedspensioner vil på længere sigt sikre, at de fleste lønmodtagere med højere indkomster vil opnå væsentlig større dækningsgrad.

En person, der trækker sig tilbage som 65-årig, vil i 2005 have en brutto dækningsgrad fra alene folkepension og ATP, der andrager 45 pct. af en gennemsnitlig løn for en fuldtidsbeskæftiget mandlig arbejder. Den samlede dækningsgrad andrager 50 pct. og netto efter skat 60 pct., jf. figur 3.1. På længere sigt vil den samlede dækningsgrad inkl. arbejdsmarkedspension m.v. blive væsentligt højere.

Endelig er der en række skattebegünstigede muligheder for at foretage individuel pensionsopsparring, som bidrager til fleksibilitet med hensyn til at imødekomme individuelle ønsker til dækningsgrad mv.

3.1.2

- **Status med hensyn til opfyldelsen af Laeken mål for tilstrækkelighed af pensioner**

Det samlede pensionssystem er beskrevet i bilag 1. Grundlæggende søges målene med hensyn til sikring af (i) den basale forsørgelse, (ii) en rimelig dækningsgrad, og (iii) solidaritet mellem generationerne opnået ved at fastholde og udbygge det nuværende 3-søjlede pensionssystem, således at der opretholdes en rimelig balance mellem de forskellige søjler, og hver søjle fortsat har sin særlige funktion, finansieringsform, organisering mv.

Det samlede pensionssystem vurderes at være tilstrækkelig fleksibelt til, at de forskellige mål vedrørende tilstrækkelige pensioner kan opnås.

Folkepension

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.

Folkepensionen reguleres med udgangspunkt i lønudviklingen, optjenes via bopælstid og ydes med ensartede beløb til alle (dog med modregning for supplerende indtægter i folkepensionens indkomstafhængige tillægsbeløb). Folkepensionen er uafhængig af forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet, og folkepensionens grundbeløb ydes uafhængig af supplerende pensionsindtægter.

Den enkelte kan dermed forvente til sin tid at få folkepension, som sikrer den basale forsørgelse. Da folkepensionen samtidig udmåles efter enkle regler, har den enkelte et gennemskueligt og sikkert grundlag for at planlægge sin tilværelse og levestandard som pensionist.

Med indførelse af den supplerende pensionsydelse i tilknytning til folkepension er den sociale pension til de økonomisk dårligst stillede pensionister blevet øget. Den supplerende pensionsydelse optjenes via bopælstid og reguleres med baggrund i lønudviklingen på samme måde som folkepensionen.

Nedsættelsen af folkepensionsalderen til 65 år, der fik virkning fra 1. juli 2004, påvirker ikke størrelsen af den enkelte pensionists løbende folkepension. I den udstrækning nedsættelsen af folkepensionsalderen leder til tidligere udbetaling af private pensionsordninger vil de løbende udbetalinger herfra blive reduceret.

ATP

ATP-ordningen er gennem årene blevet udvidet til også at omfatte en række persongrupper, som midlertidig eller permanent er uden for arbejdsmarkedet. De pågældende er som hovedregel obligatorisk omfattet af ordningen.

ATP-ordningen blev i 1993 udvidet til også at omfatte grupper af overførselsmodtagere. Fra 1997 betales dobbelt bidrag for modtagere af arbejdsløsheds-, syge- og barseldagpenge for derved at sikre dem en vis kompensation for manglende optjening af arbejdsmarkedspension i en periode, hvor de midlertidig er uden beskæftigelse. Med virkning fra 1997 blev ATP-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. Personer, der får tilkendt førtidspension efter førtidspensionsreformen 1. januar 2003, er obligatorisk omfattet af ordningen.

Næsten hele befolkningen optjener således pension i ATP-ordningen. Personer, der midlertidigt er uden for arbejdsmarkedet, vil typisk fortsat optjene ATP-pension.

Både folkepensionen og ATP-pensionen bidrager således til at sikre en grundlæggende forsørgelse og en høj dækningsgrad for personer med lavere indtægter.

Arbejdsmarkedspensioner

Den større udbredelse af arbejdsmarkedspensionsordninger og den igangværende udbygning af disse (kombination af større bidrag og at flere indbetaler et helt arbejdsliv) betyder, at hovedparten af fremtidens pensionister vil modtage en arbejdsmarkedspension ved siden af folkepensionen.

Der har været udbredt enighed om det ønskelige i opbygningen af arbejdsmarkedspensionsordningerne. Ordningerne ses som et supplement til folkepensionen, ikke en erstatning, hvilket også understøttes af ovennævnte politiske aftale om folkepensionen.

Pensionssystemet skønnes i sin helhed at sikre alle pensionister mod fattigdom samt en dækningsgrad ved overgang til pension, der sikrer en rimelig grad af kontinuitet i deres levevilkår. Hertil kommer de supplerende tilskudsmuligheder, der er målrettet pensionister, og som bidrager til at undgå fattigdom i alderdommen.

Særligt vedr. personer uden pensionsopsparing og med lav dækningsgrad

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.

Omkring 15 pct. af alle 50-årige har ikke foretaget supplerende pensionsopsparing udover opsparing til ATP inden for de foregående 10 år. En væsentlig del af disse består af personer ude af beskæftigelse, fx ledige, førtidspensionister mv., som typisk vil have en høj dækningsgrad ved overgang til folkepension, bl.a. som følge af at personer på overførselsindkomst også er omfattet af ATP-ordningen.

I den forbindelse kan nævnes SAP-ordningen, der trådte i kraft 1. januar 2003, som giver førtidspensionister, dvs. personer som er permanent uden for arbejdsmarkedet, mulighed for at optjene et arbejdsmarkedspensions-lignende supplement til folkepensionen (udover ATP-pension som de også fortsat er omfattet af).

Skønsmæssigt 2 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 1/4 selvstændige, der ikke nødvendigvis har et pensionsmæssigt problem, da de muligvis sparer op i deres virksomhed. Fra 2004 er der indført forbedrede muligheder for selvstændige for at opspare til pension. For de øvrige kan der også være tale om, at de evt. sparer op på anden måde, fx i eget hus³.

- Fremtidige pensionisters indkomstforhold

Hvis produktiviteten fortsætter med at stige nogenlunde i det hidtidige tempo, kan forbrugsmulighederne pr. indbygger være mere end dobbelt så høje i 2050 som i dag, selv om der bliver færre erhvervsaktive. Med gældende regler vil velstandsfremgangen blive fordelt nogenlunde ligeligt på pensionister og erhvervsaktive.

Tabel 3.1. BNP pr. indbygger og folkepension pr. modtager, 2005-2050

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
	----- 1.000 kr. (1.000 euro), 2005-priser -----					
BNP pr. indbygger	280 (38)	306 (41)	356 (48)	404 (54)	465 (63)	567 (76)
BNP pr. beskæftiget.....	552 (74)	596 (80)	702 (94)	837 (113)	991 (133)	1.189 (160)
Folkepension pr. modta-	97 (13)	101 (14)	121 (16)	142 (19)	167 (22)	198 (27)

Anm.: Indkomsterne over tid er deflateret med prisudviklingen og illustrerer således købekraftstigningen.

1) Det er forudsat, at midlerne, der overføres til satspuljen, forholdsmæssigt tilbageføres til pensionisterne i form af en forøgelse af pensionen, jf. boks 3.1. Den angivne stigning i folkepensionen kan i 2050 ekskl. modregning for

³ 'Et bæredygtigt pensionssystem', Regeringen 2000.

ca. 85 pct.'s vedkommende tilskrives egentlige satsforhøjelser i henhold til satsreguleringsloven, mens resten er et indregnet bidrag som afspejler en forudsætning om at satspuljemidler tilbageføres, jf. boks 3.1.

Kilde: Finansministeriet.

Det skyldes, at de fleste overførsler, herunder folkepensionen, reguleres med udgangspunkt i 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 2005 er således fastsat ud fra lønudviklingen fra 2002 til 2003. 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 pct.point, men højst 0,3 pct., til et puljebeløb. Satsreguleringsprocenten svarer til stigningen i årslønnen minus procent-satsen afsat til puljebeløbet. Puljebeløbet anvendes til foranstaltninger på social-, sundheds-, og arbejdsmarkedsområdet med henblik på forbedring af vilkårene for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper.

Folkepensionen er i dag den væsentligste indkomstkilde for pensionister. Supplerende pensionsudbetalinger og formueafkast bidrager dog til at øge den samlede gennemsnitsindkomst for pensionister. 1/3 af de nuværende pensionister har udbetalinger fra supplerende pensionsordninger på over 20.000 kr. om året (2.700 euro)⁴.

Folkepensionisternes gennemsnitlige disponible indkomst kan med de opstillede forudsætninger stige fra omkring 130.000 kr. til godt 140.000 kr. (2000-niveau) i perioden 2000 til 2050 for enlige og fra 110.000 kr. til 140.000 kr. for par, jf. tabel 3.2.

Tabel 3.2. Gennemsnitlig disponibel indkomst for pensionister, 2000 og 2050

⁴ Desuden er det kun 43 pct. af pensionisterne, der har udbetalinger fra supplerende pensionsordninger over 10.000 kr. (1.350 euro).

	Enlige				Par			
	2000		2050		2000		2050	
	----- 1.000 kr. (1.000 euro), 2000-niveau -----							
Folkepension og bolig-	101	(14)	86	(12)	69	(9)	53	(7)
Pensionsudbetalinger	37	(5)	78	(10)	42	(6)	98	(13)
ATP- og SP-indtægt	6	(1)	23	(3)	6	(1)	26	(3)
Formueafkast	34	(5)	18	(2)	35	(5)	25	(3)
Skat	45	(6)	63	(8)	43	(6)	65	(9)
Disponibel indkomst	134	(18)	143	(19)	109	(15)	137	(18)

Anm.: 65-69-årige i 2050, 68-72-årige i 2000. I begge år er der set bort fra erhvervsindkomst mv., og folkepension, skat og boligstøtte er beregnet i overensstemmelse hermed. I par indgår kun gifte/samlevende, hvor partneren er i samme aldersgruppe. Det er forudsat en årlig produktivitetsvækst på 2 pct., en inflation på 1,8 pct. og en realrente på 4,6 pct. på sigt. Indkomsterne i 2050 er deflateret med lønudviklingen og ikke blot med prisudviklingen. Det skal således ikke forveksles med købekraftstigningen, som blev angivet i tabel 3.1.

Kilde: Finansministeriet.

I takt med modningen og udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne kan udbetalingerne fra private pensioner stige til omtrent det dobbelte i år 2050. Tilsvarende beregnes en stigning i de gennemsnitlige årlige udbetalinger fra ATP og SP fra omkring 5.000 til 25.000 kr. (dvs. fra 670 til 3.360 euro). Omvendt fører de højere private pensionsudbetalinger til modregning i folkepensionens pensionstillæg, således at folkepensionen – inklusiv boligstøtte – kan falde fra et gennemsnit på ca. 100.000 kr. (13.500 euro) i 2000 til ca. 90.000 kr. (12.000 euro) i 2050 for enlige og fra ca. 70.000 kr. (9.500 euro) til omkring 50.000 kr. (6.700 euro) for par. Forbrugsmulighederne afhænger af evt. fortrængning af fri opsparing.

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 2050 samlet set være mere betydningsfulde for pensionisternes forsørgelse end folkepensionen.

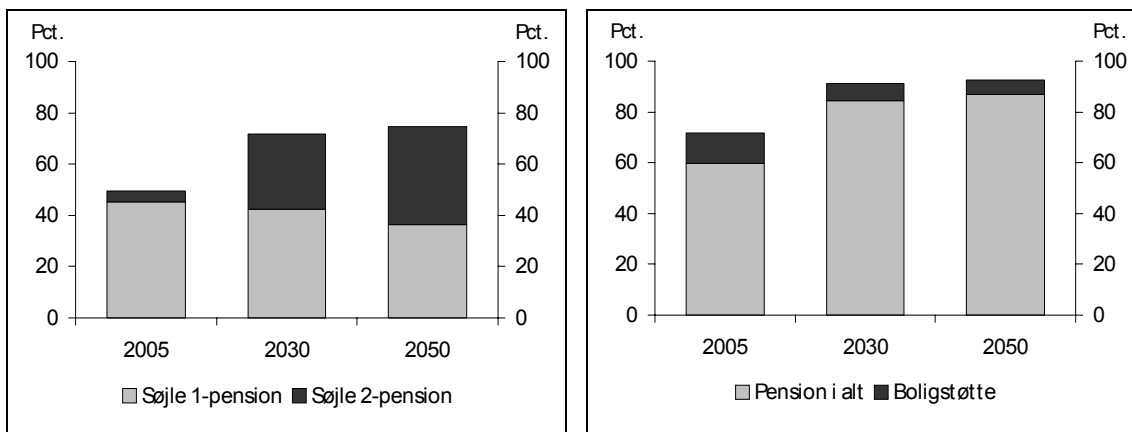
Figur 3.1 viser et eksempel på udviklingen i dækningsgraden for en enlig, privat ansat lønmodtager med en gennemsnitløn. Bidraget til dækningsgraden fra arbejdsmarkedspension og SP vokser i eksemplet fra 4 pct. i 2005 til 30 pct. i 2030 og 38 pct. i 2050. Det afspejler udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne og SP gennem de seneste 10-15 år. I takt med stigningen i udbetalingen fra SP- og arbejdsmarkedspensioner aftrappes den indkomstafhængige del af folkepensionen, således at bidraget herfra til dækningsgraden i eksemplet falder fra 45 pct. i 2005 til 42 pct. i 2030 og 36 pct. i 2050, jf. figur 3.1a⁵.

Figur 3.1. Eksempler på dækningsgrader for en enlig industriarbejder med gennemsnitsindkomst, 2005-2050

a. Bruttodækningsgrad

b. Nettodækningsgrad

⁵ SP-bidraget er suspenderet i 2004 og 2005, og der er indgået en politisk aftale om at forlænge suspensionen frem til udgangen af 2007. Det er i de aktuelle beregninger forudsat, at SP-bidraget genindføres fra og med 2008.



Anm.: 30,5 pct. af det årlige indbetalte beløb til arbejdsmarkedspension er fratrukket til invalidedækning og andre omkostninger, indbetalingsperiode: 40 år. Ingen ægtefællepension eller privat pensionsopsparing. ATP indgår i søjle 1-pensionen. Der er forudsat en realrente efter skat på 3,7 pct. og huslejstigninger svarende til lønudviklingen. I de tilsvarende beregninger fra EU-kommissionen er forudsat en realrente efter skat på 2,3 pct. og huslejstigninger svarende til inflationen.

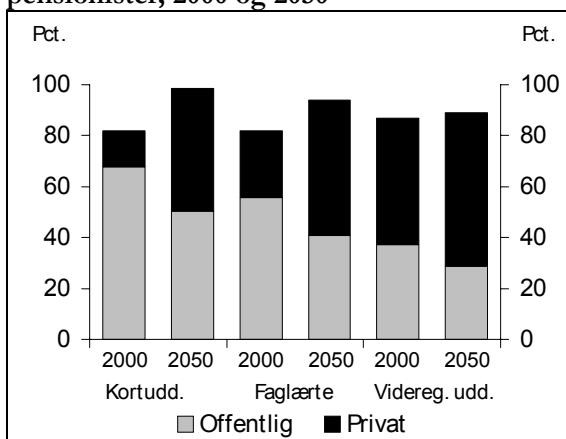
Kilde: Finansministeriet.

Nettodækningsgraden uden boligstøtte vokser i eksemplet fra 60 pct. i 2005 til 87 pct. i 2050. Såfremt der modtages boligstøtte, bidrager denne betydeligt til dækningsgraden. Bidraget fra boligstøtten falder med årene i takt med stigningen i bruttodækningsgraden. I eksemplet vokser nettodækningsgraden som følge heraf lidt mindre fra 72 pct. i 2005 til 93 pct. i 2050, jf. figur 3.1b.

Stigningen i pensionsudbetalingerne er størst for kortuddannede og faglærte, fordi disse grupper i 2000 kun havde opbygget en ubetydelig pensionsformue, og der forventes en kraftig udbygning af arbejdsmarkedspensionen for disse uddannelsesgrupper i årene frem mod 2050. Således vurderes den gennemsnitlige individuelle dækningsgrad for kortuddannede pensionister at stige fra godt 80 pct. i 2000 til omkring 100 pct. i 2050, jf. figur 3.2a.

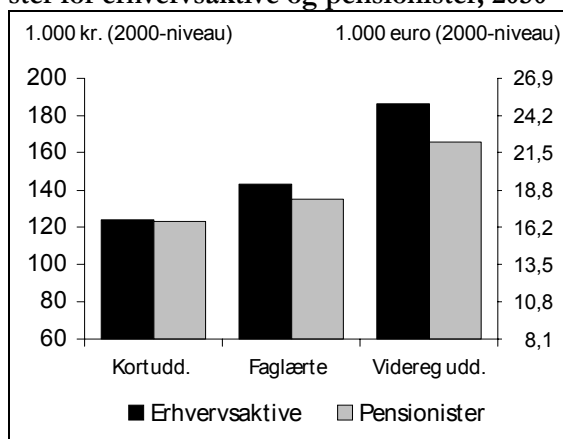
Indkomstfordelingen for pensionister skønnes at blive mere jævn i 2050 end i 2000, da pensionen stiger mest for grupperne med de laveste og mellemste indkomster (kort uddannede og faglærte), hvor udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne først er sket inden for de seneste årtier.

Figur 3.2a. Individuelle dækningsgrader for pensionister, 2000 og 2050



Kilde: Finansministeriet

Figur 3.2b. Forventede disponible indkomster for erhvervsaktive og pensionister, 2050



Udviklingen i retning af en mere lige indkomstfordeling vil formentlig ikke være jævn, bl.a. fordi pensionsudbetalingerne til højtlønnede (videregående uddannelser), som følge af ordningernes tidligere påbegyndelsestidspunkt, i en periode (10-

20 år) må ventes at stige mere end for lavtlønnede. Det skyldes, at ordningerne for den højtlønnede del af befolkningen blev påbegyndt på et tidligere tidspunkt. Dette understøttes af beregninger på DREAM-modellen, der viser, at ginikoefficienten for gruppen af personer over 66 år kan vokse frem til 2020 og derefter aftage til et niveau, der i 2040 er væsentlig lavere end nu, jf. tabel 3.3.

Tabel 3.3. Ginikoefficient for personer over 66 år, 2001-2040

	2001	2010	2020	2030	2040
Ginikoefficient	26,7	29,1	31,7	26,2	21,4

Anm.: Ginikoefficientens niveau i 2001 er ikke direkte sammenlignelig med beregningerne i 'Fordeling og Incitamenter', Finansministeriet 2004, hvor ginikoefficienten opgøres til 20,8 pct. i 2001. DREAM's beregninger baserer sig på fordelingen af den personlige indkomst - før skat og uden kapitalindkomst og skattefri overførsler - opgjort på rent personniveau, dvs. uden indkomstækvivalering.

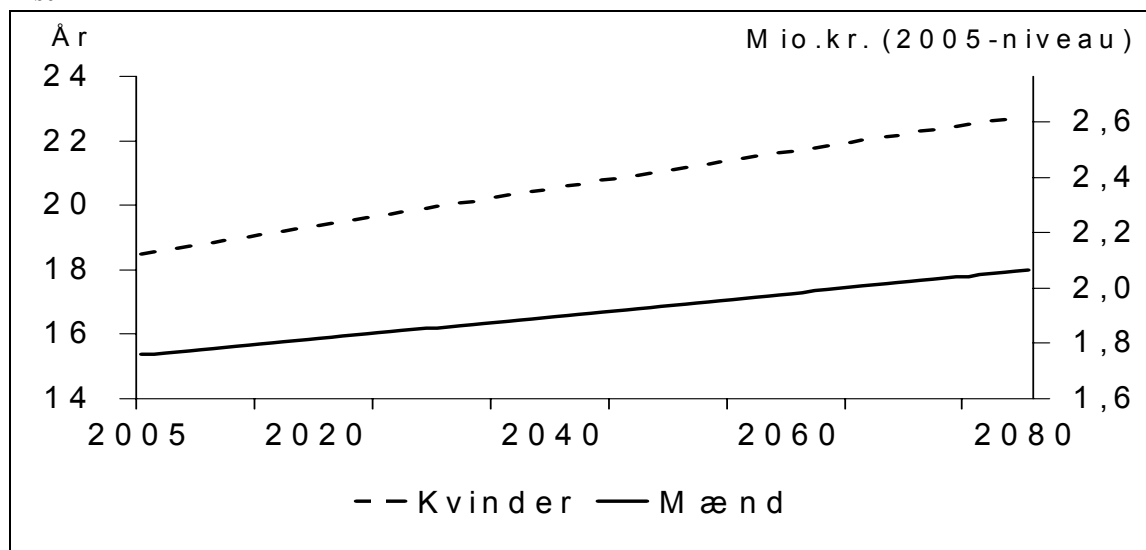
Kilde: Offentlige udgifter, finanspolitisk holdbarhed og indkomstfordeling blandt fremtidens pensionister, DREAM 2003.

Udsigten til længere levetid indebærer, 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 finanspolitikken.

I den anvendte befolkningsprognose er det forudsat, at restlevetiden for en 65-årig øges med knap 3 år for mænd og 4½ år for kvinder frem til 2080. Det vil indebære en forventet gennemsnitlig forlængelse af den periode, hvor personer er berettiget til folkepension til i alt 18 år for mænd og i alt 23 år for kvinder mod henholdsvis forventet ca. 15 og 18½ år i dag.

Med gældende 2005-regler og -satser forventes en enlig folkepensionist over livsforløbet dermed modtage et beløb, som stiger fra ca. 2,1 til 2,6 mio. kr. før skat (dvs. med 500.000 kr. eller 70.000 euro i 2005-niveau) for kvinder og fra 1,7 til 2,0 mio. kr. (dvs. med 300.000 kr. eller 40.000 euro) for mænd, jf. figur 3.3.

Figur 3.3. Restlevetid for en 65-årig og samlet pension over livet, enlig folkepensionist



Kilde: DREAM's befolkningsprognose 2004 og Finansministeriet.

3.1.4

- **Strategier for sikring af tilstrækkelige pensioner fremover**

Pensionssystemets indretning sikrer allerede i dag i rimelig grad pensionernes tilstrækkelighed overfor ændringer i (i) beskæftigelsesmønstrene, (ii) familiestrukturer, og (iii) levetiden:

Ændrede beskæftigelsesmønstre

Folkepensionen berøres ikke af midlertidige fravær fra arbejdsmarkedet og er uafhængig af eventuel forudgående deltidsbeskæftigelse. ATP-bidraget og pensionen afhænger af beskæftigelsesomfanget, men der betales dog typisk fortsat bidrag under midlertidigt fravær fra arbejdsmarkedet. Folkepensionen og ATP bidrager derved til at sikre pensionernes tilstrækkelighed i fremtiden.

Ændrede familiestrukturer

Det offentlige pensionssystem og arbejdsmarkedspensioner skelner ikke med hensyn til køn. Kvinderne har endvidere en høj arbejdsmarkedsdeltagelse og vil derfor typisk have optjent deres egen supplerende arbejdsmarkedspension. Kvinderne får dog i gennemsnit en lidt lavere pension end mænd (efter skat ca. 5-15 pct.) pga. af lidt lavere erhvervsdeltagelse, lavere timeløn og ofte lavere timetal i beskæftigelse. Til gengæld er deres dækningsgrad typisk 10-15 pct. højere. Det danske pensionssystem synes således vel rustet til at møde udfordringer fra fx eventuelt løsere familiestrukturer og større individualisering. Et nedsat udvalg, Ægtefællepensionsudvalget, overvejer behovet for en særlig lovmæssig regulering af pensioners og forsikringsrettigheders behandling ved skilsmisse.

Længere levealder mv.

Folkepensionen reguleres med udgangspunkt i lønudviklingen. Tilsvarende gælder for en række supplerende ydelser, fx boligydelse, varmetillæg mv. Hertil kommer, at en række serviceydelser som hjemmehjælp og sygebehandling er gratis. Merudgifterne ved en stigning i den forventede levealder bæres for folkepensionens og serviceydelsernes vedkommende derfor af det offentlige og ikke af den enkelte pensionist. Ydelserne er således i denne henseende gunstige for den enkelte. Stigende levetid indebærer imidlertid en væsentlig udfordring for den finansielle bæredygtighed, jf. afsnit 3.2.

For så vidt angår pensionssystemets øvrige ordninger (fx ATP, arbejdsmarkedspension og individuelle pensionsordninger) gælder, at disse er private og fuldt opsparingsbaserede. I relation til disse ordninger bæres de finansielle konsekvenser af en længere levealder af den private ordning eller af pensionisten selv og ikke af det offentlige.

3.2 Finansiell bæredygtighed

3.2.1

- **Finanspolitiske mål og pensionssystemet**

For at forberede dansk økonomi på den demografiske udfordring er det operationelle mål for finanspolitikken at fastholde et strukturelt overskud på de offentlige

finanser (inkl. ATP) på i gennemsnit 1½-2½ pct. af BNP frem mod 2010. Efter 2010 er der ikke taget konkret stilling til den finanspolitiske prioritering⁶.

Det operationelle mål er afstemt med finanspolitisk holdbarhed. Finanspolitisk holdbarhed er defineret ved, at sigtepunkterne for beskatning, regulering af overførsler – herunder folkepension – og offentlige udgiftsstandarder i 2010 under de opstillede langsigtede forudsætninger om rente, levetid m.v. vil kunne fastholdes i årene efter 2010, uden senere behov for opstramninger for at forhindre ukontrollerede stigninger i den offentlige gæld.

Den økonomiske politik sigter overordnet på at sikre høj og stabil beskæftigelse, holdbar finanspolitik og gode rammevilkår for vækst. Fastholdelse af en holdbar finanspolitik, herunder fortsat offentlige overskud og nedbringelse af den offentlige gæld i overensstemmelse med 2010-fremskrivningen, skønnes at forudsætte et vedvarende løft i beskæftigelsen og en afdæmpet vækst i de samlede offentlige udgifter.

De mellemlistede mål for de offentlige finanser er i overensstemmelse med Stabilitets- og Vækstpagtens regler og mere ambitiøse end pagtens krav om ”tæt på balance eller i overskud” på mellemlistede sigt, netop for at tage højde for det fremtidige udgiftspres forbundet med befolkningsaldringen.

I Danmark bliver pensionsopsparingen først indkomstbeskattet på udbetalings-tidspunktet, mens indbetalinger til pensionsordninger kan trækkes fra i den almindelige indkomstskat på indbetalingstidspunktet. Der er således opbygget offentlige aktiver i form af udskudte indkomstskattebetalinger, som vil styrke de offentlige finanser i takt med at pensionerne kommer til udbetaling og arbejdsmarkeds-pensionerne modnes. Modstykket hertil er imidlertid højere offentlig nettogæld i dag. De langsigtede krav til finanspolitikken skal derfor 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 bidrags- og opsparingsbaserede pensionsordninger.

Det bidrags- og opsparingsbaserede pensionssystem (søjle 2 og 3) er isoleret set robust i forhold til aldringen.

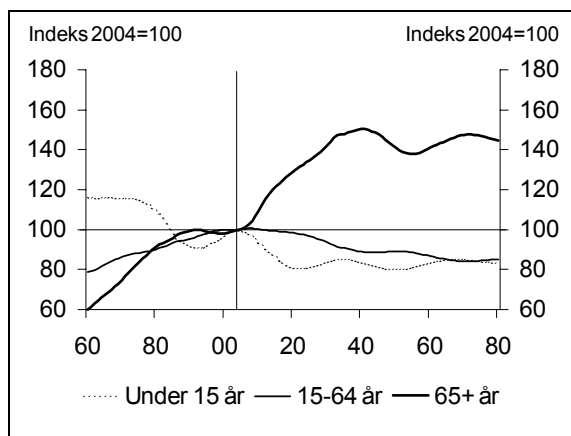
3.2.2 - 3.2.3 Udfordringer for finanspolitikken

3.2.3.1 Befolkningsudvikling

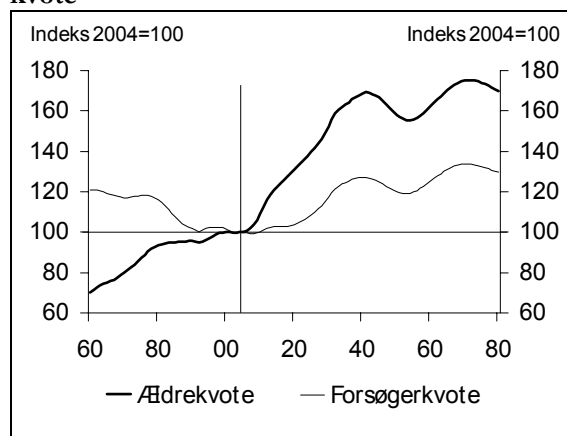
Frem mod midten af dette århundrede vil den demografiske udvikling skifte karakter. Kombinationen af stigende middellevetid, det historiske fald i børnetallet og at de store efterkrigsårgange går på pension vil medføre en kraftig stigning i den demografiske ældrekvote (antallet af personer ældre end 64 år i forhold til antallet i den arbejdsdygtige alder 15-64 år). Ligeledes ses en stigning i den demografiske forsørgerquote (antallet af personer yngre end 15 år eller ældre end 64 år i forhold til antallet i den arbejdsdygtige alder), jf. figur 3.4a-b. Det vil sætte de offentlige finanser under pres.

⁶ Jf. bl.a. Økonomisk Redegørelse, maj 2005 og Konvergensprogram for Danmark, november 2004.

Figur 3.4a. Befolkningsudvikling



Figur 3.4b. Demografisk ældre- og forsørgerkvote



Kilde: DREAM's befolkningsprognose 2004 samt Finansministeriets beregninger.

3.2.3.2 Langsigtet offentligt udgiftspres

Overordnet er de langsigtede fremskrivninger baseret på et *politik-forløb* frem til og med 2010 og et *økonomisk-politisk neutralt forløb* i årene efter. Der er ikke taget konkret stilling til prioriteringen efter 2010, og de opstillede regneregler for denne periode er derfor ikke udtryk for finanspolitiske mål. Beregningsprincipperne repræsenterer en overordnet videreførelse af finanspolitikken, som den ser ud i 2010, således at udgifter og indtægter i pct. af BNP hovedsageligt påvirkes af demografiske forskydninger og stigende skatteprovenu fra private pensionsordninger.

Efter 2010 anvendes følgende overordnede beregningsprincipper:

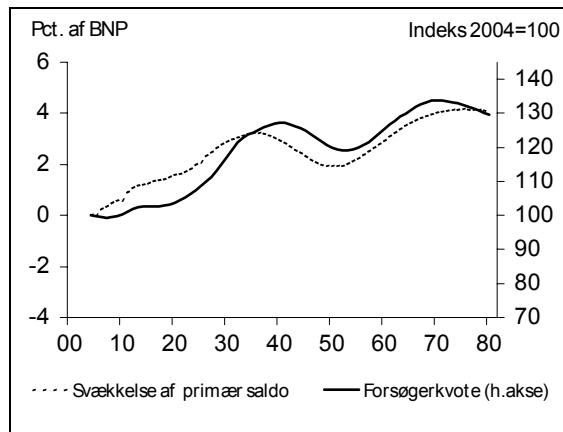
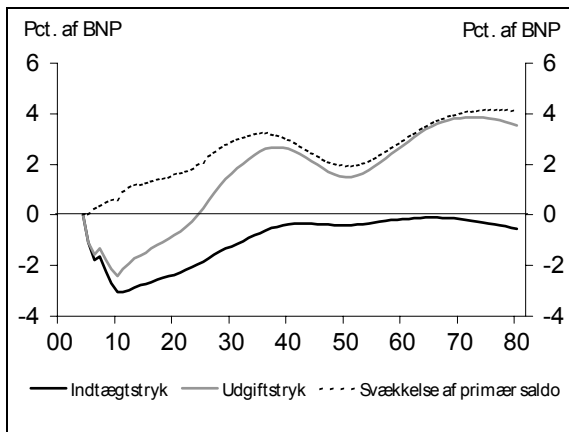
- Udgifter til nominelt offentligt forbrug følger lønudviklingen og det skønnede demografiske træk på de offentlige ydelser.
- Offentlige overførsler reguleres med lønstigningen i den private sektor.
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst antages konstante. Den samlede ledighedsprocent antages også at være konstant.
- Offentlige investeringer, subsidier og nettooverførsler til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Skattesatser fastholdes og punktafgifter mv. reguleres med prisudviklingen.

Fremskrivningen indebærer, at statens og kommunernes *strukturelle* primære saldo (dvs. den faktiske saldo rensat for bidrag fra konjunkturer og ekskl. nettorentebetalinger og offentlige fonde) svækkes med 4 pct. af BNP frem til 2070, jf. figur 3.5a.

Svækkelsen af saldoen frem mod 2070 bliver dæmpet med ca. 3 pct. af BNP primært som følge af forudsætningerne frem mod 2010 om stram udgiftsstyring og et varigt løft i beskæftigelsen på ca. 60.000 personer som følge af nye strukturpolitiske initiativer. Lavere skat på arbejdsindkomst med fuld virkning fra og med 2004 og skattestopet frem mod 2010 trækker i modsat retning.

Svækkelsen af den primære saldo for stat og kommuner afspejler samlet set udviklingen i den demografiske forsørgerkvote, jf. figur 3.5b.

Figur 3.5a. Indtægts- og udgiftstryk samt Figur 3.5b. Svækkelse af strukturel primær svækkelse af strukturel primær saldo, ændring ift. 2004 saldo fra 2004 og den demografiske forsørgerkvote



Kilde: Finansministeriets beregninger.

Folkepension

Det er bl.a. udviklingen i udgifterne til folkepension, der isoleret set bidrager til stigende udgifter til offentlige overførsler på længere sigt⁷. De offentlige udgifter til folkepension er aktuelt 4,5 pct. af BNP og øges gradvist med 2,3 pct.point frem til 2050 (før skat), jf. tabel 3.4.

Stigningen i pensionsudgifterne skal ses i lyset af, at de store efterkrigsårgange når pensionsalderen og den stigende middellevetid. Der er indregnet en vis aftrapning af folkepensionens indkomstafhængige tillæg i takt med stigende udbetalinger fra opsparingsbaserede pensionsordninger, hvilket isoleret set medfører en reduktion i udgiftsstigningen. I dag gives godt 1/3 af folkepensionen i form af indkomstafhængige tillæg.

Endvidere afhænger udgifterne målt som andel af BNP også af udviklingen i beskæftigelsen. Demografien trækker isoleret set i retning af færre i den arbejdsdygtige alder og derved lavere BNP, mens indregningen af yderligere initiativer på arbejdsmarkedet, som varigt kan øge beskæftigelsen med ca. 60.000 personer frem mod 2010 isoleret set trækker i retning af øget BNP.

Tabel 3.4. Offentlige overførsler og heraf folkepension, pct. af BNP

	2004	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
	Niveau	Ændring i forhold til 2004						
Offentlige overførsler ¹⁾	17,7	-1,4	-0,4	0,5	0,4	-0,6	0,1	0,5
Heraf folkepension	4,5	0,7	1,7	2,4	2,9	2,3	2,5	3,1

Anm.: I beregningerne reguleres folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg med lønudviklingen. Det forudsættes, at midlerne, der overføres til satspuljen, forholdsmæssigt tilbageføres til pensionisterne i form af en forøgelse af pensionen. De udbetalte pensionsbeløb stiger imidlertid langsommere end lønnen, hvilket skyldes reglerne for modregning af indkomstafhængige tillæg, når de bidrags- og opsparingsbaserede pensioner udbetales. Nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 år til 65 år er indregnet.

1) Før skat. Overførsler fra sociale kasser og fonde (ATP mv.) er ikke medtaget.

Kilde: Finansministeriets beregninger.

Ældrepleje og sundhedsvæsen

Udover overførsler til ældre, bl.a. i form af folkepension, står det offentlige også for ældrepleje og sundhedsvæsen, som i dag udgør 8,3 pct. af BNP. Den demografiske udvikling bidrager gradvist til en stigning i disse offentlige udgifter, som med de anvendte beregningsforudsætninger stiger med 2,7 pct.point af BNP frem til 2050, jf. tabel 3.5.

Fremadrettet korrigeres de aldersbetingede udgifter for at tage højde for virkningen af bedre sundhedstilstand. En række danske og internationale analyser finder, at en stor del af udgifterne til sundhedsvæsen og plejehjem er koncentreret i årene op til den enkeltes dødstidspunkt. For visse pleje- og sundhedsydelse kan en forbedret aldersbetinget sundhedstilstand derfor isoleret set mindske det demografiske betingede pres på de offentlige udgifter. I fremskrivningen er det antaget, at de ældrerelaterede udgifter delvist afhænger af restlevetiden (som et mål for den gennemsnitlige sundhedstilstand) og ikke kun af alderen.

⁷ Foruden folkepension omfatter overførslerne indkomsterstøttende ydelser som fx dagpenge, efterløn, førtidspension, overgangsydelse, kontanthjælp mv.

Tabel 3.5. Offentligt forbrug og heraf ældrepleje og sundhed, pct. af BNP

	2004	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
	Niveau	----- Ændring i forhold til 2004 -----						
Offentligt forbrug	26,7	-1,0	-0,5	1,2	2,4	2,3	2,9	3,6
Heraf ældrepleje og sundhed	8,3	-0,2	0,6	2,0	2,7	2,7	2,8	2,8

Anm.: Angivet er de samlede udgifter til sundhedsvæsenet – ikke blot udgifter, der kan tilskrives pensionisterne. Uden korrektionen for bedre sundhedstilstand vil ældrepleje- og sundhedsudgifterne stige med yderligere ca. 1 pct. af BNP på sigt.

Kilde: Finansministeriets beregninger.

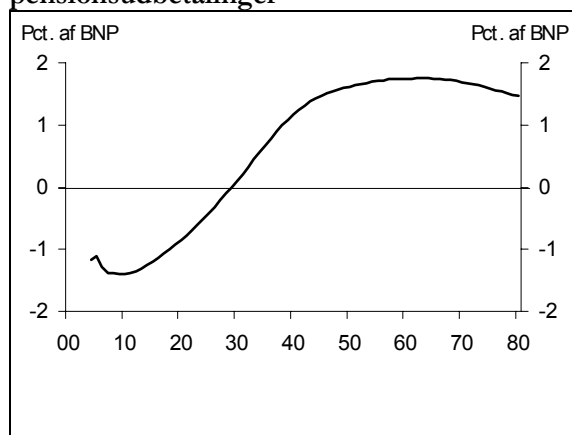
Bidrags- og opsparingsbaseret pensionssystem

Udbygningen af det bidrags- og opsparingsbaserede pensionssystem, især arbejdsmarkedspensionsordningerne, har medført en kraftig stigning i pensionsformuerne gennem de seneste 10-20 år. Samlet udgjorde pensionsformuerne således godt ca. 120 pct. af BNP i 2004.

Ved langsigtede fremskrivninger af de offentlige finanser er det afgørende at inddrage ind- og udbetalinger fra pensionssektoren. Det skyldes bl.a. det store omfang af privat pensionsopsparing, men også at pensionsopsparing først beskattes, når pensionerne udbetales, mens indbetalinger til pensionsordninger kan trækkes fra i det almindelige indkomstskattegrundlag på indbetalingstidspunktet. For den enkelte pensionsopsparer er det ikke afgørende, om beskatningen foretages på ind- eller udbetalingstidspunktet, såfremt indkomstskatten er den samme på de to tidspunkter. Men den fremtidige provenustigning som følge af stigende pensionsudbetalinger vil isoleret set forbedre de offentlige finanser. Da der er tale om udskudte skattebetalinger, er modstykket en højere offentlig nettogæld i dag.

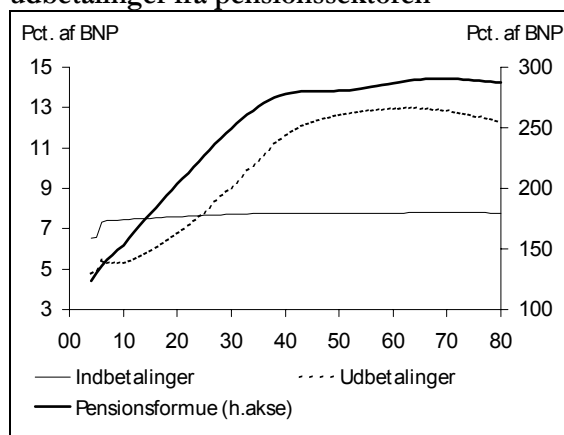
På langt sigt kan det skattemæssige merprovenu fra nettoudbetalingerne – sammenlignet med i dag – skønmæssigt opgøres til omkring 2½ pct. af BNP, jf. figur 3.6a. Det afspejler, at pensionsindbetalingerne fra 2004 og frem vil udgøre omkring 7 pct. af BNP, mens udbetalingerne stiger fra knap 5 pct. af BNP til 12 pct. af BNP på langt sigt (begge opgjort før skat), jf. figur 3.6b. Forløbet for ind- og udbetalinger i pensionssektoren og forudsætningerne om rente og vækst indebærer, at den samlede pensionsformue efter 2040 vil udgøre mere end 2½ gange BNP, hvilket er mere end en fordobling ift. i dag.

Figur 3.6a. Provenu fra beskatning af netto-pensionsudbetalinger



Kilde: Finansministeriets beregninger.

Figur 3.6b. Pensionsformue samt ind- og udbetalinger fra pensionssektoren



3.2.3.3 Finanspolitisk holdbarhed

Det operationelle mål for finanspolitikken er at fastholde et strukturel overskud på de offentlige finanser på i gennemsnit 1½-2½ pct. af BNP frem mod 2010⁸.

I den såkaldte 2010-fremskrivning⁹ er det gennemsnitlige (strukturelle) overskud¹⁰, som er afstemt med finanspolitisk holdbarhed, på 2,0 pct. af BNP i perioden 2003 til 2010, hvilket ligger midt i målintervallet, givet den forudsatte finans- og strukturpolitik, jf. tabel 3.6. Kravet til gennemsnitlige overskud frem mod 2010 kan opdeles i 4 komponenter:

- *Fremtidige nettoforpligtelser bl.a. som følge af aldring*: Med de opstillede beregningsforudsætninger vil befolkningsaldringen gradvist svække de offentlige finanser bl.a. sfa. øgede udgifter til pensioner, ældrepleje, sundhedsvæsen mv. Det skønnede udgiftspres svækker saldoen med 1,6 pct. af BNP i gennemsnit fra 2003 til 2010 givet forudsætningerne om stram udgiftsstyring og øget beskæftigelse til 2010.
- *Rentebyrde af offentlig nettogæld*: Rentebyrden består af den del af renteudgifterne, der ikke udhules af BNP-væksten og således kræver finansiering for at undgå, at gælden stiger som andel af BNP. Ved opgørelsen af finanspolitikens holdbarhed er det centrale gældsmål den offentlige nettogæld eksklusive nettoaktiver i offentlige fonde, herunder ATP, dvs. den del af nettogælden, som vedrører stat og kommuner. Rentebyrden svækker saldoen med 0,5 pct. af BNP.
- *Nettorenteudgifter*: Det beregnede krav til stat og kommuners primære saldo kan omregnes til et krav til den samlede offentlige saldo (ekskl. fonde) ved at indregne renteudgifter på den offentlige gæld på 1,1 pct. af BNP.
- *Saldo i offentlige fonde*: Midlerne i offentlige pensionsfonde (primært ATP) er disponeret til højere pensionsudbetalinger på længere sigt og kan dermed ikke medgå til at finansiere det fremtidige udgiftspres. Overskuddene udgør 1,1 pct. af BNP.

Tabel 3.6. Beregnet krav til de offentlige finanser, pct. af BNP

	Gnst. 2003-10	Målinterval
Fremtidige nettoforpligtelser bl.a. sfa. aldring	1,6	
+ Rentebyrde på stat og kommuners nettogæld	0,5	

⁸ Målsætningen gælder inkl. ATP. Den flerårige målsætning giver plads til at lade de automatiske stabilisatorer virke over konjunkturcyklen, hvilket bidrager til at dæmpe konjunkturudsving. Målsætningen tager således højde for muligheden for ugunstige konjunkturer og andre uforudsete risici. Målsætningen for de offentlige finanser er opstillet som et målinterval på grund af den almindelige usikkerhed ved beregningen. ATP vil for Danmark blive trukket ud af den offentlige saldo i nationalregnskabet fra og med juni 2005 på baggrund af en EU-forordning. En ændret placering af ATP har ikke betydning for finanspolitikens holdbarhed eller kravene til finanspolitikken. I beregningen af finanspolitikens holdbarhed er der i forvejen taget højde for, at ATP's formue allerede er disponeret til fremtidige pensionsudbetalinger. Ændret placering af ATP medfører udelukkende en teknisk betinget nedjustering af overskuddet på den offentlige saldo. Målintervallet for de nødvendige gennemsnitlige offentlige overskud frem til 2010 udgør omtrent ½-1½ pct. af BNP, når den offentlige saldo opgøres ekskl. ATP.

⁹ 2010-fremskrivningen danner grundlag for Danmarks Konvergensprogram.

¹⁰ Eksklusive det midlertidige bidrag som følge af lavere skattefradrag afledt af Forårspakkens suspension af SP-bidraget i 2004 og 2005.

= Beregnet krav til stat og kommuners strukturelle primære saldo	2,1	
+ Strukturelle nettorenteudgifter i stat og kommuner	-1,1	
+ Strukturel saldo i offentlige fonde	1,0	
= Beregnet krav til strukturel offentlig saldo (inkl. Fonde)	2,0	1½-2½

Kilde: Finansministeriets beregninger.

Det beregningsmæssige krav om finanspolitisk holdbarhed, som fremskrivningen er baseret på, kan ses som et test af, om finanspolitikken med besluttede regler m.v. overordnet hænger sammen på længere sigt, således at der med de opstillede forudsætninger ikke optræder større strammingsbehov efter 2010 og at beskatningen dermed kan fastholdes på niveauet i 2010. Når fremskrivningen opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed, vil overskuddet i stat og kommuner i alle år præcis kunne modsvare rentebyrden af stat og kommuners nettogæld og de beregnede fremtidige offentlige nettoforpligtigelser, der følger af aldringen mv.

I fravær af yderligere initiativer, som varigt kan øge beskæftigelsen med omtrent 60.000 personer (svarende til 2¼ pct. af beskæftigelsen), udestår en finanspolitisk tilpasning på ca. 1 pct. af BNP (givet den forudsatte vækst i indtægter og udgifter).

3.2.4. Strategier til sikring af finanspolitisk holdbarhed

Målsætninger til beskæftigelse

Et væsentlig led i det mellemfristede forløb er kravet til et vedvarende løft i beskæftigelsen, som er beregnet til i størrelsesordenen 60.000 personer, når fremgangen realiseres før 2010. Stigningen i beskæftigelsen indebærer isoleret set en forbedring af de offentlige finanser på ca. 1 pct. af BNP¹¹.

Beskæftigelsesfrekvensen i Danmark er allerede blandt de højeste i OECD og er samtidig noget over det fælles EU-mål på 70 pct., som er fastlagt i Lissabonstrategien. For at indfri kravet til beskæftigelsen skal der sættes ind på flere felter, herunder bedre integration af indvandrere, hurtigere gennemstrømning i uddannelsessystemet, mindre sygefravær, flere ældre på arbejdsmarkedet og et bedre fungerende arbejdsmarked, jf. nedenfor.

Stigningen i beskæftigelsen frem mod 2010 skal ses i sammenhæng med, at den demografiske udvikling isoleret set indebærer et fald i den strukturelle beskæftigelse på 40.000 personer fra 2004 frem til 2010, jf. tabel 3.7.

Det er vurderingen, at den strukturelle beskæftigelse kan falde med 13.000 personer fra 2004 til 2010, hvis der ikke gennemføres yderligere strukturelle tiltag. Stigningen i den strukturelle beskæftigelse i forhold til det demografiske bidrag skal ses i lyset af virkningen af allerede vedtagne reformer på bl.a. tilgangen til førtidig tilbagetrækning (herunder overgangsydelse, efterløn og førtidspension) og de gavnlige strukturvirkninger af lavere skat på arbejde og handlingsplanen *Flere i arbejde*.

¹¹ I forhold til målsætningen om finanspolitisk holdbarhed er det centrale udviklingen på de offentlige finanser – ikke opfyldelsen af et bestemt beskæftigelsesmål frem til 2010.

Tabel 3.7. Bidrag til stigning i strukturel beskæftigelse, 1.000 personer

	Ændring 2004-10
1. Demografisk bidrag ¹⁾	-40
2. Forudsat bidrag fra allerede gennemførte reformer	27
- heraf afskaffelsen af overgangsydelsen	6
- heraf førtidspensionsreform og ændret tilgang m.v.	5
- heraf efterlønsreform	8
- heraf ændret tilgang til efterlønsordningen m.v.	-11
- heraf flere i arbejde	5
- heraf øget uddannelse	11
- heraf andre bidrag (bl.a. lavere skat på arbejdsindkomst)	3
3. Strukturel beskæftigelse i politik-neutralt forløb	-13
4. Krav til nye strukturtiltag, der øger beskæftigelsen	58
5. 2010-forløb (politik indregnet frem til 2010)	62

1) Her er forudsat uændret aggregeret ledighedsprocent og uændret erhvervsfrekvens for de enkelte køns-, alders- og herkomstgrupper fra 2004 til 2010.

Kilde: Finansministeriets beregninger.

Regeringen vil fremlægge en beskæftigelsesplan for at få flere i arbejde. Initiativerne går bl.a. på:

- *Flere aldre på arbejdsmarkedet.* Sigtet er at øge den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder med ½ år. Den formelle pensionsalder er 65 år og den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder 61 år. Regeringen har bl.a. vedtaget opsat pension, der giver mulighed for øget folkepension for dem, som ønsker at arbejde efter den formelle pensionsalder på 65 år¹².
- *Flere indvandrere i arbejde.* Målet er at få op til 25.000 flere indvandrere og efterkommere i arbejde i 2010. I dag er under 45 pct. af de 15-64-årige indvandrede fra mindre udviklede lande i arbejde. Første udspil er regeringens integrationsplan *En ny chance til alle, maj 2005*.
- *Lavere alder ved afslutning af uddannelse.* Målet er, at de unges gennemsnitlige alder for færdiggørelse af deres uddannelse på længere sigt bringes ned med 1 år. I gennemsnit bruger en ungdomsårgang ca. 2,3 år længere i uddannelses-systemet, end hvis uddannelserne blev gennemført på kortest mulig tid.
- *Mindre sygefravær.* Målet er at reducere det gennemsnitlige antal sygedage med 1 dag. Med hensyn til sygefravær er det tabte antal arbejdsuger i Danmark på linje med EU-gennemsnittet. Folketinget har i 2005 vedtaget et lovforslag om en forbedret visitationsmodel og opfølgning for sygemeldte, som skønnes at kunne indebære en reduktion i sygefraværet, når regelændringerne er fuldt indfaset i 2007¹³.

Initiativerne bidrager til at sikre holdbare offentlige finanser.

¹² Opsat pension medfører mere fleksibilitet i tilbagetrækningen, men ventes ikke at øge det finanspolitiske råderum, fordi ordningen også giver personer, der under de tidligere regler ville arbejde længere end det fyldte 65. år, ret til højere pension. Beskæftigelsespotentialet ved opsat pension begrænses af, at mange trækker sig tilbage på efterløn, før de når den formelle pensionsalder.

¹³ Ca. 90 pct. af sygedagpengemodtagerne tæller allerede med i beskæftigelsen, men forslaget vil øge råderummet, i og med der spares udgifter til sygedagpenge, og antallet af udførte arbejdstimer vil øges.

3.2.4.1. Risiko i de private pensionssystemer

I Danmark udgøres de private pensioner af arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensioner. Både arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensionsordninger kan tegnes i enten pengeinstitutter, hvor det er opsparingsordninger uden forsikringsmæssigt element, eller i pensionskasser og livsforsikringsselskaber, hvor der er et forsikringsmæssigt element. Pensionskasser og livsforsikringsselskaber betegnes i det følgende som pensionsselskaber.

Pensionsselskaberne har traditionelt solgt forsikringer med løfte om en garanteret ydelse. De kollektive bonuspotentialer benyttes til at udligne år med dårlige afkast og år med gode afkast. På nuværende tidspunkt udbydes imidlertid også unit linked produkter, som sædvanligvis ikke indbefatter nogen garanti, ligesom der udbydes de såkaldte "livscyklus-produkter", hvor de bag forsikringerne liggende aktiver løbende tilpasses til forsikringernes restløbetid. Også sidstnævnte forsikringer er som udgangspunkt uden garanti.

Finanstilsynet fører et risikobaseret tilsyn, hvilket betyder, at indsatsen prioriteres i forhold til de risici, der vil kunne føre til, at den enkelte finansielle virksomhed skal have sin tilladelse inddraget. Det kan bl.a. ske på grund af manglende økonomisk styrke. Der anvendes ikke for tiden direkte risikobaserede kapitalkrav, men de såkaldte *trafiklys* øger indirekte kapitalkravet til selskaberne og bidrager til at sikre en tættere sammenhæng mellem risikoen på aktiverne og passiverne, jf. boks 3.4.

Boks 3.4. Scenarier til brug for trafiklyssystemet ved risikobaseret overvågning

Rødt lys – anvendes hvis selv *moderate* ændringer i aktivernes markedsværdi forårsager solvensproblemer. Situationen er defineret ved, at aktiekurserne antages at falde med 12 pct., renterne ændres med 0,7 pct.point (stigning eller fald, alt efter hvad der er værst for selskabet) og ejendomsprisfald på 8 pct.

Gult lys – anvendes hvis *store* ændringer i aktivernes markedsværdi forårsager solvensproblemer. Situationen er defineret ved, at aktiekurserne antages at falde med 30 pct., renterne ændres med 1 pct.point (stigning eller fald, alt efter hvad der er værst for selskabet) og ejendomsprisfald på 12 pct.

Hvis selskabernes basiskapital efter tabet i scenarierne er mindre end selskabets solvensmargenkrav fratrukket 3 pct. af hensættelserne, vil Finanstilsynet føre et skærpet tilsyn med hyppigere indberetning af oplysninger eller føre drøftelser med selskabet og evt. give påbud om ikke at øge risikoen¹⁴.

Udover den risikobaserede overvågning er investeringerne underlagt placerings- og spredningsregler på de forskellige aktiv typer, som til enhver tid mindst skal svare til værdien af de forsikringsmæssige hensættelser. Aktiverne skal endvidere overholde kongruens- og lokaliseringsregler.

Trafiklys giver begrænsninger på aktiverne, som afhænger af passiverne. De beregningslementer (rentesatser, omkostningssatser og statistiske beregningslementer), der lægges til grund ved beregning af forsikringspræmier, tilbagekøbsværdier og fri-

¹⁴ Et forsikringsselskabs basiskapital består af selskabets egenkapital efter regulering med en række fradrag og tillæg og andre tilladte kapitalelementer som ansvarlig kapital, særlige bonushensættelser og medlemskonti. Basiskapitalen skal mindst svare til selskabets solvensmargen, der beregnes som summen af en procentdel af risikosummerne og 4 pct. af livsforsikringshensættelserne, dog mindst 3,4 pct. af livsforsikringshensættelserne uden fradrag for genforsikring. I praksis svarer det til et solvenskrav på ca. 4,5 pct. af livsforsikringshensættelserne. For unit link-forsikringer, hvor kunden og ikke selskabet bærer investeringsrisikoen, er kravet fastsat til summen af en procentdel af forsikringssummen og 1 pct. af hensættelserne. *Livsforsikringshensættelser* består af tre elementer: bonuspotentialer på fripolice, bonuspotentialer på fremtidige præmiebetaling og hensættelser til dækning af de garanterede ydelser. Første element beregnes som det maksimale af nul og forskellen mellem værdien af depot og værdien af garanterede ydelser knyttet til fripolice, mens andet element beregnes som markedsværdien af de aftalte fremtidige præmier med fradrag af markedsværdien af de garanterede ydelser, som er knyttet til de aftalte fremtidige præmier, der hvis negativ sættes til nul. Tredje element beregnes som nutidsværdien af de forventede fremtidige nettoudbetalinger fra pensionsordningen, jf. *Større valgfrihed i pensionsopsparingen*, Økonomi- og Erhvervsministeriet et al. (2003).

policer, skal vælges med forsigtighed. Herunder må rentesatsen for grundlagsrenten¹⁵ maksimalt være 2 pct. p.a. inklusiv et garanteret omkostnings- og sikkerhedstillæg. I alle selskaber¹⁶ haves 'full funding', og selskaberne skal føre et register over aktiver til en værdi, der til enhver tid mindst skal modsvare værdien af de samlede forsikringsmæssige hensættelser. Dermed sikres pensionsopsparingen for alle medlemmer af ordningen og finanstillsynet kan ydermere kræve registeret deponeret. De registrerede aktiver skal indberettes til Finanstillsynet fire gange årligt. Trafiklysene hjælper med at gøre selskaberne og myndighederne opmærksomme på selskabernes behov for kapital. Finanstillsynet må foretage de nødvendige foranstaltninger, hvis der er en betydelig risiko for, at selskabets økonomiske stilling udvikler sig således, at det vil miste sin tilladelse.

Kravet om 'full funding' suppleres i lovgivningen af bestemmelser for medlemmer af selskabernes bestyrelse og direktion. Medlemmerne må eksempelvis ikke have udvist en sådan adfærd, at der er grund til at antage, at den pågældende ikke vil varetage hvervet eller stillingen på forsvarlig vis. Virksomhedernes årsrapporter skal revideres af eksterne revisorer, samt evt. interne revisorer og indsendes til Finanstillsynet.

Overordnet sikrer pensionssystemet gode rammer for pensionsopsparerer, herunder tilsyn og regulering, der kan øge tiltroen til det finansielle system. Pensionssystemet er imidlertid komplekst, og derfor er der stor fokus på at tilvejebringe information, så pensionsopsparerer kan få overblik over sin opsparing og dermed fremtidige pensionsstilværelse. Selskaberne skal årligt udsende en oversigt med oplysninger om størrelsen af ydelsen samt bonussituationen. Selskaberne lægger et betydeligt arbejde i medlemsmøder, hvor medlemmerne kan møde op på generalforsamlingen og give deres mening til kende. I arbejdsmarkedspensionsordninger er det muligt at snakke med fagforeningsrepræsentanten, og i de individuelle pensionsordninger er det muligt at skifte udbyder.

Der er etableret en fælles database, PensionsInfo, som er et samarbejde mellem pensionskasser, livsforsikringsselskaber, pengeinstitutter og offentlige myndigheder. PensionsInfo giver den enkelte pensionsopsparer adgang til oplysninger fra stort set alle pensionsleverandører, og dermed er det muligt at få et samlet overblik over sin pensionsopsparing. Finanstillsynets hjemmeside offentliggør tillige oplysninger om selskabernes genkøbsfradrag, omkostningsfradrag og egenkapitalforrentningsregler.

Endelig er det såkaldte Pensionsmarkedsråd nedsat til at bidrage til debatten om åbenhed omkring pensionsinstitutternes investeringspolitik og sikre fokus på institutternes investeringsbeslutninger samt udviklingen af medlemsindflydelse. Pensionsmarkedsrådet kan inddrage erfaringerne fra individuelle pensionsopsparingsordninger og kan ytre sig på linje med andre interessenter.

Den større betydning af private pensionsordninger

Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne i søjle 2 sikrer en større sammenhæng mellem indkomsten i den erhvervsaktive alder og indkomsten i pensionsalderen. Som led i overenskomstforhandlingerne mellem arbejdsmarkedets parter aftales bidragsprocenterne for næste overenskomstperiode. I forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2004 er det bl.a. aftalt, at bidragsprocenten skal stige fra typisk 9 pct. til omkring 10,8 pct. på LO/DA-området. På det offentlige arbejdsmarked er bidragsprocenterne typisk højere.

¹⁵ Grundlagsrenten er den rente, som medlemmerne i henhold til det tekniske grundlag får beregnet deres pensionstilsagn ud fra.

¹⁶ Herunder firmapensionskasser.

Arbejdsmarkedspensionsmidlerne forvaltes af livsforsikringsselskaber og pensionskasser. Der er kun begrænsede muligheder for at flytte arbejdsmarkedspension ud over i forbindelse med jobskifte, hvilket skal ses i sammenhæng med, at arbejdsmarkedspensionerne er opbygget som en del af det obligatoriske overenskomstsystem. Pensionsmarkedsrådet har derfor udarbejdet retningslinier om god og effektiv selskabsledelse for arbejdsmarkedspensionsinstitutterne.

Hvis der er ønske om at supplere arbejdsmarkedspensionen yderligere, kan de individuelle ordninger i sølje 3 benyttes. Flyttemulighederne er forbedret for ordninger tegnet i pensionselskaber som følge af reducerede flyttegebyrer, og det forventes at resultere i en øget konkurrence mellem selskaberne, og dermed større effektivitet. Bonus potentialet kan dog ikke overføres mellem pensionsordningerne, hvilket gør konsekvenserne af en flytning mindre gennemsigtige.

3.3 Modernisering af pensionssystemet

3.3.1

- Flexibiliteten i arbejdsmarkedet og karrieremønstre

Det danske pensionssystem dækker de fleste ansættelsestyper i Danmark, jf. bilag 3. Langt hovedparten af såvel fuldtids- som deltidsansatte lønmodtagere har en form for privat supplerende pensionsopsparring. Gruppen af selvstændige erhvervsdrivende benytter dog i mindre grad en supplerende pensionsordning, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at gruppens indkomst varierer over indbetalingsperioden og derfor har svært ved at afse en fast årlig indbetaling til pensionsordningen.

Den danske regering ønsker at ligestille selvstændige med lønmodtagere, når det gælder muligheden for at spare op til pension. Reglerne er derfor ændret, så selvstændige ikke længere er tvunget til enten at tegne sig for et pensionsindskud ti år frem i tiden eller være henvist til opfyldningsfradraget på ca. 40.000 kr. (5.400 euro). Selvstændige kan nu opnå fuldt fradrag for pensionsindbetalinger på op til 30 pct. af årets overskud og kan så løbende bestemme, hvor meget de ønsker at indbetale.

Ligeledes er mulighederne for at anvende reglerne om ophørspension forbedret. Skattepligtig fortjeneste ved salg af virksomhed kan indskydes på en pensionsordning, dog maksimalt 2.249.800 kr. (302.800 euro) i 2005. Indbetalingsmuligheden har hidtil været betinget af, at den pågældende har drevet egen virksomhed i mindst 10 sammenhængende år, hvor der dog er blevet tilladt op til 12 måneders afbrud i forbindelse med virksomhedsskift. Denne betingelse er nu lempet således, at den pågældende nu skal have drevet egen virksomhed i minimum 10 år indenfor de seneste 15 år.

De danske arbejdsmarkedspensioner er bidragsdefineret og opsparingsbaserede, hvorfor de i høj grad er neutrale overfor atypiske karriere forløb herunder hyppige job-/brancheskifte, orlov m.v. Der er dog ofte i forbindelse med ansættelsen en venteperiode, inden den ansatte bliver medlem af pensionsordningen.

Table 3.8. Typiske venteperioder i pensionsordninger

Ansættelsessector	Venteperiode	Bemærkning
Privat sektor	1/2– 3/4 år	Ved jobskifte inden for eller til sektoren overføres den

Offentlig sektor	1 – 4 år	opsparede ventetid. Ved jobskifte overføres den opsparde ventetid.
------------------	----------	---

I Danmark er der ingen offentlig regulering af venteperioden. I den private sektor er venteperioden typisk 6-9 måneder, og ved et jobskifte inden for sektoren eller fra den offentlige sektor kan den opsparde ventetid overføres. I det offentlige har store grupper ingen venteperiode, mens der for andre grupper er venteperioder på 1-4 år. Den opsparde ventetid kan her overføres inden for den offentlige sektor, men personer fra den private sektor vil typisk skulle optjene en ny venteperiode.

Det er muligt for pensionsoppareren at flytte sin pensionsopsparring ved et jobskifte. Der findes regler for overførelsen af rettigheder mellem forsikrings- og pensionsordninger, og da reglerne skal være rimelige over for medlemmerne, er der i praksis ikke krav til længden af medlemsperioden ved flytning af pensionsmidlerne. Alternativt kan medlemmet vælge at bibeholde den opsparde pension i ordningen. Udbetaling modificeres så ved at omregne ydelserne, således at de fremtidige perioder, hvor der ikke indbetales bidrag, ikke indgår i beregningerne af pensionen. I tilfælde af fraflytning kan den tidligere pensionsordning kræve et ekspeditionsgebyr, hvilket må afvejes i forhold til administrationsomkostningerne ved flere ordninger. Flyttemuligheden indbefatter også flytning til et andet land, men da skal der betales en afgift af pensionsmidlerne, hvilket gælder generelt, når det ønskes permanent at trække pensionsmidlerne ud af pensionsordningen.

Pensionsoppareren gøres opmærksom på flyttemulighederne for pensionsopsparringen, inden aftalen tegnes, og hvis forholdene ændres skal selskabet orientere oppareren herom.

3.3.2 Ligestilling mellem mænd og kvinder

Reglerne vedr. folkepension skelner ikke med hensyn til køn. Folkepensionen udbetales således med samme beløb til mænd og kvinder, ligesom aldersgrænser og tilkendelseskrav er identiske. Det samme gælder for de supplerende pensionsordninger ATP og SAP. For disse opsparringsbaserede ordninger beregnes de optjente pensionsrettigheder på grundlag af et uni-sex princip¹⁷, hvilket er til fordel for kvinderne pga. af deres længere forventede levetid. For så vidt angår SP er der tale om en ren opsparringsordning uden omfordeling.

Folkepensionens vægt i det danske pensionssystem bidrager til, at mænds og kvinders årlige indkomst som pensionister bliver mere ligestillede. 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.

I arbejdsmarkedspensionsordningerne skelnes heller ikke på grundlag af køn. Ordningerne er opsparringsbaserede, og de beregnede pensionsrettigheder beregnes 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. For så vidt angår barsel uden løn er det ved overenskomstforhandlingerne i 2005 på de statslige, kommunale og amtskommunale områder aftalt, at der skal ske indbetaling af pensionsbidrag i de perioder ved barselsorlov, hvor der ikke udbetales løn.

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

I tabel 3.9 er forhold af betydning for pensionen som følge af forskelle mellem køn resumeret:

¹⁷ Anvendelse af samme dødelighedssandsynligheder mv. for mænd og kvinder.

Tabel 3.9. Ordningerne i pensionssystemet og betydning af forskelle mellem kønne

Ordning	Afhænger pensionen af:		
	Årsindkomst som erhvervsaktiv	Fravær fra arbejdsmarkedet	Forskelle i forventet levetid
Folkepension	Nej	Nej	Nej
ATP	Nej	Begrænset	Nej
SP	Ja	Begrænset	Nej, ratepension.
Arbejdsmarkedspension	Ja	Ja, dog ikke nødvendigvis fuldt ud barsel	Nej ¹⁾
Individuel ordning	Ikke formelt	Ikke formelt	Ja

1) Unisexprincippet, der indebærer, at der ikke må tages højde for personens køn ved beregningen af pensionen blev lovpligtigt for arbejdsmarkedspensionerne i 1998. Princippet vil dermed først få fuld virkning for pensioner udbetalt fra ca. 2040.

Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeret m.fl.: Redegørelse om kvinders pensionsmæssige stilling, 2003.

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 opsparing 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 opsparing i arbejdsmarkedspensionerne end kvinder.

Regeringen har i 2003 gennemført en analyse af kvinders pensionsmæssige stilling¹⁸. Analysen viser, at:

- Hvis den nuværende opsparingsadfærd og beskæftigelsessituation oprettholdes, vil kvindernes pensionsmæssige stilling på et ca. 40 års sigte være ganske god med gennemsnitlige dækningsgrader på mellem 75-90 afhængigt af uddannelse og tilbagetrækningsalder.
- Dækningsgraden for kvinder vil gennemsnitligt set være 10-15 pct.point højere end mænd med tilsvarende uddannelsesniveau og tilbagetrækningsalder.
- Den årlige pension efter skat til kvinder vil dog alligevel gennemsnitligt set være 5-15 pct. lavere end til mænd med tilsvarende uddannelsesniveau og tilbagetrækningsalder.
- Årsagen til, at kvinder har en lavere årlig pension, er fortrinsvis lavere timeløn og lavere timetal i beskæftigelse. Hertil kommer også, at kvinder lever længere, og at en lavere andel af kvinderne i arbejdsstyrken er i beskæftigelse end blandt mændene. Omvendt mindsker det forskellen, at kvinder benytter en større andel af indkomsten til pensionsopsparing.
- Hovedårsagen til kvindernes højere dækningsgrad er lavere årsindkomst som erhvervsaktiv. En lavere indkomst som erhvervsaktiv trækker i retning af højere dækningsgrad pga. folkepension ikke afhænger af indkomsten som erhvervsaktiv. Forskellen i erhvervsindkomst kommer så igen fra forskelle i beskæftigelse, arbejdstid og timeløn.

Årsagerne til forskellen i kvinder og mænds nominelle pension skal således hovedsageligt findes i arbejdsmarkedsmæssige forhold - og i langt mindre grad i indretningen af pensionssystemet. Det er altså forskelle mellem mænd og kvinder mht. beskæftigelse, timeløn og arbejdstid, der har den afgørende betydning. Mens forskellen i dækningsgrad skyldes de samme faktorer kombineret med, at folkepensionen er lige så stor eller større for personer med lave indkomster

¹⁸ Redegørelse om kvinders pensionsmæssige stilling, Økonomi- og Erhvervsministeriet m.fl., 2003.

3.3.3. Andre reformovervejelser

Regeringen har nedsat en Velfærdskommission, som inden udgangen af 2005 skal fremlægge konkrete forslag til reformer af den danske velfærdsmodel, herunder de sociale pensioner. Forslagene skal understøtte målsætningen om en holdbar finanspolitik. Med henblik på at fastholde det lange sigt i den økonomiske politik vil regeringen i foråret 2006 fremlægge en ny økonomisk flerårsplan for Danmark, som vil række frem til mindst 2015. Planen vil blive udarbejdet bl.a. i lyset af analyserne fra Velfærdskommissionen.

3.3.4 Pensionssystemets gennemsigtighed mv.

I forhold til at informere politikere og offentligheden om udviklingen i særligt den arbejdsmarkedsrelaterede del af pensionssystemet og skabe debat herom er Pensionsmarkedsrådet nedsat. Rådet kan også inddrage de individuelle ordninger i sit arbejde. Rådet er sammensat af en bred kreds af interessenter (ministerier, arbejdsmarkedets parter, forbrugerrepræsentanter, særligt sagkyndige og pensionsbranchen). Rådet udarbejder redegørelser om forskellige forhold. Der kan fx nævnes spørgsmål som information, dækningsgrader mv.

Det enkelte pensionsinstitut informerer sine pensionsopsparende om deres optjente pensionsret. Endvidere har en række pensionskasser, livsforsikringsselskaber, pengeinstitutter og offentlige myndigheder i fællesskab etableret PensionsInfo databasen, der gør det muligt for den enkelte at få overblik over sin pension via Internettet. PensionsInfo giver fx mulighed for at se den samlede pensionsdækning ved forskellige tilbagetrækningsaldrer.

Det er væsentligt for forbrugerne, at de kan have tillid til, at de finansielle udbydere driver deres forretning redeligt og i overensstemmelse med god praksis. Forbrugernes tillid til de finansielle udbydere søges øget gennem udstedelse af regler for og gennemførelse af tilsyn med, at alle finansielle virksomheder drives i overensstemmelse med redelig forretningsskik og god praksis for deres virksomhedsområde (god skik). God skik medfører bl.a. krav til information, og at rådgivning ydes med udgangspunkt i kundens forhold.

Den større betydning opsparingsbaserede pensionsordninger, flere valgmuligheder m.v. har forbedret mulighederne for at tilgodese den enkeltes ønsker, men indebærer også flere risici. Det anses derfor for et vigtigt indsatsområde løbende at forbedre gennemsigtigheden for, at pensionsopsparende kan foretage kvalificerede valg vedrørende deres pensionsforhold

Bilag 1. Oversigt over det danske pensionssystem

I det følgende beskrives elementerne i det danske pensionssystem. Disse er:

- Folkepension
- Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)
- Den Særlige Pensionsopsparing (SP)
- Den Supplerende Arbejdsmarkedspension for Førtidspensionister (SAP)
- Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD)
- Arbejdsmarkedspensioner
- Individuel pensionsopsparing

1. Folkepension

Folkepensionen er en grundlæggende offentlig pension, der skal sikre alle danskere en rimelig indkomst i pensionsalderen. Pensionen ydes fra det 65. år.

Størrelsen af pensionen afhænger af antal år med bopæl i Danmark. Den maksimale folkepension opnås ved 40 års bopæl i Danmark efter det fyldte 15. år. Ved en kortere bopælstid nedsættes pensionen forholdsmæssigt.

Folkepensionen består af et grundbeløb og et pensionstillæg. Pensionen er uafhængig af tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet og tidligere indtjening, men afhænger af pensionistens aktuelle indkomst- og samlivsforhold. Formue har ingen betydning for folkepensionens størrelse.

Grundbeløbet udgør 56.892 kr. (7.660 euro) årligt i 2005 og er skattepligtigt. Grundbeløbet aftrappes alene på grundlag af indtægter ved erhvervsindkomst. Har pensionisten arbejdsindtægter på over 241.700 kr. (32.530 euro) om året, nedsættes grundbeløbet med 30 pct. af den del af arbejdsindtægten, som overstiger 241.700 kr. (32.530 euro).

Pensionstillægget udgør 57.276 kr. (7.710 euro) årligt for enlige og 26.736 kr. (3.600 euro) årligt for gifte eller samlevende i 2005. Pensionstillægget er skattepligtigt og aftrappes, hvis pensionisten eller dennes ægtefælle eller samlever har indtægter ved siden af folkepensionen (arbejdsindtægter, supplerende pensionsindtægter, aktieindkomst, kapitalindkomst mv.) over en vis grænse. Hvis pensionistens ægtefælle/samlever ikke modtager pension, ses der ved opgørelsen af indtægtsgrundlaget bort fra halvdelen af ægtefællens indtægter op til 166.900 kr. (22.460 euro).

For enlige pensionister nedsættes pensionstillægget med 30 pct. af den del af indtægten, som overstiger 53.300 kr. (7.170 euro) på årsbasis. For gifte eller samlevende nedsættes pensionstillægget med 30 pct. af den del af indtægten, som overstiger 107.100 kr. (14.415 euro). Har begge ægtefæller/samlever ret til pensionstillæg, nedsættes deres tillæg dog kun med 15 pct. af indtægten over 107.100 kr. (14.420 euro).

I tilknytning til folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg ydes en supplerende pensionsydelse på 6.200 kr. (830 euro) om året. Den supplerende pensionsydelse er skattepligtig og udbetales én gang årligt. Ydelsen er målrettet de økonomisk dårligst stillede pensionister og aftrappes derfor, hvis pensionisten eller dennes ægtefælle eller samlever har indtægter ved siden af folkepensionen (arbejdsindtægter, supplerende pensionsindtægter, aktieindkomst, kapitalindkomst mv.) over en vis grænse.

Den supplerende pensionsydelse nedsættes, hvis indtægten overstiger 15.400 kr. (2.073 euro) for enlige og 30.500 kr. (4.105 euro) for gifte eller samlevende i 2005-niveau. For hver 379 kr./766 kr. (51 euro/103 euro) indtægten overstiger disse fradragsbeløb for henholdsvis enlige og gifte/samlevende, nedsættes den supplerende pensionsydelse med 1 pct.

Folkepensionen og den supplerende pensionsydelse opreguleres årligt svarende til stigningen i årslønnen for arbejdere og funktionærer. Satsreguleringen reduceres med op til 0,3 pct.point, hvis lønstigningen overstiger 2,0 pct., som så overføres til en satspulje. Puljebeløbet anvendes til

foranstaltninger på social-, sundheds-, og arbejdsmarkedsområdet med henblik på forbedring af vilkårene for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper.

Niveauet af den sociale pension skal ses i lyset af, at pensionister er berettiget til en række andre tilskud. Det drejer sig om særlige boligstøtteregele, tilskud til betaling af udgifter til opvarmning, helbredstillæg på op til 85 pct. af egne udgifter til medicin, tandlæge, briller mv. samt lempelige regler vedrørende skat af ejerboliger. Derudover kan særligt vanskeligt stillede pensionister efter en konkret vurdering få personligt tillæg til dækning af rimelige og nødvendige udgifter.

Endelig har pensionister adgang til en lang række gratis serviceydelser, hvoraf nogle er relevante for alle aldersgrupper, mens andre er særligt relevante for pensionister. Det drejer sig om sygehusbehandling, pleje og omsorg i særlige botilbud, personlig og praktisk hjælp, hjemmesygepleje, tilbud om vedligeholdelsestræning og genoptræning. Hertil kommer et stort udbud af forebyggende og aktiverende foranstaltninger til ældre som fx kulturelle aktiviteter, undervisning og motion.

Folkepensionen udbetales efter ansøgning fra det 65. år. Fra 2004 er der indført regler om opsat pension. Efter disse regler kan alle ældre, der har nået folkepensionsalderen, vælge at udskyde folkepensionen og deltage aktivt på arbejdsmarkedet mod senere at få forhøjet den løbende folkepension. Det er en betingelse, at den, der har opsat sin folkepension, har indtægt ved personligt arbejde i mindst 1.500 timer hvert kalenderår. Når den ældre vælger at overgå til folkepension, forhøjes den løbende folkepension med en andel – venteprocenten – i resten af pensionistens levetid. Venteprocenten opgøres som forholdet mellem det antal måneder, pensionen har været opsat, og den gennemsnitlige middellevetid for personer på den alder, som borgeren har ved overgangen til folkepension.

2. Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)

ATP er en lovbestemt, supplerende pensionsordning, der blev oprettet i 1964. Ordningen er obligatorisk og omfatter i dag både personer i og uden for arbejdsstyrken.

Alle lønmodtagere i Danmark, som er i alderen 16 til 64 år og beskæftiget mere end 9 timer ugentligt, betaler bidrag til ATP. Kredsen af bidragsydere til ATP er siden begyndelsen af 1990'erne blevet udvidet til også at omfatte en række modtagere af overførselsindkomster, herunder modtagere af arbejdsløshedsdagpenge, syge- og barselsdagpenge, kontanthjælp, revalideringsydelse, efterløn og førtidspension. Endvidere kan selvstændige betale frivillige bidrag. Ved udgangen af 2004 var der ca. 4,4 mio. medlemmer af ATP, hvoraf godt 3 mio. betalte bidrag, og godt en halv mio. modtog pension i 2004. På længere sigt vil ATP sikre stort set alle danskere et supplement til folkepensionen.

ATP er en bidragsdefineret og fuldt opsparingsbaseret pensionsordning. Bidraget til ATP afhænger ikke af den enkeltes indkomst, men af arbejdstiden. Det årlige bidrag varierer, men udgør typisk 2.700 kr. (360 euro) årligt for en fuldtidsbeskæftiget lønmodtager, svarende til omkring 1 pct. af en gennemsnitlig lønindtægt. Den enkelte betaler selv 1/3 af bidraget. Arbejdsgiveren betaler de resterende 2/3 af bidraget for lønmodtagere, mens staten betaler de resterende 2/3 af bidraget for modtagere af overførselsindkomst.

ATP-ordningen sikrer medlemmerne en livslang, løbende alderspension fra folkepensionsalderen. Ordningen indeholder desuden ægtefælle-/samlever- og børnedækning, hvor der udbetales en sum til de efterladte i tilfælde af medlemmets død.

Den maksimale, løbende alderspension for en 67-årig er 22.400 kr. (3.000 euro) årligt i 2005, hvilket svarer til omkring 20 pct. af folkepensionen. Der er her forudsat, at der er be-

talt bidrag til ordningen siden dens start i 1964. De fleste nuværende ATP-pensionister får en væsentlig mindre ATP på grund af kortere bidragsperioder.

ATP-ordningen er ændret fra 2002. Reformen indebærer, at pensionen fremover beregnes på et aldersdifferentieret grundlag.

3. Den Særlige Pensionsopsparing (SP)

SP er en lovbestemt, supplerende pensionsordning. Siden 1999 har alle lønmodtagere, selvstændige og nogle modtagere af overførselsindkomster betalt bidrag til SP. Ultimo 2004 var der ca. 3,4 mio. kontohavere i ordningen.

SP er i dag en ren opsparingsbaseret ordning, hvor der indbetales bidrag til individuelle konti. Bidraget til SP udgør typisk 1 pct. af indkomsten. SP-bidraget er dog suspenderet i 2004 og 2005. Der er i juni 2005 indgået politisk aftale om at forlænge suspensionen indtil udgangen af 2007.

SP-opsparingen udbetales som en 10-årig ratepension fra det fyldte 65. år. Ved dødsfald udbetales det beløb, der står på kontoen, til dødsboet. Da SP-ordningen kun er få år gammel, er det meget få pensionister, som i dag modtager ydelser fra denne.

Fra januar 2005 er der indført valgfrihed med hensyn til administration og investering af SP-opsparingen.

4. Den Supplerende Arbejdsmarkedspension for Førtidspensionister (SAP)

SAP er en lovbestemt, supplerende pensionsordning for førtidspensionister. Det er en frivillig ordning, der har til formål at give førtidspensionister mulighed for at optjene et arbejdsmarkedspensionslignende supplement til folkepensionen.

Bidraget til SAP er 4.680 kr. (630 euro) årligt i 2005, svarende til 2,8 pct. af førtidspensionen for en enlig. Bidraget reguleres med lønudviklingen på arbejdsmarkedet. Staten bidrager med 2/3 af beløbet og den enkelte med den sidste 1/3. Pensionen udbetales som en livslang alderspension fra det fyldte 65. år. Ved dødsfald udbetales det beløb, der står på kontoen, til dødsboet.

SAP-ordningen administreres af ATP eller et andet pensionsinstitut efter pensionistens valg. Ordningen trådte i kraft 1. januar 2003, og det er derfor kun meget få pensionister, som i dag modtager ydelser fra denne.

5. Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD)

LD-ordningens formue stammer fra indefrosne dyrtidsreguleringer fra 1977-79. Der foretages ikke mere indbetalinger til ordningen. Der er godt 1,2 mio. kontohavere og en formue på knap 58 mia. kr. (8 mia. euro) ved udgangen af 2004. LD-ordningen udbetales i form af et engangsbeløb fra det fyldte 60. år. Ved dødsfald udbetales LD-opsparingen til boet. Det er muligt at lade ordningen stå indtil 70-års alderen, ligesom det er muligt under bestemte forudsætninger at få opsparingen udbetalt tidligere. Fra 1. juli 2005 kan den enkelte kontohaver i LD-ordningen flytte sit indestående til et andet pensionsinstitut.

6. Arbejdsmarkedspension

Arbejdsmarkedspensioner kan deles op i ordninger, der er overenskomstbaserede, og ordninger, der er aftalt på den enkelte virksomhed. Endelig indgår også den statslige og den kommunale tjenestemandspension.

Ordningerne dækker langt størstedelen af det danske arbejdsmarked. Omkring 90 pct. af alle fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere var omfattet af en arbejdsmarkedspension i 2002.

Arbejdsmarkedspensionsordninger er bortset fra tjenestemandspensioner i det store og hele opsparingsbaserede. Den samlede opsparring i arbejdsmarkedspensionerne udgør skønsmæssigt godt 600 mia. kr. (81 mia. euro) eller omkring 2/3 af den samlede private, danske pensionsformue i forsikringsbaserede pensionsordninger.

6.1 Arbejdsmarkedspension aftalt ved overenskomst eller på virksomhedsniveau

Arbejdsmarkedspensionerne er en del af den danske, aftalebaserede arbejdsmarkedsmode. De overenskomstbaserede ordninger er aftalt mellem lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationerne, mens ordningerne på virksomhedsniveau er aftalt mellem en virksomhed og dens medarbejdere.

Arbejdsmarkedspensionerne er opbygget som kollektive forsikringsordninger, hvor medlemskabet typisk er obligatorisk for den enkelte, der er dækket af et overenskomstråde eller omfattet af en firmapensionsaftale. Den enkelte har derfor ikke mulighed for selv at vælge, i hvilket pensionselskab ordningen skal placeres, men har ret og pligt til medlemskab af den kollektive ordning. Selvom om ordningerne er obligatoriske, har den enkelte dog i stadig større omfang mulighed for at vælge de ydelser, som bedst svarer til vedkommendes aktuelle situation.

Det forhold, at ordningerne er kollektive og obligatoriske, betyder, at den enkelte kan sikres pensionsydelser til en pris, der kan være uafhængig af individuelle risici i forbindelse med død og invaliditet. Samtidig indebærer det, at ordningen kan tegnes på et omkostningsgrundlag, der samlet set er bedre end det, der kan opnås individuelt.

Arbejdsmarkedspensionerne er helt overvejende bidragsdefinerede, dvs. pensionens størrelse afhænger af de indbetalte bidrag. Bidraget til de overenskomstbaserede arbejdsmarkedspensioner udgjorde i 2004 typisk 7-10 pct. af lønnen på det private arbejdsmarked og 12-16 pct. af lønnen på det offentlige arbejdsmarked. Ved overenskomstforhandlingerne i 2005 er der aftalt en række forhøjelser af bidragsprocenterne. Arbejdsgiveren bidrager med 2/3 af beløbet og den enkelte med den sidste 1/3.

Ydelsessammensætningen i arbejdsmarkedspensionerne kan variere betydelig. Der er typisk en livslang løbende alderspension, der kan kombineres med ratepension og/eller kapitalpension. Hertil kommer en invalidepension og en ægtefælle- og børnepension.

6.2 Tjenestemandspension

Den statslige tjenestemandspension er reguleret ved lov, mens den kommunale tjenestemandspension er reguleret ved pensionsregulativer. Tjenestemandspensioner er tilsagnsdefinerede. Pensionernes størrelse afhænger af antallet af år med beskæftigelse som tjenestemand og den pensionsgivende løn – typisk slutlønnen.

Pensionen finansieres af stat, amt eller kommune ud fra løbende indtægter, dvs. skat. De fleste kommuner og enkelte amter har dog afdækket deres forpligtigelser ved tegning af forsikring i Kommunernes Pensionsforsikring, KP, hvortil kommunerne løbende indbetaler præmier. Disse kommuners udgifter til udbetaling dækkes således af udbetalinger fra KP.

I januar 2004 var omkring 107.000 ansatte omfattet af pensionsordninger for statstjenestemænd (eller tjenestemandslignende ansatte), herunder tjenestemænd i folkeskolen i kommunerne.

Tilsagnspensioner i form af tjenestemandspensionsordninger får stadig mindre betydning såvel i staten som i den kommunale/amtskommunale sektor, hvor ansættelsesformen ændres til de mere fleksible og individuelle lønformer, der inden for de senere år er implementeret i den offentlige sektor, og hvor de ansatte i højere grad er omfattet af bidragsfinansierede og bidragsdefinerede pensionsordninger

7. Individuel pensionsopsparing

De individuelle, private pensionsordninger foretages på privatpersoners eget initiativ og er uafhængige af ansættelsesforhold. I disse ordninger træffes valget af pensionsordning, leverandør, præmiestørrelse og ydelsessammensætning af den enkelte.

Individuelle pensionsordninger kan oprettes i banker, forsikrings- og pensionsinstitutter. I 2000 indbetalte godt 1 mio. personer til individuelle pensionsordninger. Den gennemsnitlige indbetaling beløb sig til omkring 14.700 kr. (2.000 euro). Selvstændige er den gruppe, der indbetaler de største gennemsnitlige bidrag. Det skal ses i lyset af, at denne gruppe sjældent er omfattet af arbejdsmarkedspensioner.

De individuelle ordninger er typisk kapitalpensionsordninger eller ratepensionsordninger. Der kan også være tale om løbende livsvarige pensioner. Pensionernes størrelse afhænger af, hvor meget den enkelte har opsparet (inklusive afkast).

Bilag 2. Følsomhedsanalyser på finanspolitikens robusthed

Mens virkningen på de offentlige finanser af befolkningsaldringen de næste årtier med gældende regler kan forudses med rimelig sikkerhed, idet næste generation af pensionister og erhvervsaktive allerede lever i dag, så er der usikkerhed med hensyn til en række centrale antagelser, såsom middellevetid og merrealrente (nominel rente fratrukket nominel vækst).

Tabel A.1 opsummerer virkningen på den finanspolitiske holdbarhed af ændringer i forudsætningerne. Det vil sige, at de afledte konsekvenser for de offentlige finanser, som typisk vil ske gradvist over mange år, omregnes til en varig finanspolitisk tilpasning, som hypotetisk gennemføres fra i dag for på sigt at sikre en stabil offentlig gæld i procent af BNP.

Tabel A.1. Virkning på holdbarhedsindikatoren

	Pct. af BNP
<i>Demografi:</i>	
- Middellevetid øges gradvist 1 år, halv levetidskorrektio.....	-0,2
- Fertilitet øges 4.000 børn årligt fra holdbart udgangspunkt.....	-0,1
- Indvandring øges ca. 5.000 personer årligt	
- med landefordeling som i dag.....	-0,1
- fra mindre udviklede lande.....	-0,3
- fra mere udviklede lande	0,1
<i>Arbejdsmarked:</i>	
- Beskæftigelsesvækst mindskes 60.000 personer til 2010	-1,0
- Fald i den gnst. arbejdstid på 2¼ pct. (ca. 60.000 helårspers.)	-0,7
- Fald i aftalte (og gnst.) arbejdstid på 2¼ pct.	-0,5
- Tilbageføringsalder øges ½ år (20.000 helårspersoner)	0,2
<i>Central antagelse:</i>	
- Vækst og rente øges med ½ pct.-enhed, merrealrente uændret	-0,1

Kilde: Finansministeriets beregninger.

Hovedkonklusionerne er:

- Især stigningen i *middellevetiden* har en betydelig effekt på finanspolitikens holdbarhed, når tilbageføringsalderen forudsættes konstant som følge af stigninger i det ældrerelaterede offentlige forbrug og udgifter til pensioner. Det gælder særligt ved en lav merrealrente, da den fremtidige demografiske udfordring som følge af stigende middellevetid vil veje tungere. En forøgelse af middellevetiden med 1 år forringer isoleret set de offentlige finanser med knap 0,2 pct. af BNP (under givne forudsætninger om bl.a. merrealrenten).
- *Fertilitet* har, ved gældende regler, en omtrent neutral virkning på holdbarheden, når finanspolitikken som udgangspunkt opfylder kravet om holdbarhed, da det positive bidrag til arbejdsstyrken og de fremtidige indtægter ved gældende regler m.v. opvejer udgifterne til børnepasning, uddannelse og pensioner m.v. (målt i nutidsværdi). Er finanspolitikken derimod ikke som udgangspunkt holdbar, vil øget fertilitet svække de offentlige finanser.
- Ændret *indvandring* (som fordeler sig ligeligt på personer fra mindre og mere udviklede lande) har en nogenlunde neutral effekt på den finanspolitiske holdbarhed. Indvandring fra mindre udviklede lande har, ved gældende regler mv., en negativ virkning på holdbarheden, da disse indvandrere har en relativt lav beskæftigelsesfrekvens.
- *Beskæftigelsen* har en central betydning for den finanspolitiske holdbarhed. Realiseres beskæftigelseskravet på 60.000 personer ikke forringes holdbarhedsindikatoren isoleret set med 1 pct. af BNP.

- Et fald i *arbejdstiden* har en negativ effekt på de offentlige finanser. Et fald i den gennemsnitlige arbejdstid på $2\frac{1}{4}$ pct. – omtrent svarende til arbejdsudbuddet fra 60.000 helårspersoner – svækker det finanspolitiske råderum med 0,7 pct. af BNP. Et tilsvarende fald i den aftalte – og gennemsnitlige – arbejdstid, har en mindre effekt, fordi det samtidig medfører en reduktion i reguleringen af indkomstoverførslerne.
- Senere gennemsnitlig *tilbagebetaling* bidrager positivt til den finanspolitiske holdbarhed. Det øgede udgiftspres som følge af ét års øget middellevetid kan fx neutraliseres ved et løft i den gennemsnitlige tilbagebetalingsalder på knap et $\frac{1}{2}$ år. De offentlige finanser vil være mere robuste, hvis en stigning i levetiden ledsages af højere tilbagebetalingsalder.
- Øget *produktivitetsvækst, men uændret merrealrente* har ved gældende danske regler ikke afgørende betydning for den finanspolitiske holdbarhed. På trods af at produktivitetsvækst øger velstanden og derved skattebasen stiger de offentlige udgifter stort set i samme takt, idet de ved gældende regler som udgangspunkt følger lønnen i den private sektor (primært løn til offentlige ansatte og overførsler). Et løft i produktivitetsvæksten er en central målsætning, da det øger levestandarden, men det kan ikke med gældende danske regler påregnes at styrke de offentlige finanser.

Bilag 3. Udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner

Pensionsordninger for personer i alderen 35-55 år, 2002

	Arbejdsgiver - ordning <i>eller</i> tjenestemandspension	Arbejdsgiver- ordning, men frivillig ordning	Arbejdsgiver- ordning, frivillig ordning <i>eller</i> tjenestemandspension	Øvige med hvilende ordning <i>eller</i> ordning med udbetaling	Ingen ordning	Heraf med ATP/SP bidrag i løbet af året	Heraf uden ATP/SP bidrag i løbet af året
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	----- Pct. -----						
Fuldtidsansatte	90,5	4,2	94,7	1,9	3,4	3,4	0,0
Deltidsansatte	77,3	8,7	86,0	4,6	9,5	9,5	0,0
Delvist beskæftigede	72,7	8,4	81,1	9,4	9,5	9,5	0,0
Selvstændige	5,9	54,3	60,2	12,0	27,8	25,9	1,9
Fuldt ledige, mv.	2,2	14,4	16,6	25,3	58,1	54,2	3,9
Førtids- pensionister	3,8	12,1	15,9	14,6	69,4	20,9	48,5
Alle grupper, 35-55 årige	68,2	9,5	77,7	6,3	16,0	11,1	4,9
- heraf mænd	68,0	10,6	78,6	6,4	15,1	10,7	4,4
- heraf kvinder	68,3	8,5	76,8	6,2	17,0	11,6	5,5

Anm.: Sojle (3) + (4) + (5) = 100 pct.

Kilde: Questionnaire on the sustainability of second and third pillar schemes and their contribution to adequacy, juni 2004.

Bilag 4. De fælles mål

De fælles mål til sikring af pensionssystemernes bæredygtighed som blev vedtaget på det Europæiske Råds møde i Laeken i 2001:

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.
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.
3. Fremme solidaritet indenfor og imellem generationerne.

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.
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 incitamenter for ældre arbejdstagere til at være erhvervsaktive, at arbejdstagere ikke tilskyndes til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og ikke straffes for at blive ud over den normale pensionsalder, samt at pensionssystemerne beforder gradvis tilbagetrækning.
6. Reformere pensionssystemerne på hensigtsmæssig vis under hensyntagen til den overordnede målsætning om at opretholde de offentlige finansers 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.
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.
 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.

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

litik og pensionsreformer og forbedre metodegrundlaget for en effektiv overvågning af pensionspolitikker og pensionsreformer.