



KOMMISSIONEN *om*
TILBAGETRÆKNING *og*
NEDSLIDNING

FREMTIDSSIKRING AF ET STÆRKT PENSIONSSYSTEM



KOMMISSIONEN *om*
TILBAGETRÆKNING *og*
NEDSLIDNING

FREMTIDSSIKRING AF ET STÆRKT PENSIONSSYSTEM

Fremtidssikring af et stærkt pensionssystem
Maj 2022

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene
ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af
Beskæftigelsesministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K

Omslag: BGRAPHIC
Tryk: Stibo Complete
Oplag: 1.000
Pris: 150 kr. inkl. moms
ISBN: 87-91892-43-0

Elektronisk publikation
Produktion: AbleDocs
ISBN: 87-91892-44-9

Publikationen kan hentes på
Beskæftigelsesministeriets
hjemmeside bm.dk



Forord

Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning blev nedsat af forligspartierne bag *Aftale om ret til seniorpension for nedslidte* i november 2020 (Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance). Kommissionen fik til opgave gennem analyser at skabe et større vidensgrundlag om pensionssystemet samt at komme med konkrete anbefalinger til regelændringer. Særligt skulle Kommissionen se på udviklingen i levetid og sunde leveår i forhold til folkepensionsalderen, herunder specifikt en lempeligere levetidsindeksering og konsekvenser af en fastfrysning af folkepensionsalderen på 70 år. Yderligere fik Kommissionen til opgave at undersøge beskæftigelses- og opsparringsincitament, mulighed for forenkling og større gennemsigtighed i pensionssystemet samt nye former for forsikringsordninger ved nedslidning.

Kommissionen fik som ramme, at anbefalinger ikke måtte forværre de offentlige finanser frem mod 2040, men kunne dog indebære lempelser frem mod 2040, såfremt Kommissionen anviser konkrete forslag til finansiering inden for pensionssystemet. Fra 2040 kunne anbefalingerne indebære lempelser forudsat, at finanspolitikken fortsat er holdbar.

Kommissionen begyndte sit arbejde i december 2020 og har siden af Beskæftigelsesministeren fået tilsendt en undersøgelse angående et ændret udbetalingstidspunkt for ældrechecken med henblik på, at den kunne indgå i Kommissionens arbejde.

Det er en samlet Kommission, der står bag anbefalingspakken og rapporten. Kommissionen har i hele perioden været sammensat af kommissionsmedlemmerne Dorrit Vanglo, Hans Jørgen Whitta-Jacobsen, Laila Mortensen, Lars Andersen samt formand Jørn Neergaard Larsen. Alle medlemmer er blevet valgt som uafhængige, og har således ikke være repræsentanter for organisationer eller andre interessenter. Kommissionen har været betjent af et sekretariat med medarbejdere fra Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet.

Der har til Kommissionen været tilknyttet en følgegruppe bestående af Akademikerne, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Regioner, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Faglige Seniorer, Finansforbundet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Forsikring & Pension, Kommunernes Landsforening, Ledernes Hovedorganisation, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, Senior Erhverv og Ældre Sagen. Der har været afholdt tre følgegruppemøder med kommissionsformandens deltagelse, hvorfra referater og forslag er blevet videreformidlet til resten af Kommissionen. Yderligere har kommissionsformanden på vegne af Kommissionen frem til udgangen af januar 2022 deltaget i lyttemøder og holdt oplæg hos interessenter med mulighed for eksterne input til Kommissionen. De samlede input fra både følgegruppe og andre interessenter ligger tilgængelige på siden for Kommissionen på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside.

København, maj 2022

Jørn Neergaard Larsen, formand

Indhold

1. Fremtidssikring af et stærkt pensionssystem	8
1.1 Pensionssystemets rolle.....	10
1.2 Kommissionens diagnose: Pensionssystemet i dag	11
1.3 Principper for en fremtidssikring af pensionssystemet.....	17
1.4 Kommissionens anbefalinger	21
1.5 Samfundsøkonomiske konsekvenser	34
1.6 Afgrænsning af arbejdet	38
Appendiks 1A. Kommissorium for Kommission om tilbagetrækning og nedslidning	42
Appendiks 1B. Bruttoliste over forenklingsforslag	44
2. Pensionssystemet i dag og i fremtiden	54
2.1 Det danske pensionssystems opbygning	60
2.2 International sammenligning af pensionssystemer	67
2.3 Veje ind i pensionen.....	71
2.4 Pensionsindbetalinger og pensionsformuer	77
2.5 Forvaltningen af pensionsformuer – højere afkast, men også højere risiko.....	82
2.6 Pensionisters indkomstforhold	85
2.7 Valg og viden om pensionssystemet.....	98
3. Levetid og folkepensionsalder.....	102
3.1 Den nuværende indeksering af folkepensionsalderen.....	109
3.2 Virkningen af fastfrysning af folkepensionsalderen ved 70 år fra 2040... ..	112
3.3 Anbefaling: Ny levetidsindeksering af folkepensionsalderen.....	114
3.4 Faktisk og forventet udvikling i levetid – er alle fulgt med og perspektiver ift. sunde leveår	123
3.5 Folkepensionsalder og pensionsperiode på tværs af årgange	132
3.6 Følsomhedsillustrationer ift. levetidsudvikling og indekseringens rolle for økonomien.....	139
Appendiks 3A. Udvikling i levetid og sunde leveår	148
Appendiks 3B. Sundhed og tilbagetrækningsadfærd	152
Appendiks 3C. Supplerende resultater fra holdbarhedsanalyser mv.	156

4.	Beskæftigelse før og efter folkepensionsalderen.....	172
4.1	Det nuværende beskæftigelsesomfang for seniorer	178
4.2	Tilbagebetrækning sammenholdt med levetid	185
4.3	De fremtidige muligheder for tilbagebetrækning før og efter folkepensionsalderen.....	187
4.4	Overvejelser om differentieret pensionsalder.....	195
4.5	Et forenklet pensionssystem uden modregning af arbejdsindkomst	199
	Appendiks 4A. Forskelle i restlevetid på arbejdsmarkedet	203
	Appendiks 4B. Regler for de nuværende instrumenter til øget økonomisk incitament til arbejde efter folkepensionsalderen	205
	Appendiks 4C. Brugen af opsat pension	207
5.	Incitamenter til opsparing og ydelser til pensionister	210
5.1	Incitamenter til pensionsopsparing.....	214
5.2	Anbefalinger til regler for pensionsopsparing	228
5.3	Ekstraordinært ATP-bidrag	239
5.4	Nuværende offentlige ydelser til pensionister.....	256
5.5	Anbefalinger til tillægsydelser og særordninger.....	260
5.6	Boligstøtte og nedslag i ejendomsværdiskat for pensionister	276
5.7	Anbefalingernes samlede virkning på pensionisternes sammensatte marginalprocenter og indkomst	291
	Appendiks 5A. Incitament til pensionsopsparing for topskatteydere.....	298
	Appendiks 5B. Beregning af ekstraordinært ATP-bidrag	300
	Appendiks 5C. Indkomstbegreb til beregning af ekstraordinært ATP-bidrag	302
	Appendiks 5D. Formuekomponenter i begningen af likvid formue og samlet nettoformue.....	304
	Appendiks 5E. Oversigt over aldersbetingede særordninger.....	305
6.	Forsikringsordninger ved nedslidning.....	308
6.1	Forsikring mod tab af erhvervsevne i arbejdsmarkedspensionerne	313
6.2	Personer med løbende udbetalinger for tab af erhvervsevne.....	320
6.3	Pensionsselskabernes tilkendelser og udbetalinger af forsikringer	331
6.4	Tilsynet med forsikringsordningerne.....	335

FREMTIDSSIKRING AF ET STÆRKT PENSIONSSYSTEM

1

I et stærkt velfærdssamfund som det danske er det helt grundlæggende, at pensionssystemet giver en basal tryghed om, at der er en indkomst, når man bliver ældre og ikke længere kan arbejde. Danskerne har brug for vished om, at arbejdsmarkedspensioner, private pensioner, ATP-bidrag og offentlige pensioner til sammen gør, at man er sikret en rimelig indkomst resten af livet og har mulighed for at sikre sig en indkomst, som står i et rimeligt forhold til indkomsten i arbejdslivet.

Pensionssystemet skal også give mulighed for at kunne trække sig tilbage før tid, hvis man har behov. Ikke alle kan arbejde helt frem til folkepensionsalderen. Nogle bliver nedslidte, andre alvorligt syge. Danskerne skal have tillid til, at pensionssystemet giver mulighed for en rimelig tilbagetrækning, men på en måde, så der ikke lægges et urimeligt pres på den tilbageværende arbejdsstyrke.

Derudover skal pensionssystemet opleves som retfærdigt, både hvad angår fordelingen af ressourcer inden for generationer og på tværs af generationer. Hvis danskerne oplever, at systemet er uretfærdigt, kan opbakningen til hele pensionssystemet svækkes.

I sidste ende afhænger tryghed, tillid og retfærdighed af, at danskerne oplever, at de offentlige finanser er så sunde, at der er råd til pensionssystemet i fremtiden (finanspolitisk holdbarhed), at systemet er forudsigeligt og fleksibelt, og at den enkelte kan stole på, at det altid kan betale sig at spare op og at arbejde.

Pensionspolitik handler i høj grad om at finde de rette balancer mellem tilbagetrækning og økonomi, eget ansvar og fælles sikring. Det er balancer, som skal afstemmes på tværs af hele befolkningen. Alle danskere er en del af pensionssystemet både gennem egne pensionsordninger og gennem skatten, som finansierer de offentlige pensioner. Derfor har danskerne også klare forventninger til pensionssystemet og indkomsten som pensionist, men også til mulighederne for om nødvendigt at kunne trække sig tidligt tilbage og til mulighederne for at kunne arbejde som ældre.

Samtidig kræver hele pensionsområdet langtidsplanlægning af samfundet på tværs af generationer, og ikke mindst af den enkelte. Det forudsætter, at man planlægger sin pension i god tid, uden viden om, hvor længe man lever, og hvordan helbredet bliver, når man bliver ældre. Pensionssystemet er med andre ord et system, som alle bruger og bidrager til.

Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning blev udpeget i november 2020 og fik til opgave at se det danske pensionssystem efter i sømmene. Både for gennem grundige analyser at undersøge og vurdere, om der er de rette balancer i det nuværende system. Og for at undersøge, om systemet er så robust, at det ikke forringes som årene går og i takt med, at danskernes sundhed, levealder samt ønsker til senior- og ældrelivet ændrer sig.

Kommissionen lagde derfor i de indledende drøftelser vægt på at klargøre pensionssystemets rolle for herfra at identificere det nuværende systems svagheder og styrker. Med det afsæt opstillede Kommissionen nogle principper som rettesnore for et sundt og robust pensionssystem, der kan nyde opbakning i befolkningen. Principperne har været guidende for Kommissionens efterfølgende drøftelser af anbefalinger til konkrete regelændringer.

Analyserne har underbygget, at Danmark allerede i dag har et stærkt pensionssystem, opbygget over mange år og af flere generationer, som sikrer mange fundamentale balancer. Kommissionen har derfor valgt ikke at anbefale ændringer i pensionssystemets grundlæggende struktur, men i stedet komme med justeringsforslag inden for pensionssystemet for at fremtidssikre det og gøre det tidssvarende.

1.1 Pensionssystemets rolle

Det danske pensionssystem skal løse tre overordnede opgaver:

- **Opsparing**
For det første skal pensionssystemet flytte ressourcer igennem livet for den enkelte, så en rimelig levestandard kan opretholdes i pensionstilværelsen. Det sker gennem skattebetalinger og gennem bidrag til egen pensionsopsparing i den livsfase, hvor indkomsten forventes at være højere. Folkepension og opsparing inkl. evt. forrentning udbetales i årene i alderdommen og sikrer derved, at den enkelte har en jævn disponibel indkomst over livet.
- **Omfordeling**
For det andet skal pensionssystemet omfordele indkomst på tværs af befolkningen – fra dem med høj indkomst set i et livsperspektiv til dem med lav indkomst. Det sker gennem skattesystemet og ved at målrette folkepensionen.
- **Forsikring**
For det tredje skal pensionssystemet forsikre mod usikkerheden om tidspunktet for behov for tilbagetrækning og om hvor mange leveår, man har som pensionist, samt yde forsikring mod tab af erhvervsevne før folkepensionsalderen.

Det nuværende danske pensionssystem præsterer stærkt på alle tre opgaver. Det skyldes kombinationen af den skattefinansierede folkepension suppleret med førtidige tilbagetrækningsordninger og de opsparingsbaserede ordninger, herunder særligt arbejdsmarkedspensionerne. Begge typer af pensionssystemer flytter ressourcer fra arbejdslivet til pensionstilværelsen. I *et skattefinansieret system* indbetales der indkomstskatter af generationerne i den arbejdsdygtige alder, og disse skattebetalinger finansierer pensionsudbetalinger til ældre generationer i folkepensionsalderen på det samme tidspunkt. I *et opsparingsbaseret system* følger pensionsindbetalingerne derimod den enkelte, så man i arbejdslivet indbetaler til en opsparing, der forrentes og udbetales senere i livet.

Den danske folkepension med de indkomstmålrettede tillægsydelse og de førtidige tilbagetrækningsordninger håndterer den omfordelende opgave i pensionssystemet og bidrager også til at omfordele økonomiske ressourcer mellem livsfaser. De skattefinansierede pensioner sikrer, at alle danskere har et rimeligt levegrundlag efter tilbagetrækning og forsikrer også mod usikkerhed om levetid. Afhængigheden mellem yngre og ældre generationer – fra indbetalinger til udbetalinger – gør dog skatteindtægter og udgifter til folkepension sårbare over for demografiske forandringer, som fx store generationer, der trækker sig tilbage på nogenlunde samme tid, eller stigende levetid.

Arbejdsmarkedspensionerne er i det danske system det primære instrument for den enkelte til at løse opgaven med at flytte ressourcer på tværs af livet. Det opsparingsbaserede system giver en tæt kobling mellem egne bidrag og egne udbetalinger og dermed et stærkere incitament til pensionsopsparing. Det er også primært gennem arbejdsmarkedspensionerne, at den enkelte kan sikre sig imod en markant indkomstnedgang (dvs. sikre sig en rimelig dækningsgrad) ved overgangen fra arbejdsliv til pension for den brede befolkning, da pensionsbidrag typisk betales som en fast procentdel af arbejdsindkomsten. Det skattefinansierede pensionssystem har derimod tendens til at begrænse incitamentet til individuel opsparing grundet bidrag over skatten og såvel faste som indkomstafhængige pensionsydelser.

Også i et opsparingsbaseret system kan opsparingen blive "for lav" sammenlignet med det samfundsøkonomisk mest gavnlige. Undersøgelser af adfærd ift. pension viser således, at de færreste danskere aktivt tager stilling til pension før tæt på folkepensionsalderen, hvor det ofte er for sent at sikre sig en tilstrækkelig opsparing, *jf. kapitel 2*.¹ Der kan derfor være velfærdsmæssige gevinster ved at have et opsparingsbaseret system, hvor der er en grad af automatik eller en reel obligatorisk opsparing. Det er også indbygget i det danske pensionssystem. De fleste beskæftigede har obligatoriske bidrag via arbejdsmarkedspensionerne, som er aftalt gennem overenskomster og i firmaaftaler. Desuden indbetaler næsten alle erhvervsaktive i den arbejdsdygtige alder obligatoriske bidrag gennem ATP, og personer på overførselsindkomst har siden 2020 indbetalt via Obligatorisk Pensionsordning.

De grundlæggende strukturer med det danske pensionssystems kombination af et opsparingsbaseret og et skattefinansieret system skaber et solidt fundament, som langt hen ad vejen håndterer de tre overordnede opgaver. Kommissionen har derfor ikke ønsket at ændre de grundlæggende strukturer for opgaveløsningen, men har i stedet fokuseret på balancerne internt i systemet.

1.2 Kommissionens diagnose: Pensionssystemet i dag

Kommissionen har evalueret det nuværende pensionssystem grundigt for at kunne identificere de styrker, der skal fremtidssikres, og de dilemmaer, der skal findes løsninger på.

Styrker, der bør fastholdes og understøttes

Det danske pensionssystem er internationalt anerkendt for at sikre gode balancer, *jf. kapitel 2*. Dette understreger, at der er mange styrker ved det nuværende pensionssystem, der skal fremtidssikres.

Styrke: Rimeligt indkomstgrundlag for alle

Det danske samfund har valgt en velfærdsmodel, hvor indkomster i alderdommen ikke udelukkende skal være afhængige af den enkeltes pensionsopsparing. Igennem den skattefinansierede del af pensionssystemet forlænges det sociale sikkerhedsnet fra overførselsindkomsterne og førtidspensionen ind i alderdommen. Dermed sikres det, at alle har en basal indkomstsikring gennem førtidige tilbagetrækningsordninger og gennem folkepensionen med faste ydelser (som grundbeløbet) såvel som indkomstafhængige tillægssydelser (som fx pensionstillægget og ældrechecken).

¹ Se også Chetty m.fl. (2014): Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 129.

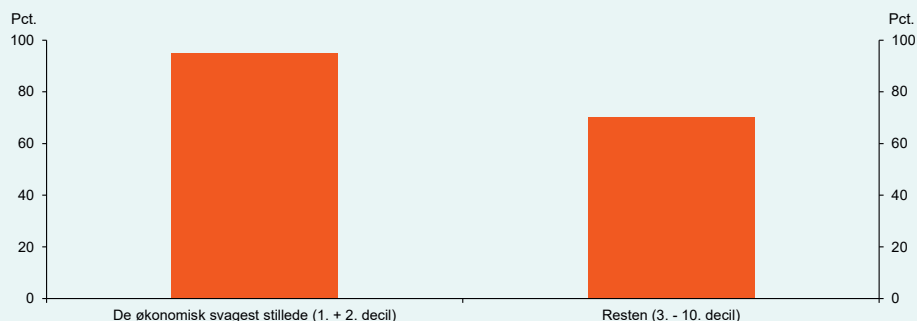
Indkomstforskellene blandt pensionister er mindre end blandt befolkningen generelt, og dækningsgraden ved overgang til pension er relativt høj for dem med lave indkomster i arbejdslivet, *jf. boks 1.1*. Der er i dag en betydelig omfordeling i det danske pensionssystem for at beskytte lavtlønnede mod fattigdom, når de går på pension.

Ud over de skattefinansierede pensioner tager mange ansvar for at opbygge egen pensionsopsparing gennem arbejdsmarkedspensionerne og andre private opsparinger. Det sikrer en højere indkomst for den enkelte i de senere år i livet, men det kommer også samfundet til gode. De opsparingsbaserede pensioner reducerer de fælles udgifter til offentlig pension. Yderligere kan de – afhængig af demografien – skabe en skattebase, da de livsvarige pensioner og ratepensionerne indkomstbeskattes, når de udbetales. Desuden er pensionerne suppleret af en obligatorisk opsparing i ATP for erhvervsaktive og Obligatorisk Pensionsordning for overførselsindkomstmodtagere.

Samlet set har det medført, at pensionistgruppens indkomstniveau er ganske solidt og forventes at vokse betydeligt frem mod midten af århundredet. Det skyldes både, at folkepensionerne i modsætning til i andre lande fuldt ud indekseres med lønudviklingen, og at nye generationer af pensionister gradvist vil have en stadig større pension fra arbejdsmarkedspensionerne. Det er derfor væsentligt at efterse, om den nuværende indretning af ydelsessystemet skal tilpasses i lyset af pensionisternes generelt stigende indkomster.

Boks 1.1. Rimeligt indkomstgrundlag for alle

- Pensionisters disponible indkomst udgør en stor andel af deres indkomst fra perioden lige op til de blev pensionister (dækningsgrad) – særligt for de laveste indkomstgrupper, 2018.



Anm.: Se figur 2.42 og den tilknyttede tekst i kapitel 2 for uddybning.

Styrke: Et tilbagetrækningssystem med mange indgange

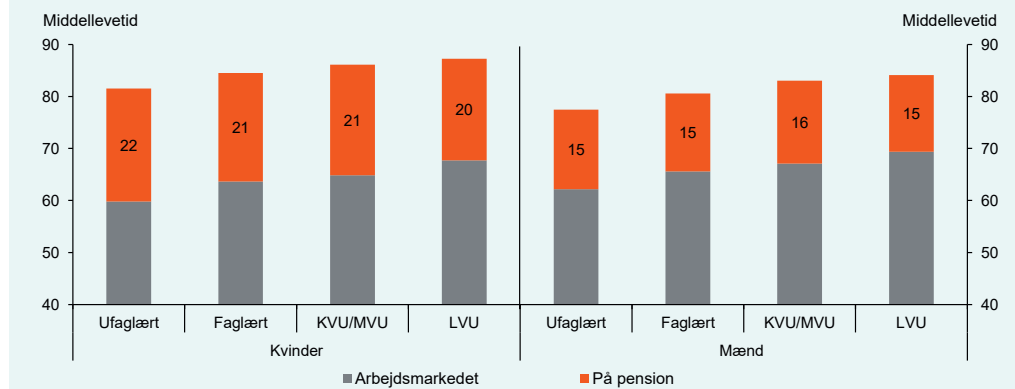
Alle grupper i samfundet lever længere og længere, men der er stadig et betydeligt spænd mellem de grupper, der lever kortest, og de grupper der lever længst. På samme måde er der forskel på, hvor længe man kan arbejde, og hvor mange sunde leveår man har. Et fælles system for tilbagetrækning kræver derfor flere veje ud af arbejdsmarkedet, som tager højde for danskernes forskellige behov og forudsætninger.

I Danmark er der en række rettighedsbaserede og visiterede tilbagetrækningsordninger som supplement til det generelle folkepensionssystem. Det gør det muligt for personer med relativt dårligere helbred og potentielt kortere levetid at forlade arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen.

Det nuværende tilbagetrækningssystem med både folkepension og de førtidige tilbagetrækningsordninger sikrer, at de forskellige grupper har et nogenlunde ligeligt antal leveår på offentligt støttet tilbagetrækning, *jf. boks 1.2*.

Boks 1.2. Betydelige forskelle i levetid – men omtrent samme antal år på pension

- Der er betydelige forskelle i middellevetiden for 40-årige på tværs af uddannelsesgrupper. Fx lever mænd med lange videregående uddannelser i gennemsnit syv år længere end ufaglærte mænd.
- Det forventede antal år tilbagetrukket på enten førtidige ordninger (fx førtidspension) eller folkepension er omtrent det samme mellem uddannelsesgrupper for hhv. kvinder og mænd.



Anm.: For uddybning se figur 2.14 og 2.15 i kapitel 2 og den tilknyttede tekst samt figur 4.12 og 4.13 i kapitel 4 og den tilknyttede tekst.

Styrke: Folkepensionsalder, der følger levetidsudviklingen

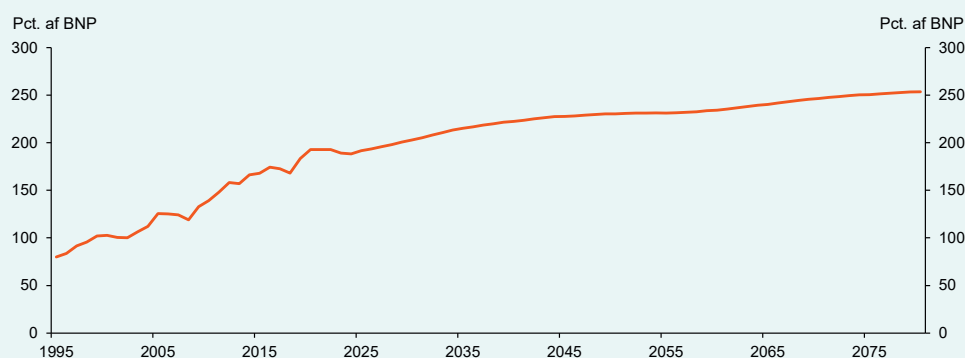
Den stigende levealder er en af de helt store udfordringer for de fleste landes pensionssystemer. Hvis de offentlige udgifter til pensionister ikke skal løbe løbsk, skal den stigende levealder gerne afspejles i et senere tilbagetrækningstidspunkt eller lavere årlige pensioner. I Danmark er det lykkedes at håndtere den udfordring. Med levetidsindekseringen af folkepensionsalderen, som var en helt central del

af *Velfærdsforliget* i 2006, blev Danmark blandt de første lande til at sikre, at befolkningen ikke tilbringer en større og større andel af livet uden for arbejdsmarkedet. Danmark besluttede samtidig, at længere levetid ikke skulle føre til lavere årlig folkepension. Ved at lade pensionsalderen følge med levetiden kan skatterne holdes i ro samtidig med, at pensionsydelse følger med lønudviklingen. I nogle lande har man valgt at fastholde pensionsalderen og i stedet sætte ydelserne ned for at håndtere de demografiske forandringer, mens andre lande endnu ikke har håndteret udfordringen.

Styrke: Betydelig pensionsopsparing for den brede befolkning

Danmark var også blandt de første lande, hvor det lykkedes at opbygge et betydeligt opsparings- og individbaseret pensionssystem. Det skyldes først og fremmest arbejdsmarkedspensionerne, og – i mindre omfang – ATP-bidrag for de erhvervsaktive og privat pensionsopsparing. Et anerkendt argument for at have et opsparingsbaseret pensionssystem med obligatoriske bidrag er, at de fleste ikke sparer så meget op til pension, som de gerne vil, hvis systemet ikke tilskynder til det. En del forskning, herunder studier fra Danmark, viser, at automatiske eller obligatoriske bidrag til pension er meget effektive politikker til at få befolkningen til at spare mere op, *jf. kapitel 5*. Det kommer også fællesskabet til gode ved, at den samlede opsparing i samfundet bliver tilstrækkelig stor og gennem investeringer bidrager til en højere velstand. Når befolkningen sparer mere op selv, reduceres udgifterne til de offentlige tilbagetrækningsordninger, bl.a. tillægssydelser til folkepensionister. Arbejdsmarkedspensionerne med automatiske bidrag som andel af lønnen – og deres udbredelse – er derfor en stor styrke for det danske pensionssystem.

Figur 1.1. Udviklingen i den samlede pensionsformue, 1995-2080



Anm.: Se figur 2.26 i kapitel 2 og den tilknyttede tekst for uddybning.

Styrke: Social kontrakt på tværs af generationer

I det danske pensionssystem ligger der en social kontrakt om, at de nuværende yngre generationer bidrager til at finansiere de offentlige pensionsydelser til de nuværende pensionister, men til gengæld kan forvente, at når de selv bliver ældre og trækker sig fra arbejdsmarkedet, så bidrager fremtidens yngre generationer til deres ydelser. De offentlige pensionsydelser har særligt været betydningsfulde frem til opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne. De offentlige ydelser vil dog fortsat være relevante, selv når arbejdsmarkedspensionerne er fuldt udbyggede. Hermed sikrer systemet bunden af

danskernes pension med folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg og øvrige målrettede tillægsydelse til gruppen med begrænset eller ingen egen opsparing. Den sociale kontrakt forudsætter, at danskerne på tværs af generationer har en fælles forståelse for, at kommende generationer opnår samme muligheder for at skabe sig de ønskede vilkår i folkepensionsalderen (inter-generationel retfærdighed).

Samfundet må med andre ord ikke bruge så mange penge på tilbagetrækningsordninger nu, at man ikke kan overholde pensionsforpligtelserne i fremtiden. Og det må heller ikke være sådan, at de nuværende generationer får hårdere tilbagetrækningsvilkår ift. deres indkomst som erhvervsaktive for at stille kommende generationer bedre.

Styrke: Gode beskæftigelsesincitamenter for folkepensionister

Det er en tilbagevendende udfordring og debat, hvordan det danske velfærdssamfund sikrer en tilstrækkelig gevinst ved at arbejde. Med *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)*, vil folkepensionister kunne arbejde uden at få nedsat deres grundbeløb og pensionstillæg som følge af deres egen arbejdsindkomst. Yderligere vil en partners arbejdsindkomst med aftalen ikke have betydning for deres pensionsydelse. Dette giver en gennemsigtighed i systemet, hvor man som folkepensionist er sikret offentlige pensionsydelse, selvom man arbejder. Kommissionen bakker derfor op om ændringerne. Samlet set er der gode økonomiske incitamenter til beskæftigelse for dem, som kan og vil fortsætte med at arbejde efter folkepensionsalderen.

Dilemmaer nu og i fremtiden

Det danske pensionssystem er bygget på et solidt fundament, som arbejdsmarkedets parter og de seneste årtiers politik har bidraget til at opbygge og konsolidere. Alligevel er der i dag stadig uhensigtsmæssigheder inden for systemet og dilemmaer, når man ser ind i fremtiden.

Dilemma: Det svære samspil mellem offentlige og private pensioner

Kombinationen af de offentlige pensioner og de opsparingsbaserede pensioner gør, at Danmark er kommet langt med at sikre, at alle i pensionsalderen har et rimeligt indkomstgrundlag. Det bygger på, at der er tilstrækkelige opsparingsincitamenter samt en rimelig dækningsgrad for alle, så der ikke opleves store fald i indkomst ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – særligt ikke for grupperne med de laveste indkomster. Samspillet mellem offentlige og individuelle pensioner er dog ikke uden problemer. De offentlige pensioner er delvist målrettet dem, der har lav – eller ingen – pensionsopsparing, når de når til pensionsalderen. De faste og indkomsthængige offentlige pensionsydelse hæmmer dog også incitamentet til at opbygge egen pensionsopsparing gennem arbejdslivet, da man dels er sikret et grundbeløb og dels vil opleve, at andre ydelse fra det offentlige bliver mindre, hvis man har pensionsindkomst over et vist niveau.

Det er derfor en central og vedvarende udfordring at afveje balancen mellem et stærkt socialt sikkerhedsnet og incitamenter til individuel opsparing for dem, der kan spare op, og dermed sikre en fortsat opbakning til de overenskomstbaserede arbejdsmarkedspensioner. Opmærksomhed på dette samspilsproblem og reformer i de senere år har sikret incitamenter til pensionsopsparing for størstedelen på arbejdsmarkedet. Men der er stadig en mindre gruppe pensionister, som oplever en meget høj modregning i egne pensionsudbetalinger, fordi de modtager en række målrettede tillægsydelse, som fx boligydelse og varmetillæg. Hvis balancen mellem indkomstsikring og incitamenter til opsparing ikke sikres, kan det fremadrettet underminere opbakningen til de opsparingsbaserede pensioner gennem eksempler på ældre, for hvem det ikke har kunnet betale sig at spare op.

Dilemma: Hvad med dem, der ikke sparer op til pension?

Selv i et system, der tilskynder til pensionsopsparing, er der borgere, som af forskellige grunde ikke får sparet tilstrækkeligt op til pensionen set fra et personligt eller samfundsmæssigt synspunkt. En del af dem har meget få midler at spare op af, og det er dem, som de offentlige pensioner er tiltænkt at give en relativt høj pensionsdækning. Andre har derimod et pænt rådighedsbeløb at spare op af, men får det ikke gjort. Det kan skyldes, at de ikke har en pensionsordning tilknyttet deres job, er selvstændige og mener man sparer op via virksomhedens værdi (hvilket i nogle tilfælde kan vise sig at give begrænset eller ingen pensionsformue), har varierende arbejdsmarkedstilknytning eller aktivt vælger det fra. Derfor vil de trods en god indtjeningssevne i arbejdslivet kunne modtage relativt høje offentlige pensionsydelse som ældre – pensionsydelse, som ellers var tiltænkt personer med relativt lav indtjeningssevne gennem arbejdslivet. Folketinget har allerede besluttet, at overførselsmodtagere – fx kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister – gennem Obligatorisk Pensionsordning skal bidrage til at finansiere deres egen pensionstilværelse. Dermed opstår en situation, hvor dem med de laveste indkomster bidrager via Obligatorisk Pensionsordning, mens andre med højere indkomster kan lade være.

Dilemma: Retfærdige pensionsalder – inden for og på tværs af generationer?

Det er grundlæggende, at et pensionssystem som det danske giver en basal tryghed om, at der er en indkomst, når man som ældre ikke længere kan arbejde, samtidig med at systemet ikke varigt må udfordre den finanspolitiske holdbarhed. Med en stigende levealder er der behov for en mekanisme, som tilpasser pensionsperioden til levealderen. Det har Danmark formået at løse gennem levetidsindekseringen af pensionsalderen, hvor et ekstra leveår fuldt ud konverteres til et år mere uden ret til folkepension. Dermed sigtes der efter at fastholde lige mange antal år på pension på tværs af generationer.

Indekseringen er dog forbundet med en række dilemmaer. Det er ikke oplagt, at et ekstra leveår nødvendigvis er et helt leveår med godt helbred, og derfor er det ikke nødvendigvis et fuldt arbejdsdygtigt år, og det er heller ikke nødvendigvis et år med fuld livskvalitet. Selv hvis et ekstra leveår faktisk er et ekstra sundt leveår, betyder en fuld konvertering, at andelen af livet, man er på pension på tværs af generationer, falder over tid som følge af stigninger i levealderen. Derudover er den nuværende indeksering sådan, at levetidsforbedringer (faldende dødelighed), der indtræffer i aldersklasserne før den gældende pensionsalder, kan indebære, at pensionsalderen sættes op. Det rejser spørgsmål om, hvorvidt levetidsindekseringsmekanismen er troværdig og hensigtsmæssig på langt sigt.

Pensionssystemet skal ikke kun fungere for den gennemsnitlige person med den gennemsnitlige arbejdsmarkedshistorik og den gennemsnitlige levetid. Det skal også fungere for dem, der lever både en del kortere og en del længere end gennemsnitspersonen, for dem, der bliver nedslidte relativt tidligt, og for dem, der har mulighed for og lyst til at arbejde efter pensionsalderen. Derfor er der behov for at se pensionssystemet som et samlet system, der både omfatter de førtidige tilbagetrækningsordninger, folkepensionen med dertil målrettede ydelser og de opsparingsbaserede ordninger. De forskellige tilbagetrækningsordninger skal hjælpe de personer, som ordningerne er målrettet, så alle får mulighed for at få en passende pensionsperiode. Samtidig skal der sikres de rette incitamenter til at fortsætte med at arbejde for dem, der vil og kan det, og at der er pensionsdækning i den sidste del af livet for dem, der lever længe. Et pensionssystem, der virker for alle og nyder bred opbakning, kræver derfor en vis grad af fleksibilitet.

Dilemma: Et system borgerne har svært ved at begå sig i

Det samlede pensionssystem er komplekst. Det hænger særligt sammen med det grundlæggende dilemma, at systemet på den ene side skal sikre indkomstmålretning til personer med lav indkomst og førtidige tilbagetrækningsordninger til personer med behov for tidlig tilbagetrækning, og på den anden side skal sikre tilskyndelse til pensionsopsparing og beskæftigelse før og efter pensionsalderen. Der er således et indbygget dilemma mellem sociale hensyn, der skal rumme danskere med alle typer livsforløb, og et enkelt system.

I takt med at de forskellige udfordringer i pensionssystemet er forsøgt løst gennem tiden, og både økonomien, arbejdsmarkedet og det offentlige system løbende har udviklet sig, er pensionsreglerne blevet flere og mere komplekse. Den stigende grad af uigennemsigthed er en potentiel trussel mod tilliden til hele pensionssystemet og virkningen af de incitamenter og hensigter, der er indbygget i det.

Tillid til systemet kræver, at den brede befolkning kan stole på, at systemet virker for dem, og at de ordninger og veje, som vil være de mest fordelagtige for langt de fleste, også er de mest oplagte og tilgængelige. Omvendt er de fleste tiltag, der gør systemet mere komplekst, indført med gode grunde og for at tage hensyn til flest mulige. Ønsker man at forenkle, skal man også indstille sig på, at det har en pris. Det kan fx være mindre målretning til dem, der har størst behov.

1.3 Principper for en fremtidssikring af pensionssystemet

Kommissionen har opstillet nogle grundprincipper for det samlede pensionssystem, som bygger på de grundlæggende værdier og egenskaber, som er kendetegnende for, hvordan det danske samfund har valgt at opbygge det nuværende pensionssystem. De samler op på både styrkerne og dilemmaerne ved det danske pensionssystem og udstikker nogle grundelementer, der er centrale for, at pensionssystemet fortsat bakkes op af den brede befolkning og hænger sammen økonomisk.

Udgangspunktet for principperne er *for det første* et grundsynspunkt om, at alle ordninger for både aldersbetinget og førtidig tilbagetrækning skal ses som ét samlet pensionssystem, der omfatter både offentlige ydelser samt offentligt regulerede og støttede ordninger. *For det andet* at pensionssystemet bør indrettes ud fra en samlet politik på pensionsområdet og ikke overvejende som et resultat af beslutninger inden for arbejdsmarkedspolitikken, socialpolitikken, beskæftigelsespolitikken, finanspolitikken og skattepolitikken. I Kommissionens arbejde har principperne været guidende for drøftelser af, hvor der var behov for anbefalinger til konkrete regelændringer og i drøftelserne af de forskellige løsningsmuligheder.

PENSIONS**PRINCIPPER**

1

INDKOMSTSIKRING

Pensionssystemet skal grundlæggende være med til at sikre, at man har et rimeligt levegrundlag resten af levetiden, når man ikke længere kan arbejde som følge af alder eller andet, og at alle – via de rammevilkår, som systemet skaber, og egne dispositioner – kan sikre sig imod en markant indkomstnedgang ved overgang til pension.

2

PERSONLIGT OG FÆLLES ANSVAR

Systemet bør rumme elementer af personligt ansvar i form af udbredte opsparingsbaserede (offentligt regulerede og støttede) ordninger og kollektivt ansvar i form af offentlige, skattefinansierede ordninger. Med kun offentlige ordninger ville det kræve et meget højt skattetryk og føre til en samfundsøkonomisk for lav opsparing til at sikre imod en markant indkomstnedgang ved overgang til pension. Med kun opsparingsbaserede ordninger ville samfundet ikke kunne sikre en grundlæggende indkomst for personer med lav indtjeningssevne gennem arbejdslivet.

3

TILSTRÆKKELIG PERSONLIG OPSPARING

Den offentligt sikrede minimumsdækning reducerer for nogle grupper incitamentet til egen pensionsopsparing. Det samlede system skal sikre, at alle med god indtjeningssevne gennem livet bidrager i rimeligt omfang med egen opsparing. Det kan ske via opsparingsincitamenter eller obligatorisk opsparing.

4

TILSTRÆKKELIG TILSKYNDELSE TIL ARBEJDE

Den offentligt sikrede minimumsdækning før og efter den generelle folkepensionsalder kan også indebære reduceret incitament til at arbejde op til og efter folkepensionsalderen. Pensionssystemet skal i rimelig grad underbygge en gevinst ved at arbejde for den enkelte og dermed understøtte et arbejdsudbud af et omfang, der er til gavn for samfundet.

5

RETFÆRDIGHED INDEN FOR GENERATIONER

Det samlede offentlige engagement i pensionssystemet skal bidrage til at sikre en god pensionsdækning for alle og til, at antallet af leveår tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet er nogenlunde lige fordelt på tværs af individer inden for en generation.

6

RETFÆRDIGHED MELLEM GENERATIONER

Det samlede offentlige engagement i pensionssystemet skal afspejle en ambition om ikke at stille nuværende generationer bedre eller dårligere end kommende generationer med hensyn til økonomiske pensionsforhold og den offentligt støttede pensionsperiode.

7

INGEN FORSKELSBEHANDLING AF SENIORER

For at sikre retfærdighed og gennemsigthed skal pensionssystemet være rimeligt, så seniorer og ældre hverken stilles dårligere eller bedre end resten af befolkningen. Systemet skal dermed tilsigte ikke at diskriminere seniorer og ældre positivt eller negativt.

8

TRYGHED VIA FORSTÅELIGHED

For at sikre tryghed for den enkeltes planlægning skal pensionsreglerne være så enkle, klare og forståelige, som det er muligt inden for det dilemma, der altid vil eksistere mellem enkelhed og retfærdighed. Pensionssystemet skal samtidig indrettes på en måde, så den enkelte så vidt muligt oplever fleksibilitet og hensyn til individuelle behov i opsparing og tilbagetrækning.

9

TRYGHED VIA FORUDSIGELIGHED

For at sikre tryghed og tillid for den enkeltes planlægning skal pensionssystemet have en sådan robusthed, at beslutninger truffet i dag kan forventes at få nogenlunde de konsekvenser i fremtiden, der var tiltænkt.

10

SUNDE OFFENTLIGE FINANSER

For at sikre pensionssystemets fremtidige robusthed og forudsigelighed er det nødvendigt, at pensionssystemet – i sammenhæng med de øvrige systemer for offentlige udgifter og indtægter – indebærer holdbarhed af, og en sund saldoudvikling på, de offentlige finanser.

Kommissionens anbefalinger

FREMTIDSSIKRING AF PENSIONSSYSTEMET

0. En samlet pensionspolitik
1. En lempeligere indeksering af folkepensionsalderen fra 2045
2. Et ekstraordinært ATP-bidrag til personer uden eller med meget begrænsede pensionsindbetalinger

STYRKEDE INCITAMENTER TIL PENSIONSOPSPARING

3. Forhøjelse af det ekstra pensionsfradrag
4. Styrkede incitamenter til opsparing gennem bedre målretning af aldersopsparingen
5. Løsning af implementeringsudfordringer ved aldersopsparingen
6. Mulighed for at sætte udbetalinger fra ratepension på pause

Lavere maksimal sammensat marginalprocent på pensionsudbetalinger ved:

7. Provenuneutral omlægning af boligydelsen og overgang til prisregulering af beløbsgrænserne
8. Udfasning af nedslag i ejendomsværdiskatten for folkepensionister
9. Udfasning af varmetillægget
10. Afskaffelse af mediechecken

BEDRE MÅLRETNING AF OFFENTLIGE YDELSER

11. Afskaffelse eller omlægning af aldersbetingede særordninger
12. Styrket formuemålretning af den supplerende pensionsydelse (ældrecheck) samt ændret udbetalingstidspunkt

1.4 Kommissionens anbefalinger

Kommissionens anbefalingspakke falder under tre overordnede formål: en fremtidssikring af pensionssystemet, styrkede incitamenter til pensionsopsparing samt bedre målretning af offentlige ydelser og ordninger. Nogle af anbefalingerne vil understøtte flere af de overordnede formål. Det har været væsentligt for Kommissionen, at anbefalingerne hver for sig og samlet set ikke udelukkende løser konkrete udfordringer, men i de foreslåede løsninger også understøtter de eksisterende styrker.

Fremtidssikring af pensionssystemet

Det er grundlæggende, at pensionssystemet giver danskerne en tryghed om, at der er en indkomst, når man som ældre ikke længere kan arbejde eller ønsker at trække sig tilbage. Samtidig skal der være tillid til, at det kan betale sig at spare op til pension. Danskerne skal opleve, at systemet er retfærdigt. Det gælder både hvad angår tilbagetrækningsalder og fordelingen af ressourcer på tværs af befolkningen og på tværs af generationer. Endelig skal systemet være robust, så man kan regne med, at der er en indkomst til én fra både det offentlige og fra egen opsparing, når det bliver tid til at trække sig tilbage, samt at alle bidrager til det samlede system i tilstrækkeligt og retfærdigt omfang.

Kommissionen anbefaler derfor følgende:

0. En samlet pensionspolitik

Kommissionen finder, at der med fordel kunne indføres en samlet pensionspolitik, som sætter rammer for pensionssystemet og sikrer en samlet opmærksomhed omkring balancerne i pensionssystemet. Der er således ofte betydelige afledte virkninger på pensionssystemet fra ændringer i arbejdsmarkedspolitikken, socialpolitikken, beskæftigelsespolitikken, finanspolitikken og skattepolitikken.

1. En lempeligere indeksering af folkepensionsalderen

Kommissionen anbefaler en lempeligere indeksering af folkepensionsalderen fra 2045. Ændringen vil bidrage til mere lige pensionsvilkår på tværs af yngre og ældre generationer. Formålet er at skabe en mere generationsmæssig retfærdig og derved mere troværdig og robust indeksering.

Kommissionen anbefaler tre justeringer af den nuværende levetidsindeksering:

- Folkepensionsalderen reguleres med levetidsstigningen for personer, der befinder sig på den senest vedtagne folkepensionsalder. Det er en lempelse i forhold til det nuværende system, hvor levetiden altid opgøres ved en alder på 60 år, og hvor levetidsforbedringerne sidst i arbejdslivet derfor medvirker til at forhøje folkepensionsalderen. Med den nye regulering er det udelukkende levetidsforbedringer, der indtræffer fra den senest vedtagne folkepensionsalder, som kan betyde, at folkepensionsalderen forhøjes.
- Levetidsstigninger opgjort ved folkepensionsalderen fordeles med 80 pct. til arbejdslivet og 20 pct. til pensionsperioden. Ved en stigning i levetiden vil folkepensionsalderen således kun udskydes med 80 pct. af stigningen. Det adskiller sig fra den nuværende regulering, hvor hele levetidsstigningen forlænger arbejdslivet.

- Den nuværende regulering er i en indhentningsfase som følge af stigningsbegrænsningen på maksimalt ét år hvert femte år og forventes at have et efterslæb på knap ½ år i 2040. Dette efterslæb eftergives ved overgangen til den nye indeksering. Konkret betyder det, at folkepensionsalderen i 2045, der ellers forventes at skulle øges med 1 år, kun forventes at skulle øges med ½ år.

Kommissionen anbefaler at bevare de øvrige rammer for levetidsindekseringen. Folkepensionsalderen foreslås som nu maksimalt forhøjet med et år ad gangen og afrundes til nærmeste halve år. Ændringerne vedtages hvert femte år i Folketinget med 15 års varsel.

Samlet set vil den anbefalede indeksering betyde, at folkepensionsalderen frem mod 2100 forhøjes med omtrent det halve af, hvad der vil være tilfældet med de nuværende regler.

Således vil den forventede forhøjelse af folkepensionsalderen med 1 år i 2045 med Kommissionens anbefaling blive reduceret til en forhøjelse på ½ år. Det indebærer en folkepensionsalder på 70½ år i 2045 med den seneste levetidsprognose. I 2060 bliver folkepensionsalderen 1½ år lavere end med den nuværende regulering, i 2080 2 år lavere og i 2100 3 år lavere, så folkepensionsalderen kan forventes at blive 74 år i 2100 med den nye regulering mod 77 år med den nuværende regulering.

Ændringen medfører en reduktion af den finanspolitiske holdbarhed fra 1,1 pct. af BNP til 0,4 pct. af BNP, svarende til en årlig udmøntning af 18 mia. kr. (2022-niveau). Med den foreslåede lempeligere indeksering udmøntes omtrent to tredjedele af den finanspolitiske holdbarhed, så der ikke som med den nuværende indeksering opbygges overskud efter 2060, ligesom den forventede arbejdsstyrke vil stige mindre på langt sigt.

Boks 1.3. Kommissionens foreslåede indeksering er i overensstemmelse med en holdbar finanspolitik – også i samspil med nylig politisk aftale om løft af forsvarsudgifterne til 2 pct. af BNP mv.

Kommissionens foreslåede indeksering bidrager til en fremtidssikring af pensionssystemet ved at sikre en fortsat sammenhæng mellem levetid og folkepensionsalder, en fortsat holdbar økonomi og mere lige pensionsvilkår på tværs af generationer. Den reducerede indeksering fra 2045 skal ses i sammenhæng med udviklingen i de offentlige finanser, som forværres i en periode frem mod midten af århundredet på grund af demografisk modvind – den såkaldte hængekøjeudfordring. I den efterfølgende periode fra omkring 2045 er der derimod udsigt til demografisk medvind og en gradvis tilbagevenden til overskud på de offentlige finanser. Derfor er overgangen til den lempeligere indeksering afstemt med udviklingen i de offentlige finanser over tid.

Den foreslåede lempelse reducerer den finanspolitiske holdbarhed med 0,7 pct. af BNP, svarende til ca. 18 mia. kr. i 2022-niveau. Lempelsen skal ses i sammenhæng med, at finanspolitikken i Finansministeriets seneste fremskrivning er mere end holdbar med en samlet holdbarhedsindikator på 1,1 pct. af BNP før den foreslåede lempelse af indekseringen. Med Kommissionens lempeligere indeksering vurderes den finanspolitiske holdbarhed således at udgøre 0,4 pct. af BNP. Det afspejler, at finanspolitikken fortsat er mere end holdbar, hvilket blandt andet giver rum til håndtering af den løbende usikkerhed mv.

Boks 1.3. (fortsat) Kommissionens foreslåede indeksering er i overensstemmelse med en holdbar finanspolitik – også i samspil med nylig politisk aftale om løft af forsvarsudgifterne til 2 pct. af BNP mv.

Den foreslåede indeksering er således både afstemt med udviklingen i de offentlige finanser over tid og kan indeholdes inden for en holdbar finanspolitik. Det gælder også i samspil med *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik*, som blev indgået d. 6. marts 2022, som blandt andet indebærer, at forsvarsudgifterne løftes til 2 pct. af BNP frem mod 2033 samt at budgetlovens underskudsgrænse for de offentlige finanser ændres fra 0,5 til 1,0 pct. af BNP, ligesom aftalepartierne noterede sig, at det vil være hensigtsmæssigt at sigte efter et offentligt underskud på omkring 0,5 pct. af BNP i en kommende 2030-plan.

Fremskrivningsgrundlaget for Kommissionens analyser tager afsæt i Finansministeriets seneste mellemfristede fremskrivning, som er baseret på 2025-planen. Det betyder, at der efter 2025 er lagt beregningstekniske antagelser til grund for fremskrivningen på linje med almindelig praksis. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med, at der politisk ikke er fastsat mål for den strukturelle saldo efter 2025. Dette vil først ske i forbindelse med kommende mellemfristede planer (fx en 2030-plan), hvorefter de løbende finanspolitiske prioriteringer og finansiering sker inden for de overordnede mellemfristede rammer. I Finansministeriets seneste beregningstekniske forløb – som Kommissionens beregninger er foretaget ift. til – er det skønnet, at der i 2030 vil være et strukturelt offentligt underskud på ca. 0,7 pct. af BNP. Et 2030-forløb med et mål om underskud på omkring 0,5 pct. af BNP i 2030 vil således være inden for rammerne af den saldoudvikling, som fremgår af det beregningstekniske forløb, hvor det strukturelle underskud som nævnt er 0,7 pct. af BNP i 2030, jf. også kapitel 3.

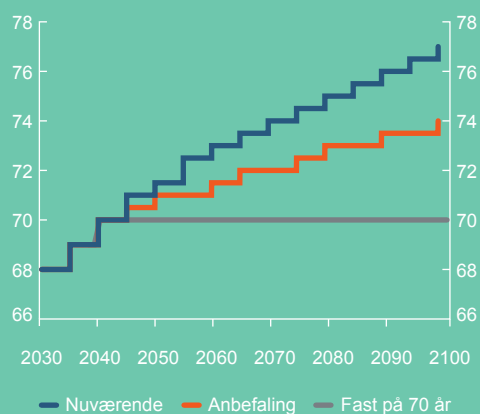
Modsat vil en fastfrysning af folkepensionsalderen på 70 år fra 2040 medføre en reduktion af den finanspolitiske holdbarhed fra 1,1 pct. af BNP til -0,7 pct. af BNP, svarende til en årlig udmøntning af 45 mia. kr. (2022-niveau), og hvor der dermed vil skulle findes finansiering via omprioriteringer af offentlige udgifter eller øgede skatteindtægter. Beløbet vil være stærkt voksende over tid, hvorfor det kræver finansiering, der ligeledes skal være voksende. Sammenholdes den anbefalede indeksering med en fastfrysning af pensionsalderen på 70 år, svarer det derfor til en forbedring af holdbarheden med 1,1 pct. af BNP eller 26 mia. kr. (2022-niveau).

En fastfrysning af folkepensionsalderen på 70 år fra 2040 vil medføre, at arbejdsudbuddet reduceres med 200.000 fuldtidspersoner i fremskrivningen til år 2100. Modsat vil den anbefalede lempeligere indeksering gradvist reducere arbejdsudbuddet og nå et niveau på 80.000 færre fuldtidspersoner i 2100 ift. situationen med den nuværende indeksering.

FIGUR 1.2. og 1.3.

Mere fair pensionstilværelse ...

Folkepensionsalder, år

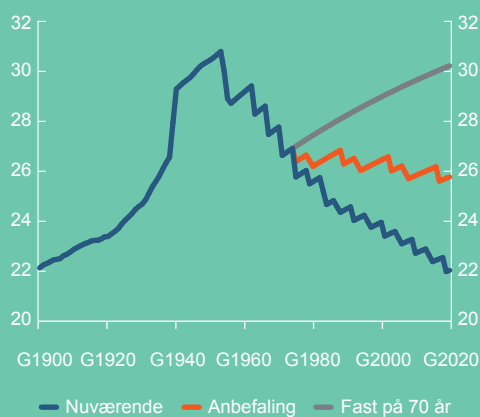


Anm.: Se figur 3.6 i kapitel 3 for uddybning.

Den anbefalede indeksering halverer de fremtidige forhøjelser

18-årige i dag kan gå 2 år tidligere på pension

Andel af livet på pension, pct.



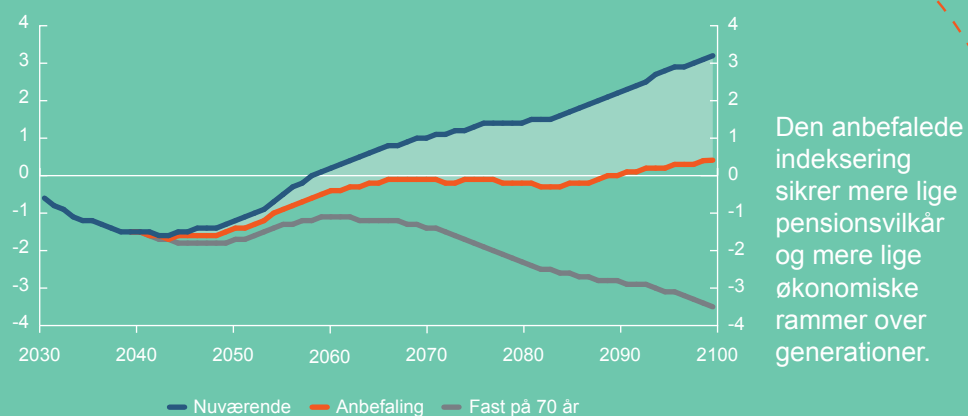
Anm.: Se figur 3.8 i kapitel 3 for uddybning.

Den samme andel af livet på pension for alle generationer

FIGUR 1.4. og 1.5.

... og fortsat ansvarlighed

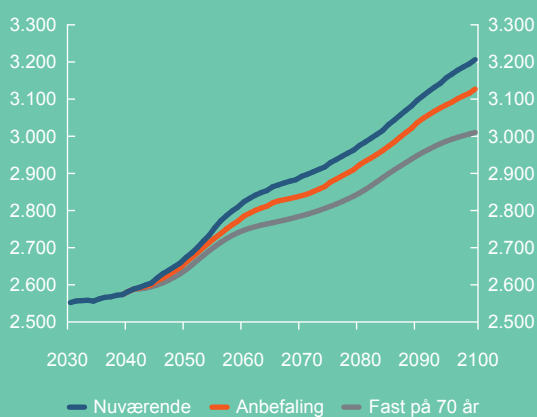
Offentlige over- og underskud, pct. af BNP



Anm.: Se figur 3.7 i kapitel 3 for uddybning.

Fortsat ansvarlig og holdbar økonomi

Fuldtidsbeskæftigelsen, 1.000 personer



Anm.: Se figur 3C.5 i kapitel 3 for uddybning.

2. Et ekstraordinært ATP-bidrag for personer uden eller med meget begrænsede pensionsindbetalinger

På trods af de nuværende incitamenter til opsparing er der fortsat en betydelig gruppe af erhvervsaktive danskere, som ikke sparer op til egen pension. Personer uden pensionsopsparing opnår en højere disponibel indkomst i arbejdslivet og bliver berettiget til flere ydelser i pensionstilværelsen. Over livet vil manglende pensionsopsparing dog være en ulempe for langt størstedelen af den arbejdende befolkning, som udover at opleve en betydelig indkomstnedgang ved pensionering også går glip af de skattemæssige fordele ved pensionsopsparing. Således er manglende opsparing – særligt for erhvervsaktive med betydelige indkomster – uhensigtsmæssigt for den enkelte såvel som for samfundet.

Kommissionen anbefaler derfor, at det opsparingsbaserede pensionssystem udbredes til alle, ved at der indføres et ekstraordinært ATP-bidrag for ansættelsesforhold, hvor følgende tre forhold er opfyldt:

- Lønudbetalingen er omfattet af indbetalingspligt af ordinært bidrag til ATP.
- Ansættelsesforholdet er ikke dækket af en overenskomstaftale (eller tiltrædelsesoverenskomst hertil) indgået med en af de repræsentative landsdækkende organisationer (hvor opsparing til pension som altovervejende hovedregel er indbefattet).
- Der er ikke en arbejdsgiveradministreret pensionsordning knyttet til den pågældende lønudbetaling, hvor den arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetaling (ekskl. det ordinære ATP-bidrag) overstiger 3,3 pct. af lønnen.

Arbejdsgiveren skal i disse tilfælde indbetale et ekstraordinært ATP-bidrag på 3,3 pct. af lønnen. Arbejdsgiveren afholder 2/3 af udgiften, lønmodtageren 1/3. Der indbetales fuldt ekstraordinært ATP-bidrag, uanset om der i forvejen indbetales et mindre beløb på en pensionsordning knyttet til den pågældende lønudbetaling, men som ikke overstiger de 3,3 pct.

Kommissionen anbefaler, at selvstændigt erhvervsdrivende omfattes af det ekstraordinære ATP-bidrag i de tilfælde, hvor følgende to forhold er opfyldt:

- Den selvstændige har et tilstrækkeligt højt resultat af egen virksomhed til, at vedkommende efter gældende regler skal bidrage til barselsudligningsordningen.
- Den selvstændige har ikke indbetalt mere end 3,3 pct. af indkomsten fra selvstændigt erhverv til en pensionsordning (hvoraf evt. ordinære ATP-bidrag ikke tælles med).

Den selvstændige skal i dette tilfælde indbetale et ekstraordinært ATP-bidrag svarende til 3,3 pct. af indkomsten fra selvstændigt erhverv. Beløbet beregnes på baggrund af årsopgørelsen og opkræves årligt på baggrund af forrige års resultat.

Forslaget forventes på sigt at øge de samlede pensionsindbetalinger med knap 4 mia. kr. (2022-niveau). Til sammenligning udgjorde de samlede pensionsindbetalinger i 2020 mere end 140 mia. kr., hvoraf knap 11 mia. kr. blev indbetalt til ATP.

FIGUR 1.6.

Pensionsopsparing for alle

Pensionsopsparing er til gavn for den enkelte ...
som sikres mod indkomstnedgang ved pensionering og får gavn af skattemæssige fordele.



... og til gavn for samfundet.
Pensionsopsparing mindsker de offentlige udgifter til pensionsydelse, og øger indtægter fra afkastbeskatning.

De fleste danskere sparer i dag op til pension, både fra indkomstoverførsler og erhvervsindkomst, og særligt via de overenskomstfastsatte arbejdsmarkedspensioner.

Men det er ikke alle, som sparer op ...

Erhvervsaktive, som ikke automatisk er omfattet af en pensionsordning, får sjældent sparet op til pension. Det giver dem en højere indkomst i arbejdslivet, men forværrer deres økonomiske situation i pensionstilværelsen.

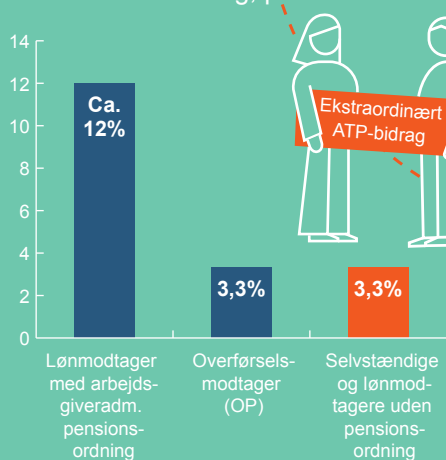
... det truer opbakningen til pensionssystemet.

Personer uden pensionsopsparing kan få højere offentlige pensionsydelse end dem, som har sparet op til pension.

Det risikerer at underminere opbakningen til det opsparingsbaserede pensionssystem.

Derfor anbefaler Kommissionen som en fremtidssikring et ekstraordinært ATP-bidrag.

Pensionsindbetaling, pct.



Balance

Med ordningen sikres det, at erhvervsaktive, ligesom overførselsmodtagere, sparer op til pension

Anbefalingen om det ekstraordinære ATP-bidrag og de tre anbefalinger til ændrede regler for det ekstra pensionsfradrag og aldersopsparingen nedenfor skal sammen underbygge, at der er en retfærdig fordeling af ansvaret for at spare op, og at det kan betale sig for alle aldersgrupper. Forslagene om ekstraordinært ATP-bidrag og aldersopsparingen er desuden afhængige af hinanden finansieringsmæssigt.

Styrkede incitamenter til pensionsopsparing

Der er en grundlæggende konflikt mellem på en gang at sikre et rimeligt levegrundlag til alle ældre danskere gennem offentlige ydelser, der tilpasses indkomstniveauet fra egen opsparing, og samtidig sikre at det kan betale sig at spare op til pension. De brede grupper på arbejdsmarkedet har med omlægningerne af forholdene omkring pensionsopsparing i 2017 og 2018 fået et rimeligt incitament til pensionsopsparing i langt størstedelen af arbejdslivet, men der er fortsat plads til forbedringer og behov for at håndtere implementeringsudfordringer ved aldersopsparingen.

Samtidig er der fortsat en mindre gruppe af pensionister, der på grund af den nuværende indretning af tillægsydelser kan opleve, at de ikke får meget ud af selv at spare op. Det kan undergrave opbakningen til egen pensionsopsparing, og herigennem det grundlag som det danske pensionssystem hviler på.

Kommissionen anbefaler derfor følgende:

3. Forhøjelse af det ekstra pensionsfradrag

Kommissionen finder, at der er plads til en styrkelse af det økonomiske incitament til pensionsopsparing i fradragsberettigede ordninger. Derfor anbefales det, at det ekstra pensionsfradrag øges. Efter gældende regler gives der et ekstra fradrag i den skattepligtige indkomst (grundlaget for kommune- og kirkeskat) på 12 pct. af fradragsberettigede pensionsindbetalinger op til 75.600 kr. (2022-niveau) for personer indtil 15 år før deres folkepensionsalder, mens det for personer, der er ældre, udgør 32 pct. Konkret anbefaler Kommissionen, at det ekstra pensionsfradrag frem mod 2030 gradvist øges med 3 pct.-point for personer indtil 15 år før folkepensionsalderen og med 6 pct.-point for personer, der er ældre. Maksimumgrænsen fastholdes.

Forhøjelsen af det ekstra pensionsfradrag skønnes at bidrage til en stigning i arbejdsudbuddet med knap 300 personer og er forbundet med en offentlig merudgift på 1 mia. kr.

4. Styrkede incitamenter til opsparing gennem bedre målretning af aldersopsparingen

Kommissionen anbefaler at styrke incitamenterne til opsparing for personer sidst i arbejdslivet med en indkomst under topskattegrænsen og en almindelig arbejdsmarkedspensionsindbetaling. Derfor anbefales det, at det fremadrettet skal være muligt at indbetale til aldersopsparingens høje indbetalingsloft allerede syv år før folkepensionsalderen, mens det høje loft samtidig reduceres til 47.000 kr. (2022-niveau).

Det høje loft for indbetalinger til aldersopsparing sidst i arbejdslivet blev implementeret med *Aftale om flere år på arbejdsmarkedet* fra 2017 for at øge incitamentet til pensionsopsparing for personer med fem år eller mindre til folkepensionsalderen. Loftet er under indfasning frem mod 2023, hvor det er

55.300 kr. (2022-niveau). Kommissionens anbefaling øger indbetalingsperioden med to år og sikrer, at indbetalingsloftet er bedre afstemt med målgruppens faktiske pensionsindbetalinger.

5. Løsning af implementeringsudfordringer ved aldersopsparingen

Kommissionen anbefaler, at indbetalinger til aldersopsparing, der kan knyttes til erhvervsindkomst, skal holdes ude af modregningsgrundlaget for alle sociale ydelser på indbetalingstidspunktet – ligesom det gælder for indbetalinger til fradragsberettigede ordninger. Anbefalingen løser en kendt implementeringsudfordring ved aldersopsparing, hvor dens udbredelse især i arbejdsmarkedspensionerne er hindret af, at omlægninger fra fradragsberettiget pensionsopsparing til aldersopsparing øger modregningen i indkomstgraduerede ydelser på indbetalingstidspunktet – fx boligstøtte eller fripladstilskud til daginstitutionsbetaling. Ved at fjerne modregningen på indbetalingstidspunktet forenkles reglerne om aldersopsparing, og dens udbredelse, der er en del af løsningen på samspilsproblemet, understøttes.

Det har været væsentligt for Kommissionen, at anbefalingerne om hhv. en forhøjelse af det ekstra pensionsfradrag, de styrkede incitamenter til opsparing gennem bedre målretning af aldersopsparing og løsningen af implementeringsudfordringer ved aldersopsparing samlet set – udover at styrke opsparingsincitamenterne – også balancerer det hensyn, at de fradragsberettigede pensionsordninger modsat aldersopsparing fortsat skal udgøre ryggraden i danskernes pensionsopsparing.

6. Mulighed for at sætte udbetalinger fra ratepension på pause

Kommissionen anbefaler, at det bliver muligt at sætte udbetalinger fra ratepensioner på pause, som det kendes fra livrenter. Forslaget bidrager til øget fleksibilitet, herunder mulighed for at fortryde pensionering og vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Øvrige regler for ratepensionsudbetalinger ændres ikke, herunder skal ratepension fortsat udbetales inden for 30 år som efter gældende regler.

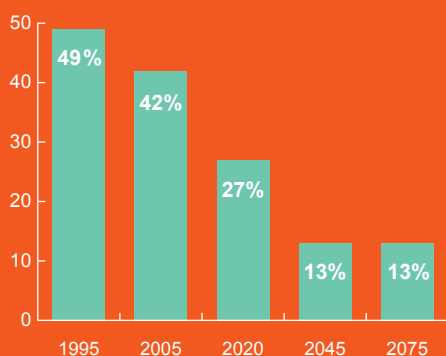
De følgende anbefalinger sigter på at styrke incitamenterne til pensionsopsparing gennem justeringer af en række tillægsydelser. Forslagene bidrager alle til en lavere maksimal sammensat marginalprocent på udbetalinger fra egen pensionsopsparing. Det betyder, at færre pensionister vil opleve høj modregning, og flere vil derfor få mere ud af deres pensionsopsparing. Ændringer i boligydelsen og udfasning af nedslag i ejendomsværdiskatten for folkepensionister er desuden tiltænkt som en tilpasning af de offentlige ydelser og ordninger for både lejere og ejere til nutidens og ikke mindst fremtidens indkomstforhold.

FIGUR 1.7. og 1.8.

Pensionister bliver mere velstående

Flere og flere pensionister har igennem arbejdslivet sparet op til pension og vil dermed have en højere indkomst i pensionslivet. En tendens der forsætter i fremtiden.

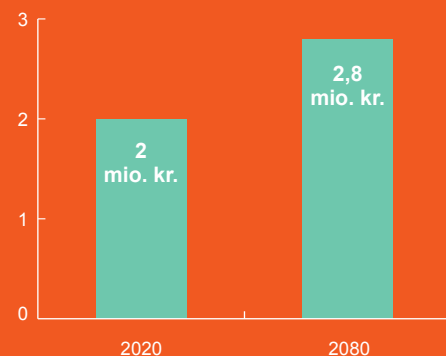
Andel af pensionisterne med indkomst kun fra folkepensionen og ATP, pct.



Anm.: Se figur 2.50 i kapitel 2 for uddybning.

I dag har omkring hver fjerde kun folkepensionen og en lille indkomst fra ATP og individuel pension. I 1995 var det omkring halvdelen og i 2075 forventes det at være lidt over hver tiende.

Udvikling i gennemsnitligt pensionsdepot, mio. kr.



Anm.: Se figur 2.27 i kapitel 2 for uddybning.



7. Provenuneutral omlægning af boligydelse og overgang til prisregulering af beløbsgrænserne

Kommissionen anbefaler en omlægning af boligydelsen med henblik på at øge det økonomiske incitament til pensionsopsparring samt at bevæge sig et skridt i retning af en større ligestilling mellem pensionister og ikke-pensionister i boligstøttereglerne. Sidstnævnte skyldes ønsket om forenkling, såvel som ønsket om, at offentlige ydelser ikke bør skifte niveau, blot fordi man krydser en bestemt alder. Omlægningen er designet til at være omtrent provenu- og fordelingsmæssigt neutral på tidspunktet for ændringen, så ændringerne i ydelsen for de nuværende modtagere af boligydelse er så beskedne som muligt.

Med Kommissionens anbefaling vil modregningsprocenten og fradragsgrenserne for indtægts- og formuemodregning svare til det, der gælder for boligsikring.

Forslaget vil medføre at 20.000 pensionister får reduceret deres sammensatte marginalprocenter til maksimalt 60 pct. Forslaget vil samtidig betyde, at antallet af pensionister med sammensatte marginalprocenter på over 70 pct. stiger med 8.000 personer.

I dag reguleres beløbsgrænser for beregning af boligydelse årligt efter lønudviklingen, mens de for boligsikring prisreguleres.

Kommissionen anbefaler, at alle beløbsgrænser i boligydelsen til folkepensionister og førtidspensionister på gammel ordning (tilkendt før 1. januar 2003) fremadrettet prisreguleres på lige fod med boligsikringen.

Boligyldelse til pensionister visiteret til ældre- og plejebolig er ikke omfattet af anbefalingen.

8. Udfasning af nedslag i ejendomsværdiskatten for folkepensionister

Kommissionen anbefaler, at boligejere over folkepensionsalderen ikke længere skal have nedslag i boligbeskatning, men være omfattet af samme regler som alle andre boligejere. Der gives i dag et nedslag i ejendomsværdiskatten på 3,7 promille af ejendomsværdien, dog maksimalt 6.000 kr. for helårsboliger og maksimalt 2.000 kr. for fritidsboliger pr. bolig. Nedslaget aftrappes med 5 pct. af husstandens indkomst over et bundfradrag på 206.600 kr. for enlige og 317.800 kr. for par (2022-niveau). Det maksimale nedslag er et fast nominelt beløb, mens indtægtsgrænserne reguleres årligt svarende til lønudviklingen. Nedslaget vil dermed over tid have en gradvist aftagende realværdi.

Kommissionen anbefaler, at ordningen udfases. Dette sikrer også en ligebehandling i forlængelse af ændringerne af boligydelsen, så ydelserne/de offentlige støtteordninger tilpasses for både ejere og lejere. For at mindske virkningen af en højere ejendomsværdiskat på pensionisternes indkomster kan nedslaget gives som et gebyr- og rentefrit lån med sikkerhed i ejendommen (indefrysning), som det kendes fra grundskylden.

Afskaffelsen af nedslaget i ejendomsværdiskatten til pensionister reducerer den sammensatte marginalprocent til under 60 pct. for 22.000 pensionister.

9. Udfasning af varmetillægget

Kommissionen anbefaler at udfase varmetillægget. Forslaget indebærer, at nuværende pensionister kan modtage varmetillæg, så længe de lever, mens muligheden for at søge om varmetillæg ophører for alle nye pensionister fra 2027.

Idéen med et varmetillæg er i konflikt med klimahensyn og den grønne omstilling, idet varmetillægget ikke indeholder incitament til energibesparelser, men derimod udgør en støtteordning til forbrug af opvarmning uanset opvarmningsform. Det betyder, at det offentlige yder tilskud til brugen af fossile brændstoffer via udbetaling af varmetillæg til pensionister. Det er i modstrid med klimahensynet, og at Danmark internationalt arbejder for at stoppe offentlig støtte til fossil energi. Kommissionen peger derfor på, at provenuet fra afskaffelse af varmetillægget til nye folkepensionister kan reserveres til grøn omstilling, herunder energirenovering af boliger.

Forslaget skal også ses i lyset af ønsket om at sikre opsparingsincitament og opbakning til arbejdsmarkedspensionerne, idet varmetillægget via indkomstmåltreningen bidrager til at mindske incitamentet til pensionsopsparing.

Med anbefalingen vil ca. 3.000 pensionister få sænket deres sammensatte marginalprocent til under 60 pct.

Hvis der er politisk ønske om at opretholde en støtteordning, bør denne ikke være afgrænset til folkepensionister eller anden aldersgruppe, men derimod befolkningen som helhed evt. med en indkomstafhængighed.

10. Afskaffelse af mediechecken

Kommissionen anbefaler at afskaffe mediechecken for alle pensionister fra 2025. Mediechecken blev indført med *Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen (2018)* og er målrettet pensionister, da pensionister hidtil havde været berettiget til nedsat licens. Tillægsydelsen udgør 988 kr. årligt (2022-niveau) og bortfalder, hvis den personlige tillægsprocent er under 100. I modsætning til den tidligere nedsatte licens er mediechecken ikke afhængig af pensionistens medieforbrug.

Med ændringen vil 4.000 folkepensionister få reduceret deres sammensatte marginalprocenter til maksimalt 60 pct.

Bedre målretning af offentlige ydelser og ordninger

Modsat tidligere er nuværende – og i endnu større grad kommende – pensionister generelt ikke længere en af de økonomisk svagest stillede grupper i Danmark. Således er andelen af pensionister, som er økonomisk dårligt stillede – det vil sige har en indkomst på mindre end 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen – lavere end den tilsvarende andel af økonomisk dårligt stillede i hele befolkningen. Over de seneste årtier er den gennemsnitlige indkomst for pensionister vokset hurtigere end den gennemsnitlige indkomst blandt personer i den erhvervsaktive alder. Denne udvikling må forventes at fortsætte, i takt med, at de opsparingsbaserede pensioner modnes, og størstedelen af fremtidens pensionister får betydelige udbetalinger fra egne pensionsordninger.

Pensionister er samtidig – modsat andre grupper uden for arbejdsmarkedet – sikret en solid minumsindkomst resten af livet gennem offentlige pensionsydelser såsom grundbeløbet, pensionstillægget og ældrechecken. Hertil har folkepensionister og den ældre del af befolkningen adgang til en række særordninger, der udelukkende er aldersbetingede, og som kommer oven i de andre ydelser. Der er derfor behov for en mere nutidig og fremtidssikret målretning af offentlige ydelser og ordninger, der ikke aldersdiskriminerer pensionister hverken positivt eller negativt, og som skaber større gennemsigthed med det egentlige ydelsesniveau for pensionister i forhold til andre ydelsesgrupper.

Kommissionen anbefaler derfor følgende:

11. Afskaffelse eller omlægning af rent aldersbetingede særordninger

Der eksisterer i dag en række tilskudsordninger, der udelukkende er aldersbetingede. Det drejer sig blandt andet om nedsat gebyr for udstedelse af pas, statslige tilskud til rabat på billetter til rejser med kollektiv trafik, skattefrihed for vederlag for arbejde udført i eller i tilknytning til private hjem, samt skattefrihed for vederlag, som udbetales for pasning af syge børn. Diskrimination af ældre, om end den i dette tilfælde er positiv, bør begrænses, og det er derfor Kommissionens anbefaling at udfase sådanne særordninger. Det vil bidrage til større gennemsigthed ved sammenligning med ydelsesniveauet for andre grupper og til en forenkling af det samlede ydelsessystem.

Boks 1.4. Eksisterende rent aldersbetingede særordninger

- Lavere gebyr for udstedelse af pas for personer, der har nået folkepensionsalderen.
- Rabat på billetter til rejser med kollektiv trafik. Den konkrete rabat veksler afhængig af takstområde.
- Begrænsning af årlig stigning i ejendomsværdiskat for folkepensionister, førtids- og seniorpensionister over 60 år, efterlønsmodtagere samt modtagere af fleksydelse.
- Skattefrihed for elevstøtte til højskoleophold for folkepensionister, førtids- og seniorpensionister og personer, som modtager invaliditetsydelse mv.
- Skattefrihed for vederlag, som udbetales til personer over 60 år for pasning af syge børn.
- Skattefrihed for vederlag for arbejde udført i eller i tilknytning til private hjem for folkepensionister.
- Fribolig for forældre og bedsteforældre, der er folkepensionister, førtids- eller seniorpensionister, efterlønsmodtagere samt modtagere af fleksydelse.
- Lån til betaling af grundskyld m.v. for folkepensionister, førtidspensionister m.v.
- Fritagelse for betaling af lystfiskertegn for personer, der har nået folkepensionsalderen.

De omfattede grupper bør i stedet have adgang til andre eksisterende ordninger på lige fod med andre aldersgrupper. Såfremt der ikke er en eksisterende ordning, men formålet anses for hensigtsmæssigt, bør adgangen ikke være baseret på alder, men på andre kriterier som fx indkomst.

12. Styrket formuemålbetaling af den supplerende pensionsydelse (ældrechecken) og ændret udbetalingstidspunkt

I dag er ældrechecken målrettet pensionister med lave indkomster – da den udbetales med den personlige tillægsprocent – og små likvide formuer.

Kommissionen anbefaler at skærpe målbetalingen ved at indføre en formuegrænse på 2 mio. kr. (2022-niveau), hvor formuen defineres på samme måde som i reglerne om boligydelse. Det betyder, at har pensionisten en likvid formue under den nuværende formuegrænse, men en samlet nettoformue (dvs. inkl. gæld) på 2 mio. kr. eller derover, vil ældrechecken fremover blive tilbudt som et lån.

Det er væsentligt, at tillægsydelse går til de folkepensionister, der har mest behov for dem. Det er medvirkende til at sikre et robust og forståeligt pensionssystem. Intentionen med ældrechecken er, at den skal medvirke til at holde hånden under folkepensionisterne med de laveste indkomster og formuer.

Kommissionen er opmærksom på, at ældrechecken for nogle pensionister over den anbefalede formuegrænse udgør en nødvendig ekstraintægt. Kommissionen anbefaler derfor, at det skal være muligt at låne et beløb svarende til niveauet for den nuværende ældrecheck. Anbefalingen vil betyde, at 10.500 pensionister ikke længere vil modtage ældrechecken automatisk, men i stedet vil få mulighed for at benytte den nye låneordning.

Som reglerne er i dag, udbetaler Udbetaling Danmark ældrechecken i januar måned på baggrund af den senest tilgængelige formueopgørelse fra skattemyndighederne. Formueopgørelsen indgår som en del af årsopgørelsen, og bliver af skattemyndighederne gjort tilgængelig for pensionisterne og Udbetaling Danmark i februar/marts måned. Det betyder, at da Udbetaling Danmark udbetalte ældrechecken i januar 2022, blev afgørelsen om ældrecheck baseret på formueoplysningerne fra årsopgørelsen for 2020.

Kommissionen lægger derfor op til at ændre udbetalingstidspunkt for ældrechecken fra januar til april, for at ydelsen kan udbetales på baggrund af en mere opdateret formueopgørelse.

1.5 Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens samlede anbefalinger skønnes at have en omtrent neutral virkning på den offentlige saldo i perioden frem mod 2040, hvor der er udsigt til vedvarende strukturelle underskud, *jf. tabel 1.1.*

Tabel 1.1. Provenumæssige konsekvenser af Kommissionens anbefalinger

	2025	2030	2040	2050	2070	2100	HBI
Mia. kr. (2022-niveau)							
1. En lempeligere indeksering af folkepensionsalderen	0,0	0,0	0,0	-4,3	-19,3	-27,1	-18,1
2. Et ekstraordinært ATP-bidrag for personer uden eller med meget begrænsede pensionsindbetalinger	-0,9	-1,4	-1,1	-0,4	1,0	2,0	1,0
3. Forhøjelse af det ekstra pensionsfradrag	-0,5	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-0,9
4. Bedre målretning af aldersopsparingen	0,4	1,0	0,7	-0,1	-0,1	0,0	0,1
5. Løsning af implementeringsudfordringer ved aldersopsparingen	0,7	0,6	0,5	0,4	0,1	-0,3	-0,1
6. Mulighed for at sætte udbetalinger fra ratepension på pause	-	-	-	-	-	-	-
7. Provenuneutral omlægning af boligydelse og overgang til prisregulering af beløbsgrænserne	0,0	0,3	0,9	1,5	2,6	4,4	3,1
8. Udfasning af nedslag i ejendomsværdiskatten for folkepensionister	0,1	0,4	0,3	0,3	0,1	0,0	0,1
9. Udfasning af varmetillægget	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
10. Afskaffelse af mediechecken	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
11. Afskaffelse eller omlægning af rent aldersbetingede særordninger	-	-	-	-	-	-	-
12. Styrket formuemålretning af ældrechecken og ændret udbetalingstidspunkt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Primær strukturel saldo¹	0,1	0,2	0,7	-3,2	-16,1	-21,5	-14,4
Strukturel saldo	0,1	0,2	0,8	-3,9	-25,0	-58,7	.

Anm.: 1) inkluderer effekten af krydsvirkninger mellem anbefalinger.

- angiver, at der ikke er indregnet provenumæssige konsekvenser af anbefalingen. Effekten på den primære strukturelle saldo angiver de provenumæssige konsekvenser af Kommissionens anbefalinger ekskl. afledte effekter på det offentlige nettoformue og dermed renteudgifter. Den (samlede) strukturelle saldo inkluderer effekten på renteudgifterne. HBI (holdbarhedsindikatoren) er et mål for udviklingen i de offentlige finanser på længere sigt, se også boks 3.4 i kapitel 3.

Kilde: Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb – grundlag for udgiftslofter* og egne beregninger.

Det er særligt overgangen fra løn- til prisregulering af boligydelsens beløbsgrænser og afskaffelsen af nedslaget i ejendomsværdiskatten, der bidrager til den gradvise saldoforbedring frem mod 2040. De øvrige anbefalinger har omtrent en neutral virkning på den offentlige saldo i tiden før 2040. Mindre-provenuet forbundet med forhøjelsen af det ekstra pensionsfradrag opvejes omtrent af det merprovenu, der frem mod 2030 genereres af tiltagene, der bidrager til en nutidig indretning af folkepensionens tillægsydelse, samt prisregulering af beløbsgrænserne for boligydelse og udfasningen af nedslaget i ejendomsværdiskatten.

Det ekstraordinære ATP-bidrag er fradragsberettiget og medfører derfor udskudte skatteindtægter, som forværrer de offentlige finanser på kort sigt og forbedrer dem på langt sigt. Det skaber et finansieringsbehov frem mod 2040 for at opfylde kommissoriets rammer, *jf. boks 1.5*. De offentlige finanser forværres som følge af det ekstraordinære ATP-bidrag med knap 1,5 mia. kr. i 2030, faldende til 1,1 mia. kr. i 2040, mens den finanspolitiske holdbarhed forbedres med omtrent 1,0 mia. kr.

Det modsvares af de anbefalede justeringer af aldersopsparingen, som isoleret set fremrykker et skatteprovenu fra pensionstilværelsen og til arbejdslivet for hhv. personer i målgruppen, og ved at flere får mulighed for at omlægge til aldersopsparing med løsning af implementeringsudfordringerne. Forslagene indebærer samtidig en mindre forringelse af den finanspolitiske holdbarhed. Fremrykningen har en provenuvirkning på den offentlige saldo på samlet 1,6 mia. kr. i 2030 (2022-niveau), der gradvist aftager. Forslaget skal derfor ses i sammenhæng med Kommissionens anbefaling om et ekstraordinært ATP-bidrag, der omvendt udskyder skatteindtægter.

Effekterne af den anbefalede nye levetidsindeksering af folkepensionsalderen er behandlet under beskrivelsen af anbefalingen ovenfor. Kommissionens øvrige anbefalinger bidrager samlet set til en varig styrkelse af de offentlige finanser. Der er særligt prisreguleringen af boligydelsens beløbsgrænser samt det ekstraordinære ATP-bidrag, som på langt sigt delvist modvirker effekten af den lempeligere indeksering. Kommissionens samlede anbefalinger vurderes derfor at reducere den finanspolitiske holdbarhed med 15 mia. kr., svarende til ca. en halvering.

Boks 1.5. Kommissoriets økonomiske ramme

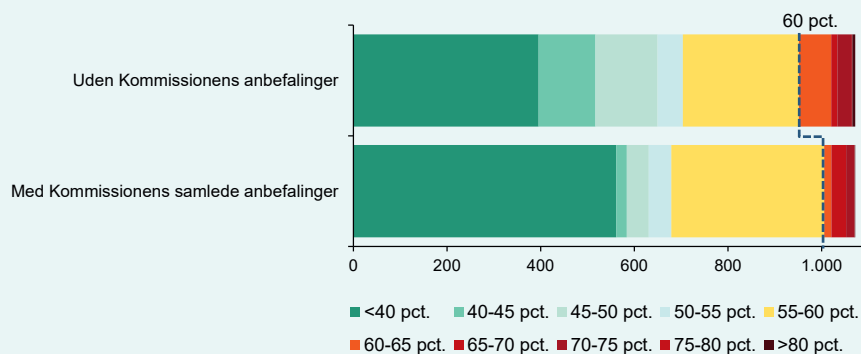
”Kommissionens anbefalinger kan ikke forværre de offentlige finanser frem mod 2040, hvor der er udsigt til vedvarende strukturelle underskud på de offentlige finanser (den såkaldte hængekøjeudfordring). Kommissionens anbefalinger kan indebære lempelser frem mod 2040, såfremt kommissionen anviser konkrete forslag til finansiering inden for pensionssystemet. Fra 2040 kan anbefalingerne indebære lempelser forudsat, at finanspolitikken er holdbar.”

Kilde: Kommissoriet for Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning, *jf. 1A i appendiks*.

Samlet virkning på opsparingsincitamenterne og fordeling af ydelsesomlægninger

I dag er det ca. en ud af ti folkepensionister, som har en sammensat marginalprocent over 60 pct., og som derved ikke oplever at få tilstrækkeligt gavn af yderligere fradragsberettiget pensionsopsparing. Kommissionens samlede anbefalinger forventes at reducere antallet af folkepensionister med sammensatte marginalprocenter på over 60 pct. med ca. 53.000 personer, fra 120.000 til 67.000 personer. Derved medfører Kommissionens anbefalinger, at der bliver markant færre samspilsramte folkepensionister. De samlede anbefalinger forventes ligeledes at reducere antallet af personer med meget høje sammensatte marginalprocenter på mere end 70 pct. fra 38.000 til 19.000 personer. Samlet set skønnes det, at Kommissionens anbefalinger reducerer folkepensionisternes gennemsnitlige marginalprocent med 1,6 pct.-point, fra 48,5 pct. til 46,9 pct.

Figur 1.9. Opdeling af pensionisterne på værdi af sammensat marginalprocent ved pensionsudbetaling, uden og med Kommissionens samlede anbefalinger, 2025-regler



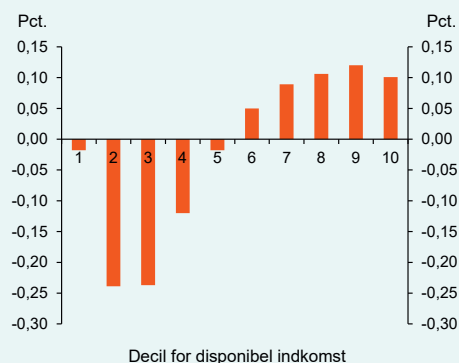
Anm.: Opgørelsen er baseret på en række lovmodelberegninger. De sammensatte marginalprocenter er beregnet på baggrund af en forøgelse af indkomsten med 1.000 kr. og er regnet inklusiv virkningerne af *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)*.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

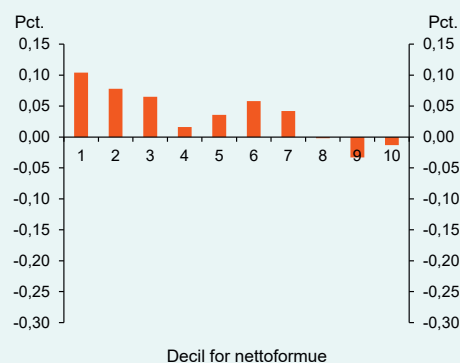
Det øgede økonomiske incitament til pensionsopsparing afspejler bl.a. afskaffelsen af visse tillægsgydelser til folkepensionister, omlægning af boligydelsen og afskaffelsen af nedslaget af ejendomsværdiskat til pensionister. Disse ændringer indebærer en mindre gennemsnitlig reduktion i de disponible indkomster for særligt personer i 2.-4. indkomstdecil og en beskedne gennemsnitlig forøgelse af de disponible indkomster for personer i 6.-10. indkomstdecil, *jf. figur 1.10*.

De samlede ændringer er dog sådan sammensat, at reduktionerne i de disponible indkomster i gennemsnit er koncentreret hos omkring 20 pct. af befolkningen med de højeste nettoformuer (9.-10. formuedecil), mens dem med lavere nettoformue i gennemsnit opnår en beskedne stigning i den disponible indkomst, *jf. figur 1.11*.

Figur 1.10. Virkning af initiativer på befolkningens disponible indkomster fordelt på indkomstdeciler



Figur 1.11. Virkning af initiativer på befolkningens disponible indkomster fordelt på formuedeciler



Anm.: Der er ikke indregnet evt. virkning af de foreslåede ændringer vedr. aldersopsparing. Tilsvarende indgår indeksering af folkepensionsalderen og overgang til prisindeksering af beløbsgrænserne for boligydelse ikke. Befolkningen er inddelt i indkomstdeciler baseret på deres familieækvivalerede disponible indkomst og i formuedeciler baseret på deres familieækvivalerede nettoformue.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata samt stikprøver af befolkningen.

Det skal bemærkes, at den gradvist stigende virkning af at overgå til prisregulering af beløbsgrænserne for boligydelse ikke er indregnet i de opgjorte fordelingsvirkninger.

1.6 Afgrænsning af arbejdet

Med afsæt i kommissoriet har Kommissionen fokuseret på fem arbejdsområder, som også udgør strukturen for resten af rapportens kapitler, *jf. figur 1.12*.

FIGUR 1.12.

Fem centrale arbejdsområder

1 Oversigt
over emner i
de følgende
fem kapitler

2 Sammenhænge
i det nuværende
pensionssystem
..... 54

3 Levetidsindeksering
af pensionsalder
og muligheder for
lempelser af denne
samt sammenhæng
mellem udviklingen
i levetid og mål for
raske leveår
..... 102

4 Bekræftigelses-
incitament og
erfaringer med
anciennitets-
baserede modeller
for tidlig tilbage-
trækning
.....172

5 Opsparingsincitament,
ydelse til pensionister
og opbakning til
pensionssystemet
..... 210

6 Muligheder for
nye former for
forsikringsordninger
for nedslidte
..... 308

Det fulde kommissorium fremgår af *appendiks 1A*, mens den supplerende undersøgelse tilsendt Kommissionen under arbejdet kan tilgås via Beskæftigelsesministeriets hjemmeside.

Undervejs i arbejdet har Kommissionen modtaget forslag fra følgegruppen tilknyttet Kommissionen, andre interessenter og organisationer samt privatpersoner. Kommissionen har behandlet de indkomne forslag. En komplet liste over alle indkomne forslag og deres afsender kan tilgås via Beskæftigelsesministeriets hjemmeside.

Kommissionen har fokuseret på at sikre, at pensionssystemets økonomiske incitamenter og ordninger understøtter de ønskede styrker og balancerer de identificerede dilemmaer. Herunder har Kommissionen set på, om der er et tilstrækkeligt sikkerhedsnet for dem, der har brug for en tidligere tilbagetrækning, ligesom det er undersøgt, om levetidssituationerne dækker over sunde leveår eller udelukkende er flere år med sygdom. Modsat har Kommissionen ikke beskæftiget sig med årsager til nedslidning og herunder, hvordan det kan forebygges fx via arbejdsmiljøindsatser enten centralt eller på den enkelte arbejdsplads. I forlængelse heraf har Kommissionen ikke set på arbejdsskadesystemet, som der arbejdes parallelt med politisk.

Mens Kommissionen har haft til opgave at se på de økonomiske incitamenter til beskæftigelse, har det været uden for kommissoriet at kortlægge mulighederne for at øge beskæftigelsesfrekvensen gennem seniorpolitik, som Seniortænketanken har behandlet og kommet med sigtelinjer for (sigtelinje 1 og 2). Seniortænketankens sigtelinjer kan tilgås via Beskæftigelsesministeriets hjemmeside.

Det er ligeledes faldet uden for Kommissionens arbejde at se på førtidspension, sygedagpenge samt invalidepension. Derfor er modregningsreglerne for førtidspension heller ikke behandlet.

Mulighed for regelforenkling og øget gennemsigtighed i systemet

Der peges ofte på forenkling som et forbedringsforslag til udfordringer i pensionssystemet, hvor argumentet lyder, at de relativt komplekse regler for tilbagetrækning kan gøre det vanskeligt for den enkelte at overskue mulighederne for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Kritikken blev også omtalt i Seniortænketankens anbefalinger fra november 2019. Tænketanken pegede blandt andet på, at der er et behov for en sammenhængende og helhedsorienteret gennemgang af reglerne, så de bliver mindre indviklede, og pensionssystemet samlet set kan blive mere gennemsigtigt og fleksibelt.

Som en del af kommissoriet fik Kommissionen derfor til opgave at se på, hvordan reglerne i pensionssystemet kan forenkles, så de i højere grad målrettes borgerne. Formålet er et mere enkelt og gennemsigtigt pensionssystem, der samtidig er indrettet, så det er tydeligt, at det kan betale sig at fortsætte med at arbejde efter folkepensionsalderen.

Pensionssystemet kan for mange borgere fremstå som komplekst og vanskeligt at overskue og navigere i. Det kan være undergravende for opbakningen og tilliden til hele systemet – det gælder også arbejdsmarkedspensionerne. Der skal fx være tillid til og en tro på, at det kan betale sig at spare op til alderdommen. Det kræver både, at lovgivningen er sådan indrettet, at det kan betale sig, og at reglerne så vidt muligt er forståelige. Samtidigt er det afgørende, at rådgivere om pension kender systemets opbygning og samspillet mellem de offentlige pensionsydelse, arbejdsmarkedspensionerne og privat opsparing, så de kan yde borgerne en individuel rådgivning på det bedst oplyste grundlag.

Der er altså flere oplagte gode grunde til at søge at forenkle pensionssystemet.

Omvendt indeholder forenkling en række indbyggede dilemmaer. Skal regelkomplekset forenkles, vil det nødvendigvis indebære, at reglerne i mindre grad målrettes borgere, der har størst behov, og der vil blive færre muligheder for at tage individuelle hensyn. Med forenkling giver man i et vist omfang køb på fleksibilitet, og det kommer med en pris i form af fordelingsmæssige konsekvenser. Forenklingsskemaet er dermed en balancegang mellem modsatrettede hensyn.

Det er heller ikke entydigt, hvad der forstås ved begrebet "forenkling". Det kom blandt andet tydeligt til udtryk i de mange forskelligartede forslag til regelforenklinger, Kommissionen har modtaget. Forslagene spænder vidt – lige fra at afskaffe hele ordninger til at justere mindre administrative teknikaliteter. For at sikre åbenhed fremgår alle indkomne forenklingssforslag i dette kapitels appendiks, *jf. 1B med bruttoliste over forenklingssforslag*.

Ved forenkling af pensionssystemet forstår Kommissionen, at der skal sikres et robust pensionssystem, der kan rumme alle borgere på fair vis, herunder ved at den enkelte er sikret en rimelig gevinst ved at arbejde og spare op. Regelforenkling er derfor ikke et særskilt greb, men derimod en grundtilgang om, at automatikken i pensionssystemet bør understøtte målsætninger med pensionssystemet. Det har blandt andet betydet, at Kommissionen har afvejet fordelene ved forenkling over for formålet med reglernes kompleksitet, og fravalgt forenkling i de tilfælde, hvor de nuværende regler er rettet mod fx behovet for at målrette visse ydelser.

Som konsekvens af Kommissionens tilgang indeholder rapporten ikke anbefalinger, som alene omhandler forenkling. Forenkling indgår derimod løbende som en integreret del af argumentationen for anbefalingerne.

Appendiks 1A

Kommissorium for Kommission om tilbagetrækning og nedslidning

Det danske pensionssystem er generelt robust og er med til at sikre et forsørgelsesgrundlag for de ældre, høj dækningsgrad for brede grupper af arbejdsmarkedet og fleksibilitet for den enkelte.

I lyset af en stigende folkepensionsalder og flere ældre, skal vi sikre, at pensionssystemet fortsat understøtter, at de seniorer, der kan og vil blive på arbejdsmarkedet, også vælger dette. Vi skal også sikre, at pensionssystemet er indrettet hensigtsmæssigt i forhold til de seniorer, som må trække sig tilbage før folkepensionsalderen.

Middellevetiden for ældre har været stigende siden midten af 1990'erne. Samtidig har vi i de seneste år set en stigende beskæftigelse blandt seniorer. Et vigtigt spørgsmål er i den sammenhæng i hvor høj grad, at den stigende levetid modsvares af flere raske leveår på arbejdsmarkedet, og om dette bør give anledning til justeringer i pensionssystemet.

Et centralt element i det danske pensionssystem er princippet om at regulere folkepensionsalderen i takt med levetiden (levetidsindeksering). Det er vigtigt for holdbarheden af de offentlige finanser, da det bidrager til øget arbejdsudbud og skatteindtægter samtidig med, at det reducerer de offentlige udgifter til pension.

For at sikre fortsat bred opbakning til en stigende folkepensionsalder, og i lyset af undersøgelserne af sammenhængen mellem levetid og raske leveår, kan det være relevant at se på de langsigtede virkninger af princippet om levetidsindeksering.

De relativt komplekse regler for tilbagetrækning kan gøre vanskeligt for den enkelte at overskue mulighederne for at trække sig tilbage. Seniortænknetanken (2018) pegede i sine anbefalinger på et muligt behov for en forenkling af reglerne, så pensionsområdet bliver mindre indviklet. Det gælder også for de personer, der gerne vil arbejde ved siden af folkepensionen. Her er det vigtigt med et let og gennemsigtigt system, hvor den enkelte kan gennemskue de økonomiske konsekvenser ved at arbejde ved siden af folkepensionen.

På baggrund af ovenstående og med afsæt i *Aftale om ret til seniorpension for nedslidte* nedsætter regeringen derfor en kommission for tilbagetrækning og nedslidning, som får til opgave, at:

1. Undersøge fordele og ulemper ved anciennitetsbaseret modeller for tidligere tilbagetrækning (differentieret pensionsalder).
2. Undersøge sammenhængen mellem udvikling i levetid og antal raske leveår på tværs af befolkningsgrupper (fx uddannelsesgrupper), herunder hvordan den stigende levetid påvirker seniorers muligheder for at blive længere på arbejdsmarkedet. Det skal undersøges, om der er danskere som lever længere blandt andet pga. et bedre sundhedsvæsen, men som ikke nødvendigvis af den grund kan arbejde længere.

3. Afdække virkningerne af en lempeligere levetidsindeksering, så folkepensionsalderen stiger i et langsommere tempo for årgange, som går på pension fra 2040. Kommissionen skal ligeledes afdække konsekvenserne ved forslag om, at pensionsalderen fastfryses ved 70 år i 2040. Konkrete forslag til justeringer skal balancere hensynet mellem den forventede pensionsperiode og udviklingen i holdbarheden af de offentlige finanser.
4. Undersøge mulighederne for nye former for forsikringsordninger for nedslidte, fx i regi af ATP.
5. Følge op på Seniortænketankens anbefaling om at en kommission skal se på borgerrettet forenkling af reglerne i pensionssystemet, og at pensionssystemet samtidig er indrettet, så det i højere grad kan betale sig at fortsætte med at arbejde. Kommissionen kan tage udgangspunkt i Seniortænketankens guidelines.
6. Undersøge omfanget af negative incitamenter til pensionsopsparing som følge af høje sammensatte marginale skatte- og aftrappingsprocenter på udbetalingstidspunktet for personer, som for eksempel modtager supplerende pensionsydelse, boligydelse, varmetillæg og/eller helbrestillæg. Forslag til løsningsmodeller kan inkludere ændringer både på indbetalings- og udbetalingstidspunktet.

Kommissionen skal udarbejde anbefalinger til konkrete regelændringer, i det omfang der identificeres uhensigtsmæssigheder i pensionssystemet.

Kommissionens anbefalinger kan ikke forværre de offentlige finanser frem mod 2040, hvor der er udsigt til vedvarende strukturelle underskud på de offentlige finanser (den såkaldte hængekøjeudfordring). Kommissionens anbefalinger kan indebære lempelser frem mod 2040, såfremt kommissionen anviser konkrete forslag til finansiering inden for pensionssystemet. Fra 2040 kan anbefalingerne indebære lempelser forudsat, at finanspolitikken er holdbar.

Kommissionens arbejde og anbefalinger skal bygge på Finansministeriets regneprincipper.

Kommissionen skal bestå af uafhængige sagkyndige. Kommissionen betjenes af et selvstændigt sekretariat bestående af medarbejdere fra de relevante ministerier, og sekretariatslederen udpeges af kommissionen.

Kommissionen skal afslutte sit arbejde med afrapportering til regeringen og forligspartierne bag *Aftale om ret til seniorpension for nedslidte* senest i 1. kvartal 2022.

Appendiks 1B

Bruttoliste over forenklingsforslag

Kommission har modtaget en lang række forslag til regelforenklinger fra den nedsatte følgegruppe, der løbende har givet indspark til Kommissionens arbejde. Desuden har Kommissionen modtaget input til regelforenklinger fra Akademikerne, Faglige Seniorer, Fagbevægelses Hovedorganisation, Forsikring & Pension, Kommunernes Landsforening, Udbetaling Danmark samt en række enkeltpersoner, som har indsendt forslag til Kommissionens sekretariat.

Kommissionen vil gerne takke alle for de mange indkomne forenklingsforslag, som er samlet og anonymiseret nedenfor.

Alle tilsendte forslag er blevet drøftet. Kommissionen har vurderet de indkomne forslag ud fra forskellige parametre, herunder forslagernes effekt, økonomi, arbejdsudbud, sociale profil mv., samt om forslaget samlet set bidrager til forenkling, *jf. forenklingsafsnittet i kapitel 1*. Desuden er der foretaget en vurdering af, om forslagene ligger uden for Kommissionens kommissorium eller fokusområde. Som det fremgår af listen, er det ikke entydigt, hvad der forstås ved begrebet "forenkling" og hvad, de forskellige interessenter mener vil forenkle pensionssystemet.

Kommissionen har ikke arbejdet videre med forslag, der angår nyligt vedtagne ordninger som førtidige tilbagetrækningsordninger. Det skyldes dels, at ordningerne er så nye, at det ikke er muligt at få valide data på ordningernes effekt, dels at ordningerne allerede har indbyggede stilleskruer, så ordningerne kan justeres, hvis behovet skulle vise sig, *jf. kapitel 4*. Kommissionen har heller ikke arbejdet videre med forenklingsforslag, der alene er tekniske eller administrative forslag, idet de falder uden for Kommissionens fokusområde, selv om de isoleret set kan være fornuftige nok at implementere.

Elementer og tankegods fra mange af de modtagne forslag indgår helt eller delvist i Kommissionens anbefalinger.

Tabel 1B.1. Bruttoliste med indkomne forenklingsforslag

Forslaget	Beskrivelse af forslag
Pensionsalder, levetid og raske leveår	
1. Fastfrysning af folkepensionsalderen ved 70 eller 72 år	Folkepensionsalderen fastfryses på 70, alternativt 72, år i 2025. Forslagsstilleren anfører, at man ikke har den fornødne viden om den generelle levetidsalder efter 2025.
Incitament til beskæftigelse og tilbagetrækning	
2. Fjernelse af ægtefællemodregning	Det foreslås at fjerne ægtefællemodregningen i folkepensionen/pensionssystemet generelt. Forslaget indebærer, at beregningen af pension, herunder pensionstillæg, bliver uafhængig af partnerens arbejdsindkomst.

Tabel 1B.1. Bruttoliste med indkomne forenklingsforslag

Forslaget	Beskrivelse af forslag
	Forslagsstilleren anfører, at forslaget skal understøtte, at flere bliver længere på arbejdsmarkedet eller vælger at arbejde flere timer, hvilket vil skabe højere disponibel indkomst for de påvirkede par og skabe borgernær forenkling. Herudover anføres, at forslaget også kan tilskynde til omlægning af pensionsopsparing til aldersopsparing, som indgår fuldt ud i den skattepligtige indtægt ved indbetaling (frem for en fradragsberettiget pensionsordning). Med den eksisterende regel kan omlægning fra fradragsberettiget indbetaling til aldersopsparing føre til en forøget personlig indkomst, som kan reducere pensionen for en ægtefælle eller samlever. Forslaget påvirker derimod ikke aldersopsparingens betydning for udmålingen af ydelser, der er baseret på husstandsindkomst, så som boligstøtte og tilskud til økonomisk friplads. Forslagsstilleren peger på, at merudgiften evt. vil kunne finansieres ved at nedsætte grundpensionen til 40.000 kr. som minimumsret-tighed for de mest formuende.
3. Fjernelse af modregning i pension ved arbejdsindkomst	Det foreslås at fjerne modregningen i egen pension som følge af egen arbejdsindkomst. Forslagsstilleren anfører, at de økonomiske barrierer for at lægge flere arbejdstimer på arbejdsmarkedet her- ved fjernes, hvis man fortryder sin tilværelse som pensionist. Forslagsstilleren anfører endvidere, at det er uhensigtsmæssigt, at personer, der vil arbejde efter pensionsalderen og har sparet op i kollektive eller individuelle pensionsordninger, rammes af meget høje sammensatte marginalskatter. Forslagsstilleren peger på, at man på den korte bane kan lette i modregningssatserne både gennem højere bundfradrag eller lavere nedsættelsesprocenter, men at målet på lang sigt bør være at ad- skille pensionsindtægter og arbejdsindtægter, så der ikke modreg- nes, hvis man har arbejds- og andre pensionsindtægter sideløbende med pensioner.
4. Færre tilbagetræknings- ordninger	Det foreslås at reducere antallet af tilbagetrækningsordninger. Forslaget begrundes med, at det er komplekst for borgeren at navi- gere i de mange tilbagetrækningsordninger med hver sin mål- gruppe, der eksisterer i dag.
5. Afskaffelse af tidlig pension	Det foreslås at afskaffe tidlig pension.

Tabel 1B.1. Bruttoliste med indkomne forenklingsforslag

Forslaget	Beskrivelse af forslag
	Forslaget begrundes af forslagsstilleren med, at fleksjob og seniorpension er bedre alternativer end tidlig pension. Ved fleksjob bevarer tilknytningen til arbejdsmarkedet, mens der tages hensyn til den enkeltes ressourcer. Ved seniorpension kan der tages hensyn til borgerens erhverv, og den kan tildeles tidligere.
6. Afskaffelse af efterlønsordningen ved en gradvis udfasning	Det foreslås hurtigst muligt at afskaffe efterlønsordningen ved en gradvis udfasning, således at efterløn afskaffes for personer under 40/50 år. Forslagsstilleren begrundes forslaget med, at unge mennesker har svært ved at overskue reglerne og derfor ikke indbetaler til efterlønsordningen, samt at ordningen alligevel forringes i takt med de voksende arbejdsmarkedspensioner og forøgelsen af efterlønsalderen.
7. Ved sammenlægning af pensionsordninger beholdes den laveste pensionsudbetalingsalder	Det foreslås, at man ved sammenlægning af pensionsopsparingsordninger skal kunne beholde den lavest mulige pensionsudbetalingsalder uanset tidspunkt for sammenlægning. I dag gælder det, at man beholder den laveste pensionsudbetalingsalder ved sammenlægning af arbejdsmarkedspensionsopsparingsordninger, hvis man sammenlægger inden for tre år efter jobskifte. Dette gælder kun for seneste jobskifte og for ordninger oprettet i forbindelse med ansættelsesforholdet. Forslagsstilleren begrundes forslaget med, at en udvidelse til alle sammenlægninger vil gøre det lettere for den enkelte at overskue tilbagetrækningsmulighederne før pensionsalderen og samtidig skabe incitament til at samle pensionsopsparinger. Forslagsstilleren begrundes endvidere forslaget med, at ændringen vil gøre det enklere for borgerne, da de vil kunne få alle midler fra pensionsopsparing ud ved samme alder, hvis de trækker sig tilbage før folkepensionsalderen. Forslagsstilleren anfører, at forslaget potentielt vil kunne bevirke, at flere vil trække sig tidligere tilbage, men forventer på trods heraf ikke et provenutab for det offentlige.
8. Målretning af ekstra pensionsfradrag ved opsparing	Det foreslås, at målretningen af det ekstra pensionsfradrag flyttes tættere på folkepensionsalderen, samtidig med at satsen for fradraget øges. Hensigten er, at der skal være gode incitamenter for opsparing og mindre straf for at opspare til sin egen forsørgelse i alderdommen.

Tabel 1B.1. Bruttoliste med indkomne forenklingsforslag

Forslaget	Beskrivelse af forslag
	Endvidere foreslås, at perioden med det høje fradrag udvides fra 15 til 20 år, samt at det lave fradrag i årene forinden reduceres fra 12 til 9,75 pct., og grænsen for maksimalt fradrag reduceres.
Incitament til opsparing og ydelser til pensionister	
9. Sanering af ydelser for folkepensionister	Forslagsstilleren anfører, at de mange tillæg til pensionen øger målretningen, men gør systemet komplekst. Det foreslås at undersøge mulighederne for at forenkle tillæggene, da det kan være svært for borgerne at gennemskue, hvilke tillægsydelser der er ret til efter overgang til pension. Forslagsstilleren foreslår fx at bevare grundbeløb og pensionstillæg, men at slå tillægsydelserne (mediecheck, varmetillæg, helbredstillæg og ældrecheck) sammen, eller kun at bevare grundbeløb og slå pensionstillæg og tillægsydelser sammen til ét tilskud, der målrettes den gruppe, der ikke har egen alternativ opsparing til pensionsopsparing.
10. Udvidelse af værdier, der medtages i formuevurderingen og ensretning af formuevurdering på tværs af folkepensionsydelser	Forslagsstilleren anfører, at formue i dag ikke indgår i grundlaget for ret til pensionstillæg, og der alene indgår likvid formue i formueopgørelsen ved vurderingen af ældrecheck og helbredstillæg. Det gør det muligt for "rige" pensionister, der har formue i fast ejendom, at modtage disse tillæg. Forslagsstilleren foreslår, at formueopgørelsen på pensionsområdet justeres med henblik på, at personligt tillæg og andre tillæg i højere grad kan målrettes pensionister uden formue i fast ejendom eller pensionsopsparing, der ikke kommer til udbetaling.
11. Reducering eller afskaffelse af boligydelse	Forslagsstilleren foreslår at afskaffe boligydelsen eller alternativt at reducere boligydelsen for borgere med formue/pensionsopsparing. Forslagsstilleren angiver, at der bør ses på, om retten til boligydelse for nogle målgrupper kan ændres til boligsikring, fx for pensionister, der modtager boligydelse som almindelige lejere eller andelshavere. Det angives herudover, at det i den forbindelse kan undersøges, om de særlige regler for pensionister, der bor i kommunale servicetilbud, kan fortsætte uændret.
12. Forenkling eller omlægning af varmetillægget	Forslagsstilleren anfører, at varmetillægget for mange pensionister er en relativt lille andel af deres indkomst, men er relativt komplekst for både borgeren og i administration. Det foreslås at forenkle ordningen ved at lade den basere sig på objektive kriterier

Tabel 1B.1. Bruttoliste med indkomne forenklingsforslag

Forslaget	Beskrivelse af forslag
	frem for konkrete varmeregninger. Alternativt foreslås det at omlægge varmetillægget til en af de eksisterende ydelser.
13. Udfasning af ældrecheck	Forslagsstilleren foreslår, at der ses på konsekvenserne af at udfase ældrechecken. Forslaget begrundes med, at udfasning af ældrechecken vil tilskynde til opsparing til pension.
14. Afskaffelse af seniorpræmie	Forslagsstilleren foreslår at afskaffe seniorpræmien. Forslaget begrundes med, at ordningen tilgodeser den ældre generation på arbejdsmarkedet frem for de unge.
15. Helt eller delvis fjernelse af modregning af indbetalinger til aldersopsparing i beregningen af overførselsindkomster	Forslagsstilleren peger på, at der eksisterer utilsigtede problemer med modregning ved aldersopsparing, fordi indkomstafhængige ydelser i pensionsopsparerens familie nedjusteres, idet omlægning fra fradragsberettigede pensionsindbetalinger til aldersopsparingsindbetalinger fører til, at den personlige indkomst forøges. Det gør det svært for pensionsselskaberne at vurdere, om opspareren har råd til at indbetale til aldersopsparing, hvorfor potentialet af ordningen ikke er fuldt udnyttet. Forslagsstilleren foreslår på den baggrund, at indbetalinger til aldersopsparing ikke skal påvirke aftrapning af overførselsindkomster. Forslagsstilleren peger på, at forslaget understøtter, at det bliver nemmere at anbefale og udrulle aldersopsparingen for brede grupper, der ikke betaler topskat, og at det samtidig vil lette pensionsselskabernes krav til rådgivning.
16. Samordning af pensionistnedslag i ejendomsværdiskat med boligydelse og varmetillæg	Forslagsstilleren foreslår, at regelsættene omkring nedslaget i ejendomsværdiskatten for ejere og boligydelsen for lejere knytter sig til pensionisters boligsituation. Forslagsstiller efterspørger, at Kommissionen undersøger, hvem en sådan regelændring vil påvirke.
17. Bedre mulighed for at ændre skattekode af overskydende indskud ved indbetaling over beløbslofter uden strafgift/beskatning af indskud	Forslagsstilleren foreslår, at der skabes bedre mulighed for at ændre skattekode på indskud for pensionsindbetalinger til aldersopsparing i flere selskaber, da de gældende regler vurderes at være uflexible. Hvis en person f.eks. har indbetalt for meget til aldersopsparing og først opdager det i det efterfølgende år, koster det således en strafgift på 4 pct. at overføre det overskydende beløb til det korrekte år. Det anføres, at det er en værnsregel fra dengang beløbet var 30.000 kr. pr. år for alle aldersgrupper. Forslaget skal understøtte, at det bliver billigere for borgeren at flytte indbetalinger over loftet og reducere behovet for kundekontakt i pensionsselskaberne.

Tabel 1B.1. Bruttoliste med indkomne forenklingsforslag

Forslaget	Beskrivelse af forslag
18. Mulighed for at pause ratepensionen efter påbegyndt udbetaling	Forslagsstilleren foreslår at ændre reglerne, således at udbetalinger fra ratepension fremover kan sættes på pause efter påbegyndt udbetaling med henblik på at skabe større incitament til at påbegynde udbetaling. Som begrundelse for forslaget anføres, at reglerne skal understøtte, at ratepensionerne i større grad kommer til udbetaling, giver mulighed for større fleksibilitet i tilbagetrækningsbeslutningen, og samtidig gøre det mere fleksibelt at kombinere arbejde og pension.
19. Indekseringen af folkepensionsalderen bevares, men der indføres en konstant alder for mulig udbetaling af private- og firmapensioner	Forslagsstilleren foreslår, at der indføres en fast alder, hvorfra man kan få udbetalt de private pensioner, med henblik på at gøre systemet mere gennemskueligt for den enkelte i forhold til, hvornår det kan betale sig at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet og overgå til pension. Som begrundelse for forslaget anføres, at de eksisterende regler reducerer incitamenterne til at spare op. Visse borgere forventer ikke at blive så gamle, at de får gavn af deres pensionsopsparing på grund af stigningen i pensionsalderen, og hæver derfor de private pensionsordninger før tid.
20. Fjernelse af reglerne for diskvalificerende udbetaling	Forslagsstilleren anfører, at reglerne afskærer muligheden for at flytte tidligere opsparing med løbende udbetaling til aldersopsparing for at undgå modregning. Det sker ved at afskære personer fra at indbetale det høje beløb til aldersopsparing, hvis man i perioden 10 år før pensionsalderen har modtaget løbende udbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger. Forslagsstilleren anfører, at reglen skader muligheden for fleksibel tilbagetrækning, da den forhindrer, at man kan bruge aldersopsparing samtidig med delvis tilbagetrækning. Forslagsstilleren begrundet forslaget med, at det vil øge mulighederne for fleksibel tilbagetrækning, og at fjernelsen vil gøre aldersopsparingen mere enkel at administrere og rådgive om for selskaberne og forstå for borgerne. Forslagsstiller bemærker, at staten forventer, at dette vil medføre betydelig spekulation.
21. Samordning af modregningsreglerne for pensionsformuer, så der ikke	Forslagsstilleren påpeger, at der er forskel i modregningsreglerne for pensionsopsparing mellem tidlig pension og efterløn. Ved tidlig

Tabel 1B.1. Bruttoliste med indkomne forenklingsforslag

Forslaget	Beskrivelse af forslag
gøres forskel mellem søjle 2 og søjle 3 i efterløn	pension modregnes man ens, uanset om der er tale om arbejds-markedspension (søjle 2) eller privat pensionsopsparing (søjle 3). Ved efterløn afhænger modregningssatsen derimod af, om der er tale om opsparing i søjle 2 eller søjle 3. Forslagsstilleren begrundet forslaget med, at personer, der er berettiget til både efterløn og tidlig pension, således skal forholde sig til forskellige modregningsregler og forskellige satser, hvilket gør det vanskeligt at gennemskue hvilken af de to ordninger, der er mest attraktiv. En ensretning vil gøre det lettere for borgerne at overskue konsekvenserne af deres valg om tidligere tilbagetrækning. Dette vil også gøre det lettere at sammenligne efterløn og tidlig pension.
22. Harmonisering af beløbsgrænser for ratepension, aldersopsparing og grænse for opfyldningsfradrag	Forslagsstilleren påpeger, at forskellige beløbsgrænser i pensionsbeskatningsloven gør rådgivningsopgaven mere kompleks for selskaberne. Eks.: • Loft for indbetaling på ratepension: 58.500 kr. • Grænse for opfyldningsfradrag: 53.800 kr. • Høj indbetalingsgrænse for aldersopsparing: 52.400 kr. Begrundelsen for forslaget er, at ensretning af beløbsgrænserne gør rådgivningen af borgerne mere simpel, og risikoen for fejl mindskes.
23. Informationstiltag på pensionsinfo.dk, der understøtter selskabernes indsats for at få medlemmerne til at tage aktivt stilling til aldersopsparing	Forslagsstilleren påpeger, at det kan være svært for selskaberne at få medlemmerne i tale og yde den tilstrækkelige rådgivning, fordi medlemmerne i mange tilfælde ikke reagerer på selskabernes henvendelser. Tiltag på pensionsinfo.dk skal øge medlemmernes opmærksomhed på at tage denne dialog med deres pensionsselskab.
24. Indførelse af et modregningsloft eller grænse for den sammensatte marginalsat	Forslagsstilleren foreslår, at der indføres et loft over, hvor meget man maksimalt kan blive modregnet i og beskattet af sin pensionsopsparing, f.eks. udmøntet som modregningsloft. Forslaget skal sikre, at det danske pensionssystem og samspillet mellem de private og de offentlige pensioner og ydelser indrettes, så det altid kan betale sig at spare op til pension. Samme effekt vil kunne opnås ved at indføre en maksimal grænse for den sammensatte marginalsat på eksempelvis 60%. Når denne grænse overskrides, skal ikke ske yderligere nedsættelse af tillæg eller ydelser.

Tabel 1B.1. Bruttoliste med indkomne forenklingsforslag

Forslaget	Beskrivelse af forslag
25. Undgå dobbeltaftrapning	Forslagsstilleren begrundes forslaget med, at årsagen til de høje sammensatte marginalsatter er, at der ved særlige indkomstniveauer foretages nedsættelser i flere pensionsydelser og tillæg på én gang. Det betyder sammensatte marginalsatter på over 90 pct., hvilket nedsætter incitamentet til at spare op i pensionsordninger eller til at arbejde sideløbende med modtagelse af sociale pensioner.
26. Forhøjelse af de eksisterende fradrag forud for beregning af indkomster, der medfører nedsættelser af tillæg og ydelser	Forslagsstilleren foreslår at forhøje bundfradragene på samtlige tillæg og ydelser. Det vil medføre, at mange flere pensionister helt undgår nedsættelse som følge af supplerende indkomster. Alternativt anbefales det at reducere nedsættelsesprocenterne, så virkningen af modregningen lettes. Forslagsstilleren begrundes forslaget med, at de nuværende regler for beregning af indkomster, der fører til nedsættelse af tillæg og ydelser, er komplekse.
27. Etablering af en fælles beregningsmodel på alle tillæg/ydelser, som indeholder indkomstafhængige elementer	Forslagsstilleren begrundes forslaget med, at meget tyder på, at tilgængelighed til information i sig selv øger incitamentet til at øge arbejdsindkomster eller indkomster fra supplerende pensionsordninger. Forslagsstilleren foreslår, at man opstiller en samlet beregningsmodel, som vil give oplysninger om skat, tillæg eller ydelser. Det vil for den enkelte opleves som en væsentlig forenkling af de nuværende regler om modregning og nedsættelse som følge af andre indtægter.
Andet	
28. Etablering af register med løbende oplysninger om anciennitet til tidlig pension	Forslagsstilleren foreslår, at der oprettes et register, hvor borgerne løbende kan se, hvor meget arbejdsmarkedsanciennitet de har opnået til tidlig pension.
29. Delvis pension	Forslagsstilleren foreslår at øge fleksibiliteten for seniorer ved at gøre det muligt at tage selvfinansieret delvis pension i 5 år før folkepensionsalderen. Denne mulighed bør også omfatte den gruppe, der er ramt af 3-års-reglen i dag. Forslagsstilleren foreslår endvidere, at Kommissionen ser på samspilsproblematikker med andre overførsler for at undgå at bl.a. restriktionen på indbetaling til aldersopsparing – hvis en fradragsbaseret pension er under udbetaling – forhindrer anvendelse af delvis pension. Forslagsstilleren argumenterer for, at forslaget skal imødekomme den gruppe af seniorer, som vælger at stoppe helt på arbejdsmarkedet pga. 'krav' eller

Tabel 1B.1. Bruttoliste med indkomne foreklingsforslag

Forslaget	Beskrivelse af forslag
	kultur om fuldtidsarbejde, men som egentlig gerne vil arbejde længere.
30. Brancheundersøgelser af udrulning af aldersopsparing	En forslagsstiller foreslår en årlig redegørelse fra branchen over udbredelse og potentiale for aldersopsparing. Forslagsstilleren opfordrer endvidere pensionsbranchen til at udarbejde retningslinjer for udarbejdelse af medlemsanalyser, der kan understøtte selskabernes valg af implementering af aldersopsparing. Forslagsstilleren foreslår endelig, at pensionsselskaberne mindst hvert femte år skal offentliggøre bestandsanalyser på deres hjemmesider, der afdækker hvor stor en andel af medlemmerne, som vil have gavn af omlægning til aldersopsparing givet de nuværende skatteregler. Forslagsstilleren anfører som forudsætning, at selskaberne får adgang til de registerdata, der kræves for at gennemføre sådanne analyser. Oplysningerne skal gives efter "følg eller forklar princippet", dvs. vælger selskabet ikke at informere, skal der gives en begrundelse. En anden forslagsstiller foreslår, at pensionsselskaberne hvert femte år skal offentliggøre analyser, der afdækker andelen af medlemmer, som vil have gavn af omlægning til aldersopsparing givet de nuværende skatteregler.
31. Afskaffelse af afgørelse om afslag for ældrechecken for en nærmere bestemt gruppe	Forslagsstilleren foreslår, at der ikke udsendes afslag på ældrechecken, da det ikke er en ydelse, man ansøger om. Udbetaling Danmark sender årligt 775.000 breve og får 60.000 opkald vedr. afslag på ældrechecken. Dette forekommer for forslagsstilleren unødvendigt og skaber unødigt utilfredshed og forvirring hos borgerne, da ældrechecken ikke er en ydelse, man ansøger om.
32. Modregning af invalidepension i ressourceforløbsydelse	Forslagsstilleren anfører, at modregningen i ressourceforløbsydelse i dag er 100 pct., hvilket kan medføre en betydelig indkomstnedgang for personer, som modtager ressourceforløbsydelse. Tiltaget var tiltænkt at ramme kontanthjælpsmodtagere. Forslagsstilleren foreslår at sænke modregningen i invalidepension i ressourceforløb til 30 pct. Forslagsstilleren skønner, at det vil medføre beskedne provenueffekter.

Tabel 1B.1. Bruttoliste med indkomne foreklingsforslag

Forslaget	Beskrivelse af forslag
33. Iværksættelse af informationskampagne om værdien af seniorarbejdskraft	Forslagsstilleren foreslår en kampagne, der skal fremme konkrete værktøjer, der kan bidrage til en kulturændring på arbejdspladserne med henblik på, at flere seniorer kan og har interesse i at blive længere på arbejdsmarkedet.

PENSIONSSYSTEMET I DAG OG I FREMTIDEN

2

Et stærkt pensionssystem

Danmark har grundlæggende et stærkt pensionssystem med både en solid offentlig forsikring for indkomstdækning i alderdommen og et solidt system for pensionsopsparing suppleret med førtidige tilbagetrækningsordninger. I takt med at det opsparingsbaserede system gradvist modnes, vil nye pensionister opnå en endnu bedre indkomstdækning. Det forventes, at indkomstfremgangen for pensionisterne vil fortsætte frem til efter midten af dette århundrede.

Det samlede pensionssystem er komplekst og rummer dilemmaer. Det hænger sammen med, at der på den ene side sker en omfordeling ved, at offentlige pensioner målrettes personer med lav indkomst. Måltreningen skaber på den anden side incitamentsproblemer, da det mindsker tilskyndelsen til pensionsopsparing og beskæftigelse som pensionist. Pensionssystemet indeholder derfor også ordninger og regler, som forsøger at håndtere de modsatrettede formål. Den svære balance mellem de modstridende hensyn er vigtig at opretholde, så der fortsat er bred opbakning til det samlede pensionssystem.

Kapitlet beskriver det samlede pensionssystem, dvs. både tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet via forskellige exit-ruter som fx førtidspension, tidlig pension, folkepension mv., og pensionisternes indkomstforhold, som er bestemt af både egen opsparing og offentlige pensionsydelse. Kapitlet behandler både systemet, som det ser ud i dag med hensyn til opsparing, tilbagetrækning og indkomstforhold, samt systemet i fremtiden baseret på en ny langsigtet fremskrivning af befolkningens indkomster og pensionsforhold.

Et pensionssystem med mange veje og ordninger sikrer alle i alderdommen

Et pensionssystem kan enten være skattefinansieret, opsparingsbaseret eller, som det danske, have begge elementer. Ved det skattefinansierede pensionssystem betales et givet års pensioner ud af samme års skatteindbetalinger (på engelsk kaldet et pay-as-you-go pensionssystem). Ved et opsparingsbaseret system indbetaler den enkelte til en pensionsopsparing i den erhvervsaktive alder og modtager pensionsudbetalinger fra pensioneringstidspunktet.

På udbetalingssiden er der for opsparingsbaserede pensioner en direkte sammenhæng mellem alderen ved starten af udbetalingsperioden og den årlige pension, som kan finansieres ud af den opsparede formue. Ved en højere udbetalingsalder kan der udbetales større årlige pensioner. Det følger dels af, at indbetalingsperioden bliver længere – og formuen således større – når udbetalingsalderen stiger og dels af, at den forventede udbetalingsperiode bliver kortere.

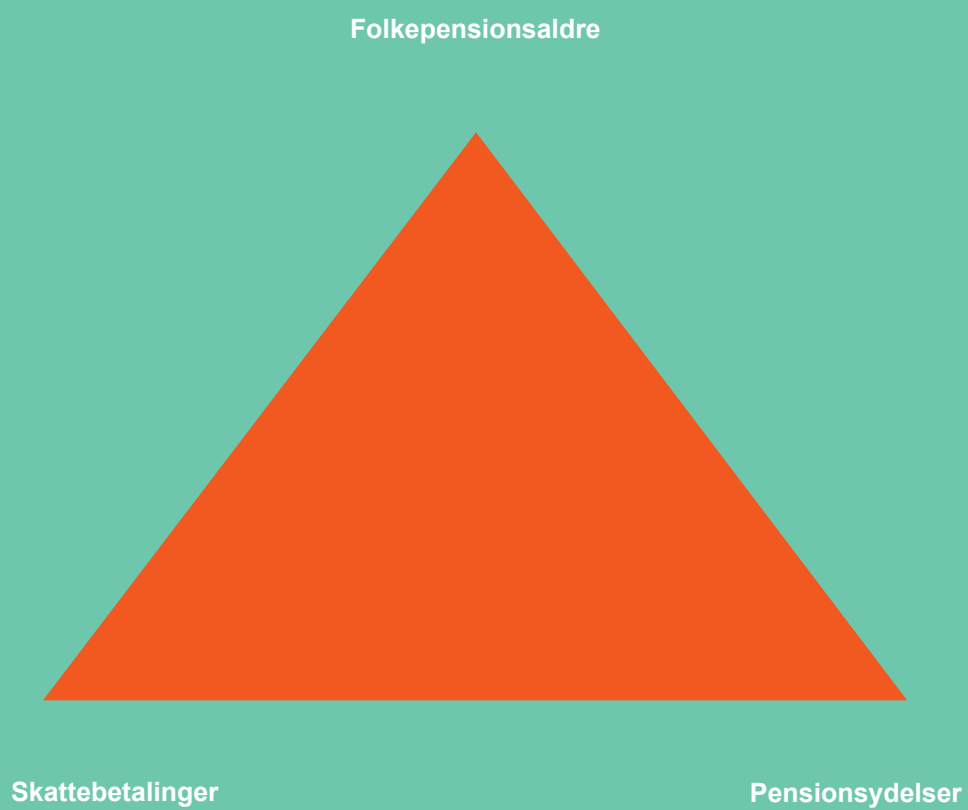
For det offentlige system er det en politisk beslutning, der afgør både pensionsalder og ydelse. Der kan principielt vælges både lav udbetalingsalder (folkepensionsalder) og høj årlig ydelse. Det vil betyde, at en stor andel af de samlede offentlige udgifter vil blive anvendt til pension. For de erhvervsaktive, som finansierer de offentlige pensioner, er det vigtigt, at denne prioritering kan ses som et "løfte" til en tilsvarende prioritering i fremtiden, hvor de selv skal gøre brug af pensionssystemet. Det omtales ofte som en social kontrakt mellem generationerne.

Der er risiko for, at den sociale kontrakt udfordres, når levetiden stiger. Det hænger sammen med, at hvis den årlige offentlige pensionsydelse stiger i takt med indkomstudviklingen, vil en stadig større andel af den samlede skattebetaling skulle anvendes til pension, når levetiden stiger blandt de ældre, hvis ikke folkepensionsalderen også justeres. Det skyldes, at lavere dødelighed blandt ældre øger antallet af pensionister relativt til resten af befolkningen og herunder de erhvervsaktive. Det betegnes ofte som det demografiske pres på pensionssystemet.

For at gøre den sociale kontrakt robust er det vigtigt, at politikerne i tide tager hånd om det demografiske pres og gør det på en måde, der opfattes som retfærdig af de nuværende erhvervsaktive. Der er tre principielle muligheder for at løse det demografiske pres på pensionssystemet: For det første at øge beskattningen af de erhvervsaktive (eller sænke andre offentlige udgifter), for det andet at hæve folkepensionsalderen, eller for det tredje at sænke den årlige offentlige pensionsydelse relativt til indkomsten i økonomien. *jf. figur 2.1.*

FIGUR 2.1.

Pensionssystemet – en trekant af balancer



Det danske pensionssystem bliver ofte betegnet som et af de bedste pensionssystemer i verden.¹ Det afspejler, at Danmark gennem mange år har opbygget ordninger og systemer, som tilsammen sikrer gode balancer ift. levestandarder for pensionister, sundhedsmæssige hensyn og en holdbar samfundsøkonomi på langt sigt. I Danmark har man valgt en forholdsvis høj (fremtidig) folkepensionsalder med en relativt stram indeksering til levetiden for at håndtere udfordringen fra det demografiske pres. Omvendt er folkepensionsydelsen høj og har en relativ lempelig indeksering, da ydelserne årligt reguleres med udviklingen i de generelle lønninger.²

Kommissionen har identificeret en række dilemmaer og styrker ved pensionssystemets indretning, *jf. kapitel 1*. På den baggrund har dette kapitel fokus på, hvordan det eksisterende pensionssystem i dag og i fremtiden opfylder følgende centrale balancer og hensyn:

- **Den sociale kontrakt mellem generationerne.** Er den fremtidige folkepensionsalder og de fremtidige pensioner retfærdige og passende med det nuværende system?
- **Fordelingen af pensionsperioder på et givet tidspunkt.** Tager det nuværende system også fremover tilstrækkeligt hensyn til forskelle i levealder inden for en fødselsårgang?
- **Sammensætning af pensionsindkomst på et givet tidspunkt.** Sikrer den nuværende indretning af folkepensionen og modningen af de opsparingsbaserede pensioner en tilstrækkelig indkomstsikring for alle grupper fremover?
- **Fordelingen af pensionsindbetalinger på et givet tidspunkt.** Er der grupper som kan, men ikke får sparet op til pension, og som derved bidrager mindre end andre til fællesskabet?

Hovedkonklusionerne fra Kommissionens afdækning er opsummeret i boks 2.1.

¹ Mercer (2021): *Global Pension Index 2021 - Pension reform in challenging times*.

² Se *Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* (2018).

Boks 2.1 Opsummering af Kommissionens afdækning af pensionssystemets indretning i dag og i fremtiden

- 1. I international sammenhæng har Danmark udsigt til den højeste folkepensionsalder:** Blandt OECD-landene er Danmark et af få lande, som indekserer folkepensionsalderen én til én med udviklingen i levetiden. Samtidig er Danmark blandt de lande, hvor pensionisterne har udsigt til de højeste pensioner i forhold til deres erhvervsindkomst, og er et af få lande, hvor de offentlige pensionsydelse automatisk reguleres op med lønudviklingen.
- 2. Førtidige tilbagetrækningsordninger bidrager til at udjævne forskelle i pensionsperioder som følge af forskelle i levetid inden for generationer:** Det nuværende pensionssystem med én folkepensionsalder og en række førtidige pensionsordninger, som fx førtidspension, gør, at personer på tværs af uddannelse i gennemsnit har omtrent samme forventede restlevetid, når de trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Personer med kort eller ingen uddannelse, som typisk lever kortest, forlader oftere arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen, mens personer med en lang videregående uddannelse, som typisk lever længere, oftere er i fuldtidsbeskæftigelse efter folkepensionsalderen.
- 3. Få pensionister er i lavindkomstgruppen, og indkomstforskellene er lavere blandt pensionister end i resten af befolkningen:** Indkomstsikringen fra folkepensionen og målrettede tillægsydelse, som fx boligydelse, indebærer, at indkomstforskellene blandt pensionister er betydeligt lavere end i hele befolkningen. Ligeledes har meget få pensionister indkomster under lavindkomstgrænsen, og andelen af alle pensionister i lavindkomstgruppen er blandt de laveste i OECD-landene.
- 4. Seniorernes beskæftigelse er stigende, og tilknytningen til arbejdsmarkedet forventes at stige fremover:** Blandt årgange tre år før folkepensionsalderen forlader omtrent halvdelen arbejdsmarkedet via en førtidig tilbagetrækningsordning, som fx efterløn eller førtidspension. I fremtiden forventes flere at blive på arbejdsmarkedet frem til folkepensionsalderen, også selv om folkepensionsalderen forhøjes. Samtidig er der dog også udsigt til, at en større andel vil forlade arbejdsmarkedet via en visiteret førtidig tilbagetrækningsordning (førtidspension og seniorpension), mens de rettighedsbaserede tilbagetrækningsordninger (efterløn og tidlig pension) samlet skønnes at komme til at udgøre en mindre andel i fremtiden.
- 5. Danskerne har store pensionsformuer og har udsigt til stigende pensionsudbetalinger de kommende årtier:** Pensionsopsparing på individuelle depoter udgjorde i 2020 omkring 200 pct. af BNP, mens udbetalinger fra opsparingsbaserede pensioner inkl. tjenestemandspensioner udgjorde ca. 4 pct. af BNP. Det skønnes, at de samlede udbetalinger vil vokse til omkring 6 pct. af BNP i 2040 i takt med modningen af det opsparingsbaserede pensionssystem.
- 6. Der er fortsat en betydelig del af de erhvervsaktive, som ikke eller kun i begrænset omfang, har indbetalinger til en pensionsopsparing:** Pensionsindbetalingerne udgjorde i 2020 omkring 140 mia. kr. (2022-niveau), eller omkring 5-6 pct. af BNP, og godt 70 pct. af de 25-64-årige indbetalte over 6 pct. af bruttoindkomsten til en pensionsopsparing. I fremtiden forventes et nogenlunde uændret samlet indbetalingsniveau, mens indfasningen af Obligatorisk Pensionsordning for overførselsmodtagere vil reducere andelen med meget lave indbetalinger til pension. Fremskrivningen peger dog på, at der under de nuværende forhold fortsat vil være omtrent 15 pct. af de 25-64-årige, som indbetaler under 3 pct. af deres bruttoindkomst til en pensionsopsparing.

Boks 2.1. (fortsat) Opsummering af Kommissionens afdækning af pensionssystemets indretning i dag og i fremtiden

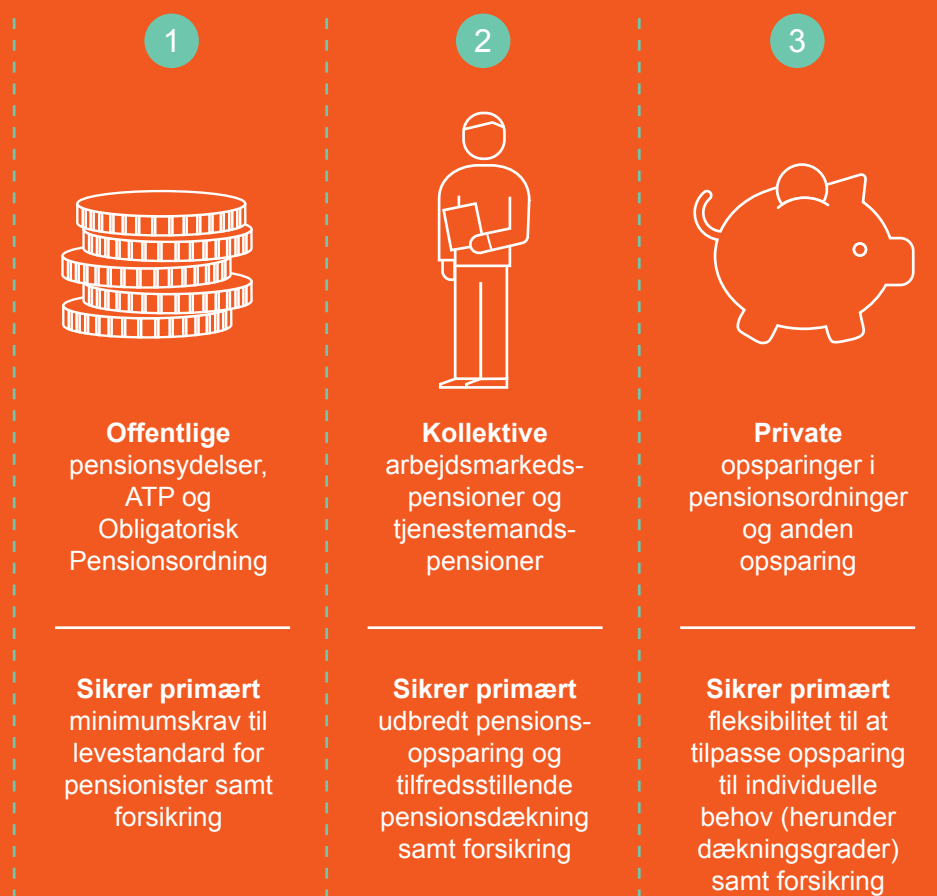
- 7. Ved overgang til folkepension får gruppen med de laveste indkomster i arbejdslivet en højere indkomst som pensionist:** Dækningsgraderne falder gradvist fra lidt over 100 pct. blandt de 10 pct. med de laveste indkomster i den erhvervsaktive alder til omkring 70 pct. blandt de 10 pct. med de højeste indkomster før pensionering. I fremtiden skønnes dækningsgraderne at stige, særligt for mellemindkomstgrupperne.
- 8. Blandt de nuværende pensionister er de gennemsnitlige indkomster omtrent konstante på tværs af alder:** På de ældre alderstrin udgør folkepensionen og boligydelsen en større andel, mens egne pensionsudbetalinger er begrænsede blandt de ældste nulevende pensionister. Indkomstsikringen fra det offentlige pensionssystem fylder dermed op på tværs af alder og forsikrer mod fald i indkomsterne ved stigende levealdre.
- 9. Med modningen af arbejdsmarkedspensionerne vil egne pensionsudbetalinger gradvist komme til at udgøre den største del af pensionisternes indkomster:** Størstedelen af fremtidens pensionister vil fortsat modtage pensionstillægget, men færre vil få det fulde pensionstillæg, og flere vil ligge i og over aftrapningsintervallet. I 2080 skønnes godt 20 pct. af alle pensionister dog fortsat at få det fulde pensionstillæg og godt 15 pct. at modtage den supplerende pensionsydelse (ældrechecken).

2.1 Det danske pensionssystems opbygning

Det danske pensionssystem fremstilles traditionelt som bygget op omkring tre søjler bestående af den offentlige folkepension og de obligatoriske opsparingsbaserede pensioner (søjle I), arbejdsmarkedspensionerne (søjle II) og privat pensionsopsparing (søjle III), *jf. figur 2.2*. Den offentlige folkepension tilgodeser mest personer med lav indkomst og sikrer et minimumsniveau af levestandard for alle pensionister. Arbejdsmarkedspensionerne i søjle II bidrager til, at mange kan opretholde en rimelig dækningsgrad af pensionsindkomst ift. indkomst som erhvervsaktiv, og dermed undgå markante fald i indkomsten ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. De private pensionsordninger i søjle III giver fleksibilitet for den enkelte til at tilpasse opsparingen til specifikke behov og yderligere dækning i pensionsalderen, herunder fx for selvstændige, som ikke er omfattet af arbejdsmarkedspensionerne. Indbetalinger til søjle III er markant lavere end til søjle II. For de fleste vil søjle III således udgøre et supplement til søjle II.

FIGUR 2.2.

Pensionssystemets tre søjler



En styrke ved de opsparingsbaserede elementer i det danske system er desuden, at forvaltningen af pensionsopsparing ligger hos uafhængige finansielle institutioner, primært pensionselskaber, som hjælper til at sikre lave administrationsomkostninger.³ Det giver, set i et internationalt perspektiv, en omkostningseffektiv forvaltning, hvortil kommer, at livrenteprodukter, som udbetales hele livet, sikrer, at den individuelle finansielle "risiko" for at leve længe deles blandt personer i samme pensionselskab.⁴

Frem til udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne på det organiserede arbejdsmarked fra begyndelsen af 1990'erne havde store dele af befolkningen udsigt til en pensionsindkomst bestående af folkepension og ATP (dvs. alene søjle I). Grupper af funktionærer og offentligt ansatte (herunder tjenestemænd) havde herudover en opsparingsbaseret pension i tilknytning til deres ansættelsesforhold.

Indbetalinger til arbejdsmarkedspension for det organiserede arbejdsmarked øgedes gradvist fra 1990'erne til det nuværende niveau på omkring 12 pct. af lønnen i gennemsnit. Personer, der har været omfattet af arbejdsmarkedspension og overgår til pension i de kommende år, vil således – alt andet lige – have en større pensionsformue end generationer, der er ældre end dem selv. Denne proces vil fortsætte frem til midten af dette århundrede, hvor nye pensionister fra det organiserede arbejdsmarked forventes at have haft indbetalinger på de nuværende ca. 12 pct. gennem hele arbejdslivet.

Der er således udsigt til, at yngre generationer af pensionister vil opleve, at pensionsudbetalinger fra opsparingsbaserede pensioner (søjle II og søjle III) fylder mere i deres samlede pensionsudbetaling end for de ældre generationer af pensionister.

Folkepensionen vil dog stadig udgøre en betydelig andel af den samlede pension for den gennemsnitlige pensionist, også når arbejdsmarkedspensionerne er fuldt modnede. Udviklingen betyder samtidig, at den årlige pension for gruppen af pensionister under ét stiger mere end indkomsten for de erhvervsaktive.

Søjle I – Folkepension, ATP og Obligatorisk Pension

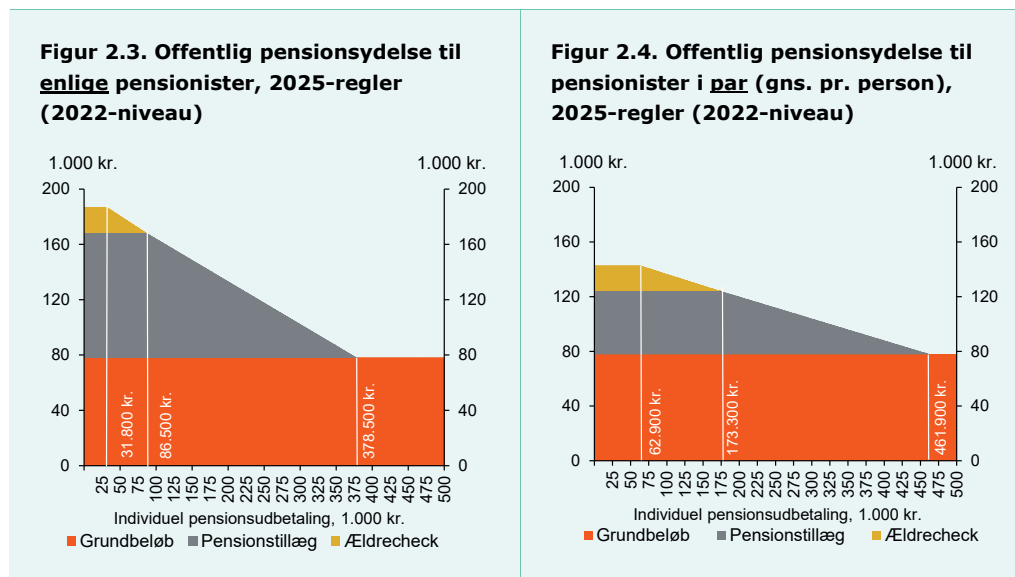
Folkepensionen er universel og gives til alle, som har opnået folkepensionsalderen og lever op til et opholdskrav. Personer, som kun delvist lever op til opholdskravet, har ret til såkaldt brøkpension, *jf. nedenfor*.

Alle i folkepensionsalderen er berettigede til folkepensionens grundbeløb, der ikke aftrappes som følge af udbetalinger fra arbejdsgiveradministrerede eller private pensionsordninger. Ud over grundbeløbet har danske pensionister adgang til folkepensionens pensionstillæg og supplerende pensionsydelse, også kaldet ældrechecken. Pensionstillægget er rettet mod pensionister med lave eller mellemstore indkomster, mens ældrechecken er rettet mod folkepensionister med de laveste indkomster

³ I denne rapport er pensionsinstitutter som livsforsikringselskaber, tværgående pensionskasser og firmapensionskasser generelt omtalt som pensionselskaber.

⁴ Mercer (2021): *Global Pension Index 2021 – Pension reform in challenging times*.

jf. figur 2.3 og 2.4. Disse aftrappes, når anden indkomst – herunder udbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger – overstiger et vist niveau.⁵ Dertil kommer en række målrettede ydelser såsom boligydelse, varme- og helbredstillæg mv., som – ud over at afhænge af indkomst og formue – også afhænger af konkrete udgifter til fx husleje, varme- eller sundhedsudgifter, jf. kapitel 5.



Anm.: Formuegrænsen for modtagelse af ældrechecken udgør 93.000 kr. i 2022. Som en del af finanslovsaftalen for 2019 blev fradragsgrænserne for aftrapning af ældrecheck og pensionstillæg midlertidigt forhøjet med 15.000 kr. Forhøjelsen udfases over 15 år. Figuren viser den samlede pensionsydelse, hvor der alene er taget udgangspunkt i individuel pensionsudbetaling som grundlag for aftrapning. Øvrig skattepligtig indkomst indgår dermed ikke i figurene. For parfamilien er pensionsydelsen vist i gns. pr. person afhængig af parrets samlede pensionsudbetaling, der indgår i indkomstmodregningen, og begge pensionisters pensionsydelser aftrappes.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriets Familietypemodell.

Næsten alle danskere over 16 år har en pensionsopsparing i ATP. ATP betragtes ofte som en del af pensionssystemets søjle I, da det er en lovbasert ordning, som både omfatter alle beskæftigede og personer på overførselsindkomst. ATP-ordningen er baseret på beskæftigelsesomfang, således at størrelsen på indbetalingerne afhænger af bl.a. arbejdstid og arbejdsmarkedstilknytning i stedet for af indkomst. Det ordinære ATP-bidrag er et kronebeløb fastsat af ATP's bestyrelse, og den fulde sats har siden 2016 udgjort 284 kr. pr. måned. Det relativt lave beløb betyder, at opsparingen for de fleste fremover vil udgøre et mindre og mindre supplement til opsparinger i søjle II og III. For en stor del af danske pensionister er ATP på nuværende tidspunkt dog fortsat den eneste tillægspension, de har til folkepensionen.

⁵ Folkepensionens grundbeløb og pensionstillægget er hidtil blevet aftrappet som følge af arbejdsindkomst over hhv. 348.700 kr. og 122.004 kr. (2022-niveau). Med *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)* vil aftrapning med arbejdsindkomst blive afskaffet, jf. kapitel 4.

I 2018 besluttede Folketinget at styrke pensionsopsparingen for overførselsmodtagere med vedtagelsen af Obligatorisk Pensionsordning. Ordningen blev indført i 2020, hvor der for personer på overførselsindkomst, blev indbetalt et beløb svarende til 0,3 pct. af overførselsindkomsten til ATP.⁶ Indbetalingsprocenten til Obligatorisk Pensionsordning forhøjes med 0,3 pct.-point om året frem til 2030, hvorefter den efter gældende regler fastholdes på 3,3 pct.

Brøkpensionister

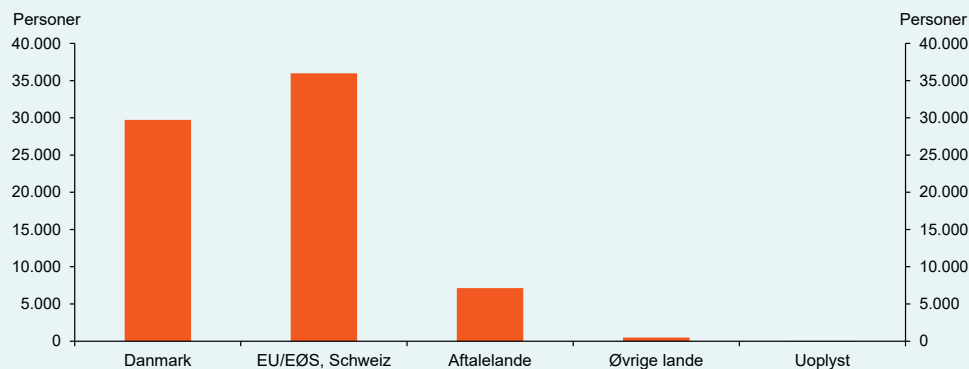
Folkepensionister har kun ret til fuld folkepension, hvis de har boet tilstrækkeligt mange år inden for Rigsfællesskabet (Danmark, Grønland og Færøerne), det såkaldte optjeningsprincip. For at få ret til fuld folkepension skal borgeren have boet i riget i 40 år fra det fyldte 15. år til folkepensionsalderen.⁷ Opfylder man ikke optjeningsprincippet udbetales der en forholdsmæssig andel af pensionen kaldet procentandel pension eller brøkpension.

Brøkpensionisterne består i dag af meget forskellige grupper af borgere, herunder en stor andel bosat i udlandet. Brøkpensionister bosiddende i Danmark har på lige fod med øvrige folkepensionister ret til et forsørgelsesgrundlag og kan søge om en række supplerende ydelser afhængig af deres indkomst- og formueforhold, herunder ældrecheck, helbredstillæg, varmetillæg og boligydelse. Derudover kan de ligesom andre folkepensionister søge om supplerende hjælp i form af personligt tillæg, hvis de er særligt vanskeligt stillet økonomisk.

Antallet af folkepensionister med brøkpension, der bor i Danmark, er omtrent fordoblet i perioden 2009 til 2019 og udgjorde i 2019 ca. 30.000 folkepensionister, *jf. figur 2.5*. Samtidig er antallet af brøkfølkepensionister bosat i udlandet også steget kraftigt. I 2019 var omkring 36.000 således bosiddende inden for EU, EØS og Schweiz og 7.100 bosiddende i lande, som Danmark har indgået en bilateral aftale om social sikring med (de såkaldte aftalelande). Stigningen i antallet af brøkfølkepensionister skyldes, at flere danskere vælger at arbejde og bosætte sig i udlandet i løbet af livet, og at flere udlændinge har opholdt sig i Danmark i løbet af deres arbejdsliv.

⁶ Bidragsprocenten er fastsat svarende til det faste årlige fradrag ved satsreguleringen af overførselsydelse, der finansierer ordningen.

⁷ Efter 1. juli 2025 bliver kravet for fuld optjening dog skærpet, så borgerne skal have boet i riget i mindst 9/10 af perioden fra det fyldte 15. år til folkepensionsalderen. Dermed stiger kravet i takt med den stigende folkepensionsalder.

Figur 2.5. Brøkfølkepensionister fordelt på opholdsland, 2019

Anm.: Aftalelande omfatter landene: Australien, Bosnien-Herzegovina, Canada, Chile, Filippinerne, Indien, Israel, Kina, Nordmakedonien, Marokko, Montenegro, New Zealand, Pakistan, Schweiz, Serbien, Storbritannien, Sydkorea, Tyrkiet og USA.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Søjle II og III – Opsparingsbaseret pension

Søjle II og III er begge opsparingsbaserede pensioner, hvor der løbende er indbetalt enten via arbejdsmarkedspensioner (som andel af lønnen) eller som en individuel privat opsparing. Endelig omfatter søjle II også tjenestemandspensioner, som er en særligt rettighedsbaseret pensionsordning for udvalgte faggrupper.

Arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger sikrer i vid udstrækning, at de beskæftigede på det overenskomstdækkede arbejdsmarked opnår en pensionsdækning, der i højere grad afspejler erhvervsindkomsten i arbejdslivet. Derudover bidrager pensionerne til målet om forsikring, da de indeholder fx tab af erhvervsevne-forsikring og ægtefælledækning, og udbetalingerne fra livrenteordninger fortsætter resten af livet. Pensionerne er frivillige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, men indbetaling er obligatorisk for den enkelte, som er omfattet af overenskomsten. Til de arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger hører også arbejdsgiveradministrerede firmapensionsordninger, som er en frivillig aftale mellem en virksomhed og virksomhedens ansatte, men er obligatorisk for den enkelte, som er omfattet af aftalen om en firmapensionsordning.

Bidragssatsernes størrelse varierer på tværs af ansættelsesforhold og overenskomster. Det afspejler blandt andet, at personer med højere indkomster ofte har en mere stigende indkomstprofil over livet, og derfor i gennemsnit skal spare en større del af deres løn op til pension for at opnå pensionsudbetalinger, som sikrer en given dækningsgrad i forhold til slutlønnen. Eksempelvis er bidragssatsen 17 pct. for akademikere i staten, mens den typisk er 12 pct. for en FH-arbejder.

De individuelle pensionsordninger benyttes blandt andet af personer, som ikke er dækket af arbejdsmarkedspensionerne. Denne gruppe omfatter primært selvstændige, lønmodtagere på det ikke-organiserede arbejdsmarked og personer på overførselsindkomst.

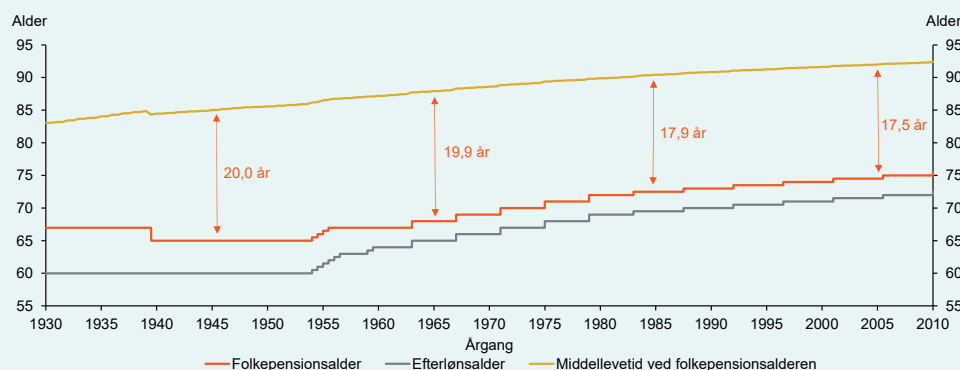
Individuelle pensionsordninger benyttes også af personer, som er omfattet af arbejdsmarkedspensionerne, men ønsker en højere dækning, end det som arbejdsmarkedspensionen alene giver anledning til. Det kan fx affødes af, at personen ikke har indbetalt til arbejdsmarkedspensionerne i hele arbejdslivet. Det kan gøre sig gældende for relativt mange, så længe arbejdsmarkedspensionerne endnu ikke er fuldt modnede.

Levetidsindeksering af folkepensionsalderen

Stigende levetid er først og fremmest en velfærdsgevinst, men medfører også et finansieringsbehov med hensyn til de offentlige pensionsydelser, som umiddelbart bæres af det offentlige. Udgifterne til et skattefinansieret pensionssystem vil stige relativt til økonomiens størrelse (BNP), såfremt der kommer et større antal folkepensionister ift. personer i arbejdsstyrken – fx som følge af en stigning i den forventede levetid.

Med levetidsindekseringen af folkepensionsalderen og øvrige tilbagetrækningsaldrer fra *Velfærdsaftalen 2006* og *Tilbagetrækningsaftalen 2011* er der taget højde for levetidsstigninger i pensionssystemet. Det grundlæggende princip i den nuværende indeksering er et sigtepunkt på et fast antal år med ret til folkepension på tværs af generationer, jf. *kapitel 3*. Dermed stiger folkepensionsalderen én til én med levetiden, dog maksimalt med et år ad gangen hvert femte år. Frem til 2050 er levetidsindekseringerne af folkepensionsalderen dog bag efter stigningerne i levetiden, og evt. levetidsstigninger ud over det forventede vil dermed først få virkning på folkepensionsalderen med en forsinkelse på ca. 30 år. Stigningerne i levetiden betyder, at den forventede tid på pension falder fra omkring 20 år for personer født i 1945 til 17,5 år for personer født i 2005, jf. *figur 2.6*, som viser folkepensionsalderen og middellevetiden ved folkepensionsalderen opgjort for årgange. Fremtidige pensionister kan altså forvente en kortere periode, hvor det er muligt at modtage offentlige pensionsydelser.

Figur 2.6. Aldersgrænser og middellevetid over fødselsårgange, årgang 1930-2010



Anm.: Middellevetiden opgjort ved folkepensionsalderen er opgjort som et uvægtet gennemsnit over kvinder og mænd. For årgange med nulevende personer er middellevetiden baseret på fremskrivninger.

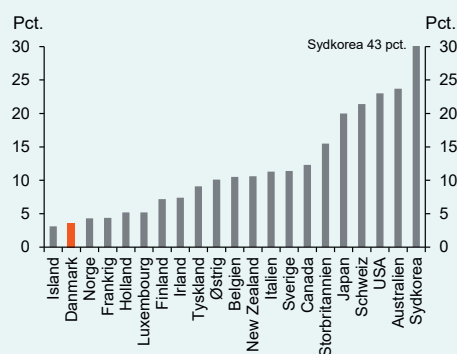
Kilde: Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025*.

2.2 International sammenligning af pensionssystemer

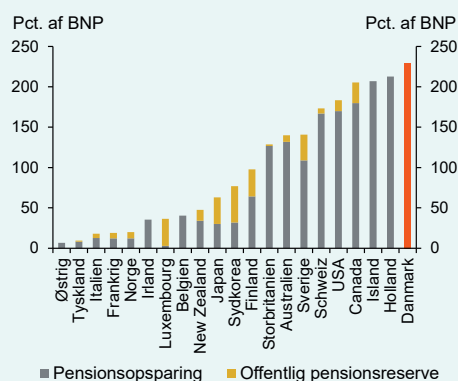
Det nuværende danske pensionssystem er i international sammenhæng kendetegnet ved en meget bred indkomstsikring via folkepensionen, der giver alle et basalt indkomstniveau. Det afspejles i, at Danmark er et blandt få lande, der har meget få pensionister med meget lave indkomster, opgjort ved en disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten for hele befolkningen, *jf. figur 2.7*. Indkomstgrundlaget er i Danmark fremtidssikret ved, at folkepensionsydelse følger den generelle lønudvikling og ikke reguleres langsommere med fx forbrugerprisudviklingen, som i de fleste andre lande, *jf. nedenfor*.

Modningen af arbejdsmarkedspensionerne og levetidsindekseringen giver Danmark et godt udgangspunkt for også at have et stærkt pensionssystem i fremtiden. Den danske befolkning har i international sammenhæng en stor opsparing i pensionsordninger, hvilket i høj grad er resultatet af en relativ tidlig implementering af (obligatoriske) arbejdsmarkedspensionsordninger i de kollektive overenskomster. Således udgjorde de samlede pensionsformuer i Danmark over 200 pct. af BNP i 2020, *jf. figur 2.8*.⁸ En betydelig del af opsparingen består af udskudte skatter, som vil bidrage til at aflaste de offentlige finanser, når pensionerne bliver udbetalt, hvilket særligt er hensigtsmæssigt, når demografien forskydes mod flere ældre i befolkningen.

Figur 2.7. Andel i lavindkomstgruppen blandt befolkningen over 65 år, 2019



Figur 2.8. Pensionsformuer i en pensionsordning, 2020

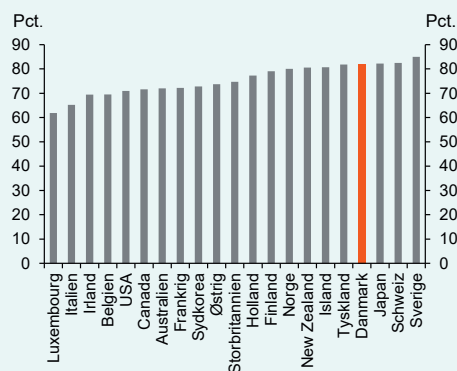


Anm.: Lavindkomstgruppen er defineret ved at omfatte de personer i befolkningen, som har en husholdningsækvivaleret disponibel indkomst, der ligger under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen. OECD's opgørelse af disponibel indkomst afviger fra opgørelser anvendt senere i kapitlet vedr. kapitalindkomst. Afvigelsen giver anledning til en højere andel i lavindkomstgruppen i OECD's opgørelse. Danmark og øvrige 20 OECD-lande med det højeste BNP pr. indbygger (købekraftskorrigeret) er inkluderet i begge figurer.
Kilde: OECD.

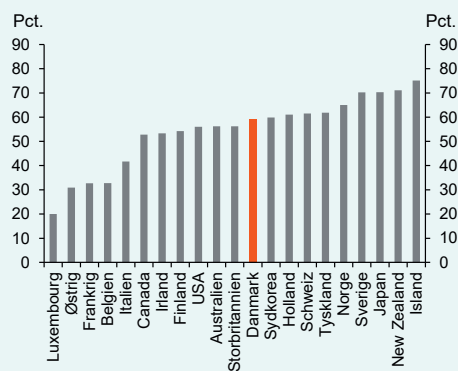
⁸ Opgørelsen indeholder pensionsopsparing på individuelle depoter samt tekniske reserver mv. hensat i pensionselskaberne, som ikke nødvendigvis er allokateret til individuelle depoter.

Den nuværende tilbagetrækningsadfærd i Danmark adskiller sig ikke væsentligt fra mønsteret i andre lande. Reformen af efterløn og forhøjelser af pensionsalderen har bidraget væsentligt til, at flere nu trækker sig senere tilbage, *jf. kapitel 4*. Sammenlignet med andre OECD-lande ligger beskæftigelsesfrekvensen for de danske 55-59-årige blandt de højeste med et niveau på omkring 80 pct., *jf. figur 2.9*. For de 60-64-årige ligger Danmark i midterfeltet med en beskæftigelsesfrekvens på ca. 60 pct. og under bl.a. Norge og Sverige, *jf. figur 2.10*. Det afspejler bl.a. de førtidige tilbagetrækningsordninger – et andet kendetegn ved det danske pensionssystem – der både nu og i fremtiden giver seniorer med behov mulighed for at trække sig tilbage på en offentlig ydelse før folkepensionsalderen.

Figur 2.9. Beskæftigelsesfrekvens for 55-59-årige i 2019



Figur 2.10. Beskæftigelsesfrekvens for 60-64-årige i 2019



Anm.: Danmark og øvrige 20 OECD-lande med det højeste BNP pr. indbygger (købekraftskorrigeret) er inkluderet.
Kilde: OECD.

Fremtidens danske pensionssystem er sammenlignet med andre landes også kendetegnet ved en kombination af højere pensionsalder og en højere dækningsgrad, hvor dækningsgrad beskriver forholdet mellem indkomsten som pensionist og indkomsten i arbejdslivet. En 22-årig i 2020, der er i fuldtidsbeskæftigelse til en gennemsnitsløn hele livet frem til pensionsalderen og indbetaler et gennemsnitligt beløb til pension, vil forventeligt få en disponibel indkomst som pensionist svarende til omkring 85 pct. af arbejdsindkomsten efter skat.⁹ Dette forudsætter, at personen trækker sig tilbage ved folkepensionsalderen, som med det nuværende system på det tidspunkt (2072) vil være omkring 74 år. En tilsvarende opgørelse peger på noget lavere fremtidige dækningsgrader i de fleste andre OECD-lande med et gennemsnit på knap 60 pct. i dækningsgrad efter skat på tværs af de øvrige 20 rigeste OECD-lande.

Kombinationen af høj folkepensionsalder og høj indkomstdækning afspejler dels, at Danmark har været blandt de første lande til at implementere levetidsindeksering og dermed tage stilling til folkepensionsalderen i fremtiden samt en politisk konsensus om primært at løse den økonomiske udfordring ved længere levetid gennem opsparingsbaserede ordninger og senere tilbagetrækning, *jf. boks 2.2*.

⁹ Se OECD (2021): *Pensions at a Glance*.

Lande som Sverige og Norge har hidtil valgt at lade pensionsudbetalingerne, og dermed dækningsgraderne, falde i takt med, at levetiden stiger, mens andre lande endnu ikke er kommet i gang med reformer af deres pensionssystemer og derfor har udsigt til stigende skattebetalinger, hvis uændrede pensionsalder og dækningsgrader skal honoreres i fremtiden.¹⁰

Automatiske årlige reguleringer af de offentlige pensionsydelser udgør et væsentligt element bag pensionisternes indkomstniveau på længere sigt. I Danmark reguleres pensionsydelserne som nævnt med den fulde udvikling i lønningerne fra og med 2020. Lønstigningerne afspejler på langt sigt produktivitetsudviklingen, som pensionisterne dermed får den fulde andel i. I de fleste OECD-lande reguleres de offentlige pensioner langsommere og følger typisk udviklingen i forbrugerpriserne. Det skaber risiko for, at pensionisterne over tid systematisk bevæger sig nedad i indkomstfordelingen. Omvendt har andre OECD-lande valgt en lempeligere indeksering af folkepensionsalderen til levetidsstigninger, der kan kompensere for en lavere regulering af pensionsydelserne, *jf. boks 2.2*.

Samlet set står det danske pensionssystem i international sammenhæng stærkt ift. at levere en rimelig indkomstsikring for alle, robust indkomstdækning ift. tidligere arbejdsindkomst og forsikring mod usikkerhed i levetid fra folkepension og livrenter. Det omfatter de tre kerneopgaver – opsparing, omfordeling og forsikring – som pensionssystemet har til formål at løse, *jf. kapitel 1*.

Boks 2.2. Indeksering af folkepensionsalderen og regulering af pensionsydelserne i Danmark og andre lande

Danmark skiller sig ud blandt OECD-landene ved at have både fuld indeksering af folkepensionsalderen til levetiden og fuld regulering af de offentlige pensionsydelser til lønudviklingen.

Godt halvdelen af alle OECD-lande har implementeret forskellige former for automatiske justeringer af folkepensionsalder, ydelser eller indbetalinger for at gøre pensionssystemerne holdbare ift. demografiske forandringer og særligt stigende levetid. I Danmark er folkepensionsalderen alene knyttet til demografien i form af levetidsindekseringen vedtaget i 2006. Foruden Danmark har fem andre OECD-lande – Estland, Finland, Holland, Portugal og Sverige – en egentlig levetidsindeksering af den generelle folkepensionsalder.¹¹ Finland og Sverige havde i forvejen levetidsindeksering af pensionsydelserne, der kan nedsættes, hvis pensionssystemet kommer under økonomisk pres fra et stigende antal pensionister set ift. antallet i den arbejdsdygtige alder. En sådan automatisk nedsættelse risikerer danske pensionister ikke.

Den nuværende danske levetidsindeksering medfører til gengæld de største forhøjelser af folkepensionsalderen ved stigende levetid i international sammenhæng. Det kan illustreres ved at anvende andre landes regler for regulering af folkepensionsalderen på den seneste danske levetidsprognose, *jf. figur a*. Ved en hypotetisk overgang til reglerne for levetidsindeksering fra Finland, Sverige og Holland efter 2040 ville folkepensionsalderen stige langsommere op mod 73-74 år i 2100, mod 77 år med den nuværende danske mekanisme, *jf. kapitel 3*. Der er desuden betydelig forskel i hyppighed og trin for reguleringen på tværs af landenes indekseringsmekanismer. Med den nuværende indeksering kan folkepensionsalderen justeres med et halvt eller et helt år hvert femte år i Danmark, mens Sverige kun forhøjer med et år ad gangen, og Holland justerer med trin af tre måneder.

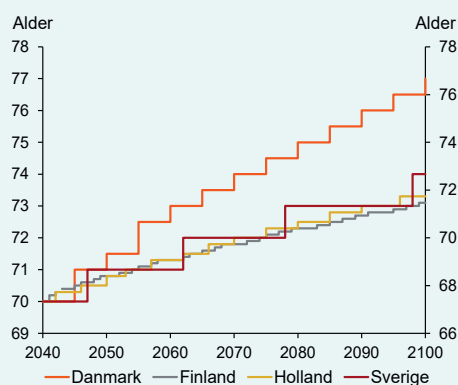
¹⁰ Med udsigt til betydelig fald i ydelserne vedtog Sverige i 2021 også en levetidsindeksering af den vejledende pensionsalder (riktåldern).

¹¹ Italien har også vedtaget levetidsindeksering, men har generelle undtagelser for personer med et tilstrækkeligt antal år på arbejdsmarkedet.

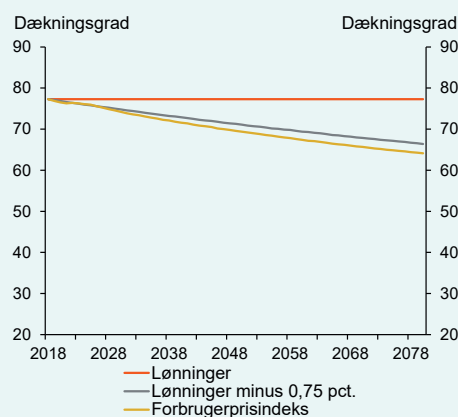
Boks 2.2. (fortsat) Indeksering af folkepensionsalderen og regulering af pensionsydelse i Danmark og andre lande

De fleste OECD-lande, herunder Sverige og Finland, regulerer deres offentlige pensionsydelser med udviklingen i forbrugerpriserne. Enkelte lande som fx Danmark regulerer folkepensionen efter lønningerne, mens man i Norge regulerer pensioner i den private sektor med lønninger minus en fast sats på 0,75 pct.-point. I Finansministeriets langsigtede fremskrivninger skønnes lønningerne at stige hurtigere end priserne og vil dermed over tid give højere pensioner. Hvis Danmark overgik til regulering efter forbrugerprisudviklingen, som i fx Sverige og Finland, ville det isoleret set reducere dækningsgraderne, da folkepensionsydelse ville stige langsommere end indkomsterne for erhvervsaktive. Dette er illustreret i figur b, som viser udviklingen i dækningsgraden, hvis folkepensionen var reguleret med hhv. lønningerne minus en sats på 0,75 pct.-point, og forbrugerprisindekset og pensionisternes andre indkomstforhold ellers var fastholdt på niveauet i 2018.

Figur a. Folkepensionsalderen med nuværende og udvalgte landes indekseringsregler anvendt på dansk levetidsprognose fra 2040



Figur b. Illustrativ udvikling i dækningsgrad med forskellige reguleringer af folkepensionsydelse, 2018-2080



Anm.: Aldersgrænserne viser udvalgte landes indekseringsmekanismer anvendt på levetidsudviklingen i Danmark. Sverige forhøjer folkepensionsalderen med 2/3 af levetidsstigningen opgjort på grundlag af den senest observerede middellevetid for 65-årige. Finland forhøjer folkepensionsalderen, så forholdet mellem længden på arbejdsliv (folkepensionsalderen minus 18 år) og længden på pensionsperioden (den forventede restlevetid ved folkepensionsalderen) holdes konstant fra 2025. Holland forhøjer folkepensionsalderen med 2/3 af levetidsstigningen opgjort på grundlag af den fremskrevne middellevetid for 65-årige.

Kilde: OECD (2021): *Pensions at a Glance 2021* og egne beregninger.

2.3 Veje ind i pensionen

Folkepensionens rolle i det danske pensionssystem er at sikre den enkelte et basalt indkomstgrundlag, når man pga. alderdom ikke længere har mulighed for at være beskæftiget. Folkepensionen skal både ses i sammenhæng med ordninger for førtidig tilbagetrækning, som førtidspension, seniorpension, efterløn og tidlig pension, og i lyset af de ordninger i pensionssystemet, der giver mulighed for og incitament til at udskyde tilbagetrækningspunktet, som seniorpræmie og opsat pension, *jf. kapitel 4*.

På nuværende tidspunkt har næsten halvdelen af en årgang trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet tre år før folkepensionsalderen. Borgerne har flere muligheder for at træde ud af arbejdsmarkedet inden folkepensionsalderen, enten på en førtidig offentlig ydelse eller ved selv at finansiere pension af egen opsparing (selvpensionering). De førtidige ordninger har til hensigt at sikre, at dem, der ikke kan arbejde (fx af helbredsrelaterede årsager), har mulighed for at forlade arbejdsmarkedet på en offentlig ydelse, før de når folkepensionsalderen. De visitationsbaserede førtidige ordninger tildeles efter vurderingen af den enkeltes helbred og arbejdsmuligheder, mens de rettighedsbaserede førtidige ordninger bl.a. knytter sig til anciennitet på arbejdsmarkedet, *jf. figur 2.11*.

Der findes to visitationsbaserede ordninger: førtidspension og seniorpension. Førtidspension tilkendes til personer over 40 år, som har en varig og væsentlig nedsat arbejdsevne.¹² Seniorpensionsordningen er en mulighed for at trække sig tilbage seks år før folkepensionsalderen, hvis arbejdsevnen er nedsat til 15 timer eller mindre om ugen, *jf. også kapitel 4*.¹³

De rettighedsbaserede ordninger består primært af efterlønsordningen og tidlig pension. Efterløn kræver som udgangspunkt, at man har været medlem af en a-kasse og har indbetalt et særligt efterlønsbidrag i 30 år. Den nyligt indførte ordning for tidlig pension giver borgeren ret til at trække sig tilbage på en offentlig pensionsydelse et, to eller tre år før folkepensionsalderen, forudsat man har været tilknyttet arbejdsmarkedet i hhv. 42, 43 og 44 år.¹⁴ Det specifikke antal år justeres i takt med indekseringen af folkepensionsalderen.

¹² Personer mellem 18 og 39 år kan tilkendes ret til førtidspension i særlige tilfælde, men tildeles ellers i givet fald ressourceforløbsydelse.

¹³ Seniorpensionsordninger lempes fra 2024, så der gives mulighed for at trække sig tilbage, hvis arbejdsevnen er nedsat til 18 timer (i stedet for de nuværende 15 timer).

¹⁴ 42 års anciennitet medfører en ret til et år med tidlig pension, 43 år medfører to år og 44 år medfører tre år. Der optjenes anciennitet i alderen 16 til 61 år. Det er ikke udelukkende det antal år, man har været i arbejde, der tæller med, når det opgøres, hvor mange år personen har været på arbejdsmarkedet. Eksempelvis tæller perioder på arbejdsløshedsdagpenge (inkl. midlertidige arbejdsmarkedsydelse), barselsdagpenge og ledighedsydelse også med. Der kan også optjenes anciennitet som selvstændig. Derimod giver perioder med kontanthjælp ikke anledning til anciennitet.

FIGUR 2.11.

Mulighed for tilbagetrækning før og efter folkepensionsalderen

FRA 40 ÅR OG FREM

Førtidspension

Visitationsbaseret ordning for personer, hvis arbejdsevne vurderes at være væsentlig nedsat



OP TIL 6 ÅR FØR FOLKEPENSION

Seniorpension

Visitationsbaseret ordning for personer, hvis arbejdsevne er nedsat

OP TIL 3 ÅR FØR FOLKEPENSION

Tidlig pension

Rettighedsbaseret ordning for personer med 42-44 års anciennitet på arbejdsmarkedet



Efterløn

Rettighedsbaseret ordning for personer med langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet samt betaling af efterlønsbidrag

FOLKEPENSIONSALDER



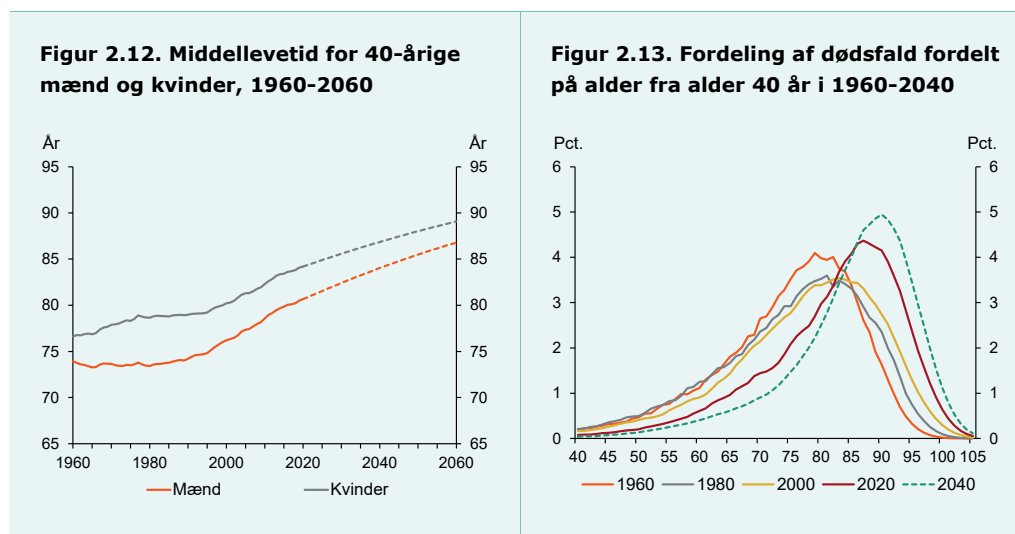
OP TIL 10 ÅR EFTER FOLKEPENSION

Opsat pension

Mulighed for at udsætte folkepensionen, hvis man fortsætter med at arbejde

Førtidig tilbagetrækning og levetid

Over det seneste århundrede er danskernes middellevetid steget markant og forventes at stige yderligere fremover, *jf. figur 2.12*. De individuelle levetider er dog ikke ens fordelt på tværs af befolkningen, som vist i figur 2.13, der viser fordelingen af dødsfald over alder opgjort på baggrund af tværsnitsdata. Fordelingen af dødsfald er med tiden blevet mere kompakt med en smallere fordeling og højere toppunkt, så de fleste dødsfald sker omkring 87 års-alderen i 2020. Denne udvikling forventes at fortsætte. Forskellene i levetiden er altså faldet samtidig med, at levetiden er steget. Der er dog stadig betydelige forskelle i danskernes levetid inden for generationer.



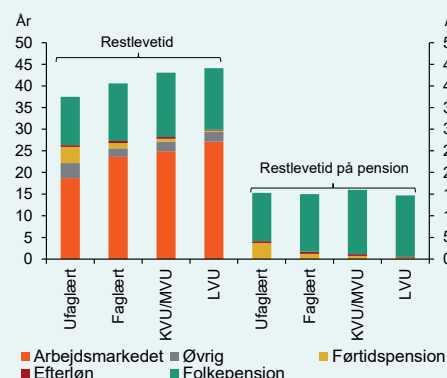
Anm.: De stiplede linjer angiver fremskrevne skøn på baggrund af Danmarks Statistik og DREAMs befolkningsprognose fra 2021. Fordelingen af dødstidspunktet og overlevelsessandsynlighederne er beregnet på baggrund af et tværssnit af aldersbetingede dødelighedssandsynligheder i året.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

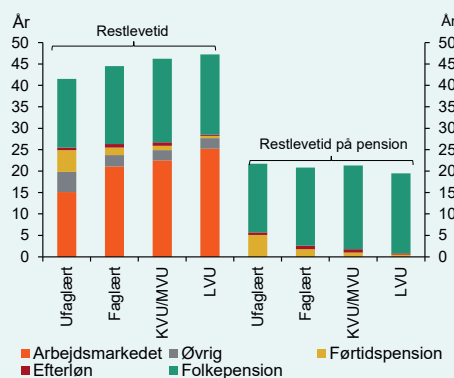
De visitationsbaserede tilbagetrækningsordninger udjævner forskelle i restlevetiden ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet direkte, da de er målrettet personer med nedsat arbejdsevne typisk pga. dårligt helbred, som derfor også i gennemsnit har en kortere forventet levetid. De rettighedsbaserede ordninger har samme effekt, da de i højere grad udnyttes af uddannelsesgrupper med lavere forventet levetid. Disse effekter er illustreret i figur 2.14 og 2.15, hvor restlevetiden for 40-årige er opgjort på tværs af uddannelsesgrupper og fordelt på arbejdsmarkedsstatus, *for uddybning se kapitel 4*.

Mænd med en lang videregående uddannelse har ved 40 års alderen forventeligt syv års længere levetid end ufaglærte mænd, hvis man ser på både tiden i beskæftigelse og tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet. Opgøres restlevetiden tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet, har mænd med en lang videregående uddannelse forventeligt ét års kortere levetid på pension end ufaglærte mænd. Forskellen skyldes dels, at mænd med en lang videregående uddannelse overgår til folkepension ved en højere alder, og dels at ufaglærte mænd tilbringer flere år på førtidspension. Det nuværende pensionssystem tager således hensyn til forskelle i levealder og hjælper til at balance fordelingen af arbejdsliv og pensionsperiode.

Figur 2.14. Forventet restlevetid for 40-årige mænd opdelt på arbejdsmarkedsstatus på tværs af uddannelse i 2018



Figur 2.15. Forventet restlevetid for 40-årige kvinder opdelt på arbejdsmarkedsstatus på tværs af uddannelse i 2018



Anm.: Forventet restlevetid er beregnet på tværssnitsdata som beskrevet i kapitel 3. Restlevetid på hhv. folkepension, førtidspension eller efterløn er også beregnet på tværssnitsdata og er beregnet ved at kombinere antallet af overlevende på hvert alderstrin og aldersspecifikke andele af personer på de givne ordninger. Dødelighedsinformation og andele på de forskellige ordninger er i beregningen uddannelsesopdelt op til alder 98 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

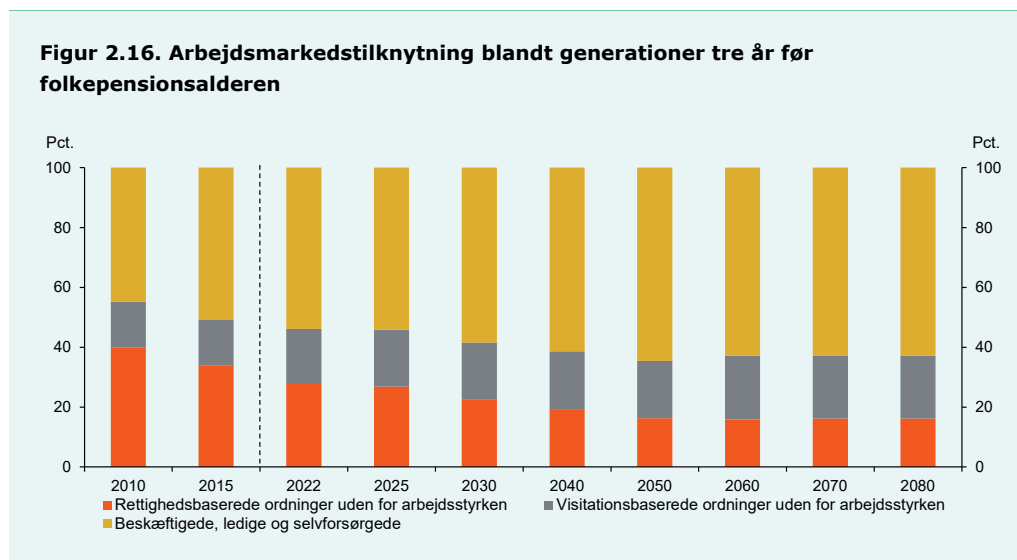
Det skal understreges, at opgørelsen i figur 2.14 og 2.15 bygger på et simpelt tilnærmet mål for forventede restlevetider og ikke er udtryk for årsagssammenhænge mellem uddannelse, overgange til førtidige ordninger og levetid, jf. også boks 3.8 i kapitel 3.

Førtidig tilbagetrækning i fremtiden

Fremskrivninger peger på, at færre i fremtiden vil forlade arbejdsmarkedet via de rettighedsbaserede førtidige tilbagetrækningsordninger, samtidig med at andelen på visiterede ordninger vil stige, jf. figur 2.16. Andelen af personer på rettighedsbaserede ordninger uden for arbejdsstyrken – herunder særligt efterløn – er faldet betydeligt siden 2010 og skønnes at blive reduceret yderligere til godt 16 pct. blandt generationerne tre år fra folkepensionsalderen i 2060 og frem. Andelen på visitationsbaserede ordninger uden for arbejdsstyrken – førtidspension og seniorpension – skønnes at vokse fra ca. 20 pct. i 2022 til ca. 22 pct. blandt generationerne tre år fra folkepensionsalderen i 2060 og frem. Det bemærkes, at folkepensionsalderen i fremskrivningsperioden forhøjes som følge af levetidsindekseringen, hvorfor udviklingen i de førtidige ordninger ligeledes er opgjort ved højere og højere aldre over tid.

Udviklingen afspejler bl.a., at tidligere reformer, herunder *Tilbagetrækningsaftalen* fra 2011, har givet anledning til, at personer i mindre grad forventes at trække sig tilbage på rettighedsbaserede ordninger (særligt efterlønsordningen), og at der i fremskrivningen forudsættes en vis grad af højere træk på visitationsbaserede ydelser (førtidspension og seniorpension) og selvpensionering i takt med levetidsindekseringen. Samtidig skønnes det, at gruppen af beskæftigede, ledige og selvforsørgede blandt

generationer tre år før folkepensionsalderen vil stige fra godt 50 pct. i 2022 til godt 60 pct. i 2060, *jf. figur 2.16.*



Anm.: 2010 og 2015 er historiske år, de resterende år er fremskrivningsbaserede. Visitationsbaserede ordninger inkluderer førtidspension, seniorpension, ressource- og jobafklaringsforløb. Rettighedsbaserede ordninger inkluderer efterløn, tidlig pension, tjenestemandspension og fleksydelse. Grundet stigninger i folkepensionsalderen er der i nogle år (herunder 2016-2021), ikke tre hele fødselsårsgange med hhv. et, to, eller tre år til folkepensionsalderen, og disse er udeladt i figuren. 2022 er derfor også vist i stedet for 2020 af hensyn til sammenlignelighed.

Kilde: Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025.*

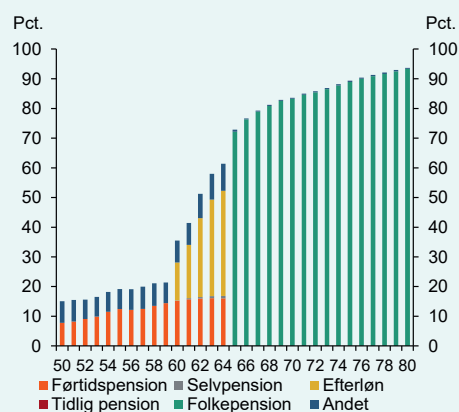
Udviklingen dækker over markante forskydninger på tværs af generationer, hvor der skønnes stigende beskæftigelse blandt seniorer i takt med forhøjelser af folkepensionsalderen. Betragtes årgang 1950 på alderstrinnene inden folkepensionsalderen – med en efterløns- og folkepensionsalder på hhv. 60 år og 65 år – befandt ca. 15 pct. sig uden for arbejdsstyrken som 50-årig, *jf. figur 2.17.* I takt med at årgangen blev ældre, steg andelen af førtidspensionsmodtagere, således at 20 pct. stod uden for arbejdsmarkedet på alderstrinnet inden efterlønsalderen stigende til 35 pct. året efter berettigelse til efterløn. Som 64-årige var ca. 61 pct. uden for arbejdsstyrken – primært som følge af udnyttelse af efterlønsordningen. Som 68-årige (tre år efter folkepensionsalderen) var knap 19 pct. af årgangen stadig i arbejdsstyrken, hvilket primært bestod af folkepensionister med delvis beskæftigelse.

Blandt yngre årgange udskydes tilbagetrækningen til senere aldre og sammensætningen af de førtidige ordninger ændres, *jf. figur 2.17-2.19.*¹⁵ Figur 2.19 viser for hver ordningerne forskellen i pct.-point mellem andelen uden for arbejdsstyrken i figur 2.18 (årgang 1990) og 2.17 (årgang 1950). Heraf fremgår det bl.a., at efterlønsordningen vil spille en markant mindre rolle i danskernes fremadrettede

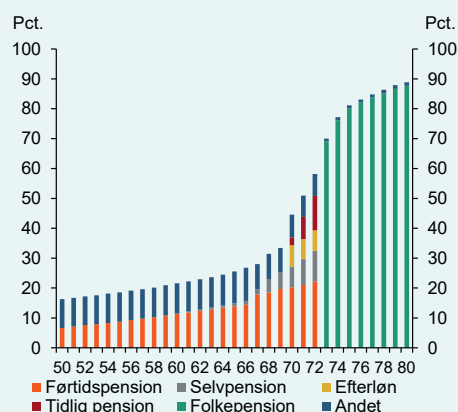
¹⁵ I fremskrivningen af årgangenes tilbagetrækningsmønstre fastholdes i udgangspunktet den observerede adfærd (pt. 2019), hvorefter virkninger af skønnede ændringer i uddannelsesadfærden, tilgang til førtidspension mv. indregnes, herunder særligt virkninger af stigninger i efterløns- og folkepensionsalderen givet den nuværende levetidsindeksering.

tilbagetrækningsadfærd. Det skyldes dels et overlap blandt de berettigede, hvor mange også kan benytte tidlig pension og dels stramninger af efterlønsordningen. Ligeledes vil senere tilbagetrækning fremadrettet medføre, at andelen, der modtager folkepension i aldersgruppen fra 65-72 år, vil falde med op til 80 pct.-point. Fremadrettet skønnes et betydeligt antal personer derimod at gøre brug af ordningen for tidlig pension, seniorenpension og selvpension i forbindelse med tilbagetrækning før folkepensionsalderen.

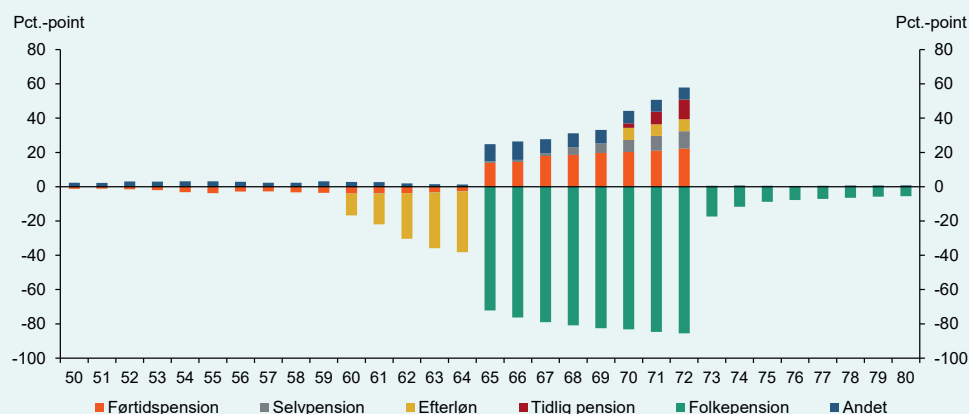
Figur 2.17. Andel uden for arbejdsstyrken for årgang 1950 over alderstrin



Figur 2.18. Andel uden for arbejdsstyrken for årgang 1990 over alderstrin



Figur 2.19. Andel uden for arbejdsstyrken for årgang 1990 over alderstrin: forskel i pct.-point til årgang 1950



Anm.: For årgang 1950 er frekvenser efter alder 68 år fremskrevne skøn. For årgang 1990 er alle frekvenser fremskrevne. Folkepensionister, efterlønsmodtagere og førtidspensionsmodtagere med delvis beskæftigelse regnes ikke som uden for arbejdsstyrken i ovenstående figurer. Seniorenpension er inkluderet i kategorien 'Førtidspension'. Kategorien 'Andet' inkluderer personer uden overførsler, personer i ressourceforløb mv.

Kilde: Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

2.4 Pensionsindbetalinger og pensionsformuer

I 2020 indbetalte danskerne omkring 140 mia. kr. (2022-niveau) eller omkring 5-6 pct. af BNP til arbejdsgiveradministrerede og privattegnede pensionsordninger, *jf. figur 2.20 og 2.21*. Mere end halvdelen af indbetalingerne var til livrenteprodukter, der sikrer en livslang udbetaling ved pensionering, *jf. boks 2.3*. Blandt de privattegnede ordninger udgjorde indbetalinger til ratepensionerne, der typisk udbetales over ti til femten år, dog den største del med 8 mia. kr. Indbetalinger til aldersopsparinger – der i modsætning til livrenter og ratepensioner ikke er fradragsberettigede, men heller ikke beskattes eller indgår i modregningsgrundlaget ved udbetaling – udgjorde omkring 13 mia. kr. (2022-niveau) sammenlagt for de arbejdsgiveradministrerede og privattegnede pensionsordninger (inkl. skatteværdien af indbetalingen).

Boks 2.3. Typer af bidragsbaserede pensionsopsparinger

Der findes forskellige hovedtyper af bidragsbaserede pensionsopsparinger, som blandt andet adskiller sig fra hinanden med hensyn til udbetalingsprofiler og beskatningsforhold.

Livrente

En livrente er en forsikringsordning, som oprettes i pensionskasser eller livsforsikringsselskaber, hvor udbetalingerne fortsætter resten af livet, uanset hvor lang tid personen lever. Til gengæld bortfalder pensionen ved dødsfald, og de efterladte modtager i udgangspunktet ikke yderligere udbetalinger. Personer, som lever kortere end forventet, er således med til at finansiere udbetalingerne til personer, som lever længere end forventet. Livrenter fjerner dermed en del af den økonomiske usikkerhed forbundet med en ukendt levetid for den enkelte. Indbetalingerne på livrenter er fradragsberettigede i grundlaget for indkomstkatten på indbetalingstidspunktet, mens udbetalingerne er underlagt indkomstbeskatning samt indgår i aftrapningsgrundlaget for offentlige ydelser.

Ratepension

Ratepensioner udbetales over en årrække på mindst 10 og højest 30 år. I tilfælde af dødsfald udbetales ratepensionen til de efterladte. Ligesom for en livrente er bidragene til en ratepension fradragsberettigede i grundlaget for indkomstkatten på indbetalingstidspunktet, mens udbetalingerne er underlagt almindelig indkomstbeskatning samt indgår i aftrapningsgrundlaget for offentlige ydelser. I 2022 kan der med de nuværende regler maksimalt indbetales 59.200 kr. årligt (indbetalinger over dette beløb er ikke fradragsberettigede).

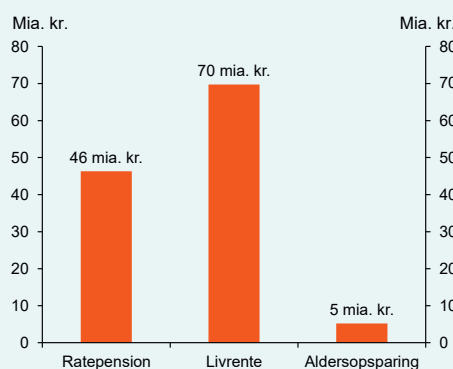
Aldersforsikring og -opsparing

Aldersforsikringer og -opsparinger kan enten udbetales på én gang på pensionstidspunktet, som en ratepension eller en livrente. Aldersopsparing (hos banker) udbetales til de efterladte i tilfælde af dødsfald, hvilket også gælder aldersforsikring (hos pensionskasser og livsforsikringsselskaber), der dog også kan betinges af overlevelse indtil det aftalte udbetalingstidspunkt. Bidrag til aldersforsikring og -opsparing er ikke fradragsberettigede på indbetalingstidspunktet, men til gengæld er udbetalingerne skattefrie og indgår ikke i aftrapningsgrundlaget for offentlige ydelser. I 2022 kan der med nuværende regler maksimalt indbetales 5.500 kr., hvis man har mere end fem år til folkepensionsalderen, og 54.200 kr. hvis man har fem år eller mindre til folkepensionsalderen.

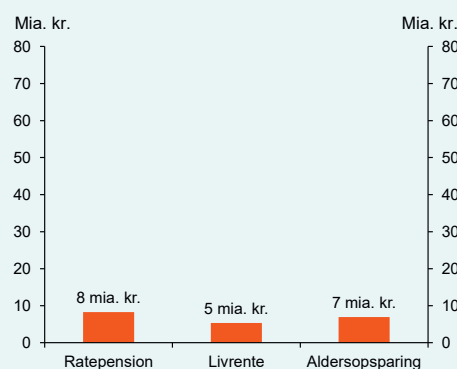
De tre typer pensionsopsparinger giver den enkelte fleksibilitet til at sammensætte pensionen og har til formål at sikre incitament til at spare op i pensionsordninger gennem hele arbejdslivet. Incitamentet

til opsparing er særligt lavt sidst i arbejdslivet, hvor der er kort tid til pension, og hvor lavere beskatning af afkastet på pensionsopsparing, sammenlignet med fx fri opsparing, derfor ikke giver samme fordel som tidligere i livet. Her spiller aldersopsparingen en vigtig rolle ift. at sikre, at det fortsat kan betale sig at spare op til pension. Kommissionens analyser peger dog på udfordringer ift. implementeringen og udbredelsen af aldersopsparingen, som behandles nærmere i kapitel 5.

Figur 2.20. Indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede ordninger, 2020 (2022-niveau)



Figur 2.21. Indbetalinger til privattegnede ordninger, 2020 (2022-niveau)



Anm.: Indbetalingerne er opgjort før skat (aldersopsparing er omregnet til før-skat niveau med en skattesats på 37,7 pct.)

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

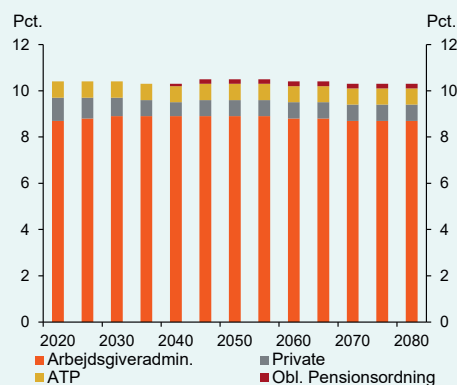
De samlede pensionsindbetalinger udgjorde i gennemsnit lidt over 10 pct. af bruttoindkomsten for de 25-64-årige i 2020, *jf. figur 2.22*. Arbejdsmarkedspensionerne udgjorde størstedelen med godt 8 pct., mens ATP-indbetalinger og indbetalinger til private pensionsordninger dækkede en mindre andel på hhv. lidt over en ½ pct. og knap 1 pct. i 2020.

For gruppen af lønmodtagere med arbejdsmarkedspensioner blev der i gennemsnit indbetalt omkring 12 pct. af bruttoindkomsten, *jf. figur 2.23*. Dette dækker over, at mange overenskomster for den private sektor fastsætter en pensionsindbetaling, som svarer til omkring 12 pct. af den A-skattepligtige indkomst, mens mange offentligt ansatte indbetaler en højere andel svarende til 15-18 pct. af den A-skattepligtige indkomst til pension.

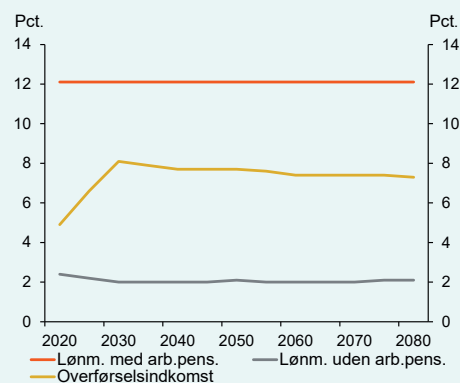
En ny langsigtet fremskrivning af befolkningens indkomster og formueforhold peger på, at pensionsindbetalingerne i gennemsnit forventes at blive fastholdt på omtrent samme niveau frem mod 2080, *jf. boks 2.4 og figur 2.22*. Fremskrivningen afspejler en antagelse om, at de nuværende bidragssatser fastholdes fremover, mens Obligatorisk Pensionsordning for overførselsmodtagerne er indfaset med 3,3 pct. i 2030. Antagelsen tager udgangspunkt i de seneste års udvikling i indbetalingsprocenterne, og forudsætter, at der ikke er vedtages regelændringer som fx ændret pensionsfradrag, som ændrer

på marginalgevinsten ved at spare op til pension. Endvidere er modningsprocessen af indbetalingerne primært foregået op igennem 1990'erne og 2000'erne med udbredelsen af arbejdsmarkeds-pensioner og gradvist højere bidragssatser.¹⁶

Figur 2.22. Gennemsnitlige pensionsindbetalinger for 25-64-årige, pct. af bruttoindkomst, 2020-2080



Figur 2.23. Gns. pensionsindbetalinger for 25-64-årige, pct. af bruttoindkomst efter arbejdsmarkedstilknnytning, 2020-2080



Anm.: Personer med negativ bruttoindkomst og indbetalingsprocenter over 100 er ikke medtaget. Indbetalingerne er opgjort efter AM-bidrag, og indbetalingerne til aldersopsparing er omregnet til en indbetaling før skat for at være sammenlignelige med øvrige indbetalinger, som først beskattes på udbetalingstidspunktet. Der er til denne omregning anvendt en skattesats på 37,7 pct. Indbetalingerne er målt som andel af bruttoindkomsten, dvs. den personlige indkomst, arbejdsmarkedbidrag og indbetalingerne til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger (inkl. arbejdsmarkedbidrag). I figur 2.23 angiver 'Lønmodtagere med arbejdsgiveradministreret pensionsordning.' Lønmodtagere med arbejdsgiveradministreret pensionsordning. 'Lønmodtagere uden arb. pens.' angiver lønmodtagere uden arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Overførselsindkomst angiver personer, som mere end halvdelen af året modtager enten dagpenge, kontanthjælp, førtidspension, efterløn mv.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning.

Nogle grupper på arbejdsmarkedet indbetaler dog en betydeligt mindre andel af indkomsten til pension end de gennemsnitlige 12 pct. Blandt lønmodtagere uden arbejdsgiveradministreret pensionsordning blev der i gennemsnit kun indbetalt lidt over 2 pct. af bruttoindkomsten til pension i 2020, jf. figur 2.23. For disse personer antages der ikke nogen stigning i indbetalingsprocenten frem mod 2080. En stor andel af lønmodtagere uden automatiske indbetalinger fra arbejdsgiveren vil således få suppleret folkepensionen med offentlige ydelser som pensionstillæg og ældrecheck samt eventuelt andre tillægssydelser i fravær af egen pensionsopsparing.

Indbetalingsprocenten for personer på overførselsindkomst ligger på omkring 5 pct. af bruttoindkomsten i 2020 og dermed også under gennemsnittet for hele befolkningen. De 5 pct. består af indbetalinger, som er ligeligt fordelt mellem ATP, private og arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger og afspejler, at mange overførselsmodtagere har arbejde i kortere perioder i løbet af året, ligesom der

¹⁶ Finansministeriet (2017): *Det danske pensionssystem nu og i fremtiden*.

indbetales til ATP på baggrund af visse offentlige ydelser. Overførselsmodtagernes indbetalingsprocent forventes dog at stige betydeligt i perioden fra 2020 til 2030 med indfasningen af Obligatorisk Pensionsordning, *jf. figur 2.23*.

Boks 2.4. Fremskrivning af befolkningens indkomst og formueforhold på SMILE – en mikrosimuleringsmodel

SMILE-modellen tager udgangspunkt i registerdata for den danske befolkning med information om blandt andet uddannelse, arbejdsmarkedsstatus samt økonomiske forhold. Befolkningen udsættes i modellen for en række hændelser som fx fødsler, dødsfald, jobskifte osv. Modellen simulerer også sandsynligheder vedr. arbejdsmarkedet og pension fx om personer bliver arbejdsløse igennem livet, hvilket danner en fremtidig befolkning og dennes økonomiske forhold.

Hvorvidt en hændelse indtræffer er baseret på såkaldte overgangssandsynligheder, som er estimeret ud fra historiske data og tilpasset DREAM's befolkningsfremskrivning, så en lang række demografiske forhold, som fx befolkningstørrelsen, stemmer med den generelle fremskrivning af befolkningen. Da bestemmelsen af pensionsindbetalingsprocenter alene sker på baggrund af historiske data, vil der pr. definition ikke være anden udvikling i indbetalingsprocenterne end ændringer i uddannelsesniveauet, hvor et højere uddannelsesniveau fører til lidt højere indbetalingsprocenter. I modsat retning trækker udviklingen i private indbetalinger, der tidligere var højere, men er faldet bl.a. på baggrund af et lavere loft for indbetalinger til ratepension. Udviklingen i pensionsindbetalingerne er således i høj grad bestemt af antagelserne bag modellen.

SMILE-modellen er endvidere tilpasset til Finansministeriets fremskrivning af socioøkonomiske grupper og er derfor i overensstemmelse med Finansministeriets andre fremskrivningsmodeller af samfundsøkonomien, når der ses bort fra konjunkturudsving i forbindelse med corona-pandemien i 2020 og 2021. En styrke ved SMILE ift. andre mikrosimulationsmodeller er, at befolkningens husstandsstruktur er modelleret således, at pardannelse og -opsplitning indgår i simulationsmodellen. Det betyder, at eventuelle partners erhvervsindkomst kan indgå i beregninger vedr. eventuel modregning af pensionsydelse. Dette giver en realistisk fremskrivning af andelen, som i fremtiden vil modtage offentlige ydelser som pensionstillæg og ældrecheck.

I fremskrivningerne er der på langt sigt antaget en nominel rente på pensionsopsparing på 4,5 pct., hvilket medfører en rente på 3,8 pct. efter PAL-skat. Det er endvidere antaget, at satsreguleringen af folkepensionen og andre overførsler følger lønudviklingen, hvilket svarer til de sædvanlige regneantagelser ved langsigtede fremskrivninger. Inflationen antages at være 1,8 pct. på langt sigt.

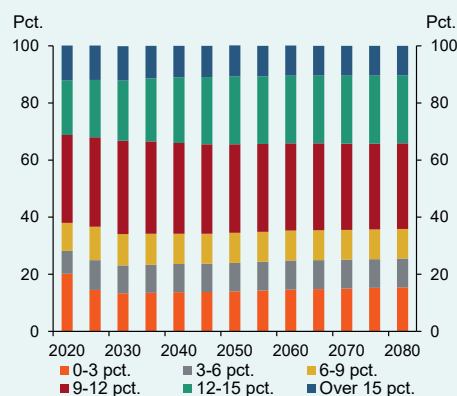
Det er beregningsteknisk forudsat, at alle indbetalinger på arbejdsgiveradministrerede ordninger fradrages 15 pct. i forsikringsbidrag til invalide-, ægtefælle-, og børnepension. Det er ligeledes antaget, at ratepension udbetales over en periode på 15 år i 15 lige store rater.

Den anvendte version af SMILE tager udgangspunkt i befolkningen i 2013 og fremskrives derefter for hvert år i perioden frem til 2080. For perioden, hvor der er registerdata på pensionsområdet, såsom pensionsindbetalinger og -formue, dvs. perioden frem til 2018, anvendes data som udgangspunkt for disse år på individniveau til at fastlægge de enkelte individers pågældende forhold.

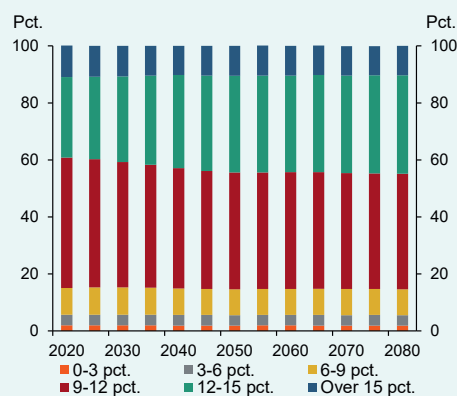
Kilde: DREAM.

Indførelsen af Obligatorisk Pensionsordning medfører ligeledes, at andelen, som kun indbetaler mellem 0-3 pct. af bruttoindkomsten til pension, falder fra omkring 20 pct. i 2020 til omkring 13 pct. i 2030, *jf. figur 2.24*. Selv om der bliver færre personer med ingen eller meget begrænset pensionsopsparing, vil der altså fortsat være en betydelig andel af personer, som ikke får sparet op til pension. Det nuværende pensionssystem sikrer således, at størstedelen af danskerne får sparet op til pension, men nogle grupper har stadig en meget begrænset opsparing, selv om de har de økonomiske midler til at spare op, *jf. kapitel 5*.

Figur 2.24. Fordeling af pensionsindbetalinger blandt 25-64-årige, pct. af bruttoindkomst, 2020-2080



Figur 2.25. Fordeling af pensionsindbetalinger blandt fuldtidsbeskæftigede 25-64-årige lønmodtagere, pct. af bruttoindkomst, 2020-2080



Anm.: Se anmærkninger til figur 2.22 og 2.23.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning.

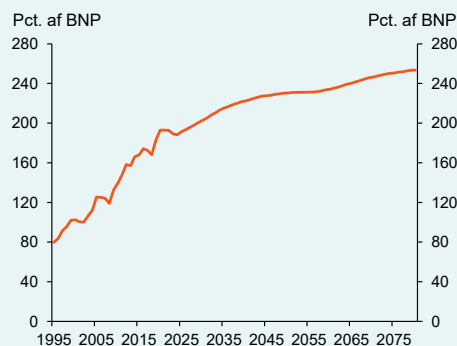
Størstedelen af de 25-64-årige forventes frem mod 2080 at indbetale mellem 9 pct. og 15 pct. af bruttolønnen i pension. Dette gælder særligt for fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere, hvor kun omkring 13 pct. forventes at indbetale mindre end 9 pct. til pension i 2080, *jf. figur 2.25*. En indbetalingsprocent i omegnen af 9-15 procent svarer nogenlunde til det anbefalende niveau i nyere studier.¹⁷ Niveaulet giver en passende balance mellem forbrug i arbejdsårene og som pensionist beregnet på baggrund af standardantagelser om forbrugsudjævning igennem livet.

Danskernes pensionsformue har været stigende som andel af BNP over de seneste tre årtier og udgør i 2020 omkring 200 pct. af BNP, *jf. figur 2.26*. Stigningen skyldes flere faktorer, bl.a. at indbetalinger generelt har været stigende, og at pensionsopsparingen typisk har været forrentet med en højere rente end væksten i BNP. Ligeledes har pensionisterne over de senere årtier startet deres pensionsudbetalinger ved højere aldre, hvilket øger perioden, hvor der spares op. Disse faktorer forventes ligeledes at medføre en fortsat stigende pensionsformue som andel af BNP frem mod 2080, *jf. figur 2.26*.

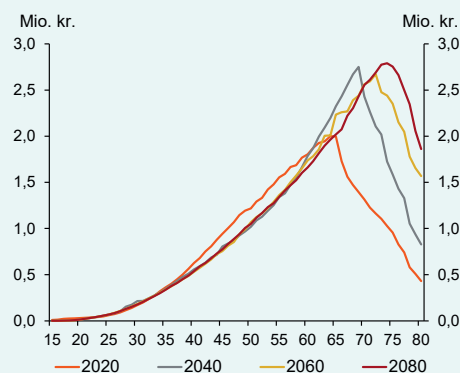
¹⁷ Larsen og Munk (2021): The Design and Welfare Implications of Mandatory Pension Plans.

På grund af forhøjelserne af pensionsalderen forventes formueopbygningen at ske over flere alderstrin fremadrettet, jf. figur 2.27. Pensionsformuen stiger således for de ældre generationer, hvilket afspejler, at de forventes at have en højere erhvervsfrekvens og dermed fortsat opbygger pensionsformue. Den nuværende indeksering af levetiden gør, at de forventede ekstra leveår for fremtidige generationer primært forøger de erhvervsaktive år, mens det forventede antal år som pensionist forventes at falde svagt, jf. kapitel 3. Den større pensionsformue skal derfor anvendes i færre år, hvilket giver en højere indkomst som pensionist, jf. afsnit 2.6.

Figur 2.26. Udviklingen i den samlede pensionsformue, pct. af BNP, 1995-2080



Figur 2.27. Gennemsnitlig pensionsdepot over alder, 2020-2080 (2022-niveau)



Anm.: I figur 2.26 vises pensionsformuen i Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger. I figur 2.27 er pensionsdepoterne i 2020 og 2040 påvirket af ekstraordinære høje pensionsafkast i 2019. Dette bevirker, at pensionsdepoterne i 2020 og 2040 for en række aldersgrupper er højere end i 2060 og 2080 som hovedsageligt er forrentet med det beregningstekniske afkast på 4,5 pct. årligt. Det gennemsnitlige større pensionsdepot for de yngre aldersgrupper i 2020 afspejler desuden en lidt højere gennemsnitlig indbetalingsprocent frem til skatteomlægningen i 2009, som medførte et fald i den gennemsnitlige indbetalingsprocent.

Kilde: Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning.

2.5 Forvaltningen af pensionsformuer – højere afkast, men også højere risiko

Et faldende renteniveau og stigende levetid har sammen med øgede kapitalkrav til pensionsselskaberne skubbet på en udvikling mod mere risikofyldte pensionsprodukter. Ændringerne har været nødvendige for at kunne forvalte pensionsformuerne på en hensigtsmæssig måde og levere attraktive afkast til pensionsopsparerne. Omvendt kan den forøgede risiko alt andet lige i perioder medføre større fald (og stigninger) i pensionsformuerne end tidligere, hvor de typisk var investeret mindre risikofyldt. De fremtidige pensionsopsparinger bliver mere risikofyldte for borgerne, samtidig med at det også kan påvirke de offentlige finanser.

Omkring 70 pct. af danskernes individuelle pensionsopsparing forvaltes i dag af uafhængige pensionselskaber, jf. boks 2.5 og figur 2.28. ATP og LD Fonde forvalter omkring 20 pct., mens pengeinstitutter forvalter de resterende 10 pct.

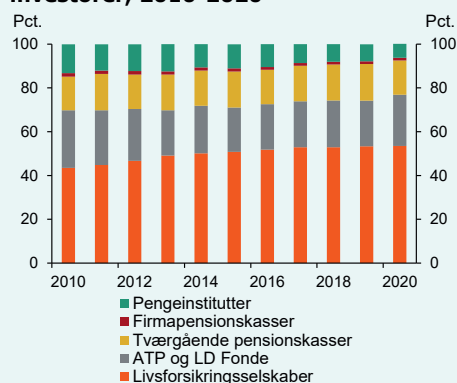
Boks 2.5. Pensionsselskaber

Pensionsselskaberne kan opdeles i tre typer:

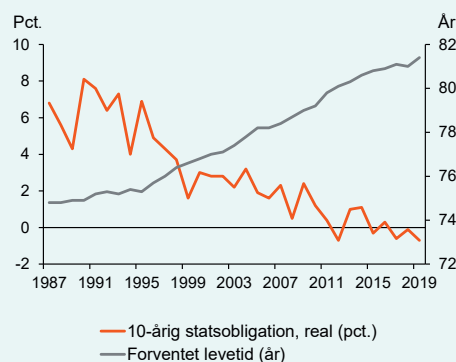
1. Livsforsikringsselskaber kan udbyde både pensionsprodukter og sundheds- og ulykkesforsikringer, herunder forsikring mod tab af erhvervsevne. Livsforsikringsselskaber kan både være organiseret som et aktieselskab eller som et gensidigt selskab, hvor kunderne ejer selskabet. Livsforsikringsselskaberne forvalter både pensionsopsparing relateret til arbejdsgiverordninger inden for et bestemt overenskomstområde og frivillige pensionsindbetalinger. Af livsforsikringsselskaber kan fx nævnes Danica, PFA, Velliv, Industriens Pensionsforsikring og PensionDanmark.
2. Tværgående pensionskasser er foreninger ejet af medlemmer og typisk organiseret inden for en bestemt branche eller et overenskomstområde. De tværgående pensionskasser tilbyder pensionsprodukter både til udbetaling ved ordinær, førtidig tilbagetrækning (til medlemmer med nedsat erhvervsevne) og sundheds- og ulykkesforsikringer. Af tværgående pensionskasser kan nævnes fx P+, Lægernes Pension, AkademikerPension og Pensionskassen for Jordbrugsakademikere & Dyr læger.
3. Firmapensionskasser forvalter en mindre andel af pensionsopsparingen. Firmapensionskasser minder om de tværgående pensionskasser, men omfatter kun medlemmer ansat i en bestemt virksomhed.

Kilde: Finanstilsynet.

Figur 2.28. Fordelingen af pensionsformuen hos de institutionelle investorer, 2010-2020



Figur 2.29. Udvikling i forventet levetid og realrente, 1987-2019



Anm.: I figur 2.29 vises rentesatsen på den 10-årige statsobligation korregeret for inflation.

Kilde: Forsikring & Pensions, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Pensionsprodukter kan overordnet opdeles i *gennemsnitsrenteprodukter* og *markedsrenteprodukter*. Gennemsnitsrenteprodukter har traditionelt været langt de mest udbredte og ligger bag størstedelen

af pensionsudbetalingerne i dag. De opsparede midler bogføres på individuelle konti, men investeres kollektivt, og alle depoter får samme afkast. På tværs af depoterne er der oprettet kapitalbuffer, som udjævner udsving på de finansielle markeder fra år til år. Gennemsnitsrenteprodukter er ofte garanterede, dog har nogle selskaber kun udbudt gennemsnitsrenteprodukter uden garanti. Garanti betyder, at pensionselskabet garanterer en minimumsudbetaling uanset det opnåede afkast. Dette har medført, at gennemsnitsrenteprodukter typisk indeholder en relativ stor andel af obligationer, eller andre lavrisikoinstrumenter for at være sikker på at kunne opfylde garantien.

Afkastet på obligationer og særligt statsobligationer er faldet markant over de seneste årtier, *jf. figur 2.29*. Dermed er afkastet på gennemsnitsrenteprodukter også faldet pga. deres store andel af obligationer. Da levetiden er steget i samme periode, *jf. figur 2.29*, øges udgifterne til livrenteprodukterne, da perioden med garanteret udbetaling stiger, og pensionsalderen ikke er sat tilsvarende op i perioden. Endvidere har EU via det såkaldte Solvency II-direktiv indført større kapitalkrav til pensionselskaberne, som også øger udgifterne til garanterede pensionsprodukter. Pensionselskaberne har lavet forskellige tiltag for at imødekomme de øgede udgifter. Det generelle niveau for minimumsudbetalinger er fx sænket, og selskaberne har i højere grad udbudt produkter uden garantier eller med begrænset garanti. Mange af disse produkter uden garanti har ikke en kollektiv kapitalbuffer. I stedet bliver pensionsopsparingen forrentet med det afkast, der kan opnås på de finansielle markeder. Disse produkter kaldes derfor for *markedsrenteprodukter*. Ændringerne er sket i tæt samarbejde med de offentlige institutioner, fx ved en brancheaftale i 2012 mellem det daværende Erhvervs- og Vækstministerie og pensionsbranchen.

I markedsrenteprodukter uden garantier bliver pensionsopsparingen forrentet med afkastet, som pensionselskabet opnår på de finansielle markeder. Der er altså typisk mulighed for at opnå et højere afkast end ved gennemsnitsrenteprodukter med garantier, da opsparingen kan investeres mere risikofyldt. Det betyder samtidig, at det er den enkelte, som bærer risikoen for, at det ikke altid er muligt at opnå et gunstigt afkast. Pensionsdepotet i et ikkegaranteret markedsrenteprodukt kan altså falde i år med negative afkast, mens det ikke er muligt for den enkelte pensionsopsparer i et garanteret gennemsnitsrenteprodukt.

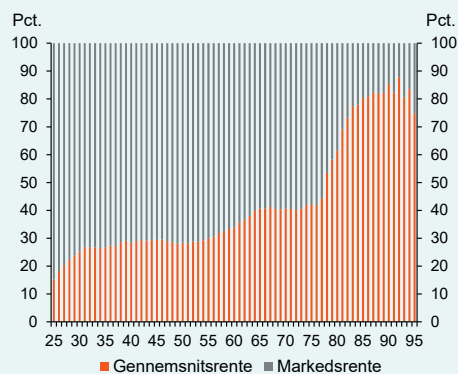
For en del markedsrenteprodukter er den højere risiko ikke kun relateret til opsparingsfasen. Pensionisten kan også opleve ændringer i pensionsudbetalingerne ved udsving på de finansielle markeder. For livrenteprodukter uden garanti gælder dette også, hvis levetiden blandt kunderne/medlemmerne i pensionselskabet udvikler sig anderledes end forventet, da en kortere eller længere levetid påvirker udgifterne for pensionselskabet. Med markedsrenteprodukter flyttes dermed både dele af den finansielle risiko og levetidsrisikoen fra pensionselskabet til den enkelte.

For de fleste pensionsdepoter tilpasser pensionselskabet risikoen ved at ændre porteføljesammensætningen, så den er tilpasset faser i livet, hvor det er hensigtsmæssigt at have mere eller mindre risiko i pensionsopsparingen. Det sker særligt ved hjælp af såkaldte livscyklusprodukter. I livscyklusprodukter justeres risikoen ved, at fordelingen mellem aktier, obligationer og andre aktiver ændres over livet. Der er typisk en større andel aktier i porteføljen for unge, da aktier ofte er mere risikable. Andelen af aktier nedjusteres typisk hen over livet til fordel for en større mængde af obligationer og andre finansielle produkter, som typisk har lavere risiko. Endvidere er det ofte muligt for pensionsopsparerer at vælge forskellige risikoniveauer generelt for deres pensionsdepot og specifikt under udbetalingsfasen.

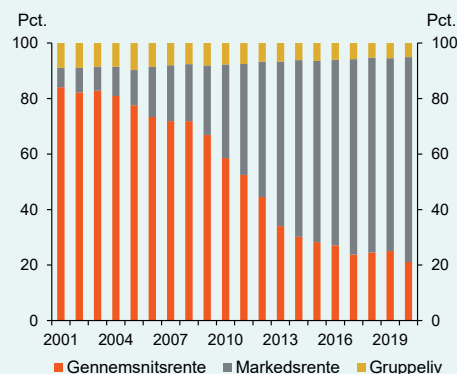
For at mindske udsving i pensionsudbetalingerne har pensionsselskaberne indført udbetalingsprofiler med en udjævningsmekanisme med henblik på at sikre købekraft, men også som stødpude mod negative afkast.

Gennemsnitsrenteprodukter dominerer pensionsformuen for personer, som aktuelt modtager pensionsudbetalinger *jf. figur 2.30*, da gennemsnitsrenteproduktet førhen var standardproduktet. Modsat dominerer markedsrenteprodukter blandt personer, som i dag sparer op. Andelen af indbetalinger, som bliver indbetalt på markedsrenteprodukter, er således steget fra omkring 7 pct. i 2001 til 74 pct. i 2020, *jf. figur 2.31*.

Figur 2.30. Fordeling af pensionsformue efter kunders alder, 2020



Figur 2.31. Fordeling af indbetalinger, 2001-2020



Anm.: I figur 2.30 opgøres bruttopræmier inkl. investeringskontrakter uden bonus. Bruttopræmieindtægter og hensættelser til gennemsnitsrenteprodukter er beregnet residualt.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Den øgede investeringsrisiko i pensionsopsparingen medfører ikke blot øget risiko for opsparereren. De offentlige indtægter vil ligeledes i højere grad blive påvirket af udsving i pensionsafkastet via PAL-skat og indkomstregulerede, offentlige ydelser til pensionister. Det offentlige afbøder således dele af udsvingene for den enkelte pensionist via indkomstafhængige pensionsydelser.

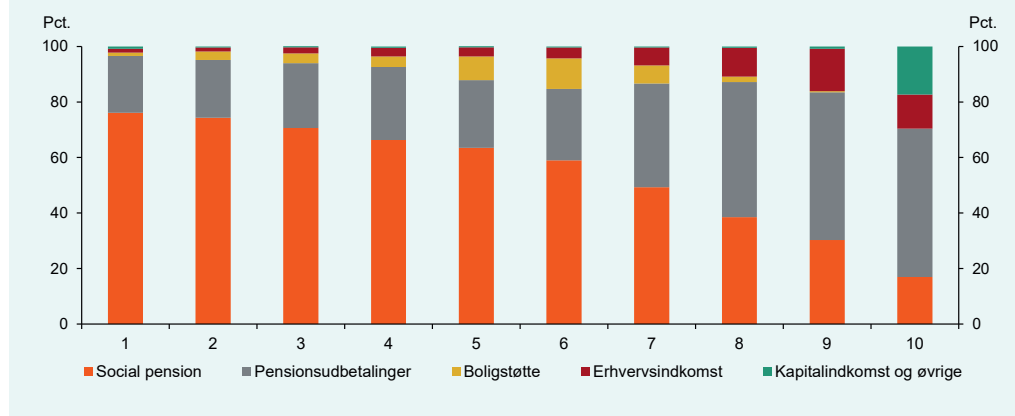
2.6 Pensionisters indkomstforhold

Det danske pensionssystem er i en langvarig modningsproces, der vil ændre pensionisternes indkomster fra at være domineret af offentlige folkepensionsydelser til i højere grad også at bestå af pensionsudbetalinger fra egen opsparing. Det vil gøre et i forvejen stærkt system endnu stærkere med høje dækningsgrader for de laveste indkomster og få pensionister med lave indkomster. De højere pensionsudbetalinger fra egen opsparing vil også betyde, at flere modregnes i pensionstillægget, hvilket understreger vigtigheden af gode incitamenter til at spare op til pension, *jf. kapitel 5*.

Pensionisters pensionsudbetalinger

Pensionisters indkomster består hovedsagligt af offentlige ydelser (søjle 1), udbetalinger fra bidragsbaseret opsparring via arbejdsmarkedspensioner (søjle 2) og udbetalinger fra privat opsparring (søjle 3).¹⁸ I 2018 udgjorde social pension størstedelen af indkomsten for nye pensionister, når der ses bort fra de højeste indkomster i de tre øverste indkomstdeciler, jf. figur 2.32. De offentlige ydelsers andel af indkomsten falder forventeligt, når man bevæger sig mod højere indkomstdeciler. Dette skyldes både, at opsparingsbaserede pensioner (dvs. både opsparring i søjle 2 og 3) er større, men også at niveauet for pensionstillæg og ældrecheck aftrappes med stigende private pensionsudbetalinger.

Figur 2.32. Indkomstsammensætning før skat blandt nye pensionister (68-årige) i 2018, opdelt på indkomstdeciler



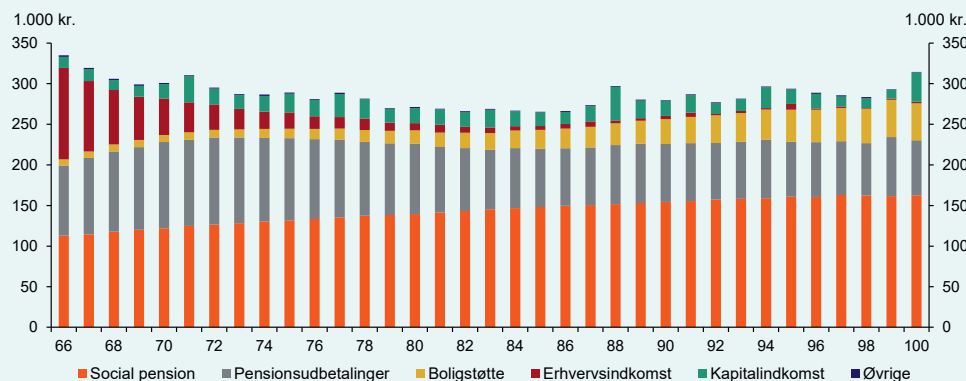
Anm.: Indkomstgrupperne (deciler) er dannet på baggrund af disponibel indkomst blandt pensionister. Der er set bort fra personer med erhvervsindkomst over 300.000 kr. samt negative kapitalindkomster. Pensionsudbetalinger angiver samlede udbetalinger fra opsparingsbaserede pensionsordninger. Boligstøtte, den skattefrie del af social pension samt de skattefrie dele af 'øvrige' er omregnet til et niveau før skat med udgangspunkt i en skattesats på 37,7 pct.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Principperne bag pensionssystemets indkomstsikring gælder også over alder og i takt med at fx ratepensioner udløber og pensionisterne skifter ejerbolig ud med lejebolig, jf. figur 2.33. Den gennemsnitlige indkomst er kun svagt aftagende på tværs af alderstrin i 2018, men folkepension og boligydelse kommer til at udgøre en større andel, når erhvervsindkomst og private pensionsopsparinger gradvist mindskes ved ældre alderstrin. Udviklingen afspejler, foruden indkomstsikringen, at de ældste folkepensionister typisk har haft mindre pensionsformuer ved starten af pensionsperioden sammenlignet med de yngste folkepensionister og at deres ratepensioner er udbetalt. Omfordeling over alder vil dog også i fremtiden bidrage til, at pensionisterne kan opretholde en jævn indkomst i pensionsperioden, uanset hvor længe de lever.

¹⁸ Offentlige ydelser defineres her som: folkepensionens grundbeløb, pensionstillæg med evt. tillægsydelse og ældrecheck, ATP og Obligatorisk Pensionsordning.

Figur 2.33. Årlige indkomster før skat fordelt på alder for personer over folkepensionsalderen, 2018 (2022-niveau)



Anm.: Boligstøtte, den skattefrie del af social pension samt de skattefrie dele af 'Øvrige' er omregnet til et niveau før skat med udgangspunkt i en skattesats på 37,7 pct.

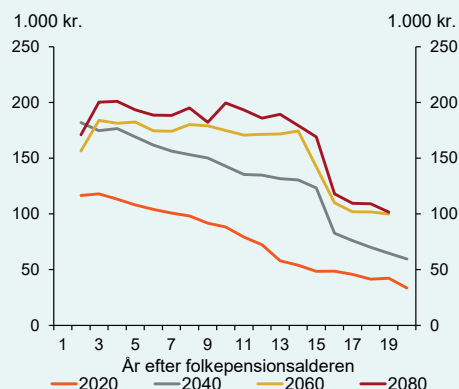
Kilde: Egne beregninger på baggrund af baggrund af registerdata.

Fremskrivninger af fremtidige pensionisters gennemsnitlige pensionsudbetalinger fra ATP, arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensionsopsparinger peger på omtrent en fordobling af udbetalingerne fra 2020 til 2080, jf. figur 2.34. De faldende udbetalinger med alderen i 2020 og 2040 afspejler en række forhold, herunder at yngre pensionister har haft en længere indbetalingsperiode end ældre, og at uddannelsesniveaut er højere end blandt de ældre pensionister. I takt med at pensionssystemet modnes fuldt, bliver udbetalingsprofilen i 2060 og 2080 mere ensartet i aldrene efter folkepensionsalderen. Modningen af pensionssystemet bygger på en antagelse om, at den gennemsnitlige indbetalingsprocent fastholdes i fremskrivningen på niveauet fra 2020, jf. boks 2.5.

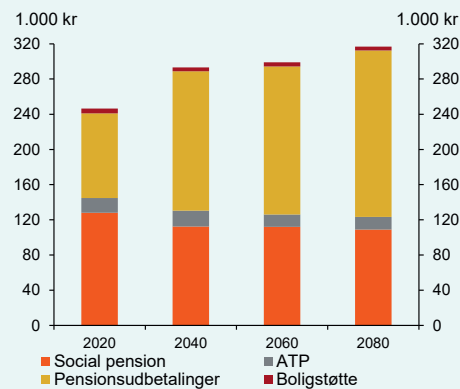
Pensionsudbetalingerne er højest de første år efter folkepensionsalderen, hvor pensionisterne typisk modtager udbetalinger fra ratepensioner.¹⁹ Dertil kommer, at den gennemsnitlige udbetalingsperiode for livrenterne reduceres i fremskrivningen i takt med, at pensionsalderen stiger. Det bidrager også til højere gennemsnitlige udbetalinger fra livrenteprodukter.

¹⁹ Det er beregningsteknisk antaget, at ratepensioner udbetales over en periode på 15 år. Knækket ved de 15 år, se figur 2.34, efter folkepensionsalderen afspejler denne antagelse. Ratepension for efterlønsmodtagere og selv pensionerede udløber lidt tidligere.

Figur 2.34. Gns. pensionsudbetaling fra opsparingsbaserede pensionsordninger, 2020-2080 (2022-niveau)



Figur 2.35. Gennemsnitlig indkomst blandt pensionister tre år efter folkepensionsalderen, 2020-2080, (2022-niveau)



Anm.: I figur 2.34 er pensionsudbetalingerne i alle år modelberegnet på baggrund af pensionsdepot ved pensionsalderen, depot ved overgang til efterløn eller frivillig tilbagetrækning. Levetsindekseringen af folkepensionsalderen gør, at der i nogle år efter pensionsalderen ikke er nogle personer, som overgår til pension fx første år efter folkepensionsalderen i 2020. Manglende observationer imellem start- og sluttidspunktet er interpoleret. Det er regneteknisk antaget, at ratepensioner udbetales over en periode på 15 år.

Figur 2.35 viser individuelle indkomster før skat ekskl. kapitalindkomst og lønindkomst. Personer med erhversindkomster er ikke medtaget.

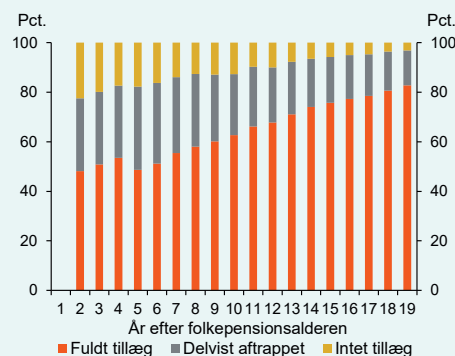
Kilde: Egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning.

Det fremgår af fremskrivningen, at den gennemsnitlige indkomst blandt pensionister vil vokse med 35 pct. fra 2020 til 2080, når der er taget højde for løn- og prisudviklingen, *jf. figur 2.35*. De private pensionsopsparinger kommer gradvist til at fylde mere, så folkepensionen fra at udgøre godt halvdelen af den gennemsnitlige indkomst tre år efter folkepensionsalderen i 2020 gradvist falder til at udgøre mindre end en tredjedel i 2080. Udviklingen skyldes især, at flere har indbetalt til en arbejdsmarkedspension gennem et helt arbejdsliv. Et fortsat stigende uddannelsesniveau bidrager også til at øge de fremtidige pensionisters opsparing, da højere uddannelse medfører højere indtægter og dermed højere pensioner. Hertil kommer, at folkepensionsalderen bliver højere, så der er flere år at spare op i, pensionsopsparingen forrentes i flere år, og flere vil arbejde længere.

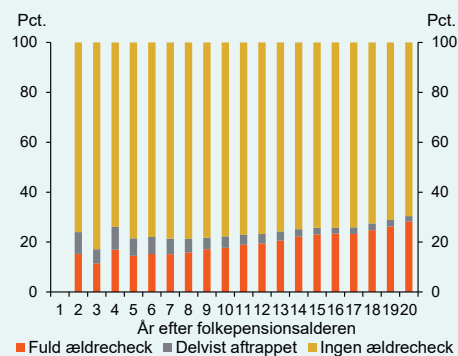
Aftrapning af offentlige ydelser

Med modningen af de private opsparinger vil færre modtage folkepensionens fulde pensionstillæg og ældrechecken i fremtiden, mens flere vil ligge i aftrapningsintervallet for de offentlige ydelser. Det ses allerede blandt de nuværende pensionister, hvor det i høj grad er antallet af år efter folkepensionsalderen, der bestemmer, hvorvidt man modtager pensionstillæg og ældrecheck, *jf. figur 2.36 og figur 2.37*. Der er således en mindre andel, som modtager det fulde pensionstillæg de første år efter folkepensionsalderen. Flere forskellige faktorer bidrager til dette, bl.a. at flere pensionister arbejder de første år efter folkepensionsalderen, at kønsfordelingen ændres mod en højere andel kvinder 20 år efter folkepensionsalderen (hvor kvinder typisk har en lavere pensionsformue end mænd), og at ratepensionerne forventes at blive udbetalt de første 15 år efter tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Figur 2.36. Modtagere af pensionstillæg opdelt på antal år efter folkepensionsalder, 2020



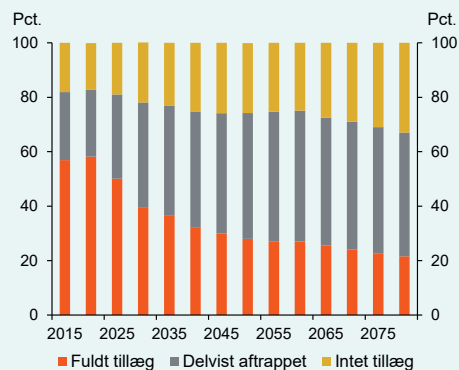
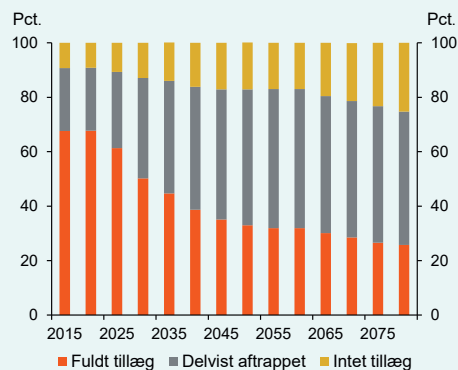
Figur 2.37. Modtagere af ældrecheck opdelt på antal år efter folkepensionsalder, 2020



Anm.: 'Ingen ældrecheck' omfatter også pensionister, der ikke modtager ældrecheck på grund af formue.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning.

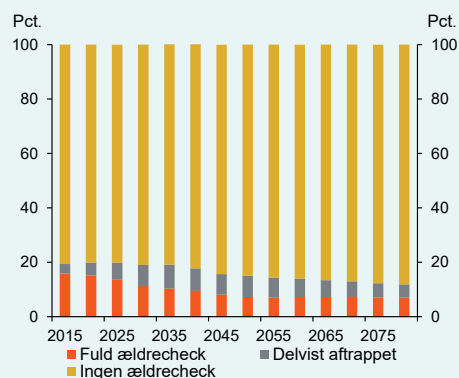
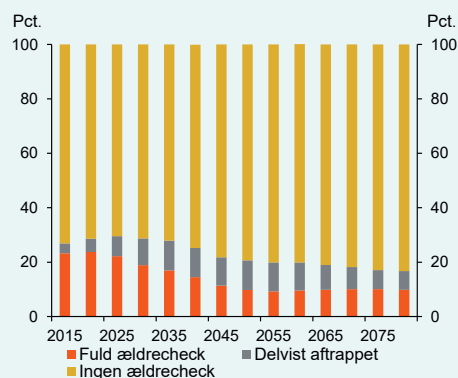
I 2080 vil der pga. udbygningen af de opsparingsbaserede pensionsordninger være færre pensionister, som modtager fuldt pensionstillæg sammenlignet med i dag. Til gengæld vil markant flere pensionister modtage et aftrappet pensionstillæg, hvilket bidrager til en høj sammensat marginalprocent på pensionsindbetalingerne. Disse udviklingstendenser gælder på tværs af køn, jf. 2.38 og 2.39. Andelen af kvinder, der over tid modtager enten fuldt eller delvist aftrappet pensionstillæg, er dog konsekvent højere, end andelen er for mænd. I 2015 modtog 9 pct. af kvinder over folkepensionsalderen intet pensionstillæg, mens denne andel var 18 pct. for mænd over folkepensionsalderen. Niveauforskellen er konstant over tid og skyldes blandt andet en højere erhvervsfrekvens og højere gennemsnitlig løn hos mændene, som resulterer i højere pensioner. Ligeledes lever kvinder generelt længere og vil derfor oftere have leveår, hvor de har opbrugt deres private ratepensioner.

Figur 2.38. Modtagere af pensionstillæg, mænd, 2015-2080**Figur 2.39. Modtagere af pensionstillæg, kvinder, 2015-2080**

Anm.: Se figur 2.34 og 2.35.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning.

I 2080 skønnes andelen af mænd, der modtager ældrecheck, at være omtrent halveret ift. 2015, men der vil fortsat være omkring 14 pct., som i 2080 vil have så begrænsede pensionsudbetalinger, at de er berettigede til at modtage ældrecheck, *jf. figur 2.40*. Ligesom for pensionstillægget modtager en større andel af kvinder ældrecheck sammenlignet med mænd. I 2080 skønnes knap 20 pct. af alle kvinder over folkepensionsalderen at være berettiget til ældrechecken.

Figur 2.40. Modtagere af ældrecheck, mænd, 2015-2080**Figur 2.41. Modtagere af ældrecheck, kvinder, 2015-2080**

Anm.: 'Ingen ældrecheck' omfatter også pensionister, der ikke modtager ældrecheck på grund af formue.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning.

Samlet set viser fremskrivningerne, at folkepensionens pensionstillæg også i fremtiden vil udgøre et vigtigt indkomstelement for de fleste pensionister, men at flere vil opleve aftrapning. Ligeledes vil ældrechecken også for mange fortsat være en vigtig indkomstsikring i pensionisttilværelsen. Det peger på vigtigheden af at sikre gode incitamenter til opsparing samt af at understøtte at alle, der kan, får en individuel pensionsopsparing for derved at undgå afhængighed af offentlige tillægsydelse som pensionist, *jf. kapitel 5*.

Dækningsgrader

En af pensionssystemets opgaver er at sikre et rimeligt forhold mellem den disponible indkomst før og efter tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – den såkaldte dækningsgrad, *jf. boks 2.6*.

Boks 2.6. Beregning af dækningsgrader

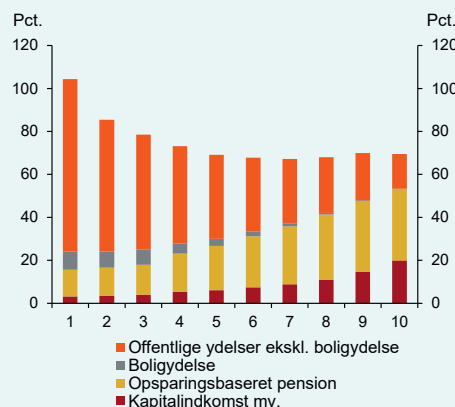
Dækningsgraden er et udtryk for den indkomst, en person opnår ved pensionering sammenlignet med indkomsten før tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Det mest præcise mål for dækningsgraden opnås ved at anvende den disponible indkomst som mål for indkomsten, da den disponible indkomst er det beløb, en person eller familie har til forbrug og opsparing, når der er betalt skat og renter. Dækningsgraden kan dog også udtrykkes ud fra andre indkomstbegreber så som personlig indkomst før og efter skat, men vil da i mindre grad afspejle personernes egentlige forbrugsmuligheder. Af beregningstekniske årsager vises *bruttodækningsgraden* i forbindelse med fremskrivningerne. Udviklingen i de fremskrevne bruttodækningsgrader forventes at følge udviklingen for fremskrevne dækningsgrader på baggrund af disponibel indkomst, så forskellen mellem de to fremskrevne dækningsgrader primært vil være en niveauforskel.

For at få det mest retvisende billede opgøres indkomsten ikke umiddelbart før folkepensionsalderen, men som et gennemsnit af årene syv til ni år tidligere. Dette gøres for at tage højde for, at relativt mange forlader arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen, og disse førtidige tilbagetrækninger ikke er tilfældige, men er begrundet i fx nedsat erhvervsevne, efterløn, tidlig pension, selvpensionering mv.

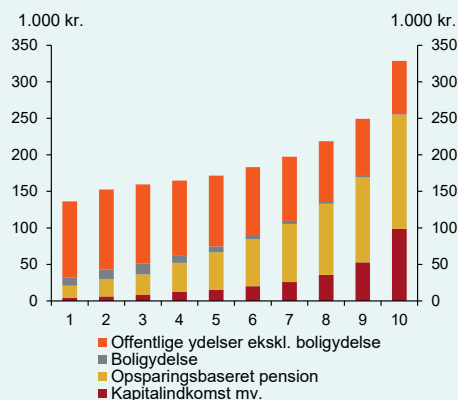
Ligeledes tages der udgangspunkt i indkomsten tre år efter folkepensionsalderen for at udtrykke personernes indkomst som pensionist. Dette gøres for, at pensionsordninger, som udbetales som en engangsudbetaling, ikke forøger dækningsgraden.

Det danske pensionssystem leverer relativt høje dækningsgrader for de laveste indkomster, hvorefter dækningsgraden falder gradvist ved højere indkomster, *jf. figur 2.42*. Blandt de 10 pct. med de laveste disponible indkomster sidst i arbejdslivet er dækningsgraden over 100 pct. Det afspejler typisk et lavt udgangspunkt for indkomsten før tilbagetrækning, og at de offentlige pensionsydelse giver en indkomstsikring, som alene kan give en høj dækningsgrad, *jf. figur 2.43*. Blandt de 10 pct. med de højeste disponible indkomster før tilbagetrækning er dækningsgraden lavere og i gennemsnit knap 70 pct., i høj grad opnået vha. private pensionsopsparinger, *jf. figur 2.43*.

Figur 2.42. Dækningsgrader for disponible indkomster fordelt på indkomstdeciler før tilbagetrækning, 68-årige i 2018



Figur 2.43. Disponibel indkomst fordelt på indkomstdeciler før tilbagetrækning, 68-årige i 2018 (2022-niveau)

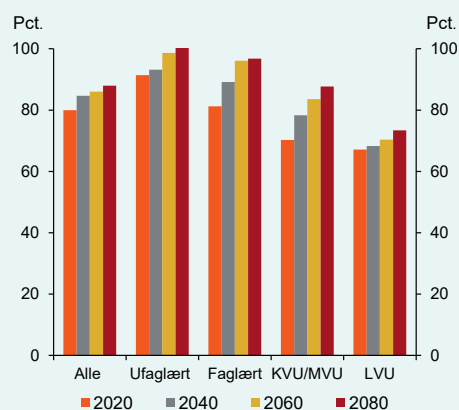
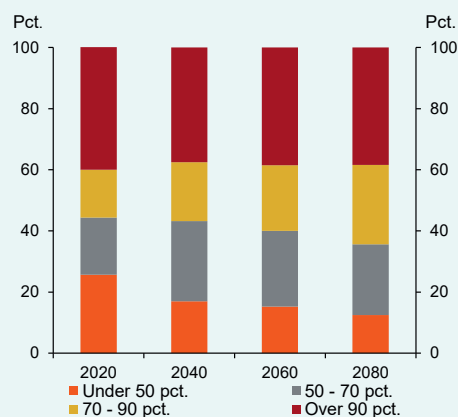


Anm.: I figur 2.42 angiver dækningsgraden den disponible indkomst som 68-årig ift. et gennemsnit af den disponible indkomst i alderen 57 til 59 år. Der er set bort fra personer med erhvervsindkomst som 68-årig, personer med gennemsnitlig negativ indkomst som 57-59-årig samt personer med en dækningsgrad over 200. Se boks 2.6 for nærmere beskrivelse. De samlede opsparingsbaserede pensioner udgøres af udbetalinger fra ATP, arbejds-markedspensioner og privattegnede pensionsordninger, forsikringsordninger, tjenestemandspension samt udenlandsk pension. Kapitalindkomst mv. omfatter udover alm. skattepligtig kapitalindkomst (fx renteindtægter) også aktieindkomst, imputeret afkast af ejerbolig samt et helt marginalt bidrag fra andre indkomster.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Fremskrivningerne peger ikke overraskende på stigende dækningsgrader ved overgangen til pension frem mod 2080, jf. figur 2.44.²⁰ Tendensen ses ligeledes for de fleste uddannelsesgrupper. Ufaglærte vil fortsat have de højeste dækningsgrader, mens særligt faglærte og personer med en kort- eller mellem-lang videregående uddannelse skønnes at få betydelige stigninger i dækningsgraden, da deres opsparing påvirkes mest af pensionssystemets modning.

²⁰ SMILE-modellen fremskriver ikke den disponible indkomst for befolkningen. Det er således ikke muligt at beregne dækningsgraderne opgjort efter samme metode, som er anvendt i figur 2.44 og 2.45 for fremskrivningsårene. I stedet er dækningsgraderne opgjort på baggrund af bruttoerhvervsindkomsten og benævnt bruttodækningsgrader. Bruttodækningsgraden vil i gennemsnit være lavere end dækningsgraden opgjort på baggrund af disponibel indkomst.

Figur 2.44. Gennemsnitlig bruttodækningsgrad ved overgang til pension**Figur 2.45. Fordeling af bruttodækningsgrader ved overgang til pension**

Anm.: I figur 2.44 er dækningsgraden for ufaglærte i 2020 alene baseret på personer med dansk statsborgerskab, da en relativ stor indvandring i 2014 påvirker dækningsgraden i opadgående retning.

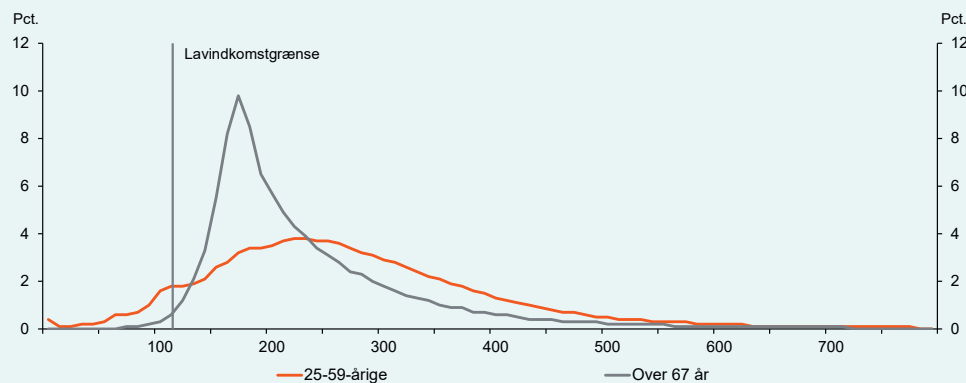
Kilde: Egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning.

De højere gennemsnitlige dækningsgrader afspejler særligt, at andelen med meget lave dækningsgrader falder i fremskrivningerne, *jf. figur 2.45*. Omkring 25 pct. af pensionisterne har en bruttodækningsgrad på under 50 pct. ved overgangen til pension i 2020, mens omkring 40 pct. har en bruttodækningsgrad over 90 pct. I 2080 skønnes mindre end 10 pct. at ville have en bruttodækningsgrad under 50 pct. ved overgang til pension, mens andelen af personer med en bruttodækningsgrad over 90 pct. forventes at være uændret. Et lavere antal personer forventes således at opleve markante indkomstfald i forbindelse med overgangen til pension.

Indkomstforskelle

Indkomstsikringen med folkepension og andre målrettede ydelser til alle pensionister uanset arbejdsmarkedshistorik bidrager til at omfordele og reducere indkomstforskellene blandt pensionister. For personer over folkepensionsalderen havde ca. 1 pct. en disponibel indkomst under lavindkomstgrænsen (halvdelen af medianindkomsten) i 2019, *jf. figur 2.46*. Udbetaling af folkepension betyder, at helt lave indkomster forekommer meget sjældent blandt ældre. De fleste pensionister har derimod en disponibel indkomst i intervallet mellem lavindkomstgrænsen og 300.000 kr.

Figur 2.46. Fordeling af aldersgrupper på indkomstintervaller (1.000 kr.) af den disponible indkomst, 2019



Anm.: I figuren er indkomstintervallerne genereret på baggrund af familieækvivalerede disponibel indkomst.

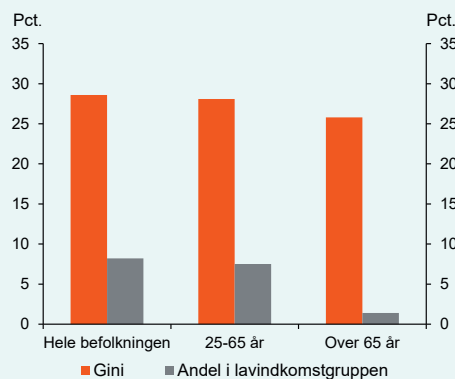
Lavindkomstgrænsen er halvdelen af medianindkomsten. Medianindkomsten er opgjort som medianen af befolkningens familieækvivalerede disponible indkomster.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

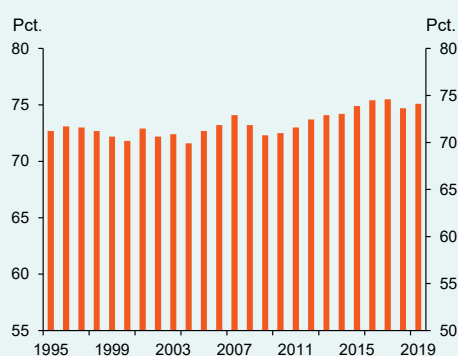
Blandt andet på grund af målretning af offentlige pensionsydelser mod personer med de laveste indkomster er indkomstforskellene blandt pensionisterne lavere end for personer i arbejdsårene, *jf. figur 2.47*, hvor indkomstuligheden er målt ved Gini-koefficienten. Indkomstforskellene blandt personer i den erhvervsaktive alder bæres altså ikke fuldt med over i pensionstilværelsen. Ligeledes er andelen af personer over folkepensionsalderen, som har en indkomst under halvdelen af medianindkomsten for hele befolkningen (den såkaldte lavindkomstgrænse), knap 1½ pct. i 2019. Dette er væsentligt under niveauet for resten af befolkningen, hvor lidt over 7 pct. er i lavindkomstgruppen. Det nuværende pensionssystem sikrer altså, at meget få pensionister lever uden en basal indkomstsikring. Forskelle i ydelsesniveauer over livet afspejler også, at der for personer i arbejdsårene skal være et større incitament til at arbejde, hvilket ydelserne i folkepensionsalderen ikke i samme grad behøver tage hensyn til.

Over tid er de disponible indkomster blandt pensionister i gennemsnit vokset lidt hurtigere end blandt den øvrige voksne befolkning, *jf. figur 2.48*. Således er indkomstratioen for gruppen over folkepensionsalderen ift. gruppen mellem 25 år og folkepensionsalderen steget fra omkring 72,5 pct. i 1995 til omkring 75 pct. i 2019. Stigningen skyldes bl.a. modningen af pensionssystemet, hvor de stigende arbejdsmarkedspensioner har flyttet indkomst fra arbejdslivet til pensionstilværelsen.

Figur 2.47. Indkomstforskelle målt ved Gini-koefficienten og andel i lavindkomstgruppen, 2019



Figur 2.48. Folkepensionisters indkomst som andel af indkomsten for gruppen af 25-årige til folkepensionsalderen, 1995-2019

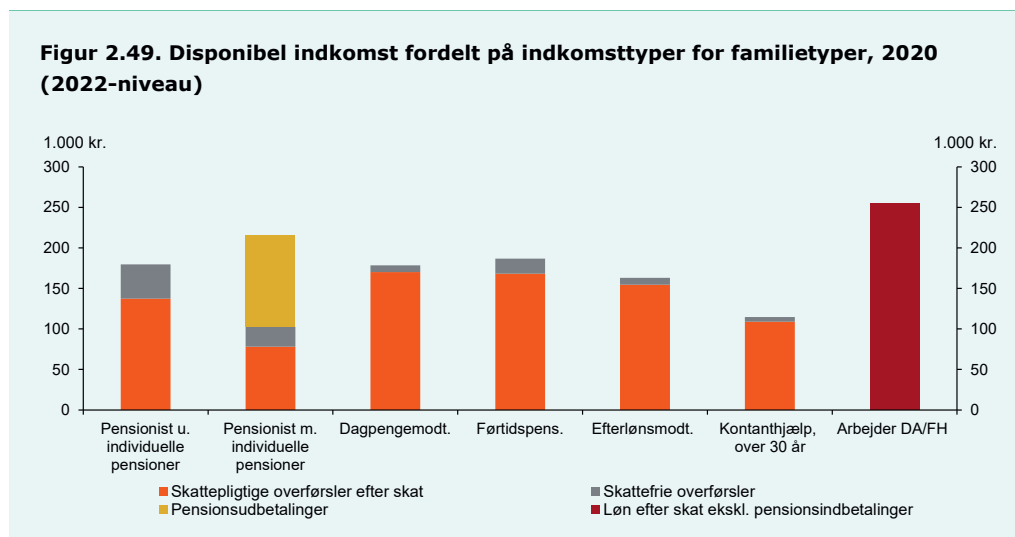


Anm.: I figur 2.47 er indkomstforskellene opgjort baseret på familieækvivalerede disponible indkomster. Lavindkomstgrænsen er 120.745 kr. i 2019 og opgjort som halvdelen af befolkningens medianindkomst. Figur 2.48 viser den gennemsnitlige disponible indkomst for aldersgrupper over folkepensionsalderen som andel af den gennemsnitlige disponible indkomst for aldersgrupperne mellem 25 år og folkepensionsalderen. Personer med negativ indkomst og indkomster efter skat over 10 mio. kr. er sorteret fra.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Samlet set er pensionisterne altså ikke overrepræsenteret i hverken den laveste eller højeste ende af indkomstskalaen set ift. befolkningen som helhed, og pensionisterne har i gennemsnit oplevet større indkomststigninger end den øvrige befolkning. Pensionister med det laveste indkomstgrundlag, der kun består af offentlige pensionsydelse, har en disponibel indkomst, der omtrent svarer til en række andre overførselsmodtagere som førtidspensionister og dagpengemodtagere, *jf. figur 2.49*. Pensionisterne modtager i sammenligning med andre overførselsmodtagere en relativ stor andel skattefrie overførsler, hvor specielt boligstøtte fylder meget. Det betyder, at selv om pensionisterne modtager en lavere skattepligtig offentlig ydelse, bringer de skattefrie overførsler pensionisterne op på omtrent samme disponible indkomst som for dagpengemodtagere, nemlig omkring 180.000 kr. årligt (2022-niveau). Pensionister med gennemsnitlige individuelle pensioner har en disponibel indkomst omkring 215.000 kr. (2022-niveau), hvilket er lidt over de andre overførselsmodtagere.

Opgørelserne i figur 2.49 er baseret på Finansministeriets Familietypemodel, som også tager højde for tillægsydelse som fx boligstøtte og varmetillæg forbeholdt pensionister. Sammenligningerne er dog følsomme over for de specifikke antagelser om familietyperne.

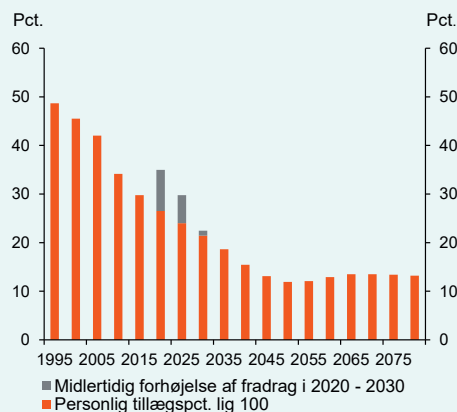
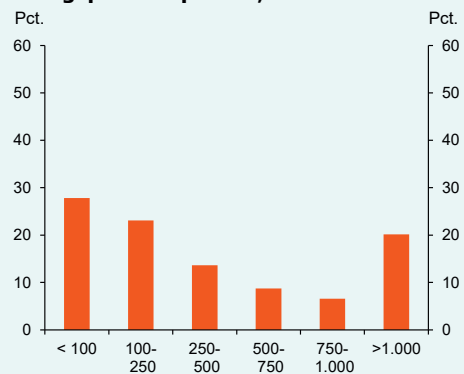


Anm.: Figuren viser disponible indkomster for seks familietyper fordelt på indkomsttyper. For alle typerne er der taget udgangspunkt i enlige bosat i lejebolig. Førtidspensionisten og efterlønsmodtageren er begge beregnet på baggrund af ny ordning.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriets Familietypermodel.

Andelen af pensionister, som kun har folkepension samt en begrænset indkomst fra fx individuel pension eller erhvervsindkomst (dvs. personer med en personlig tillægsprocent på 100), har været fallende de seneste mange årtier, jf. figur 2.50. Således havde omkring halvdelen af pensionisterne stort set kun folkepension som indtægtsgrundlag i 1995. Denne andel er faldet til omkring 27 pct. i 2020, og forventes at falde yderligere fremover.

Da der findes andre former for opsparing, fx opsparing i bolig, aktier, likvid formue i pengeinstitut mv., vil folkepensionister med begrænset indkomst ofte have formue fra anden opsparing end pensionsopsparing. Blandt folkepensionisterne med en personlig tillægsprocent på 100 havde omkring 20 pct. en nettoformue over 1 mio. kr. i 2019, jf. figur 2.51, mens lidt under 30 pct. havde en nettoformue mindre end 100.000, hvoraf flere havde en negativ nettoformue.

Figur 2.50. Andel af folkepensionister med en personlig tillægsprocent på 100**Figur 2.51. Fordeling af nettoformue for folkepensionister med personlig tillægsprocent på 100, 2019**

Anm.: Den personlige tillægsprocent er et mål for en persons indkomst ud over social pension, som anvendes i beregningen af flere offentlige tillægssydelsers, jf. boks 5.9 i kapitel 5. Den personlige tillægsprocent beregnes ved først at foretage et fradrag i indkomsten (22.500 + 12.800 i 2022 for enlige). Personer med en lavere indkomst end fradraget har en personlig tillægsprocent på 100. Herefter falder den personlige tillægsprocent med 1 pct.-point for hver 547 kr. i indkomst (enlige, 2022-regler). Med *Finanslovsaftalen* for 2019 blev fradraget midlertidigt forhøjet med 15.000 kr. (udfases med 1.000 kr. årligt frem indtil 2034). Dette påvirker beregningen i figur 2.50 i 2020 - 2030, som derfor vises uden den midlertidige forhøjelse i 2020, 2025 og 2030. Effekten af den midlertidige forhøjelse er skønnet på baggrund af indkomster i 2019. Figur 2.51 viser fordelingen af nettoformuen for pensionister med en personlig tillægsprocent på 100 primo 2019. I opgørelsen af nettoformuen indgår personernes samlede formue- og gældsposter, herunder også interentskab identificeret ved personnummer.

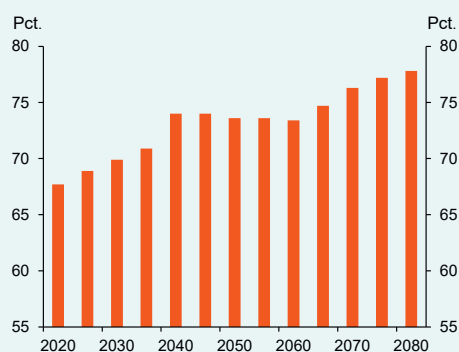
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og SMILE-fremskrivning.

Fremskrivningerne af befolkningens indkomstforhold peger på, at pensionisternes indkomster vil stige hurtigere end indkomsten for personer under folkepensionsalderen, ligesom det har været tilfældet i perioden 1995 til 2019, jf. figur 2.48. I 2020 udgjorde den gennemsnitlige indkomst før skat for personer over folkepensionsalderen omkring 68 pct. af den gennemsnitlige indkomst for personer i aldersgrupperne 25 år til folkepensionsalderen, jf. figur 2.52. Af beregningstekniske årsager er fremskrivning af indkomstandelen baseret på den personlige indkomst før skat. Dette giver et niveauskift i indkomstandelen sammenlignet med figur 2.48, som er baseret på den disponible indkomst. Fremskrivningerne peger på, at denne andel er stigende, så pensionisternes gennemsnitlige indkomst vil udgøre lidt under 78 pct. i 2080. Det skønnes dermed, at pensionisterne frem mod 2080 vil opleve en markant større indkomstfremgang end med personer i de erhvervsaktive aldre.

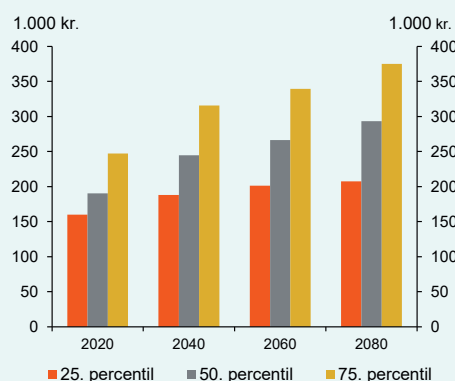
Der skønnes fremgang i indkomsterne bredt for alle pensionister forstået ved, at både 25., 50. og 75. percentil kan forvente en højere indkomst i 2080 sammenlignet med 2020, målt i 2022-niveau. Den procentvise fremgang skønnes at være omkring 50 pct. for 50. og 75. percentil, mens indkomstfremgangene for 25. percentil er på omkring 30 pct., jf. figur 2.53. Dermed skønnes indkomstforskellene at blive lidt større, når der udelukkende ses på udviklingen i mellemindkomsterne. Udviklingen i de allerhøjeste indkomster – mere præcist for beskæftigede pensionister med meget høj erhvervsindkomst –

er vanskelige at fremskrive på langt sigt, og SMILE-modellen giver derfor ikke grundlag for en samlet vurdering af udviklingen i indkomstforskellene.

Figur 2.52. Folkepensionisters indkomst som andel af indkomsten for gruppen af 25-årige til folkepensionsalderen, 2020-2080



Figur 2.53. Indkomst fordelt på percentiler for personer over folkepensionsalderen, 2020-2080 (2022-niveau)



Anm.: Figur 2.52 viser den gennemsnitlige indkomst for aldersgrupper over folkepensionsalderen som andel af den gennemsnitlige indkomst for aldersgrupperne mellem 25 år og folkepensionsalderen. Den gennemsnitlige indkomst er opgjort som personlig indkomst for personer med positiv personlig indkomst og en personlig indkomst under 10 mio. kr. Figur 2.53 viser den gennemsnitlige indkomst efter fradrag og før skat for personer over folkepensionsalderen for 25., 50. og 75. percentil.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning.

2.7 Valg og viden om pensionssystemet

Det danske pensionssystem er relativt komplekst og indeholder beslutninger om opsparing og tilbagetrækning, som har betydning for den enkelte. Det gælder, både mens man arbejder og sparer op til pension, men i høj grad også for livet som pensionist.

I opsparingsfasen omhandler valgene blandt andet, hvor meget af lønnen, der skal gå til opsparing, og hvor risikofyldt opsparingen skal investeres. Nogle af disse beslutninger bliver taget af pensions-selskaber og er bestemt af overenskomster eller virksomhederne i firmaordninger, men i de seneste år er der kommet mere valgfrihed. Det drejer sig blandt andet om valg af risikoprofil, og om opsparingen skal ske i livrenter, ratepension eller aldersopsparing. Derudover tilbyder mange pensions-selskaber mulighed for tillægfsforsikringer, ligesom et ønske om en tidlig tilbagetrækning ofte skal planlægges og kræver opsparing udover, hvad der er fastsat af de fleste overenskomster.

Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er, ud over beslutningen om at stoppe med at arbejde, også forbundet med mange valg. Samspillet mellem de sociale pensioner og tilhørende offentlige ydelser, ob-

ligatoriske arbejdsmarkedspensioner og den frie opsparing samt beskatning, er præget af stor kompleksitet. Det kan være relevant at sætte nogle pensionsudbetalinger på pause, flytte i en mindre bolig og lignende beslutninger, så man opnår den ønskede tilværelse som pensionist.

Alle disse valg kræver viden om og indsigt i pensionssystemet, en viden som pensionsselskaberne til dels besidder, og de har derfor en rådgivningsopgave ift. at hjælpe medlemmerne på bedst mulig vis. Pensionsselskaberne har dog ikke det fulde billede, og på den baggrund skal medlemmerne også selv kunne gennemskue og reagere på økonomiske incitamenter og træffe velovervejede beslutninger om, hvad der er bedst for den enkelte. Det stiller krav om et robust og gennemskueligt system.

Borgernes viden om pensionssystemet

Generelt viser undersøgelser, at danskernes viden om pension er begrænset. Mange danske pensionsopparere har ikke overblik over eller indsigt i deres egen pensionsopsparing. Mange er usikre på, om de har en arbejdsmarkeds- eller privat pensionsordning, og hvordan deres økonomi vil hænge sammen, når de bliver pensioneret.

Ifølge en undersøgelse, som ATP har fået foretaget, mener knap halvdelen af danskerne, at pension er uoverskuelig og for indviklet.²¹ Det skyldes blandt andet ændringer i love og regler, som er svære at finde rundt i.

For at forstå mekanismerne i pensionssystemet er det en forudsætning at have en vis grad af finansiell forståelse. Undersøgelser peger på, at danskernes finansielle viden er relativt lav. Der er naturligvis nuancer og stor spredning i vidensniveauet.

Lav finansiell forståelse spiller ind, når borgerne skal træffe beslutninger af privatøkonomisk karakter og stiller spørgsmålstejn ved fornuften ved beslutninger om fx pensionsopsparing og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. For at kunne reagere på økonomiske incitamenter i pensionssystemet kræves det, at man kan overskue konsekvenserne af egne valg eller får den rette rådgivning og hjælp hertil.

Ser man på finansiell forståelse og adfærd blandt pensionsindbetalere, viser undersøgelser, at mange kommende pensionister ikke forholder sig til deres pensionsopsparing og forvaltningen af den, selv om de får omfattende information fra pensionsselskaberne. Det harmonerer med empiriske studier fra udlandet, der peger på, at pensionsindbetalere er tilbøjelige til at gøre det, som kræver den mindste indsats af dem og dermed fx foretrækker passive, automatiske løsninger frem for at benytte sig af valgmuligheder.²² Samme mønster går igen i en række adfærdsvidenskabelige forsøg om finansielle forbrugere, der peger på, at borgerne generelt ikke er interesserede i omfattende information om finansielle produkter, men foretrækker simple tips og tricks, og dermed vægter lette beslutninger over, om beslutningen er optimal.²³

Hertil kommer, at kommende pensionister har vidt forskellige forudsætninger for at kunne forstå det offentlige sprog og danne sig et overblik over pensionssystemet. Desuden skaber manglende forståelse af samspillet mellem forskudsopgørelse, skatteoplysninger og pensionsberegninger, herunder

²¹ ATP (2017): Faktum165 – Danskerne finder pensionen uoverskuelig.

²² Penge- og Pensionspanelets udvalg om pension (2012): Basispension – den automatiske løsning i arbejdsmarkedspensionerne.

²³ Finanstilsynet (2019): Diskussionspapir til konferencen om "Adfærdsvidenskab og finansielt velvære."

beregning af fradrag mv., forvirring. Herudover mangler mange borgere et overblik over hvilke offentlige ydelser og tillæg, de kan søge.²⁴

Tilbagetrækningsadfærd

Ift. tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, har folkepensionsalderen en stærk indflydelse på borgernes beslutning om, hvornår de trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Jo højere folkepensionspensjonsalderen er, jo senere vælger borgerne at trække sig tilbage – det omfatter både den aldersbestemte og førtidige tilbagetrækninger.²⁵

Ud over en højere folkepensionsalder viser der sig også en tendens til, at øget viden om de økonomiske konsekvenser af tilbagetrækning leder til en senere tilbagetrækning. Andre økonomiske incitamenter, som fx deltagelsesskatten, viser ligeledes en stærk effekt på beslutningen om at trække sig tilbage.²⁶ Der er dog markant forskel på, hvordan de forskellige grupper af ældre på arbejdsmarkedet reagerer på økonomiske incitamenter.

Litteraturen peger på, at sociale faktorer for mange har afgørende betydning for tilbagetrækningstidspunktet. Således har mange ikke kendskab til de forskellige tilbagetrækningsregler og -ordninger, men vælger tilbagetrækningstidspunkt ud fra sociale normer om, hvad der betragtes som normalt. Desuden øges sandsynligheden for at trække sig tilbage, når ens ægtefælle trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet.²⁷

Ydermere peger undersøgelser på, at borgernes forberedelse til pensionisttilværelsen ikke kun handler om økonomiske aspekter men også indeholder overvejelser om fx helbred og de nye muligheder og bekymringer, som der åbnes for med en pensionisttilværelse.²⁸ Endelig oplever mange også et pres fra arbejdspladsen om at trække sig tilbage, *jf. kapitel 3*.

Hvad kan fremme kendskabet til pension?

Når det kommer til pensionsopsparring, er det først og fremmest pensionsselskaberne og borgerens øvrige økonomiske rådgiveres rolle at vejlede borgeren om pension og muligheder ift. tilbagetrækning. Ovenstående resultater om viden og kendskab til pension viser, at der er behov for enkel, kortfattet og overskuelig information om pension, hvilket branchen og myndighederne har reageret på. Der er således allerede iværksat initiativer, som er værd at fremhæve.

I Danmark er pensionsbranchen gået sammen om at samle oplysninger om pension i en portal – PensionsInfo. Her er det muligt at få et samlet overblik over sine pensionsordninger, herunder forventede udbetalinger ved pension, sygdom eller død. PensionsInfo er en forening og et samarbejde mellem alle danske banker, pensionsselskaber, ATP, m.fl. og formidler de data, som parterne bag har adgang til. Hvert år kommer der flere og flere brugere af PensionsInfo. I dag er der årligt 1,5 mio. brugere. Det er mere end fem gange så mange som i 2008. I 2019 brugte 31 pct. af den voksne befolkning over 18 år PensionsInfo.

²⁴ Digitaliseringsstyrelsen (2021): Brugerrejsen "Blive pensionist", Digitaliseringsstyrelsen.

²⁵ Højbjerg Brauer Schultz (2019): *Litteraturreview om effekter i forhold til tilbagetrækning*.

²⁶ Deltagelsesskatten er et udtryk for, hvor meget det samlede skatte- og overførselssystem reducerer lønmodtagernes gevinst ved at være i arbejde, og omfatter dels den direkte indkomstbeskatning, dels eventuel modregning i pension eller mistede pensionsrettigheder ved fortsat arbejde.

²⁷ Højbjerg Brauer Schultz (2019): *Litteraturreview om effekter i forhold til tilbagetrækning*.

²⁸ Digitaliseringsstyrelsen (2021): Brugerrejsen "Blive pensionist", Digitaliseringsstyrelsen.

Guiden "Bliv klar til pension" på borger.dk udspringer af projektet "Brugerrejsen – Blive pensionist", der blev udviklet som led i *Digitaliseringspagten* (2019) af en projektgruppe bestående af KL, Skatteministeriet, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, ATP/Udbetaling Danmark og Digitaliseringsstyrelsen. Projektet havde til formål at give kommende pensionister en oplevelse af større overblik og sammenhæng i brugerrejsen, når deres ærinder gik på tværs af offentlige myndigheder og selvbetjeningsløsninger, jf. boks 2.7. Målet har endvidere været at guide kommende pensionister til nemmere at vælge, hvornår og hvordan de ønsker at gå på pension ved at gøre dem opmærksomme på deres muligheder, og hvad de skal foretage sig.

Boks 2.7. Bliv klar til pension – borger.dk

Guiden "Bliv klar til pension" henvender sig til danske statsborgere, der nærmer sig pensionsalderen. Guiden samler informationer og giver overblik over, hvad der er vigtigt at vide, når man skal beslutte sig for, hvornår man vil gå på pension, eller når man skal søge folkepension.

I guiden 'Bliv klar til pension' kan borgerne få hjælp til at forstå og planlægge deres pension samt få et overblik over, hvad borgeren skal være opmærksom på i forbindelse med ansøgning om folkepension. Guiden kan tilpasses, så den passer til borgerens konkrete situation ift. blandt andet ægtefælle og sociale ydelser. Man kan også få hjælp til, hvad man skal gøre, hvis man skal hjælpe en anden med pensionen.

Guiden giver bl.a. svar på

- Hvornår kan man gå på pension? Og hvordan søger man?
- Hvilke pensioner findes der? Og hvad har borgeren sparet op?
- Muligheden for at udskyde folkepension og sætte den på pause.
- Hvor meget kan man tjene, uden det påvirker folkepensionen?
- Hvilke ydelser og tillæg kan borgeren have ret til?
- Hvordan kan andre få adgang til at hjælpe med planlægningen?

LEVETID OG FOLKEPENSIONS- ALDER

3

En troværdig og fremtidssikret indeksering af folkepensionsalderen

Kommissionen foreslår en betydelig ændring af den gældende regulering af folkepensionsalderen. I grove træk kan den eksisterende mekanisme beskrives således: Der pejles efter den forventede levetid for en 60-årig. Når denne stiger med 1 år, så sættes folkepensionsalderen op med 1 år, så levetidsstigninger for 60-årige én til én fordeles til flere arbejdsår. Kommissionen foreslår tre ændringer.

1

Folkepensionsalderen reguleres med levetidsstigningen for personer, der befinder sig på den senest vedtagne folkepensionsalder. Det er en lempelse i forhold til den nuværende tilgang, hvor levetiden altid opgøres ved en alder på 60 år, og hvor levetidsforbedringerne sidst i arbejdslivet derfor medvirker til at forhøje folkepensionsalderen. Med den nye regulering er det udelukkende levetidsforbedringer, der indtræffer fra den senest vedtagne folkepensionsalder, som kan bevirke, at folkepensionsalderen forhøjes.

2

Levetidsstigninger opgjort ved folkepensionsalderen fordeles med 80 pct. til arbejdslivet og 20 pct. til pensionsperioden. Ved en stigning i levetiden, vil folkepensionsalderen således kun udskydes med 80 pct. af stigningen. Det adskiller sig fra den nuværende regulering, hvor hele levetidsstigningen forlænger arbejdslivet.

3

Den nuværende regulering er i en indhentningsfase som følge af stigningsbegrænsningen på maksimalt ét år hvert femte år og forventes at have et efterslæb på knap $\frac{1}{2}$ år i 2040. Dette efterslæb eftergives ved overgangen til den nye indeksering. Konkret betyder det, at folkepensionsalderen i 2045, der ellers forventes at skulle øges med 1 år, kun forventes at skulle øges med $\frac{1}{2}$ år.

Alle tre ændringer trækker i retning af en lempeligere regulering af folkepensionsalderen. Hvis man skulle oversætte den foreslåede indeksering til princippet i den eksisterende, så svarer lempelse 1 og 2 til, at stigninger i levetiden for en 60-årig ville slå igennem på folkepensionsalderen med 60 pct. mod 100 pct. efter den gældende regulering. Alle tre lempelser tilsammen ville svare omtrent til 50 pct. af den nuværende regulering.

Formålet er at skabe en mere retfærdig og derved mere troværdig og overlevelsedygtig indeksering. Den foreslåede indeksering er mere retfærdig dels ved, at kun levetidsforbedringer, der indtræder efter folkepensionsalderen (og altså ikke mellem en arbitrer alder på 60 år og denne), udløser stigninger i folkepensionsalderen og dels ved, at en højere forventet levetid ikke kun betyder længere arbejdsliv, men at den deles mellem længere arbejdsliv og længere pensionstilværelse.

Med den foreslåede nye indeksering af folkepensionsalderen lægges der op til at prioritere ca. 18 mia. kr. årligt (2022-niveau) til en lempeligere indeksering af folkepensionsalderen. Heraf kommer ca. 10½ mia. kr. fra det nye princip for opgørelse af levetidsstigninger, ca. 6 mia. kr. fra det reducerede gennemslag på 80 pct. og ca. 1½ mia. kr. fra eftergivet efterslæb ved overgangen til ny indeksering. Samlet set svarer de tre lempelser til $\frac{2}{3}$ af den finanspolitiske holdbarhed.

Kommissionens forslag til en ny indeksering har først virkning på de offentlige finanser efter 2040 og tager således hensyn til hængeskøjteårene med demografisk modvind. Kommissionens foreslåede indeksering er således ansvarlig og holder sig fuldt ud inden for rammerne af finanspolitisk holdbarhed.

En central kontrakt på tværs af generationer og forslag til en justeret indeksering af folkepensionsalderen

Det er en central del af det danske velfærdssystem, at samfundet fastsætter en indkomstsikring til personer over en given alder – folkepensionsalderen. Allerede i 1891 blev aldersunderstøttelsen indført som en behovsbestemt ydelse for personer over 60 år, der ikke kunne forsørge sig selv. I 1922 blev ydelsen retsbestemt, men fortsat beholdt personer uden forsørgelsesgrundlag. Med indførelsen af folkepensionen i 1956 ændredes dette, og alle over en aldersgrænse på 67 år (dog 62 år for enlige kvinder) fik ret til folkepensionens mindsteydelse uafhængigt af indkomst. Dermed indførtes princippet om, at vi som samfund giver mulighed for, at den brede befolkning kan trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med en vis indkomstsikring i form af folkepension. Med Fælleserklæringen fra 1987 blev pensionssystemet yderligere udbygget med et bredt favnende opsparingsbaseret ben i form af arbejdsmarkedspensionerne som et vigtigt supplement til den offentlige indkomstsikring.

Folkepensionen er i dag en del af et samlet offentligt tilbagetrækningssystem, hvor førtidspension og seniorpension tager hånd om en sårbar gruppe med en visiteret ret til førtidig tilbagetrækning – ligesom der er mulighed for tidligere tilbagetrækning gennem de rettighedsbaserede ordninger i form af efterlønsordningen og ordningen for tidlig pension. Samtidig er der gennem opsat pension og seniorpræmie givet tilskyndelse til at arbejde efter folkepensionen for dem, som kan og vil.

En vis fleksibilitet i tilbagetrækningen understøttes endvidere af arbejdsmarkedspensionerne og de private opsparingsbaserede pensioner, hvor udbetalingerne kan ske op til tre år før folkepensionsalderen.

Fastlæggelsen af folkepensionsalderen er afgørende for både aldersgrænserne for de ordninger, der giver mulighed for tidligere tilbagetrækning (undtagen førtidspension), og for udbetaling af opsparingsbaserede pensionsordninger. Det er derfor helt centralt, at folkepensionsalderen og udviklingen i denne opfattes som retfærdig af den brede befolkning, og at fastlæggelsen af folkepensionsalderen foregår på en måde, der er gennemskuelig, og som i god tid giver borgerne mulighed for at planlægge deres tilbagetrækningstidspunkt.

Indretningen af det danske velfærdssystem hviler i høj grad på en kontrakt mellem generationer – en social kontrakt – hvor de erhvervsaktive generationer gennem deres skattebetalinger bidrager til finansieringen af offentlig service, offentlige ydelser mv. til børn og ældre i forventning om, at fremtidige generationer vil finansiere deres pension og tilbagetrækning.

Balancen mellem arbejdsliv og tilbagetrækning i samspil med skattebetalinger og velfærd er centrale elementer, som går på tværs af generationer, og som har stor betydning for såvel den økonomiske holdbarhed som sammenhængskraften. Derfor spiller fastsættelsen og reguleringen af folkepensionsalderen en afgørende rolle – ikke mindst, når levetiden udvikler sig.

Med *Velfærdsaftalen* (2006) tog Danmark et vigtigt skridt i fremtidssikringen af pensionssystemet ved at indføre en sammenhæng mellem levetidsudviklingen og folkepensionsalderen. Siden aftalen blev indgået er levetiden steget markant mere end forventet, og udviklingen med en stigende levetid forventes at fortsætte.

Den stigende levetid har den positive betydning, at befolkningen kan se frem til at leve længere, men den betyder også, at de fremtidige stigninger i folkepensionsalderen bliver noget større end forventet, da aftalen blev indgået. Yngre generationer har dermed udsigt til en betydeligt højere folkepensionsalder end den ældre del af befolkningen i de erhvervsaktive aldre, og de nuværende pensionister kan se frem til en længere pensionsperiode end lagt til grund i *Velfærdsaftalen*.

I de kommende år vil store årgange nå folkepensionsalderen og blive erstattet af relativt små årgange på arbejdsmarkedet. Det giver i en periode anledning til relativt høje udgifter til folkepension, offentlige aldersbetingede serviceudgifter samt pres på skatteindtægterne. Det skal også ses i sammenhæng med, at den nuværende indeksering vil være i en indhentningsfase frem mod 2045. På langt sigt vendes udsigterne, hvilket bl.a. afspejler, at der som følge af den markante levetidsudvikling vil være udsigt til relativt høje planlagte folkepensionsaldrer i fremtiden. Samlet set giver det anledning til den såkaldte "hængekøje-udfordring" for de offentlige finanser, hvor der på den ene side er udsigt til overskud på langt sigt, men underskud i en årrække frem mod midten af dette århundrede.

På baggrund af udviklingen i levetiden og de offentlige finanser er Kommissionen blevet bedt om at *"afdække virkningerne af en lempeligere levetidsindeksering, så folkepensionsalderen stiger i et langsomt tempo for årgange, som går på pension fra 2040. Kommissionen skal ligeledes afdække konsekvenserne ved forslag om, at folkepensionsalderen fastfryses ved 70 år i 2040. Konkrete forslag til justeringer skal balancere hensynet mellem den forventede pensionsperiode og udviklingen i holdbarheden af de offentlige finanser."*

Kommissionens konkrete foreslåede nye indeksering hviler på en række perspektiver og hensyn, som bl.a. skal ses i sammenhæng med Kommissionens undersøgelser af sammenhængen mellem udviklingen i levetid og sunde leveår, de økonomiske udsigter og undersøgelser af vilkårene for tilbagebetaling og pension på tværs af generationer, jf. boks 3.1. Det skal også ses i sammenhæng med, at pensionssystemet rækker langt frem i tiden, og at det er vigtigt, at systemet er holdbart – både økonomisk og i forhold til den sociale kontrakt.

Boks 3.1. Opsummering af Kommissionens undersøgelser relateret til levetid og folkepensionsalder

- **Levetiden er steget markant de seneste 30 år:** Der er sket en markant stigning i middellevetiden over de seneste årtier, særligt siden midten af 1990'erne, fx lever 40-årige mænd og kvinder i gennemsnit hhv. 6,5 og 5,2 år længere i 2020 end i 1990.
- **Forskellene i levetid er generelt mindsket over tid:** Levetidsstigningen er bredt funderet i befolkningen og særligt dem, der lever kortest, har oplevet store stigninger. Levetiden for de 20 pct., der lever kortest, er således steget med 7,2 år for mænd og kvinder samlet siden 1990. Befolkningen som helhed har derfor oplevet en udvikling mod mindre forskelle i levetid.
- **Men der kan være øgede forskelle i levetid mellem visse befolkningsgrupper:** Den generelle reduktion i forskelle i levetid i befolkningen kommer ikke nødvendigvis til udtryk i reducerede forskelle mellem udvalgte befolkningsgrupper, fx uddannelsesgrupper. I Kommissionens arbejde findes ikke en entydig sammenhæng mellem fx uddannelse og levetid, hvilket skyldes, at gruppernes størrelse og sammensætning ændres over tid. Hvis fx ufaglærte over tid bliver en mindre gruppe, som i højere grad er koncentreret i bunden af levetidsfordelingen, kan forskelle i levetid mellem uddannelsesgrupper stige over tid, selvom befolkningens levetid som helhed er blevet mere lige. Forskelle i levetid på tværs af fx uddannelsesgrupper kan dog imødegås i pensionssystemet via mulighederne for tidlig tilbagetrækning.
- **Kommissionens analyser peger således også på, at de samlede tilbagetrækningsordninger bidrager til et lige antal år tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet inden for en generation:** Det danske system med en fælles folkepensionsalder og differentieret tilbagetrækning gennem førtidige "exit-ruter" tyder på at virke efter hensigten. Systemet sikrer, at der er en nogenlunde lige fordeling af leveår tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet på tværs af personer med forskellige levetider og uddannelser inden for en generation, *jf. nærmere i kapitel 2 og kapitel 4*. Personer, der trækker sig tilbage før folkepensionsalderen, angiver i højere grad helbred som en bestemmende faktor, hvorimod helbred ikke tyder på at være en stærkt begrænsende faktor ved tilbagetrækning omkring folkepensionsalderen.
- **En meget stor del af befolkningen forventes at overleve frem til folkepensionsalderen både i dag og fremover, og størstedelen – men dog en faldende andel – kan forventes at leve frem til 15 år efter folkepensionsalderen:** Under den nuværende regulering af folkepensionsalderen, og med de nuværende levetidsprognoser, kan omkring 90 pct. af de 40-årige i dag forventes at overleve frem til folkepensionsalderen, mens 60 pct. kan forventes at opnå mindst 15 år med ret til folkepension. Blandt 40-årige i 2060 forventes disse andele at være hhv. 93 pct. og 53 pct. med den nuværende regulering af folkepensionsalderen.
- **Sunde leveår er vanskelige at opføre, men undersøgelser peger på, at helbredet i vidt omfang er fulgt med:** Andelen af levetidsstigninger, som er "sunde" leveår varierer meget på tværs af forskellige sundhedsmål, men skønnes at være omkring 80 pct. af de samlede levetidsstigninger målt ved 60-års alderen. Det tyder på, at størstedelen af levetidsstigningerne – men ikke det hele – er udgjort af det, som ud fra forskellige opgørelser og forudsætninger kan karakteriseres som "sunde" eller "raske" leveår.

Boks 3.1. (fortsat) Opsummering af Kommissionens undersøgelser relateret til levetid og folkepensionsalder

- Den nuværende indeksering af folkepensionsalderen medfører, at fremtidige generationer har en kortere andel af livet tilbagetrukket på pension sammenlignet med nuværende generationer:** Den nuværende indeksering er baseret på et princip om, at alle skal have det samme forventede antal år med ret til folkepension. Det indebærer, at stigninger i levetiden i udgangspunktet fordeles fuldt ud (med 100 pct.) til år i arbejdslivet, dvs. år uden ret til folkepension. Når levetiden stiger, vil fremtidige generationer derfor have en mindre andel af livet på pension, fordi det faste antal år udgør en stadig mindre del af det samlede liv.
- Den nuværende indeksering drives i højere og højere grad af levetidsforbedringer før folkepensionsalderen:** I det nuværende system vil levetidsforbedringer på alderstrin før folkepensionsalderen i stigende grad drive reguleringen af folkepensionsalderen frem for, at levetidsforbedringer for personer, der rent faktisk kan modtage folkepension, driver reguleringen. Det skyldes, at indekseringen tager afsæt i levetiden for 60-årige, selvom folkepensionsalderen løbende øges. Da det kun er levetidsforbedringer over folkepensionsalderen, der øger pensionsperioden – mens levetidsforbedringer under folkepensionsalderen med den nuværende indeksering skubber folkepensionsalderen op og dermed pensionsperioden ned – vil det gradvist reducere indekseringens overensstemmelse med dens egentlige formål, nemlig at sikre en vis længde på perioden med ret til folkepension.
- Med de nuværende økonomiske udsigter er finanspolitikken mere end holdbar:** Den positive holdbarhedsindikator i opgørelserne af udsigterne for dansk økonomi skal i høj grad ses i sammenhæng med den langsigtede indeksering af folkepensionsalderen, hvor fremtidige generationer har udsigt til en kortere pensionsperiode end de generationer, som går på pension i de disse år. Det skal ses i sammenhæng med, at levetiden over en årrække er steget mere end ventet, og at indekseringen af folkepensionsalderen først indhenter denne udvikling på længere sigt. Det er desuden fortsat vurderingen, at finanspolitikken også vil være mere end holdbar i samspil med *Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* (marts 2022).
- En fast folkepensionsalder på 70 år i al fremtid vil indebære, at der politisk skal ske betydelige besparelser på andre områder eller skattestigninger for at finanspolitikken fortsat er holdbar:** Levetiden forventes at stige fremover, ligesom det har været tilfældet i særligt de seneste 30 år. Indekseringen sørger da for, at der er en sammenhæng mellem levetiden og folkepensionsalderen – og derigennem balancerne på arbejdsmarkedet, både ift. at understøtte lighed i generationernes pensionsvilkår og bidrag på arbejdsmarkedet samt den samlede økonomiske sammenhæng på tværs af generationer. Levetidsindeksering af folkepensionsalderen er dermed afgørende for, at velfærdssamfundet kan finansieres troværdigt fremadrettet. Hvis folkepensionsalderen holdes konstant på 70 år fra 2040 i stedet for at følge med levetidsudviklingen, vil de offentlige indtægter ikke kunne dække de offentlige udgifter, og den offentlige gæld vil vokse ukontrollerbart. Dette vil således kræve omfattende politiske prioriteringer med enten øgede skatter og afgifter eller besparelser på andre områder, fx på velfærdsområdet.

Kapitlets konklusioner leder frem til Kommissionens foreslåede nye levetidsindeksering af folkepensionsalderen fra 2045. Da regulering af folkepensionsalderen vedtages med 15 års varsel, vil en ny levetidsindeksering have betydning allerede i 2030 ved vedtagelsen af folkepensionsalderen i 2045. Den nye levetidsindeksering er mere moderat og fører til en langsommere stigning i folkepensionsalderen end den nuværende indeksering. Levetidsstigninger vil med den nye indeksering fortsat føre til flere år på arbejdsmarkedet – men også flere år på pension. En stigning på fem år i levetiden for personer over folkepensionsalderen vil således føre til en stigning på fire år i folkepensionsalderen.

Kommissionens foreslåede levetidsindeksering af folkepensionsalderen understøtter en mere ligelig fordeling mellem arbejdsliv og pensionstilværelse på tværs af generationer og over livet for den enkelte. Det skal bl.a. ses i forhold til sammenhængen mellem levetid og sundhed. Samtidig vil kun levetidsstigninger over folkepensionsalderen føre til forhøjelser af folkepensionsalderen. De centrale egenskaber ved Kommissionens foreslåede indeksering er opsummeret i boks 3.2.

Boks 3.2. Centrale egenskaber ved den foreslåede indeksering

FREMTIDSSIKREDE rammer for indekseringen af folkepensionsalderen

Kun levetidsudviklingen for personer over folkepensionsalderen indgår i levetidsindekseringen af folkepensionsalderen



BALANCERET FORDELING mellem arbejdsliv og alderdom

Levetidsstigninger fordeles både til arbejdsliv og år med pension, således at fem års ekstra levetid for personer, der er ældre end folkepensionsalderen, giver fire år ekstra til arbejdsliv og et år ekstra til folkepension



ØGET LIGHED MELLEMLER GENERATIONER i pensionsvilkårene

Stabil andel af livet med ret til folkepension for kommende generationer



TROVÆRDIG OG FORTSAT ØKONOMISK HOLDBAR folkepensionsalder

Fortsat sammenhæng mellem levetid og folkepensionsalder til at sikre økonomien og arbejdsmarkedet



MERE MODERAT STIGNING i folkepensionsalderen fremover

Dem, som er 18 år i dag, kan forventeligt gå to år tidligere på pension end med den nuværende indeksering af folkepensionsalderen



Den nye og lempeligere levetidsindeksering betyder, at folkepensionsalderen stiger langsommere, hvilket betyder, at lidt flere i en årgang overlever frem til folkepensionsalderen. Antallet af pensionister vil også gradvist stige efter 2045 i forhold til den nuværende indeksering, og antallet af personer i arbejdsstyrken vil gradvist reduceres efter 2045. De offentlige udgifter vil derfor stige, og de offentlige indtægter vil gradvist reduceres i forhold til den nuværende levetidsindeksering. Derudover vil den nye levetidsindeksering reducere de fremtidige overskud på den offentlige saldo, men den samlede finanspolitik forbliver holdbar. Den udvikling skal ses i sammenhæng med hensynet til at understøtte lige muligheder mellem generationer.

Kommissionens analyser understreger behovet for fortsat at indekser folkepensionsalderen til levetidsudviklingen. En ophævelse af indekseringen og overgang til en fast folkepensionsalder i al fremtid vil dels skabe ulighed i pensionsvilkårene over generationer, men vil også kræve markante politiske prioriteringer, som vil gå ud over den offentlige service og velfærd eller kræve betydelige stigninger i skatter og afgifter. Kommissionens foreslåede nye indeksering af folkepensionsalderen prioriterer ikke offentlige midler på en måde, hvor det reducerer den fremtidige service og velfærd, som det ville

være tilfældet med en ophævelse af indekseringen. Den foreslåede indeksering er således fuldt inden for rammerne af en holdbar finanspolitik. Den foreslåede indeksering er dog lempeligere end den nuværende og dermed en finanspolitisk prioritering. Den foreslåede indeksering skaber mere lighed på tværs af generationer i andelen af livet med ret til folkepension – under hensyntagen til finanspolitisk holdbarhed og dermed uden at lægge beslag på fremtidig service og velfærd. Den foreslåede indeksering kan således ses som en fremtidssikring af indekseringen af folkepensionsalderen i Danmark.

Kapitlet indledes med et overblik over den aktuelle indeksering og virkningen af at fastholde folkepensionsalderen på 70 år fra og med 2040, hvilket kan siges at udspænde to yderpunkter i mulighederne for en ny, lempeligere regulering af folkepensionsalderen. Kommissionens foreslåede nye levetidsindeksering af folkepensionsalderen er beskrevet nærmere i afsnit 3.3. Afsnit 3.4 beskriver levetidsudviklingen, herunder perspektiver på mål for udviklingen i sunde leveår, mens afsnit 3.5 ser på folkepensionsaldre og -perioder på tværs af generationer, og afsnit 3.6 diskuterer usikkerhed i levetidsudviklingen og den finanspolitiske holdbarhed. Appendiks 3A-3C indeholder nærmere baggrundsanalyser af sunde leveår, sundhed og tilbagetrækningsadfærd samt de økonomiske konsekvenser af den foreslåede nye indeksering af folkepensionsalderen.

3.1 Den nuværende indeksering af folkepensionsalderen

Med den gældende levetidsindeksering og de seneste levetidsprognoser forventes folkepensionsalderen at være 77 år i 2100, og en 18-årig i dag (foråret 2022) forventes at kunne gå på folkepension som 74½-årig i 2078, *jf. figur 3.1*. Til sammenligning er folkepensionsalderen 66½ år for personer, der går på pension i dag.

Det er forudsat i kommissoriet, at den nuværende indeksering af folkepensionsalderen skal gælde frem til 2040, hvor folkepensionsalderen med stor sikkerhed forventes at være 70 år. En evt. lempeligere indeksering vil have virkning efter 2040.

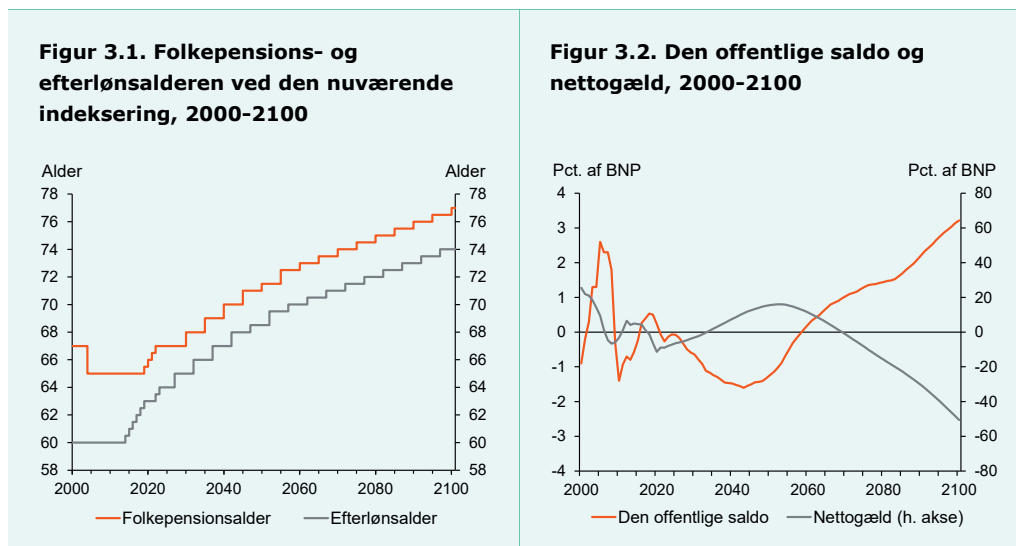
Boks 3.3. Den nuværende levetidsindeksering af folkepensionsalderen

- Levetidsindekseringen sigter efter en fast pensionsperiode (fast antal år med ret til folkepension) for alle generationer. Det indebærer, at folkepensionsalderen (bortset fra stigningsbegrænsninger) fuldt ud indekseres med udviklingen i levetiden.
- Folkepensionsalderen sættes til den seneste opgjorte middellevetid for 60-årige tillagt en forudsat stigning i levetiden på 0,6 år i løbet af varselsperioden og fratrullet den forudsatte folkepensionsperiode på 14,5 år.
- Folkepensionsalderen kan maksimalt forhøjes et år ad gangen (dvs. en stigningsbegrænsning) og afrundes til nærmeste halve år ved regulering. I tilfælde af faldende levetid skal der tages særskilt stilling til, om det skal afspejles i reguleringen af folkepensionsalderen.
- Forhøjelser af folkepensionsalderen vedtages hvert femte år i Folketinget med 15 års varsel.

Udsigten til de betydelige stigninger i folkepensionsalderen afspejler særligt to egenskaber ved den nuværende levetidsindeksering, *jf. boks 3.3*. For det første vil der med tiden blive en stadig længere afstand mellem alderen på 60 år, som indgår i reguleringsgrundlaget, og selve folkepensionsalderen. Derfor vil levetidsforbedringer for personer mellem 60 år og folkepensionsalderen med tiden få større betydning for forhøjelser af folkepensionsalderen, selvom de ikke vedrører levetidsforbedringer i folkepensionsperioden. For det andet bygger indekseringen på et princip om, at et års længere levetid for en 60-årig medfører et år senere på pension, således at den forventede periode (i antal år) med ret til folkepension holdes fast på tværs af generationer, og således at den fulde levetidsstigning fordeles til ekstra år i arbejdslivet.

I de langsigtede fremskrivninger, som bl.a. indregner den gældende indeksering af folkepensionsalderen – samt en række beregningstekniske forudsætninger i øvrigt for at vurdere den finanspolitiske holdbarhed – er der udsigt til en positiv finanspolitisk holdbarhedsindikator på ca. 1,1 pct. af BNP, *jf. også boks 3.4 for en nærmere beskrivelse af den finanspolitiske holdbarhed*.

Den fremtidige udvikling i den offentlige saldo indebærer en gradvis forværring frem mod ca. 2045, som dels skyldes et efterslæb i tilpasningen af folkepensionsalderen i denne periode og dels, at befolkningssammensætningen ændres, således at antallet af ældre vokser relativt til antallet af personer i de erhvervsaktive aldre – også kaldet demografisk modvind. Udviklingen vurderes at indebære underskud frem mod midten af århundredet. Fra 2045 og frem forbedres udviklingen, bl.a. fordi de store årgange af pensionister gradvist erstattes af mindre årgange, samt at den forventede pensionsperiode er blevet kortere, i takt med at indekseringen nærmer sig sit sigtepunkt. Udviklingen fører til betydelige overskud på den offentlige saldo på langt sigt, *jf. figur 3.2*, og dermed altså en samlet betydelig positiv holdbarhedsindikator.



Anm.: Figur 3.1 illustrerer de historiske samt forventede aldersgrænser til folkepension og efterløn, hvor sidstnævnte er lig aldersgrænsen til tidlig pension fra 2022 pba. befolkningsprognosen med den nuværende indeksering. Figur 3.2 illustrerer den strukturelle offentlige saldo.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

Boks 3.4. Finanspolitisk holdbarhed og udgangspunkt for fremskrivningerne af dansk økonomi

En holdbar finanspolitik betyder, at den førte og planlagte økonomiske politik kan fortsættes under de gældende beregningstekniske principper og forudsætninger, uden at det fører til en stadigt stigende offentlig nettogæld. Det indebærer, at der ikke vil være behov for at stramme finanspolitikken – ved enten at øge de offentlige indtægter eller at sænke udgifterne – for at den offentlige økonomi på langt sigt hænger sammen. Den finanspolitiske holdbarhedsindikator kan således ses som et mål for, om det nuværende velfærdsniveau kan opretholdes, uden at der skal findes yderligere finansiering.

Hvis holdbarhedsindikatoren er positiv betyder det, at de samlede fremtidige indtægter overstiger de fremtidige udgifter på længere sigt med de regler og forudsætninger, som er lagt til grund. Det vil sige, at den offentlige sektor isoleret opbygger formue – og en større formue, end hvad der forventes at være nødvendigt. Er holdbarhedsindikatoren negativ, vil udgifterne på langt sigt overstige indtægterne, og en finanspolitisk stramning vil før eller siden være nødvendig.

I det perspektiv kan det både være u hensigtsmæssigt at have en meget stor positiv såvel som negativ holdbarhedsindikator, da det kan være udtryk for en ubalance i forholdet mellem offentlige indtægter og udgifter – og dermed fx pensionsvilkår eller anden velfærd – på tværs af generationer.

Levetidsindekseringen af folkepensionsalderen er helt central for den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser. I Finansministeriets seneste mellemfristede fremskrivning for dansk økonomi fra august 2021 opgøres den finanspolitiske holdbarhedsindikator til 1,1 pct. af BNP svarende til ca. 27 mia. kr. (2022-niveau). Den førte og vedtagne finanspolitik er således holdbar på langt sigt, og den offentlige sektors gæld vokser ikke ukontrolleret, men derimod opbygges der en formue på sigt.

Det er vigtigt at bemærke, at den positive holdbarhedsindikator i høj grad er udtryk for en række beregningstekniske overskud på den strukturelle saldo, som ligger sidst i århundredet. Den positive holdbarhed under den nuværende indeksering hviler i høj grad på, at fremtidige generationer har kortere pensionsperioder end nuværende generationer, særligt set i forhold til andel af livet, hvilket både afspejler sigtepunktet i den nuværende indeksering med et fast antal år på pension, samt at indekseringen af folkepensionsalderen er forsinket i forhold til de indtrufne og forventede levetidsstigninger.

Kommissionen har i sit arbejde taget afsæt i Finansministeriets seneste mellemfristede fremskrivning fra august 2021, som er baseret på 2025-planen. Det betyder, at fremskrivningen på linje med almindelig praksis er beregningsteknisk fra 2026 og frem og således efter 2025 ikke afspejler et forløb, hvor der politisk er fastsat mål for den strukturelle saldo. Set i forhold til *Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik*, som blev indgået marts 2022, vurderes finanspolitikken fortsat at være holdbar og vurderes ikke at give mindre manøvrerum ift. den finanspolitiske holdbarhed. Det skal ses i sammenhæng med, at der i det beregningstekniske 2025-forløb er udsigt til et beregningsteknisk offentligt underskud på 0,7 pct. af BNP i 2030, mens det fremgår af *Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik*, at det i forbindelse med en 2030-plan er hensigtsmæssigt at sigte efter et underskud i 2030 på omtrent 0,5 pct. af BNP, jf. nærmere i boks 3C.2 i appendiks.

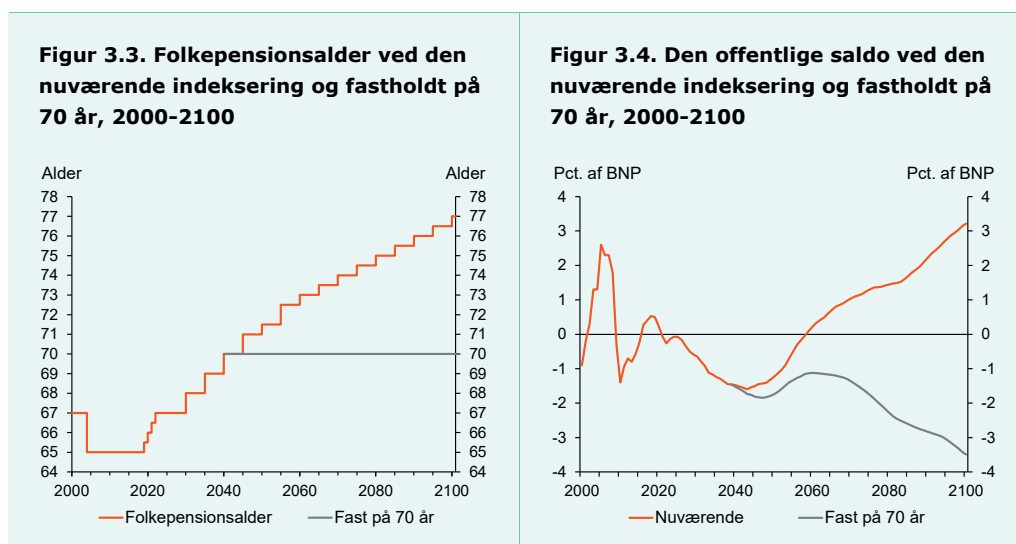
Anm.: Holdbarhedsindikatoren beregnes som en annuitet af alle fremtidige primære saldi tillagt den initiale gæld. Det vil sige, at den primære saldo i hvert fremskrivningsår vægtes med den merrealrente, der er på statens gældsforpligtelser i forhold til BNP-væksten, og summeres til en samlet nutidsværdi.

Kilde: Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025*.

3.2 Virkningen af fastfrysning af folkepensionsalderen ved 70 år fra 2040

Som forudsat i kommissoriet, har Kommissionen undersøgt virkningen på de offentlige finanser og fremtidige generationers pensionsvilkår, hvis levetidsindekseringen ophæves fra 2040, svarende til en fastfrysning af folkepensionsalderen på 70 år, *jf. figur 3.3*.

Den længere periode på pension for de enkelte generationer trækker i retning af øgede udgifter til folkepension og reducerede skatteindtægter i forhold til situationen med levetidsindeksering. Udviklingen vil betyde, at der forventeligt vil være betydelige offentlige underskud i pct. af BNP i al fremtid, og at der efter en periode vil være tendens til stadigt stigende underskud som følge af stadigt voksende gæld i pct. af BNP, *jf. figur 3.4*.



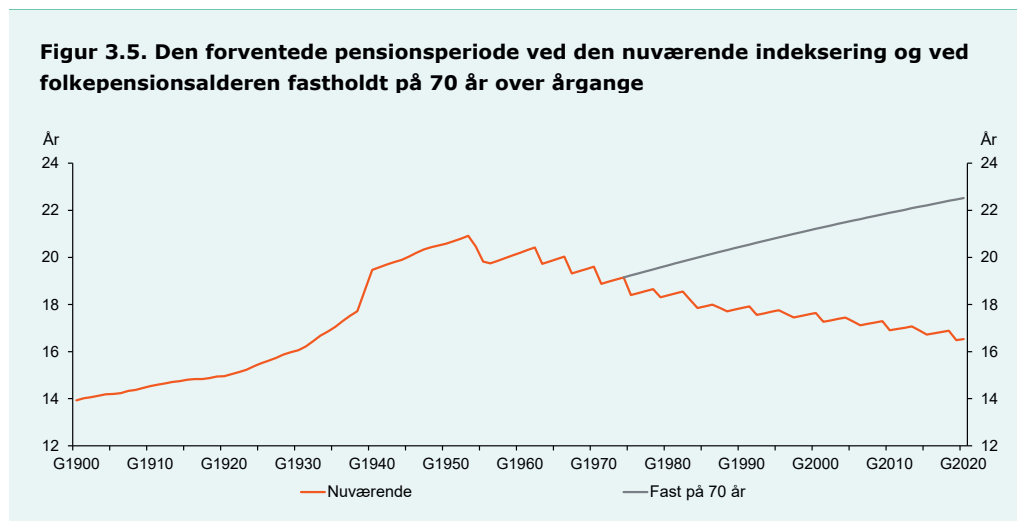
Anm.: I figur 3.3 illustreres de forventede folkepensionsalder pba. befolkningsprognosen med 1) den nuværende indekseringsmekanisme og 2) med fastholdt aldersgrænse på 70 år fra 2040, hvor figur 3.4 illustrerer den strukturelle offentlige saldo.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

I scenariet hvor folkepensionsalderen fastholdes på 70 år, svækkes den finanspolitiske holdbarhed fra 1,1 pct. af BNP til -0,7 pct. af BNP. En folkepensionsalder fastholdt på 70 år er således økonomisk uholdbar givet den øvrige finanspolitik og vil således kræve store løbende stramninger af finanspolitikken – konkret stramninger på 18 mia. kr. årligt (2022-niveau) fra enten reducerede udgifter eller skattestigninger for at genoprette den økonomiske holdbarhed.

I et scenarie, hvor indekseringen ophæves, vil der være udsigt til, at pensionsperioden (år med ret til folkepension) vedvarende bliver længere og længere over generationer, *jf. figur 3.5*. Forløbet stiller således fremtidige pensionister bedre end pensionister, som trækker sig tilbage omkring 2040, fordi den forventede stigning i levetiden fører til en forventet stigning i perioden på pension. Antallet af år

(og andelen af livet) på pension vil således også være voksende over tid, *jf. nærmere i afsnit 3.5*. En folkepensionsalder fastholdt på 70 år vurderes således ikke at sikre balance i hensynet mellem en retfærdig forventet pensionsperiode og levetidsindekseringens betydning for holdbarheden af de offentlige finanser som forudsat i kommissoriet.



Anm.: I figuren illustreres den forventede pensionsperiode over generationer, hvor fx G1960 angiver den forventede pensionsperiode blandt personer født i 1960. Til beregningen af den forventede pensionperiode er der mht. observeret og forventet levetid taget afsæt i kohorte-dødeligheder (frem for dødeligheder som et tværsnit i et givet år). Den forventede pensionsperiode målt som antal år er beregnet som årgangens forventede restlevetid ved folkepensionsalderen.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

På baggrund af ovenstående vurderer Kommissionen, at det er afgørende, at folkepensionsalderen fortsat indekseres til udviklingen i levetiden, hvis pensionssystemet skal understøtte lighed i pensionsvilkårene på tværs af generationer. Det er desuden af afgørende betydning for holdbarheden af de offentlige finanser, at sammenhængen mellem retten til folkepension og udviklingen i levetiden fastholdes.

3.3 Anbefaling: Ny levetidsindeksering af folkepensionsalderen

Den faktiske levetidsudvikling har været mere positiv end forventet ved indgåelsen af *Velfærdsaftalen* (2006), og forventningen om fremtidige levetidsstigninger har ændret sig markant siden levetidsindekseringen blev designet. Det har betydet, at den fremtidige stigning i folkepensionsalderen nu er større end forventet ved indgåelse af aftalen, og den konkrete udformning af indekseringen har større betydning for den fremtidige udvikling i folkepensionsalderen. Udviklingen peger i retning af, at der kan være behov for at genoverveje, om levetidsindekseringen fungerer efter hensigten, herunder om den fremtidige udvikling i forholdet mellem levetid og pensionsperiode er retfærdig i lyset af de højere forventninger til den fremtidige levetid. Med afsæt i de udførte analyser foreslår Kommissionen en justeret levetidsindeksering af folkepensionsalderen, som på en bedre måde tager højde for de højere levetidsstigninger.

Kommissionen vurderer, at det er afgørende for holdbarheden af både økonomien og pensionssystemet, at folkepensionsalderen fortsat indekseres med udviklingen i levetiden. Men den foreslåede indeksering er lempeligere – dvs. lægger op til lavere stigningstakt i folkepensionsalderen – end den nuværende. Den foreslåede indeksering tager altid udgangspunkt i den senest vedtagne folkepensionsalder ved måling af levetidsstigninger. Derudover fordeler den nye indeksering levetidsstigninger mellem år i arbejdsstyrken og år med ret til pension i forholdet fire år til arbejdsliv og et års på pension for hver fem års stigning i levetiden. Den foreslåede indeksering bidrager til en fremtidssikring af pensionssystemet ved at sikre en fortsat sammenhæng mellem levetid og folkepensionsalder, en fortsat holdbar økonomi og mere lige pensionsvilkår på tværs af generationer. At pensionsvilkårene ikke forringes over tid vil bidrage til, at den foreslåede indeksering af folkepensionsalderen er troværdig. En nærmere beskrivelse fremgår af boks 3.5.

Boks 3.5. Anbefaling: Ny levetidsindeksering af folkepensionsalderen**Principperne for en ny indeksering**

- Ved regulering af folkepensionsalderen opgøres stigningen i levetiden siden seneste regulering for personer på den senest vedtagne folkepensionsalder.
- Indekseringen fordeler levetidsstigninger opgjort på folkepensionsalderen med 80 pct. til arbejdslivet og 20 pct. til pensionsperioden. Ved en stigning i levetiden vil folkepensionsalderen således øges med 80 pct. af stigningen.
- Folkepensionsalderen kan maksimalt forhøjes et år ad gangen og afrundes til nærmeste halve år ved regulering. I tilfælde af faldende levetid kan folkepensionsalderen nedsættes med maksimalt et år ad gangen og afrundes til nærmeste halve år ved regulering. Over- eller underjustering af folkepensionsalderen i forhold til levetidsstigningen som følge af stigningsbegrænsning og afrunding medtages ved næste indeksering af folkepensionsalderen.
- Ændringer af folkepensionsalderen vedtages hvert femte år i Folketinget med 15 års varsel.

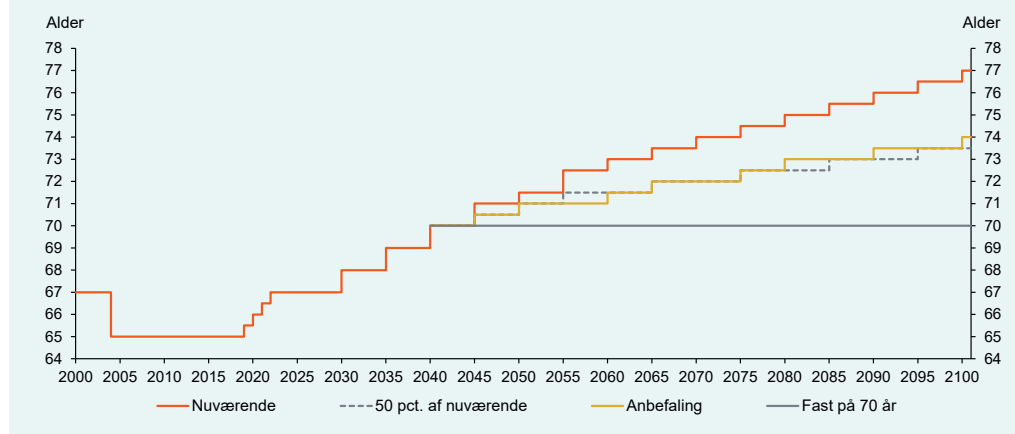
Overgangen til en ny indeksering

- Den nye indeksering af folkepensionsalderen anbefales indført med virkning første gang i år 2045 og skal vedtages i Folketinget i 2030. Det betyder, at virkningen på aldersgrænsen for fx efterløn og tidlig pension er gældende fra 2042.
- Folkepensionsalderen er med den nuværende indeksering i en indhentningsfase som følge af stigningsbegrænsningen og har et forventet efterslæb på knap ½ år i 2040. Dette efterslæb anbefales eftergivet ved overgangen til den nye indeksering, således at folkepensionsalderen typisk kommer til at være knap ½ år lavere fra 2045 og frem, end hvad tilfældet ville være uden denne eftergivelse.

Anm.: Se boks 3C.3 i appendiks for et illustrativt regneeksempel af den praktiske implementering af den foreslåede levetidsindeksering i 2045-2055.

Med den nye levetidsindeksering er der udsigt til en lavere stigning i folkepensionsalderen gennem resten af århundredet sammenlignet med den nuværende indeksering, således at den omtrent svarer til 50 pct. af den nuværende indeksering. I 2045 vil den nye indeksering fx reducere stigningen med et halvt år – så folkepensionsalderen stiger fra 70 år til 70½ år fremfor til 71 år med den seneste levetidsprognose. I 2060 bliver folkepensionsalderen 1½ år lavere, i 2080 to år lavere og i 2100 tre år lavere, så folkepensionsalderen kan forventes at blive 74 år i 2100 med den nye indeksering. Den forventede folkepensionsalder for 18-årige i 2022 vil falde med to år (fra 74½ til 72½ år) med Kommissionens foreslåede levetidsindeksering sammenlignet med den gældende indeksering, *jf. figur 3.6*. Hvis levetiden mod forventning (i strid med de gældende prognoser) falder fremover, vil folkepensionsalderen tilsvarende nedsættes med den foreslåede indeksering.

Figur 3.6. Folkepensionsalder ved den foreslåede og den nuværende indeksering, 2000-2100



Anm.: I figuren illustreres de forventede folkepensionsaldrer på baggrund af befolkningsprognosen med 1) den nuværende indeksering, 2) den nuværende indeksering med 50 pct. gennemslag af levetidsudviklingen fra 2040 (svarende til en halvering af stigningstakten), 3) Kommissionens foreslåede indeksering og 4) folkepensionsalderen fastholdt fra 2040 på 70 år.

Se tabel 3C.2 og 3C.3 i appendiks, hvor aldersgrænserne til folkepension og efterløn/tidlig pension (fordelt på hhv. år og halvårsgange) ved den nuværende og den foreslåede indeksering er anført.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

En lempeligere levetidsindeksering af folkepensionsalderen medfører også en reduceret stigningstakt i alderen for de tidligere tilbagetrækningsordninger og alderen, hvorfra pensionsudbetalinger tidligst kan påbegyndes. Det skal ses i sammenhæng med, at en række aldersgrænser for de tidlige tilbagetrækningsordninger er fastsat i forhold til folkepensionsalderen. Det gælder efterløn og tidlig pension (tre år inden folkepensionsalderen), seniorpension (seks år inden folkepensionsalderen) samt aldersgrænserne for udbetaling af arbejdsmarkeds- og private pensioner (tre år inden folkepensionsalderen for pensioner oprettet efter 2017).

Den foreslåede indeksering indeholder to overordnede justeringer sammenlignet med den nuværende indeksering, som begge fører til en lempeligere regulering, *jf. tabel 3.1*. For det første baserer den nye indeksering sig på restlevetidsstigningen ved den løbende folkepensionsalder modsat den nuværende, som altid anvender restlevetiden for 60-årige. Dermed bidrager levetidsforbedringer under folkepensionsalderen ikke længere til at forhøje folkepensionsalderen. For det andet tager den nye indeksering en andel af levetidsstigninger for personer på folkepensionsalderen og fordeler til dels pensionslivet og dels arbejdslivet. Dette er forskelligt fra den nuværende indeksering, som lægger hele levetidsstigningen til arbejdslivet. Hertil kommer, at der ved overgang til den nye indeksering foreslås at eftergive det efterslæb, som den nuværende indeksering mangler at indhente i forhold til levetidsstigningerne, hvilket yderligere bidrager til at reducere stigningerne i folkepensionsalderen sammenlignet med den nuværende indeksering.

Tabel 3.1. Sammenligning af den foreslåede og nuværende levetidsindeksering

	Foreslået indeksering	Nuværende indeksering
Princip for levetidsmål	Restlevetidsstigninger ved folkepensionsalderen	Restlevetid for 60-årige
Princip for indeksering	80 pct. til arbejdsliv / 20 pct. til pension	100 pct. til arbejdsliv
Stigningsbegrænsning	-1, -½, 0, ½ eller 1 år	0, ½ eller 1 år
Hyppighed for regulering	Hvert 5. år	Hvert 5. år
Varselsperiode	15 år	15 år

Anm.: Restlevetiden opgøres ved dødeligheder målt i et tværsnit (frem for kohortedødeligheder, *jf. nærmere i boks 3.7*).

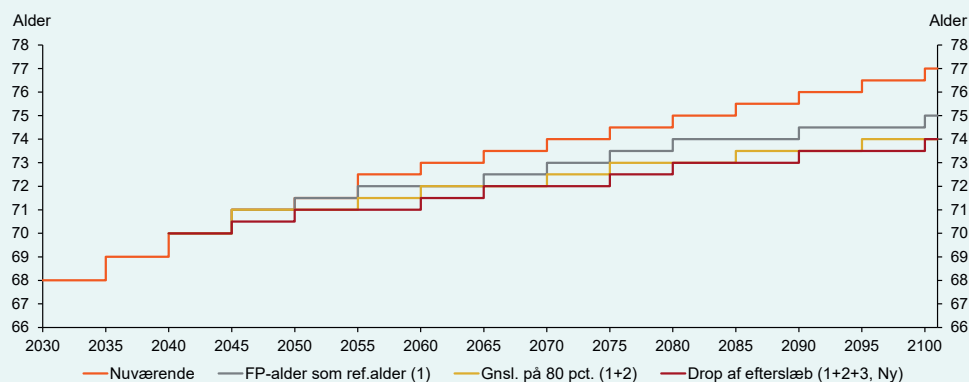
Den samlede lempelse af levetidsindekseringen kan således deles op i tre komponenter, *jf. boks 3.6*. Lempelserne omfatter de omtalte to justeringer i indekseringen – måling af levetidsstigninger på den gældende folkepensionsalder frem for 60 år og fra 100 til 80 pct. af stigningen heri fordelt til arbejdsliv – samt lempelsen i overgangen fra den eksisterende til den nye indeksering i 2045, hvor det foreslås at eftergive de levetidsstigninger, som den nuværende indeksering endnu ikke har indhentet på grund af stigningsbegrænsningen (efterslæbet, *jf. boks 3.6*). Hvor alle tre ændringer i reguleringen omtrent svarer til den nuværende indeksering med 50 pct. gennemslag, så ville alene de to lempelser af princippet for levetidsmålet og princippet for indekseringen svare til den nuværende indeksering med 60 pct. gennemslag.

Boks 3.6. Dekomponering af lempelsen med den foreslåede levetidsindeksering

Den foreslåede indeksering svarer omtrent til en halvering af stigningstakten i folkepensionsalderen i forhold til den nuværende indeksering. Den samlede lempelse kan henføres til tre forhold, som hver bidrager til en lavere forudsat folkepensionsalder.

1. Den første lempelse kommer fra, at den foreslåede indeksering overgår til at måle levetidsstigninger på den senest vedtagne folkepensionsalderen frem for fast at tage udgangspunkt i levetidsstigninger for 60-årige. Dermed ses der bort fra levetidsstigninger mellem 60 år og folkepensionsalderen. Da levetidsstigningerne forventes at være mindre på ældre alderstrin, vil også forhøjelserne af folkepensionsalderen blive mindre. Denne justering giver det største bidrag til lempelsen og ville alene reducere folkepensionsalderen med to år i 2100.
2. Den anden lempelse kommer fra at overgå fra et gennemslag på 100 pct. af levetidsstigningerne på ændringer i folkepensionsalderen til et gennemslag på 80 pct., dvs. overgå fra at 100 pct. til 80 pct. af levetidsstigningen fordeles til arbejdslivet. Denne lempelse vil isoleret set reducere folkepensionsalderen med ét år i 2100.
3. Den tredje lempelse kommer fra, at der under de nuværende regler fortsat vil være et efterslæb i folkepensionsalderen i 2040 i forhold til restlevetiden blandt 60-årige. Den nuværende indeksering er "bagud" i forhold til sit sigtepunkt og har ikke fuldt indhentet levetidsudviklingen, hvilket skal ses i sammenhæng med stigningsbegrænsningen på maksimalt et års forhøjelse hvert femte år. Dette foreslås eftergivet ved overgangen til den nye indeksering, hvilket isoleret set sænker folkepensionsalderen med forventeligt 0,4 år på sigt, da det ikke skal indhentes som ved den nuværende indeksering. Det medfører også, at folkepensionsalderen forventeligt indekseres til 70½ år i 2045 og ikke 71 år, som er forventet med den nuværende indeksering.

Figur a. Dekomponering af virkning på aldersgrænserne ved de tre særskilte justeringer af levetidsindekseringen



Anm.: Figuren illustrerer dekomponeringen af den samlede lempelse ved de tre separate del-lempelser ift. den nuværende mekanisme: 1) den senest vedtagne folkepensionsalder anvendes som referencealder for levetidsudviklingen frem for restlevetiden for 60-årige, 2) et delvist gennemslag på 80 pct. frem for 100 pct. og 3) eftergivelse af den nuværende indekserings efterslæb i 2040.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

En lempeligere indeksering vil naturligt indebære, at arbejdsstyrken ikke vil udvides i samme grad som ved den nuværende indeksering. En mindre arbejdsstyrke samtidig med flere folkepensionsmodtagere vil indebære en forværring af den offentlige saldo frem mod 2100, *jf. figur 3.7.*

Forværringen af saldoen ved lempelsen kan oversættes til, at de lavere folkepensionsaldrer finansieres ved at udmønte en del af den finanspolitiske holdbarhed således, at der ikke – som med afsæt i den nuværende indeksering – opbygges betydelige overskud i perioden efter 2060. Derimod stabiliseres saldoudviklingen omkring balance med den nye indeksering og de aktuelle øvrige forudsætninger. Det fører til, at den finanspolitiske holdbarhedsindikator reduceres.

Reduktionen er på 0,7 pct. af BNP, således at holdbarhedsindikatoren falder fra 1,1 pct. af BNP med den eksisterende indeksering til 0,4 pct. af BNP med den nye indeksering – svarende til hhv. 27 mia. kr. og 9 mia. kr. (2022-niveau), *jf. tabel 3.2.* Der bruges således, hvad der svarer til et gennemsnit på 18 mia. kr. i 2022 pr. år som følge af den nye indeksering. Virkningen på de offentlige finanser starter dog i praksis først gradvist fra 2042 og tager således hensyn til hængekøjeårene med demografisk modvind.¹ Kommissionens foreslåede indeksering er således ansvarlig og holder sig fuldt inden for rammerne af finanspolitisk holdbarhed. Det gælder både med det nuværende fremskrivningsgrundlag og i samspil med *Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* indgået d. 6. marts 2022, *jf. nærmere i boks 3.4 og boks 3C.2 i appendiks 3C.*

I tabel 3.2 fremgår de isolerede bidrag til holdbarhedsvirkningen af de tre dellempelsers. Særligt det ændrede princip for levetidsmålet (restlevetidsudviklingen ved folkepensionsalderen frem for blandt 60-årige) bidrager til lempelsen af indekseringen og indebærer derfor også det største bidrag til svækkelsen af de offentlige finanser. Ændringen i princippet for indekseringen, fra 100 pct. til 80 pct. gennemslag, udgør til sammenligning en halvt så stor virkning. Endelig svækker opgivelsen af efterslæbet fra den nuværende indeksering kun i relativt begrænset omfang de offentlige finanser målt ved holdbarhedsindikatoren.

¹ Den foreslåede indeksering træder i kraft efter 2040, hvorfor den har betydning for indekseringen af aldersgrænsen i 2045. Det betyder imidlertid, at aldersgrænsen til efterløn og tidlig pension allerede er lavere i 2042.

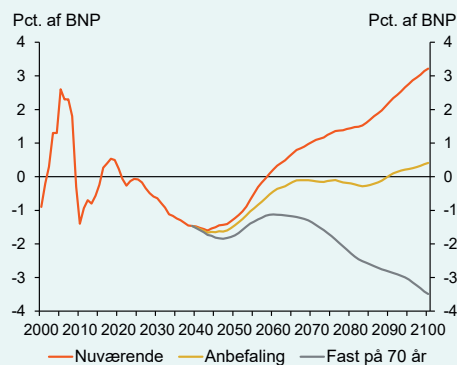
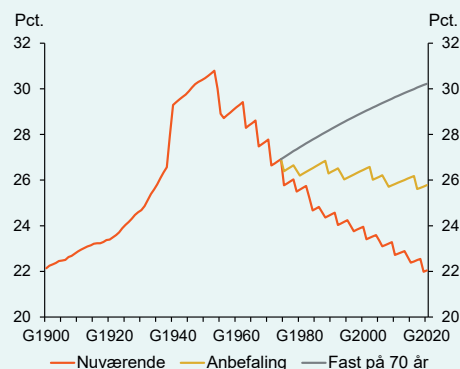
Tabel 3.2. Holdbarhedsindikatoren ved nuværende og foreslåede indeksering samt ved fast folkepensionsalder på 70 år fra 2040

	Pct. af BNP	Mia. kr. (2022-niveau)
Scenarie		
Nuværende indeksering	1,1	27
Foreslået indeksering	0,4	9
Folkepensionsalder fastholdt på 70 år fra 2040	-0,7	-18
Forskel fra scenariet med nuværende indeksering		
Foreslået indeksering	-0,7	-18
- Bidrag fra ændret princip for levetidsmål	-0,4	-10½
- Bidrag fra ændret princip for indeksering	-0,2	-6
- Bidrag fra eftergivelse af efterslæb	-0,1	-1½
Folkepensionsalder fastholdt på 70 år fra 2040	-1,8	-45

Anm.: Tabellen angiver holdbarhedsindikatoren (HBI) i scenarier, hvor folkepensionsalderen 1) følger den nuværende indeksering, 2) følger den foreslåede indeksering og 3) fastholdes på 70 år fra 2040. Desuden angives også den marginale virkning på HBI ved den foreslåede indeksering eller ved fastholdelse af folkepensionsalderen på 70 år fra 2040. Se appendiks 3C for figurer og tabeller vedr. virkningen på de offentlige finanser og beskæftigelse af den foreslåede indeksering.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

Med den foreslåede indeksering vil pensionsvilkårene på tværs af generationer, målt som andelen af livet med ret til folkepension, blive mere lige. Med den nuværende indeksering sigtes efter 14½ år med ret til folkepension på tværs af generationer, og i takt med at levetiden stiger, vil pensionsperiodens andel af voksenlivet dermed blive reduceret, *jf. figur 3.8*. Med den foreslåede indeksering vil den forventede pensionsperiode stabiliseres som andel af voksenlivet på tværs af generationerne efter generation 1975, svarende til godt en fjerdel af voksenlivet.

Figur 3.7. Den offentlige saldo, 2000-2100**Figur 3.8. Forventet pensionsperiode som andel af voksenlivet, over årgange**

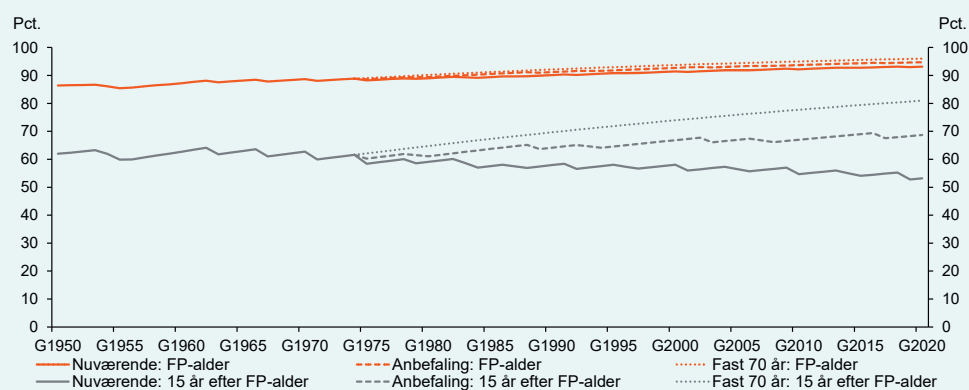
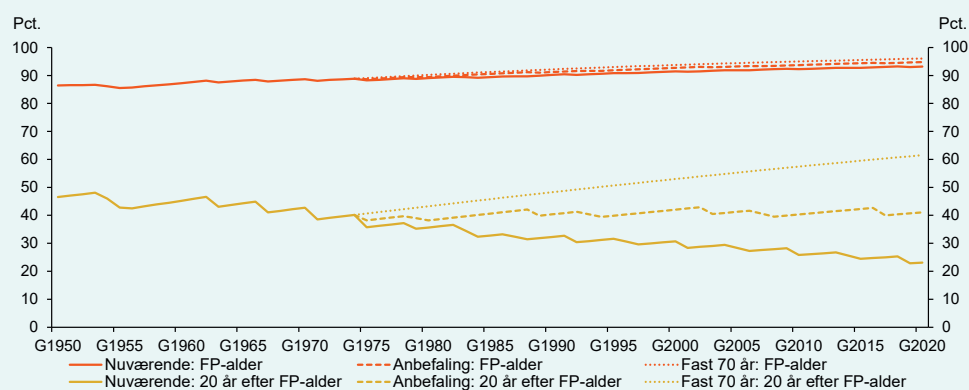
Anm.: Figur 3.7 illustrerer den strukturelle offentlige saldo. I figur 3.8 illustreres den forventede pensionsperiode over årgange, hvor fx *G1960* angiver den forventede pensionsperiode blandt personer født i 1960. Til beregningen af den forventede pensionsperiode er der mht. observeret og forventet levetid taget afsæt i kohorte-dødeligheder (frem for dødeligheder som et tværsnit i et givet år). Den forventede pensionsperiode målt som andel af voksenlivet er beregnet ved restlevetiden på folkepensionsalderen som andel af restlevetiden på folkepensionalderen + folkepensionalderen - 18 år.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

Den nye indeksering vil over generationer også give anledning til en mere retfærdig udvikling i andelen, der overlever frem til hhv. 15 og 20 år efter folkepensionsalderen, *jf. figur 3.9 og figur 3.10*.

Andelen af 40-årige, der forventes at overleve frem til 15 år efter folkepensionsalderen, anslås at stabilisere sig mellem 60 og 70 pct. på tværs af generationer med den foreslåede indeksering, mens den tilsvarende andel under den nuværende indeksering forventes at falde mod 50 pct. for generationen født i 2020. Samtidig anslås det, at på sigt vil 40 pct. af de 40-årige kunne forvente at overleve frem til 20 år med ret til folkepension, hvor denne andel med den nuværende indeksering anslås at ville falde ned mod 20 pct. for personer født i 2020.

Både med den nuværende og den foreslåede indeksering forventes stort set alle 40-årige i befolkningen at leve frem til alderen med ret til folkepension – hhv. godt 93 pct. og knap 95 pct. ved den nuværende og foreslåede indeksering for generationen født i 2020.

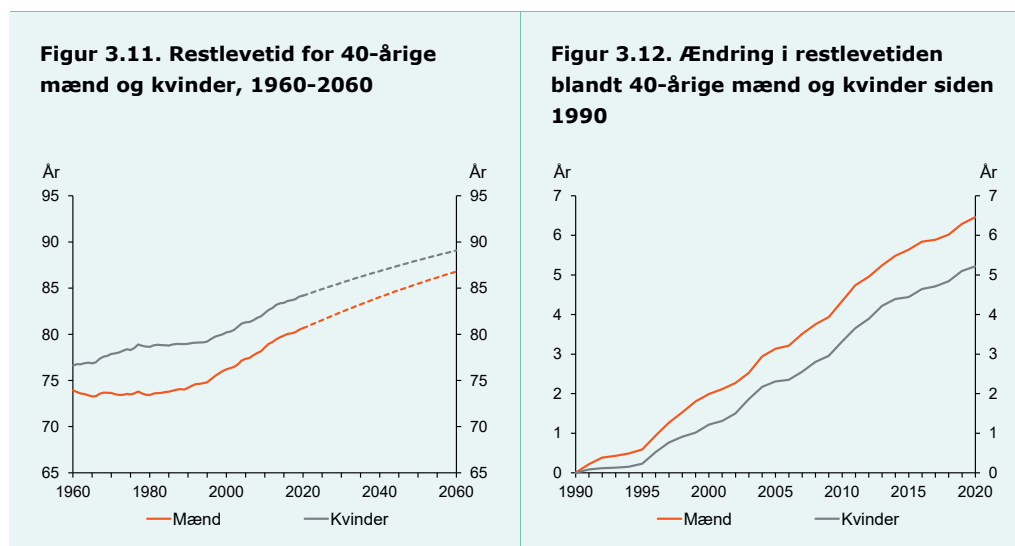
Figur 3.9. Overlevelse frem til folkepensionsalderen og 15 år efter, over årgange**Figur 3.10. Overlevelse frem til folkepensionsalderen og 20 år efter, over årgange**

Anm.: Figuren illustrerer andelen af de 40-årige i en given årgang, der forventes at overleve frem til folkepensionsalderen samt 15 år efter i figur 3.9 og frem til folkepensionsalderen og 20 år efter i figur 3.10. Til beregningen er der mht. observeret og forventet levetid taget afsæt i kohorte-dødeligheder (frem for dødeligheder som et tværsnit i et givet år), hvor fx G1960 angiver andelen blandt personer født i 1960. I figuren illustrerer de fuldtoptrukne linjer andelen af overlevende 40-årige frem mod folkepensionsalderen ved den nuværende indeksering, de stiplede linjer for den foreslåede indeksering og de prikkede linjer scenariet, hvor folkepensionsalderen holdes konstant på 70 år fra 2040 og frem.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

3.4 Faktisk og forventet udvikling i levetid – er alle fulgt med og perspektiver ift. sunde leveår

Udviklingen i levetiden er en af de mest markante samfundsmæssige forandringer i nyere tid. Siden 1960 er restlevetiden for 40-årige (målt ved tværsnit) i Danmark steget med hhv. 6,7 og 7,6 år for mænd og kvinder, og denne stigning er stort set udelukkende sket siden midt i 1990'erne, *jf. figur 3.11 og 3.12*. Selvom stigningen i restlevetiden for 40-årige forventes at aftage og blive lidt svagere i de kommende årtier, forventes der fortsat en markant stigning fremover med afsæt i de aktuelle befolkningsprognoser. Således forventes restlevetiden for 40-årige mænd og kvinder at stige yderligere med hhv. 6,1 og 4,9 år fra 2020 til 2060. Den tekniske beregning af restlevetiden er beskrevet i boks 3.7.



Anm.: De stiplede serier angiver fremskrevne restlevetider på baggrund af Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsprognose fra 2021. Restlevetiden for 40-årige er beregnet på baggrund af et tværsnit af aldersbetingede dødelighedssandsynligheder i året.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det danske pensionssystem er som nævnt i indledningen indrettet ud fra et princip om, at der fra samfundets side er en indkomstmæssig sikring i alderdommen og en rimelig periode som tilbagetrukket. Det skal folkepensionsalderen gerne afspejle for størstedelen af befolkningen. Således skal folkepensionsalderen ikke give anledning til, at store dele af befolkningen trækker sig før behovet for pensionsdækning opstår, men heller ikke give anledning til, at mange oplever, at de kun får en begrænset periode på pension. I relation til sidstnævnte hjælper de tidlige tilbagetrækningsordninger til at sikre dækning op til den fælles folkepensionsalder for de, som fx mister arbejdsevnen før flertallet, *jf. kapitel 4*.

Der er en række forbehold at bemærke i forhold til udviklingen i levetid. Dels er det ikke givet, at levetiden stiger for hele befolkningen med den pågældende alder, når restlevetiden som gennemsnit sti-

ger for aldersgruppen. Hvis levetiden stiger mindre for dele af befolkningen, vil en indeksering af folkepensionsalderen til restlevetiden for aldersgruppen som helhed stille disse grupper relativt dårligere over tid. Derudover er det ikke klart, i hvor høj grad sundhed og arbejdsevne følger med, når levetiden stiger. Disse forbehold i relation til levetid og folkepensionsalder er belyst i det følgende, hvor der ses på levetidsudvikling for forskellige dele af befolkningen (levetidsfordelingen).

I kapitlets appendiks fremgår baggrundsanalyser af udviklingen i sunde leveår set i forhold til udviklingen i levetid samt udviklingen i sundhed og arbejdsevne omkring tilbagetrækningstidspunktet.

Boks 3.7. Opgørelser af restlevetid

Restlevetid er et statistisk mål til at sammenfatte og sammenligne befolkningens dødelighed over tid og på tværs af grupper. Restlevetiden defineres som det gennemsnitlige antal leveår baseret på de aktuelle dødshyppigheder på hvert alderstrin i befolkningen (i det følgende kaldt tværsnitsdødeligheder). Der tages typisk udgangspunkt i et tværnit af befolkningen i et givent år, og restlevetiden (målt på tværnit) for personer i en bestemt aldersgruppe (fx 40-årige) bestemmes ud fra den observerede dødshyppighed på hvert alderstrin over den pågældende aldersgruppe.

Fordelen ved opgørelsen på tværnit er, at den på et givet tidspunkt alene baseres på observerede dødshyppigheder for de pågældende befolknings- og aldersgrupper. Ulempen er, at der er forskel på kohortens forventede restlevetid (baseret på observerede data og prognoser for kohorten) og restlevetiden målt på tværnit, fx når der er en tendens til, at dødeligheden for en given aldersgruppe falder over tid. I det tilfælde vil tværnitsopgørelsen af levetiden systematisk være lavere end kohorteopgørelsen, *jf. nedenfor*.

Ofte beregnes levetid for en befolkning for 0-årige, men der kan også tages udgangspunkt i senere aldre. Da angiver restlevetiden den forventede levetid betinget på, at personen overlever frem til den givne alder. Fx benyttes restlevetiden for en 60-årig som udgangspunktet for den gældende levetidsindeksering af folkepensionsalderen. I dette kapitel er der valgt primært at tage udgangspunkt i 40-årige. Det skyldes, at formålet er at se på dødelighed blandt den voksne befolkning, samtidig med at 40-årige giver mulighed for at observere dødelighed i en passende årrække op til folkepensionsalderen samt tilbagetrækning på tidlige ordninger, *jf. kapitel 4*.

Kohorte-baseret eller forventet restlevetid

Restlevetid på tværnit tager ikke højde for evt. fremtidige fald i dødeligheden fx på baggrund af medicinske og teknologiske fremskridt til bedre behandling. Restlevetid på tværnit udtrykker alene den aktuelle levetid i et bestemt år og antager, at en person gennemlever alle observerede aldersspecifikke dødeligheder i ét år.

I stedet for at benytte tværnitsdata til beregning af restlevetiden kan alternativt benyttes kohortedødeligheder, som udtrykker den egentlige gennemsnitlige levetid. Disse er særligt benyttet i kapitlets afsnit 3.5. Med kohortedødeligheder anvendes aldersspecifikke dødeligheder for en kohorte (en bestemt fødselsårgang). Således er fx de 40-åriges forventede restlevetid i et givent år bestemt ud fra deres dødelighed som 41-årige året efter, som 42-årige to år efter, osv. Når ikke der er observerede dødeligheder for kohorten (kohorten endnu ikke er fuldt observeret livet ud), anvendes prognoser for kohortens aldersspecifikke dødeligheder.

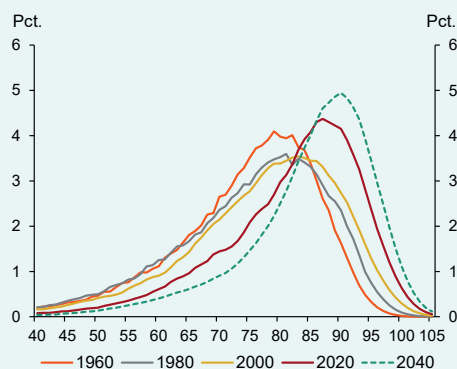
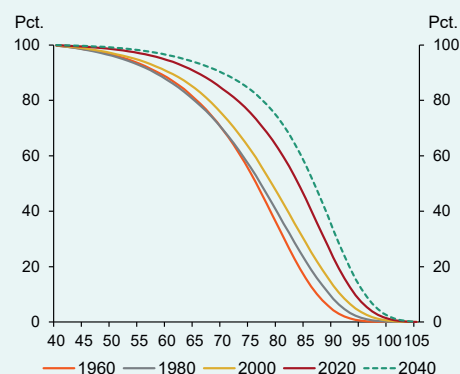
Boks 3.7. (fortsat) Opgørelser af restlevetid

I fodnoterne til kapitlets figurer er angivet, hvorvidt der er benyttet tværsnit- eller kohortedødeligheder. Det skal bemærkes, at der i fastsættelse af folkepensionsalderen ud fra levetidsindekseringen benyttes restlevetid målt ved tværsnitsdødeligheder. Det skyldes, at restlevetiden målt ved kohortedødeligheder for nulevende årgange er fremskrevne skøn på baggrund af befolkningsprognosen, mens levetidsindekseringen tager afsæt i den allerede realiserede levetidsudvikling. Stigninger i folkepensionsalderen som følge af levetidsstigninger fastsættes således ud fra et konservativt skøn for, hvor meget de berørte generationers levetid reelt vil stige, og der benyttes kun observeret dødelighedsdata (tværsnit i seneste år med tilgængeligt data for dødelighed på alderstrin i befolkningen).

Forskelle i levetid: Er alle fulgt med?

På tværs af befolkningen er forskellene i restlevetid for en given aldersgruppe blevet mindre over tid. Det kan ses ved at illustrere fordelingen af dødstidspunkter blandt 40-årige baseret på dødeligheder opgjort ved tværsnit, *jf. figur 3.13*.² Blandt de personer, der var 40 år i 1960, toppede dødeligheden før 80-års alderen. For generationen, der var 40 år i 1980, vil dødeligheden toppe efter 80-års alderen, mens dødeligheden for personer, der var 40 år i 2020, først forventes at toppe, når de er tæt på 90 år. Det svarer til, at toppunktet i kurverne har en tendens til at blive forskudt mod højere aldre (til højre på den vandrette akse). Samtidig ses, at dødeligheden før en alder på ca. 80 år og dermed før folkepensionsalderen er lavere, jo senere den pågældende generation er født, således at spredningen i dødelighederne bliver mindre, jo senere generationen er født. Det peger tilsammen på, at forskellen i levetid inden for en årgang er blevet mindre, og at levetiden er steget, fordi toppunktet for dødstidspunktet indtræder på et højere alderstrin, jo senere årgangen er født. I befolkningsprognoser fra Danmarks Statistik og DREAM forventes denne udvikling at fortsætte (stiplede linje). Ser man tilsvarende på overlevelseskurver for de 40-årige, *jf. figur 3.14*, ses det, at en større andel overlever indtil sent i livet.

² Gini-koefficienten i levetid er faldet med 3,3 pct.-point for 50-årige mænd og 3,9 pct.-point for 50-årige kvinder fra 1997 til 2019, *jf. Finansministeriets Ulighedsredegørelse, 2021*.

Figur 3.13. Fordeling af dødsfald fordelt på alder fra alder 40 år i 1960-2040**Figur 3.14. Overlevelses-sandsynligheder blandt 40-årige i 1960-2040**

Anm.: De stiplede linjer angiver fremskrevne skøn på baggrund af Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsprognose 2021. Fordelingen af dødstidspunktet og overlevelsessandsynlighederne er beregnet på baggrund af et tværsnit af aldersbetingede dødelighedssandsynligheder i året.

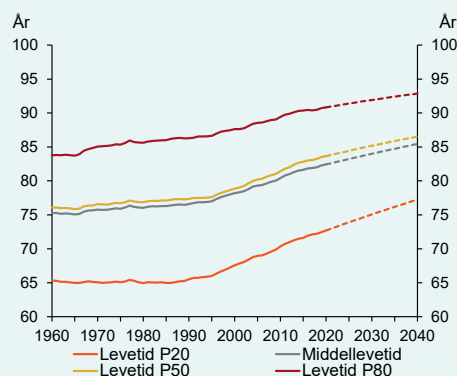
Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udviklingen i forskellige dele af levetidsfordelingen kan undersøges nærmere ved at betragte forskellige percentiler i levetidsfordelingen. Percentilerne i figur 3.15 angiver den højeste alder, som de kortest levende hhv. 20 pct., 50 pct. og 80 pct. af de 40-årige forventes at være døde ved. Det vil sige, at fx den 20. percentil (P20) i figuren angiver alderen, hvor 20 pct. af de 40-årige forventes at være døde før den pågældende alder og 80 pct. efter. Blandt de 20 pct. med kortest levetid er dette således alderen, som den længstlevende person blandt de nederste 20 pct., kan forventes at opnå. Den 50. percentil (P50) angiver den alder, som den længstlevende person blandt den nederste halvdel af de 40-årige forventes at opnå (også kaldet medianen). Til sammenligning er middellevetiden et mål for det antal leveår, som den gennemsnitlige 40-årige person forventes at have ved uændrede dødeligheder. Percentilerne viser således, hvorvidt alle dele af levetidsfordelingen er fulgt med den gennemsnitlige udvikling.

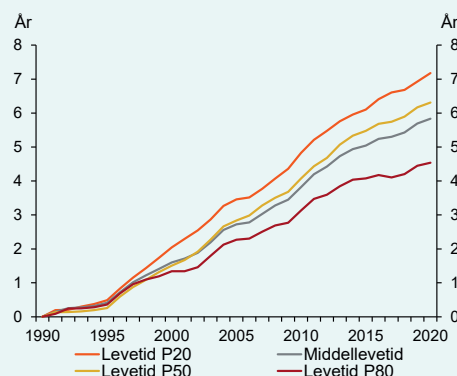
Over tid, særligt siden midten af 1990'erne, har levetidsstigningerne været størst for den nederste del af levetidsfordelingen. Således er restlevetiden – målt som den højeste opnåede alder – blandt de 40-årige, der lever kortest (P20, de nederste 20 pct.), steget med 7,2 år siden 1990, jf. figur 3.16. Til sammenligning er middellevetiden samt restlevetiden for den nederste halvdel (P50) kun steget med hhv. 5,8 og 6,3 år siden 1990. Udviklingen svarer til en stigning på 11 pct. i levetiden for dem, der lever kortest, sammenlignet med en stigning på hhv. 8,1 og 5,2 pct. for den nederste halvdel (P50) og for dem, der lever længst (P80, de nederste 80 pct.).

Selvom der fortsat er betydelige forskelle i levetid på tværs af befolkningen, er det således ikke tilfældet, at dem med kortest levetid er faldet yderligere bagud over de seneste årtier. Tværtimod er levetiden steget mest for dem, som forventes at leve kortest. Der er således tale om, at forskellene i levetid er indsnævret. I befolkningsprognoserne forventes denne udvikling at fortsætte.

Figur 3.15. Udvikling i restlevetid blandt 40-årige, 1960-2040, percentiler og gennemsnit



Figur 3.16. Ændring siden 1990: Restlevetid blandt 40-årige, percentiler og gennemsnit



Anm.: De stiplede linjer angiver fremskrevne skøn på baggrund af Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsprognose 2021. Restlevetiden er beregnet på baggrund af et tværsnit af aldersbetingede dødelighedssandsynligheder i året.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Analysen ovenfor betragter hele befolkningen og tager ikke stilling til hvilke personer, der lever kortest, og hvilke personer, der lever længst. I Kommissionens analyser af udviklingen i levetid, fordelingen af levetid og overlevelse frem til og efter folkepensionsalderen, har fokus for Kommissionen særligt været på spørgsmålet om, hvorvidt dem med kortest levetid er fulgt med den generelle udvikling, samt levetidsindekseringens egenskaber i forhold til den forventede levetidsudvikling for hele befolkningen, frem for fokus på befolkningsgrupper med bestemte karakteristika og udviklingen på tværs af disse. En række andre studier har dog analyseret udviklingen i levetid på tværs af socioøkonomiske grupper som fx uddannelse eller indkomst, som nærmere beskrevet i boks 3.8. Analyser af udviklingen i forskelle i levetid på tværs af grupper kan være nyttigt til andre formål, fx i forhold til at forstå hvordan spredning i indkomst og uddannelse er relateret til spredning i helbred eller levetid.

Boks 3.8. Udvikling i restlevetid på tværs af socioøkonomiske grupper og indkomstgrupper

I visse analyser af udviklingen i forskelle i levetid kan det være relevant at se på udviklingen på tværs af socioøkonomiske grupper – fx hvis man er interesseret i, om indkomst- eller uddannelsesgradienten i dødelighed (dvs. graden hvormed dødelighed varierer med indkomst/uddannelse) er øget eller mindsket over tid. Dette anvendes typisk som perspektiv på, hvorvidt fx mindre indkomstulighed potentielt kunne føre til mindre ulighed i levetid. De færreste analyser har dog et forskningsdesign eller en analysemetode, hvor det er muligt at konkludere en klar årsagssammenhæng.

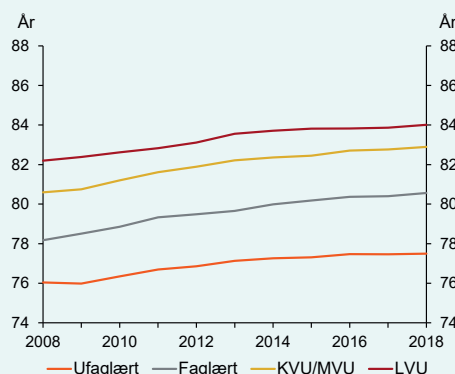
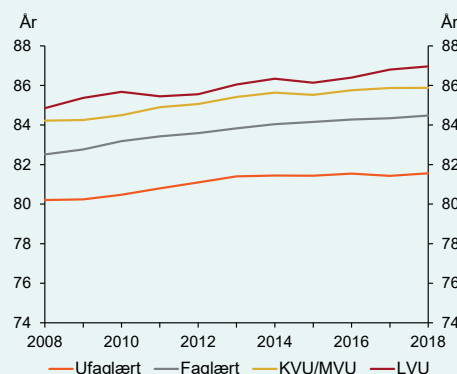
Analyser af udviklingen i levetid på tværs af socioøkonomiske grupper kompliceres af, at gruppernes størrelse og sammensætning typisk ændrer sig over tid, ligesom personers indplacering i forskellige grupper kan ændres over livet. Beregningen af restlevetid på tværsnitdata antager, at fx de ufaglærte 40-årige i dag er sammenlignelige (har samme aldersbetingede dødeligheder) som de ufaglærte tilbage i tid, og analyser af levetid på tværs af uddannelsesgrupper – og socioøkonomiske grupper generelt – bør derfor tolkes med varsomhed grundet sammensætningseffekter. Fx er gruppen af ufaglærte over tid blevet en mindre gruppe og en mindre ressourcestærk gruppe, jf. *Finansministeriets Ulighedsredegørelse 2020 og 2021*.^{3,4} Således benyttes der til beregning af restlevetid for fx 40-årige i dag aldersbetingede dødeligheder for ufaglærte på ældre alderstrin som kommer fra en tid, hvor ufaglærte var en større og socioøkonomisk stærkere gruppe, hvorved restlevetiden må forventes at være overvurderet. Samtidig er det ikke klart, hvordan man skal tolke udviklingen i levetid for ufaglærte, når netop gruppen over tid består af en meget forskellig gruppe, hvad angår andre karakteristika og størrelse ift. den samlede befolkning.

Hvis man på trods af disse problemer alligevel beregner restlevetiden for forskellige uddannelsesgrupper, finder man, at for alle uddannelsesgrupper er levetiden steget over det seneste årti, men de ufaglærte har oplevet den svageste stigning målt i antal år, og forskellen i levetid mellem ufaglærte og de øvrige grupper er øget, jf. *figur a og b*. Det at restlevetiden særligt er steget for de personer, der lever kortest, jf. *figur 3.13 og 3.14*, til trods for at stigningen har været svagest for uddannelsesgrupper med kortest levetid, skal ses i lyset af særligt to ting. Dels er der personer i gruppen med kortest uddannelse, som ikke er blandt personerne i befolkningen, der lever kortest (kort uddannelse er ikke et perfekt mål for kort levetid), og dels er der sammensætningseffekter fra ændringer i uddannelsesgruppernes størrelse og karakteristika over tid. Dermed peger opgørelserne samlet set på, at forskellene i levetid på tværs af befolkningen er mindsket over tid, hvilket også er dokumenteret i bl.a. *Finansministeriets Ulighedsredegørelse 2020 og 2021*. Samtidig er der indikationer på, at forskelle på tværs af udvalgte befolkningsgrupper kan være øget over tid, som fx dokumenteret i *Sundhedsstyrelsen 2020* for uddannelses- og indkomstgrupper, dog med ovennævnte forbehold for udfordringer ved opgørelsen.⁵

³ Finansministeriet (2020): *Ulighedsredegørelsen, december 2020*.

⁴ Finansministeriet (2021): *Ulighedsredegørelsen, december 2021*.

⁵ Sundhedsstyrelsen (2020): *Social ulighed i sundhed og sygdom, september 2020*.

Boks 3.8. (fortsat) Udvikling i restlevetid på tværs af socioøkonomiske grupper og indkomstgrupper
Figur a. Restlevetid blandt 40-årige mænd fordelt på uddannelse, 2008-2018

Figur b. Restlevetid blandt 40-årige kvinder fordelt på uddannelse, 2008-2018


I analyser af udviklingen i levetid på tværs af indkomstgrupper er der potentielt ikke udfordringer med ændring i gruppens størrelse over tid, idet der kan ses på deciler i indkomstfordelingen, således at størrelsen af grupperne holdes konstant. Dog vil individer – modsat med uddannelse – sjældent være i den samme indkomstdecil over hele livet eller blot over fx årtier. Indkomstmobilitet over livet gør det derfor svært at analysere levetidsudvikling på tværs af indkomstgrupper. Dette er bl.a. analyseret i et dansk studie som viser, at der er betydelige forskelle i levetid på tværs af indkomstgrupper, og at uligheden er steget over tid.⁶ Studiet viser dog også, at forskellene er markant mindre og stigningen over tid markant svagere, hvis man tager højde for indkomstmobilitet over livet. Forskellen i levetid mellem den 20. og 80. percentil i indkomstfordelingen for 40-årige vises i studiet at omtrent halveres, ligesom at også stigningen i ulighed over tid omtrent halveres, når der tages højde for indkomstmobilitet.

Anm.: Dødshyppighederne anvendt til beregningen af restlevetiden i figur a og b er uddannelsesopdelt op til alder 88.
Kilde: Egne beregninger på Lovmodellens datagrundlag.

Udvikling i sunde leveår

Samlet set viser analyserne ovenfor, at restlevetiden for 40-årige i den danske befolkning er steget markant over de seneste årtier, samt at alle dele af befolkningen, og navnlig dem der lever kortest, er fulgt med den generelle stigning. Kommissionen har desuden undersøgt sammenhængen mellem levetid og sunde leveår, da stigninger i folkepensionsalderen helst skal følges af ikke kun stigninger i levetid, men også af år hvor folk reelt oplever at være sunde og funktionsdygtige. Analyserne er opsummeret i det følgende og fremgår uddybet i kapitlets appendiks.

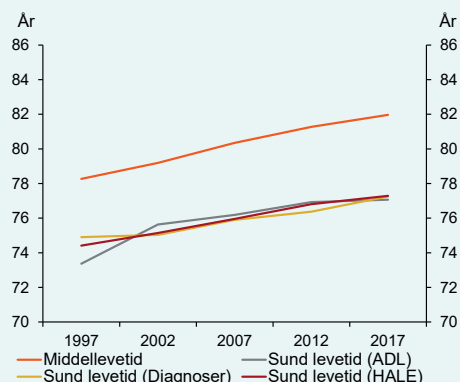
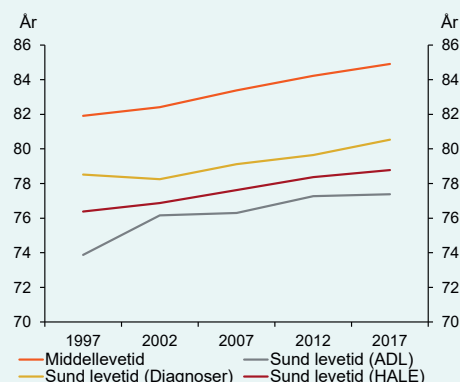
Kommissionens undersøgelser viser, i tråd med andre studier, at ikke kun levetiden men også sunde leveår er steget over de seneste årtier. Dette gælder for en række mål for sunde år, både mål baseret

⁶ Kreiner, m.fl. (2018): Role of income mobility for the measurement of inequality in life expectancy, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 115.

på selvrapporteret/-vurderet sundhed og mål baseret på administrativt data for diagnoser. Der er ingen entydig definition på sunde leveår, og målene er typisk sensitive over for subjektive opfattelser af sundhed eller over for forskelle i normer, forventninger eller sundhedsmæssig praksis over tid eller på tværs af grupper, hvilket vanskeliggør analyser af sunde leveår og forskelle og udvikling heri.

Kommissionens analyser fokuserer på to forskellige mål for sunde leveår, hhv. sundhedsmæssig tilstand i klinisk forstand i form af diagnoser og sundhed i relation til bevægelighed og udførelse af dagligdagsaktiviteter. Målet der bygger på diagnoser er baseret på administrativt data på såkaldte Charlson-diagnoser. Disse diagnoser omfatter ikke en række mindre alvorlige sygdomme og indgreb men nærmere diagnoser, som påvirker personers dødelighed. Målet der relaterer sig til udførelse af dagligdagsaktiviteter er baseret på survey-data, hvor der benyttes et Activities of Daily Living (ADL) mål, hvor sundhed måles ved fravær af at have besvær ved at kunne udføre dagligdagsaktiviteter. Disse to mål er formentlig relevante for erhvervsevnen og derfor relevante for fastsættelse af folkepensionsalderen, men er ikke nødvendigvis dækkende mål for livskvalitet eller oplevelsen af gode leveår i alderdommen. Udfordringerne ved måling af sunde leveår og baggrunden for Kommissionens valgte mål fremgår uddybet i kapitlets appendiks 3A.

Udviklingen i sunde leveår for de to mål er vist sammen med udviklingen i middellevetid for 60-årige (restlevetid for 60-årige tillagt 60 år) for hhv. mænd og kvinder i figur 3.17 og 3.18. I figurene er desuden tilføjet et mål for Healthy Life Expectancy (HALE) fra Global Burden of Disease Study, hvilket er et typisk internationalt anvendt mål for sunde leveår. Dette mål kombinerer forekomsten af forskellige sygdomme på alderstrin med survey-besvarelser og indberetninger om besvær eller fysiske begrænsninger for folk med de givne diagnoser. HALE-målet bygger herved på en kombination af diagnoser og survey-data. I figur 3.17 og 3.18 ses, at udviklingen i sund levetid i overvejende grad har fulgt udviklingen i samlet levetid over hele perioden. Det ses desuden, at de forskellige mål for sunde leveår ligger på stort set det samme niveau for mænd, mens der for kvinder er en forskel mellem det diagnosebaserede mål og de to mål baseret (delvist) på survey-besvarelser, hvor sidstnævnte giver en generelt lavere sund levetid for kvinder.

Figur 3.17. Middellevetid og sund levetid ved forskellige mål, 60-årige mænd**Figur 3.18. Middellevetid og sund levetid ved forskellige mål, 60-årige kvinder**

Anm.: Middellevetid (restlevetid for 60-årige tillagt 60 år) baseret på tværsnitsdødeligheder. Sund levetid (ADL) står for "Activities of Daily Living" og at være sund er her baseret på survey-svar, hvor respondenter har rapporteret at være i stand til at udføre alle aktiviteter ud af seks dagligdagsaktiviteter, fx gå på trapper og vaske sig selv. Sund levetid (Diagnoser) er baseret på Charlson-diagnoser, hvor det at være sund er defineret som ikke over en toårig periode at have haft en diagnose. HALE er baseret på data fra Global Burden of Disease Study (GDB), hvor det at være sund er defineret ud fra en kombination af diagnoser og survey-svar vedrørende begrænsninger med den givne diagnose. HALE-målet er baseret på 60-64-årige.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen og på Ældredatabasen, samt data from Global Burden of Disease Study.

Den præcise andel af den samlede levetidsstigning, som er udgjort af sunde leveår, varierer dog en del på tværs af mål. Udviklingen i sund levetid i forhold til middellevetiden er opsummeret i tabel 3.3. Sund restlevetid for 60-årige ligger på tværs af mål og på tværs af køn på omkring 70-80 pct. af den samlede restlevetid. Hvis der ses på den samlede stigning i sunde leveår i forhold til den samlede stigning i leveår over hele perioden 1997-2017, varierer den relative stigning dog en del mere på tværs af mål fra omkring 65 pct. for det diagnosebaserede mål til over 100 pct. for aktivitetsmålet. Udviklingen i sunde leveår påvirkes af udviklingen i den samlede restlevetid, således at hvis restlevetiden stiger, og bare en andel af restlevetiden er sunde år, da vil sund restlevetid også stige. Udviklingen i den sunde restlevetid er dog også påvirket af, hvor stor en andel af den samlede restlevetid, som er sund. Hvis denne andel stiger, vil sund restlevetid (målt i år) også stige, selv hvis den samlede restlevetid ikke stiger. Dvs. hvis restlevetiden fx er 10 år og uændret over tid, men sund levetid i andel af restlevetiden stiger fra 50 til 100 pct., da vil sund restlevetid stige med fem år (fra fem til 10) til trods for, at restlevetiden er uændret. Således kan stigningen i sund levetid i andel af den samlede levetidsstigning potentielt overstige 100 pct.

Dette forhold – stigningen i sund restlevetid som andel af stigningen i samlet restlevetid – er relevant i forhold til folkepensionsalderens indeksering til stigninger i levetiden. Med forbehold for usikkerhed om resultaterne, og med forbehold for at resultaterne grundet datahensyn er baseret på levetidsudviklingen for 60-årige og ikke personer på folkepensionsalderen, peger analyserne af sunde leveår på, at et gennemslag af levetidsstigninger på folkepensionsalderen på omkring 80 pct. ikke vil være urimeligt. Det svarer nogenlunde til den andel af historiske levetidsstigninger (over de seneste to årtier) som estimeres at være udgjort af stigninger i sunde leveår.

Tabel 3.3. Udvikling i restlevetid og sund restlevetid for 60-årige mænd og kvinder ved forskellige mål

	Dagligdags- aktiviteter (ADL)	Diagnoser	HALE (begrænsning og diagnoser)
Sund andel af samlet restlevetid blandt mænd			
Sund andel af samlet restlevetid, 1997 (pct.)	73,2	81,6	78,5
Sund andel af samlet restlevetid, 2017 (pct.)	77,7	78,6	78,1
Ændring i sund andel 1997-2017 (pct.-point)	4,5	-3,0	-0,4
Sund restlevetid blandt mænd			
Ændring i sund restlevetid 1997-2017 (år)	3,7	2,4	2,9
Ændring i samlet restlevetid 1997-2017 (år)	3,7	3,7	3,8
Ændring i sunde år ift. samlede år 1997-2017 (pct.)	100,0	63,7	76,1
Sund andel af samlet restlevetid blandt kvinder			
Sund andel af samlet restlevetid, 1997 (pct.)	63,3	84,5	74,5
Sund andel af samlet restlevetid, 2017 (pct.)	69,8	82,4	74,9
Ændring i sund andel 1997-2017 (pct.-point)	6,5	-2,1	0,3
Sund restlevetid blandt kvinder			
Ændring i sund restlevetid 1997-2017 (år)	3,5	2,0	2,4
Ændring i samlet restlevetid 1997-2017 (år)	3,0	3,0	3,1
Ændring i sunde år ift. samlede år 1997-2017 (pct.)	117,0	67,0	77,1

Anm.: Restlevetid baseret på tværsnitsdødeligheder. Sund levetid (ADL) står for "Activities of Daily Living" og at være sund er her baseret på survey-svar, hvor respondenter har rapporteret at være i stand til at udføre alle aktiviteter ud af seks dagligdagsaktiviteter, fx gå på trapper og vaske sig selv. Sund levetid (Diagnoser) er baseret på Charlson-diagnoser, hvor det at være sund er defineret som ikke over en toårig periode at have haft en diagnose. HALE er baseret på data fra Global Burden of Disease Study (GDB), hvor det at være sund er defineret ud fra en kombination af diagnoser og survey-svar vedrørende begrænsninger med den givne diagnose. HALE-målet er baseret på 60-64-årige.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen og på Ældredatabasen samt data from Global Burden of Disease Study.

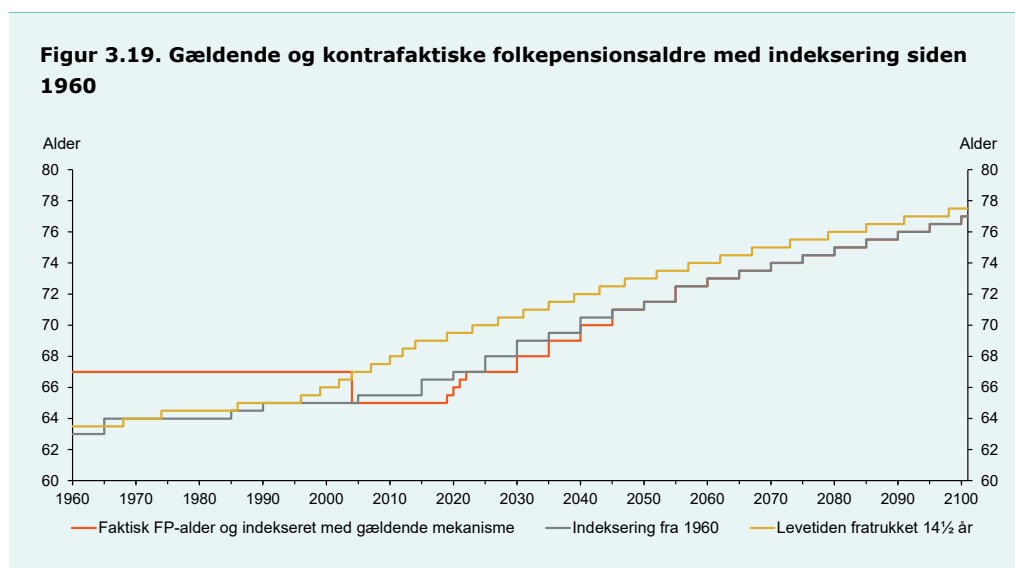
3.5 Folkepensionsalder og pensionsperiode på tværs af årgange

Folkepension udgør som nævnt i indledningen en aldersbestemt rettighed til tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Ved ændringer i folkepensionsalderen over tid ændrer man derfor ved rettigheder på tværs af generationer. Det betyder, at levetidsindeksering af folkepensionsalderen er central i forhold til at understøtte, at generationer over tid har nogenlunde lige vilkår og rettigheder i forhold til at trække sig fra arbejdsmarkedet. Indekseringen skal derfor ikke kun understøtte økonomisk holdbarhed, men også lighed og retfærdighed hvad angår retten til folkepension. Det har betydning ift. at

sikre tillid og opbakning til pensionssystemet igennem livet – både som yngre, når man bidrager til finansiering af systemet, og senere som pensionist og modtager af folkepension.

Generationsmæssigt perspektiv på folkepensionsalderen

Med den nuværende indeksering har de umiddelbart kommende generationer på folkepension udsigt til en forventet pensionsperiode, der er længere end den periode, de fleste tidligere generationer fik. Den nuværende indeksering har som sigtepunkt, at den forventede folkepensionsperiode (målt ud fra restlevetiden for 60-årige) skal være 14½ år. Ved alternativt at anvende indekseringen på historiske levetider – fra før levetidsindekseringen blev indført – kan disse kontrafaktiske aldersgrænser sammenlignes med de faktiske aldersgrænser for folkepension tilbage i tid, *jf. figur 3.19*. Det kan give en indikation af, om indekseringen af folkepensionsalderen er generationsmæssigt retfærdig.



Anm.: Den orange linje illustrerer den faktiske folkepensionsalder siden 1960 inkl. de vedtagne forhøjelser i 2018-2022, 2030 og 2035 samt de forudsatte forhøjelser på baggrund af den gældende levetidsindeksering. Den grå linje illustrerer aldersgrænserne i et scenarie, hvor folkepensionsalderen er indekseret med den gældende mekanisme siden 1960. Den gule linje angiver restlevetiden blandt 60-årige i året tillagt 60 år og fratrullet 14½ år afrundet til nærmeste halve år.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

Folkepensionsalderen var 67 år ved oprettelsen af ordningen i 1956 og frem til og med 2003, hvor den blev nedsat til 65 år, indtil den igen bliver forhøjet til 67 år gennem perioden 2019-2022 (orange linje).⁷ Hvis den nuværende levetidsindeksering allerede havde været gældende fra 1960, skulle folkepensionsalderen kun have været 63 år i 1960, 65 år fra 1990 og 67 år fra 2020 (grå linje). Det vil sige, at pensionsperioden historisk ville have været en del længere med den nuværende mekanisme, end hvad der har været tilfældet. Det skal dog også ses i lyset af efterlønsordningen, som fra 1979 gav mange mulighed for tidligere tilbagetrækning. Efterlønsalderen var 60 år frem til og med 2013,

⁷ Fra oprettelsen i 1956 og frem til 1984 kunne enlige kvinder over 62 år modtage folkepension, hvorefter aldersgrænsen på 67 år var fælles for alle.

hvorfor den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder var betydeligt lavere end folkepensionsalderen på grund af efterlønnens betydelige udbredelse.

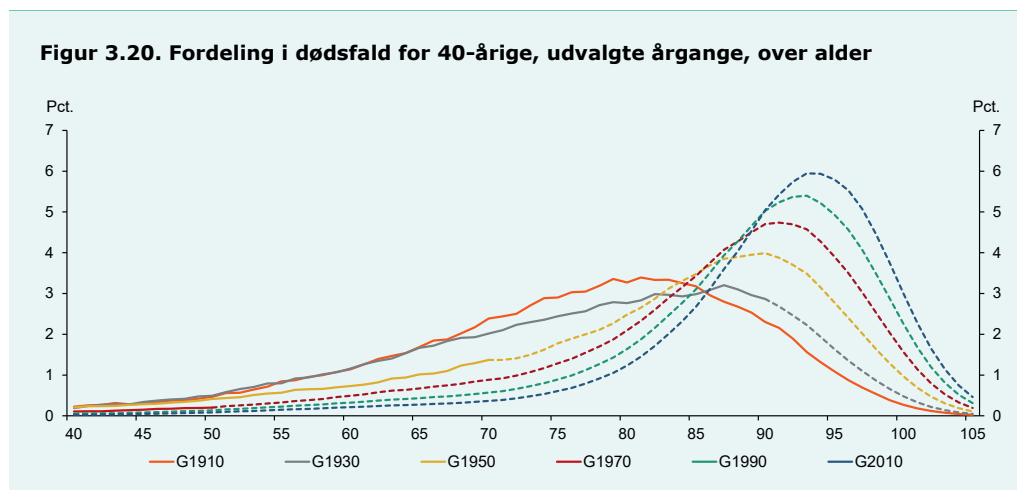
Generationerne med den største afvigelse fra sigtepunktet i den nuværende indeksering – og dermed den mest favorable folkepensionsperiode – gik på pension som 65-årige fra 2004 og frem til 2019. Hvis de skulle have haft en forventet pensionsperiode på 14½ år, skulle folkepensionsalderen have været 69 år allerede i 2015. Det fremgår af den gule linje, hvor folkepensionsalderen i hvert år er bestemt ved 60-åriges levetid (restlevetiden for 60-årige tillagt 60 år) i året fratrukket sigtepunktet på 14½ år. Afvigelsen skyldes hovedsageligt, at de første stigninger som følge af *Velfærdsaftalen (2006)* og fremrykningen med *Tilbagetrækningsaftalen (2011)* først fandt sted i 2019, men også at folkepensionsalderen forhøjes med 15 års varsel og er underlagt en stigningsbegrænsning på et år ad gangen, jf. *tidligere i boks 3.3*. De kommende årgange, der opnår ret til folkepension frem mod 2040-2050, vil ligeledes være godt stillet i et relativt perspektiv, da deres folkepensionsalder også er markant lavere end sigtepunktet i den nuværende indeksering. Derefter nærmer folkepensionsalderen efter gældende indeksering sig sigtepunktet, hvorved begunstigelsen gradvist forsvinder.

Overvejelser om en generationsmæssigt retfærdig folkepensionsalder

Kommissionen har i sit arbejde med levetidsindeksering analyseret generationsmæssig lighed og retfærdighed ud fra en række kriterier. De vilkår og rettigheder, som folkepensionsalderen giver anledning til på tværs af generationer, skal både ses i lyset af længden på den forventede pensionsperiode (gennemsnittet for generationen) men også hvor stor en andel af generationen, der kan forvente at overleve en årrække på folkepension (fordelingen inden for en generation). Kommissionen har taget udgangspunkt i følgende kriterier for at vurdere, om en given indekseringsmekanisme lever op til kravet om generationsmæssig lighed i forhold til den nuværende mekanisme:

- Andelen af 40-årige, som forventes at overleve frem til folkepensionsalderen
- Andelen af 40-årige, som forventes at opnå 15 og 20 år med folkepension
- Den forventede pensionsperiode målt i hhv. antal år og i andel af voksenlivet

Til vurdering af hvor lang en folkepensionsperiode de enkelte generationer opnår, ses på årgangenes eller kohorternes dødeligheder i modsætning til dødeligheder i et givent år, jf. *også boks 3.7*. For givne dødshyppigheder fordelt på alderstrin vil kun en andel af fx 40-årige i befolkningen på et givent tidspunkt forventes at overleve frem til folkepensionsalderen. I takt med at dødeligheden falder på alderstrin mellem 40 år og folkepensionsalderen, vil den andel blive større. Ligeledes vil reducerede dødeligheder over folkepensionsalderen føre til at de, der lever frem til folkepensionsalderen, kan forvente at have flere år på pension.



Anm.: De fuldtoptrukne linjer illustrerer fordelingen af 40-åriges observerede dødsfald for personer, der opnår alderen 40 år og er født i forskellige år (1910, 1930 osv.), mens de stiplede linjer afspejler den forventede fordeling på baggrund af Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsprognose, hvor fx G1910 angiver fordelingen for personer født i 1910 osv. Beregningen af den observerede og forventede fordeling i tidspunkt for død tager afsæt i kohorte-dødeligheder (frem for dødeligheder som et tværsnit i et givet år).

Kilde: Human Mortalirt Database, DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

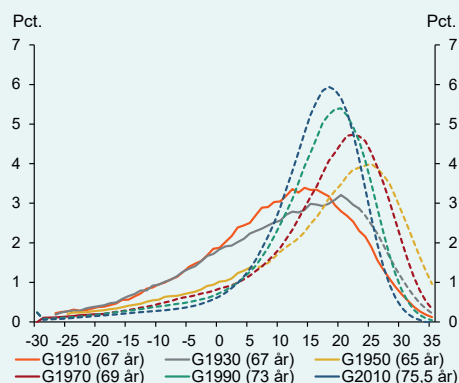
Figur 3.20 viser udvalgte årganges dødelighed over alderstrin. Heraf fremgår det fx, at andelen af årgangen der dør inden 70 år er markant lavere for årgang 1950 end for personer født i 1910 eller 1930. Denne tendens forventes at fortsætte i befolkningsprognosen, hvor dødeligheden under 80 år forventes at falde og dødstidspunktet forskydes mod ældre alderstrin samt i højere grad koncentrerer omkring en alder på cirka 90-95 år. At der bliver mindre spredning i alderen for dødsfald ses ved, at den klokkeformede fordeling for yngre årgange presses sammen og bliver højere ved det typiske dødstidspunkt omkring 90-95 år.

For at illustrere retfærdighed på tværs af årgange kan alderen for død i stedet måles i antal år efter folkepensionsalderen. Med den opgørelse vil der med den nuværende levetidsindeksering og den seneste befolkningsprognose være tendens til, at fordelingen af dødsfald flytter mod venstre, så yngre årgange kan forvente at dø tidligere end ældre årgange set i forhold til folkepensionsalderen, jf. figur 3.21. Kombinationen af reguleringen af folkepensionsalderen (med den nuværende levetidsindeksering) og den forventede koncentration af dødelighederne betyder dels, at en større del af befolkningen får omtrent den samme pensionsperiode, men også at perioden har en tendens til at blive kortere, i takt med at kommende generationer går på pension. Således vil en mindre andel blandt de senere (yngre) årgange dø, inden de opnår ret til folkepension – på trods af en højere folkepensionsalder fremover – og flere vil opnå omtrent den samme pensionsperiode (mindre forskelle i år med ret til folkepension), hvor den gennemsnitlige pensionsperiode dog reduceres.

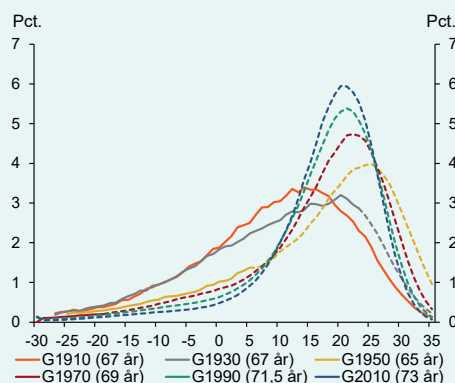
Figur 3.22 viser en tilsvarende opgørelse af fordelingen af dødstidspunkt men set i forhold til folkepensionsalderen med Kommissionens foreslåede levetidsindeksering. Grundlæggende ses de samme bevægelser som beskrevet ovenfor, men med den nye levetidsindeksering forskydes det hyppigste dødstidspunkt (set i forhold til folkepensionsalderen) i mindre grad mod en kortere pensionsperiode. Det vil sige, at det hyppigste dødstidspunkt med den nye mekanisme vil centreres ved omkring

20 år efter folkepensionsalderen for fremtidige årgange. Det afspejler, at forhøjelserne af folkepensionsalderen lempes med den foreslåede indeksering.

Figur 3.21. Nuværende levetidsindeksering: Fordeling af dødsfald for 40-årige, udvalgte årgange, over år med ret til folkepension



Figur 3.22. Foreslået levetidsindeksering: Fordeling af dødsfald for 40-årige, udvalgte årgange, over år med ret til folkepension



Anm.: De fuldtoptrukne linjer illustrerer fordelingen af 40-åriges observerede dødsfald, mens de stiplede linjer afspejler den forventede fordeling på baggrund af Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsprognose. Beregningen af den observerede og forventede fordeling i dødsfald tager afsæt i kohorte-dødeligheder (frem for dødeligheder som et tværsnit i et givet år). I figurene er fordelingen af dødsfald målt i forhold til årgangens folkepensionsalder (angivet i parentes), hvor fx G1910 angiver fordelingen for personer født i 1910.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

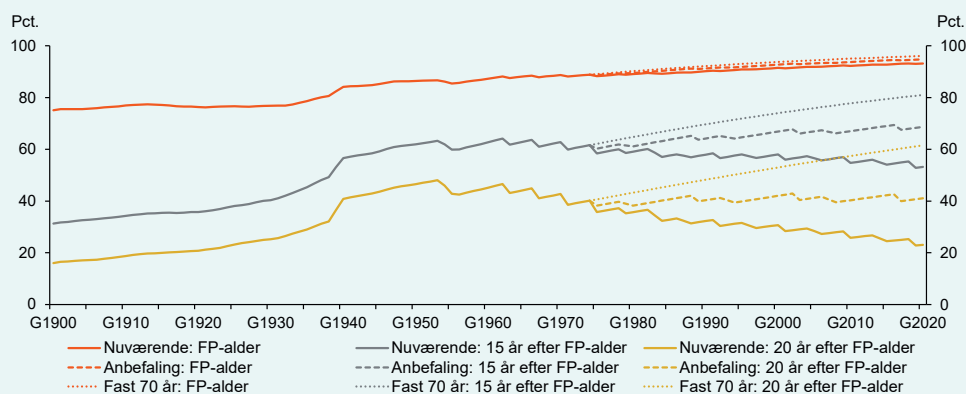
Næsten 90 pct. af generation 1955 kunne som 40-årige forvente at overleve frem til folkepensionsalderen på 67 år, som de opnår i 2022, jf. figur 3.23.⁸ Denne andel vil med den nuværende levetidsindeksering stige svagt for alle yngre årgange (stiplede orange linje) på trods af, at folkepensionsalderen forhøjes én til én med levetidsforbedringerne for personer over 60 år. Dermed vil levetidsindekseringen alligevel sikre retfærdige (og endda forbedrede) vilkår hvad angår forventningen til at overleve frem til folkepension. Det skyldes fordelingen af levetidsforbedringer, som både sker på alderstrin før og efter 60 år. På dette punkt – overlevelse frem til folkepensionsalderen – gør det ikke større forskel, hvis folkepensionsalderen i stedet fastholdes på 70 år fra 2040 eller indekseres på den nye og foreslåede måde, fordi overlevelsen hertil under alle omstændigheder er tæt på de maksimale 100 pct.

Derimod stiller den nuværende levetidsindeksering årgangene født efter 1980 dårligere sammenlignet med ældre årgange, når der ses på andelen, som kan forvente at overleve 15 og 20 år efter folkepensionsalderen (grå og gule fuldt optrukne linjer). Med den seneste befolkningsprognose er der fx udsigt til at andelen, der opnår ret til 20 år på folkepension, vil falde fra knap 40 pct. for de 40-årige fra år-

⁸ Denne figur er en gentagelse af figur 3.9 og figur 3.10 dog her vist tilbage til årgang 1900 frem for 1950.

gang 1980 til godt 20 pct. for de 40-årige i årgang 2020. Det skal både ses i lyset af en lavere spredning i dødstidspunktet, som forventes i fremskrivningerne, og at levetidsstigninger fra 60 år og til folkepensionsalderen påvirker indekseringen af folkepensionsalderen.

Figur 3.23. Overlevelse frem til folkepensionsalderen samt 15 år og 20 år efter, over årgange



Anm.: De fuldt optrukne linjer angiver andelen blandt de 40-årige i årgangen, der forventes at overleve frem til folkepensionsalderen samt 15 og 20 år efter med den foreslåede indeksering. De stiplede linjer afspejler tilsvarende mål for den nuværende indeksering, mens de prikkede linjer angiver andelen i et scenarie med folkepensionsalderen fastholdt på 70 år fra 2040. Til beregningen af andelen blandt 40-årige, der fx forventes at overleve frem til folkepensionsalderen, er der mht. observeret og forventet levetid taget afsæt i kohortedødeligheder (frem for dødeligheder som et tværsnit i et givet år), hvor fx G1960 angiver fordelingen for personer født i 1960.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

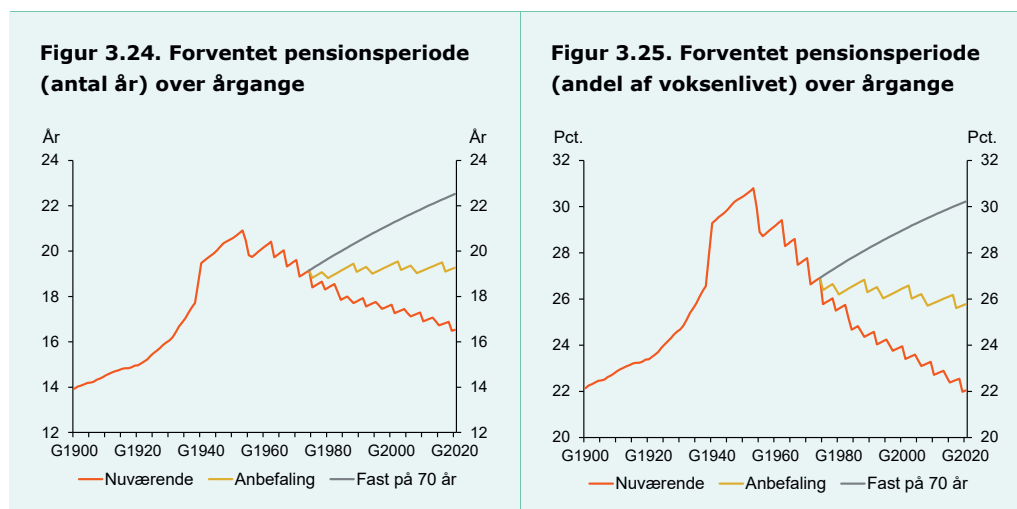
Omvendt ses i scenariet, hvor folkepensionsalderen fastholdes på 70 år fra 2040 (grå og gule prikkede linjer), at andelen, der overlever frem til 15 eller 20 år, vil stige vedvarende, i takt med at den forventede levetid stiger. Blandt 40-årige fra årgang 1971, som opnår ret til folkepension i 2040, vil 60 pct. kunne forvente at overleve frem til 15 år efter folkepensionsalderen. Til sammenligning vil 81 pct. af de 40-årige fra årgang 2020 kunne forvente at overleve frem til 15 år med ret til folkepension, hvis aldersgrænsen fastholdes på 70 år.

Kommissionens foreslåede levetidsindeksering vil med de aktuelle udsigter og levetidsprognoser medføre uændrede eller svagt stigende andele, som kan forvente at overleve 15 og 20 år efter folkepensionsalderen (stiplede linjer) og dermed sikre større lighed mellem årgangene. Der vil som nævnt kun være en marginalt større andel af de 40-årige, som overlever frem til folkepensionsalderen – en andel, der som nævnt allerede er høj med den nuværende indeksering. Lempelsen har derimod betydelig virkning på sandsynligheden for at opnå 15 eller 20 år med ret til folkepension. Kommissionen har lagt særlig vægt på, at andelen, der opnår mindst 15 år med ret til folkepension, ikke bør falde for fremtidige generationer på folkepension. Det kan ses som en naturlig nyfortolkning af sigtepunktet på 14½ år fra *Velfærdsaftalen* (2006). Hvor de 14½ år vedrører den gennemsnitlige levetid, opnås et

brederet perspektiv på levetidsfordelingen ved at se på andelen, der overlever mindst 15 år efter folkepensionsalderen.

Kommissionens foreslåede indeksering vil – baseret på den seneste befolkningsprognose – give nogenlunde samme antal år og samme andel af voksenlivet med ret til folkepension for årgange født efter 1975 og frem til 2020, jf. figur 3.24 og 3.25.⁹ Med den nuværende levetidsindeksering (orange linjer) falder det forventede antal år med ret til folkepension for årgange efter 1950, fordi pensionsperioden gradvist tilpasses mod sigtepunktet på 14½ år, jf. figur 3.24. De relativt lange pensionsperioder for årgangene født ca. 1940-1970 skyldes i høj grad perioden, hvor folkepensionsalderen blev nedsat til 65 år og stigningsbegrænsningen i levetidsindekseringen, der gør, at den nuværende indeksering først vil indhente levetidsstigninger helt frem mod 2050.

Med den foreslåede indeksering stabiliseres antal forventede år med ret til folkepension på godt 19 år efter 2040 (gule linje), hvor årgang 1975 når folkepensionsalderen på 70 år, jf. figur 3.24.



Anm.: Til beregningen af den forventede pensionsperiode er der mht. observeret og forventet levetid taget afsæt i kohorte-dødeligheder (frem for dødeligheder som et tværsnit i et givet år). Den forventede pensionsperiode målt som antal år er beregnet som årgangens forventede restlevetid ved folkepensionsalderen. Den forventede pensionsperiode målt som andel af voksenlivet er beregnet ved restlevetiden på folkepensionsalderen som andel af restlevetiden på folkepensionsalderen + folkepensionsalderen - 18 år. I begge figurer illustreres den forventede pensionsperiode over årgange, hvor fx G1960 angiver den forventede periode for personer født i 1960.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

Med den foreslåede indeksering er der udsigt til godt en fjerdedel af voksenlivet med ret til folkepension for årgangene født efter 1975, jf. figur 3.25. Ved den nuværende levetidsindeksering vil denne andel derimod falde til ca. 22 pct. for årgang 2020 som følge af princippet om et fast antal år på pension.

⁹ Figur 3.25 er en gentagelse af figur 3.8.

Det ses endvidere, at en fast folkepensionsalder på 70 år fra 2040 og frem vil skabe store uligheder på tværs af årgange. De kommende årgange på folkepension ville få en forventet pensionsperiode langt over, hvad nulevende årgange på folkepension kan forvente. Dermed ville en fast alder på 70 år opnå det modsatte af den nuværende mekanisme, som stiller fremtidige årgange på pension dårligere end de nuværende årgange på pension.

Kommissionen har i sit arbejde fokuseret på en indeksering, som sikrer omtrent ens pensionsperioder på tværs af generationer og har i mindre grad forholdt sig til spørgsmålet om niveauet (længden) for pensionsperioden, som må anses for i høj grad at være et politisk valg og i mindre grad et spørgsmål med et objektivt svar ud fra retfærdighedsmæssige og samfundsøkonomiske hensyn. Det kan dog bemærkes, *jf. også figur 3.23*, at niveauet for pensionsperioden som andel af livet under den foreslåede indeksering ligger på et mellemleje mellem relativt lave pensionsperioder for generationerne før ca. 1930 og relativt høje pensionsperioder for generationerne født omkring 1950.

Med afsæt i ovenstående perspektiver på retfærdighed på tværs af generationer i pensionssystemet vurderer Kommissionen, at den foreslåede indeksering i høj grad vil løse de generationsmæssige uligheder, som både er forbundet med den nuværende indeksering og en fast folkepensionsalder på 70 år. Med den foreslåede indeksering udlignes den forventede pensionsperiode – målt både i antal år og som andel af livet på tværs af generationer. Samtidig vil andelen, der overlever frem til 15 år efter folkepensionsalderen, stige svagt, mens andelen, der opnår 20 år på folkepension, holdes omtrent konstant på tværs af nulevende generationer på pension og fremtidige generationer af pensionister.

3.6 Følsomhedsillustrationer ift. levetidsudvikling og indekseringens rolle for økonomien

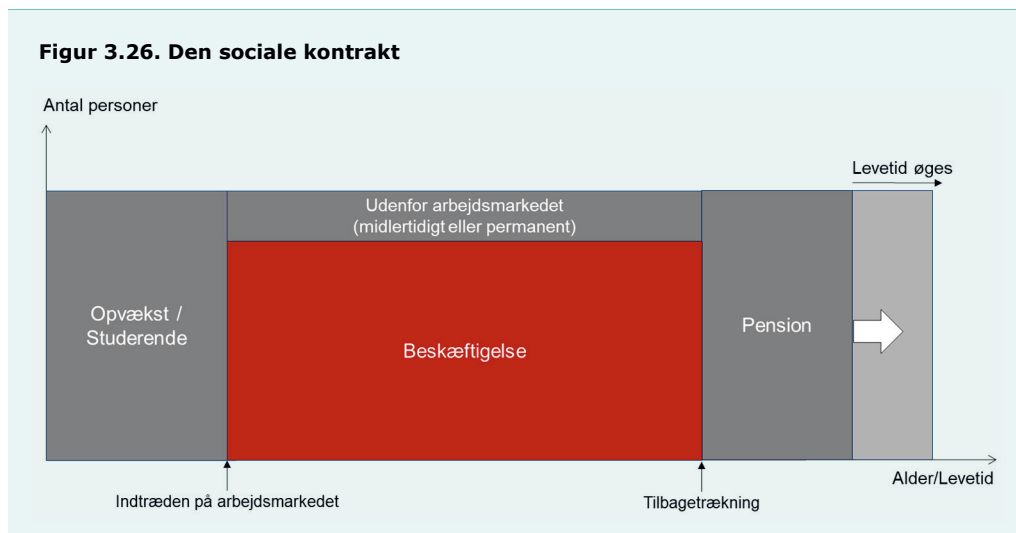
De langsigtede fremskrivninger hviler på en række beregningstekniske antagelser, hvilket betyder, at der naturligt er usikkerhed forbundet med fremskrivningen af de offentlige finanser. Her vil især en alternativ befolkningsudvikling end aktuelt forventet have betydning for udvikling i de offentlige finanser. Det gælder både i forhold til balancerne på arbejdsmarkedet – dvs. forholdet mellem andelen af befolkningen på og uden for arbejdsmarkedet, som har betydning for skatteindtægter og udgifter til bl.a. indkomstoverførsler mv. – og i forhold til den demografiske udviklings påvirkning på de offentlige udgifter til serviceudgifter, hvor trækket er størst for børn og ældre.

Usikkerheden om den fremtidige udvikling kan imidlertid gå flere veje, og mange forhold vil således løbende kunne påvirke de offentlige finanser. Det tages der generelt højde for i den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken, hvor de mellem- og langsigtede fremskrivninger løbende opdateres med afsæt i de seneste prognoser og nye data mv. Alligevel er det relevant at undersøge og illustrere, hvordan alternative forudsætninger om levetidsudviklingen – og samspillet med indekseringen af folkepensionsalderne – kan påvirke udviklingen i de offentlige finanser mv. Nedenfor præsenteres følsomhedsanalyser af de offentlige finanser ved:

- En højere eller lavere levetidsudvikling frem mod 2100
- Større levetidsforbedringer blandt de ældste alderstrin

Følsomhedsberegningerne viser generelt, at indekseringen af folkepensionsalderen på tværs af støt generelt bidrager til at stabilisere de offentlige finanser ift. ændrede levetidsudviklinger. Det afspejler,

at levetidsindekseringen – både den nuværende og Kommissionens foreslåede indeksering – bidrager til at opretholde den sociale kontrakt, *jf. figur 3.26*. Hvis levetiden fx stiger mere end ventet, da vil indekseringen indebære forhøjelser af folkepensionsalderen, der er større end forventet – og dermed understøtte fortsat balance på arbejdsmarkedet.



Anm.: Den sociale kontrakt illustrerer sammenhængen mellem generationerne i og uden for arbejdsstyrken på et givet tidspunkt. Således sikrer levetidsindekseringen af folkepensionsalderen fx, at i takt med at levetiden stiger (og der dermed alt andet lige kommer flere ældre, der står uden for arbejdsmarkedet), bliver arbejdslevetiden forlænget med henblik på at opretholde balancen i forholdet mellem personer i beskæftigelse og personer uden for arbejdsmarkedet herunder på pension.

Følsomhedsberegningerne illustrerer omvendt også, at justeringer af folkepensionsalderen som følge af ændrede levetidsforudsætninger isoleret set ikke har betydning for det demografiske udgiftstræk på den offentlige service fordelt på alderstrin. Det vil sige, at indeksering af folkepensionsalderen ingen indvirkning har på det faktum, at alder i sig selv i nogen grad har betydning for fx udgiftstrækket på sundhedsudgifterne, og at fx flere ældre – trods indekseringen af folkepensionsalderen – derved alt andet lige øger udgiftspreset, *jf. nærmere om det såkaldte demografiske træk i boks 3.9*.

De forskellige påvirkninger håndteres som nævnt i den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken bl.a. med afsæt i de årlige opdateringer af befolkningsprognosen mv. Det indebærer, at den samlede finanspolitik, herunder levetidsindekseringen, må baseres på bedst mulige og centrale skøn, som er tilgængelige og kan udarbejdes på et givet tidspunkt. Det er således også grundlæggende formålet med de beregningstekniske antagelser i fremskrivningen, at skønnene er middelrette – dvs. at usikkerheden vedr. fx levetidsudviklingen og de fremtidige sundhedsudgifter mv. er symmetrisk (levetidsudviklingen kan lige så vel afvige til den ene side som den anden).

I forhold til samspillet mellem indeksering og den fremtidige levetidsudvikling gælder det, at Kommissionens foreslåede indeksering ikke i sig selv indebærer betydelige ændringer af følsomheden ift. den nuværende indeksering. De to scenarier adskiller sig dog i, at "bufferen" til håndtering af evt. fremtidige udviklinger er mindre ved en lempeligere indeksering, eftersom udgangspunktet for de offentlige

finansier er forskelligt. I sådanne tilfælde vil det altså stille større krav til den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken. Men samtidig indebærer opbyggelse af en buffer, at der på forhånd planlægges med en strammere finanspolitik, end hvad der forventes at være nødvendigt.

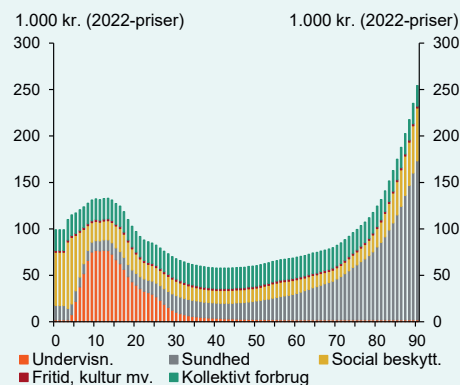
Boks 3.9. Sundhedsudgifter mv. fra flere ældre (det demografiske træk) og sund aldring

Det såkaldte demografiske træk indgår som et element i Finansministeriets langsigtede holdbarhedsberegninger, hvor det anvendes til fremskrivningen af det offentlige forbrug, som ligger til grund for beregningerne i Kommissionens arbejde. Beregningen af det demografiske træk foretages på baggrund af et sæt af antagelser, som opgør den forventede ressourceanvendelse til offentligt forbrug i takt med den forventede udvikling i befolkningsstørrelsen og -sammensætningen. Finansministeriets beregning af det demografiske træk foretages således overordnet ved at sammenholde den forventede befolkningsudvikling med de senest kendte gennemsnitlige reale udgifter pr. bruger, jf. figur a og b, samt en korrektion for delvis sund aldring – dvs. det forhold at personer på et givet alderstrin, fx 70 år, over tid bliver sundere og dermed har et mindre udgiftstræk.

Figur a. Befolkningssammensætningen i 2020 og den forventede sammensætning i 2040



Figur b. Gennemsnitlige udgiftstræk fordelt på alder i 2020



Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

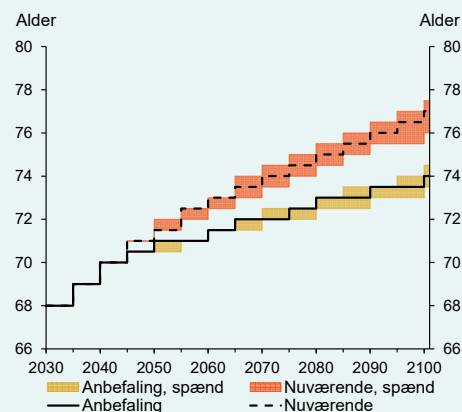
Følsomhedsillustration 1: Højere eller lavere levetidsudvikling frem mod 2100

Der er i sagens natur usikkerhed om den generelle udvikling i levetiden, ikke mindst når der ses langt frem i tid. Nedenfor er illustreret virkningen for såvel indekseringen af folkepensionsalderen som på virkningen af de offentlige finanser i et illustrativt scenarie, hvor den forventede levetid hhv. stiger ét

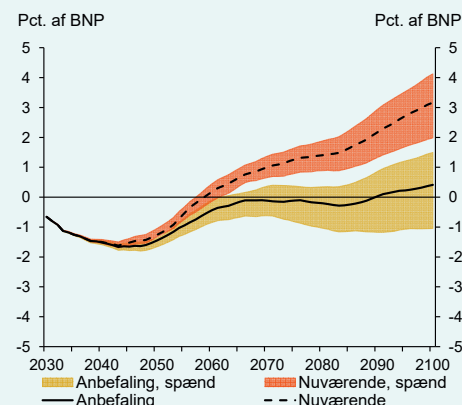
år mere og mindre frem mod år 2100, end det er tilfældet i Danmarks Statistiks og DREAM's seneste befolkningsprognose.¹⁰ De overordnede påvirkninger i disse illustrative scenarier vil være:

- Hvis levetiden stiger mere (mindre) end forventet, vil folkepensionsalderen som følge af indekseringen også øges (reduceres) i forhold til forløbet med den aktuelle befolkningsprognose. Det bidrager således alt andet lige til at opretholde balancerne ved ændringer i levetiden mellem den del af befolkningen, som er på arbejdsmarkedet og den del af befolkningen, som er tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet. Denne virkning er med til at fastholde arbejdsmarkedsbalancerne (den sociale kontrakt) på trods af ændrede levetidsforudsætninger.
- Omvendt vil ændringer i levetidsudviklingen påvirke den mekaniske fremskrivning af de offentlige serviceudgifter herunder udgifter til sundhed og ældrepleje mv. Hvis levetiden stiger mere (mindre) end aktuelt forudsat, så øges (reduceres) det demografisk betingede træk på de offentlige serviceudgifter. Det skyldes, at ved stigende levetid – og dermed flere ældre – vil der være et højere udgiftspres blandt ældre (udgifter til sundhed og ældrepleje mv.). Modsat vil en lavere levetidsudvikling alt andet lige reducere udgiftspreset.

Figur 3.27. Folkepensionsalderen ved højere eller lavere levetidsudvikling frem mod 2100



Figur 3.28. Den offentlige saldo ved højere eller lavere levetidsudvikling frem mod 2100



Anm.: Figurene illustrerer spændet for folkepensionsalderen og den offentlige saldo, hvor levetiden stiger hurtigere eller langsommere fra 2025, således at 0-åriges middelevetid er op til et år højere eller lavere i 2100. Det gule spænd angiver spændet for den foreslåede mekanisme og det orange spænd for den nuværende mekanisme.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

Ovenstående to virkninger indebærer således samlet, at den samlede virkning på de offentlige finanser af illustrative alternative udviklinger i levetiden vil have modsat fortegn. Det betyder, at en lavere levetid alt andet lige med de mekaniske forudsætninger mv. vil trække i retning af en forbedring af de

¹⁰ Stødene til befolkningsprognosen omfatter specifikt, at de fremtidige aldersbetingede dødeligheder ned- eller opskaleres proportionalt over alderstrin, således at 0-åriges middelevetid stiger/falder med et år i perioden 2026-2100.

offentlige finanser inkl. virkninger af en lavere folkepensionsalder, og modsat vil en højere levetid trække i retning af en forværring af de offentlige finanser, *jf. figur 3.27 og figur 3.28.*

Virkningen på de offentlige finanser af de forskellige påvirkninger er dekomponeret nærmere i boks 3.10, herunder også ift. hhv. den nuværende og foreslåede indeksering. Det bemærkes i relation her til, at den isolerede påvirkning af de offentlige finanser stort set er den samme på tværs af de to levetidsindekseringer. De to scenarier med forskellig indeksering adskiller sig dog i sagens natur ved, at udgangspunktet for de offentlige finanser (dvs. med de aktuelle forventninger til levetidsudvikling) er forskelligt, fordi der med den foreslåede indeksering udmøntes en del af holdbarheden af de offentlige finanser. Dermed er der alt andet lige en mindre "buffer" til håndtering af evt. fremtidige udviklinger. I sådanne tilfælde vil den mellemfristede tilrettelæggelse af finanspolitikken således i højere grad skulle håndtere behov for evt. tilpasninger løbende – bl.a. i forbindelse med opdateringer af de økonomiske fremskrivninger. Det skal dog ses i sammenhæng med, at en stor buffer vil indebære, at der på forhånd planlægges med en strammere finanspolitik, end det forventes at være nødvendigt, hvilket fx kan indebære negative påvirkninger af velfærd, offentlige investeringer eller højere skatter end nødvendigt.

Boks 3.10. Dekomponeringen af virkninger på de offentlige finanser ved alternative udviklinger i levetiden

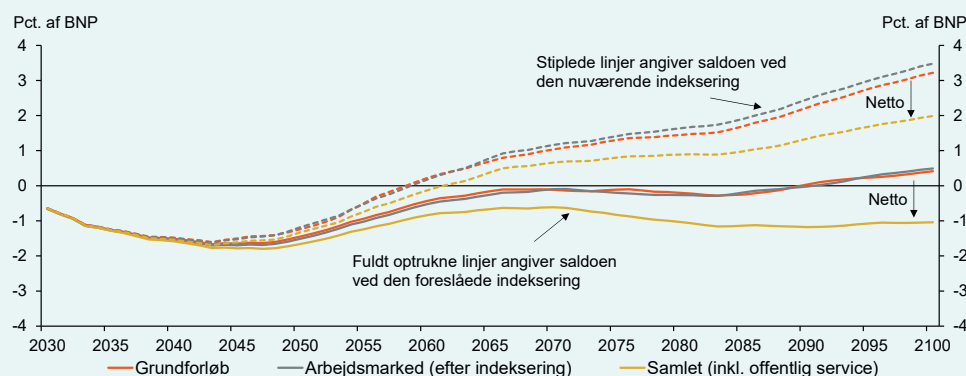
Som nævnt er der to overordnede påvirkninger af de offentlige finanser ved ændringer i den forventede levetid. Til nærmere illustration er konsekvenserne nedenfor i figur a dekomponeret i scenariet, hvor levetiden øges med et år, og hvor konsekvenserne vil være omtrent symmetriske i modsat retning i tilfældet med en lavere levetid.

Konsekvenserne for den offentlige saldo er dekomponeret i 1) virkningen på befolkningssammensætningen, og dermed arbejdsmarkedet, fra den negative virkning af forskydningen mod flere i folkepensionsalderen relativt til arbejdslivet og den modsatrettede virkning af højere aldersgrænser som følge af indekseringen (grå linjer) og 2) den isolerede virkning af øget udgiftstræk (demografisk træk) som følge af den større gruppe af ældre, der særligt trækker på pleje- og sundhedsudgifter (gule linjer).

Den nuværende levetidsindeksering korrigerer for forskydningerne i arbejdsmarkedet som følge af den demografiske sammensætning, hvis levetiden skulle stige mere end aktuelt antaget (stiplede grå linje, som omtrent svarer til den stiplede orange linje), men den løser ikke – og det er heller ikke hensigten – det øgede udgiftstræk som følge af, at befolkningen aldres (stiplede gule linje). Det indebærer således, at der i et sådant illustrativt scenarie vil være tale om en samlet svækkelse af de offentlige finanser. Kommissionens forslag til en justeret levetidsindeksering ændrer ikke væsentligt på usikkerheden fra levetidsstigninger, da den isolerede virkning af et højere demografisk træk som følge af flere ældre er den samme uanset indekseringen – om end det lavere gennemslag i den foreslåede indeksering har en vis påvirkning. At disse virkninger på tværs af de to indekseringer er omtrent ens kan ses i figuren ved, at forskellen mellem de grå og de gule linjer er ens for de to indekseringer.

Boks 3.10. (fortsat) Dekomponeringen af virkninger på de offentlige finanser ved alternative udviklinger i levetiden

Figur a. Dekomponering af virkning på den offentlige saldo ved en højere forventet levetid, pct. af BNP.



Anm.: Figuren illustrerer virkningen på den strukturelle offentlige saldo i et scenarie, hvor levetiden stiger hurtigere fra 2025, således at 0-åriges middelevetid er et år højere i 2100. De fuldt optrukne linjer illustrer eksemplet med Kommissionens foreslåede mekanisme, mens de stiplede linjer angiver samme følsomhedsscenarie men med den nuværende indeksering. De orange linjer illustrerer fremskrivningen ved de aktuelle forventninger, hvor de grå linjer illustrerer den offentlige saldo, når den negative virkning som følge af ubalancen, der skabes på arbejdsmarkedet som følge af relativt flere ældre og den modkorrigerende virkning af højere aldersgrænser som følge af levetidsindekseringen, indregnes. De gule linjer angiver scenariet, hvor virkningen på det forventede øgede udgiftspres på særligt sundhedsudgifter indregnes.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

Det bemærkes generelt i forhold til påvirkningen af de offentlige finanser frem mod 2100 i de illustrative stød, at udviklingen i de offentlige finanser er påvirket af, at aldersgrænserne ikke justeres én-til-én med den ændrede forventede levetid, hvilket primært skyldes varselsperioden på 15 år (samt i den foreslåede mekanisme også et lavere gennemslag). Fx er folkepensionsalderen på 77½ år i 2100 ved den nuværende indeksering blot et halvt år højere som følge af et års længere levetid. Efter år 2100 – og forudsat at levetidsudviklingen er stabiliseret – vil effekten heraf indhentes, dvs. så folkepensionsalderen yderligere indhenter levetidsudviklingen.

Følsomhedsillustration 2: Stigning i levetid blandt de ældste aldersgrupper

Stigningerne i levetiden i Danmark var tilbage i tiden domineret af forbedringer i overlevelsen blandt spædbørn og yngre årgange, så der i dag kun dør et meget begrænset antal børn i forbindelse med fødsler og børnenes første leveår. I forbindelse med de fortsatte levetidsforbedringer har det været ældre og ældre aldersgrupper, som primært har drevet stigningerne i levetiden. Der sker således i dag betydelige levetidsforbedringer for aldersgrupper efter folkepensionsalderen.

Der er en åben debat i litteraturen om, hvorvidt denne proces fortsætter, eller hvorvidt der kun i begrænset omfang vil ske forbedringer i levetiden blandt de allerældste.¹¹ Nogle forskere mener, at vi allerede er tæt på grænsen for, hvor meget levetiden kan stige, og påpeger, at biologiske begrænsninger og adfærdsfaktorer gør, at levetidsforbedringer snart vil aftage.^{12,13} Andre forskere påpeger, at idet levetiden i mange lande er vokset omtrent lineært siden midten af 1800-tallet, er en fortsat lineær udvikling det mest sandsynlige senarie. De mener, at biologiske og adfærdsmæssige forhold i mindre omfang sætter en øvre grænse for levetiden.^{14,15}

Kommissionen har derfor også undersøgt, hvad det vil betyde for fremskrivningen, hvis levetidsudviklingen stiger særligt blandt de ældste alderstrin. Konkret er der i det illustrative følsomhedsscenarie set på den såkaldte aldersbestemte forbedringsrate af levetiden. I befolkningsprognosen fra Danmarks Statistik og DREAM er der forudsat aldersbestemte forbedringsrater af levetiden. Konkret anvendes en underliggende aldersparameter, som er bestemt på baggrund af historiske observationer i 1990-2020. En lignende analyse foretaget af forskere fra Syddansk Universitet undersøger, hvor mange ældre der vil være, hvis danskerne igen var blandt de længst levende i verden – dvs. catchede-up med de længst levende befolkninger som den japanske og islandske.¹⁶

Med den valgte dataperiode er det særligt tilfældet for de ældste alderstrin, at de forventes kun at opleve beskedne levetidsforbedringer i fremskrivningen, jf. figur 3.29. Forbedringsraten er – som det generelt er tilfældet med fremtidige udviklinger – forbundet med usikkerhed og i relation til den faglige debat om demografiske fremskrivninger undersøges derfor, hvordan et alternativt scenarie, hvor forbedringsraten holdes konstant fra alderstrinnet 85 år, vil påvirke udviklingen af de offentlige finanser.

¹¹ Vaupel m.fl. (2021): Demographic perspectives on the rise of longevity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118 (9).

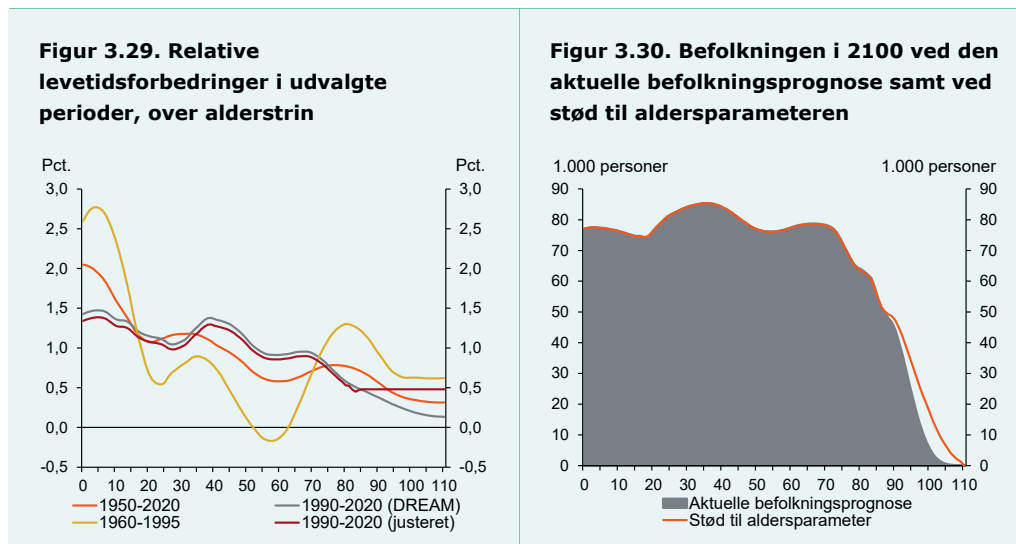
¹² Olshansky m.fl. (2001): Prospects for human longevity. *Science*, 291.

¹³ Dong m.fl. (2016): Evidence for a limit to human lifespan. *Nature*, 538.

¹⁴ Lenart og Vaupel (2017): Questionable evidence for a limit to human lifespan. *Nature*, 546.

¹⁵ Torri og Vaupel (2012): Forecasting life expectancy in an international context. *Int. J. Forecast.*, 28.

¹⁶ Vaupel m.fl. (2022) Demografiske perspektiver på danskernes levetid, *Et aldrende Danmark, Rockwool Fondens forskningsenhed*.



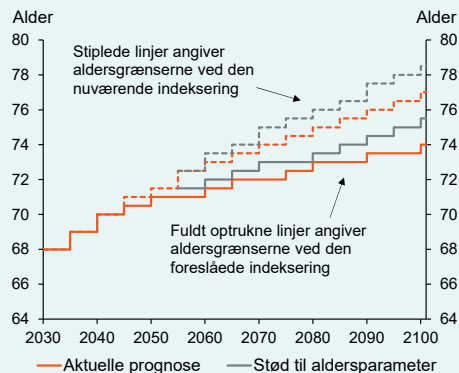
Anm.: Figur 3.29 illustrerer udglattede aldersparametre for kvinder fordelt på alderstrin i udvalgte perioder. Aldersparameteren udtrykker, hvor hurtigt dødelighedsraten for en given alder ændres, når der generelt sker forberinger i dødeligheden. I Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsprognose benyttes aldersparameteren estimeret for perioden 1990-2020 til at fremskrive levetidsforbedringerne på det enkelte alderstrin. Den røde linje illustrerer aldersparameteren i et scenarie, hvor levetidsforbedringerne holdes konstante for personer over 85 år. Det betyder, at levetiden blandt de ældste alderstrin vil forbedres i omtrent samme grad som personer på 85 år. I figur 3.30 illustreres befolkningsstørrelsen i 2100 fordelt på alderstrin i den aktuelle befolkningsprognose ved det grå område, hvor den orange linje angiver befolkningsstørrelsen i et scenarie, hvor aldersparameteren holdes konstant for alderstrin over 85 år.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

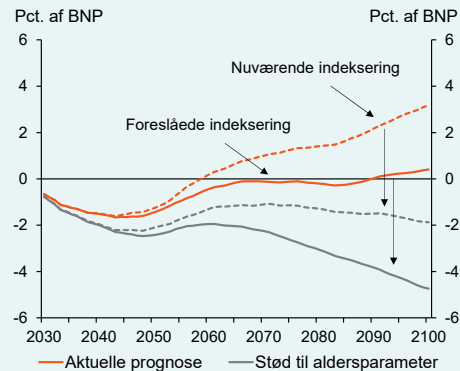
I dette illustrative stød vil befolkningsudviklingen forskydes således, at der alt andet lige er en større del af befolkningen på de ældste alderstrin sammenlignet med den aktuelle befolkningsprognose, *jf. figur 3.30*. Med det viste følsomhedsscenario og med de underliggende forudsætninger om det demografiske træk mv., vil der være tale om et stød, som potentielt kan have store negative virkninger på de offentlige finanser, *jf. figur 3.31*. Det skal ses i sammenhæng med, at følsomhedsscenarioet vedrører de alderstrin, hvor det aldersbetingede udgiftstræk – dvs. det demografiske træk – er størst, *jf. også forudgående i boks 3.10*. Virkningen af følsomhedsscenarioet svarer til en isoleret svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed med 1,3 pct. af BNP både ved den nuværende og foreslåede indeksering.

Det bemærkes i forhold til den illustrative virkning på de offentlige finanser i følsomhedsscenarioet, at det viste stød til aldersparameteren er en betydelig justering af de aktuelle forventninger til levetiden, og således i højere grad tjener til illustration af retningen på virkningen, såfremt levetidsudviklingen særligt sker blandt de ældre alderstrin. Danmarks Statistik og DREAM udarbejder årligt opdaterede befolkningsprognoser, herunder med afsæt i seneste data. Hvis levetiden skulle vise sig at stige hurtigere end aktuelt forventet og evt. særligt blandt de ældste alderstrin, vil det vise sig løbende i de årlige opdateringer af levetidsprognosen. Opdateringerne indarbejdes således også i Finansministeriets fremskrivninger af dansk økonomi, herunder også i grundlaget for finanspolitikken. Dermed vil tilpasningen af finanspolitikken også finde sted løbende og vedvarende understøtte holdbarheden af de offentlige finanser.

Figur 3.31. Folkepensionsalderen ved større levetidsforbedringer blandt de ældste alderstrin i befolkningsprognosen



Figur 3.32. Den offentlige saldo ved større levetidsforbedringer blandt de ældste alderstrin i befolkningsprognosen



Anm.: De fuldoptrukne linjer illustrerer udviklingen med den foreslåede indekseringsmekanisme og hhv. den aktuelle befolkningsprognose (den orange linje) og med stødet til aldersparameteren (den grå linje). De stiplede linjer illustrerer samme scenarier men med den nuværende indekseringsmekanisme. Figurene illustrerer et scenarie, hvor aldersparameteren i Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsprognose holdes konstant fra alderstrinnet 85 år. Det betyder, at levetiden blandt de ældste alderstrin vil forbedres i omtrent samme grad som personer på 85 år. Figur 3.31 illustrerer folkepensionsalderen ved forskellige scenarier, og figur 3.32 illustrerer den strukturelle offentlige saldo.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

Appendiks 3A

Udvikling i levetid og sunde leveår

Stigningerne i middellevetiden over de seneste årtier har givet anledning til at indeksere folkepensionsalderen til levetiden for at holdbarhedssikre pensionssystemet. En kritik af mekanismen er dog, at en væsentlig – og muligvis stigende – del af de ekstra leveår, er år med dårligere helbred. Det er derfor centralt for mekanismens retfærdighed, hvorvidt *sunde* leveår er steget i takt med middellevetiden.

Det er imidlertid ikke oplagt, hvordan man skal måle sunde leveår. Selv hvis der er givet klare mål herfor, er det heller ikke oplagt, hvordan man skal definere sundhed i forhold til retfærdighed i pensionssystemet. Pensionssystemet har grundlæggende til opgave at sørge for dækning, når vi i alderdommen ikke længere kan arbejde, men der kan være flere definitioner på, hvornår man ikke længere kan arbejde og har brug for at trække sig tilbage.

Sunde leveår kan beregnes med den såkaldte Sullivans metode, hvor forekomsten af sygdom på alderstrin kombineres med dødelighedstavler (dødelighed på alderstrin, som også bruges til beregning af levetid), beskrevet nærmere i *boks 3A.1*. I denne rapport er det valgt at fokusere på to forskellige mål for sygdom til beregningen af sunde leveår, *jf. boks 3A.2*. Det ene mål er baseret på diagnoser fra Landspatientregisteret, afgrænset til såkaldte Charlson-diagnoser, som omfatter diagnoser med høj dødelighed. Det andet mål er baseret på survey-besvarelser om muligheden for at udføre daglige aktiviteter, så som at gå udendørs eller tage tøj på.

Boks 3A.1. Sullivans metode til beregning af sunde leveår

Til beregning af sunde leveår kan benyttes den såkaldte Sullivans metode. Med denne metode beregnes en sygdomsfrekvens på hvert alderstrin i befolkningen. Denne frekvens kombineres med dødelighedstavler (som også benyttes til beregning af levetid) og derved fås et mål for sund overlevelse på hvert alderstrin til beregning af sund levetid. Kommissionen har valgt at benytte betegnelsen "sund levetid" som oversættelse for det internationale begreb "healthy life expectancy", som typisk benyttes i studier.

Et centralt spørgsmål i beregningen af sund levetid er, hvordan sundhed skal defineres, og hvordan det kan måles i data. Til beregning af den aldersspecifikke sygdomsfrekvens i Sullivans metode er der brug for en indikator for, hvad "syg" betyder. Forståelsen af, hvornår man er syg, afhænger af konteksten – om der fx tænkes på sundhed i forhold til arbejdsudbud og -evne, et bredere mål for livskvalitet, osv. Selv hvis konteksten er givet – fx hvis man vil definere sundhed ud fra arbejdsevne – er det typisk svært at finde gode mål for dette i data, og særligt at finde mål, som er konsistente på tværs af individer og over tid.

Grundet de empiriske udfordringer ved at definere sundhed har Kommissionen valgt at se på flere forskellige mål til beregning af sund levetid, *jf. boks 3A.2*.

Hvert mål for sundhed har forskellige fordele og ulemper, diskuteret nærmere i boks 3A.1 og 3A.2. En fordel ved diagnosemålet er, at det er objektivt i den forstand, at det bygger på hospitalsdata (tredjepartsdata) og ikke er indberettet af personerne selv. Det må forventes at afspejle en underliggende sundhedstilstand på en måde, som er konsistent på tværs af individer. Til gengæld er praksis og medicinske muligheder for at stille diagnoser formentlig ikke konsistente over tid, hvorfor det er svært at beskrive udviklingen i sundhed over tid baseret på diagnoser. Desuden er det en begrænsning ved diagnosemålet, at det ikke nødvendigvis er et godt mål for faktisk helbred og fx arbejdsevne eller livskvalitet.

Survey-mål har den fordel, at de er baseret på selvoplevet og -rapporteret helbred, hvilket muligvis er et bedre mål for faktisk helbred og udtryk for faktiske begrænsninger, fx i forhold til at kunne arbejde. De mål har dog samtidig den ulempe, at de netop er subjektive, og derfor muligvis er svært sammenlignelige på tværs af individer og over tid. I analysen her er der dog fokuseret på selvrapporteret evne til at udføre en række konkrete funktioner, hvilket formentlig i højere grad konsistent afspejler en underliggende helbredstilstand end fx spørgsmål om, hvorvidt respondenter vurderer eget helbred til at være generelt godt eller dårligt.

Boks 3A.2. Valgte mål for sunde leveår

Kommissionen har konkret valgt at lave analyser af sunde leveår på to mål, hhv. et mål baseret på administrativt data og et mål baseret på survey-data. Det administrative mål bygger på såkaldte Charlson-diagnoser, som er en anerkendt klassificering af diagnoser, og tæller i alt 17 sygdomsgrupper listet nederst i boksen. Sydomsgrupperne består af sygdomme, som påvirker personers dødelighed. De bruges bl.a. til at vurdere behandlingsmulighederne af patienter med flere sygdomme. Det betyder samtidig, at Charlson-diagnoserne ikke omfatter en række mindre alvorlige sygdomme og indgreb, der kan have stor indvirkning på personers liv og livsglæde, fx ryg- og hovedsmerter, knæ- og hofteproblemer, angst mv. I Kommissionens analyser af sunde leveår beregnes ved brug af Charlson-diagnoser en såkaldt diagnosefri levetid, hvor sundhed (det at være diagnosefri) defineres som ikke inden for de seneste to år at have haft mindst en af diagnoserne. Til konstruktion af dette mål benyttes data fra Landspatientregisteret.

Til survey-målet for sunde leveår benyttes et Activities of Daily Living (ADL) mål. Dette er baseret på besvarelser vedrørende muligheden for at udføre forskellige dagligdagsaktiviteter, listet nederst i boksen. Sundhed er ifølge dette mål defineret som fravær af at have besvær med eller slet ikke at kunne udføre mindst en af disse aktiviteter. Til konstruktion af dette mål benyttes data fra Ældredata-basen. Da Sullivans metode bygger på aldersspecifikke sundhedsfrekvenser, er det vigtigt at observere sundhed for forskellige aldersgrupper. Da Ældredata-basen i det første år, 1997, ikke har respondenter over 79 år, antages sygdomsfrekvensen at være konstant efter alder 75-79 i hele perioden. Desuden er sygdomsfrekvenserne lagt fladt inden for aldersintervaller af fem år, da respondenterne er udvalgt i femårs aldersintervaller. Ældredata-basen har gennemført undersøgelser i årene 1997, 2002, 2007, 2012 og 2017.

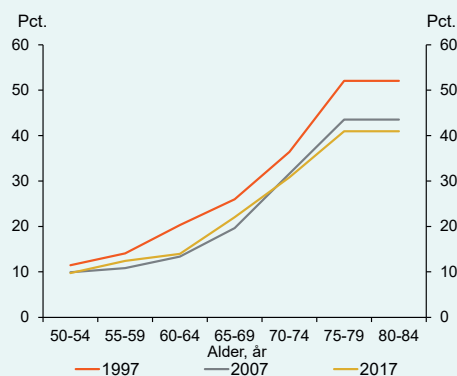
De 17 Charlson-sygdomsgrupper: Blodprop i hjertet (myokardieinfarkt), kongestiv hjerteinsufficiens, perifer arteriesygdom, blodkarsygdomme i hjernen, demens, forhøjet blodtryk i lungekredsløb, bindevævssygdomme, mavesårssygdomme, mild leversygdom, diabetes uden komplikationer, diabetes med komplikationer, hjerneskrader/lammelse af lemmer, nyresygdom, kræft, alvorlig leversygdom, metastatisk kræft og AIDS/HIV.

Aktiviteter i Activities of Daily Living (ADL) målet: Gå omkring i hjemmet (evt. ved hjælp af stok, krykker el.lign.), vaske sig (gå i bad), tage tøj eller sko af og på, klippe tånegle, gå på trapper og gå udendørs.

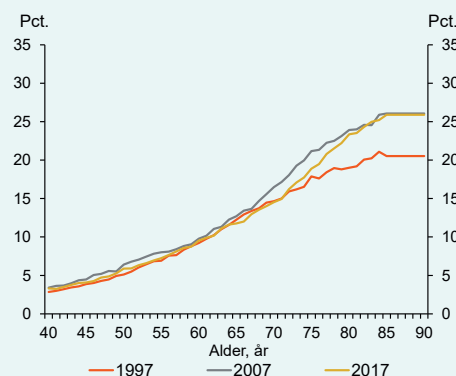
Figur 3A.1-4 viser forekomsten af sygdom for hhv. survey-målet og diagnose-målet over alder i udvalgte år for hhv. mænd og kvinder. Dette er sygdomsfrekvenserne, som anvendes til at beregne sunde leveår på de to mål. For survey-målet ses et fald i sygdomsfrekvenserne for alle aldersgrupper siden 1997, hvor hele faldet for de fleste aldre er sket fra 1997-2007, dog med en lille forbedring i sundhed også sidst i perioden, fra 2007 til 2017, for de ældste kvinder. Dette tyder på en forbedring af (oplevet) sundhed over tid for alle aldersgrupper, således at fx en 70-årig i dag er sundere end for 20 år siden. For diagnosemålet er historien anderledes. Her ses en markant forværring fra 1997 til 2007 for aldre over ca. 67 år, og derefter en mindre forbedring fra 2007 til 2017 for alderstrinnene omkring 67-82 år. Den markante stigning i sygdom siden 1997 stemmer ikke overens med det markante fald i aldersspecifik dødelighed og stigning i middellevetiden over perioden og afspejler formentlig den ændrede praksis og teknologi i sundhedsvæsenet mht. diagnosticering, som har medført, at der over tid diagnosticeres mere. Dette udstiller en af de store ulemper ved brug af et sundhedsmål baseret på administrativt data og viser, at diagnosemålet er problematisk til måling af udvikling i sundhed over

tid. Ændringer i sygdoms-aldersprofilen over tid for survey-målet stemmer bedre overens med udviklingen i dødelighed på alderstrin, og målet virker således mere validt, omend dette mål som nævnt også har ulemper.

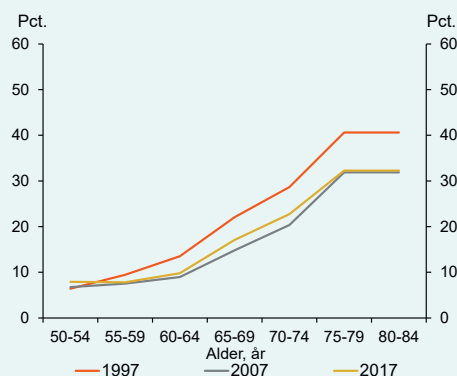
Figur 3A.1. ADL-mål: Forekomst af sygdom over alder i udvalgte år blandt kvinder



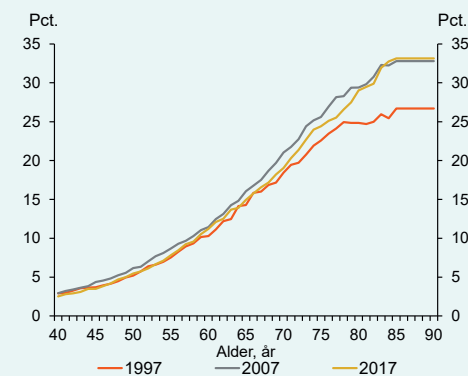
Figur 3A.2. Diagnose-mål: Forekomst af sygdom over alder i udvalgte år blandt kvinder



Figur 3A.3. ADL-mål: Forekomst af sygdom over alder i udvalgte år blandt mænd



Figur 3A.4. Diagnose-mål: Forekomst af sygdom over alder i udvalgte år blandt mænd



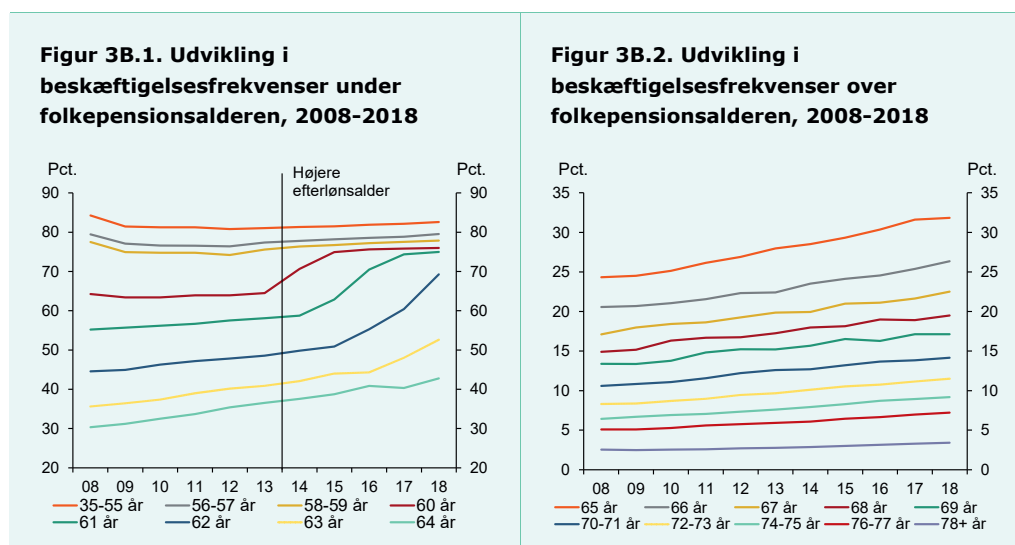
Anm.: ADL står for "Activities of Daily Living", og at være sund er ved dette mål baseret på survey-svar, hvor respondenter har rapporteret at være i stand til at udføre alle aktiviteter ud af seks dagligdagsaktiviteter, fx gå på trapper og vaske sig selv. Diagnoser er baseret på Charlson-diagnoser, hvor det at være sund er defineret som ikke over en toårig periode at have haft en diagnose.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen og på Ældredatabasen, samt data from Global Burden of Disease Study.

Appendiks 3B

Sundhed og tilbagetrækningsadfærd

I takt med at befolkningen lever længere og i kraft af, at der er indikationer på, at størstedelen af levetidsstigningerne er ekstra sunde leveår, jf. forrige afsnit, er det forventeligt, at også arbejdsevne og beskæftigelsespotentiale blandt ældre øges over tid. I tråd med dette er beskæftigelsen blandt ældre – både under og over folkepensionsalderen – steget betragteligt over særligt det seneste årti, jf. *figur 3B.1-3B.2*.



Kilde: Registerbaseret Arbejdsstyrke Statistik (RAS) fra Lovmodellens datagrundlag.

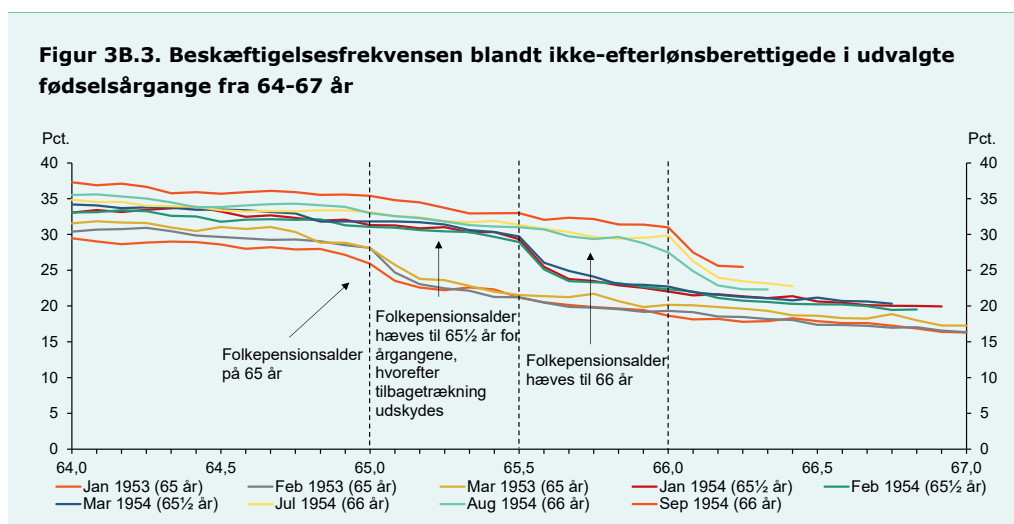
Det er dog også velkendt, at selve folkepensionsalderen – både via de økonomiske incitamenter i forhold til rettighed til offentlige pensioner og selve alderen som referencepunkt – har stor betydning for tilbagetrækningsbeslutningen, og der har været reformer af både efterløns- og folkepensionsalderen i den periode, hvor beskæftigelsen er steget, jf. *nærmere i kapitel 4*.¹⁷ Reformen af folkepensionsalderen har haft betydelige effekter på beskæftigelsen, jf. *figur 3B.3*. Figuren viser beskæftigelsesfrekvensen blandt ikke-efterlønsberettigede over alder på tværs af årgange, som står over for forskellige folkepensionsalder grundet den løbende forøgelse af alderen fra 65 år i 2018 til 65½ år i 2019 og til 66 år i 2020 for den senest observerede årgang i data. Der ses et tydeligt fald i beskæftigelsen på folkepensionsalderen for de årgange, der ved alderen har mulighed for at overgå til folkepension. Blandt de årgange, der først opnår ret til folkepension på et ældre alderstrin, følger udviklingen i beskæftigelsen den generelle tendens over alderstrin, som er gradvist aftagende og ikke har tydelige diskontinuerede fald som ved opnåelse af ret til folkepension.

I tilbagetrækningsmønstrene omkring folkepensionsalderen og i forbindelse med forøgelse af denne er helbred sandsynligvis ikke en eneafgørende eller stærkt afgørende faktor. Hvis tilbagetrækning

¹⁷ Se bl.a. Vive (2019): *Tilbagetrækningsalder og tilbagetrækningsårsager*.

alene eller helt overvejende var dikteret af helbredstilstanden, ville tilbagetrækningsreformer forventes at have lille eller ingen effekt på tilbagetrækning. Det er usandsynligt, at de årgangs- og aldersspecifikke diskontinuerte ændringer i beskæftigelsen, som driver meget af tilbagetrækningen, er drevet af underliggende ændringer i helbredet. Dog er der for alle årgange i figur 3B.3 en faldende tendens i beskæftigelsen op til (og efter) folkepensionsalderen, ligesom senere årgange ligger på et generelt højere niveau end tidligere årgange både før og efter folkepensionsalderen. Disse mønstre kan til dels være drevet af udviklingen i sundhed over tid (årgang) og ændringer i sundhed med alderen. De årgangsspecifikke forskelle i beskæftigelsen ved en given alder kan dog også delvist være drevet af konjunktoreffekter eller sæsoneffekter over året.

Meget er fortsat uvist, hvad angår betydningen af sundhed for ældres beskæftigelse. Det vides ikke, om ændringer i folkepensionsalderen fremover vil have samme effekt på tilbagetrækningen, som den har haft tidligere. Som analyseret i hovedteksten, forventes der dog fortsatte levetidsstigninger fremover, og størstedelen af dette må forventes af være sunde leveår, hvorfor der ikke er grund til at tro, at sundhed i fremtiden vil blive enefagørende i forhold til tilbagetrækning.



Anm.: Årgangenes folkepensionsalder er angivet i parentes. Figuren viser beskæftigelsesfrekvensen blandt ikke-efterlønsberettigede personer født i en specifik måned i årgangen over alderstrin. Hver månedsfordelt årgang som 64-årige udgøres i gennemsnit af ca. 2.250 personer, som ikke er efterlønsberettigede, hvoraf beskæftigelsesfrekvensen opgøres.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er generelt meget begrænset viden om årsagsvirkningen af helbred på arbejdsudbud og beskæftigelse (kausale effekter), og det har i Kommissionens analysearbejde ikke været muligt at bidrage til viden herom.¹⁸ Dog kan besvarelser i surveys om selvrapporterede årsager til tilbagetrækning – og

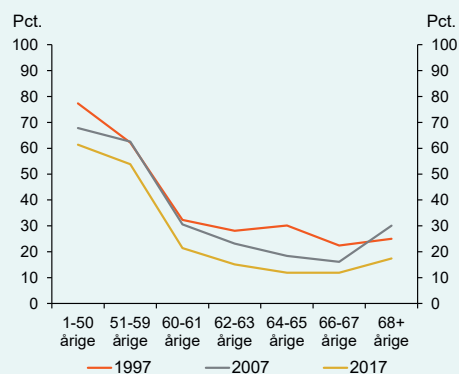
¹⁸ De Økonomiske Råd (2021): *Dansk Økonomi, efterår 2021* bidrager med en analyse af helbredseffekter på arbejdsudbuddet blandt ældre og konkluderer, at helbred ud fra en gennemsnitsbetragtning ikke tyder på et være en hindring for beskæftigelsen.

udviklingen heri – give et indblik i de primære årsager til tilbagetrækning og graden hvormed, danskerne anser helbred for at være en betydelig faktor.

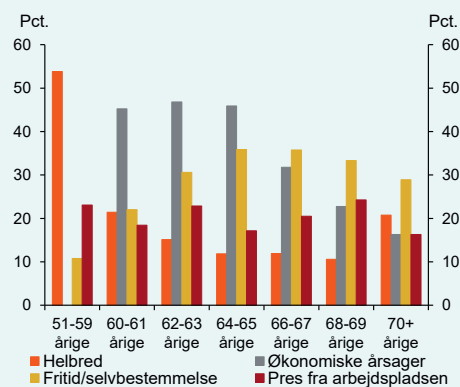
Blandt personer, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, er der en faldende andel over alder, som trækker sig af helbredsmæssige årsager, *jf. figur 3B.4*. Med aldersbetinget forværring af helbredet, ville man umiddelbart forvente det modsatte mønster – at flere og flere med alderen ville trække sig på grund af helbred. Gruppen af tilbageværende på arbejdsmarkedet må dog forventes at være en helbredsmæssigt stærkere gruppe, i takt med at personer med svagest helbred har trukket sig tilbage. Dette mønster er således en indikation på, at tilbagetrækningssystemet virker: dem, for hvem helbred var en begrænsende faktor i forhold til at arbejde, har haft mulighed for at forlade arbejdsmarkedet i en relativt tidlig alder, mens der i de højere aldre overvejende er personer tilbage, hvis helbred er relativt godt, eller for hvem dette er af mindre betydning for deres tilbagetrækning. Det ses dog, at helbred stiger som en betydningsfuld faktor i de senere tilbagetrækningsaldrer, over alder 68. Af figur 3B.4 fremgår desuden, at for en given tilbagetrækningsalder, er helbred blevet en mindre betydningsfuld faktor over tid. Dette tyder på, at folks helbred i en given aldersklasse over tid er blevet bedre og derfor mindre begrundende for tilbagetrækning.

Over alderen for tilbagetrækning bliver faktorer som pres fra arbejdspladsen og særligt ønsket om fritid en vigtigere årsag til tilbagetrækning end helbred, *jf. figur 3B.5*. Økonomiske årsager er særligt en betydningsfuld faktor på de tidligere tilbagetrækningsaldrer. Dette skyldes primært, at disse årsager inkluderer adgangen til tidlig tilbagetrækning (efterløn) som en årsag. Disse simple tal fra survey-data understøtter betragtningen om, at helbred formentlig ikke er en stærkt afgørende faktor i forhold til arbejdsudbud omkring folkepensionsalderen – og dermed formentlig ikke en betydelig bekymring i forhold til effekter af tilbagetrækningsreformer og øget folkepensionsalder fremover – da kun omkring 10 pct. af de, som i 2017 havde trukket sig på folkepensionsalderen angav helbred som en årsag til tilbagetrækning. Desuden tyder data på, at de førtidige tilbagetrækningsordninger virker i forhold til at fungere som "exit-ruter" for dem, der har behov for det, og at det selv blandt de, der trækker sig tilbage op til fem år før folkepensionsalderen, er en relativt lav andel på omkring 15-20 pct., som trækker sig af helbredsmæssige årsager.

Figur 3B.4. Blandt personer der har trukket sig tilbage: Andel der har trukket sig pga. dårligt helbred fordelt på tilbagetrækningsalder, udvalgte år



Figur 3B.5. Blandt personer der har trukket sig tilbage: Årsager til tilbagetrækning fordelt på tilbagetrækningsalder, 2017



Anm.: Andelen der har trukket sig pga. af dårligt helbred er opgjort som andelen, der angiver, at de trak sig pga. af dårligt helbred eller for at undgå at få dårligt helbred blandt alle, der forlod arbejdsmarkedet på de pågældende alderstrin. Årsager til tilbagetrækning er grupperinger af survey-svar på spørgsmålet "Hvorfor holdt De op med at arbejde?". Respondenterne kan angive flere årsager.

Kilde: Egne beregninger på Ældredatabasen.

Appendiks 3C

Supplerende resultater fra holdbarhedsanalyser mv.

I dette appendiks fremgår virkningen af den foreslåede indeksering sammenholdt med den nuværende indeksering og scenariet, hvor folkepensionsalderen fastholdes på 70 år. Figur 3C.1-3C.4. illustrerer virkninger på de offentlige finanser, herunder på den offentlige saldo og gæld, *jf. nærmere i boks 3C.1.*

Figur 3C.5. og figur 3C.6. illustrerer virkningen på fuldtidsbeskæftigelsen målt ved antal personer samt som andel af befolkningen, hvor den isolerede virkning af den anbefalede indeksering på beskæftigelsen og de offentlige finanser er anført i tabel 3C.1.

Boks 3C.2. beskriver illustrativt det samspil, der er mellem målsætningen for den offentlige saldo efter 2025 og en lempelse af indekseringsmekanismen, hvilket særligt skal ses i lyset af *Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik (2022).*

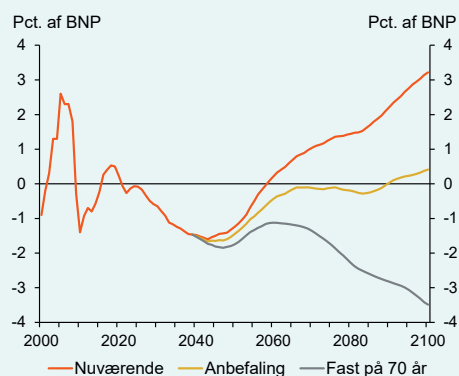
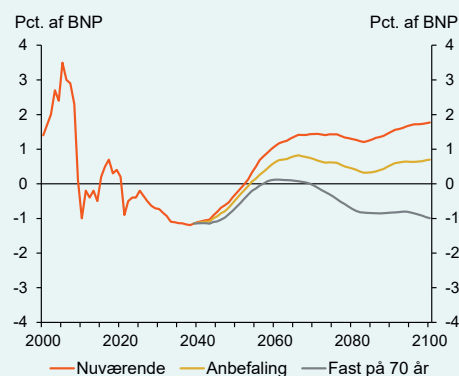
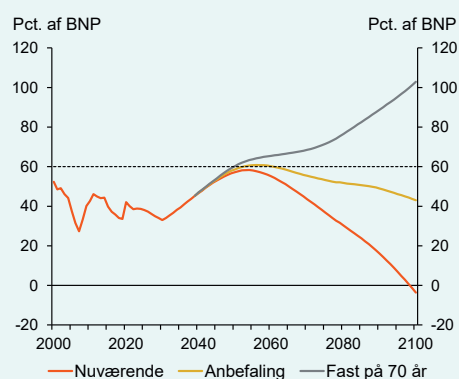
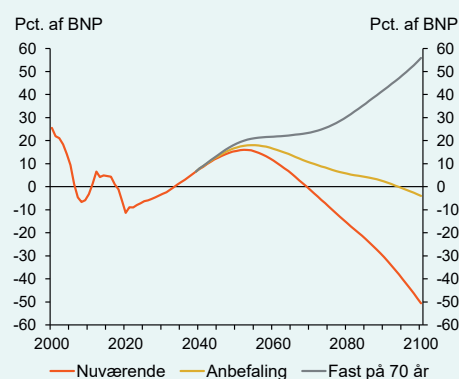
I boks 3C.3. beskrives den foreslåede indeksering samt et regneeksempel på, hvordan der med afsæt i levetidsudviklingen forudsættes en forhøjelse af folkepensionsalderen. I figur 3C.7 illustreres desuden dekomponeringen af saldoeffekten af den samlede lempelse i de tre separate dellempler (justeringen af princip for levetidsmål, princip for indeksering samt drop af efterslæb i 2040).

Endelig anføres de forudsatte aldersgrænser til folkepension og efterløn/tidlig pension på baggrund af den nuværende indeksering samt den foreslåede indeksering i tabel 3C.2 (fordelt på år) og tabel 3C.3 (fordelt på halvårsgange).

Boks 3C.1. Centrale begreber og mål inden for de offentlige finanser

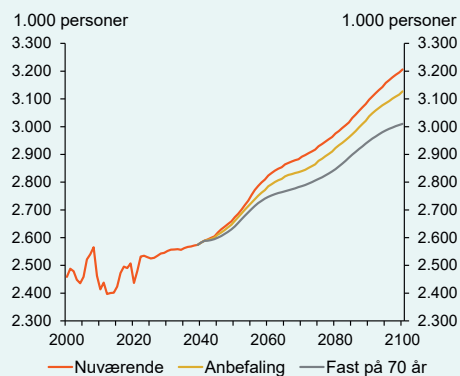
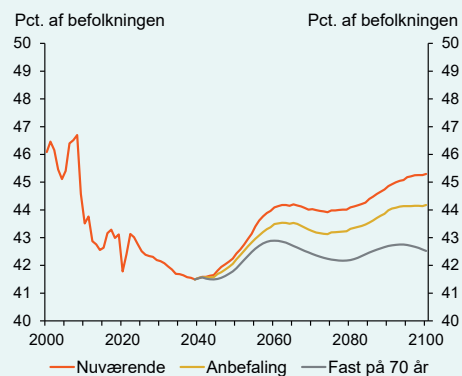
- **Den faktiske offentlige saldo** er den offentlige sektors resultat (nettofordringserhvervelse i nationalregnskabet), og udgøres af forskellen mellem de samlede drifts- og kapitalindtægter og -udgifter. Saldoen angiver, om den offentlige sektor har et overskud eller et underskud i et givet år.
- **Den strukturelle offentlige saldo** er et beregnet mål for den underliggende stilling på de offentlige finanser ved den givne finanspolitik og er et centralt styringsinstrument i tilrettelæggelsen af finanspolitikken. Den strukturelle offentlige saldo er – i modsætning til den faktiske – renset for konjunkturerne og en række andre midlertidige forhold og er derfor et mere robust mål for den underliggende stilling på de offentlige finanser. Det er på den baggrund også den strukturelle offentlige saldo, som gennemgående er vist i Kommissionens rapport.
- **Den primære strukturelle offentlige saldo** angiver den offentlige saldo ekskl. kapitalindtægter og -udgifter korrigeret for midlertidige udsving mv. En svækkelse af den samlede offentlige saldo vil give anledning til en større akkumulering af offentlig gæld, hvorfor de højere nettorenteudgifter vil svække den offentlige saldo yderligere. Det kan derfor være relevant at anskue den primære offentlige saldo, som ikke inkluderer renteindtægter og -udgifter.
- **ØMU-gælden** er den offentlige gæld opgjort efter EU's principper. ØMU-gælden omfatter de samlede finansielle passiver i alle de offentlige delsektorer – stat, kommuner, regioner og forskellige sociale kasser og fonde. ØMU-gælden er en ren bruttogældsstørrelse, hvor kun interne fordringer inden for det offentlige bliver modregnet. ØMU-gælden bruges i forbindelse med EU's Stabilitets- og Vækstpagt, hvor ØMU-gældens andel af BNP ikke må overstige 60 pct.
- **Den offentlige nettogæld** er udgangspunktet for beregningerne af de offentlige finansers langsigtede holdbarhed. Den offentlige nettogæld opgøres som forskellen mellem de samlede offentlige passiver og aktiver og er dermed udtryk for det offentliges samlede finansielle nettostilling. I modsætning til andre gældsdefinitioner opgøres den offentlige nettogæld til markedsværdi.
- **Finanspolitisk holdbarhed og opgørelse af holdbarhedsindikator:** En holdbar finanspolitik betyder, at den førte og planlagte økonomiske politik kan fortsættes under de gældende beregningstekniske principper og forudsætninger, uden at det fører til en stadigt stigende offentlig nettogæld. Holdbarhedsindikatoren beregnes som en annuitet af alle fremtidige primære saldi tillagt den initiale gæld. Det vil sige, at den primære saldo i hvert fremskrivningsår tilbagediskonteres med den merrealrente, der er på statens gældsforpligtelser i forhold til BNP-væksten, og summeres til en samlet nutidsværdi, som herefter omregnes til en årlig effekt på den offentlige saldo (en annuitet) i pct. af BNP beregnet som forrentningen af denne nutidsværdi.

Kilde: Finansministeriet (2021): *Økonomisk Redegørelse, december 2021*.

Figur 3C.1. Den offentlige saldo, 2000-2100**Figur 3C.2. Den primære offentlige saldo, 2000-2100****Figur 3C.3. Den offentlige ØMU-gæld, 2000-2100****Figur 3C.4. Den offentlige nettogæld, 2000-2100**

Anm.: Figur 3C.1 illustrerer den strukturelle offentlige saldo. I figur 3C.3 angiver den vandrette stiplede linje grænsen for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

Figur 3C.5. Fuldtidsbeskæftigelsen, 2000-2100**Figur 3C.6. Fuldtidsbeskæftigelsen som andel af befolkningen, 2000-2100**

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025 og egne beregninger.*

Tabel 3C.1. Oversigt over virkning på udvalgte samfundsøkonomiske mål ved den foreslåede indeksering

	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
I forhold til den nuværende indeksering							
Beskæftigelse, 1.000 pers.	0	-13	-40	-54	-55	-64	-85
- i fuldtidspersoner	0	-13	-39	-52	-52	-60	-79
Den offentlige saldo, pct. af BNP	0,0	-0,2	-0,7	-1,2	-1,6	-2,2	-2,8
- i mia. kr. (2022-niveau)	0	-5	-17	-29	-42	-55	-71
Den offentlige primære saldo, pct. af BNP	0,0	-0,2	-0,5	-0,7	-0,9	-1,0	-1,1
- i mia. kr. (2022-niveau)	0	-4	-12	-18	-22	-24	-27
Den offentlige nettogæld, pct. af BNP	0,0	1,5	5,1	11,8	21,5	32,9	46,6
- i mia. kr. (2022-niveau)	0	37	130	299	543	832	1.180
I forhold til fastholdelse af folkepensionsalder på 70 år fra 2040							
Beskæftigelse, 1.000 pers.	0	20	39	56	78	93	122
- i fuldtidspersoner	0	20	38	54	76	89	117
Den offentlige saldo, pct. af BNP	0,0	0,3	0,7	1,2	2,1	2,9	3,9
- i mia. kr. (2022-niveau)	0	8	17	31	53	72	99
Den offentlige primære saldo, pct. af BNP	0,0	0,2	0,5	0,8	1,2	1,4	1,7
- i mia. kr. (2022-niveau)	0	6	13	19	30	35	43
Den offentlige nettogæld, pct. af BNP	0,0	-1,7	-5,3	-13,1	-24,9	-39,9	-59,8
- i mia. kr. (2022-niveau)	0	-42	-134	-332	-629	-1.009	-1.514

Kilde: Den offentlige saldo samt den primære offentlige saldo anført i tabellen angiver de strukturelle niveauer.
 DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

Boks 3C.2. Illustrativt samspil mellem finanspolitiske mål for den strukturelle saldo efter 2025 og Kommissionens foreslåede indeksering af folkepensionsalderen

Kommissionens foreslåede indeksering indebærer en finanspolitisk lempelse efter 2040 på 0,7 pct. af BNP opgjort ved den finanspolitiske holdbarhed. Den isolerede virkning heraf ift. det aktuelle fremskrivningsgrundlag for dansk økonomi indebærer, at den offentlige saldo svækkes i årene efter 2040. Den foreslåede indeksering er i overensstemmelse med en holdbar finanspolitik, men indebærer selv sagt en langsigtet prioritering. Lempelsen betyder konkret, at den strukturelle offentlige saldo forventet vil være i omtrent balance i fremskrivningen på langt sigt frem for at udvise forventede overskud i årene frem mod 2100.

Fremskrivningsgrundlaget er baseret på Finansministeriets seneste mellemfristede fremskrivning fra august 2021, som afspejler den finanspolitiske planlægning inden for rammerne af 2025-planen. Efter 2025 er fremskrivningen beregningsteknisk og afspejler ikke et forløb, der er taget politisk stilling til – herunder ift. mål for den strukturelle saldo i hængekøjeårene, budgetlovens underskudsgrænse mv.

Det indebærer, at den strukturelle saldo efter 2025 beregnes mekanisk ved uændret politik i makro-økonomisk forstand (uændret skatte- og afgiftsbelastning efter 2025 samt beregningstekniske antagelser om de offentlige udgifter mv.), virkningen af besluttede reformer, herunder indeksering af pensionsalder, mekanisk virkning af ændret demografisk sammensætning mv. Der er således ikke taget stilling til de fremtidige politiske prioriteringer og de finanspolitiske pejlemærker efter 2025. De mellemfristede mål og prioriteringer for disse år vil blive fastlagt i forbindelse med fremtidige mellemfristede planer – fx en 2030-, 2035- og 2040-plan.

I det beregningstekniske forløb efter 2025 skønnes den strukturelle saldo at udgøre -0,7 pct. af BNP i 2030, hvorefter saldoen forværres yderligere frem mod ca. 2045 i lyset af den demografiske modvind til et maksimalt underskud på 1,6 pct. af BNP, men saldoen vendes på langt sigt til overskud med afsæt i den nuværende indeksering. Den finanspolitiske holdbarhed er i dette forløb betydeligt positiv svarende til 1,1 pct. af BNP, opgjort ved den finanspolitiske holdbarhedsindikator (HBI).

I forhold til det finanspolitiske mål og prioriteringer efter 2025 bemærkes det, at Regeringen (Socialdemokratiet) og Venstre, SF, Radikale og Konservative d. 6. marts 2022 indgik *Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik*. Af aftalen fremgår det bl.a., at "Aftalepartierne noterer sig, at regeringen senest i 3. kvartal 2022 vil fremlægge en 2030-plan. Aftalepartierne noterer sig, at det som led i den mellemfristede økonomiske planlægning vil være hensigtsmæssigt at sigte efter et offentligt underskud på omkring 0,5 pct. af BNP. Aftalepartierne er enige om at revidere budgetloven med henblik på at øge grænsen for det strukturelle underskud i budgetloven til 1,0 pct. af BNP. Lempelsen af underskudsgrænsen i budgetloven er inden for rammerne af EU's regler og fuldt forenelig med fortsat ansvarlig finanspolitik og lav offentlig nettogæld."

Aftalen skal således ses i sammenhæng med, at der er besluttet en prioritering af løft af forsvarsudgifterne til i alt 2 pct. af BNP frem mod 2033, og at finanspolitikken løbende tilrettelægges inden for de finanspolitiske mål i de mellemfristede planer, som fastlægger den samlede udvikling i de offentlige finanser, dvs. udviklingen i den offentlige saldo. Det betyder, at de finanspolitiske prioriteringer og finansiering sker inden for disse overordnede rammer.

Den samlede udvikling i de offentlige finanser vil således afhænge af en række forhold. Det gælder blandt andet befolkningsprognoser, den planlagte finanspolitik både ift. mellemfristede mål for den strukturelle saldo og eksempelvis den langsigtede indeksering af folkepensionsalderen.

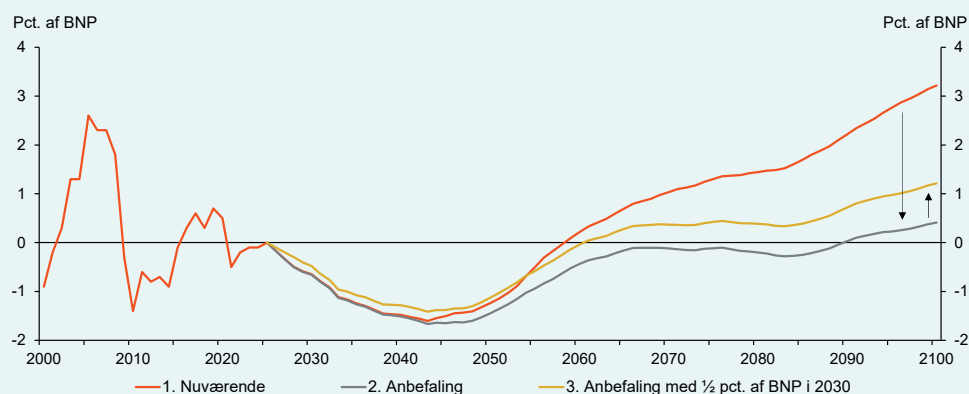
Boks 3C.2. (fortsat) Illustrativt samspil mellem finanspolitiske mål for den strukturelle saldo efter 2025 og Kommissionens foreslåede indeksering af folkepensionsalderen

Samspillet mellem de mellemfristede saldomål og udviklingen på længere sigt med forskellige antagelser om indekseringen af folkepensionsalderen illustreres af forløbene i figur a:

- **Aktuelt fremskrivningsgrundlag med nuværende indeksering mv.:** Dvs. med den nuværende indeksering af folkepensionsalderen, et beregningsteknisk strukturelt underskud på 0,7 pct. af BNP i 2030 og en finanspolitisk holdbarhed på 1,1 pct. af BNP.
- **Aktuelt fremskrivningsgrundlag med foreslået indeksering:** Dvs. med den foreslåede indeksering af folkepensionsalderen, som indtræder gradvist efter 2040 og dermed ikke berører udviklingen i 2030, og en finanspolitisk holdbarhedsindikator på knap 0,4 pct. af BNP.
- **Illustrativt forløb med strukturelt underskud på 0,5 pct. af BNP i 2030 og foreslået indeksering:** Dvs. et illustrativt finanspolitisk forløb med et mellemfristet mål for den strukturelle saldo på -0,5 pct. af BNP. I forhold til forløbet ovenfor (2) forbedres den finanspolitiske holdbarhedsindikator med ca. 0,2 pct.-point svarende til, at holdbarhedsindikatoren udgør 0,5 pct. af BNP i forløbet. Det skal ses i sammenhæng med, at et underskud på 0,5 pct. af BNP er mindre end underskuddet på 0,7 pct. af BNP i det beregningstekniske forløb. Det bemærkes, at forløbet med et strukturelt underskud på 0,5 pct. af BNP er illustrativt, og de finanspolitiske mål konkret fastlægges i en 2030-plan.

Forløbene ovenfor illustrerer, at Kommissionens foreslåede indeksering er ansvarlig og holder sig fuldt inden for rammerne af finanspolitisk holdbarhed - både med det nuværende fremskrivningsgrundlag og i samspil med en kommende 2030-plan med et saldomål omkring 0,5 pct. af BNP i 2030.

Figur a. Udvikling i den offentlige saldo ved forskellige antagelser om indeksering og illustrative mellemfristede mål for den strukturelle saldo



Anm.: Figuren viser den strukturelle offentlige saldo. For forløbet med et mål om et underskud på ½ pct. af BNP i 2030 er der tale om et stiliseret forløb.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

**Boks 3C.3. Praktisk implementering af den anbefalede levetidsindeksering:
Illustrativt eksempel for 2045-2055**

I det følgende skitseres den praktiske implementering af Kommissionens anbefalede levetidsindeksering, jf. boks 3.4, ved et regneeksempel af folkepensionsalderen i 2045, 2050 og 2055. Det skal bemærkes, at reguleringen af folkepensionsalderen skal vedtages i Folketinget med 15 års varsel. Ved reguleringen anvendes udviklingen i den observerede restlevetid (målt ved tværsnit) over den historiske periode siden seneste regulering af folkepensionsalderen. Til sammenligning anvender den nuværende indeksering også den observerede restlevetid (målt ved tværsnit) og dermed heller ikke skøn for den fremtidige dødelighed. I nedenstående eksempel er det dog illustrativt antaget, at levetiden vil udvikle sig som forventet på baggrund af den seneste levetidsprognose. Som ved den nuværende indeksering tages der afsæt i restlevetidsudviklingen for mænd og kvinder samlet, som findes ved et simpelt gennemsnit af den kønsopdelte restlevetidsudvikling.

På baggrund af Kommissionens anbefaling skal Folketinget første gang i 2030 vedtage en evt. regulering af folkepensionsalderen gældende fra 2045. Der tages her afsæt i udviklingen i restlevetiden siden seneste beslutningstidspunkt blandt personer på den senest besluttede folkepensionsalder. Denne forventes at være 70 år i 2030 (med virkning fra 2040), som på baggrund af den nuværende indeksering skal besluttes i 2025. Der tages dermed afsæt i restlevetidsudvikling for 70-årige mellem 2025 og 2030. På baggrund af datatilgængelighed benyttes restlevetiden dog to år forinden, ligesom ved den nuværende indeksering. Dvs. at restlevetidsudviklingen i praksis måles over perioden 2023-2028.

Det er på baggrund af levetidsprognosen forventet, at levetiden vil stige med knap 0,50 år i 2023-2028. På grundlag af levetidsstigningen lægges et delvist gennemslag på 80 pct. til den gældende folkepensionsalder på 70 år i 2040, således at den "ideelle" folkepensionsalder i 2045 er knapt 70,40 år. Folkepensionsalderen vil derfor i dette eksempel være 70½ år i 2045 som følge af afrundingen til nærmeste halve. Dette efterlader dog en overjustering, da den besluttede folkepensionsalder er 0,1 år højere end den ideelle folkepensionsalder. Det kan også være tilfældet, at den ideelle folkepensionsalder er højere end den besluttede, hvilket vil efterlade en underjustering. I begge tilfælde medtages afvigelsen til næste beslutningstidspunkt for at undgå systematisk over- eller underjustering af folkepensionsalderen.

I 2035 skal det besluttes, om folkepensionsalderen skal reguleres i 2050. Her er den senest besluttede folkepensionsalder 70½ år, som bliver vedtaget i 2030, hvorfor der tages afsæt i levetidsudviklingen for 70½-årige (regnet ved simpelt gennemsnit mellem 70-årige og 71-årige) over perioden 2028-2033. Levetidsstigningen forventes i levetidsprognosen at være knap 0,48 år og derfor godt 0,38 år efter det delvise gennemslag på 80 pct. Overjusteringen fra sidste indeksering på 0,1 år skal dog nu fratrækkes. Den ideelle folkepensionsalder for 2050 er derfor 70½ år tillagt 0,38 år og fratrasket 0,1 år, dvs. 70,78 år. Folkepensionsalderen afrundes dernæst og besluttes at være 71 år fra 2050, men efterlader igen en overjustering, nu på ca. 0,22 år.

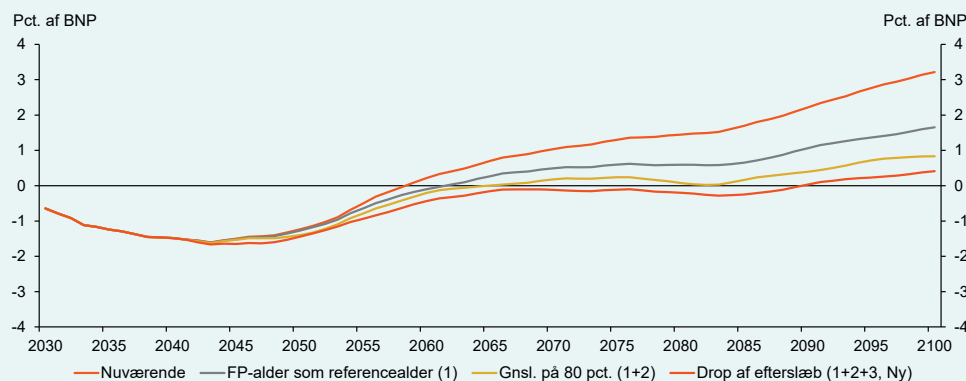
I 2040 tages der afsæt i restlevetidsudviklingen blandt 71-årige fra 2033-2038 til beslutningen om folkepensionsalderen i 2055. Levetidsstigningen forventes at være 0,45 år eller ca. 0,36 år med gennemslag på 80 pct. Dette lægges til 71 år, hvilket peger i retning af en forhøjelse af folkepensionsalderen med et halvt år. Men da overjusteringen er akkumuleret til 0,22 år fra indekseringen i 2030 og 2035 og bliver fratrasket, er den ideelle folkepensionsalder 71,14, der afrundes til 71 år og resulterer i, at folkepensionsalderen ikke hæves i 2055.

Boks 3C.3. (fortsat) Praktisk implementering af den anbefalede levetidsindeksering: Illustrativ eksempel for 2045-2055

Det bemærkes, at Kommissionen anbefaler, at efterslæbet fra den nuværende indeksering eftergives ved overgangen til den foreslåede indeksering. Det skal ses i sammenhæng med, at den "ideelle" folkepensionsalder med den nuværende indeksering forventes at være 70,4 år i 2040, *jf. boks 3.2*. Det skyldes, at indekseringen er i en indhentningsfase som følge af stigningsbegrænsningen på et år hvert femte år. Alternativet til at droppe efterslæbet er, at efterslæbet betragtes som en underjustering, når Folketinget i 2030 første gang skal vedtage en forhøjelse af folkepensionsalderen med afsæt i den anbefalede indeksering. Dvs. at den ideelle folkepensionsalder i 2045 findes ved 70 år (senest vedtagne folkepensionsalder) tillagt 0,40 (levetidsstigningen i 2023-2028 med delvist gennemslag) samt yderligere tillagt en underjustering på 0,4 år (efterslæbet). Her ville den ideelle folkepensionsalder i 2045 være 70,8 år eller 71 år ved afrunding. Ved at eftergive efterslæbet sænkes folkepensionsalderen altså i praksis med knap ½ år for fremtidige årgange.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 3C.7. Dekomponering af lempelsen i tre dellempler – virkning på den offentlige saldo, 2030-2100



Anm.: Figuren illustrerer den strukturelle offentlige saldo ved en dekomponering af den samlede lempelse ved de tre separate dellempler ift. den nuværende mekanisme: 1) den senest vedtagne folkepensionsalder anvendes som referencealder for levetidsudviklingen frem for restlevetiden for 60-årige, 2) et delvist gennemslag på 80 pct. frem for 100 pct. og 3) eftergivelse af den nuværende indekserings efterslæb i 2040.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 3C.2. Forventede aldersgrænser til folkepension, efterløn og tidlig pension over år

	Nuværende regler		Anbefaling		Ændring	
	FP-alder	EL-/TP-alder	FP-alder	EL-/TP-alder	FP-alder	EL-/TP-alder
2020	66	63	66	63	0	0
2021	66½	63	66½	63	0	0
2022	67	63½	67	63½	0	0
2023	67	64	67	64	0	0
2024	67	64	67	64	0	0
2025	67	64	67	64	0	0
2026	67	64	67	64	0	0
2027	67	65	67	65	0	0
2028	67	65	67	65	0	0
2029	67	65	67	65	0	0
2030	68	65	68	65	0	0
2031	68	65	68	65	0	0
2032	68	66	68	66	0	0
2033	68	66	68	66	0	0
2034	68	66	68	66	0	0
2035	69	66	69	66	0	0
2036	69	66	69	66	0	0
2037	69	67	69	67	0	0
2038	69	67	69	67	0	0
2039	69	67	69	67	0	0
2040	70	67	70	67	0	0
2041	70	67	70	67	0	0
2042	70	68	70	67½	0	-½
2043	70	68	70	67½	0	-½
2044	70	68	70	67½	0	-½
2045	71	68	70½	67½	-½	-½
2046	71	68	70½	67½	-½	-½
2047	71	68½	70½	68	-½	-½
2048	71	68½	70½	68	-½	-½
2049	71	68½	70½	68	-½	-½
2050	71½	68½	71	68	-½	-½
2051	71½	68½	71	68	-½	-½

Tabel 3C.2. Forventede aldersgrænser til folkepension, efterløn og tidlig pension over år

	Nuværende regler		Anbefaling		Ændring	
	FP-alder	EL-/TP-alder	FP-alder	EL-/TP-alder	FP-alder	EL-/TP-alder
2052	71½	69½	71	68	-½	-1½
2053	71½	69½	71	68	-½	-1½
2054	71½	69½	71	68	-½	-1½
2055	72½	69½	71	68	-1½	-1½
2056	72½	69½	71	68	-1½	-1½
2057	72½	70	71	68½	-1½	-1½
2058	72½	70	71	68½	-1½	-1½
2059	72½	70	71	68½	-1½	-1½
2060	73	70	71½	68½	-1½	-1½
2061	73	70	71½	68½	-1½	-1½
2062	73	70½	71½	69	-1½	-1½
2063	73	70½	71½	69	-1½	-1½
2064	73	70½	71½	69	-1½	-1½
2065	73½	70½	72	69	-1½	-1½
2066	73½	70½	72	69	-1½	-1½
2067	73½	71	72	69	-1½	-2
2068	73½	71	72	69	-1½	-2
2069	73½	71	72	69	-1½	-2
2070	74	71	72	69	-2	-2
2071	74	71	72	69	-2	-2
2072	74	71½	72	69½	-2	-2
2073	74	71½	72	69½	-2	-2
2074	74	71½	72	69½	-2	-2
2075	74½	71½	72½	69½	-2	-2
2076	74½	71½	72½	69½	-2	-2
2077	74½	72	72½	70	-2	-2
2078	74½	72	72½	70	-2	-2
2079	74½	72	72½	70	-2	-2
2080	75	72	73	70	-2	-2
2081	75	72	73	70	-2	-2
2082	75	72½	73	70	-2	-2½
2083	75	72½	73	70	-2	-2½

Tabel 3C.2. Forventede aldersgrænser til folkepension, efterløn og tidlig pension over år

	Nuværende regler		Anbefaling		Ændring	
	FP-alder	EL-/TP-alder	FP-alder	EL-/TP-alder	FP-alder	EL-/TP-alder
2084	75	72½	73	70	-2	-2½
2085	75½	72½	73	70	-2½	-2½
2086	75½	72½	73	70	-2½	-2½
2087	75½	73	73	70½	-2½	-2½
2088	75½	73	73	70½	-2½	-2½
2089	75½	73	73	70½	-2½	-2½
2090	76	73	73½	70½	-2½	-2½
2091	76	73	73½	70½	-2½	-2½
2092	76	73½	73½	70½	-2½	-3
2093	76	73½	73½	70½	-2½	-3
2094	76	73½	73½	70½	-2½	-3
2095	76½	73½	73½	70½	-3	-3
2096	76½	73½	73½	70½	-3	-3
2097	76½	74	73½	71	-3	-3
2098	76½	74	73½	71	-3	-3
2099	76½	74	73½	71	-3	-3
2100	77	74	74	71	-3	-3

Anm.: Tabellen angiver aldersgrænserne til folkepension (FP) og efterløn (EL) eller tidlig pension (TP) ved den nuværende mekanisme og den foreslåede indeksering samt forskellen. Aldersgrænserne frem til 2035 er historiske eller allerede vedtagne aldersgrænser, hvor aldersgrænserne derefter er de forventede på baggrund af den forventede levetidsudvikling.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 3C.3 Forventede aldergrænser til folkepension, efterløn og tidlig pension over årgange

	Alder pr. 1. januar 2022	Nuværende regler		Anbefaling		Ændring	
		FP-alder	EL-/TP- alder	FP-alder	EL-/TP- alder	FP-alder	EL-/TP- alder
1950:1	71	65	60	65	60	0	0
1950:2	71	65	60	65	60	0	0
...							
1953:1	68	65	60	65	60	0	0
1953:2	68	65	60	65	60	0	0
1954:1	67	65½	60½	65½	60½	0	0
1954:2	67	66	61	66	61	0	0
1955:1	66	66½	61½	66½	61½	0	0
1955:2	66	67	62	67	62	0	0
1956:1	65	67	62½	67	62½	0	0
1956:2	65	67	63	67	63	0	0
...							
1958:1	63	67	63	67	63	0	0
1958:2	63	67	63	67	63	0	0
1959:1	62	67	63½	67	63½	0	0
1959:2	62	67	64	67	64	0	0
...							
1962:1	59	67	64	67	64	0	0
1962:2	59	67	64	67	64	0	0
1963:1	58	68	65	68	65	0	0
1963:2	58	68	65	68	65	0	0
...							
1966:1	55	68	65	68	65	0	0
1966:2	55	68	65	68	65	0	0
1967:1	54	69	66	69	66	0	0
1967:2	54	69	66	69	66	0	0
...							
1970:1	51	69	66	69	66	0	0
1970:2	51	69	66	69	66	0	0
1971:1	50	70	67	70	67	0	0
1971:2	50	70	67	70	67	0	0
...							

Tabel 3C.3 Forventede aldergrænser til folkepension, efterløn og tidlig pension over årgange

	Alder pr. 1. januar 2022	Nuværende regler		Anbefaling		Ændring	
		FP-alder	EL-/TP- alder	FP-alder	EL-/TP- alder	FP-alder	EL-/TP- alder
1974:1	47	70	67	70	67	0	0
1974:2	47	70	67	70	67	0	0
1975:1	46	71	68	70½	67½	-½	-½
1975:2	46	71	68	70½	67½	-½	-½
...							
1978:1	43	71	68	70½	67½	-½	-½
1978:2	43	71	68	70½	67½	-½	-½
1979:1	42	71½	68½	70½	67½	-1	-1
1979:2	42	71½	68½	71	68	-½	-½
...							
1982:1	39	71½	68½	71	68	-½	-½
1982:2	39	71½	68½	71	68	-½	-½
1983:1	38	71½	68½	71	68	-½	-½
1983:2	38	72½	69½	71	68	-1½	-1½
...							
1987:1	34	72½	69½	71	68	-1½	-1½
1987:2	34	73	70	71	68	-2	-2
1988:1	33	73	70	71	68	-2	-2
1988:2	33	73	70	71	68	-2	-2
1989:1	32	73	70	71½	68½	-1½	-1½
1989:2	32	73	70	71½	68½	-1½	-1½
...							
1991:1	30	73	70	71½	68½	-1½	-1½
1991:2	30	73	70	71½	68½	-1½	-1½
1992:1	29	73½	70½	71½	68½	-2	-2
1992:2	29	73½	70½	71½	68½	-2	-2
1993:1	28	73½	70½	71½	68½	-2	-2
1993:2	28	73½	70½	72	69	-1½	-1½
...							
1996:1	25	73½	70½	72	69	-1½	-1½
1996:2	25	74	71	72	69	-2	-2
...							

Tabel 3C.3 Forventede aldergrænser til folkepension, efterløn og tidlig pension over årgange

	Alder pr. 1. januar 2022	Nuværende regler		Anbefaling		Ændring	
		FP-alder	EL-/TP- alder	FP-alder	EL-/TP- alder	FP-alder	EL-/TP- alder
2000:1	21	74	71	72	69	-2	-2
2000:2	21	74	71	72	69	-2	-2
2001:1	20	74½	71½	72	69	-2½	-2½
2001:2	20	74½	71½	72	69	-2½	-2½
2002:1	19	74½	71½	72	69	-2½	-2½
2002:2	19	74½	71½	72	69	-2½	-2½
2003:1	18	74½	71½	72½	69½	-2	-2
2003:2	18	74½	71½	72½	69½	-2	-2
...							
2005:1	16	74½	71½	72½	69½	-2	-2
2005:2	16	75	72	72½	69½	-2½	-2½
...							
2007:1	14	75	72	72½	69½	-2½	-2½
2007:2	14	75	72	73	70	-2	-2
...							
2009:1	12	75	72	73	70	-2	-2
2009:2	12	75	72	73	70	-2	-2
2010:1	11	75½	72½	73	70	-2½	-2½
2010:2	11	75½	72½	73	70	-2½	-2½
...							
2014:1	7	75½	72½	73	70	-2½	-2½
2014:2	7	76	73	73	70	-3	-3
...							
2016:1	5	76	73	73	70	-3	-3
2016:2	5	76	73	73	70	-3	-3
2017:1	4	76	73	73½	70½	-2½	-2½
2017:2	4	76	73	73½	70½	-2½	-2½
2018:1	3	76	73	73½	70½	-2½	-2½
2018:2	3	76	73	73½	70½	-2½	-2½
2019:1	2	76½	73½	73½	70½	-3	-3
2019:2	2	76½	73½	73½	70½	-3	-3
...							

Tabel 3C.3 Forventede aldersgrænser til folkepension, efterløn og tidlig pension over årgange

	Alder pr. 1. januar 2022	Nuværende regler		Anbefaling		Ændring	
		FP-alder	EL-/TP- alder	FP-alder	EL-/TP- alder	FP-alder	EL-/TP- alder
2021:1	0	76½	73½	73½	70½	-3	-3
2021:2	0	76½	73½	73½	70½	-3	-3

Anm.: I tabellen angives aldersgrænser til folkepension (FP) og efterløn (EL) eller tidlig pension (TP) over halvårgange med den nuværende og foreslåede indeksering samt alderen pr. 1. januar 2022. Aldersgrænserne for personer født før 1. halvår 1971 (1971:1) er faktiske eller vedtagne aldersgrænser, hvor de efterfølgende aldersgrænser er de forventede på baggrund af den forventede levetidsudvikling.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

BESKÆFTIGELSE FØR OG EFTER FOLKEPENSIONS- ALDEREN

4

Pensionssystemet bør sikre gode økonomiske incitamenter til beskæftigelse og tage hånd om de borgere, der ikke kan arbejde helt til folkepensionsalderen

Det danske pensionssystem skal være indrettet, så det på den ene side tager hånd om de borgere, der ikke kan arbejde helt til folkepensionsalderen, og på den anden side understøtter, at det også kan betale sig at arbejde efter folkepensionsalderen. De førtidige tilbagetrækningsordninger samt de ordninger, der bestemmer incitamenterne til arbejde efter folkepensionsalderen, udgør derfor vigtige elementer i det samlede pensionssystem.

Beskæftigelsen blandt seniorer før folkepensionsalderen har været stigende og denne tendens forventes at fortsætte i takt med, at pensionsaldrene forhøjes med levetidsindekseringen.

De førtidige tilbagetrækningsordninger – og særligt førtidspension – bidrager til, at der inden for en årgang bliver lighed i antallet af år, man er tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet med en offentlig ydelse. Det skyldes, at ufaglærte og faglærte i højere grad benytter de førtidige tilbagetrækningsordninger, samtidig med, at de i gennemsnit lever kortere end personer med videregående uddannelser.

I lyset af ovenstående, samt at ordningerne for seniorpension og tidlig pension er indført for nyligt, hvorfor det endnu er for tidligt at vurdere virkningerne af dem, anbefaler Kommissionen ikke ændringer i eksisterende eller etablering af nye førtidige tilbagetrækningsordninger. Hvis der senere er behov for at skrue op eller ned for adgangen til de førtidige tilbagetrækningsordninger, vil der være mulighed for at justere på kriterierne i ordningerne.

I løbet af Kommissionens arbejde er det blevet besluttet at afskaffe modregning som følge af partners arbejdsindkomst i social pension og afskaffe modregning som følge af egen arbejdsindkomst i folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg. Kommissionen bakker op om disse ændringer, da det indebærer en væsentlig forenkling i forhold til pensionistens beslutning om at blive på arbejdsmarkedet, hvilket i sig selv kan øge arbejdsudbuddet, og samtidig direkte styrker incitamentet til at arbejde for den enkelte pensionist.

En fælles pensionsalder, men med økonomiske incitamenter til at arbejde og supplerende veje til tilbagetrækning

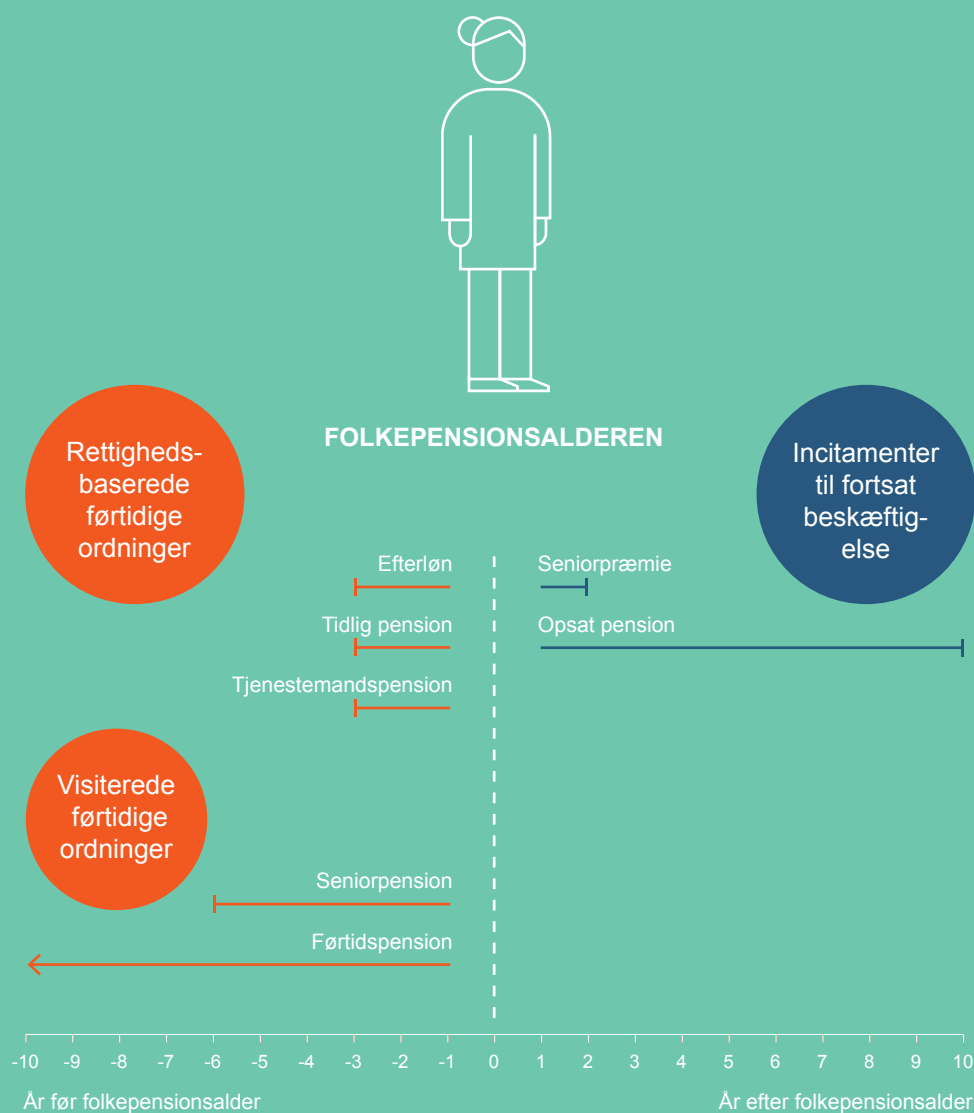
Det danske pensionssystem bygger på, at der er én fælles folkepensionsalder for alle, hvor man kan vælge at gå på pension. I et pensionssystem med en fælles folkepensionsalder vil der være nogle, som bliver nedslidte og mister erhvervsevnen, før de når den fælles folkepensionsalder. Det tager de førtidige tilbagetrækningsordninger i det danske pensionssystem hånd om ved at sikre, at nedslidte har mulighed for at trække sig tilbage før tid. Omvendt er der andre, som kan og gerne vil blive ved med at arbejde efter de er nået den fælles folkepensionsalder. Pensionssystemet skal derfor også være indrettet, så det bedst muligt understøtter, at det kan betale sig at arbejde efter folkepensionsalderen. Hertil hører, at reglerne gerne skal være så enkle, at den enkelte pensionist i rimelig grad kan overskue de økonomiske konsekvenser af fortsat at arbejde.

De mange formål og hensyn bidrager til, at pensionssystemet er komplekst med mange veje ind i pensionstilværelsen, og hvor personer over folkepensionsalderen kan opleve usikkerhed i samspillet mellem fortsat arbejde og pensionsydelser. I de senere år har en række større politiske aftaler desuden ændret på de førtidige tilbagetrækningsordninger og modregningsreglerne for arbejdsindkomst. Kommissionen blev nedsat i forlængelse af, at seniorpension blev indført, og i løbet af Kommissionens arbejde er ordningen for seniorpension blevet justeret, og tidlig pension kommet til. Desuden er det besluttet at afskaffe modregning i folkepensionen af egen eller partners arbejdsindkomst.¹ Figur 4.1 giver et overblik over de primære førtidige tilbagetrækningsordninger fremover samt tiltag til at understøtte fortsat beskæftigelse efter folkepensionsalderen.

¹ *Aftale om en nye ret til tidlig pension (2020) og En ny reformpakke for dansk økonomi (2022).*

FIGUR 4.1.

Førtidige tilbagetrækningsordninger og incitamenter til beskæftigelse efter folkepensionsalderen



I tillæg giver fleksydelse og seniorjob mulighed for førtidig tilbagetrækning på lignende vilkår som efterløn. Førtidspension inkluderer ressource- og jobafklaringsforløb.

Kommissionen fik til opgave at *"undersøge fordele og ulemper ved anciennitetsbaseret modeller for tidligere tilbagetrækning (differentieret pensionsalder)"*, og at *"følge op på Seniortænk tankens anbefaling om at en kommission skal se på borgerrettet forenkling af reglerne i pensionssystemet, og at pensionssystemet samtidig er indrettet, så det i højere grad kan betale sig at fortsætte med at arbejde."*

Kommissionens sigtelinje har været, at stærke seniorer først og fremmest skal behandles som andre arbejdsdygtige – også når de har nået folkepensionsalderen. Kommissionen anerkender samtidig, at der er personer, der ikke er i stand til at fortsætte på arbejdsmarkedet indtil folkepensionsalderen. Kommissionen er enig med Seniortænk tanken i, at nøglen til det gode og lange arbejdsliv først og fremmest findes på arbejdspladserne hos ledelsen og medarbejderne. Det er væsentligt, at der på de enkelte arbejdspladser bliver tænkt i praktiske løsninger for en fleksibel tilbagetrækning. Det kan fx være mulighed for nedsat tid og omplacering til mindre fysisk krævende opgaver. Der findes ikke én løsning, der passer alle. Tværtimod er der brug for mange værktøjer, der på forskellig vis kan bidrage til at gøre det attraktivt og muligt for seniorer at fortsætte længere på arbejdsmarkedet. Det har dog ikke været Kommissionens opdrag at se på de virksomhedsnære redskaber til at forlænge arbejdslivet, men derimod at sikre, at pensionssystemets incitamentsstrukturer før og efter folkepensionsalderen understøtter et rimeligt økonomisk incitament til at arbejde.

De førtidige tilbagetrækningsordninger, som eksisterer i dag, giver mulighed for at trække sig tilbage før folkepensionsalderen og udgør en vigtig kerne i det samlede pensionssystem. De skaber tryghed om, at der bliver taget hånd om borgere, der af helbreds-mæssige årsager ikke er i stand til at arbejde indtil folkepensionsalderen. Det er dog vigtigt, at adgangskriterierne og vilkårene for de førtidige ordninger er balancerede, så det fortsat er attraktivt at fortsætte med at arbejde frem til folkepensionsalderen for personer, der kan. Det understreges af erfaringerne med efterlønsordningen, hvor reformer har bidraget væsentligt til at øge seniorers beskæftigelse.

Kommissionen anbefaler ikke ændringer af de førtidige tilbagetrækningsordninger. Det skal ses i lyset af resultaterne fra Kommissionens undersøgelser, jf. boks 4.1, hvor særligt tre forhold gør sig gældende:

1. Beskæftigelsen blandt seniorer før folkepensionsalderen har været stigende og forventes fortsat at stige gradvist – også selv om pensionsaldrene forhøjes i kraft af levetidsindekseringen.
2. De førtidige tilbagetrækningsordninger – og særligt førtidspension – bidrager til, at der inden for en årgang bliver større lighed i antallet af år, man er tilbagetrukket med en offentlig ydelse, idet personer med kortere forventet levetid i højere grad trækker sig tilbage via de førtidige tilbagetrækningsordninger samtidig med, at personer med længere forventet levetid i højere grad fortsætter med at arbejde efter pensionsalderen. Særligt gælder det, at ufaglærte og faglærte i højere grad benytter de førtidige tilbagetrækningsordninger, samtidigt med, at de i gennemsnit lever kortere end personer med videregående uddannelser.
3. Kommissionen lægger vægt på, at ordningerne for seniorpension og tidlig pension er indført for nylig, hvorfor det endnu er for tidligt at vurdere virkningerne af dem. Hvis der senere viser sig et behov for at skruer op eller ned for adgangen til førtidig tilbagetrækning, vil der være mulighed for at justere kriterierne i begge ordninger.

Kommissionen har ligeledes valgt ikke at anbefale en politik om differentieret pensionsalder ved at indføre en ordning for nedsat pension, hvor man kan starte udbetalingerne af folkepension før pensionsalderen imod at få udbetalt en lavere ydelse. Det skal ses i lyset af, at et bærende princip i det danske pensionssystem er, at det skal sikre et relativt højt forsørgelsesgrundlag for alle pensionister og muligheden for nedsat pension ville betyde et opgør med den indkomstsikring, velfærdssamfundet netop har valgt skal opfyldes gennem pensionssystemet. Dette gælder også i årene op til folkepensionsalderen, hvor de eksisterende førtidige tilbagetrækningsordninger sikrer et rimeligt levegrundlag for dem, der har behov for at trække sig tidligere. Samspillet med de øvrige tilbagetrækningsordninger betyder, at det ikke er klart, hvem der er i målgruppen for en ordning for nedsat pension, medmindre nogle af de eksisterende førtidige ordninger ændres eller afvikles.

Kommissionen vurderer, at det nuværende system grundlæggende sikrer, at der er stærke økonomiske incitamenter til beskæftigelse for dem, som kan og vil fortsætte med at arbejde efter folkepensionsalderen. Den kommende afskaffelse af modregning af arbejdsindkomst i sociale pensioner vil bidrage til en markant forenkling og understøtte, at flere i fremtiden fortsætter med at arbejde efter folkepensionsalderen eller tager småjob ved siden af folkepensionen.

Boks 4.1. Opsummering af Kommissionens undersøgelser og konklusioner vedrørende beskæftigelse

- **Det seneste årti er beskæftigelsen steget blandt seniorer – både før og efter folkepensionsalderen:** Beskæftigelsesfrekvensen blandt seniorer er fra 2008 til 2020 steget med 11 pct.-point i årene op til folkepensionsalderen (55-64 år) og med 3 pct.-point i årene efter folkepensionsalderen (65 år og derover). Det er en udvikling, som er særlig for seniorerne, da beskæftigelsesfrekvensen for arbejdsmarkedet som helhed blandt alle 16-64-årige ikke har vist samme stigning.
- **Der er fortsat potentiale for at øge beskæftigelsen blandt seniorer:** Det er positivt, at markant flere seniorer er i beskæftigelse i dag end for ti år siden. Der er dog fortsat mange, som forlader arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen. Det skønnes, at omtrent halvdelen af årgangene tre år før folkepensionsalderen forlader arbejdsmarkedet via en af de førtidige tilbagetrækningsordninger i 2022. Denne andel forventes at falde til ca. 40 pct. fra 2060 og frem. Internationale sammenligninger viser samtidigt, at danskernes afgang fra beskæftigelse i alderen 60-64 år er større end i mange andre OECD-lande. Sammenlignet med de nordiske lande, er det særligt beskæftigelsesfrekvensen blandt kvindelige seniorer, der ligger lavere i Danmark.
- **De førtidige tilbagetrækningsordninger udligner forskelle i restlevetiden som tilbagetrukket:** De førtidige tilbagetrækningsordninger udgør en vigtig kerne i det samlede pensionssystem. De skaber tryghed om, at der bliver taget hånd om borgere, som af helbredsmæssige årsager ikke er i stand til at arbejde helt indtil folkepensionsalderen. Samtidig skaber de førtidige tilbagetrækningsordninger også mere lighed i antallet af år tilbagetrukket med en offentlig ydelse inden for en årgang.

Boks 4.1. (fortsat) Opsummering af Kommissionens undersøgelser og konklusioner vedrørende beskæftigelse

- **Brugen af de førtidige tilbagetrækningsordninger forventes at falde på trods af stigende folkepensionsalder:** Andelen, som trækker sig førtidigt på en rettighedsbaseret ordning (efterløn og tidlig pension), er faldet, og forventes samlet set at falde fremover. Omvendt er andelen, som trækker sig på en visitationsbaseret ordning (førtidspension og seniorpension), steget, og denne tendens forventes også at fortsætte. Alt i alt forventes brugen af førtidige tilbagetrækningsordninger målt tre år før folkepensionsalderen at falde fremadrettet, på trods af en stigende folkepensionsalder. Forventningen afspejler en antagelse om, at fremtidige generationer i stigende grad vil være i beskæftigelse op til folkepensionsalderen, eller alternativt selvfinansiere en førtidig tilbagetrækning. Dette skal bl.a. ses i lyset af det stigende uddannelsesniveau, de voksende pensionsformuer, og at vilkårene for førtidig tilbagetrækning samlet set er blevet lidt mindre gunstige. Sidstnævnte er en samlet virkning af en mere lempelig adgang til de førtidige tilbagetrækningsordninger med indførelsen af seniorpension og tidlig pension, men omvendt mindre gunstige vilkår for efterlønsordningen og skærpet adgang til førtidspension.
- **En politik om differentieret pensionsalder via nedsat pension er i princippet en logisk forlængelse af den nuværende politik om opsat pension, men svært kompatibel med den eksisterende indretning af det danske pensionssystem:** Det danske pensionssystem giver ikke mulighed for, at man kan starte udbetalingerne af folkepensionen før pensionsalderen imod at få udbetalt en lavere ydelse. En sådan politik om nedsat pension er også svært kompatibel med det eksisterende danske pensionssystems indretning og principper. Det skyldes, at der i det nuværende system er ordninger og politikker, der kompenserer for lave indkomster, fx i form af tillægsydelse og progressiv skat, samt ordninger som allerede giver mulighed for tilbagetrækning før den fælles pensionsalder.
- **Afskaffelse af modregning som følge af egen og partners arbejdsindkomst i folkepensionen er en forenkling af pensionssystemet og styrker incitamentet til beskæftigelse:** En afskaffelse af modregning i folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg som følge af egen arbejdsindkomst styrker incitamentet til beskæftigelse for arbejdsindkomster mellem bundfradraget på 122.004 kr. og muligheden for opsat pension (minimum 750 timer pr. år). Samtidig fjernes de høje sammensatte marginalprocenter, der kan opstå på arbejdsindkomst, hvis man ikke har benyttet sig af muligheden for opsat pension og ligger i indkomstintervallet, hvor der sker samtidig aftrapning af pensionstillægget og grundbeløbet. Hertil udgør både afskaffelsen af modregning som følge af egen arbejdsindkomst i folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg, og afskaffelsen af modregning som følge af partners arbejdsindkomst i social pension en ganske betydelig forenkling i forhold til pensionistens beslutning om at blive på arbejdsmarkedet. Samtidig betrygges den enkelte i, at det altid kan betale sig at arbejde.

4.1 Det nuværende beskæftigelsesomfang for seniorer

Der var i 2020 markant flere seniorer, som var i beskæftigelse end i 2008. Det gælder både i årene op til folkepensionsalderen (55-64 år), hvor beskæftigelsesfrekvensen er steget med 11 pct.-point, og efter folkepensionsalderen (65 år og derover), hvor den er steget med 3 pct.-point siden 2008. Det er en udvikling, som er særlig for seniorerne, da beskæftigelsesfrekvensen for arbejdsmarkedet som helhed blandt alle 16-64-årige ikke har vist samme stigning. Beskæftigelsesfrekvensen for seniorer

over 60 år ligger dog fortsat væsentligt under beskæftigelsesfrekvensen for arbejdsmarkedet som helhed.

Stigningen i beskæftigelsesfrekvensen ses tydeligst hos de 60-64-årige, hvor beskæftigelsen er steget med godt 20 pct.-point fra 2008 til 2020, *jf. figur 4.2*, hvilket svarer til knap 57.000 flere personer i beskæftigelse. Den kraftige beskæftigelsesstigning for gruppen afspejler i høj grad, at efterlønsalderen er forhøjet med ½ år om året fra 2014 til 2019. Derudover steg folkepensionsalderen fra 65 år til 65,5 år i 2019 og til 66 år i 2020. Den samlede effekt på beskæftigelsen af forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen, som blev besluttet med *Velfærdsaftalen (2006)* og fremrykket med *Aftale om senere tilbagetrækning (2011)*, er undersøgt i en analyse fra De Økonomiske Råd.² Analysen viser, at der er en betydelig effekt af forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen mv., som har forøget beskæftigelsen blandt de 60-65 årige med 37.000 personer i 2019, *jf. boks 4.2*.

Beskæftigelsesfrekvensen hos de 60-64-årige steg også før efterlønsalderen blev forhøjet fra 2014. Det indikerer, at der også er andre forhold, som har betydning for beskæftigelsesfrekvensen og tilbagetrækningsbeslutningen. Stigningen på knap 6 pct.-point fra 2008 til 2014 er dog relativt beskeden sammenlignet med stigningen fra 2014 til 2020. Dette kan dog også skyldes, at konjunkturerne var bedre fra 2014 til 2020 end i perioden 2008 til 2014.

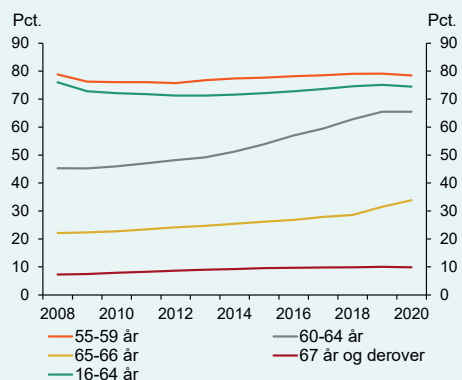
For personer på de første to alderstrin efter folkepensionsalderen (65-66-årige) og endnu ældre personer (67 år eller derover) er beskæftigelsen ligeledes steget med hhv. 12 pct.-point og 3 pct.-point fra 2008 til 2020. Dette skyldes ikke kun ændringer i folkepensionsalderen, da stort set alle årgange i perioden 2008-2020 havde en folkepensionsalder på 65 år frem til 2018.³ I 2019 blev folkepensionsalderen hævet til 65,5 år og i 2020 blev folkepensionsalderen hævet til 66 år, hvilket har påvirket stigningen i beskæftigelsesfrekvensen for de 65-66-årige i de år.

Det er positivt, at markant flere seniorer er i beskæftigelse i dag end for ti år siden. Der er dog fortsat mange, som forlader arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen. Fokuserer man på årgangen lige inden folkepensionsalderen (de 64-årige), var kun en tredjedel i beskæftigelse i 2008. Denne andel steg til godt 40 pct. i 2018 og til 45 pct. i 2019, hvor folkepensionsalderen blev hævet til 65,5 år, *jf. figur 4.3*.

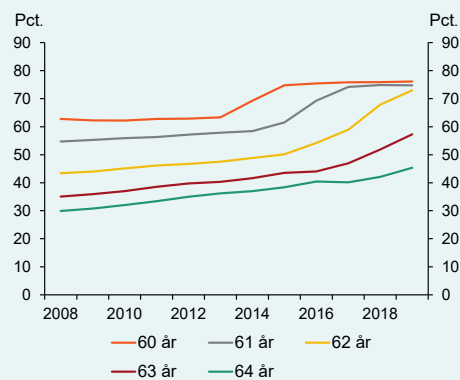
² De Økonomiske Råd (2021): *Dansk Økonomi, forår 2021*.

³ I forbindelse med efterlønsreformen fra 1999 blev alderskriteriet for folkepension ændret fra 67 år til 65 år for personer, der er født efter 1939. Dvs. at blandt de allerældste i figuren (personer født i eller før 1939), er der personer, der har haft en folkepensionsalder på 67 år.

Figur 4.2. Udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen for udvalgte aldersgrupper, 2008-2020



Figur 4.3. Udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen for de 60-64-årige, 2008-2019



Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen viser andelen af beskæftigede i forhold til befolkningen. Personer i beskæftigelse over folkepensionsalderen dækker også over personer, der udskyder (opsætter) folkepensionen, og personer som arbejder ved siden af folkepensionen. Begge figurer er baseret på tal fra RAS-statistikken, hvor man opgøres som beskæftiget, såfremt man har udført arbejde i mindst én time i referenceugen (ultimo november) mod en form for betaling.

Kilde: Statistikbanken og egne beregninger på baggrund af registerdata.

Boks 4.2. Tilpasning af tilbagetrækningsalderen til den officielle pensionsalder

De Økonomiske Råd har i rapporten *Dansk Økonomi, forår 2021* undersøgt effekten af *Aftale om senere tilbagetrækning (2011)*. Aftalen indeholdt en fremrykning af forhøjelsen af efterløn- og folkepensionsalderen, som blev besluttet med *Velfærdsaftalen (2006)*. Analysen viser, at alle tre elementer i aftalen – forhøjelse af efterlønsalderen, forhøjelse af alderen, hvor der kan gøres brug af udskydelsesreglen, og forhøjelse af folkepensionsalderen – har bidraget til at løfte erhvervsdeltagelsen. Den største effekt kommer fra forhøjelsen af efterlønsalderen. Analysens hovedresultat er, at tilbagetrækningsaftalen har haft en positiv virkning på lønmodtagerbeskæftigelsen svarende til knap 37.000 personer i 2019. Sammenholdes dette med den faktiske udvikling i lønmodtagerbeskæftigelsen fra 2013 til 2019, hvor der er taget højde for den direkte virkning af demografi og uddannelsessammensætning, kan reformvirkningen således gøre rede for knap to tredjedele af beskæftigelsesstigningen for personer i aldersgruppen 60-65-årige, som har været direkte berørt af reformen.

Boks 4.2. (fortsat) Tilpasning af tilbagetrækningsalderen til den officielle pensionsalder

Tilpasningen af tilbagetrækningsalderen til den officielle pensionsalder påvises også i litteraturreviewet af Højbjerg Brauer Schultz, som blev udarbejdet i forbindelse med Seniortænkertanken.⁴ Litteraturreviewet finder stærk evidens for, at en højere officiel pensionsalder:

1. Fører til højere tilbagetrækningsalder. Det gælder både for folkepensionsalderen og de førtidige pensionsaldrer.
2. Fører til højere beskæftigelse for hovedparten af de berørte.

Der er dog samtidig indikationer af, at en højere folkepensionsalder også fører til, at en del af de berørte overgår til andre sociale ydelser, herunder førtidspension.

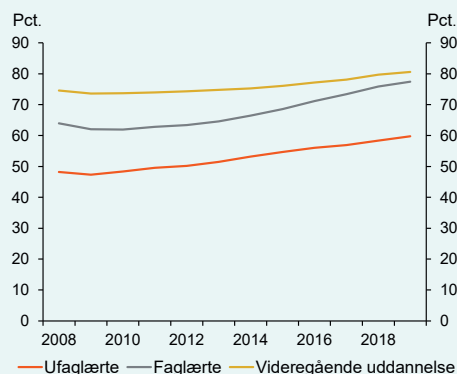
Det er særligt blandt ufaglærte og faglærte, at beskæftigelsesfremgangen før folkepensionsalderen har fundet sted, *jf. figur 4.4*. Beskæftigelsesfrekvensen for personer ti år før folkepensionsalderen (personer mellem 55-64 år) er steget fra 2008 til 2019 med 12 pct.-point og 13 pct.-point for hhv. ufaglærte og faglærte. Ændringerne i beskæftigelsen opdelt på højest fuldførte uddannelse skal dog ses i sammenhæng med ændringer i uddannelsessammensætningen. Som følge af det stigende uddannelsesniveau i befolkningen vil andelen af særligt ældre ufaglærte på sigt komme til at udgøre en mindre andel, og der vil være sket en udtynding af gruppen sammenlignet med i dag.⁵ Med udtynding forstås det mønster, at gruppen, som ikke får en uddannelse, i gennemsnit har mindre gode forudsætninger for uddannelse og arbejde end tidligere. Det kan således ikke forventes, at beskæftigelsesfrekvensen vil fortsætte med at stige for ufaglærte.

For personer, der er fyldt 65 år, har der på tværs af uddannelsesniveau også været en stigning i beskæftigelsesfrekvensen, *jf. figur 4.5*. Stigningerne er dog beskedne sammenlignet med stigningerne for de 55-64-årige.

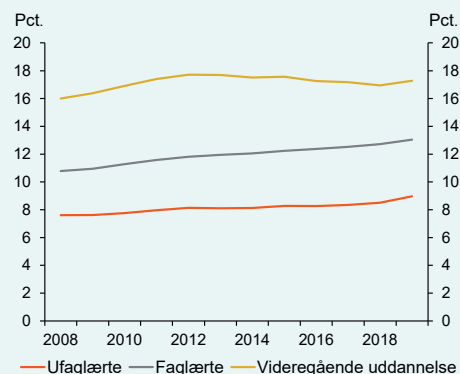
⁴ Højbjerg Brauer Schultz (2019): Litteraturreview om effekter i forhold til tilbagetrækning.

⁵ Det stigende uddannelsesniveau i befolkningen medvirker stiliseret set til, at de persontyper, som tidligere ville have været de stærkeste blandt de ufaglærte og have den stærkeste tilknytning til arbejdsmarkedet, typisk også vil være de første til at tage og gennemføre en uddannelse (og dermed rykke ud af gruppen af ufaglærte) i takt med, at uddannelsesniveauet stiger på tværs af generationer. Jo flere, der uddanner sig, jo svagere tilknytning til arbejdsmarkedet vil den tilbageværende gruppe af ufaglærte have.

Figur 4.4. Udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen for de 55-64-årige, fordelt på højest fuldførte uddannelse, 2008-2019



Figur 4.5. Udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen for de 65-årige og derover, fordelt på højest fuldførte uddannelse, 2008-2019



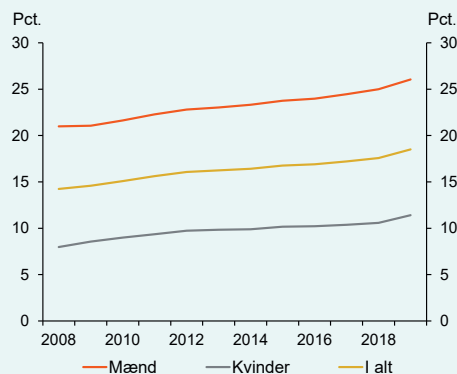
Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen viser andelen af beskæftigede i forhold til befolkningen. Personer i beskæftigelse over folkepensionsalderen dækker også over personer, der udskyder (opsætter) folkepensionen, og personer som arbejder ved siden af folkepensionen. Begge figurer er baseret på tal fra RAS-statistikken, hvor man opgøres som beskæftiget såfremt man har udført arbejde i mindst én time i referenceugen (ultimo november) mod en form for betaling. I figurene dækker ufaglærte over personer med grundskole og gymnasium som højest fuldførte uddannelse, samt personer med uoplyst uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

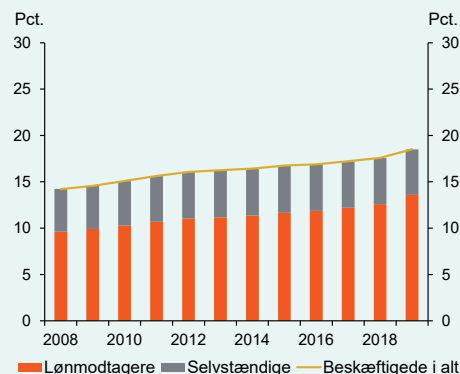
De seniorer, der fortsætter med at arbejde efter folkepensionsalderen, er hovedsageligt mænd, *jf. figur 4.6*. Godt hver fjerde mand mellem 65-74 år var i beskæftigelse i 2019 sammenlignet med godt hver tiende kvinde mellem 65-74 år. For mænd i alderen 65-74 år er beskæftigelsesfrekvensen steget med 5 pct.-point fra 2008 til 2019, mens beskæftigelsesfrekvensen for kvinder i alderen 65-74 år er steget med godt 3 pct.-point.

Dertil er det i højere grad selvstændige, der fortsætter med at arbejde efter folkepensionsalderen, *jf. figur 4.7*. Selvstændige udgør knap en tredjedel af de beskæftigede i de første ti år efter folkepensionsalderen, hvilket ligger markant over den generelle andel af selvstændige på godt 5 pct. på tværs af alle aldersgrupper under folkepensionsalderen. Stigningen i beskæftigelsesfrekvensen fra 2008 til 2019 for personer i de første ti år efter folkepensionsalderen er dog primært drevet af, at flere lønmodtagere fortsætter på arbejdsmarkedet, mens beskæftigelsesfrekvensen for selvstændige over pensionsalderen har været mere konstant.

Figur 4.6. Udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen for de 65-74-årige, fordelt på køn, 2008-2019



Figur 4.7. Udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen for de 65-74-årige, fordelt på lønmodtagere og selvstændige, 2008-2019



Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen viser andelen af beskæftigede i forhold til befolkningen. Personer i beskæftigelse over folkepensionsalderen dækker også over personer, der udskyder (opsætter) folkepensionen, og personer som arbejder ved siden af folkepensionen. I 2019 blev folkepensionsalderen hævet til 65,5 år og opgørelsen i det år dækker derfor også over personer, som har et halvt år til folkepensionsalderen. Figuren er baseret på tal fra RAS-statistikken, hvor man opgøres som beskæftiget, såfremt man har udført arbejde i mindst én time i referenceugen (ultimo november) mod en form for betaling.

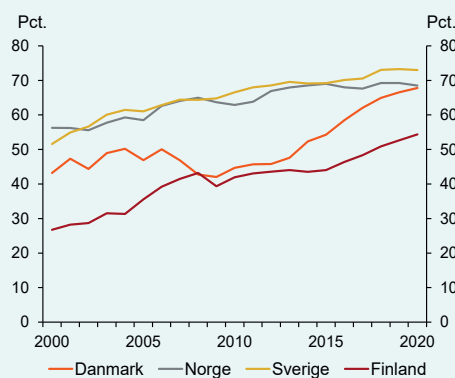
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ovenstående viser, at der er kommet markant flere seniorer i beskæftigelse i årene op til og efter folkepensionsalderen. Internationale sammenligninger viser dog, at danskernes afgang fra beskæftigelse i alderen 60-64 år er større end i mange andre OECD-lande, *jf. kapitel 2*.

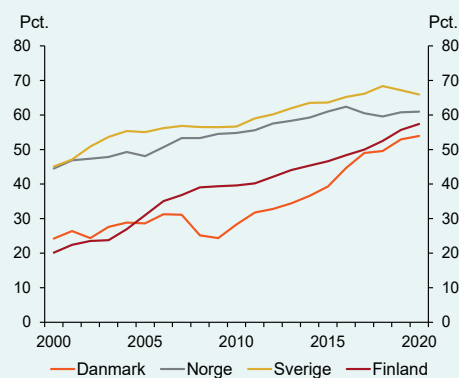
Sammenlignet med de andre nordiske lande ses det, at den stigende beskæftigelse det seneste årti, både før og efter folkepensionsalderen, er en generel tendens, *jf. figur 4.8-4.11*. I Danmark skyldes stigningen i beskæftigelsen før folkepensionsalderen i høj grad forhøjelserne af efterløn- og folkepensionsalderen. Stigningen i beskæftigelsesfrekvensen har betydet, at beskæftigelsesfrekvensen i Danmark for de 60-64-årige mænd nu ligger på niveau med beskæftigelsesfrekvensen for samme gruppe i Norge (og over niveauet for samme gruppe i Finland, men lidt under niveauet for samme gruppe i Sverige). Beskæftigelsesfrekvensen i Danmark for de 60-64-årige kvinder ligger omvendt fortsat under niveauet for samme gruppe i de andre nordiske lande. Det er dermed særligt kvinderne, som ligger lavere, når man sammenligner Danmark med de andre nordiske lande. Det samme er tilfældet, hvis man ser på de 65-69-årige, hvor beskæftigelsesfrekvensen for kvinder godt nok ligger over niveauet for samme gruppe i Finland, men fortsat er lavere sammenlignet med Sverige og Norge.

Beskæftigelsesfrekvenser og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet på tværs af de nordiske lande skal ses i relation til de enkelte landes pensionssystemer. I Danmark har efterlønssystemet særligt bidraget til, at mange benyttede retten til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet før pensionsalderen, mens de andre nordiske lande har haft mindre omfattende ordninger og muligheder for førtidig tilbagetrækning.

Figur 4.8. Beskæftigelsesfrekvenser for 60-64-årige mænd i de nordiske lande, 2000-2020



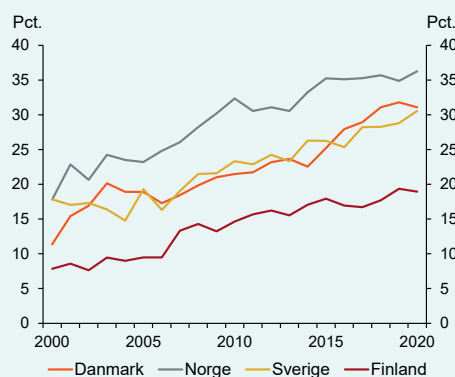
Figur 4.9. Beskæftigelsesfrekvenser for 60-64-årige kvinder i de nordiske lande, 2000-2020



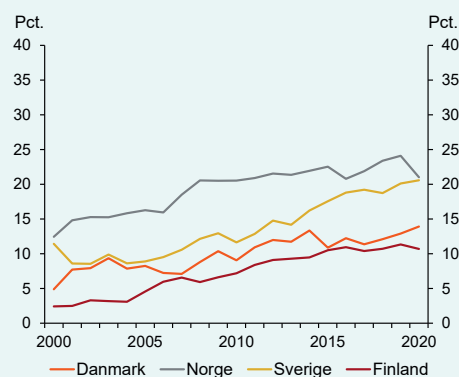
Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen viser andelen af beskæftigede i forhold til befolkningen.

Kilde: OECD.Stat, Labour Force Statistics.

Figur 4.10. Beskæftigelsesfrekvenser for 65-69-årige mænd i de nordiske lande, 2000-2020



Figur 4.11. Beskæftigelsesfrekvenser for 65-69-årige kvinder i de nordiske lande, 2000-2020



Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen viser andelen af beskæftigede i forhold til befolkningen.

Kilde: OECD.Stat, Labour Force Statistics.

4.2 Tilbagetrækning sammenholdt med levetid

Der er fortsat betydelig forskel på, hvor længe personer fra den samme fødselsårgang lever, selvom forskelle på tværs af hele befolkningen er mindsket over tid, *jf. kapitel 3*. Forskelle i middellevetiden inden for generationer er i høj grad relateret til forskelle i risikofaktorer som kost, rygning, alkohol og motion (de såkaldte KRAM-faktorer) – særligt rygning og alkohol forklarer en stor del af forskellen i dødelighed.⁶ KRAM-faktorerne påvirker ikke nødvendigvis sandsynligheden for nedsat arbejdsevne i samme grad som sandsynligheden for tidlig død – fx nedsætter rygning en persons sandsynlighed for at leve længe væsentligt, men har ikke nødvendigvis samme effekt på arbejdsevnen, hvis de ryge-relaterede sygdomme først indtræffer efter pensionsalderen. En nedsættelse af arbejdsevnen er grundlaget for tilkendelse af senior- og førtidspension.

Tilbagetrækning før folkepensionsalderen via en af de førtidige tilbagetrækningsordninger kan bidrage til større retfærdighed inden for generationer, hvis det i højere grad er personer, som kan forvente at leve kortest, der forlader arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen via en offentlige ydelse.

Kommissionen har i sit arbejde lagt vægt på, at pensionssystemet skal ses som et samlet system inklusiv de førtidige ordninger. Når folkepensionsalderen forhøjes, kan de førtidige tilbagetrækningsordninger bidrage til at sikre et af Kommissionens grundlæggende principper, *jf. kapitel 1*, om at antallet af leveår tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet med offentlige ydelser er nogenlunde lige fordelt på tværs af individer inden for en generation.

En opgørelse af restlevetidens gennemsnitlige sammensætning for uddannelsesgrupper peger på, at førtidspension og efterlønsordningen bidrager til at balancere fordelingen af arbejdsliv og pensionsperiode på tværs af uddannelse. Figur 4.12 og 4.13 viser restlevetiden (opgjort ved dødeligheder baseret på tværsnit) for 40-årige i 2018, opdelt på køn og uddannelse.⁷ Udgangspunktet er en betydelig forskel på tværs af uddannelsesgrupper, hvor 40-årige ufaglærte mænd i gennemsnit lever tre år kortere end faglærte mænd og syv år kortere end mænd med lange videregående uddannelser.

Når sammensætningen af restlevetiden betragtes, fremgår det dog, at 40-årige ufaglærte også i gennemsnit tilbringer væsentligt færre år af restlevetiden på arbejdsmarkedet sammenlignet med de andre uddannelsesgrupper. Således er den samlede restlevetid på pension (folkepension, førtidspension og efterløn) omtrent udlignet på tværs af uddannelsesgrupper for 40-årige mænd. Det skyldes, at ufaglærte mænd, som har den korteste forventede levetid, i højere grad kommer på førtidspension, mens faglærte mænd også i gennemsnit får forlænget perioden tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet af førtidspension og efterløn.

For kvinder ses et tilsvarende billede, men med et lidt større bidrag fra år på efterløn sammenlignet med mænd. I gennemsnit tilbringer 40-årige kvinder med lange videregående uddannelser omtrent to år mindre tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet sammenlignet med de øvrige uddannelsesgrupper, selvom perioden på folkepension er længere end for både ufaglærte og faglærte. De 40-årige kvinder

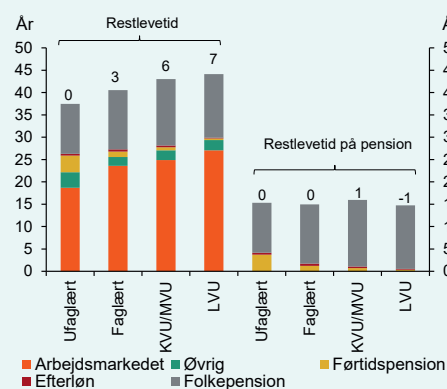
⁶ Juel og Koch (2013): Social ulighed i dødelighed i Danmark gennem 25 år: Betydningen af rygning og alkohol, *Statens Institut for Folkesundhed*.

⁷ Som beskrevet i kapitel 3, boks 3.8 er der empiriske udfordringer ved at måle levetid på tværs af uddannelsesgrupper pga. ændret uddannelsessammensætning. Det gælder særligt sammenligninger over tid og i mindre grad forskelle i et givent år, som her.

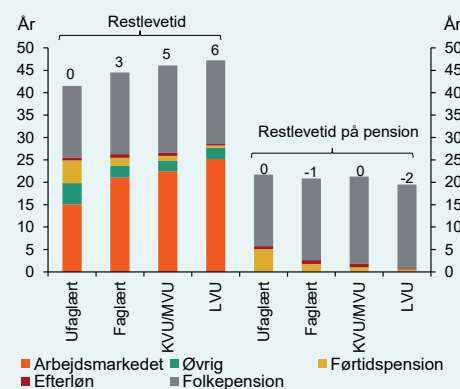
har generelt flere år tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet (fem til seks år) end mænd. Forskellene i restlevetid på arbejdsmarkedet er uddybet i appendiks 4.A.

Opgørelsen i figur 4.12 og figur 4.13 peger på, at de førtidige tilbagetrækningsordninger udgør et vigtigt fundament i det samlede pensionssystem. De skaber tryk om, at der bliver taget hånd om borgere, som af helbredsmæssige årsager ikke er i stand til at arbejde indtil folkepensionsalderen.

Figur 4.12. Forventet restlevetid for 40-årige mænd opdelt på status på tværs af uddannelse, 2018



Figur 4.13. Forventet restlevetid for 40-årige kvinder opdelt på status på tværs af uddannelse, 2018



Anm.: Der er anvendt følgende forkortelser: KVU: korte videregående uddannelser, MVU: mellemlange videregående uddannelser og LVU: lange videregående uddannelser. Restlevetid på pension dækker over perioder på førtidspension, efterløn og folkepension. Tallene over søjlerne viser forskellen i år til gruppen af ufaglærte. Restlevetid er beregnet på tværnsnitsdata som beskrevet i boks 3.7 i kapitel 3. Restlevetid opdelt på status er beregnet efter samme princip som sunde leveår (Sullivans metode, jf. boks 3A.1 i kapitel 3), hvor dødelighedstallene opdelt på uddannelsesgrupper kombineres med aldersspecifikke opgørelser over andelen på arbejdsmarkedet, førtidspension, efterløn, folkepension mv. Dødsfrekvenser og andele på de forskellige ordninger er i beregningen uddannelsesopdelt op til alder 98. Det bemærkes, at resultaterne er kvalitativt uændrede, hvis der ses på restlevetid for 50-årige eller 60-årige. Figurerne er også vist i kapitel 2.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Det bemærkes, at opgørelserne i figur 4.12 og 4.13 bygger på tværnsnitsdata og ikke er udtryk for årsagssammenhænge mellem uddannelse, overgange til førtidige ordninger og levetid, jf. også boks 3.8 i kapitel 3.⁸

Datagrundlaget for ovenstående analyse omfatter endnu ikke de relativt nye ordninger for seniorpension og tidlig pension. Det er derfor for tidligt at vurdere, i hvilket omfang de på tilsvarende vis vil bidrage til at kompensere for forskelle i restlevetid. Som beskrevet nedenfor har kriterierne for begge ordninger dog ligheder med hhv. førtidspension og efterløn, hvorfor det må forventes, at disse ordninger også kan bidrage til øget retfærdighed i længden på pensionsperioder inden for generationer.

⁸ Der vil fx være en underliggende tendens til, at personer med alvorlige medfødte sygdomme eller handicap af den årsag både bliver ufaglærte, kommer på førtidspension og i gennemsnit lever kort. Der er således væsentligt flere 40-årige ufaglærte på førtidspension, end det er tilfældet blandt de 40-årige i andre uddannelsesgrupper, jf. appendiks 4.A.

4.3 De fremtidige muligheder for tilbagetrækning før og efter folkepensionsalderen

Beslutningen om, hvornår den enkelte vil trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet og overgå til pensionisttilværelsen, afhænger af mange forskellige overvejelser. Ofte tages beslutningen i et samspil med egen og evt. ægtefælles/samlevers situation og ønsker, samt de muligheder, som pensionssystemet giver. Det er ikke alene økonomiske incitamenter, som spiller en rolle, men også overvejelser om fx helbred og nye interesser, og de nye muligheder og bekymringer, der åbnes for med en pensionisttilværelse, *jf. kapitel 2*.

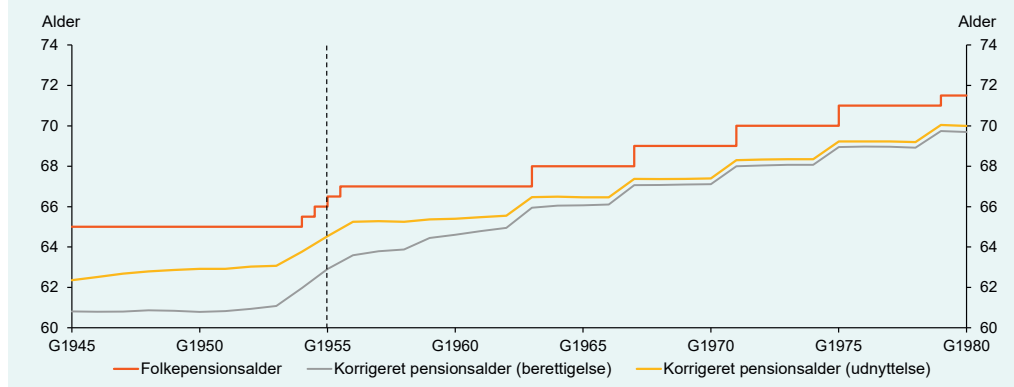
For en stor del af befolkningen udgør de førtidige tilbagetrækningsordninger vejen ind i pensionisttilværelsen. Det forventes, at seks ud af ti vil gøre brug af en førtidig tilbagetrækningsordning, inden de når folkepensionsalderen i 2025.⁹ Derfor er det mest retvisende også at tage højde for de førtidige tilbagetrækningsordninger, når systemets egentlige pensionsalder betragtes. Dette kan gøres ved at beregne en korrigeret pensionsalder, som tager højde for pensionssystemets mulighed for tidligere tilbagetrækning.

Den korrigerede pensionsalder tager højde for førtidig tilbagetrækning ved at beregne et vægtet gennemsnit af årgangens pensionsalder, hvor andelen af årgangen som trækker sig på en førtidig tilbagetrækningsalder, indgår i gennemsnittet med den lavere førtidige tilbagetrækningsalder. Personer, der gør brug af en visitationsbaseret ordning indgår med den alder, hvor de første gang gør brug af ordningen – givet, at de først gør brug af ordningen efter de er fyldt 50 år. De rettighedsbaserede ordninger kan indgå i korrektionen på to måder: enten ved den tidligst mulige alder, som der gives ret til, eller ved den faktiske alder hvorfra tilbagetrækningsordningen benyttes.

Figur 4.14 viser udviklingen i de korrigerede pensionsalder sammen med udviklingen i folkepensionsalderen. Blandt de ældre årgange havde mange ret til en femårig efterlønperiode, hvilket betød, at den berettigelseskorrigerede pensionsalder var knap 61 år, hvilket er ca. fire år lavere end folkepensionsalderen. Til gengæld var der mange af de efterlønberettigede, som ikke eller kun delvist udnyttede deres efterlønret. Dermed var den udnyttelseskorrigerede pensionsalder betydeligt højere på omkring 63 år. For de yngre årgange indsnævres forskellen mellem den berettigede og udnyttelseskorrigerede pensionsalder. Dette afspejler en forventet stigning i andelen af personer, som opnår ret til tidlig pension og også benytter retten, hvilket bl.a. skal ses i lyset af den stigende pensionsalder.

Forskellen mellem de korrigerede pensionsalder og folkepensionsalderen forventes at falde frem mod årgang 1965, hvorefter forskellen forventes at være svagt stigende fra 1,5-2 år for årgang 1965 til 2-2,3 år for årgang 1980. Den svage stigning afspejler, at flere forventes at benytte de visitationsbaserede tilbagetrækningsordninger, i takt med at pensionsalderen stiger. Modsat forventes det stigende uddannelsesniveau samt de voksende pensionsformuer at øge både beskæftigelsen og graden af selvpensionering, og derved afdæmpes stigningen i den samlede andel af årgangene, som fremadrettet forventes at gøre brug af førtidige tilbagetrækningsordninger.

⁹ Dette tal afviger fra andelen i figur 4.15 nedenfor, da de seks ud af ti er målt, når personer når folkepensionsalderen, mens figur 4.15 refererer til tre år før folkepensionsalderen.

Figur 4.14. Folkepensionsalderen samt korrigerede pensionsaldrer over årgange

Anm.: Den stiplede linje angiver overgang fra historisk til fremskrevet data. Figuren illustrerer folkepensionsaldersgrænsen over årgange samt to korrigerede aldersgrænser, som på forskellig vis tager højde for førtidig pensionering. Begge korrektioner medregner andelen, som efter at være fyldt 50 år overgår til en visitationsbaseret ordning (førtidspension og seniorenpension). De korrigerede aldersgrænser er 1) korrigeret for berettigelse, dvs. at andelen, som er berettiget til efterløn/tidlig pension, indgår i beregningen med en lavere mulig pensionsalder (et til fem år før folkepensionsalderen), 2) korrigeret for udnyttelse, dvs. at andelen som udnytter deres ret til tidligere tilbagetrækning på efterløn eller tidlig pension indgår i beregningen med deres faktiske tilbagetrækningsalder.

Kilde: Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

I det følgende præsenteres Kommissionens perspektiver på mulighederne for tilbagetrækning før og efter folkepensionsalderen, hvilket danner baggrund for Kommissionens beslutning om ikke at anbefale reformer af eksisterende eller nye ordninger på dette område.

Tilbagetrækning før folkepensionsalderen

De førtidige tilbagetrækningsordninger består af førtidspension, efterløn, seniorenpension og tidlig pension og sikrer "exit-ruter" fra arbejdsmarkedet for dem, der ikke kan arbejde helt til folkepensionsalderen. Ordningerne kan opdeles i to typer. Den første type er visiterede ordninger, som er bundet op på en faglig vurdering af den enkeltes arbejdsevne. Førtidspension og seniorenpension er visiterede ordninger. Den anden type ordning er rettighedsbaserede ordninger, som ikke kræver visitation og individuel vurdering, men tildeles ud fra objektivt konstaterbare krav. Efterløn og tidlig pension er rettighedsbaserede ordninger. De førtidige tilbagetrækningsordninger er beskrevet yderligere i boks 4.3.

Der sker betydelig modregning i de førtidige tilbagetrækningsydelse som følge af arbejdsindkomst/lønarbejde. Fx nedsættes tidlig pension med 64 pct. af arbejdsindkomsten, hvis arbejdsindkomsten er over et bundfradrag på 24.700 kr. årligt før skat (2022-niveau). På efterløn har man ret til at have lønarbejde i ubegrænset omfang, men der sker fradrag i efterlønnen time for time, jf. boks 4.3. Incitamentet til beskæftigelse i de førtidige tilbagetrækningsordninger er dermed yderst begrænset, hvilket er hensigtsmæssigt, da ordningerne er tænkt målrettet personer, som ikke kan arbejde helt til folkepensionsalderen. Hvis der ikke var betydelig modregning som følge af arbejdsindkomst/lønarbejde ville man risikere, at ordningerne blev for attraktive for personer, som kan arbejde.

Boks 4.3. De førtidige tilbagetrækningsordninger**Førtidspension**

Førtidspension efter den nye ordning (tilkendt fra og med 1. januar 2003) er en ordning, som man skal visiteres til. Man kan tilkendes førtidspension, hvis ens arbejdsevne er væsentlig og varigt nedsat. Derudover skal man som hovedregel være fyldt 40 år, men der er mulighed for undtagelser. Nedsættelsen af arbejdsevnen skal være af et sådant omfang, at man uanset mulighederne for støtte efter den sociale eller anden lovgivning, herunder beskæftigelse i fleksjob, ikke er eller kan blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde. Retten til førtidspension vurderes af borgerens kommune, og man skal som udgangspunkt have deltaget i et ressourceforløb, inden der kan tilkendes førtidspension. I vurderingen af borgerens arbejdsevne indgår forskellige forhold, fx uddannelse, erfaring på arbejdsmarkedet og helbredsmaessige forhold.

Ydelsen på førtidspension er 19.360 kr. pr. måned for enlige og 16.457 kr. pr. måned for ægtefæller/samlevende (2022-niveau).

For førtidspensionister på den nye ordning modregnes førtidspensionen med personlig indkomst og en evt. ægtefælles/samlevers samlede indtægter. Som enlig kan man have en indtægt på 82.600 kr. om året (før skat, 2022-niveau) inden førtidspensionen sættes ned, mens ægtefæller/samlevende må have en indtægt på op til 131.100 kr. om året (før skat, 2022-niveau). Med *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)* afskaffes modregning som følge af ægtefælle/samlevers arbejdsindkomst.

Seniorpension

Seniorpension er en ordning, som man skal visiteres til og kan tilkendes personer, der højst er seks år fra folkepensionsalderen, har haft en langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet svarende til sammenlagt mindst 20-25 års beskæftigelse og har en arbejdsevne, der er varigt nedsat til højst 15 timer om ugen (18 timer fra 2024). Arbejdsevnen opgøres i forhold til seneste job. Afgørelserne om tilkendelse eller afslag træffes af Seniorpensionsenheden.

Seniorpensionen har samme ydelsesniveau som førtidspensionen på 19.360 kr. pr. måned for enlige og 16.457 kr. pr. måned for ægtefæller/samlevende (2022-niveau).

Der gælder de samme modregningsregler som følge af arbejdsindkomst som for førtidspension på ny ordning.

Efterløn

Efterløn er en rettighedsbaseret ordning. For at være berettiget til efterløn er der en række krav, man skal leve op til. Man skal bl.a. være medlem af en a-kasse og som hovedregel have indbetalt bidrag til efterlønsordningen siden en alder på 30 år og i sammenlagt 30 år. For personer, der er født før 1976, er kravet til indbetaling af bidrag lempeligere. Ligeledes kan man først overgå, når man er nået efterlønsalderen. Efterlønsalderen er siden 2014 gradvist blevet forhøjet, og den er 64 år, når forhøjelsen er fuldt indfaset i 2023. Efterfølgende vil efterlønsalderen følge udviklingen i folkepensionsalderen, således at efterlønsalderen er tre år før folkepensionsalderen.

Boks 4.3. (fortsat) De førtidige tilbagetrækningsordninger

Ydelsesniveauet på efterløn svarer til det beløb man kan modtage i dagpenge i tilfælde af ledighed. Ydelsesniveauet er maksimalt 19.351 kr. pr. måned (2022-niveau). Det er muligt at have lønarbejde i ubegrænset omfang, men der sker fradrag i efterlønnen time for time. Efterlønnens timesats er efter fradrag for pensioner.

Pensionsopsparing nedsætter ligeledes efterlønnen. Reduktionen sker på baggrund af en beregnet opgørelse af personens pensionsordninger. Den beregnede værdi findes ved, at pensionsordninger med løbende livsvarig udbetaling opgøres med 80 pct. af udbetalingsværdien ved efterlønsalderen. Alle andre pensionsordninger opgøres med 5 pct. af depotværdien (opsparingens størrelse) ved efterlønsalderen.

Efterlønnen nedsættes med et beløb, der svarer til 80 pct. af den årlige beregnede pensionsværdi af pensionerne. En pensionsformue på fx 1 mio. kr. vil nedsætte den månedlige efterlønsydelse med ca. 3.300 kr. Efterlønnen er fuldt aftrappet ved en beregnet årlig værdi af pensionerne på ca. 290.000 kr. (2022-niveau), hvilket svarer til en pensionsformue på ca. 5,8 mio. kr.

Tidlig pension

Tidlig pension er en rettighedsbaseret ordning. Det er muligt at overgå til tidlig pension i henholdsvis et, to eller tre år før folkepensionsalderen, hvis man har henholdsvis 42, 43 eller 44 års anciennitet på arbejdsmarkedet, når man er 61 år. Anciennitetskravet for tidlig pension er baseret på, hvor mange år man har været på arbejdsmarkedet. Ancienniteten optjenes fra det fyldte 16. år og frem til seks år (syv år for visse årgange) før folkepensionsalderen. Alderen for opgørelse og antallet af år vil følge udviklingen i folkepensionsalderen. Desuden skal borgeren have en aktuel tilknytning til arbejdsmarkedet gennem beskæftigelse eller medlemskab af en a-kasse i en sammenhængende periode på ni måneder i perioden 12-3 måneder før overgang til tidlig pension.

Man kan maksimalt modtage 13.700 kr. pr. måned i tidlig pension (2022-niveau). Der er et bundfradrag på arbejdsindkomst på 24.700 kr. årligt (2022-niveau), hvorefter ydelsen nedsættes med 64 pct. af indkomsten, som overstiger 24.700 kr.

Tidlig pension nedsættes ligeledes ved pensionsopsparing. Reduktionen sker på baggrund af en beregnet pensionsværdi.

Den beregnede pensionsværdi findes efter samme regler, som gælder for efterløn. Hvis denne overstiger et bundfradrag på 102.900 kr. (2022-niveau), svarende til en pensionsformue på godt 2 mio. kr., nedsættes tidlig pension krone for krone. Tidlig pension er fuldt aftrappet ved en beregnet pensionsværdi på 264.880 kr. (2022-niveau), hvilket svarer til en pensionsformue på ca. 5,3 mio. kr.

Anm.: Fleksydelse og seniorjob giver mulighed for førtidig tilbagetrækning på lignende vilkår som efterløn. Ligeledes giver tjenestemandspension mulighed for førtidig tilbagetrækning. Disse ordninger er ikke beskrevet i denne boks.

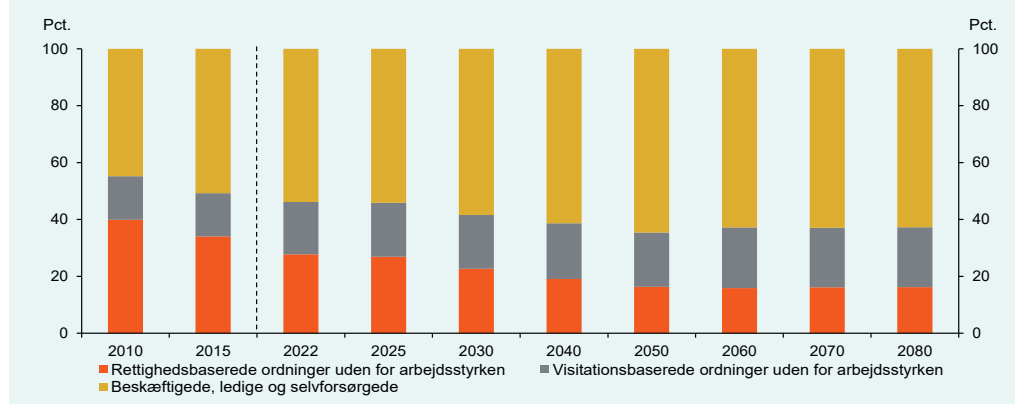
Historisk set er der sket en udvikling i anvendelsen af de to typer af tidlige tilbagetrækningsordninger, og denne udvikling forventes at fortsætte fremover. Andelen, som trækker sig førtidigt på en rettighedsbaseret ordning, er faldet, og forventes at falde fremover, jf. figur 4.15. Dette skyldes særligt, at reformer af efterlønnen har gjort ordningen mindre attraktiv, samtidigt med, at der er givet mulighed

for skattefri udmeldelse. Tidlig pension forventes fremover delvist at kompensere for faldet i benyttelsen af efterlønsordningen, men samlet set forventes andelen på rettighedsbaserede ordninger at falde.

Omvendt er andelen, som trækker sig på en visitationsbaseret ordning, steget, og denne tendens forventes også at fortsætte. Den voksende andel af danskere på førtidspension fremover afspejler, at den stigende pensionsalder både øger perioden, hvor de ældre forventes at vedblive at være på førtidspension, og også medfører en stigende udnyttelse af førtidspension/seniorpension på aldrene lige før folkepensionsalderen.

Samlet set forventes brugen af førtidige tilbagetrækningsordninger målt tre år før folkepensionsalderen (visiteret og rettighedsbaseret i alt) at falde fremover, på trods af en stigende folkepensionsalder. Forventningen afspejler en antagelse om, at fremtidige generationer i stigende grad vil være i beskæftigelse op til folkepensionsalderen eller alternativt selvfinansiere en førtidig tilbagetrækning. Dette skal bl.a. ses i lyset af det stigende uddannelsesniveau, de voksende pensionsformuer og at vilkårene for førtidig tilbagetrækning samlet set er blevet lidt mindre gunstige. Sidstnævnte er en samlet virkning af en mere lempelig adgang til de førtidige tilbagetrækningsordninger med indførelsen af seniorpension og tidlig pension, men omvendt mindre gunstige vilkår for efterlønsordningen og skærpet adgang til førtidspension.

Figur 4.15. Arbejdsmarkedstilknytning blandt generationer tre år fra folkepensionsalderen – historisk og i fremskrivninger



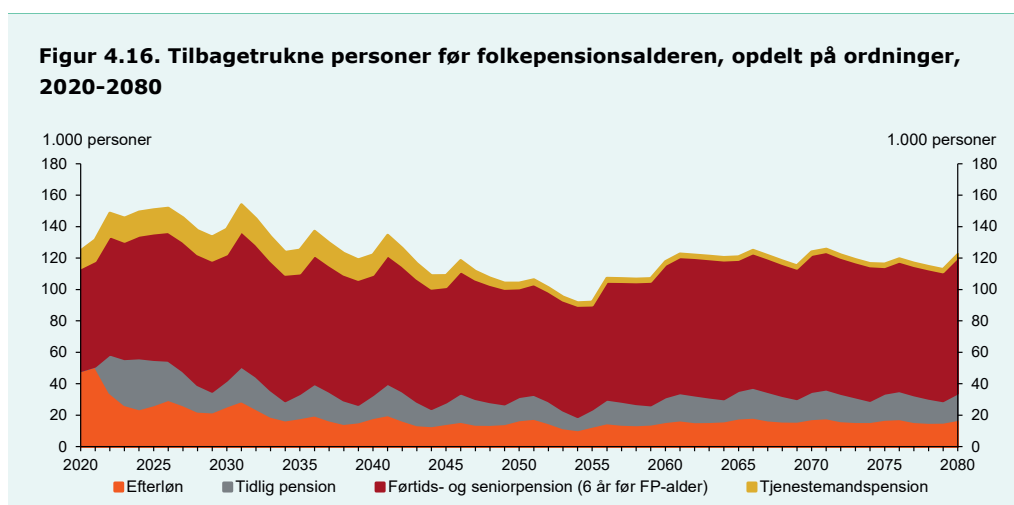
Anm.: Den stiplede linje angiver overgang fra historisk til fremskrevet data. Visitationsbaserede ordninger inkluderer førtidspension, seniorpension, ressource- og jobafklaringsforløb. Rettighedsbaserede ordninger inkluderer efterløn, tidlig pension, tjenestemænd og fleksydelse. Figuren fremgår også af kapitel 2.

Kilde: Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025*.

Udviklingen i det samlede antal på førtidige tilbagetrækningsordninger dækker over en række forskydninger mellem ordningerne. Figur 4.16 viser fremskrivningen af antal personer på de enkelte ordninger før folkepensionsalderen. Udviklingen i antal personer skal ses i lyset af, at befolkningen forventes at vokse med knap en million personer frem mod 2080 – heraf vil omkring halvdelen af stigningen dog være personer over 80 år. Samtidigt er den nuværende levetidsindeksring af pensionsalderne lagt til grund for fremskrivningen.

Antallet af efterlønsmodtagere skønnes at falde markant i perioden, fra knap 50.000 personer i 2020 til omkring 15.000 personer fra 2050 og frem. En del af faldet skal ses i lyset af indførelsen af tidlig pension, som kan være mere fordelagtig, hvis en person er berettiget til begge ordninger. Antallet af personer på tidlig pension skønnes at udvikle sig fra knap 30.000 personer i 2025, hvorefter antallet omtrent svarer til antallet på efterløn. Fremskrivningen af tidlig pension bygger på beregningsforudsætningerne, før ordningen trådte i kraft, og er derfor behæftet med betydelig usikkerhed.

Antallet af førtids- og seniorenpensionister skønnes at vokse fra ca. 65.000 i 2020 til godt 80.000 personer i 2030, hvis der alene medregnes personer seks år før den i året gældende folkepensionsalder. I fremskrivningen følger antallet herefter den demografiske udvikling med udsving påvirket af forhøjelser af folkepensionsalderen.



Anm.: Antallet af førtidspensionister (seks år før FP-alder) angiver antallet af førtidspensionister i aldersgrupperne, som ligger seks år før den i året gældende folkepensionsalder. Grupperne inkluderer også beskæftigede ydelsesmodtagere.

Kilde: Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025*.

Ovenstående peger samlet set på, at de nuværende førtidige tilbagetrækningsordninger i dag bruges af mange, hvilket også er forventningen fremover. Det gradvise fald i særligt rettighedsbaserede ordninger fremover vil bidrage til at øge beskæftigelsen blandt seniorer. Samtidig ser det ud til, at de nuværende førtidige tilbagetrækningsordninger – særligt førtidspension – bidrager til at skabe mere lighed i antallet af år tilbagetrukket på en offentlig ydelse.

Kommissionen anbefaler derfor ikke ændringer eller nye førtidige tilbagetrækningsordninger. Det skal også ses i lyset af, at der siden nedsættelsen af Kommissionen er blevet indført en ordning for tidlig pension, og at ordningen for seniorenpension er blevet justeret. Det er endnu for tidligt at vurdere virkningerne af de nye ordninger. Hvis der senere viser sig behov for at skrue op eller ned for adgangen til førtidig tilbagetrækning, vil der desuden være mulighed for at justere kriterierne i begge ordninger.

Tilbagebetaling efter folkepensionsalderen

Som beskrevet i kapitel 1 (pensionsprincip 4) finder Kommissionen, at det danske pensionssystem bør være indrettet, så det bedst muligt understøtter, at de seniorer, der kan og vil fortsætte med at arbejde, også gør det. Det bør altid kunne betale sig at arbejde – også efter folkepensionsalderen.

I det nuværende pensionssystem er der grundlæggende tre forskellige instrumenter, som sigter mod at øge de økonomiske incitamenter til beskæftigelse efter folkepensionsalderen. Det første instrument er dels et betydeligt bundfradrag på 348.700 kr. efter AM-bidrag (2022-niveau) inden arbejdsindkomsten fører til modregning af grundbeløbet, og dels et fradrag i arbejdsindkomsten på 122.004 kr. efter AM-bidrag, før denne indgår i modregning af pensionstillægget og fører til nedsættelse af den personlige tillægsprocent og dermed nedsættelse af tillægsydelse som ældrecheck, helbredstillæg og varmetillæg. Det andet instrument er muligheden for opsat pension, hvis antallet af beskæftigede timer overstiger 750 på et år (svarende til ca. 15 timer pr. uge). Konkret betyder opsat pension, at man fortsætter med at arbejde og udskyder udbetalingen af folkepensionen. I den periode, hvor pensionsudbetalingen er udskudt, optjenes en venteprocent, som benyttes til at beregne, hvor meget folkepensionen forhøjes med, når udbetalingen påbegyndes. Det tredje instrument er en seniorpræmie for arbejde hhv. første og andet år efter pensionsalderen. Præmien udløses ved et beskæftigelsesomfang på over 1.560 timer pr. år (svarende til ca. 30 timer pr. uge). Appendix 4B indeholder en detaljeret beskrivelse af reglerne for bundfradrag, opsat pension og seniorpræmien.

Med *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)* afskaffes modregning af egen arbejdsindtægt i folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg. Med aftalen bliver modregning som følge af partners arbejdsindkomst i social pension ligeledes afskaffet. Samlet set styrker det incitamentet til beskæftigelse og er en betydelig forenkling i forhold til pensionistens beslutning om at blive på arbejdsmarkedet. Dette uddybes i afsnit 4.5.

Fremover vil der således ikke være nogen modregning i grundbeløb eller pensionstillæg som følge af egen eller partners arbejdsindkomst. Dvs. at den enkelte pensionist kan arbejde i et ubegrænset omfang og samtidig hæve sin folkepension uden nogen bekymringer om modregning. Tilbage er opsat pension og seniorpræmien, som er specifikke instrumenter, der sigter mod at øge de økonomiske incitamenter til beskæftigelse efter folkepensionsalderen.

Ordningen for opsat pension giver mulighed for at udskyde udbetalingen af folkepensionen ad to omgange i sammenlagt ti år.¹⁰ Det er forventningen, at afskaffelsen af modregning af egen arbejdsindtægt vil nedbringe tilslutningen til opsat pension, da den enkelte pensionist kan arbejde uden at bekymre sig om modregning. Ordningen vil dog ikke blive gjort helt overflødig, da nogle grupper (fx topskatteydere) fortsat vil have gavn af muligheden for opsat pension.

Seniorpræmien blev indført med *Aftale om finansloven for 2019 (2018)* for at tilskynde personer, der når folkepensionsalderen, til at blive et år mere på arbejdsmarkedet. Med *Aftale om ret til seniorpen-*

¹⁰ Frem til d. 1. september 2017 har pensionister skullet søge om opsætning, før de vidste, om de levede op til kravet. Dette blev ændret, så der nu også kan ydes opsat pension med tilbagevirkende kraft til de folkepensionister, som fortsætter med at arbejde ud over folkepensionsalderen og opfylder beskæftigelseskravet. Personer, der arbejder i et tilstrækkeligt omfang, kan således vente med at indgive ansøgning om opsat pension til de ønsker at overgå til folkepension. Ansøgning om opsat pension med tilbagevirkende kraft er muligt for personer, som nåede folkepensionsalderen d. 1. september 2017 eller senere. Man kan ikke ansøge om opsat pension med tilbagevirkende kraft for en periode, hvor der allerede er udbetalt folkepension.

sion for nedslidte (2019) blev seniorpræmien det første år efter folkepensionsalderen forhøjet og udbygget med en mindre seniorpræmie det andet år efter folkepensionsalderen. Seniorpræmien udgør i dag en skattefri udbetaling som engangsbeløb på 44.221 kr. (2022-niveau) det første år efter folkepensionsalderen og 26.332 (2022-niveau) det andet år efter folkepensionsalderen. Som lønmodtager sker udbetalingen helt automatisk kort tid efter optjeningsperioden er gennemført, såfremt man har arbejdet mindst 1.560 timer i løbet af hhv. det første og andet år efter, folkepensionsalderen er nået.

Seniorpræmien blev indført med virkning for årgange, der nåede folkepensionsalderen fra og med 2019, dvs. personer født i 1954 eller senere. Første udbetaling skete i andet halvår 2020, hvor knap 3.600 personer fik udbetalt seniorpræmien, jf. tabel 4.1. Siden indførelsen og frem til november 2021 har i alt 7.140 personer fået udbetalt førsteårspræmien og 1.030 personer har fået udbetalt andetårspræmien. Det er endnu for tidligt at basere et skøn for beskæftigelsesvirkningen af indførelsen af seniorpræmien på et observeret empirisk grundlag. Dertil blev beskæftigelseskravet for seniorpræmien også lempet til 1.040 timer i perioden marts-juni 2020 for personer fyldt 65,5 år fra juli-december 2019 på grund af corona-krisen.

Kommissionens syn på ordningerne for opsat pension og seniorpræmien uddybes i afsnit 4.5.

Tabel 4.1. Antal personer med udbetalt seniorpræmie frem til november 2021

Udbetalingsmåned	Førsteårspræmie	Andetårspræmie	I alt
September 2020	840	.	840
Oktober 2020	840	.	840
November 2020	1.000	.	1.000
December 2020	920	.	920
Januar 2021	1.000	.	1.000
Februar 2021	960	.	960
Marts 2021	30	.	30
April 2021	10	.	10
Maj 2021	.	.	.
Juni 2021	.	.	.
Juli 2021	.	.	.
August 2021	.	.	.
September-november 2021	1.560	1.030	2.590
I alt	7.140	1.030	8.170

Anm.: Seniorpræmie for månederne september 2021 og oktober 2021 er udbetalt i november 2021, grundet en omlægning af udbetalingssystemet i ATP. Måneder med under tre observationer er ikke vist som følge af et databeskyttelseshensyn. Antallet er afrundet til nærmeste ti personer. Der er udbetalt seniorpræmie i et beskedent omfang i perioden marts-august 2021 grundet den stigende pensionsalder fra 65,5 til 66 år pr. 1. januar 2020.

Kilde: ATP's SAL løsning og egne beregninger.

4.4 Overvejelser om differentieret pensionsalder

I det følgende præsenteres Kommissionens perspektiver på muligheden og behovet for nye ordninger for differentieret pensionsalder, hvilket danner baggrund for Kommissionens beslutning om ikke at anbefale reformer af eksisterende eller nye ordninger på dette område.

Anciennitetsbaserede ordninger for tidligere tilbagetrækning

Det danske offentlige pensionssystem bygger på et princip om, at niveauet for offentlige pensioner i pensionsalderen ikke afhænger af indkomst i arbejdslivet, og at forskelle i indkomst i arbejdslivet derfor ikke overføres til pensionstilværelsen for så vidt angår de offentligt betalte pensioner. Faktisk udgør det offentlige danske pensionssystem i nogen grad indkomstforskellene fra arbejdslivet, da en stor del af de offentlige pensioner er faste eller indkomstmålttede, *jf. kapitel 2*. Dette er forskelligt fra det såkaldte Bismarckske system, hvor arbejdsomfang og indkomst i arbejdslivet er bestemmende for niveauet for pensionsydelse i alderdommen, ofte via en form for pointsystem, hvor både arbejde og fx uddannelse eller barsel kan tælles med. Tyskland, og en del af Kontinentaleuropa, har denne form for anciennitetsbaseret system.

Danmark har en mindre grad af det anciennitetsbaserede princip i de førtidige ordninger for efterløn og tidlig pension i den forstand, at retten til ydelser på disse ordninger afhænger af anciennitet på arbejdsmarkedet. Ret til efterløn afhænger som hovedregel af indbetalinger til ordningen siden en alder på 30 år og i sammenlagt 30 år, og ret til tidlig pension afhænger af det samlede antal år på arbejdsmarkedet op til seks år før folkepensionsalderen. Ud over ordninger med mindre elementer af anciennitetsbaserede principper, som for eksempel disse ordninger, ville et egentligt anciennitetsbaseret system for de offentlige pensioner i Danmark være en stor omlægning af systemet og udgøre en ændring af de grundlæggende principper, der gælder i dag. De grundlæggende egenskaber ved anciennitetsbaserede pensionssystemer er skitseret i boks 4.4.

Boks 4.4. Grundlæggende egenskaber ved anciennitetsbaserede modeller for pension

- Arbejdsmarkedsdeltagelse gennem livet afspejles i pensionsalderen og/eller -ydelsen, hvilket kan opfattes som retfærdigt.
- Anciennitetsbaserede ordninger tager ikke hensyn til behovet for tilbagetrækning (hvad angår arbejdslevne) modsat visiterede ordninger.
- Et stærkere link mellem arbejdsmarkedsdeltagelse/-indkomst og pensionsudbetalinger kan øge incitamentet til arbejdsudbud og pensionsopsparing sammenlignet med et skattefinansieret system med en ensartet (flad) eller indkomstgraderet pensionsudbetaling.
- Et stærkere link mellem arbejdsmarkedsdeltagelse/-indkomst og pensionsudbetalinger gør også, at indkomstforskelle i arbejdslivet i højere grad overføres til indkomstforskelle i pensionsalderen, dvs. at der er mindre omfordeling sammenlignet med et skattefinansieret system med en ensartet (flad) eller indkomstgraderet pensionsudbetaling.
- Anciennitetsbaserede ordninger skal baseres på observerbare kriterier, fx antal arbejdstimer, med risiko for ikke at ramme de personer, som ordningen var tiltænkt. Der skal fx tages stilling til, om tid på barsel, sygeorlov, under uddannelse, mv. skal tælles med som anciennitet.
- En fælles pensionsalder er normdannende for tilbagetrækningsbeslutningen. Studier viser, at en højere folkepensionsalder eller højere førtidig pensionsalder fører til højere tilbagetrækningsalder. En anciennitetsbaseret model med fleksibel/differentieret pensionsalder vil formentlig føre til tidligere tilbagetrækning med negative effekter på arbejdsudbuddet og den finanspolitiske holdbarhed.

Nedsat pension efter samme principper som opsat pension

I det nuværende pensionssystem er der mulighed for at udskyde folkepensionen. Derved kan man fortsætte i arbejde efter pensionsalderen og opspare folkepension, således at man opnår en højere ydelse, når man senere vælger at gå på pension, *jf. afsnit 4.3*. Ordningen om opsat pension dækker både folkepensionens grundbeløb og pensionstillægget. Ordningen bidrager dermed til at sikre, at der er et økonomisk incitament til at arbejde efter folkepensionsalderen for dem, der kan.

Det danske pensionssystem giver ikke mulighed for, at man kan starte udbetalingerne af folkepension før pensionsalderen imod at få udbetalt en lavere ydelse, som det fx er tilfældet i andre nordiske landes pensionssystemer, *jf. boks 4.5*. At der ikke gives mulighed for en "nedsat" pension i det danske pensionssystem skal ses i lyset af de grundlæggende principper, som pensionssystemet er bygget op om. Her er et bærende princip, at det danske pensionssystem skal sikre et relativt højt forsørgelsesgrundlag for alle pensionister. Dette gælder også i årene op til folkepensionsalderen, hvor de eksisterende førtidige tilbagetrækningsordninger sikrer et rimeligt levegrundlag for dem, der har behov for at trække sig tidligere. Sammenlignet med andre nordiske lande bemærkes det også, at fx Sverige og Norge ikke har tilsvarende ordninger af et omfang som efterløn og tidlig pension.

Boks 4.5. Differentieret pensionsalder i Sverige og Norge

I Sverige og Norge er der ikke en officiel folkepensionsalder som i Danmark, derimod afhænger pensionsydelsen af personens alder på tilbagetrækningstidspunktet (en slags kombineret opsat og nedsat pension), der dog suppleres med en normal pensionsalder, hvorfra visse målrettede indkomster først bliver tilgængelige.

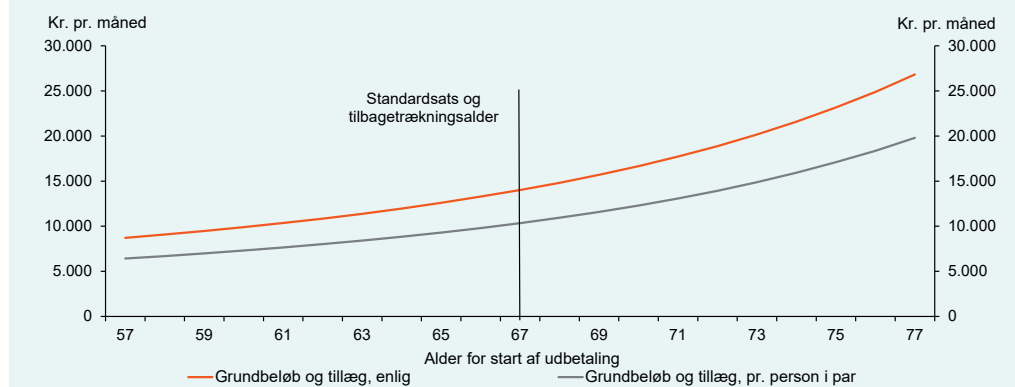
I det svenske system kan udbetaling af den indkomstbaserede offentlige pension tidligst påbegyndes fra alder 62 år i 2022, men vil stige til 63 år og 64 år i hhv. 2023 og 2026. Der er ingen øvre grænse for påbegyndelse af udbetalingerne. Samtidig er det muligt at fortsætte med at arbejde, efter at udbetalingen er påbegyndt uden modregning, og alderen for påbegyndt udbetaling kan således være forskellig fra alderen for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

I det norske system er det muligt at trække sig tilbage i et aldersvindue mellem 62 år og 75 år, hvor ydelsen fastsættes ud fra et aktuarisk fair princip baseret på valget af tilbagetrækningstidspunkt. Den normale pensionsalder er 67 år, hvorfra berettigelse til visse målrettede ydelser starter. Ligeledes er der krav om et vist niveau af pensionsbidrag gennem arbejdslivet for at have ret til at trække sig tidligt. Det betyder, at mænd i højere grad end kvinder har ret og benytter muligheden for tidlig tilbagetrækning på en lavere ydelse.

Både Sverige og Norge har valgt at indeksere pensionsydelsen til levetidsudviklingen, så pensionssystemernes holdbarhed sikres gennem en generel sænkning af de offentlige pensionsudbetalinger, hvis levetiden stiger og tilbagetrækningstidspunktet ikke følger tilstrækkeligt med op. Sverige har dog i 2021 vedtaget at indeksere minimumsaldersgrænserne til levetiden og indføre en vejledende pensionsalder (riktåldern).

Principielt kunne reglerne for opsat pension udvides til også at gælde parallelt for nedsat pension. Figur 4.17 viser et eksempel på konsekvenserne for folkepensionen for enlige og par med fuldt pensionstillæg. Der betragtes personer med ret til folkepension som 67-årige i 2022. I eksemplet illustreres nedsat pension ned til ti år før folkepensionsalderen og opsat pension op til ti år efter folkepensionsalderen. Hvis pensionen udskydes med fx fem år, øges det månedlige beløb fra 14.019 kr. og 10.347 kr. for hhv. enlige og pr. person i par til 18.882 kr. og 13.936 kr. – en stigning (venteprocent) på 35 pct. i samlet ydelse fra grundbeløb og pensionstillæg. En person, der tilsvarende fremrykker tilbagetrækningen med fem år til 62 år vil have en månedlig sats på 10.857 kr. og 8.013 kr. for hhv. enlige og pr. person i par – en reduktion på 23 pct. i ydelse sammenlignet med standardsatsen fra grundbeløb og pensionstillæg ved tilbagetrækning som 67-årig.

Figur 4.17 Eksempel på månedlig folkepension (grundbeløb samt fuldt pensionstillæg) fordelt på alder for start af udbetaling ved opsat/nedsat pension, 2022-niveau



Anm.: Baseret på satser for folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg i 2022 for personer født 1. juli 1955-31. dec 1955 (med ret til folkepension som 67-årige i 2022). Venteprocenten for opsat/nedsat pension er baseret på restlevetid i dødelighedstavler 2019:2020 fra Statistikbanken.

Kilde: Statistikbanken og egne beregninger.

Pensionssystemet indeholder en lang række tillægsydelser, fx ældrecheck og boligydelse, som er målrettet pensionisterne med de laveste indkomster og begrænset pensionsformue. Systemet er der- ved designet til at holde hånden under de pensionister, som ikke formår at forsørge sig selv, og til at supplere eventuelt lave indkomster, så alle pensionister har et rimeligt levegrundlag. Det sikrer, at der i Danmark er en lav andel af pensionister, som er i lavindkomstgruppen, og det betyder, at indkomstforskellene blandt pensionister i Danmark er lavere end forskellene blandt befolkningen generelt, *jf. kapitel 2*.

En politik om nedsat pension vil give mulighed for at trække sig tidligere imod at modtage en lavere pensionsydelse resten af livet. Hvis nedsat pension blev indført uden ændringer af det øvrige pensionssystem, ville det dog være dyrt for statskassen af primært tre grunde. For det første, hvis princippet om et rimeligt forsørgelsesgrundlag og de eksisterende supplerende pensionsydelser bevares sammen med nedsat pension, vil den samlede ydelse blive højere end blot den nedsatte folkepension. Det vil da være attraktivt for en del personer at trække sig før folkepensionsalderen. For det andet vil de fleste sammen med en nedsat pension påbegynde udbetaling af deres private pensioner. Når de private pensioner spredes ud over flere år, vil det give anledning til et højere pensionstillæg og evt. ældrecheck og tillægsydelser gennem pensionsalderen, da disse ydelser er indkomstregulerede. For det tredje vil nedsat pension netto forventes at have en negativ effekt på beskæftigelsen, hvilket har udgifter i form af tabte skatteindtægter.

Som alternativ til ovenstående eksempel, hvor den nedsatte pensionsydelse blot er folkepensionen fordelt over flere år, kunne den nedsatte folkepensionsydelse sænkes svarende til de øgede udgifter fra fx øgede tillægsydelser og mindre modregning i pensionstillægget. Dette ville dog have markante konsekvenser for indkomstforskellene blandt pensionister og bryde med det nuværende niveau for et rimeligt levegrundlag, som er fastsat for pensionister.

Samspillet med øvrige tilbagetrækningsordninger i Danmark vil gøre indførelsen af nedsat pension yderligere kompleks. Personer, der eksempelvis er berettiget til tidlig pension, efterløn eller seniorpension, må formodes at have ringe incitamenter til at vælge nedsat pension, da det vil have betydning for deres folkepension senere i livet. Således er det ikke klart, hvilken gruppe en ordning for nedsat pension eventuelt ville være tiltænkt, med mindre nogle af de eksisterende førtidige ordninger ændres eller afvikles.

Kommissionen har på baggrund af ovenstående mekanismer drøftet mulighederne for nedsat pension i en dansk kontekst og har valgt ikke at anbefale dette. Nedsat pension er i princippet en logisk forlængelse af den nuværende politik om opsat pension, og nedsat pension kunne potentielt give forbedrede muligheder for fleksibilitet hvad angår tidspunktet for tilbagetrækning og graden af tilbagetrækning (med mulighed for delvis tilbagetrækning). I praksis er det dog en politik, som er svært kompatibel med det eksisterende danske pensionssystem indretning og principper, og som ville kræve grundlæggende omlægninger af systemet. Det skyldes, at der i det nuværende system er ordninger og politikker, der kompenserer for lave indkomster, fx i form af tillægsydelse og progressiv skat, samt ordninger som allerede giver mulighed for tilbagetrækning før den fælles folkepensionsalder. Nedsat pension ville udgøre endnu en førtidig tilbagetrækningsordning, og der vurderes ikke at være et yderligere behov herfor, givet de eksisterende ordninger.

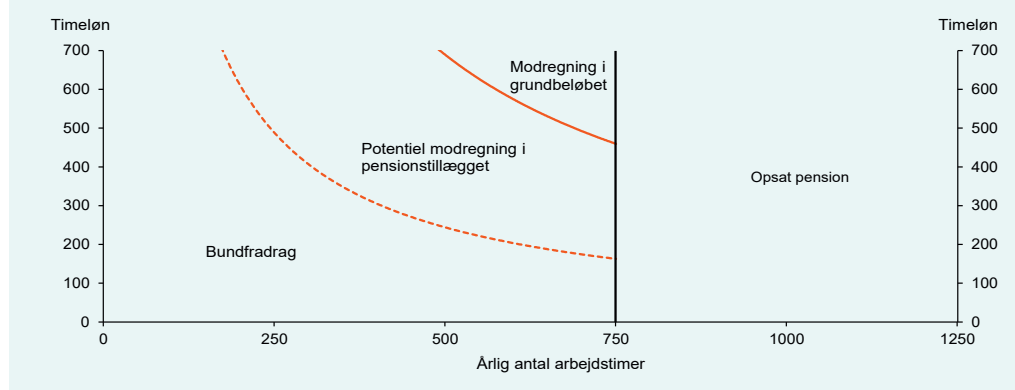
4.5 Et forenklet pensionssystem uden modregning af arbejdsindkomst

Der har tidligere været udtrykt bekymring for, at de nuværende regler for modregning af arbejdsindkomst i pensionsydelse er komplekse og i sig selv kan hæmme seniorers arbejdsudbud.¹¹ Med de nuværende regler gælder, at arbejde efter folkepensionsalderen ikke giver anledning til modregning af folkepensionen, hvis man har arbejdsindkomst på under 122.004 kr. (efter AM-bidrag) eller hvis man opsætter folkepensionen.

Figur 4.18 viser kombinationer af timeløn og antal arbejdstimer, der med hhv. bundfradraget og timegrænsen for opsat pension kan inddeles i tre felter. I feltet "bundfradrag" er arbejdsindkomsten under 122.004 kr. (efter AM-bidrag) og i feltet "opsat pension" er timetallet over 750 timer, hvilket i begge tilfælde betyder, at det er muligt at have arbejdsindtægt, uden at det fører til modregning i folkepensionen.

Felterne "Potentiel modregning i pensionstillægget" og "Modregning i grundbeløbet" angiver de kombinationer af timeløn og arbejdstimer, der kan give anledning til modregning og dermed til reduceret økonomisk incitament til beskæftigelse uden mulighed for opsat pension. Det fremgår af figuren, at for moderate timelønninger startende fra omkring 170 kr. i timen – og et beskæftigelsesomfang under 750 timer – kan der være modregning og risiko for et begrænset incitament til at arbejde (øget sammensatte marginalprocenter). Det bemærkes desuden, at bundfradraget på 122.004 kr. er fastholdt nominelt, hvilket betyder, at virkningen af fradraget er aftagende over tid.

¹¹ Se fx Seniortænketankens rapport.

Figur 4.18. Bundfradrag og opsat pension – sammenhæng mellem arbejdstimer og timeløn

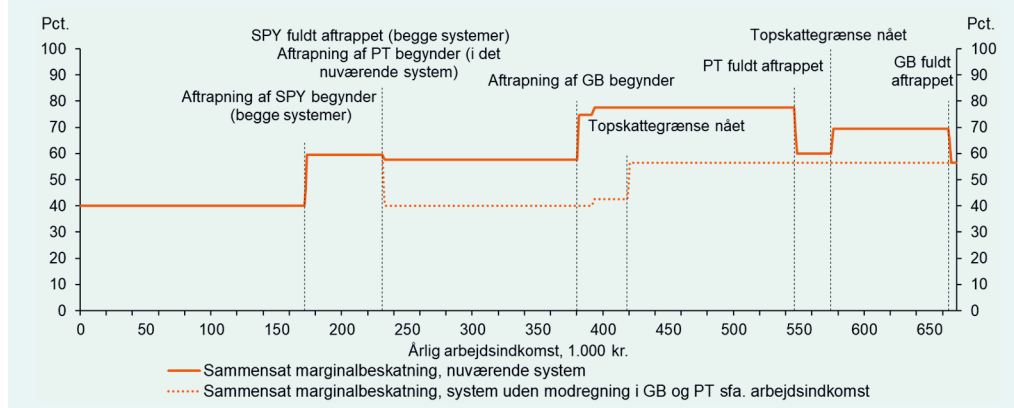
Anm.: Ud over bundfradraget for arbejdsindkomst er der et fradrag i pensionstillægget på 89.700 kr. (2022-niveau) for enlige og 179.700 kr. (2022-niveau) for par, hvilket betyder, at pensionister uden anden supplerende indkomst end arbejdsindkomst først oplever modregning i pensionstillægget ved en indkomst, der ligger over bundfradraget samt fradragsbeløbet for pensionstillægget. Det bemærkes, at området for modregning er blevet reduceret i de seneste år med forhøjelsen af bundfradraget fra 60.000 kr. til 100.000 kr. med *Aftale om finansloven for 2019 (2018)* og igen til det nuværende niveau på 122.004 kr. med *Aftale om ret til seniorpension for nedslidte (2019)*.

Kilde: Egne beregninger.

Kommissionen har i sit arbejde med beskæftigelsesincitamenter efter folkepension drøftet muligheden for et pensionssystem uden modregning i folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg som følge af egen og partners arbejdsindkomst. En afskaffelse af modregningen som følge af egen og partners arbejdsindkomst indebærer en betydelig forenkling i forhold til pensionistens beslutning om at blive på arbejdsmarkedet, samt betrykker den enkelte i, at det altid kan betale sig at arbejde, hvilket i sig selv kan have en positiv arbejdsudbudseffekt. Afskaffelsen styrker samtidig incitamentet til beskæftigelse mellem bundfradraget og muligheden for opsat pension, samt fjerner de høje sammensatte marginalprocenter på arbejdsindkomst, der kan opstå, hvis man ikke har benyttet sig af muligheden for opsat pension og ligger i indkomstintervallet, hvor der sker samtidig aftrapning af pensionstillægget og grundbeløbet, jf. figur 4.19. Det bemærkes, at topskattegrænsen i et system uden modregning i folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg nås ved en lavere årlig arbejdsindkomst end i det nuværende system. Det skyldes, at når man ikke modregnes i grundbeløbet og pensionstillægget som følge af egen arbejdsindkomst, så har man en højere samlet indkomst ved enhver given arbejdsindkomst (over 122.004 kr.) end i et system, hvor der sker modregning.¹²

¹² I det nuværende system er der et årligt bundfradrag på 122.004 kr. efter AM-bidrag, inden arbejdsindkomst indgår i beregning af pensionstillægget (og ældrechecken og øvrige tillægsydelse).

Figur 4.19 Typeeksempel på aftrapning og sammensat marginalprocent på arbejdsindkomst, enlig pensionist, 2022



Anm.: Der er anvendt følgende forkortelser: SPY: den supplerende pensionsydelse (ældrecheck), PT: pensionstillæg, GB: grundbeløb. I beregningerne er der ikke taget højde for formueforhold såsom rentefradrag, aktieindkomst mv., grøn check, mediecheck, boligforhold eller seniorpræmie. I illustrationen af den sammensatte marginalprocent er der desuden set bort fra mindre udsving. Der er taget udgangspunkt i en enlig pensionist uden anden supplerende indtægt end den angivne indtægt fra personligt arbejde. Det er i eksemplet forudsat, at den likvide formue er under formuegrænsen for udbetaling af den supplerende pensionsydelse (ældrechecken). Der er ved den sammensatte marginalprocent i det nuværende system taget udgangspunkt i de gældende regler for 2022, mens der ved den sammensatte marginalprocent i et system uden modregning i grundbeløb og pensionstillæg som følge af arbejdsindkomst er taget udgangspunkt i de gældende regler for 2022 samt afskaffelsen af modregning af egen arbejdsindtægt i folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg aftalt med *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)*. I den sammensatte marginalprocent indgår indkomstskat (efter personfradrag), AM-bidrag, kommuneskat og kirkeskat.

Kilde: Egne beregninger.

Kommissionen har noteret sig, at der med *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)* er indgået aftale om en:

- Afskaffelse af modregning som følge af partners arbejdsindkomst i social pension.
- Afskaffelse af modregning af egen arbejdsindtægt i folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg.

Dette ligger i fin forlængelse af de overvejelser Kommissionen har haft, og Kommissionen kan derfor bakke op om disse ændringer.

I et pensionssystem uden modregning af arbejdsindkomst har Kommissionen drøftet behovet for ordningerne for opsat pension og seniorpræmie. En afskaffelse af al modregning som følge af arbejdsindkomst og en afskaffelse af seniorpræmien vil betyde, at stærke seniorer behandles som andre arbejdsdygtige – også når de har nået folkepensionsalderen – hvilket har været Kommissionens sigtelinje i arbejdet med beskæftigelsesincitamenter. Dertil ville opsat pension i et system uden modregning af arbejdsindkomst kunne argumenteres for at være overflødig, og seniorer som valgte at fortsætte i arbejde kunne selv investere og forvalte den udbetalte folkepension.

Samlet set vil afskaffelserne af al modregning, seniorpræmie og opsat pension bidrage til en væsentlig forenkling af systemet og klare incitamenters til beskæftigelse. Imidlertid vurderes en afskaffelse af seniorpræmien og muligheden for opsat pension omtrent at ville modgå hele den positive arbejdsudbudsvirkning, der følger af en afskaffelse af modregning af arbejdsindtægt i folkepensionen.

Med *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)* er der tilvejebragt finansiering (uden for pensionsystemet) til at gennemføre en betydelig forenkling med afskaffelsen af modregning i folkepensionen som følge af egen og partners arbejdsindkomst.

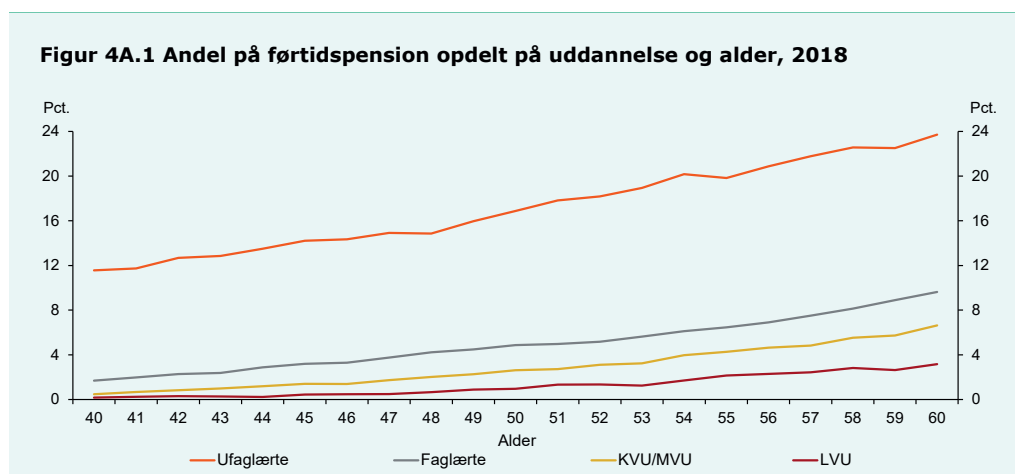
Det er dog fortsat Kommissionens vurdering, at en afskaffelse af ordningerne for opsat pension og seniorpræmie ville forenkle pensionssystemet. Dertil kommer, at Kommissionen er af den opfattelse, at både positiv og negativ særbehandling af ældre bør begrænses.

I det nuværende system tyder det på, at opsat pension bruges en del mindre, end hvad der ville være fordelagtigt for de arbejdende seniorer, *jf. appendiks 4C*. De skønnede positive beskæftigelsesvirkninger af opsat pension og seniorpræmien taler imidlertid, som nævnt, imod en afskaffelse, og Kommissionen finder på den baggrund ikke, at en opfordring til afskaffelse af disse ordninger skal indgå i anbefalingerne. Kommissionen noterer sig, at det endnu er for tidligt at basere et skøn for beskæftigelsesvirkningen af særligt seniorpræmien, men også til dels opsat pension på et observeret empirisk grundlag. Viser det sig på et senere tidspunkt, at virkningerne af opsat pension og seniorpræmien er betydeligt lavere, end hvad der er skønnet på det nuværende grundlag, vil Kommissionen opfordre til, at spørgsmålet om afskaffelse af seniorpræmien og muligheden for opsat pension overvejes på ny.

Appendiks 4A

Forskelle i restlevetid på arbejdsmarkedet

Der er i gruppen af ufaglærte en væsentligt højere andel, som kommer på førtidspension tidligt i livet. Det afspejler bl.a. personer med alvorlige medfødte sygdomme eller handicap. Den gennemsnitlige forventede periode tilbagetrukket på førtidige ordninger for ufaglærte i figur 4.12 og 4.13 dækker derfor over, at knap 12 pct. tilbringer hele perioden fra 40 år til folkepensionsalderen på førtidspension, *jf. figur 4A.1*.



Anm.: Der er anvendt følgende forkortelser: KVV: korte videregående uddannelser, MVV: mellemlange videregående uddannelser og LVU: lange videregående uddannelser.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Forskellene i restlevetiden på arbejdsmarkedet (de orange søjler i figur 4.12 og 4.13) for 40-årige i 2018 kan grundlæggende skyldes enten en forskel i dødeligheden (mellem 40 år og folkepensionsalderen) eller forskelle i tilbagetrækningstidspunktet fra arbejdsmarkedet. For 40-årige dominerer effekten fra forskelle i tilbagetrækningstidspunktet fra arbejdsmarkedet, *jf. tabel 4A.1*, og forskelle i dødeligheden har blot en mindre betydning for, hvor lang tid de forskellige uddannelsesgrupper er på arbejdsmarkedet igennem livet.

Der er omkring otte års forskel i restlevetiden på arbejdsmarkedet mellem ufaglærte mænd og mænd med en lang videregående uddannelse, heraf kan omkring syv år tilskrives forskelle i tilbagetrækningstidspunktet, mens omkring et år skyldes forskelle i dødelighedsraterne. Lignende forskelle findes ved at dekomponere forskellen i restlevetiden på arbejdsmarkedet mellem ufaglærte og hhv. faglærte og mænd med en kort eller mellemlang videregående uddannelse, *jf. tabel 4A.1*. Lignende forskelle findes også ved at dekomponere forskellen i restlevetiden på arbejdsmarkedet for kvinder på tværs af de forskellige uddannelsesgrupper.

Tabel 4A.1. Dekomponering af forskelle i restlevetid på arbejdsmarkedet for 40-årige, 2018

Forskel i restlevetid på arbejdsmarkedet i forhold til ufaglærte, opgjort i år	Mænd				Kvinder			
	Ufaglært	Faglært	KVU/MVU	LVU	Ufaglært	Faglært	KVU/MVU	LVU
Forskel, der skyldes dødelighed	0	1	1	1	0	1	1	1
Forskel, der skyldes tilbagetræknings tidspunktet	0	4	5	7	0	5	6	9
Total forskel	0	5	6	8	0	6	7	10

Anm.: Der er anvendt følgende forkortelser: KVU: korte videregående uddannelser, MVU: mellemlange videregående uddannelser og LVU: lange videregående uddannelser. Dekomponeringen er beregnet ved hjælp af en trinvis udskiftningsmetode på baggrund af Sullivans metode. Lignende procedure er anvendt i Leinonen m.fl. (2018).¹³

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

¹³ Leinonen m.fl. (2018): Working Life and Retirement Expectancies at Age 50 by Social Class: Period and Cohort Trends and Projections for Finland, *J Gerontol B Psychol Sci Soc Sci*.

Appendiks 4B

Regler for de nuværende instrumenter til øget økonomisk incitament til arbejde efter folkepensionsalderen

I det nuværende pensionssystem er der grundlæggende tre forskellige instrumenter, som sigter mod at øge de økonomiske incitamenter til beskæftigelse efter folkepensionsalderen. De gennemgås i detaljer nedenfor.

Bundfradrag inden arbejdsindkomst fører til modregning i social pension:

Der er et betydeligt årligt bundfradrag, førend arbejdsindkomst leder til modregning i folkepensionens grundløb, da der kun sker fradrag som følge af pensionistens egen arbejdsindkomst som overstiger 348.700 kr. efter AM-bidrag (2022-niveau). Ved beregningen af pensionstillægget, ældrechecken og øvrige tillægsydelse indgår både pensionistens og en eventuel ægtefælles eller samlevers arbejdsindkomst og begge har et årligt bundfradrag, inden arbejdsindkomst indgår i beregningsgrundlaget, på 122.004 kr. efter AM-bidrag. Ud over bundfradraget for arbejdsindkomst i beregningsgrundlaget for pensionstillægget er der et generelt bundfradrag i beregningsgrundlaget, før der sker modregning i pensionstillægget på 89.700 kr. (2022-niveau) for enlige og 179.700 kr. (2022-niveau) for par, samt et generelt bundfradrag før der sker modregning i ældrechecken og de øvrige tillægsydelse baseret på den personlige tillægsprocent på 35.000 kr. (2022-niveau) for enlige og 69.300 kr. (2022-niveau) for par.

Med *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)* afskaffes modregning af egen arbejdsindtægt i folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg, samt modregning som følge af partners arbejdsindkomst i social pension. Dvs. at den enkelte pensionist kan arbejde i et ubegrænset omfang og samtidig hæve sin folkepension uden nogen bekymringer om modregning. Modregningen som følge af egen arbejdsindkomst bevares for ældrechecken.

Opsat pension:

Arbejder man 750 timer om året (svarende til knap 15 timer om ugen) har man mulighed for at udskyde overgangen til folkepension. Konkret betyder det, at man fortsætter med at arbejde, og udskyder udbetalingen af folkepensionen. På den måde kan en person, som ellers ville få modregnet sin pension på grund af arbejdsindkomst, i stedet vælge at opsætte pensionen til et tidspunkt, hvor vedkommende ikke har en betydelig arbejdsindkomst. Man kan ikke modtage ældrecheck eller andre tillægsydelse til folkepension, mens folkepensionen er opsat.

Man kan maksimalt opsætte sin pension ad to omgange i sammenlagt 10 år. Frem til d. 1. september 2017 har pensionister skullet søge om opsætning, før de vidste, om de levede op til kravet. Dette blev ændret, så der nu også kan ydes opsat pension med tilbagevirkende kraft til de folkepensionister, som fortsætter med at arbejde ud over folkepensionsalderen og opfylder beskæftigelseskravet. Personer, der arbejder i et tilstrækkeligt omfang, kan således vente med at indgive ansøgning om opsat pension, til de ønsker at overgå til folkepension. Ansøgning om opsat pension med tilbagevirkende kraft er muligt for personer, som nåede folkepensionsalderen d. 1. september 2017 eller senere. Man kan ikke ansøge om opsat pension med tilbagevirkende kraft for en periode, hvor der allerede er udbetalt folkepension.

I den periode, hvor pensionsudbetalingen er udskudt, optjenes en venteprocent, som benyttes til at beregne, hvor meget folkepensionen forhøjes med, når udbetalingen påbegyndes. Venteprocenten opgøres som forholdet mellem antallet af måneder, pensionen har været opsat, og middellevetiden for personer på pensionistens alder, når opsættelsen af folkepensionen afsluttes, og den fordeles således over de resterende forventede leveår.

Med *Aftale om flere år på arbejdsmarkedet (2017)* blev reglerne for udbetaling af ventetillægget gjort mere fleksible, således, at der fra 1. juli 2018 er tre måder at få udbetalt sit ventetillæg på:

1. Som et livsvarigt månedligt tillæg (hittidige eneste mulighed).
2. Som et højere månedligt tillæg i 10 år til grundbeløb og pensionstillæg.
3. Som et engangstillæg til grundbeløbet og et højere månedligt tillæg i 10 år til pensionstillægget.

Med *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)* forventes det, at tilslutningen til opsat pension vil nedbringes. Det skyldes, at den enkelte pensionist kan arbejde uden at bekymre sig om modregning. Ordningen vil dog ikke blive gjort helt overflødig, da nogle grupper (fx topskatteydere) fortsat vil have gavn af muligheden for opsat pension.

Seniorpræmien:

For at tilskynde personer, der når folkepensionsalderen, til at blive et år mere på arbejdsmarkedet, blev der med *Aftale om finansloven for 2019 (2018)* indført en seniorpræmie på 30.000 kr. (2018-niveau) for beskæftigelse det første år efter folkepensionsalderen. Det blev skønnet at øge arbejdsudbuddet med 550 fuldtidspersoner i 2025. Seniorpræmien blev indført med virkning for årgange, der nåede folkepensionsalderen fra og med 2019, dvs. personer født i 1954 eller senere. Første udbetaling skete i andet halvår 2020. Med *Aftale om ret til seniorpension for nedslidte (2019)* blev seniorpræmien det første år efter folkepensionsalderen forhøjet og udbygget med en mindre seniorpræmie andet år efter folkepensionsalderen. Det blev ved indgåelsen af aftalen skønnet, at arbejdsudbuddet i 2025 ville stige med 350 fuldtidspersoner.

Seniorpræmien udgør i dag en skattefri udbetaling som engangsbeløb på 44.221 kr. (2022-niveau). Præmien kommer til udbetaling for personer beskæftiget i mindst 1.560 timer i det første år efter folkepensionsalderen er nået (svarende til i gennemsnit 30 timer om ugen). Udbetalingen forudsætter desuden en timeløn på mindst 128,34 kr. (2022-niveau). Udsætter man tilbagetrækningen yderligere et år, kan man under samme forudsætninger igen optjene den mindre seniorpræmie, som udgør et skattefrit engangsbeløb på 26.332 kr. (2022-niveau).

Som lønmodtager sker udbetalingen helt automatisk kort tid efter optjeningsperioden er gennemført, såfremt man opfylder kravene. Det bemærkes, at mens indkomstaftapning i folkepensionen er baseret på arbejdsindtægt i kroner, så er optjening af seniorpræmie baseret på arbejdstimer. Man kan optjene seniorpræmie samtidig med, at man opsætter pensionen.

Appendiks 4C

Brugen af opsat pension

Med de nuværende regler for bundfradrag og opsat pension er der to måder, hvorpå arbejde efter folkepensionsalderen ikke giver anledning til modregning af folkepensionen. Formålet med bundfradragene er at sikre, at der er gode incitamenter til at tage beskæftigelse og småjob ved siden af folkepensionen. Arbejder man mindst 750 timer om året, efter at man har nået folkepensionsalderen, kan man vælge at opsætte folkepensionen mod udbetaling af et højere grundbeløb og pensionstillæg, når man overgår til folkepension. Det er muligt at udskyde overgangen til folkepension i op til ti år gennem opsat pension. I det følgende undersøges omfanget af arbejde og brugen af opsat pension for de 67-75-årige.¹⁴

I 2019 var der knap 26 pct. af de 67-75-årige, som arbejdede, og ud af dem tjente mere end halvdelen under 122.004 kr., dvs. mindre end fradragsgrænsen for arbejdsindkomst, *jf. figur 4C.1*. Få personer i denne gruppe havde som forventet valgt at opsætte deres pension. De ville også kun have haft muligheden, såfremt de havde haft et arbejdsopfang på mindst 750 timer og dermed en lav timeløn (under 162 kr. i timen).¹⁵ Blandt de 67-75-årige med indkomst over fradragsgrænsen på 122.004 kr. var det knap en tredjedel, som havde opsat deres pension. De resterende havde ikke opsat deres pension. Siden 1. september 2017 har det været muligt at søge om opsat pension med tilbagevirkende kraft for de folkepensionister, som har opfyldt beskæftigelseskravet, *jf. appendiks 4B*. Det kræver dog, at man først nåede folkepensionsalderen d. 1. september 2017 eller senere, hvilket kun er tilfældet for en lille del af populationen i figur 4.C1 (de 67-årige i 2019 med fødselsdag i september til december).

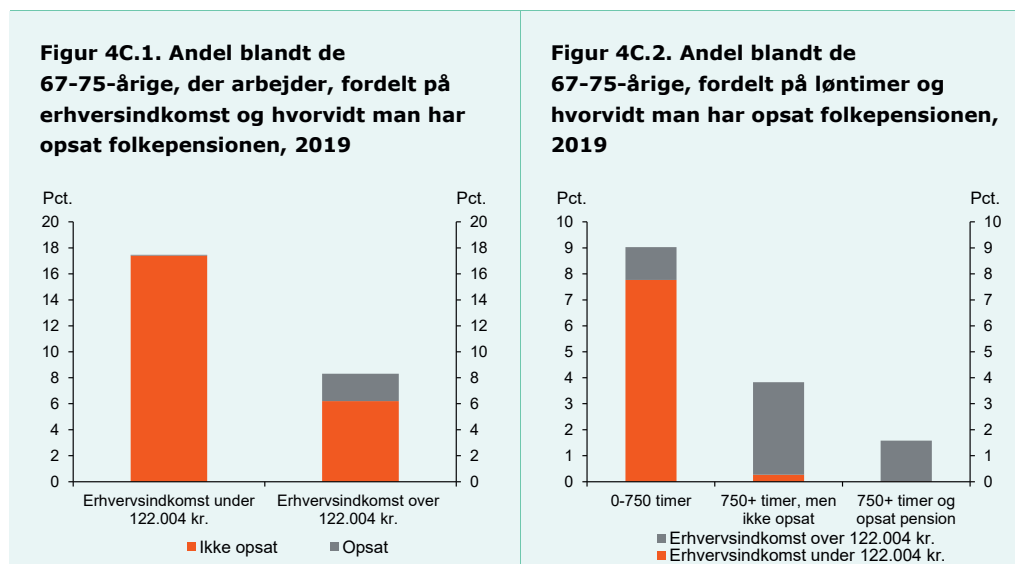
For at leve op til kravene om at kunne udskyde folkepensionen skal man arbejde mindst 750 timer om året. Det har med det tilgængelige data kun været muligt at undersøge antal arbejdstimer for lønmodtagere. Figur 4C.2 viser således andelen af de 67-75-årige, der var lønmodtagere i 2019, fordelt på antal løntimer, og hvorvidt personen havde opsat sin pension. I 2019 var der godt 14 pct. af de 67-75-årige, som havde haft en lønindkomst. Ud af dem var der 9 pct.-point, der havde arbejdet under 750 timer i året og godt 5 pct.-point, der havde arbejdet mere end 750 timer i året. Sidstnævnte gruppe var fordelt på knap 2 pct.-point, der havde opsat deres pension og knap 4 pct.-point, der ikke havde opsat deres pension, selvom de opfyldte timekravet. En lille del af gruppen, som ikke havde opsat deres pension, tjente mindre end 122.004 kr., hvilket kan være med til at forklare, hvorfor de ikke har valgt at gøre brug af ordningen. Størstedelen af gruppen ville dog umiddelbart have gavn af ordningen, da de potentielt oplever at blive modregnet i deres pension.

I gruppen, der arbejder under 750 timer i året, var der en lille del, som tjente mere end 122.004 kr. og potentielt oplevede at blive modregnet i deres pension som følge af deres arbejdsindkomst, men

¹⁴ Det er ikke muligt at undersøge omfanget af arbejde og brugen af opsat pension for alle aldre i de første ti år efter folkepensionsalderen i 2019. Folkepensionsalderen var 65,5 år i 2019, men da alder i de anvendte registre er opgjort ultimo 2019 og de anvendte indkomstregistre er opgjort pr. år, har det ikke været muligt at opgøre om erhvervsindkomst for de 65,5-årige og 66-årige er tjent før eller efter de har nået folkepensionsalderen. Det er derfor omfanget af arbejde og brugen af opsat pension for de 67-75-årige i 2019, som undersøges.

¹⁵ Opgørelsen over personer med opsat pension medtager alle personer, der i løbet af året havde opsat deres pension. Der er i opgørelsen ikke betinget på, at personen har haft sin pension opsat i hele året. Niveauet af erhvervsindkomst (og antal arbejdstimer) i 2019 kan således også afspejle, at personen ikke har været beskæftiget hele året.

uden at have muligheden for at opsætte deres pension. I antal personer var denne gruppe med svage incitamenter til beskæftigelse på godt 7.000.



Anm.: Opsat pension medtager alle personer, der i løbet af 2019 havde opsat deres pension. Der er således ikke betinget på, at personen har haft sin pension opsat i hele året. Personer uden opsat pension inkluderer personer, der i løbet af 2019 har haft en positiv erhversindkomst (lønindkomst mv. + virksomhedsindkomst), men som ultimo 2019 modtog folkepension og ikke har haft deres pension opsat i løbet af 2019. Personer, der arbejder efter folkepensionsalderen, men ikke er berettiget til folkepension, indgår ikke i opgørelsen. I figur 4C.1 er det kun positive erhversindkomster (lønindkomst mv. + virksomhedsindkomst) der indgår, dvs. at negativ virksomhedsindkomst ikke er medregnet. Selvstændige er med i opgørelsen i figur 4C.1. Personer, der har en arbejdsindkomst under 122.004 kr. (efter AM-bidrag) årligt, bliver ikke modregnet i deres folkepension, som følge af deres arbejdsindkomst. I figur 4C.2 er antallet af løntimer baseret på oplysninger om lønmodtagerjob i danske virksomheder, hvor lønnen er indberettet til e-indkomst. I begge figurer er antallet sat i forhold til alle i aldersgruppen 67-75 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen.

Personer med høje årsindkomster vil typisk opfylde timekravet for at opsætte pensionen. Tabel 4C.1 viser en mere detaljeret indkomstfordeling blandt personerne i alderen 67-75 år, der hhv. opsætter og ikke opsætter deres pension. I 2019 var bundfradraget, inden arbejdsindkomst leder til modregning i folkepensionens grundløb, på 329.600 kr. efter AM-bidrag (2019-niveau). Folkepensionens grundbeløb bortfaldt helt ved en arbejdsindkomst på 582.680 kr. efter AM-bidrag (2019-niveau). I indkomstintervallet mellem 329.600 kr. og 582.680 kr. efter AM-bidrag (2019-niveau) er det kun halvdelen, som har opsat deres pension. I indkomstintervallet over 582.680 kr. efter AM-bidrag (2019-niveau) er det kun 80 pct., der havde opsat deres pension til trods for, at denne gruppe tjener så meget, at folkepensionens grundbeløb helt er bortfaldet. Som beskrevet i kapitel 2 peger undersøgelser på, at mange borgere, der står over for at skulle trække sig tilbage, ikke forholder sig aktivt til mulighederne for fx opsat pension, men vælger standard eller den automatiske løsning. Systemets kompleksitet kan være med til at forklare, hvorfor der er grupper, som ikke vælger at opsætte deres pension, selvom deres høje arbejdsindkomst tilsiger, at det kunne være et fordelagtigt valg.

Tabel 4C.1. Antal og andel blandt de 67-75-årige, der arbejder, fordelt på årlig erhvervsindkomst (efter AM-bidrag) og hvorvidt man har opsat pensionen, 2019

Arbejdsindkomst	Arbejde ved siden af folkepensionen			
	med opsat pension		uden opsat pension	
	Antal	Andel ud af dem som arbejder	Antal	Andel ud af dem som arbejder
0 – 122.004 kr. om året	920	1	98.970	99
122.004 – 329.600 kr. om året	2.800	10	25.700	90
329.600 – 582.680 kr. om året	7.210	54	6.150	46
Over 582.680 kr. om året	4.650	82	1.000	18
Total	15.710	11	131.810	89

Anm.: Opsat pension medtager alle personer, der i løbet af 2019 havde opsat deres pension. Der er således ikke betinget på, at personen har haft sin pension opsat i hele året. Personer uden opsat pension inkluderer personer, der i løbet af 2019 har haft en positiv erhvervsindkomst (lønindkomst mv. + virksomhedsindkomst), men som ultimo 2019 modtog folkepension og ikke har haft deres pension opsat i løbet af 2019. Personer, der arbejder efter folkepensionsalderen, men ikke er berettiget til folkepension indgår ikke i opgørelsen. Selvstændige indgår i opgørelsen. Negativ virksomhedsindkomst er ikke medregnet i erhvervsindkomsten. I 2019 var bundfradrag, førend arbejdsindkomst leder til modregning af folkepensionens grundløb, på 329.600 kr. efter AM-bidrag (2019-niveau). Antal er afrundet til nærmeste ti personer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen .

Ovenstående opgørelser tyder på, at opsat pension bliver brugt en del mindre, end hvad der ville være fordelagtigt for de arbejdende seniorer, hvilket kan skyldes, at seniorerne har svært ved at forstå og navigere i de komplekse regelsæt. Reglerne for opsat pension blev gjort mere fleksible med *Aftale om flere år på arbejdsmarkedet (2017)*, jf. *appendiks 4B*. Det er dog endnu for tidligt at undersøge om ændringerne har medvirket til, at flere vil gøre brug af muligheden for opsat pension. Dertil er modregning i social pension som følge af partners arbejdsindkomst og modregning af egen arbejdsindtægt i folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg afskaffet med *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)*. Afskaffelsen må forventes at svække tilslutningen til opsat pension, men bidrager generelt til en forenkling i forhold til pensionistens beslutning om at blive på arbejdsmarkedet. Ordningen vil dog ikke blive gjort helt overflødig, da nogle grupper (fx topskatteydere) fortsat vil have gavn af muligheden for opsat pension.

INCITAMENTER TIL OPSPARING OG YDELSER TIL PENSIONISTER

5

Styrkede incitamenter til pensionsopsparing og bedre målretning af ydelser

Kommissionen anbefaler en række ændringer, som både hver for sig og under ét bidrager til at forbedre danskernes økonomiske incitament til egen pensionsopsparing samt tilpasser en række tillægsydelser til nuværende og fremtidige indkomstforhold for pensionister.

1

Anbefalinger relateret til egen pensionsopsparing

- Forhøjelse af det ekstra pensionsfradrag
- Styrkede incitamenter til opsparing gennem bedre målretning af aldersopsparingen
- Løsning af implementeringsudfordringer ved aldersopsparingen
- Mulighed for at sætte udbetalinger fra ratepension på pause
- Et ekstraordinært ATP-bidrag for personer uden eller med meget begrænsede pensionsindbetalinger

2

Anbefalinger relateret til offentlige tillægsydelser for pensionister, som bidrager til at reducere pensionisternes sammensatte marginalprocent på udbetalinger fra egen pensionsopsparing

- Provenuneutral omlægning af boligydelsen og overgang til prisregulering af beløbsgrænserne
- Udfasning af nedslag i ejendomsværdiskatten for folkepensionister
- Udfasning af varmetillægget
- Afskaffelse af mediechecken

3

Anbefalinger med henblik på en forbedret målretning af udvalgte ydelser

- Afskaffelse eller omlægning af aldersbetingede særordninger
- Styrket formuemålretning af den supplerende pensionsydelse (ældrechecken) og ændret udbetalingstidspunkt

Gode incitamenter til pensionsopsparing for alle

De opsparingsbaserede pensionsordninger, herunder særligt de omfattende arbejdsmarkedspensioner, bidrager til at sikre danskerne et passende levestandard i alderdommen uden markante indkomstnedgange ved overgangen til pension. Samtidig bidrager udskudte skattebetalinger fra fradragsberettiget pensionsopsparing til at lette presset på de offentlige finanser, når de erhvervsaktive går på pension. Derfor skal pensionssystemet sikre, at der er gode privatøkonomiske incitamenter til pensionsopsparing, som kan komme både den enkelte og samfundsøkonomien til gavn.

De offentlige pensionsydelser skal tilsvarende sikre, at alle danskere har et levestandard i alderdommen – også dem der ikke selv har formået at spare op til pension, fx pga. sygdom. En del af den offentlige pension er derfor målrettet personer med lav eller uden pensionsformue. Bagsiden ved indkomstmålbekæmpelsen er, at den uundgåeligt mindsker incitamentet til pensionsopsparing – det såkaldte samspilsproblem. Et grundlæggende dilemma i pensionssystemet er derfor, at systemet både skal sikre økonomisk tryghed i alderdommen blandt alle danskere og samtidig sikre gode opsparingsincitamenter for de mange, der selv kan spare op.

Kommissionen fik til opgave at *"undersøge omfanget af negative incitamenter til pensionsopsparing som følge af høje sammensatte marginale skatte- og aftrækningsprocenter på udbetalingstidspunktet for personer, som for eksempel modtager supplerende pensionsydelse, boligydelse, varmetillæg og/eller helbredstillæg. Forslag til løsningsmodeller kan inkludere ændringer både på indbetalings- og udbetalingstidspunktet."*

Kapitlet kortlægger indledningsvist de overordnede udfordringer og hensyn relateret til det samlede opsparingsincitament i afsnit 5.1, herunder hvordan samspillet mellem regler på indbetalings- og udbetalingstidspunktet (særligt gennem de indkomstmålbekæmpede pensionsydelser) påvirker det samlede opsparingsincitament. Afsnit 5.2 gennemgår Kommissionens anbefalinger relateret til reglerne for pensionsopsparing, som sigter på at styrke opsparingsincitamentet. Afsnit 5.3 omhandler Kommissionens anbefaling om en ny ordning for ekstraordinært ATP-bidrag for erhvervsaktive personer uden eller med meget begrænsede pensionsindbetalinger. Afsnit 5.4 beskriver de nuværende offentlige pensionsydelser, og afsnit 5.5 omhandler Kommissionens anbefalinger til tillægssydelser og særordninger. Afsnit 5.6 fokuserer på boligydelsen til pensionister i lejebolig og nedslag i ejendomsværdiskatten for pensionister med ejerbolig – her sigter Kommissionens anbefalinger på at reducere problemet med høje sammensatte aftrækningsprocenter i pensionstilværelsen. Afsnit 5.7 omhandler anbefalingernes samlede virkning på pensionisternes sammensatte marginalprocenter og indkomster.

Resultaterne fra Kommissionens undersøgelser er opsummeret i boks 5.1.

Boks 5.1. Opsummering af Kommissionens undersøgelser relateret til pensionsopsparing og ydelser til pensionister

- **Danskerne har betydelige pensionsformuer, som vil vokse yderligere frem mod midten af århundredet:** Størstedelen af danskerne har i dag betydelige pensionsformuer, som både kommer dem selv og samfundet til gavn. I 2020 havde 70 pct. af de 60-årige danskere en pensionsformue på mere end 1 mio. kr., og godt 35 pct. havde en pensionsformue på mere end 2 mio. kr. (før skat). Fortsat opbakning til de opsparingsbaserede ordninger er afgørende for bæredygtigheden af det danske pensionssystem.
- **Pensionisterne bliver stadig mere velstående, og få pensionister har lav indkomst sammenlignet med den yngre befolkning:** Som følge af de voksende pensionsformuer (herunder særligt modningen af arbejdsmarkedspensionerne) er velstandsniveauet steget blandt danske pensionister, og denne udvikling forventes at fortsætte i fremtiden. De målrettede pensionsydelser er samtidig med til at reducere indkomstforskelle blandt pensionister. Derfor er der i dag meget få pensionister under lavindkomstgrænsen sammenlignet med befolkningen i den erhvervsaktive alder, *jf. afsnit 2.6*.
- **De fleste grupper på arbejdsmarkedet har gode incitament til pensionsopsparing:** De seneste reformer fra 2017 og 2018 har sikret, at langt størstedelen af danskerne i dag har gode incitament til pensionsopsparing gennem hele arbejdslivet. For alderstrinnene umiddelbart op til hhv. 15 og fem år før pensionsalderen (dvs. aldre op til ikrafttrædelsen af den høje sats for det ekstra pensionsfradrag og det høje indbetalingsloft til aldersopsparingen) er der dog ikke et særligt incitament til pensionsopsparing set i forhold til opsparing i frie midler (fx aktier og obligationer).
- **Aldersopsparingen bliver ikke benyttet i det forventede omfang:** Der er fortsat visse barrierer knyttet til udbredelsen af aldersopsparingen, som gør, at ordningen i dag ikke opfylder sit fulde potentiale med hensyn til håndtering af samspilsproblemet. Det skyldes primært, at arbejdsmarkedspensionsselskaberne har været tilbageholdende med at omlægge til aldersopsparinger, pga. risikoen for at medlemmerne bliver modregnet i sociale ydelser på indbetalingstidspunktet.
- **Få erhvervsaktive uden arbejdsmarkedspension sparer op til pension:** På trods af incitament til pensionsopsparing er der fortsat nogle erhvervsaktive danskere, som slet ikke, eller kun i begrænset omfang, sparer op til pension. Blandt personer med positiv erhvervsindkomst og uden en arbejdsgiveradministreret pensionsordning var det kun 12 pct., som i 2020 indbetalte til en privat pensionsopsparing. Det er først og fremmest en ulempe for dem selv, fordi de risikerer en betydelig indkomstnedgang, når de går på pension, og fordi de går glip af skattefordelene ved pensionsopsparing.
- **Indkomstmålrettede tillægsydelser kan resultere i høje sammensatte marginalprocenter på udbetalinger fra pensionsopsparing:** Indkomstmålretningen af offentlige pensionsydelser sikrer personer uden pensionsopsparing et rimeligt forsørgelsesgrundlag i alderdommen, men forværrer samtidigt incitamentet til opsparing. Nogle pensionister kan opleve indkomstaftrapning af flere pensionsydelser samtidigt, hvilket kan medføre meget høje såkaldte sammensatte marginalprocenter. Derfor er der i dag nogle pensionister, som ikke får tilstrækkeligt gavn af deres pensionsformue. Det er særligt boligydelsen, som medfører høje sammensatte marginalprocenter. Også nedslaget i ejendomsværdiskat til pensionister, varmetillægget samt mediechecken bidrager til at give nogle pensionister meget høje sammensatte marginalprocenter.

Boks 5.1. (fortsat) Opsummering af Kommissionens undersøgelser relateret til pensionsopsparing og ydelser til pensionister

- **En ud af ti pensionister har sammensatte marginalprocenter over 60 pct. ved udbetalinger fra pensionsopsparing:** Beregninger peger på, at opsparing inden for pensionssystemet kan svare sig for langt de fleste, da ni ud af ti pensionister har sammensatte marginalprocenter ved pensionsudbetalinger på mindre end 60 pct. For godt 10 pct. af pensionisterne er marginalprocenten dog over 60 pct., og for 4 pct. af pensionisterne ligger marginalprocenten over 70 pct. Disse grupper oplever, at 100 kr. ekstra udbetaling fra en livrente eller ratepension øger rådighedsbeløbet med mindre end 40 kr.
- **Boligydelsen leverer det største bidrag til samspilsproblemet:** Boligydelsen er en forbrugsbestemt tillægsydelse, som for mange pensionister udgør en væsentlig andel af den disponible indkomst. De samlede offentlige udgifter til boligydelsen udgjorde i 2021 mere end 10 mia. kr. Boligydelsen kan i dag øge den sammensatte marginalprocent for boligydelsesmodtageren med op til 22,5 pct.-point. Samtidig er det ca. hver fjerde folkepensionist, som modtager boligydelsen.
- **Pensionister med betydelige formuer kan modtage ældrecheck og varmetillæg:** Ældrechecken er målrettet pensionister med lave indkomster og små likvide formuer. I opgørelsen af pensionistens likvide formue indgår kun let omsættelige aktiver. Det betyder, at der er pensionister med forholdsvis store nettoformuer i form af eksempelvis bolig, sommerhus, bil eller båd, som kan modtage ældrechecken. Varmetillægget er kun indkomstmårettet, og mange af modtagerne har ligeledes betydelige formuer.

5.1 Incitamenter til pensionsopsparing

Fortsat opbakning til de arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger er afgørende for pensionssystemets bæredygtighed. Det er derfor afgørende, at der i samfundet er en berettiget opfattelse af, at det kan betale sig at spare op til pension. Spørgsmålet om, hvorvidt det kan svare sig at spare op til pension, kan anskues ud fra henholdsvis en "ex-ante"- og en "ex-post"-betragtning. "Ex-ante"-betragtningen anskuer opsparingsincitamentet fra indbetalingstidspunktet, hvor den enkelte tager højde for forventede fremtidige omstændigheder – herunder afkast, indkomstforhold, beskatning mv. På baggrund af forventninger til fremtiden kan den enkelte – med vejledning og hjælp fra de rette værktøjer – beregne den forventede ændring i rådighedsbeløbet som pensionist, som følge af yderligere pensionsopsparing. Set fra "ex-ante"-perspektivet er et væsentligt kriterium, at opsparing inden for pensionssystemet kan svare sig for gennemsnitlige forventninger om fremtiden, og at opsparing inden for pensionssystemet er mindst lige så attraktivt som almindelig fri opsparing i fx aktier og obligationer.

"Ex-post"-betragtningen anskuer resultatet af opsparingen på udbetalingstidspunktet, hvor den enkelte kender sine omstændigheder. Ved denne betragtning kan den enkelte, som har sparet op til pension, sammenligne sine faktiske forbrugsmuligheder med en tilsvarende person, som ikke eller kun i meget begrænset omfang har sparet op til pension. Her er det afgørende, at de forbedrede forbrugsmuligheder i pensionstilværelsen, som følge af pensionsopsparingen, er tilstrækkeligt mærkbare til at opveje de tilsvarende lavere forbrugsmuligheder i arbejdslivet. Fra "ex-post"-perspektivet er et

væsentligt kriterium, at pensionisten med pensionsopsparing opnår et mærkbart højere rådighedsbeløb sammenlignet med pensionisten uden eller med mindre pensionsopsparing, når der både tages højde for skattefordelene (bl.a. skattefradrag) ved pensionsindbetalingstidspunktet, beskatning og eventuel ydelsesmodregning på udbetalingstidspunktet.

Oversigt over opsparingsincitament

Den enkelte incitament til at spare op til egen pension bestemmes af skatte- og overførselssystemet, *jf. tabel 5.1*. Den enkelte kan overordnet vælge imellem at spare op uden for pensionssystemet i fri opsparing (fx aktier og obligationer), i de fradragsberettigede pensionsordninger, som består af livrente og ratepension, og (i begrænset omfang) i aldersopsparing, *jf. kapitel 2 boks 2.3*.^{1,2} Det samlede opsparingsincitament afhænger af reglerne for indbetaling, afkastbeskatning samt udbetaling ved de forskellige former for opsparing:

- **Indbetaling:** Fri opsparing og aldersopsparing sker af midler, der er indkomstskattepligtige, mens fradragsberettiget opsparing fratrækkes den personlige indkomst i skatteligningen. Det betyder, at pensionsopsparerer ikke betaler indkomstskat af den del af indkomsten, som indbetales på en fradragsberettiget pensionsordning, og at der ses bort fra indbetalingen, når indkomstgrundlaget for aftrapningen af en række sociale ydelser i arbejdslivet beregnes – fx fripladstilskud og boligstøtte. Dertil gives et ekstra pensionsfradrag på hhv. 12 pct. eller 32 pct. i den skattepligtige indkomst (med en skatteværdi på ca. 25 pct.) af indbetalingen til en fradragsberettiget ordning (op til en vis grænse), afhængigt af om indbetaleren har mere eller mindre end 15 år til folkepensionsalderen.
- **Afkastbeskatning:** Frem til udbetaling (forrentningsperioden) beskattes opsparing inden for pensionssystemet (både fradragsberettigede ordninger og aldersopsparing) med PAL-beskatning, som er en væsentligt lempeligere afkastbeskatning end almindelig kapitalindkomstbeskatning, der anvendes ved opsparing i frie midler. Det giver mulighed for over tid at opnå markant reduceret beskatning af pensionsmidler sammenlignet med fri opsparing. Den lempeligere afkastbeskatning betyder, at fordelene ved pensionsopsparing frem for fri opsparing er størst for unge, som har en længere forrentningsperiode. Afkastet af fri opsparing indgår desuden i modregningen af offentlige ydelser i arbejdslivet, i modsætning til pensionsafkastet. En væsentlig fordel ved fri opsparing er dog, at formuen frit kan tilgås, hvorimod pensionsformuen er bundet. Pensionsudbetalinger kan tidligst starte ved den konkrete aftales pensionsudbetalingsalder, som er tre år før folkepensionsalderen for aftaler indgået efter 2017. Det er ikke muligt at hæve livrentepensioner før denne alder, hvorimod førtidig udbetaling af ratepensioner og aldersopsparing er mulig, men medfører en betydelig afgift.

¹ I 2022 kan der maksimalt opnås fradrag for indbetalinger på op til 59.200 kr. på en ratepension og hhv. 5.500 og 54.200 kr. kan indbetales på en aldersopsparing, afhængigt af om personen har mere eller mindre end fem år til folkepensionsalderen.

² Oversigten ser bort fra opsparing i bolig, da placering af opsparing i bolig hovedsageligt afspejler et ønske om boligforbrug (ejer- eller fritidsbolig). Vedligeholdelsesomkostninger og særligt høj risiko i afkast på bolig gør det desuden svært at sammenligne med pensionsopsparing eller opsparing i fx aktier og obligationer.

- **Udbetaling:** Udbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger indgår i det personlige indkomstgrundlag. Derved vil fradragsberettigede pensionsudbetalinger både føre til indkomstmodregning af pensionsydelser og indkomstbeskatning. Udbetalinger fra aldersopsparing og forbrug af almindelig fri opsparing bliver ikke beskattet og indgår heller ikke i modregning i sociale ydelser. Afkastet af den frie formue fører dog til modregning i sociale ydelser, fx pensionstillægget.

Tabel 5.1. Oversigt over incitamenter til opsparing i skatte- og overførselssystemet

Opsparingsform	Indbetaling	Afkastbeskatning	Udbetaling
Fri opsparing (fx aktier og obligationer)	Almindelig indkomstbeskatning. Indgår i indkomstgrundlaget for aftrapning af visse sociale ydelser.	Avancebeskatning af aktier på 27-42 pct. af afkast ved salg samt af udbytter. ¹ Beskatning af positiv nettokapitalindkomst på ca. 37-42 pct. Indgår i indkomstgrundlaget for aftrapning af visse sociale ydelser.	Renter/afkast fra fri formue indgår i indkomstgrundlaget for aftrapning af visse sociale ydelser, men forbrug af formuen gør ikke.
Fradragsberettigede pensionsordninger (livrente eller ratepension)	Fradragsberettiget i personlig indkomst (kommuneskat, bundskat og topskat) Hertil ekstra pensionsfradrag i den skattepligtige indkomst på 32 pct. ved 15 år eller mindre til folkepension og ellers 12 pct. Indgår ikke i indkomstgrundlaget for aftrapning af visse sociale ydelser.	15,3 pct. PAL-beskatning af det årlige afkast.	Den fulde udbetaling kommer til almindelig indkomstbeskatning og indgår i indkomstgrundlaget for aftrapning af pensionstillægget, ældrechecken og visse sociale ydelser. Kan udbetales tre år før folkepensionsalderen (med mindre opsparingen er omfattet af overgangsregler) og er underlagt regler for udbetaling over flere år.
Aldersopsparing	Almindelig indkomstbeskatning. Indgår i indkomstgrundlaget for aftrapning af visse sociale ydelser. Indbetalingsloft på 5.500/54.200 kr. (2022) ved mere/mindre end fem år til folkepensionsalderen.	15,3 pct. PAL-beskatning af det årlige afkast.	Beskattes ikke og indgår som hovedregel ikke i grundlag for modregning i offentlige ydelser. Kan udbetales tre år før folkepensionsalderen (med mindre opsparingen er omfattet af overgangsregler).

Anm.: 1) Der ses bort fra Aktiesparekontoen, hvor der kan indebetales op til 103.500 kr. (2022), der lagerbeskattes med en skattesats på 17 pct.

Det er de fradragsberettigede ordninger, som udgør fundamentet i det opsparingsbaserede pensionsystem. Pensionsformuerne i livrenter og ratepensioner beskattes først ved udbetaling, således at indkomstbeskatningen udskydes til pensionsalderen. Det sikrer større offentlige indtægter netop på

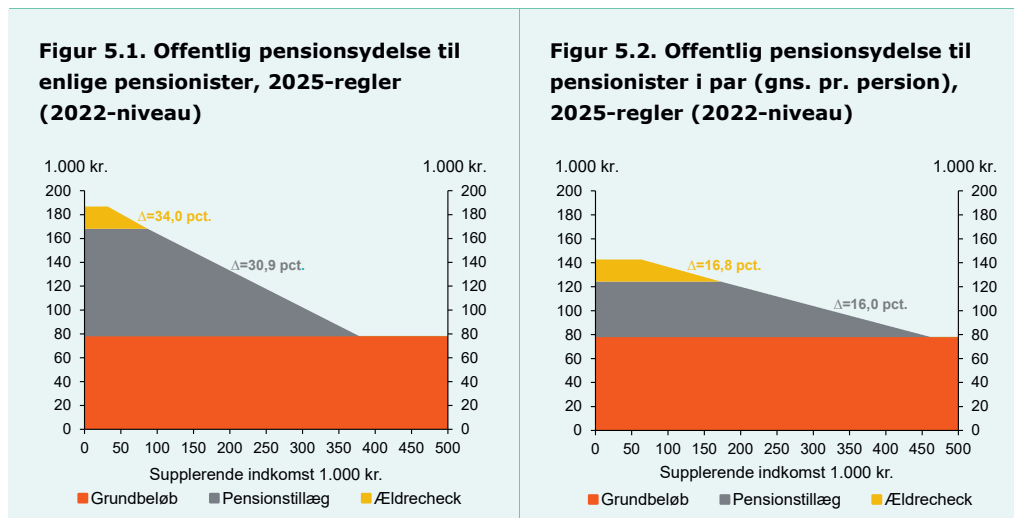
de tidspunkter, hvor der er mange ældre og hermed forbundne øgede offentlige udgifter til folkepension, sundhedsydelser mv. Systemet reducerer derfor udsving i den offentlige saldo ved at understøtte de offentlige finanser i tider med mange erhvervsaktive, som overgår til pension. Derfor er skattefradrag ved indbetaling og beskatning på udbetalingstidspunktet et grundlæggende princip i den skattebegunstigede pensionsopsparing.

Aldersopsparingsordningerne bidrager ikke til at udskyde skatteindtægter over livet. Det primære formål med aldersopsparingen er til gengæld at give et fordelagtigt opsparingsalternativ til samspilssramte personer tæt på pensionsalderen, for hvem det ikke kan svare sig at spare op på en fradragsberettiget pensionsordning. Derved er aldersopsparingsordningen med til at sikre opbakningen til det opsparingsbaserede pensionssystem, hvor størstedelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder indbetaler betydelige andele af deres indkomst til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning.

Størstedelen af de danske pensionister vil fremover opleve indkomstmodregning i pensionstillægget eller ældrechecken som følge af den gradvise modning af arbejdsmarkedspensionerne, *jf. kapitel 2*. Indkomstafrægheden i folkepensionsydelsen betyder, at en enlig folkepensionist i aftrapningsintervallet for ældrechecken ved yderligere private pensionsudbetalinger aftrappes med 34 pct., *jf. figur 5.1*. For pensionistpar er det parrets samlede indkomst, der bestemmer aftrapningen. Hvis pensionistparret er i aftrapningsintervallet for ældrecheck aftrappes hver med 16,8 pct. i ydelsen, *jf. figur 5.2*. Aftrapningsprocenten (hældningen på aftrapningen) for pensionstillægget er lidt lavere, på hhv. 30,9 pct. for enlige og 16,0 pct. for par. Som det fremgår af figurerne, er ældrechecken og pensionstillægget afstemt, så der først sker aftrapning af pensionstillægget, når ældrechecken er fuldt aftrappet. Dermed vil der aldrig være samtidig aftrapning af ældrecheck og pensionstillæg.

Aftrapningssatserne i de indkomstmåletrædede ydelser er afgørende for personens sammensatte marginalprocent, som bestemmer, hvor stor en andel af fx 100 kr. ekstra udbetaling fra en fradragsberettiget ordning, der reelt er tilbage i disponibel indkomst. Enlige pensionister, der ligger i indkomstafrapningsintervallet for ældrecheck, vil opleve, at 100 kr. ekstra udbetaling fra en fradragsberettiget pensionsordning vil øge rådighedsbeløbet med ca. 41 kr., idet den sammensatte marginalprocent udgør 59 pct.³ En enlig pensionist, der ligger i indkomstafrapningsintervallet for pensionstillægget, vil tilsvarende have en sammensat marginalprocent på 57 pct. Den sammensatte marginalprocent kan komme væsentligt højere op, hvis der også sker indkomstafrapning af andre ydelser som fx boligydelse og/eller varmetillæg, *jf. nedenfor*.

³ Indkomstafrapning på 34 pct. og gennemsnitlig beskatning på 38 pct. medfører en sammensat marginalprocent på 59 pct., beregnet ved $(0,34 + (1 - 0,34) \times 0,38) \times 100 \approx 59$.



Anm.: Figurene viser den samlede pensionsydelse (før skat) som funktion af supplerende indkomst, fx udbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger. Eksemplerne viser 2025-regler, angivet i 2022-niveau, og tager udgangspunkt i personer uden arbejdsindkomst. I parfamilien er vist parrets offentlige pension i gns. pr. prson afhængig af parrets samlede pensionsudbetaling. Det er kun personer med en likvid formue på under 93.000 kr., som kan modtage ældrecheck. Fradragsgrænserne for aftrapning af ældrecheck og pensionstillæg er i 2025 midlertidigt forhøjet med 9.400/18.800 kr. for enlige/par.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriets Familietypemodell.

Status på samspilsproblemet ved indbetaling ("ex ante")

Som det er illustreret i tabel 5.1, indebærer skatte- og overførselssystemet fordelagtige regler for fradragsberettigede pensionsordninger på indbetalings tidspunktet og i forrentningsperioden. Til gengæld bliver udbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger modregnet i pensionsydelse. Samspilsproblemet opstår, når de samlede fordele i pensionssystemet ikke opvejer ulemperne ved at indbetale på en fradragsberettiget ordning sammenlignet med almindelig fri opsparing.

Der blev i vid udstrækning taget hånd om samspilsproblemet med *Aftale om flere år på arbejdsmarkedet* (pensionsaftalen fra 2017) og *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (skatteaftalen fra 2018). Tilsammen har de to reformer markant forbedret muligheden for, at også typiske lønmodtagere sidst i arbejdslivet med fordel kan spare op inden for pensionsystemet.

Pensionsaftalen (2017) målrettede aldersopsparingsordningen mod personer sidst i arbejdslivet, således at indbetalingsloftet blev hævet for personer med mindre end fem år til folkepensionsalderen. Aftalen betyder, at personer med indkomster op til topskattegrænsen og typiske indbetalingsprocenter til pensionsopsparing som hovedregel kan indbetale hele arbejdsmarkedspensionen til en aldersopsparingsordning, når de har mindre end fem år til pensionsalderen. Derved gives et fordelagtigt opsparingsalternativ inden for pensionssystemet til den brede gruppe af lønmodtagere sidst i arbejdslivet, for hvem samspilsproblemet gør det ufordelagtigt at indbetale på en fradragsberettiget pensionsordning. Samtidigt blev indbetalingsloftet for personer med mere end fem år til pensionsalderen sænket betydeligt for at øge indbetalingerne til de fradragsberettigede pensionsordninger.

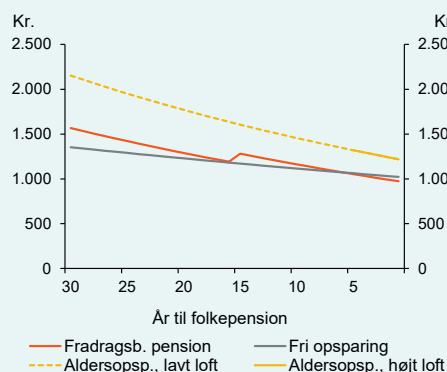
Skatteaftalen (2018) bidrog til at håndtere samspilsproblemet ved bl.a. at introducere det ekstra pensionsfradrag, som er et ligningsmæssigt fradrag for indbetalinger til en fradragsberettiget pensionsordning. Fradraget er på 12 pct. og 32 pct. af indbetalinger til en fradragsberettiget pensionsordning for personer med hhv. mere og mindre end 15 år til pensionsalderen, dog højst af et beløb på 75.600 kr. (2022-niveau). Det ligningsmæssige fradrag svarer til en skatterabat på hhv. ca. 3 pct. og 8 pct. af det indbetalte beløb. Således bidrog *Skatteaftalen (2018)* til en markant øget tilskyndelse til fradragsberettiget pensionsopsparing, særligt for personer med mindre end 15 år til pensionsalderen.

Figur 5.3 og 5.4 opsummerer det samlede opsparingsincitament både i og uden for pensionssystemet for hhv. en typisk lønmodtager, der ikke betaler topskat, og en topskatteyder. Figurene viser den samlede forventede stigning i rådighedsbeløbet som pensionist ved yderligere opsparing svarende til 1.000 kroner efter skat for forskellige indbetalingstidspunkter. Jo højere en kurve ligger i figuren, jo højere er det forventede afkast efter skat og evt. modregning for en given opsparingsform.⁴ Det bemærkes, at beregningerne viser de isolerede virkninger af forskelle i beskatning og modregning, og ikke tager hensyn til forskelle i afkast, risiko og likviditet mv.

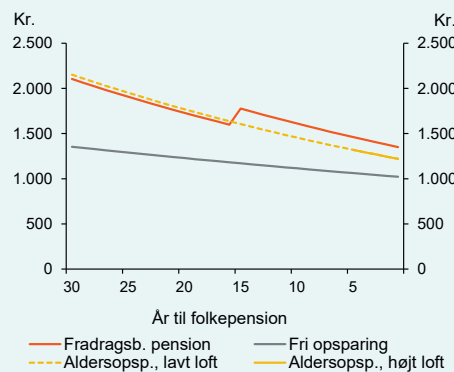
Figur 5.3 tager udgangspunkt i en typisk lønmodtager, som hverken betaler topskat eller modtager indkomstafhængige ydelser på indbetalingstidspunktet, og som i pensionstilværelsen kun bliver modregnet i pensionstillægget. Denne type repræsenterer størstedelen af danskerne. Har personen mere end fem år til pensionsalderen, kan fradragsberettiget pensionsopsparing svare sig (den orange kurve ligger over den grå kurve). Har personen mindre end fem år til pensionsalderen, er det muligt at indbetale hele arbejdsmarkedspensionen på en aldersopsparing og få en mere fordelagtig beskatning og modregning (den orange kurve ligger nu under den grå kurve, mens den fuldt optrukne gule kurve ligger over de andre kurver).

⁴ Se Finansministeriet (2018): *Økonomisk analyse: Tilskyndelsen til pensionsopsparing* for en uddybning af beregningerne.

Figur 5.3. Ex-ante incitament til forskellige typer af opsparing for ikke-topskatteyder



Figur 5.4. Ex-ante incitament til forskellige typer af opsparing for topskatteyder



Anm.: Figurene angiver det øgede rådighedsbeløb som pensionist ved yderligere opsparing svarende til 1.000 kr. på forskellige indbetalingstidspunkter. Det er antaget, at både ikke-topskatteyderen (figur 5.3) samt topskatteyderen (figur 5.4) modregnes i pensionstillægget som pensionist og derved har en sammensat marginalprocent på 57 pct. i pensionstilværelsen. Derved antages det, at topskatteyderen ikke betaler topskat ved udbetalings-tidspunktet. Der er antaget en opsparing på en ratepension med 20-årig udbetalingsperiode, et årligt afkast på 4,5 pct., samt at personen har positiv nettokapitalindkomst (dvs. ingen gæld).

Kilde: Finansministeriet (2018): *Økonomisk analyse: Tilskyndelsen til pensionsopsparing* og egne beregninger.

Derved er den typiske lønmodtager, der ikke betaler topskat, i dag sikret et rimeligt opsparingsalternativ inden for pensionssystemet gennem hele arbejdslivet. Beregningerne illustreret i figur 5.3 viser dog, at fordelene ved fradragsberettiget pensionsordning frem for fri opsparing er meget begrænsede for alderstrinnene lige op til de fem og 15 år før pensionsalderen. For disse alderstrin er konklusionen om den fordelagtige fradragsberettigede opsparing særligt følsom over for de konkrete beregningstekniske forudsætninger, som er anvendt til figuren. Bl.a. antages en årlig forrentning af opsparingen på 4,5 pct. samt en udbetalingsperiode på 20 år.⁵ Antages en højere gennemsnitlig forrentning, bliver fordelene ved fradragsberettiget opsparing frem for fri opsparing endnu større som følge af den lavere pensionsafkastbeskatning og omvendt ved en lavere forrentning. Antages en kortere udbetalingsperiode end de anvendte 20 år, mindskes fordelene ved fradragsberettiget opsparing frem for fri opsparing.

For topskatteyderen, der som pensionist vil opleve modregning i pensionstillægget, er incitamentet til at indbetale på en fradragsberettiget pensionsordning stærkt, som illustreret i figur 5.4 (den orange kurve ligger tæt på eller over den gule kurve for aldersopsparing). Det skyldes, at topskatteyderen også opnår fradrag i topskattegrundlaget på indbetalingstidspunktet. Ligesom det er uhensigtsmæssigt, at der er for svage incitamenter til at spare op inden for pensionssystemet, er det også uhen-

⁵ En antaget forrentning af pensionsformue på 4,5 pct. efter fradrag til administrationsomkostninger er i overensstemmelse med Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger, se Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025*, side 21.

sigtsmæssigt, når det bliver for gunstigt at spare op til pension, *jf. bilag 5A*. Da det ekstra pensionsfradrag kun opnås af fradragsberettigede pensionsindbetalinger op til et vist loft (75.600 kr. i 2022), er incitamentet til fradragsberettigede pensionsindbetalinger over loftet dog mindsket sammenlignet med eksemplet i figur 5.4, *jf. bilag 5A*.

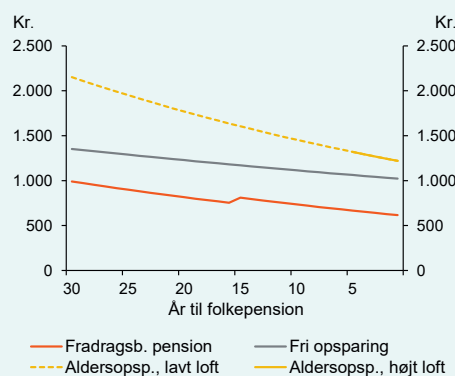
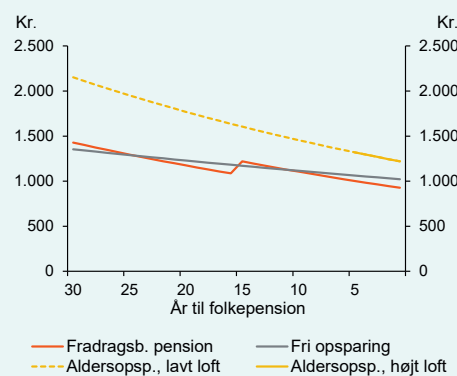
Samspilsproblemet er således i vid udstrækning håndteret for den brede gruppe af erhvervsaktive danskere. I dag er samspilsproblemet primært begrænset til personer, der har udsigt til at modtage indkomstafhængige ydelser ud over ældrecheck eller pensionstillæg som pensionist og derved oplever særligt høje sammensatte marginalprocenter i pensionstilværelsen. Gruppen inkluderer særligt personer med udsigt til at modtage boligydelse som pensionist, *jf. boks 5.2*.

Boks 5.2. Ex-ante incitamentet til pensionsopsparing for kommende boligydelsesmodtagere

For personer, der ikke modtager boligsikring før pensionsalderen, men som i hele pensionstilværelsen oplever indkomstmodregning af både boligydelse og pensionstillægget, er der ikke incitament til pensionsopsparing, *jf. figur a*. For denne type person kan det ikke på noget tidspunkt svare sig at spare op til fradragsberettiget pension, som tilmed vil være en underskudsforretning, da rådighedsbeløbet som pensionist bliver øget med færre midler, end hvad der spares op.

For personer, der både modtager boligsikring på indbetalingstidspunktet og boligydelse i pensionstilværelsen (og som bliver indkomstafttrappet i ydelserne), vil indbetalinger til en fradragsberettiget ordning medføre en højere boligsikring på indbetalingstidspunktet. Derved bliver det mere fordelagtigt at indbetale på en fradragsberettiget pensionsordning sammenlignet med typepersonen, der kun modtager boligydelse, og det vil være omtrent lige så attraktivt som indbetalinger på en fri opsparing, som det fremgår af figur b. Da indkomstafttrappingsprocenten er højere for boligydelse (22,5 pct.) end for boligsikring (18 pct.) er incitamentet til pensionsopsparing fortsat mindre sammenlignet med ikke-topskatteyderen uden boligydelse/boligsikring, *jf. figur 5.3*.

Man skal dog være opmærksom på, at det kun er en mindre andel af pensionisterne, som bor i lejebolig fra starten af pensionsperioden. Flertallet vil derfor typisk kun opleve de høje sammensatte marginalprocenter i den sidste del af pensionstilværelsen, hvor flere bor i lejebolig, *jf. kapitel 2 og afsnit 5.6*. Det er fåtallet af pensionister, som vil opleve høje sammensatte marginalprocenter igennem hele pensionstilværelsen, som det er lagt til grund i figur a og b. Det begrænser alt andet lige de negative effekter af boligydelsen på "ex-ante"-incitamentet til pensionsopsparing. Dertil kommer, at man i opsparingsfasen tidligt i livet oftest ikke ved, om man som pensionist vil komme til at være berettiget til og ligge i indkomstintervallet for aftrapning af boligydelsen og/eller andre tillæggydelser som fx varmetillæg, helbredstillæg mv.

Boks 5.2. (fortsat) Ex-ante incitamentet til pensionsopsparing for kommende boligydelsesmodtagere
Figur a. Ex-ante incitament til forskellige typer af opsparing for ikke-topskatteyder uden boligsikring ved indbetaling og med boligydelse ved udbetaling

Figur b. Ex-ante incitament til forskellige typer af opsparing for ikke-topskatteyder med boligsikring ved indbetaling og med boligydelse ved udbetaling


Anm.: Figurene angiver det øgede rådighedsbeløb som pensionist ved yderligere opsparing svarende til 1.000 kr. på forskellige indbetalingstidspunkter. I figur a antages det, at personen indkomstmodregnes i pensionstillægget og boligydelsen som pensionist, og i figur b bliver personen yderligere indkomstmodregnet i boligsikring på indbetalingstidspunktet. Der er antaget en opsparing på en ratepension med 20 års udbetalingsperiode, et årligt afkast på 4,5 pct., samt at personen har positiv nettokapitalindkomst (dvs. ingen gæld).

Kilde: Finansministeriet (2018): *Økonomisk analyse: Tilskyndelsen til pensionsopsparing* og egne beregninger.

Status på samspilsproblemet ved udbetaling ("ex post")

Forrige afsnit konkluderede, at langt størstedelen af arbejdsstyrken i dag er sikret et rimeligt opsparingsalternativ inden for pensionssystemet – set fra en "ex-ante"-betragtning. Det vil sige, at der er rimelige incitamenter til pensionsopsparing, og særligt for topskatteyderne stærke incitamenter, givet gennemsnitlige forventninger til fremtiden. Dog er fordelene ved pensionsopsparing for ikke-topskatteyderen begrænsede ved alderstrinnene lige op til de fem og 15 år før pensionsalderen.

Gennemsnitlige forventninger til fremtiden er repræsentative for de fleste erhvervsaktive danskere, som derved både fra en "ex-ante"- og "ex-post"-betragtning har rimelige incitamenter til at spare op til pension inden for pensionssystemet. Dog vil der være nogle erhvervsaktive danskere, som – når de når pensionsalderen og evaluerer på værdien af deres pensionsopsparing "ex post" – vil opleve modregning i flere indkomstmålede ydelser samtidigt, fx i boligydelse og pensionstillæg. Disse personer kan grundet høje sammensatte marginalprocenter opleve, at de ikke på marginalen (dvs. ved 100 kr. mere/mindre i pensionsudbetaling) får tilstrækkeligt gavn af deres pensionsformue. Når nogle personer oplever, at deres opsparede pensionsformue ikke i tilstrækkeligt omfang er med til at forbedre deres forbrugsmuligheder i pensionstilværelsen, kan det svække opbakningen til de opsparingsbaserede ordninger.

Pensionisternes sammensatte marginalprocent (som følge af øgede pensionsudbetalinger) angiver, hvor stor en andel af fx 100 kr. ekstra udbetaling fra en fradragsberettiget ordning, der går til skat og modregning og derfor reelt ikke er tilbage til disponibel indkomst. Den sammensatte marginalprocent vil for den enkelte folkepensionist afhænge af en række forhold, herunder personens samlede pensionsudbetaling, likvide formue, boligforhold, om personen er i par eller enlig, mv. Konkrete eksempler, på hvordan de sammensatte marginalprocenter udvikler sig over personlig indkomst fra pensionsudbetalinger, er yderligere beskrevet i boks 5.3.

Boks 5.3. Typeeksempler for sammensatte marginalprocenter

Den sammensatte marginalprocent angiver hvor stor en andel af yderligere pensionsudbetaling fra en fradragsberettiget pensionsordning, som bliver modregnet i offentlige overførsler og indkomst-beskattet og derved ikke udbetales som disponibel indkomst. En høj sammensat marginalprocent betyder, at pensionisten får mindre gavn af ekstra fradragsberettigede pensionsudbetalinger, og en marginalprocent på 100 betyder, at pensionisten ikke får øget sin disponible indkomst som følge af øget pensionsudbetaling fra en livrente eller ratepension.

For at illustrere mulige høje marginalprocenter tages der udgangspunkt i konkrete typeeksempler. Figur a-d viser den sammensatte marginalprocent som funktion af pensionsudbetalinger fra fradragsberettigede ordninger for både enlige og par i hhv. ejer- og lejebolig, som antages at have tilstrækkeligt lav formue til at være berettiget til ældrecheck og boligydelse.

Figur a viser, at den enlige pensionist i ejerbolig uden pensionsopsparing har en lav sammensat marginalprocent på 38 pct., svarende til indkomstskatten. Stiger pensionsudbetalingerne til over ca. 20.000 kr. vil pensionisten opleve aftrapning af nedslaget i ejendomsværdiskatten til pensionister, hvilket øger den sammensatte marginalprocent med 5 pct.-point til 43 pct. Stiger pensionsudbetalingerne til mere end 31.800 kr. (2025-regler i 2022-niveau), oplever pensionisten samtidig indkomstaftapning af ældrechecken, og derved stiger den sammensatte marginalprocent til mellem 62 pct. og 80 pct., afhængigt af om (og i hvilket omfang) pensionisten er berettiget til varmetillægget, som aftrappes samtidig med ældrechecken. Ved pensionsudbetalinger på mellem 86.500 kr. og 124.000 kr. er pensionisten ikke længere berettiget til ældrecheck, og der sker i stedet aftrapning i pensionstillægget samt nedslaget i ejendomsværdiskatten for pensionister, hvilket medfører en sammensat marginalprocent på 61 pct. Ved pensionsudbetalinger på mellem 124.000 kr. og 378.500 kr. sker der alene indkomstaftapning af pensionstillægget, hvilket medfører en sammensat marginalprocent på 57 pct. Ved pensionsudbetalinger på mere end 378.500 kr. er pensionstillægget fuldt aftrappet, og her er det således kun indkomstbeskatningen, som bidrager til den sammensatte marginalprocent på hhv. 38 og 53 pct. afhængigt af om pensionisten skal betale topskat.

Den enlige pensionist i lejebolig, som bliver aftrappet i pensionstillægget eller ældrechecken samtidig med boligydelsen, opnår en sammensat marginalprocent på ca. 70 pct., jf. figur c.¹ Hvis den enlige pensionist endvidere modtager det fulde skattefri varmetillæg, kan vedkommende opleve en meget høj sammensat marginalprocent på ca. 88 pct.² Umiddelbart efter at ældrechecken er fuldt aftrappet starter aftrapningen af folkepensionstillægget, og derved falder den sammensatte marginalprocent for den enlige pensionist fra 70 pct. til 64,8 pct. Dette skyldes, at boligydelsen ikke aftrappes som følge af indkomst fra ældrechecken, men aftrappes som følge af indkomst fra pensionstillægget. Ved supplerende indkomst på mere end 105.000 kr. stiger indkomstaftapningen af boligydelsen i det konkrete typeeksempel fra 11 pct. til 22,5 pct., hvilket medfører en stigning i den sammensatte marginalprocent fra 64,8 pct. til 72,7 pct.³

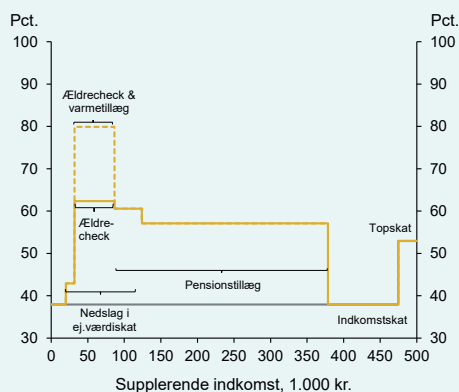
Boks 5.3. (fortsat) Typeeksempler for sammensatte marginalprocenter

Særligt pensionistpar i lejebolig kan opnå meget høje sammensatte marginalprocenter, jf. figur d. Det skyldes, at pensionistpar, grundet den højere husstandsindkomst, med større sandsynlighed opnår den høje indkomstaftapning af boligydelsen på 22,5 pct., samtidig med at ældrechecken indkomstaftappes. Derved opnår pensionistparret i det konkrete eksempel en sammensat marginalprocent på 81,4 pct. Hvis parret yderligere modtager varmetillæg, kan den sammensatte marginalprocent være på op imod 95,1 pct.⁴

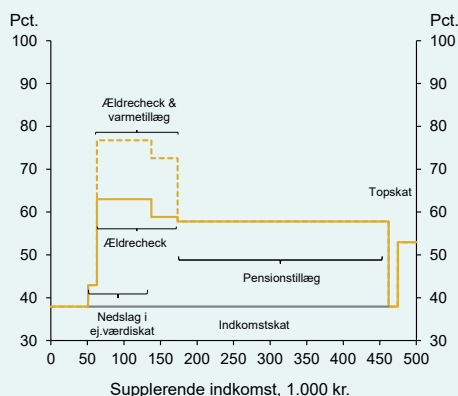
Pensionister, som ikke er berettiget til boligydelse, kan i begrænset omfang opnå høje sammensatte marginalprocenter på mere end 60 pct. Det kan fx være tilfældet, når der sker samtidig aftrapning af ældrecheck og varmetillæg, jf. figur a og b.

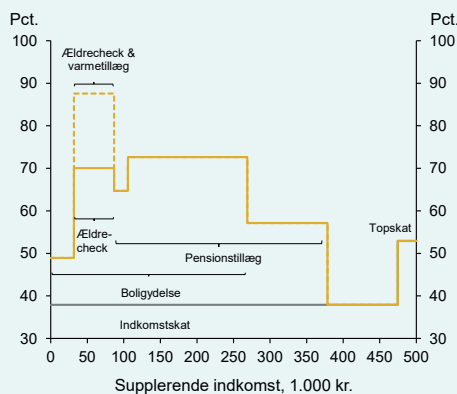
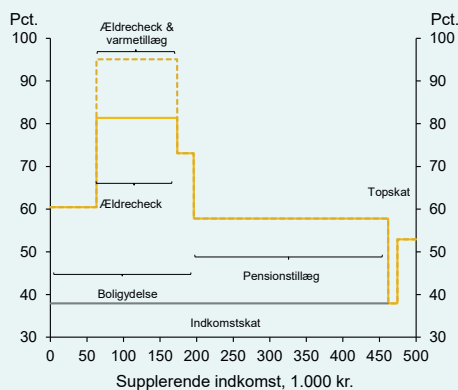
Aftapning af den grønne check, supplerende grøn check samt bortfald af mediechecken kan ligeledes bidrage til høje sammensatte marginalprocenter. For at forbedre læsbarheden af figurerne er disse ydelser ikke inkluderet i figur a-d.

Figur a. Sammensat marginalprocent for enlig pensionist i ejerbolig, 2025-regler (2022-niveau)



Figur b. Sammensat marginalprocent for pensionistpar i ejerbolig, 2025-regler (2022-niveau)



Boks 5.3. (fortsat) Typeeksempler for sammensatte marginalprocenter**Figur c. Sammensat marginalprocent for enlig pensionist i lejebolig, 2025-regler (2022-niveau)****Figur d. Sammensat marginalprocent for pensionistpar i lejebolig, 2025-regler (2022-niveau)**

Anm.: Det er lagt til grund, at den enlige bor i en lejebolig på 65 m² til en husleje på 53.625 kr. om året, og parret bor på 85 m² til en husleje på 70.125 kr. om året. Det er antaget, at den enlige og parret begge modtager det fulde varmetillæg. For ældrechecken, varmetillægget og boligydelsen er der ud over indkomst en række krav, som skal være opfyldt for at få adgang til ydelserne. Der er set bort fra den grønne check, supplerende grøn check, mediecheck, samt evt. helbredstillæg.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriets Familietypemodell.

- 1) Ved samtidig indkomstaftapning af ældrecheck (34 pct.) og boligydelse (11 pct.) opnår den enlige pensionist en sammensat marginalpct. på $(0,34 + (1 - 0,34) \times 0,38 + 0,11) \times 100 = 70$ pct. Boligydelsen indgår ikke (modsat pensionstillægget) i indkomstgrundlaget til aftrapning af ældrechecken. Den konkrete typeperson vil ved tilstrækkelig lav indkomst (pensionsudbetaling under ca. 105.000 kr.) blive aftrappet i boligydelsen med 11 pct. (frem for 22,5 pct.) grundet minimumssatsen for egenbetaling i reglerne for boligydelse på 11 pct. af indkomsten, jf. afsnit 5.6.
- 2) Indkomstaftapning af det maksimale varmetillæg medfører en aftrapningsprocent på 17,6 pct. for enlige pensionister. Ved samtidig indkomstaftapning i ældrecheck (34 pct.), boligydelse (11 pct.) og det fulde skattefri varmetillæg (17,6 pct.) opnår den enlige pensionist en sammensat marginalpct. på $(0,34 + (1 - 0,34) \times 0,38 + 0,11 + 0,176) \times 100 = 87,7$ pct.
- 3) Ved samtidig indkomstaftapning af pensionstillæg (30,9 pct.) og boligydelse (11 pct.) opnår den enlige pensionist en sammensat marginalpct. på $(0,309 + (1 - 0,309) \times 0,38 + 0,11 \times (1 - 0,309)) \times 100 = 64,8$ pct. Ved samtidig indkomstaftapning af pensionstillæg (34 pct.) og boligydelse (22,5 pct.) opnår den enlige pensionist en sammensat marginalpct. på $(0,309 + (1 - 0,309) \times 0,38 + 0,225 \times (1 - 0,309)) \times 100 = 72,7$ pct.
- 4) Ved samtidig indkomstaftapning af ældrecheck ($2 \times 16,85 = 33,7$ pct.) og boligydelse (22,5 pct.) opnår pensionistparet en sammensat marginalpct. på $(0,337 + (1 - 0,337) \times 0,38 + 0,225) \times 100 = 81,4$ pct. Bliver pensionistparret aftrappet i det fulde skattefri varmetillæg (13,7 pct.) opnår parret en sammensat marginalpct. på $(0,337 + (1 - 0,337) \times 0,38 + 0,225 + 0,137) \times 100 = 95,1$ pct.

Indkomstbeskatning og modregning af pensionsydelserne som følge af pensionsudbetaling fra fradragsberettigede pensionsordninger skal ses i sammenhæng med de skattemæssige fordele forbundet med pensionsopsparing. De fleste personer har en højere sammensat marginalprocent på udbetalingstidspunktet (hvor de både bliver indkomstbeskattet og modregnet i pensionsydelser) end på indbetalingstidspunktet (hvor de alene bliver indkomstbeskattet). Derfor er det isoleret set ufordelagtigt at udskyde beskatning fra ind- til udbetalingstidspunktet. Den lempeligere afkastbeskatning af pensionsformuen er sammen med det ekstra pensionsfradrag på indbetalingstidspunktet med til at opveje for dette, så det samlet set bliver optimalt for flertallet at spare op på fradragsberettigede opsparingsordninger.

For en ikke-topskatteyder, der ikke modtager indkomstoverførsler på indbetalingstidspunktet, er pensionssystemet indrettet, så yderligere fradragsberettiget pensionsopsparing kan svare sig, så længe pensionisten kun bliver modregnet i pensionstillægget eller ældrechecken, og derved opnår sammensatte marginalprocenter på knap 60 pct. For unge, som har en lang investeringshorisont, samt for personer, som også bliver indkomstafrappet i offentlige ydelser på indbetalingstidspunktet, vil fradragsberettiget pensionsopsparing også kunne svare sig for højere sammensatte marginalprocenter i pensionstilværelsen.

Den sammensatte marginalprocent er udtryk for en *marginalvirkning*, og den sammensatte marginalprocent angiver, hvor stor en andel af 100 kr. *yderligere* pensionsudbetaling, der ikke går til at øge den disponible indkomst som følge af skat og modregning. Den sammensatte marginalprocent er derved ikke et udtryk for den samlede indkomstfremgang, som folkepensionisten opnår af hele pensionsudbetalingen, men et udtryk for den disponible indkomstfremgang som følge af de sidste 100 kr. pensionsudbetaling.

Folkepensionisternes gennemsnitlige sammensatte marginalprocent i forhold til fradragsberettigede pensionsudbetalinger er på ca. 48,5 pct., beregnet på baggrund af 2021-data med 2025-regler.⁶ Knap 400.000 personer, svarende til 37 pct. af pensionisterne, har en sammensat marginalprocent på mindre end 40 pct., jf. figur 5.5. Langt hovedparten af folkepensionisterne – ca. 89 pct. – har sammensatte marginalprocenter på under 60 pct. Det svarer til, at ca. 120.000 pensionister har en sammensat marginalprocent på mere end 60 pct.

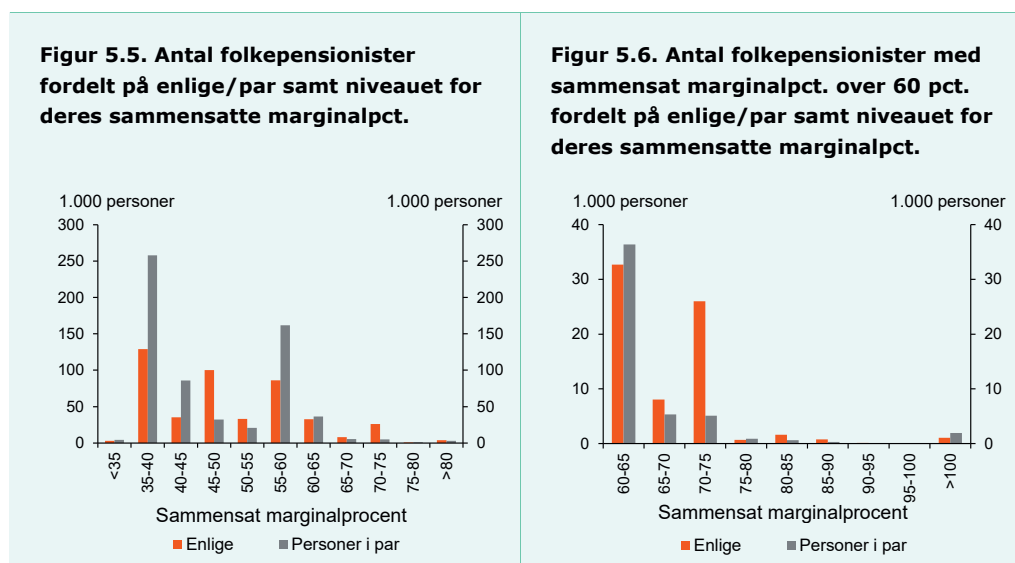
Om de ca. 120.000 pensionister med sammensatte marginalprocent på over 60 pct. opnår tilstrækkelig gavn af de "sidste" 100 kr. pensionsudbetaling, eller om det reelt bedre havde kunnet svaret sig for disse personer at mindske deres pensionsindbetalinger, afhænger af den faktiske forrentning, som pensionisterne har opnået af deres pensionsopsparing, samt de gældende skatte- og overførselsregler på indbetalingstidspunktet.

Omtrent 53.000 personer, svarende til ca. 5 pct. af folkepensionisterne, skønnes at have sammensatte marginalprocenter på mere end 65 pct., og ca. 39.000 personer (ca. 4 pct. af folkepensionisterne) skønnes at have sammensatte marginalprocenter på mere end 70 pct. Ca. 8.000 personer

⁶ Da pensionsindkomst og arbejdsindkomst på forskellig vis modregnes i pensionsydelserne, vil den sammensatte marginalprocent variere for hhv. pensionsudbetalinger og arbejdsindkomst. Virkningerne af ændrede modregningsregler for arbejdsindkomst som følge af *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)* indgår i beregningsgrundlaget.

(knap 1 pct. af folkepensionisterne) skønnes at have sammensatte marginalprocenter på mere end 75 pct., jf. figur 5.6.

Det relativt lave antal folkepensionister med høje sammensatte marginalprocenter indikerer, at det kun er en begrænset andel af folkepensionisterne, som reelt oplever ikke at få tilstrækkelig gavn af hele deres pensionsformue. Det er primært enlige, som har sammensatte marginalprocenter på over 65 pct., jf. figur 5.6.



Anm.: Opgørelsen er baseret på en række lovmodelberegninger med anvendelse af 2025-regler. De sammensatte marginalprocenter er beregnet på baggrund af en indkomstfremgang på 1.000 kr. (fra udbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger) og er regnet inklusiv virkningerne af *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)*.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Ud af de ca. 120.000 pensionister med sammensatte marginalprocenter på mere end 60 pct. bliver 74.000, dvs. mere end halvdelen, modregnet i boligydelsen. Ca. 23.000 bliver aftrappet i nedslaget af ejendomsværdiskatten for pensionister, og ca. 12.000 skønnes at blive aftrappet i varmetillægget, jf. tabel 5.2. Mediechecken er med til at give ca. 4.000 pensionister meget høje sammensatte marginalprocenter. Det skyldes, at mediechecken ikke bliver aftrappet, men bortfalder så snart den personlige tillægsprocent bliver mindre end 100, jf. boks 5.10 i afsnit 5.5.

Det er således særligt boligydelsen, nedslaget i ejendomsværdiskat til pensionister samt varmetillægget, som medvirker til at give høje sammensatte marginalprocenter for nogle pensionister og derved forværre incitamentet til pensionsopsparing. Dertil kommer, at mediechecken bidrager til meget høje marginalprocenter for omtrent 4.000 pensionister.

Tabel 5.2. Opdeling af folkepensionister med sammensatte marginalprocenter over 60 pct., 2021

	Antal	Median af sammensat marginalpct.
Aftrapning i		
Pensionstillæg og boligydelse	27.000	72,6 pct.
Kun boligydelse	25.000	61 pct.
Ældrecheck og boligydelse	15.000	65 pct.
Pensionstillæg og nedslag i ejendomsværdiskat for pensionister	12.000	60,9 pct.
Ældrecheck og nedslag i ejendomsværdiskat for pensionister	8.000	64,4 pct.
Ældrecheck og varmetillæg	8.000	61,5 pct.
Grøn check m.fl.	5.000	61,9 pct.
Pensionstillæg og tillæg fra opsat pension m.fl.	5.000	64,3 pct.
Mediecheck m.fl.	4.000	>100 pct. ¹
Boligydelse, nedslag i ejendomsværdiskat for pensionister m.fl.	3.000	65,6 pct.
Topskat og pensionstillæg ²	3.000	67,3 pct.
Ældrecheck, boligydelse og varmetillæg	3.000	67,6 pct.
Varmetillæg og boligydelse	1.000	63,0 pct.
Øvrige	2.000	73,3 pct.
I alt	120.000	63,9 pct.

Anm.: Antal personer er afrundet til nærmeste 1.000. Opgørelsen er baseret på en række lovmodelberegninger med anvendelse af 2025-regler. De sammensatte marginalprocenter er beregnet på baggrund af en forøgelse af indkomsten med 1.000 kr. og er regnet inklusiv virkningerne af *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)*. "M.fl." angiver, at der evt. indgår indkomstaftapning af flere ydelser end angivet.

- 1) Mediechecken bortfalder ved en personlig tillægsprocent på under 100 pct., og derfor vil den beregnede marginalprocent afspejle den konkrete indkomststigning, som lægges til grund for beregningen.
- 2) Med aftale om *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)* er aftrapning af pensionstillægget som følge af arbejdsindkomst afskaffet, og det vil derfor være muligt for topskatteydere at opleve aftrapning i pensionstillægget.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

5.2 anbefalinger til regler for pensionsopsparing

Opsparing til egen pensionstilværelse er et centralt element i det danske pensionssystem. Det er derfor væsentligt, at systemet er indrettet hensigtsmæssigt og understøtter den enkeltes økonomiske incitament til opsparing via pensionssystemet. På indbetalingstidspunktet har de færreste et klart billede af, hvordan deres pensionstilværelse vil se ud, og i hvilket omfang de vil være berettiget til offentlige pensionsydelser. Det er derfor vigtigt, at den grundlæggende struktur i systemet er sund, og

at der ikke er tvivl om, at det i langt de fleste tilfælde kan betale sig at spare op til egen pension. Omvendt kan stærke incitament til pensionsopsparing føre til for meget opsparing og medføre, at det for nogle bliver mere attraktivt at spare op til pension end at afdrage på gæld, hvilket heller ikke er ønskeligt.

De seneste reformer fra 2017 og 2018 bidrog med væsentlige nye redskaber til at håndtere samspilsproblemet, *jf. ovenfor*. Det har i vid udstrækning sikret, at der i dag er gode incitament til pensionsopsparing for hovedparten af de beskæftigede og i langt størstedelen af arbejdslivet. Kommissionen vurderer dog, at der stadig er grundlag for at styrke incitamenterne til pensionsopsparing og gøre et godt pensionssystem bedre. Især personer med en indkomst under topskattegrænsen og få år til folkepensionsalderen har et begrænset incitament til fradragsberettiget pensionsopsparing og er påvirket af implementeringsudfordringer ved aldersopsparingen, *jf. nedenfor*.

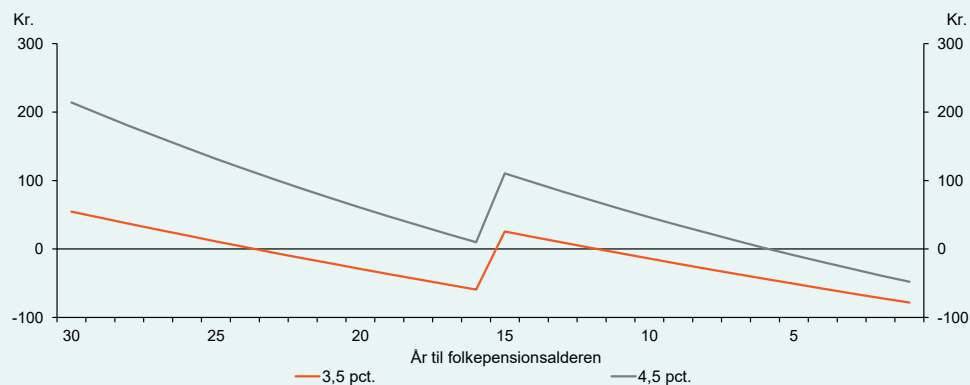
Anbefaling: Styrkede incitament til opsparing

Fradragsberettiget pensionsopsparing for personer tæt på folkepensionsalderen kan, sammenlignet med fri opsparing, være ufordelagtigt for personer med en indkomst under topskattegrænsen, selv når de alene forventer at blive modregnet i pensionstillægget som pensionister (og ikke i andre ydelser), *jf. figur 5.3*. Det skyldes, at når der er få år igen, til at pensionen kan udbetales, kan værdien af det ekstra pensionsfradrag og den fordelagtige afkastbeskatning af pensionsmidler ikke nå at opveje ulemperne ved den øgede modregning på udbetalingstidspunktet.

Fordelagtigheden af den lave pensionsafkastbeskatning afhænger i høj grad af det forventede afkast. Et lavere forventet afkast vil alt andet lige reducere fordelene ved den lempeligere beskatning af opsparing i pensionssystemet. I takt med at især markedsrenteprodukter er blevet mere udbredt, *jf. kapitel 2*, kan man forvente, at personer tæt på folkepensionsalderen, hvor investeringshorisonten er kort, har deres pensionsformuer investeret mindre risikabelt og dermed til et lavere forventet afkast. I det lys kan samspilsproblemet tæt på folkepensionsalderen være mere udtalt, end typeberegningerne ved de almindelige afkastforudsætninger ellers illustrerer, *jf. figur 5.7*. Fx medfører en reduktion af det forventede afkast med 1,0 pct.-point til 3,5 pct. i eksemplet fra figur 5.3, at fradragsberettiget opsparing bliver mindre værd end fri opsparing allerede 11 år før folkepensionsalderen.

Figur 5.7 viser også et negativt incitament til fradragsberettiget pensionsopsparing i forhold til fri opsparing i perioden 23-16 år før folkepensionsalderen, hvis der regnes med et lavere forventet afkast på 3,5 pct. pr. år. Her er der imidlertid en længere tidshorisont at investere i og dermed også mulighed for at investere mere risikofyldt og til et højere forventet afkast.

Figur 5.7. Ex-ante incitament til fradragsberettiget pensionsopsparing i forhold til fri opsparing for ikke-topskatteyder ved alternative afkastgrader



Anm.: Figuren angiver det øgede rådighedsbeløb som pensionist ved yderligere fradragsberettiget opsparing svarende til 1.000 kr. set i forhold til fri opsparing på forskellige indbetalingstidspunkter. Der er antaget en opsparing på en ratepension med 20 års udbetalingsperiode, at personen har positiv nettokapitalindkomst (dvs. ingen gæld), samt at vedkommende modregnes i folkepensionstillægget på udbetalingstidspunktet.

Kilde: Finansministeriet (2018): *Økonomisk analyse: Tilskyndelsen til pensionsopsparing* og egne beregninger.

Derfor anbefaler Kommissionen to tiltag, der styrker incitamentet til opsparing. Det første tiltag er en forøgelse af det ekstra pensionsfradrag, der styrker det økonomiske incitament til opsparing i fradragsberettigede pensionsordninger. Det andet tiltag er en tilpasning af indbetalingsmulighederne til aldersopsparing, hvor tidspunktet, hvor der kan indbetales til det høje indbetalingsloft, fremrykkes med to år, samtidig med at det høje loft sættes ned til 47.000 kr. (2022-niveau), *jf. boks 5.4*. Tiltaget fremrykker samtidigt skattebetalinger og skal finansieringsmæssigt ses i sammenhæng med anbefalingen om et ekstraordinært ATP-bidrag, der omvendt udskyder skattebetalinger, *jf. nedenfor*.

Boks 5.4. Anbefaling: Styrkede incitamenter til pensionsopsparing

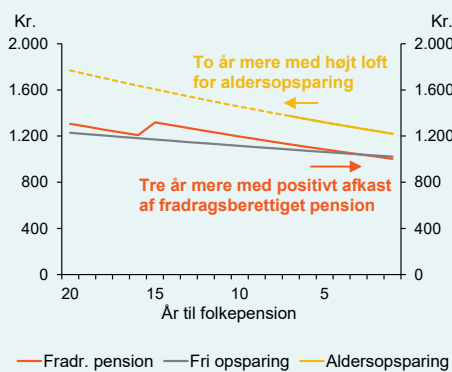
Det ekstra pensionsfradrag øges med 3 pct.-point fra 12 pct. til 15 pct. for personer med mere end 15 år til folkepensionsalderen og med 6 pct.-point fra 32 pct. til 38 pct. for personer med mindre end 15 år til folkepensionsalderen. Det maksimale fradrag på 75.600 kr. (2022-niveau) fastholdes.

Aldersopsparingens periode med mulighed for indbetaling til højt loft udvides fra det femte år før folkepensionsalderen til det syvende år før folkepensionsalderen. Samtidig sænkes det høje indbetalingsloft fra 55.300 kr. til 47.000 kr. (2022-niveau, 2025-regler).

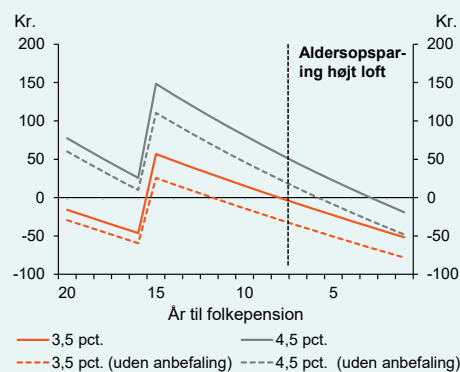
I forhold til typeeksemplet for en ikke-topskatteyder i figur 5.3 betyder Kommissionens anbefalinger, at det bliver mere attraktivt at spare op i fradragsberettigede pensionsordninger i forhold til fri opsparing tættere på folkepensionsalderen end i dag, *jf. figur 5.8*. Ved de gældende regler bliver fradragsberettiget opsparing mindre attraktivt end fri opsparing fem år før folkepensionsalderen i typeeksemplet. Forhøjelsen af det ekstra pensionsfradrag udskyder dette punkt til to år før folkepensionsalderen.

Forhøjelsen af det ekstra pensionsfradrag betyder samtidig, at det selv ved forholdsvis lave afkastforudsætninger kan betale sig at spare op til egen pension. I typeeksemplet er det nu først syv år før folkepensionsalderen, at værdien af fradragsberettiget pensionsopsparing bliver mindre end værdien af fri opsparing ved et lavt forventet årligt afkast på 3,5 pct., jf. figur 5.9. I det lys understøtter fremrykningen af indbetalingstidspunktet for aldersopsparingens høje loft de fradragsberettigede pensionsordninger ved at sikre, at der selv i perioder med lave afkast på opsparing findes attraktive opsparingsmuligheder i pensionssystemet.

Figur 5.8. Virkning af Kommissionens anbefalinger på ex-ante incitamentet til forskellige typer af opsparing for ikke-topskatteyder



Figur 5.9. Virkning af Kommissionens anbefalinger på ex-ante incitamentet til fradragsberettiget pensionsopsparing ift. fri opsparing ved forskellige afkastforudsætninger for ikke-topskatteyder



Anm.: Figurene angiver det øgede rådighedsbeløb som pensionist ved yderligere opsparing svarende til 1.000 kr. på forskellige indbetalingstidspunkter. Det er antaget, at der alene modregnes i pensionstillægget som pensionist. Der er antaget en opsparing på en ratepension med 20 års udbetalingsperiode, samt at personen har positiv nettokapitalindkomst (dvs. ingen gæld).

De stiplede linjer i figur 5.9 angiver ex-ante incitamentet til fradragsberettiget pensionsopsparing ift. fri opsparing ekskl. Kommissionens anbefalede forhøjelse af det ekstra pensionsfradrag.

Kilde: Finansministeriet (2018): *Økonomisk analyse: Tilskyndelsen til pensionsopsparing* og egne beregninger.

Dette illustrerer Kommissionens hensigt med den anbefalede forhøjelse af det ekstra pensionsfradrag og de anbefalede justeringer af aldersopsparingen. Incitamentet til at spare op til egen pension i pensionssystemet afhænger i høj grad af den lavere afkastbeskatning af opsparingen. Et lavere forventet afkast reducerer værdien af pensionsopsparing relativt til fri opsparing. Kommissionens anbefalinger sikrer, at der for ikke-topskatteydere tæt på folkepensionsalderen fortsat er incitament til at spare op gennem pensionssystemet ved lavere forventede afkast end det normalt antagne 4,5 pct. pr. år. Tilsvarende medfører forøgelsen af det ekstra pensionsfradrag for personer med mere end 15 år til folkepensionsalderen, at der bliver lidt større afstand til kurven for fri opsparing her.

Om forøgelsen af det ekstra pensionsfradrag

Efter gældende regler gives der et ekstra fradrag i den skattepligtige indkomst (grundlaget for kommune- og kirkeskat) på 12 pct. af fradragsberettigede pensionsindbetalinger op til 75.600 kr. (2022-

niveau) for personer indtil 15 år før deres folkepensionsalder, mens det for personer, der er ældre, udgør 32 pct. Med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent på 25,7 pct. har det ekstra pensionsfradrag en skatteværdi på 3,1 pct. for personer indtil 15 år før folkepensionsalderen og 8,2 pct. for personer, der er ældre.

En forøgelse af det ekstra pensionsfradrag vil øge incitamentet til opsparing i fradragsberettigede ordninger. Det økonomiske incitament til pensionsopsparing skal imidlertid ses i sammenhæng med det økonomiske incitament til at optage og afdrage på gæld. Hvis fradragsberettiget opsparing bliver for attraktivt, kan det føre til uhensigtsmæssige forskydninger i fx valget mellem at afdrage på boliggæld eller spare yderligere op til egen pension. Især topskatteydere har, som det blev vist i afsnit 5.1, et meget stærk incitament til at spare op i de fradragsberettigede pensionsordninger. Dette incitament ønsker Kommissionen ikke at forstærke yderligere.

I det lys er det værd at bemærke, at det nuværende loft for det ekstra pensionsfradrag medfører, at personer med en nettoindkomst ved topskattegrænsen og pensionsbidrag på mere end omtrent 13,7 pct. af deres samlede løn ekskl. pension i dag får det højst mulige fradrag for pensionsindbetalinger.⁷ Topskatteydere med typiske pensionsindbetalinger vil derfor på marginalen ikke blive berørt af Kommissionens anbefalede forøgelse af satserne for det ekstra pensionsfradrag. Deres incitament til at spare yderligere op til pension i stedet for fx at afdrage på boliggæld påvirkes således ikke af Kommissionens anbefaling.

Kommissionen anbefaler, at satserne for det ekstra pensionsfradrag gradvist øges med 3 pct.-point for personer indtil 15 år før folkepensionsalderen og med 6 pct.-point for personer, der er ældre, jf. *tabel 5.3*. Indfasningen skal ses i lyset af, at Kommissionens samlede anbefalinger ikke må forværre de offentlige finanser frem mod 2040.

For personer med indbetalinger, der er mindre end loftet på 75.600 kr., indebærer forhøjelsen af det ekstra pensionsfradrag en reduktion i den sammensatte marginalprocent på fradragsberettigede pensionsindbetalinger på omtrent 0,75 pct.-point for indbetalinger indtil 15 år før pensionsalderen og på omtrent 1,5 pct.-point for indbetalinger efter dette tidspunkt. De sammensatte marginalprocenter for personer, der allerede i dag indbetaler mere end 75.600 kr. til en fradragsberettiget pensionsordning, påvirkes ikke.

⁷ Beregnet som loftet over det ekstra pensionsfradrag delt med topskattens bundgrænse efter arbejdsmarkedsbidrag, dvs. $100 \times (75.600 / 552.000) \approx 13,7$ pct.

Tabel 5.3. Anbefalet indfasning af forhøjelse af det ekstra pensionsfradrag

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<i>Sats, pct.</i>							
15 år eller mindre til folkepensionsalderen	32,0	35,0	35,0	36,0	36,0	36,0	38,0
Mere end 15 år til folkepensionsalderen	12,0	13,5	13,5	14,0	14,0	14,0	15,0
<i>Ændring, pct.-point</i>							
15 år eller mindre til folkepensionsalderen	-	3,0	3,0	4,0	4,0	4,0	6,0
Mere end 15 år til folkepensionsalderen	-	1,5	1,5	2,0	2,0	2,0	3,0

Fuldt indfaset skønnes forhøjelsen af det ekstra pensionsfradrag at bidrage til en stigning i arbejdsudbuddet på indbetalingstidspunktet svarende til knap 300 fuldtidspersoner og er forbundet med en offentlig merudgift på 1 mia. kr. (2022-niveau) opgjort efter tilbageløb og adfærd.

Om tilpasningen af aldersopsparingen

Aldersopsparingen er i dag målrettet personer tæt på folkepensionsalderen, som har et markant højere indbetalingsloft sammenlignet med yngre personer. Det høje indbetalingsloft er som følge af pensionsaftalen under indfasning frem mod 2023. Når det er fuldt indfaset, kan man fra og med fem år før året, hvor der opnås ret til folkepension, indbetale op til 55.300 kr. (2022-niveau). Til sammenligning kan yngre personer kun indbetale op til 5.500 kr. årligt.

For at styrke incitamentet til pensionsopsparing tæt på folkepensionsalderen, anbefaler Kommissionen, at det fremadrettet skal være muligt at foretage større indbetalinger til aldersopsparingen fra og med det syvende år før året, hvor der opnås ret til folkepension.

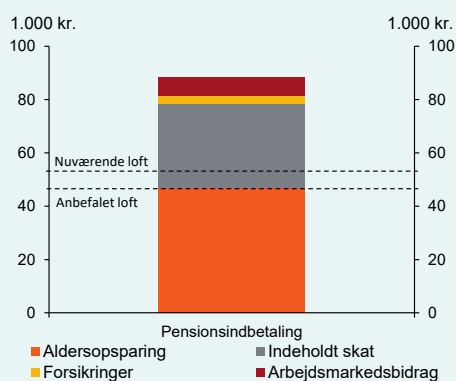
Perioden, hvor der kan indbetales op til det høje loft, skal ses i sammenhæng med grænsen for det høje loft. Kommissionens holdning er, at det høje indbetalingsloft til aldersopsparingen fuldt ud skal kunne rumme ikke-topskatteyderes typiske pensionsbidrag. Pensionsbidrag er typisk op til omtrent 17,3 pct. af den aftalte løn ekskl. pension, som det kendes fra visse offentlige overenskomster. Det svarer til, at personer tæt på folkepensionsalderen med en bruttoindkomst mindre end omtrent 600.000 kr. årligt (2022-niveau) og pensionsbidrag op til omtrent 88.500 kr. skal kunne indbetale deres arbejdsgiveradministrerede pensionsbidrag til en aldersopsparing.⁸

I dette beløb skal der tages højde for, at en del af de arbejdsgiveradministrerede indbetalinger må forventes at gå til forsikringspræmier. Personer i målgruppen for aldersopsparingens høje loft befinder sig dog i slutningen af arbejdslivet, hvor dækningen for fx et evt. tab af erhvervsevne skal løbe i kort

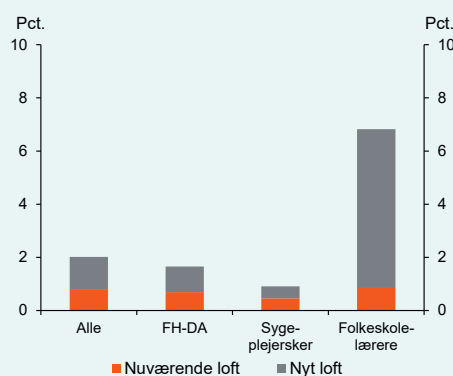
⁸ Bundgrænsen for topskat ekskl. arbejdsmarkedsbidrag er 552.500 kr. (2022-niveau), hvilket svarer til en bruttoløn på $552.500 / (1 - 0,08) \approx 600.500$ kr. Indbetales 17,3 pct. af nettolønnen til pension, svarer det til et årligt pensionsbidrag inkl. arbejdsmarkedsbidrag på $0,173 \times 600.500 / 1,173 \approx 88.500$ kr.

tid ind til folkepensionsalderen opnås. Derfor må de formodes at betale forholdsvis lave forsikringspræmier.⁹ Tages der højde for arbejdsmarkedsbidraget, at 4 pct. af indbetalingen anvendes til forsikringspræmier, samt indeholdt skat af indbetalingen til aldersopsparing, medfører dette et indbetalingsloft på 47.000 kr. årligt, jf. figur 5.10.¹⁰ Kommissionen anbefaler derfor, at det fra og med syv år før året, hvor der opnås ret til folkepension, kun skal være muligt at indbetale op 47.000 kr. (2022-niveau) til en aldersopsparing.

Figur 5.10. Maks. indbetaling til aldersopsparing ved højt indbetalingsloft med indkomst ved topskattegrænsen og pensionsbidrag på 17,3 pct., 2025-regler (2022-niveau)



Figur 5.11. Andelen af lønmodtagere i målgruppen for aldersopsparing, der er forhindret i at indbetale deres arbejdsmarkedspension til en aldersopsparing, 2020



Anm.: Figur 5.11 viser andelen af de omtrent 62-65-årige lønmodtagere uden ledelsesansvar med bruttoindkomst under topskattegrænsen i 2020, der ved de forskellige indbetalingslofter vil være forhindret i at indbetale 96 pct. af deres arbejdsmarkedspension til en aldersopsparing. FH-DA-gruppen består af faglærte og ufaglærte ansatte i brancherne industri, byggeri og anlæg samt handel og transport. Det er lagt til grund for beregningerne, at der indeholdes 40 pct. foreløbig skat af arbejdsgiveradministrerede indbetalinger til aldersopsparing. Opgørelsen inkluderer frivilligede pensionsbidrag gennem arbejdsgiveradministrerede ordninger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur 5.11 viser, at der generelt er få lønmodtagere i målgruppen for aldersopsparing, som har arbejdsgiveradministrerede pensionsbidrag større end det, som det nuværende loft tillader. Det vurderes, at det aktuelle loft kun begrænser 0,8 pct. af lønmodtagerne i målgruppen for aldersopsparing i at indbetale deres arbejdsmarkedspensionsbidrag ekskl. forsikringspræmier til en aldersopsparing. Det tal inkluderer frivillige bidrag ud over det aftalte niveau – fx gennem fritvalgsordninger. Kommissionens anbefaling øger denne andel med 1,2 pct.-point til 2,0 pct. af lønmodtagerne i målgruppen. Det

⁹ Som det vises i kapitel 6, afsnit 6.3, er der stor forskel på hvor stor en andel af pensionsindbetalingerne, de enkelte selskaber faktisk anvender til forsikringer. De selskaber, der afsætter de laveste andele af pensionsindbetalingerne til tab af erhvervsevnedækning, bruger typisk omkring 4 pct. af indbetalingerne til forsikringspræmier, der derfor er anvendt som en nedre grænse her.

¹⁰ Indbetalingsloftet er regnet som $88.500 \times (1 - 0,08) \times (1 - 0,04) \times 0,6 \approx 47.000$ kr. Det bemærkes, at en højere forsikringsandel gør det muligt at indbetale en større andel af lønnen på en aldersopsparing, end de 17,3 pct. som er forudsat i figur 5.10.

lavere indbetalingsloft vil særligt begrænse lønmodtagere med høje aftalte pensionsbidrag og frivillige pensionsindbetalinger ud over det aftalte niveau i at indbetale hele deres arbejdsgiveradministrerede pension på en aldersopsparing. Det drejer sig fx om en mindre gruppe af overenskomstansatte folkeskolelærere.

Den udvidede indbetalingsperiode kan ses i sammenhæng med anbefalingen om det ekstraordinære ATP-bidrag, *jf. afsnit 5.3*, som medfører en udskydning af indkomstbeskatning fra arbejdslivet til pensionstilværelsen. Den anbefalede udvidelse af perioden med højt indbetalingsloft samt reduktionen af dette fremrykker samlet et skatteprovenu fra pensionstilværelsen til arbejdslivet. Frem til 2040 har ændringerne af aldersopsparingen – inkl. løsningen af implementeringsudfordringerne beskrevet nedenfor – og det ekstraordinære ATP-bidrag modsatrettede virkninger på den offentlige saldo og sikrer, at der ikke sker en nettoforværring af denne. Dette sikres gennem en gradvis indfasning af de øgede indbetalingsmuligheder, hvor det i perioden 2025-29 er muligt at indbetale til det høje loft seks år før folkepensionsalderen, mens det fra 2030 og frem skal være muligt allerede syv år før folkepensionsalderen.

Anbefaling: Løsning af implementeringsudfordringer ved aldersopsparingen

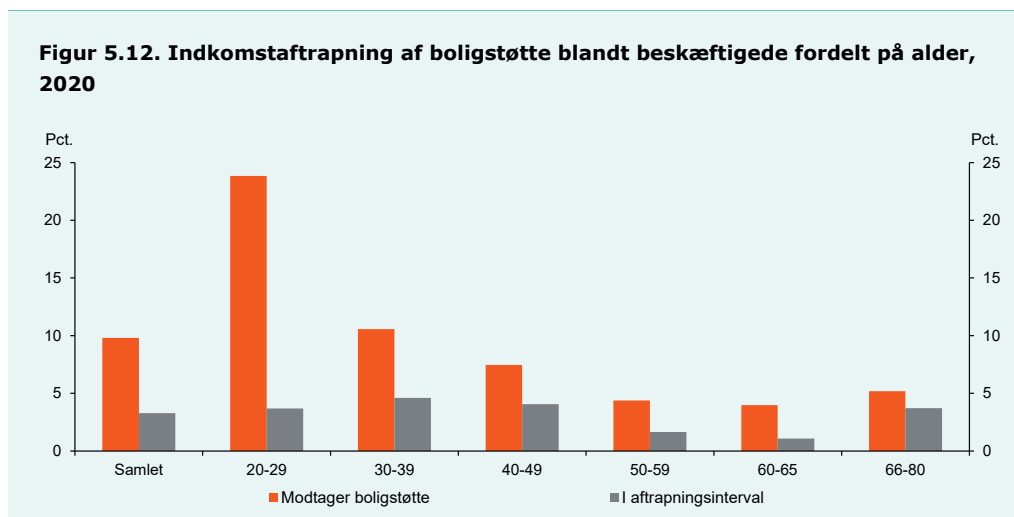
Aldersopsparingen bliver ikke benyttet i det forventede omfang, selvom ordningen udgør et væsentligt element i håndteringen af samspilsproblemet for personer tæt på folkepensionsalderen. Det skyldes en udfordring i valget mellem fradragsberettigede pensionsordninger og aldersopsparing. Indbetalinger til aldersopsparingen indgår i den skattepligtige personlige indkomst på indbetalingstidspunktet, og dermed i grundlaget for indkomstaftapning af en række sociale ydelser. En stor del af udfordringen er ved at blive løst som følge af afskaffelsen af modregning af egen og samlevers indkomst i social pension.¹¹

Tilvalget af en aldersopsparing frem for en fradragsberettiget pensionsordning kan dog stadig føre til en mærkbart lavere disponibel indkomst på indbetalingstidspunktet pga. indkomstaftapning af fx bolig sikring. Kommissionen finder det derfor hensigtsmæssigt at løse resten af problemstillingen. Problematikken er særligt relevant for arbejdsmarkedspensionerne, hvor den enkeltes pension ofte sammensættes af selskabernes bestyrelser, og hvor pensionsselskaberne har begrænsede oplysninger om den enkelte kundes øvrige indkomstforhold. Det taler for en ændring af reglerne om modregning i sociale ydelser på indbetalingstidspunktet, så indbetalinger til aldersopsparing fremadrettet ikke indgår i modregningsgrundlaget.

For at kunne sikre, at der ikke sker uhensigtsmæssige omlægninger til aldersopsparinger, modtager pensionsselskaberne i dag oplysninger fra Udbetaling Danmark om, hvilke af deres kunder, der bor i en husstand hvor en eller flere modtager indkomstaftængige ydelser. Pensionsselskaberne må imidlertid af databeskyttelseshensyn ikke modtage oplysninger om, hvilke ydelser som modtages, hvem der modtager dem, eller om modtagerne risikerer yderligere indkomstaftapning. Det er derfor vanskeligt for pensionsselskaberne at foretage valget for deres kunder.

¹¹ Dette følger af *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)*.

Hertil kommer, at mange modtagere af indkomstgraderede ydelser ikke befinder sig i indkomstafttrapningsintervallet. Fx er det kun omtrent hver tredje beskæftigede modtager af boligstøtte, der befinder sig i indkomstafttrapningsintervallet, jf. figur 5.12. Ser man isoleret på personer tæt på folkepensionsalderen, er det endda kun hver fjerde beskæftigede modtager af boligstøtte, der ligger i indkomstafttrapningsintervallet.



Anm.: Figuren viser andelen af beskæftigede, der modtager boligsikring eller -ydelse og vil opleve yderligere indkomstafttrapning af denne ved en marginal indkomstfremgang, sammenlignet med andelen af beskæftigede, der modtager boligsikring eller -ydelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Der kan dog stadig være tale om en betydelig indkomstnedgang for de, der fremadrettet risikerer indkomstafttrapning af sociale ydelser ved en omlægning af pensionsindbetalinger fra fradragsberettigede ordninger til aldersopsparing. Tabel 5.4 viser et eksempel på en enlig beskæftiget med mindre end fem år til folkepensionsalderen, der mister hele sin boligsikring på knap 700 kr. om måneden og 5 pct. af sin samlede disponible indkomst ved at indbetale på en aldersopsparing frem for en fradragsberettiget pensionsordning. Denne modregning på indbetalingstidspunktet er i de fleste tilfælde mindre end den modregning, der kan forventes på udbetalingstidspunktet ved fradragsberettiget opsparing. Til trods for dette kan det være uønsket at opleve modregningen på indbetalingstidspunktet.

Tabel 5.4. Typeeksempel: Virkning på boligsikring ved omlægning af pensionsindbetaling fra livrente til aldersopsparing

	Fradragsberettiget pension (livrente)	Aldersopsparing	Forskel
1.000 kr.			
Nettoløn	25,9	25,9	0,0
Pension, heraf	3,1	3,1	0,0
- livrente	2,9	0,0	-2,9
- aldersopsparing	0,0	1,7	1,7
Personlig indkomst	23,6	26,7	3,1
Boligsikring	0,7	0,0	-0,7
Disponibel indkomst	18,0	17,1	-0,9

Anm.: Det stiliserede modregningseksempel tager afsæt i en enlig beskæftiget med mindre end fem år til folkepension og en bruttoindkomst på 29.000 kr. om måneden. Vedkommende bor i en lejebolig på 70 m² med en månedlig husleje på 5.000 kr.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriets Familietypemodell.

Pensionsselskaberne ønsker samtidig ikke at foretage omlægnings af pensionsindbetalinger fra centralt hold, der risikerer at give deres kunder en mærkbar og uventet indkomstnedgang. Modregningsproblematikken udgør derfor en hindring for udbredelsen af aldersopsparing blandt beskæftigede tæt på folkepensionsalderen med en indkomst under topskattegrænsen, der ellers har højt incitament til at indbetale til ordningen. I det lys anbefaler Kommissionen, at indbetalinger til aldersopsparing holdes ude af modregningsgrundlaget for indkomstafhængige ydelser, så de i den henseende sidestilles med fradragsberettigede pensionsindbetalinger, *jf. boks 5.5*. Det vil bidrage til, at de, der har gavn af aldersopsparing, i højere grad kan få den indarbejdet i deres arbejdsmarkedspension.

Boks 5.5. Anbefaling: Fradrag for indbetalinger til aldersopsparing i modregningen i sociale ydelser

Det anbefales, at der gives fradrag for indbetalinger til aldersopsparing i indkomstaftapningen af sociale ydelser. For at sikre, at fradraget ikke fører til ydelsesspekulation gennem omplacering af frie midler eller gentagne indbetalinger af samme beløb til en aldersopsparing, anbefaler Kommissionen samtidigt, at fradraget skal være betinget på, at man højst kan få fradrag svarende til størrelsen af sin arbejdsmarkedsbidragspligtige indkomst, samt at personer, der allerede har modtaget udbetalinger fra en aldersopsparing, fremadrettet pålægges en afgift på 40 pct. af efterfølgende indbetalinger til en aldersopsparringsordning.

Anbefalingen kræver en særskilt stillingtagen til den skattemæssige håndtering af indbetalinger til aldersopsparing. Ved arbejdsgiveradministrerede indbetalinger til aldersopsparing har pensionsselskaberne mulighed for at indeholde A-skat på 40 pct. af det beløb, der indbetales til en aldersopsparing. Det sikrer, at indbetaleren ikke skal betale indkomstskatten ud af sin øvrige indkomst. Dette er for den enkelte indbetaler en hensigtsmæssig håndtering af skatten af indbetalinger til aldersopsparing. Det

betyder imidlertid, at der både skal gives fradrag for den arbejdsgiveradministrerede indbetaling til en aldersopsparing og for en evt. indeholdt skat af indbetalingen, hvis indbetalinger til aldersopsparing skal stilles lige med indbetalinger til fradragsberettigede ordninger i indkomstaftapningen af sociale ydelser.

Private indbetalinger til aldersopsparing sker typisk ud af indkomst, hvor indbetaleren allerede har betalt indkomstskat. Derfor anbefaler Kommissionen, at fradraget håndteres på samme vis som ved arbejdsgiveradministrerede indbetalinger, hvor der indeholdes 40 pct. A-skat af den samlede indbetaling efter arbejdsmarkedsbidrag. Det betyder, at en indbetaling til en privat aldersopsparing på fx 6.000 kr. udløser et samlet fradrag i ydelsesmodregningen på 10.000 kr.

Mens arbejdsgiveradministrerede indbetalinger pr. definition stammer fra lønindkomst, kan private indbetalinger også ske ud af anden indkomst. For at målrette fradraget i ydelsesmodregningen mod de beskæftigede skal der for de private indbetalinger derfor stilles krav om, at indbetaleren højst kan få et fradrag svarende til størrelsen af sin AM-bidragspligtige indkomst efter AM-bidrag og ekskl. arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger.

Hertil kommer at personer, der har nået pensionsudbetalingsalderen, både kan hæve fra og indbetale til en aldersopsparing. For disse personer vil det i princippet være muligt at hæve og indbetale det samme beløb flere gange til en aldersopsparing med henblik på et større fradrag i ydelsesmodregningen. Da det samtidigt kun er indbetalinger til aldersopsparinger, der indberettes til Skatteforvaltningen, er det ikke muligt at stille krav om, at der kun gives fradrag for de samlede nettoindbetalinger.

For at undgå mulig ydelsesspekulation anbefaler Kommissionen derfor, at indbetalinger til aldersopsparinger foretaget af personer, der allerede har modtaget udbetalinger fra aldersopsparinger, pålægges en afgift på 40 pct. af indbetalingerne foretaget herefter. Dette følger de eksisterende regler for afgifter af indbetalinger til aldersopsparinger foretaget af personer, der allerede har modtaget udbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger. Det vurderes, at afgiften vil udgøre et effektivt og rimeligt værn mod ydelsesspekulation.

Samlet vurderes det, at anbefalingen om et fradrag for indbetalinger til aldersopsparingen i modregningsgrundlaget for visse sociale ydelser vil medføre varige udgifter efter tilbageløb på 30 mio. kr. årligt (2022-niveau). Det skyldes, at der i dag er nogen, som indbetaler til en aldersopsparing til trods for, at de modtager indkomstgraderede ydelser. Disse personer vil som følge af anbefalingen få øget deres ydelsesudbetalinger. Tilsvarende vil der som følge af anbefalingen være personer, der før har afholdt sig fra at indbetale til en aldersopsparing pga. modregning i sociale ydelser, som fremadrettet forventes at indbetale deres arbejdsmarkedspension til en aldersopsparing. Dette skønnes at fremrykke et skatteprovenu på 640 mio. kr. årligt til indbetalingstidspunktet (2025-regler, 2022-niveau), der kan ses i sammenhæng med det udskudte skatteprovenu som følge af anbefalingen om et ekstraordinært ATP-bidrag, *jf. nedenfor*.

Anbefaling: Mulighed for at sætte udbetalinger fra ratepensioner på pause

Siden midten af 2012 har det været muligt at sætte udbetalinger fra livrenter helt eller delvist på pause. Konsekvensen af, at man i en periode helt eller delvist sætter udbetalingerne fra en livrente på

pause er, at udbetalingerne i den resterende periode øges. Pausemuligheden kan øge beskæftigelsesincitamentet for personer, der får lyst til at genindtræde på arbejdsmarkedet efter at have påbegyndt pensionsudbetalingen.

En tilsvarende mulighed findes ikke for ratepensioner. Derfor anbefaler Kommissionen, at der fremover ligeledes gives mulighed for at sætte udbetalinger af ratepensioner på pause. I dag er det et krav, at hele ratepensionen skal være udbetalt senest 30 år efter pensionsudbetalingsalderen. Formålet med reglen er at mindske mulighederne for at benytte ratepensionen til skattespekulation i forhold til at mindske arbeskatning. Derfor foreslår Kommissionen, at muligheden for at sætte ratepensionen på pause alene gives, så længe kravet om fuld udbetaling efter 30 år og en udbetalingsperiode på mindst ti år fortsat overholdes.

Forslaget kan have flere modsatrettede konsekvenser for adfærden blandt personer med ratepensioner, hvorfor der i Kommissionens samlede vurdering er lagt til grund, at forslaget har en omtrent neutral virkning på arbejdsudbud og offentlige finanser.¹²

Boks 5.6. Anbefaling: Mulighed for at sætte ratepensionsudbetalinger på pause

Det anbefales, at der gives mulighed for at sætte udbetalinger af ratepensioner på pause på lige vilkår som for livrentepensioner. Der skal fortsat være krav om fuld udbetaling efter 30 år og en udbetalingsperiode på mindst ti år.

5.3 Ekstraordinært ATP-bidrag

På trods af de nuværende incitament til pensionsopsparing er der fortsat en betydelig gruppe af erhvervsaktive danskere, som ikke sparer op til egen pension. Personer uden pensionsopsparing opnår en højere indkomst i arbejdslivet og bliver berettiget til flere ydelser i pensionstilværelsen. Over livet vil manglende pensionsopsparing dog være en ulempe for langt størstedelen af den arbejdende befolkning, som udover at opleve en betydelig indkomstnedgang ved pensionering også går glip af de skattemæssige fordele ved pensionsopsparing. Således er manglende opsparing uhensigtsmæssigt for den enkelte såvel som for samfundet.

Med *Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* (2018) blev der indført en Obligatorisk Pensionsordning (OP) for overførselsindkomstmodtagere. Aftalen betyder, at der for fx førtidspensionister, kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere fremover indbetales 3,3 pct. af den pågældende overførselsindkomst på en pensionsopsparing, når ordningen er fuldt indfaset i 2030. Det betyder, at førtidspensionisten fremover opnår en højere pensionsopsparing end den erhvervsaktive, som ikke sparer op til pension.

¹² På den ene side vil muligheden for at sætte udbetalingerne på pause kunne øge arbejdsudbuddet ved at flere genindtræder på arbejdsmarkedet efter at have fortrudt en overgang til pension. På den anden side kan muligheden også øge tilskyndelsen til at påbegynde udbetalinger fra ratepensioner tidligere, herunder før pensionsalderen, da udbetalingerne med forslaget kan stoppes igen. Det må forventes at reducere arbejdsudbuddet. For de offentlige finanser kan der udover arbejdsudbudsvirkningerne være effekter af, at forslaget giver mulighed for at placere udbetalingerne vilkårligt over pensionsperioden med henblik på at optimere indkomstbeskatningen. En kvantificering af forslagets konkrete virkninger vil kræve nærmere analyser.

Anbefaling: Ekstraordinært ATP-bidrag for personer uden eller med meget begrænsede pensionsindbetalinger

De opsparingsbaserede pensionsordninger udgør en stor (og voksende) del af det samlede pensions-system, *jf. kapitel 2*. I det lys vurderer Kommissionen, at det vil være hensigtsmæssigt, at erhvervsaktive, som i dag ikke sparer op til egen pension, også omfattes af det opsparingsbaserede system. Derfor anbefaler Kommissionen, at der indføres et ekstraordinært ATP-bidrag på 3,3 pct. af erhvervsindkomsten for personer uden eller med meget begrænsede pensionsindbetalinger. Bidraget indbetales af arbejdsgiveren eller den selvstændige. En sådan ordning bevirker som udgangspunkt, at alle der har erhvervsindkomst over et minimum også sparer op til egen pension.

Formålet med det ekstraordinære ATP-bidrag er at sikre en højere minimumsopsparing blandt erhvervsaktive personer, der i dag ikke, eller kun i begrænset omfang, har indbetalinger på en pensionsordning. Den samlede anbefaling for indførelse af et ekstraordinært ATP-bidrag er opsummeret i boks 5.7.

Boks 5.7. Anbefaling: Ekstraordinært ATP-bidrag for personer uden eller med meget begrænsede pensionsindbetalinger

Kommissionen anbefaler, at der indføres et ekstraordinært ATP-bidrag for ansættelsesforhold, hvor følgende tre forhold er opfyldt:

- Lønudbetalingen er omfattet af indbetalingspligt af ordinært bidrag til ATP.
- Ansættelsesforholdet er ikke dækket af en overenskomstaftale (eller tiltrædelsesoverenskomst hertil) indgået med en af de repræsentative landsdækkende organisationer (hvori opsparing til pension som altovervejende hovedregel er indbefattet).
- Der er ikke en arbejdsgiveradministreret pensionsordning knyttet til den pågældende lønudbetaling, hvor den arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetaling (ekskl. det ordinære ATP-bidrag) overstiger 3,3 pct. af lønnen.

Arbejdsgiveren skal i disse tilfælde indbetale et ekstraordinært ATP-bidrag på 3,3 pct. af lønnen for den ansatte. Arbejdsgiveren afholder 2/3 af udgiften, lønmodtageren 1/3. Opgørelsen af grundlaget for det ekstraordinære ATP-bidrag (lønnen) er nærmere beskrevet i appendiks 5C. For ansættelsesforhold, hvor ovenstående forhold er opfyldt, skal der indbetales fuldt ekstraordinært ATP-bidrag, uanset om der, knyttet til den pågældende lønudbetaling, i forvejen indbetales et mindre beløb på en pensionsordning, som ikke overstiger de 3,3 pct.

Kommissionen anbefaler, at selvstændigt erhvervsdrivende omfattes af det ekstraordinære ATP-bidrag i de tilfælde, hvor følgende to forhold er opfyldt:

- Den selvstændige har et tilstrækkeligt højt resultat af egen virksomhed til at vedkommende efter gældende regler skal bidrage til barselsudligningsordningen.
- Den selvstændige har ikke indbetalt mere end 3,3 pct. af indkomsten fra selvstændigt erhverv til en pensionsordning (hvoraf evt. ordinære ATP-bidrag ikke tælles med).

Den selvstændige skal i dette tilfælde indbetale et ekstraordinært ATP-bidrag, svarende til 3,3 pct. af indkomsten fra selvstændigt erhverv. Beløbet beregnes på baggrund af årsopgørelsen og opkræves årligt på baggrund af forrige års resultat.

Ordningen omfatter personer over 16 år og indtil folkepensionsalderen. Indbetalingskravet indføres parallelt med Obligatorisk Pensionsordning for overførselsmodtagere, startende med 1,8 pct. i 2025, og er fuldt indført ved 3,3 pct. i 2030.

På linje med den nuværende ATP-ordning er det arbejdsgiveren, der skal indbetale det ekstraordinære ATP-bidrag. Kriteriet for at skulle indbetale det ekstraordinære ATP-bidrag følger de nuværende kriterier for indbetalingspligt til det ordinære ATP-bidrag, dog med en række fritagelsesmuligheder, *jf. boks 5.8*. Et væsentligt formål med paralleliteten til den eksisterende ATP-ordning er at begrænse de administrative byrder forbundet med ordningen og kontrollen heraf. Kommissionen har ikke haft et særskilt ønske om at gøre ATP større med forslaget, men har afvejet fordele og ulemper og vurderet, at det er den mest hensigtsmæssige model for en minimumspensionsopsparing for alle erhvervsaktive.

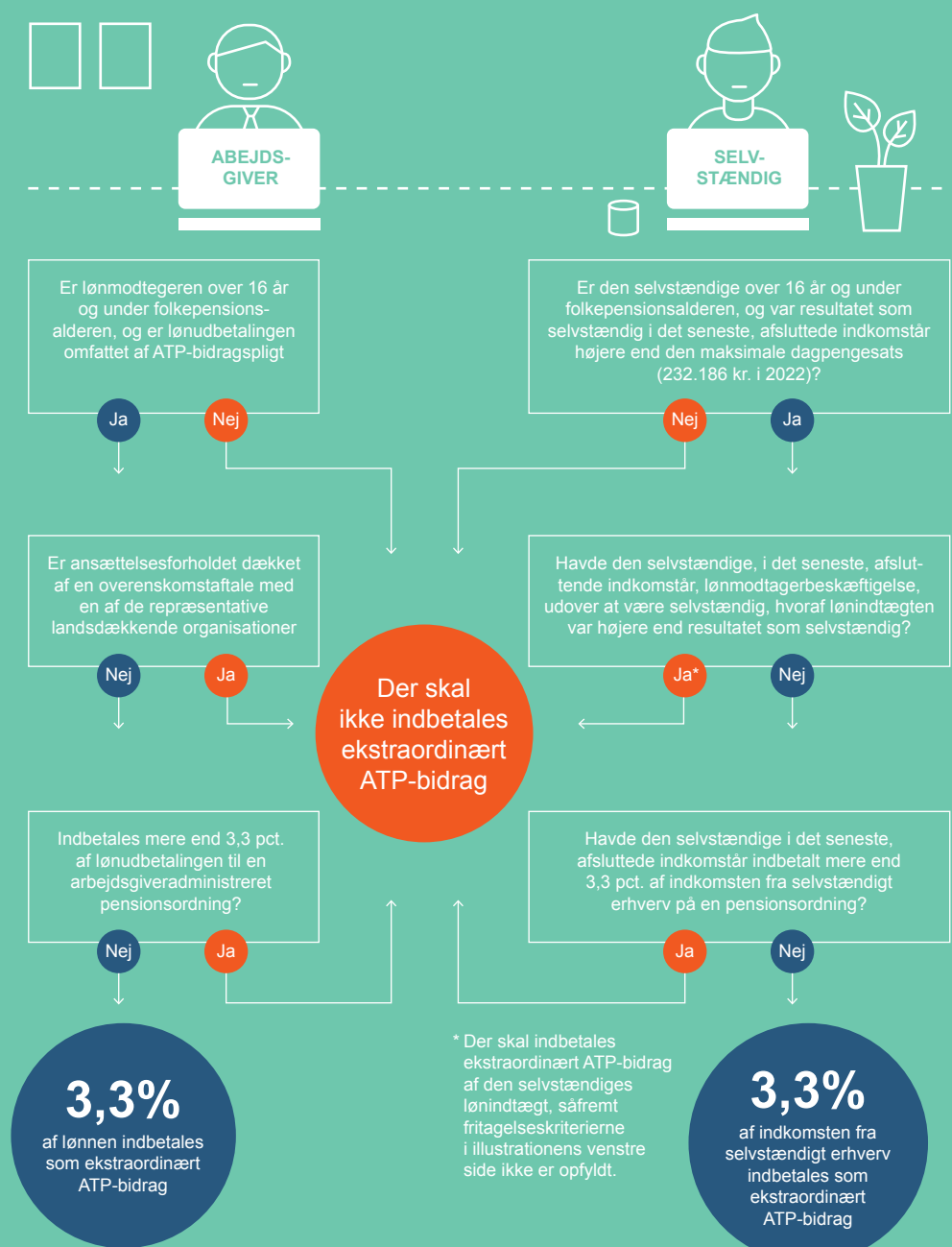
Arbejdsmarkedets parter har igennem udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne varetaget en stor og vigtig samfundsopgave med at sikre de opsparingsbaserede ordninger, som stiller det danske pensionssystem stærkt. Gennem overenskomstaftalerne har flertallet af de danske lønmodtagere i dag en pensionsordning med indbetalinger på mindst 12 pct. af lønindkomsten. De ansættelsesforhold, hvor virksomheden har indgået en overenskomstaftale med en af de repræsentative, landsdækkende organisationer, er således allerede i dag generelt sikret en relativt høj pensionsopsparing som andel af indkomsten og fritages derfor fra at skulle indbetale ekstraordinært ATP-bidrag.

Da Kommissionens foreslåede indbetalingspligt påhviler arbejdsgiveren, vil en lønmodtager, der i forvejen selv indbetaler en fast del af den udbetalte løn på en privat pensionsopsparing, men ikke har en arbejdsgiveradministreret ordning, også blive omfattet af det ekstraordinære ATP-bidrag. I det tilfælde vil lønmodtageren dog kunne nedjustere sine egne private pensionsindbetalinger tilsvarende, hvis vedkommende ikke ønsker yderligere pensionsopsparing. Alternativt kan lønmodtageren anmode arbejdsgiveren om at indgå aftale med et pengeinstitut eller et pensionsselskab, så ansættelsesforholdet bliver omfattet af en pensionsordning med en indbetaling på mere end 3,3 pct. og derved fritages fra at skulle indbetale ekstraordinært ATP-bidrag.

Selvstændigt erhvervsdrivende, som er omfattet af barselsudligningsloven, og som ikke i forvejen indbetaler mere end 3,3 pct. af indkomsten fra selvstændigt erhverv på en pensionsordning, skal ligeledes indbetale det ekstraordinære ATP-bidrag. Barselsudligningsloven omfatter de selvstændige, hvor årets resultat både overstiger den maksimale dagpengesats og eventuel sideløbende lønindtægt i indkomståret. Således fritages selvstændige med lave årsresultater, herunder selvstændige på hobbyplan, *jf. boks 5.8*.

For selvstændige udgør det ekstraordinære ATP-bidrag 3,3 pct. af den AM-bidragspligtige indkomst fra selvstændig virksomhed. Dette beløb afviger fra den selvstændiges resultat, idet der tages højde for evt. virksomhedsopsparing. Således skal den selvstændige ikke indbetale ekstraordinært ATP-bidrag af den del af resultatet, som opspares på en virksomhedsopsparing. Hvis den selvstændige indbetaler mere end 3,3 pct. af den AM-bidragspligtige indkomst på en privat pensionsordning, fritages den selvstændige fra at skulle indbetale ekstraordinært ATP-bidrag, *jf. boks 5.8*. Selvstændige, som udbetaler løn gennem virksomheden, vil i praksis blive behandlet efter reglerne for lønmodtagere.

Indbetaling af ekstraordinært ATP-bidrag



Med Kommissionens anbefalede model for et ekstraordinært ATP-bidrag vil flere erhvervsaktive danskere blive sikret regelmæssige indbetalinger til egen pensionsordning. Erhvervsaktive, som på trods af manglende pensionsopsparing fritages fra at skulle indbetale ekstraordinært ATP-bidrag, inkluderer selvstændige med begrænset indtjening, lønmodtagere som ikke er omfattet af ordinært ATP-bidrag (primært ansatte med mindre end ni arbejdstimer pr. uge), samt lønmodtagere som er overenskomstdækkede.

Alle ansættelsesforhold, hvor virksomheden har indgået en repræsentativ landsdækkende overenskomsttafte, er i Kommissionens forslag fritaget fra at skulle indbetale ekstraordinært ATP-bidrag. Dermed fritages også ansatte, som ifølge den gældende overenskomst ikke er pensionsberettigede grundet den konkrete overenskomsttaftes karensbestemmelser. Det er typisk nyansatte lønmodtagere samt lønmodtagere under en given alder (ca. 20 år, forskelligt på tværs af overenskomster), som er overenskomstdækkede uden at være pensionsberettigede. Kommissionen anerkender problematikken i, at nogle ansættelsesforhold uden pensionsindbetalinger kan gå fri af det ekstraordinære ATP-bidrag, og opfordrer i den henseende overenskomstparterne til at fortsætte arbejdet med at begrænse de nuværende karensperiodebestemmelser mv. i overenskomsterne så vidt muligt.

Argumenter for obligatorisk opsparing

Det ekstraordinære ATP-bidrag er – på linje med det ordinære ATP-bidrag og OP – en obligatorisk opsparing. Modsat det ordinære ATP-bidrag og OP, er det ekstraordinære ATP-bidrag specifikt målrettet mod erhvervsaktive personer, som i dag ikke, eller kun i meget begrænset omfang, sparer op til pension. I det følgende nævnes en række forskellige argumenter for, at obligatorisk pensionsopsparing er hensigtsmæssigt.

Adfærdsmæssige barrierer for pensionsopsparing

Hvorvidt og hvor meget man bør spare op til pension er en kompliceret beslutning, som kræver et indgående kendskab til bl.a. finansielle forhold samt beskatnings- og modregningsregler. Beslutningen afhænger desuden af ukendte fremtidsvilkår for den enkelte, herunder fremtidig indtjening, helbred, partner- og boligforhold. Det kan med god grund virke uoverskueligt for den enkelte at skulle tage stilling til pensionsopsparing. Dertil kommer, at opsparingsbeslutningen skal træffes som et aktivt valg, hvor udgangspunktet (og dermed det "lette" valg), er ikke at indbetale på en pensionsordning. At skulle give afkald på forbrug her og nu for at spare op til alderdommen, kræver desuden en høj grad af opmærksomhed på fremtidige forbrugsmuligheder. Der kan således være flere grunde til, at mange personer, som i dag står uden en arbejdsmarkedspension, ikke får foretaget et aktivt valg om at spare op til pension på trods af gode incitamenter til pensionsopsparing.

Disse hindringer kan resultere i, at mange ender med at spare mindre op til pension, end de egentlig gerne ville. Resultatet er, at den enkelte derved går glip af de skattemæssige fordele ved pensionsopsparing og oplever en u hensigtsmæssig stor indkomstnedgang som pensionist. For personer omfattet af overenskomster er problemet håndteret gennem de obligatoriske arbejdsmarkedspensioner. For lønmodtagere uden en arbejdsmarkedspensionsordning er det kun fåtallet, som i dag kompenserer gennem indbetalinger til en privat pensionsordning. Blandt personer med positiv erhvervsindkomst og uden en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, var det kun 12 pct. som indbetalte til en privat pensionsopsparing i 2020.

I det omfang manglende pensionsopsparing skyldes adfærdsmæssige barrierer snarere end manglende incitament, er obligatorisk pensionsopsparing et hensigtsmæssigt redskab til at sikre pensionsopsparing til alle.¹³

Sikre gode opsparringsincitament og opbakning til pensionssystemet

Det er en gevinst for samfundet, at der er pensionsopsparing, så store grupper i samfundet har et indkomstgrundlag som pensionister ved siden af folkepensionen, og så der dermed kommer et mindre pres på de offentlige udgifter. Derfor er det væsentligt, at erhvervsaktive danskere, der – når de bliver pensionister og får udbetalt både egen opsparing og offentlig pension – oplever, at det har kunnet betale sig at spare op. Det er på nuværende tidspunkt særligt relevant i forhold til lavindkomstgrupperne, som risikerer samtidig indkomstaftapning af ældrecheck eller pensionstillæg samt boligydelse og/eller tillægsydelser som fx varmetillæg. Obligatorisk opsparing kan hjælpe med at forøge indkomsten for de pensionister, som i dag kun har en lille pensionsopsparing. Derved bliver der færre personer, som bliver berettiget til ældrecheck og andre tillægsydelser i pensionstilværelsen, således at incitamentet til selv at spare yderligere op for nogle bliver forøget.

Retfærdighed inden for generationer

Pensionssystemet er en integreret del af velfærdssystemet og indebærer en høj grad af omfordeling. Størstedelen af danskerne, som indbetaler på en pensionsordning, bidrager gennem skattebetalinger til at finansiere pensionsydelser til personer uden pensionsopsparing, men opnår til gengæld skattemæssige fordele ved pensionsopsparing. Denne omfordeling er en del af hensigten med det samlede pensionssystem. Det er Kommissionens vurdering, at en hensigtsmæssig indretning af det samlede pensionssystem indebærer, at alle med en erhvervsindkomst bidrager med en opsparringsbaseret del til egen pension. Det skal særligt ses i lyset af, at Obligatorisk Pensionsordning medfører et krav om opsparing for overførselsmodtagere, herunder nogle af de økonomisk svagest stillede i samfundet, som kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister.

Forbedret samfundsøkonomi og sunde offentlige financer

Endelig kan der fremføres nogle principielle økonomifaglige argumenter for at en obligatorisk pensionsopsparing vil være velfærdsforbedrende. Det skyldes grundlæggende, at en tilstrækkelig høj samlet opsparing er til gavn for alle i samfundet, og ikke blot for den enkelte, som sparer op. Arbejdsmarkedspensionerne sikrer i forvejen – netop via obligatoriske pensionsbidrag for de omfattede – at Danmark ikke har et problem med for lav samlet opsparing. Det er dog ikke oplagt, hvorfor kun personer med en arbejdsmarkedspension skal bidrage til en høj samlet opsparing, mens andre kan gå fri. I det lys er det rimeligt, at alle der kan spare op, også er omfattet af den obligatoriske pensionsopsparing.¹⁴

I et samfundsøkonomisk perspektiv vil tilstedeværelsen af en skattefinansieret offentlig pension betyde at en person, der ikke er omfattet af obligatorisk opsparing, sparer for lidt op. Den offentlige pensionsydelse og evt. modregning af egne pensionsudbetalinger forvrider personens valg af opsparing,

¹³ Se Chetty m.fl. (2014): Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 129, samt van Els m.fl. (2007): Why mandatory retirement saving? i Steenbeek og van der Lecq (ed.) *Costs and Benefits of Collective Pension Systems*, Springer.

¹⁴ For tilfældet med unge med gæld til fx boligkøb, se Andersen og Bhattacharya (2019): Why Mandate Young Borrowers to Contribute to their Retirement Accounts?, *Economic Theory*, Vol. 71.

som derfor bliver for lav. Det skattefinansierede pensionssystem er dog nødvendigt, da det løser en vigtig opgave med at omfordele indkomst, *jf. kapitel 1*.¹⁵

Samtidig gælder det, at nettobidraget til de offentlige kasser over et helt liv typisk er større for personer, der sparer op – i fri opsparing eller i pensionsopsparing – end for personer, der ikke sparer op. Det skyldes primært beskattningen af formueafkastet. En obligatorisk pensionsopsparing kan derfor medvirke til sunde offentlige finanser, der grundlæggende er til gavn for alle (offentligt gode).

Personer som omfattes af ordningen for ekstraordinært ATP-bidrag

Det skønnes, at der årligt vil være i størrelsesordenen 830.000 ansættelsesforhold og 30.000 selvstændige, som bliver omfattet af ordningen for ekstraordinært ATP-bidrag, forudsat det nuværende niveau for indbetalinger til de opsparingsbaserede pensionsordninger. Samlet set vil det være i omegnen af 680.000 personer, for hvem der skal indbetales ekstraordinært ATP-bidrag, *jf. tabel 5.5*. Det svarer til knap 20 pct. af de 16-64-årige.

Tabel 5.5. Hypotetisk omfang af det ekstraordinære ATP-bidrag, baseret på data fra 2018

	Antal	Andel kvinder	Andel med dansk statsborgerskab
Berørte ansættelsesforhold	830.000	-	-
Berørte selvstændige	30.000	34 pct.	93 pct.
Berørte personer	680.000	43 pct.	82 pct.
Alle personer mellem 16 år og folkepensionsalderen	3.645.000	50 pct.	89 pct.

Anm.: Beregningen af ekstraordinært ATP-bidrag er nærmere beskrevet i appendiks 5B.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen.

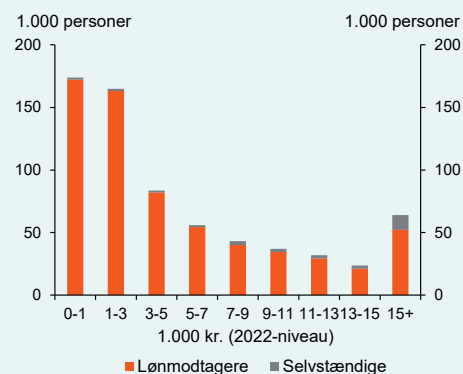
Det gennemsnitlige indbetalingsbeløb ved det ekstraordinære ATP-bidrag skønnes at være ca. 6.000 kr. årligt (2022-niveau). Af de berørte personer skønnes ca. halvdelen at få et årligt indbetalingsbeløb på under 3.000 kr. Ligeledes skønnes det, at ca. en ud af ti berørte får et årligt indbetalingsbeløb på mere end 15.000 kr. Blandt selvstændige, som omfattes af det ekstraordinære ATP-bidrag, er det fire ud af ti, som får et årligt indbetalingsbeløb på mere end 15.000 kr., *jf. figur 5.13*.

¹⁵ Et skattefinansieret pensionssystem og et opsparingsbaseret pensionssystem flytter begge økonomiske ressourcer fra ung til ældre. De to typer pensionssystemer giver forskellige afkast på ressourcerne, der flyttes ved hhv. omfordeling fra de unge til de ældre generationer eller ved forrentning af individuelle opsparinger. Under normale betingelser, hvor den vækst-korrigerede realrente er større end nul inkl. befolkningsvækst, vil et opsparingsbaseret pensionssystem give større afkast end et skattefinansieret pensionssystem. Det betyder dog ikke, at man entydigt kan argumentere for, at et skifte fra et skattefinansieret pensionssystem til et opsparingsbaseret pensionssystem er at foretrække. Det skyldes, at der uundgåeligt vil være en første ung generation, som skal spare op til egne pensioner, samtidig med at generationen skal finansiere en ældre generations offentlige pensioner via skattebetalinger – uden selv at få glæde af en offentlig pension finansieret af den næste unge generation. En række studier har dog argumenteret for, at adfærdsmæssige forhold som kortsynethed, samt modgående overførsler mellem generationer som skattefinansieret uddannelse til unge, kan gøre et skifte fra et skattefinansieret pensionssystem til et opsparingsbaseret pensionssystem velfærdsforbedrende, se Andersen m.fl. (2021): "Pareto-Improving Transition to Fully Funded Pensions under Myopia", *Journal of Demographic Economics*, Vol. 87/2, samt Andersen og Bhattacharya (2017): "The Intergenerational Welfare State and the Rise and Fall of Pay-As-You-Go Pensions", *Economic Journal*, Vol. 127.

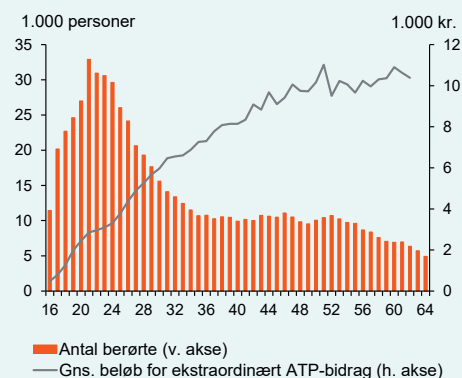
Det er i særlig grad de unge, som forventes at blive omfattet af det ekstraordinære ATP-bidrag. Til gengæld er det gennemsnitlige indbetalingsbeløb stigende med alder og markant lavere for de unge end for de ældre. Omfattede personer i start 20-erne skønnes at skulle indbetale omtrent 3.000 kr., hvilket er markant lavere end det gennemsnitlige indbetalingsbeløb på ca. 10.000 kr. blandt omfattede personer over 40 år, *jf. figur 5.14*. At det gennemsnitlige indbetalingsbeløb er lavere for de unge skyldes især, at unge oftere arbejder på deltid og til en lavere timeløn.

Indbetalingen af det ekstraordinære ATP-bidrag er fradragsberettiget og medfører derfor ekstra pensionsfradrag. Derved vil den disponible indkomst på indbetalingstidspunktet for de flestes vedkommende kun blive reduceret med 50-60 pct. af indbetalingsbeløbet. De få personer, som grundet meget lave indkomster ikke betaler indkomstskat, vil ikke opnå gavn af fradragsretten og det ekstra pensionsfradrag. Nedgangen i den disponible indkomst på indbetalingstidspunktet skal ses i sammenhæng med, at pensionsopspareren får forhøjet sin indkomst i pensionstilværelsen.

Figur 5.13. Fordelingen af omfattedes årlige indbetalingsbeløb til ekstraordinært ATP-bidrag, 2018



Figur 5.14. Antal omfattede og gennemsnitligt indbetalingsbeløb over alder, 2018

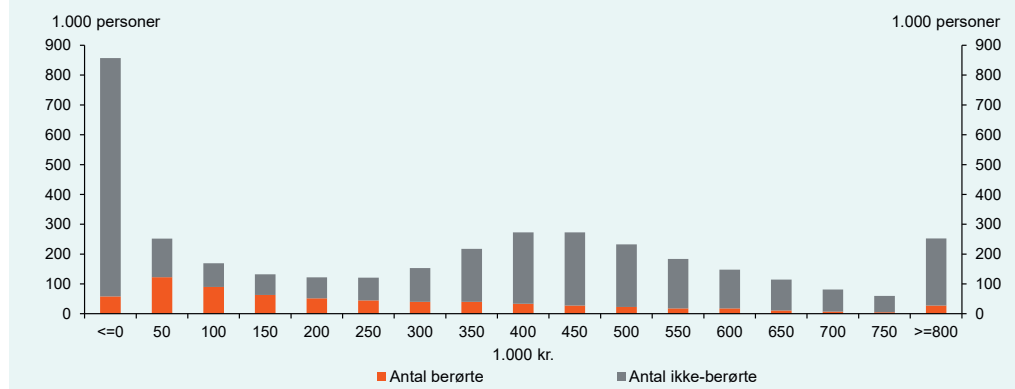


Anm.: Beløb er angivet i 2022-niveau og svarende til at ordningen er fuldt indfaset. Beregningen af ekstraordinært ATP-bidrag er nærmere beskrevet i appendiks 5B.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen.

Personer, som omfattes af ordningen for ekstraordinært ATP-bidrag, har generelt lavere erhvervsindkomst sammenlignet med resten af befolkningen. Ca. 40 pct. af de berørte personer forventes at have en erhvervsindkomst på mere end 250.000 kr. (2022-niveau), sammenlignet med 60 pct. af hele aldersgruppen. Omtrent hver sjette person, som omfattes af det ekstraordinære ATP-bidrag, skønnes at have en erhvervsindkomst på mere end 500.000 kr. Andelen af omfattede er størst blandt personer med positiv erhvervsindkomst under 200.000 kr. – her er det omtrent hver anden, som omfattes af ordningen, *jf. figur 5.15*.

Figur 5.15. Antal omfattede af ekstraordinært ATP-bidrag blandt 16-64-årige fordelt på erhvervsindkomst, 2018

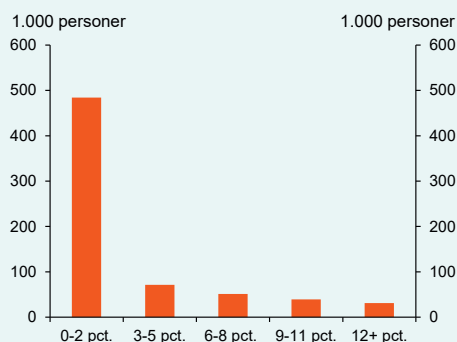
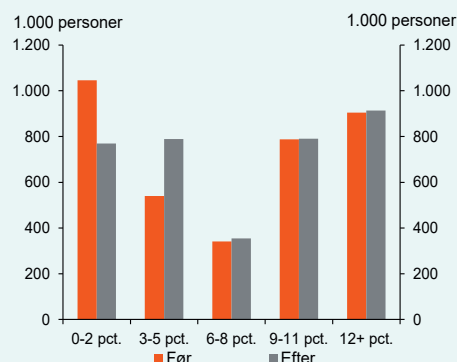


Anm.: Erhvervsindkomsten er angivet i 2022-niveau og afrundet til nærmeste 50.000 kr. og inkluderer både lønmodtagerindkomst og nettooverskud fra selvstændig virksomhed, som kan være negativt. Beregningen af ekstraordinært ATP-bidrag er nærmere beskrevet i appendiks 5B.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen.

Personer, der skønnes at blive omfattet af det ekstraordinære ATP-bidrag, har i dag meget lave pensionsindbetalinger. Opgjort som andel af den samlede bruttoindkomst, skønnes det, at tre ud af fire blandt de berørte personer har en årlig indbetalingsprocent på mindre end 3 pct., *jf. figur 5.16*. Da det ekstraordinære ATP-bidrag er knyttet til det enkelte ansættelsesforhold, vil ordningen også omfatte nogle personer med høje årlige indbetalingsprocenter. Det kan fx være personer, der skifter job i løbet af året, eller har flere job sideløbende.

Antallet af personer, som indbetaler 0-2 pct. af bruttoindkomsten på en pensionsordning, skønnes at falde med ca. 275.000 personer som følge af det ekstraordinære ATP-bidrag, *jf. figur 5.17*. Tilsvarende vokser antallet af personer, som indbetaler 3-5 pct. af bruttoindkomsten på en pensionsordning med 250.000 personer.

Figur 5.16. Indbetalingsprocent blandt berørte personer før ekstraordinært ATP-bidrag, 2018**Figur 5.17. Indbetalingsprocenter blandt alle 16-64-årige, hhv. før og efter ekstraordinært ATP-bidrag, 2018**

Anm.: Beregningen af ekstraordinært ATP-bidrag er nærmere beskrevet i appendiks 5B. Indbetalingsprocenten er opgjort på årsbasis og beregnet som andel af bruttoindkomsten. Ordinært ATP-bidrag er ikke inkluderet, mens OP samt ekstraordinært ATP-bidrag er beregnet som værende fuldt indfaset.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen.

Der forventes fortsat at være en del personer, som vil indbetale mindre end 3 pct. af bruttoindkomsten på en pensionsordning efter en indførelse af det ekstraordinære ATP-bidrag. Gruppen består til dels af erhvervsaktive personer, som af forskellige årsager helt eller delvist fritages fra at skulle indbetale det ekstraordinære ATP-bidrag, *jf. boks 5.8*. Gruppen er nærmere beskrevet i tabel 5.6.

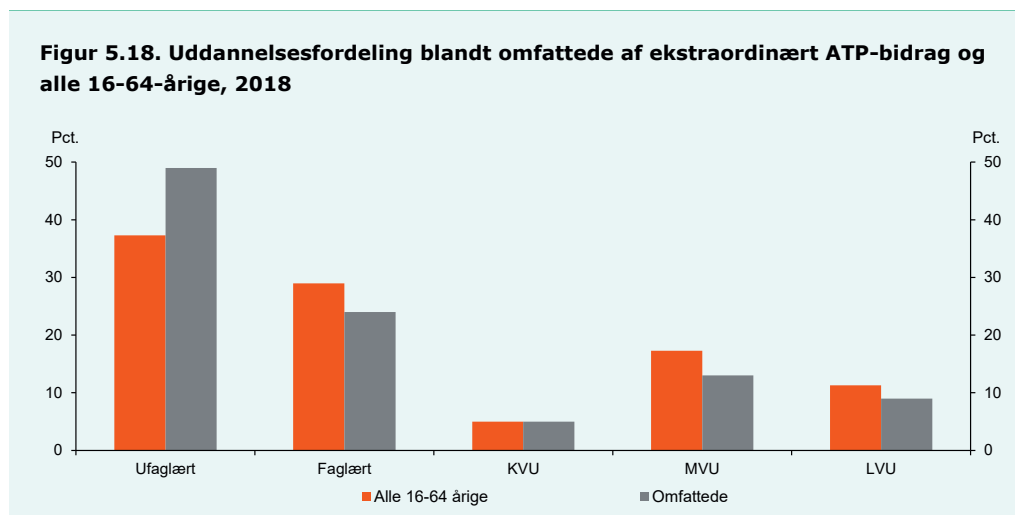
Tabel 5.6. 16-64-årige personer med pensionsindbetalinger på mindre end 3 pct. af bruttoindkomsten efter fuld indfasning af ekstraordinært ATP-bidrag, 2018

Årsag til lav pensionsindbetaling	Andel
Personer hvor kun en andel af den samlede lønudbetaling omfattes af ordningen for ekstraordinært ATP-bidrag, således at den samlede pensionsindbetaling ikke overstiger 3 pct. Fx personer der i dele af året arbejder mindre end 39 timer pr. måned.	23 pct.
Studerende (der indbetales ikke til Obligatorisk Pensionsordning ved SU-overførsler)	21 pct.
Overenskomstdækkede som ikke er pensionsberettigelse (som følge af overenskomstens karensbestemmelser og alderskriterier)	19 pct.
Lønmodtagere uden ATP-bidragspligt (fx lønmodtagere som igennem hele året arbejder mindre end 39 timer pr. måned)	15 pct.
Øvrige uden for arbejdsstyrken	10 pct.
Selvstændige som ikke har tilstrækkeligt højt resultat af selvstændig virksomhed til at blive omfattet af det ekstraordinære ATP-bidrag	6 pct.

Anm.: Beregningen af ekstraordinært ATP-bidrag er nærmere beskrevet i appendiks 5B.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen.

Uddannelsesniveauet blandt de omfattede personer er generelt lavere end for aldersgruppen som helhed. Hvor ca. 37 pct. af alle 16-64-årige er ufaglærte, skønnes det, at omtrent hver anden som omfattes af ekstraordinært ATP-bidrag er ufaglært, *jf. figur 5.18*. Det lavere uddannelsesniveau skal særligt ses i lyset af, at det primært er de unge, hvoraf mange endnu ikke er færdiguddannede, som omfattes, *jf. figur 5.18*. Ses der alene på de 25-64 årige, er 31 pct. af de berørte ufaglærte sammenlignet med 26 pct. af hele aldersgruppen.

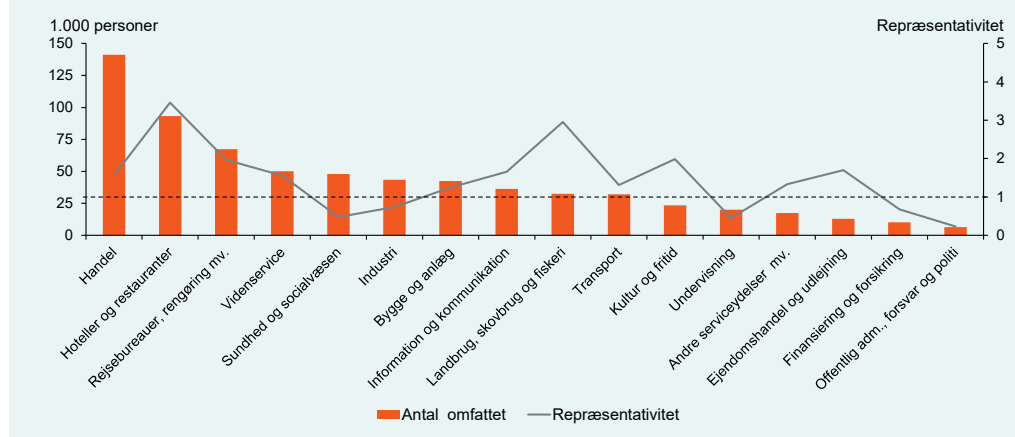


Anm.: Beregningen af ekstraordinært ATP-bidrag er nærmere beskrevet i appendiks 5B.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen.

Det er primært ansættelsesforhold i brancherne "Handel", "Hoteller og restauranter", samt "Rejsebu-reauer, rengøring og anden service", som forventes at blive omfattet af det ekstraordinære ATP-bidrag. Brancherne "Hoteller og restauranter" samt "Landbrug, skovbrug og fiskeri" er i særlig grad overrepræsenterede blandt de omfattede ansættelsesforhold, når der tages højde for branchens generelle størrelse, *jf. figur 5.19*. Omvendt er brancher som "Sundhed og socialvæsen" samt "Industri" underrepræsenterede, da en stor andel af de beskæftigede i forvejen har arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger.

Figur 5.19. Omfattede personers brancher og branchens repræsentativitet blandt omfattede af ekstraordinært ATP-bidrag, 2018



Anm.: Repræsentativitet angiver om branchen er overrepræsenteret (over 1) eller underrepræsenteret (under 1) blandt de omfattede, sammenlignet med alle 16-64-årige. Den stiplede linje angiver samme repræsentation som i hele befolkningen. Beregning af ekstraordinært ATP-bidrag er nærmere beskrevet i appendiks 5B.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen.

Virkning på de fremtidige pensionsudbetalinger

De højere pensionsformuer fra det ekstraordinære ATP-bidrag vil medføre, at erhvervsaktive personer i mindre omfang bliver berettiget til offentlige pensionsydelser som pensionister. Ordningens fulde effekt på pensionisternes indkomstforhold vil dog først vise sig, når den har været gældende igennem et helt arbejdsliv. Den fulde effekt vil omfatte personer, som træder ind på arbejdsmarkedet i 2030, når den er fuldt indfaset, og som når folkepensionsalderen omkring 2080. Først efter 2100 vil alle pensionister have haft mulighed for at få indbetalinger til ordningen gennem et helt arbejdsliv.

Samlet set skønnes det ekstraordinære ATP-bidrag at mindske de offentlige udgifter til ældrecheck og pensionstillæg med i størrelsesordenen hhv. 75 og 550 mio. kr. (2022-niveau) i 2080, *jf. tabel 5.7*. For pensionister tre år efter folkepensionsalderen i 2080 vil det ekstraordinære ATP-bidrag medføre en gennemsnitlig stigning i pensionsudbetalingerne på i størrelsesorden 6.800 kr. årligt pr. pensionist og medføre et fald i offentlige pensionsydelser på i gennemsnit 2.700 kr. pr. pensionist, *jf. tabel 5.7*.

Tabel 5.7. Skønnet virkning af det ekstraordinære ATP-bidrag i 2080

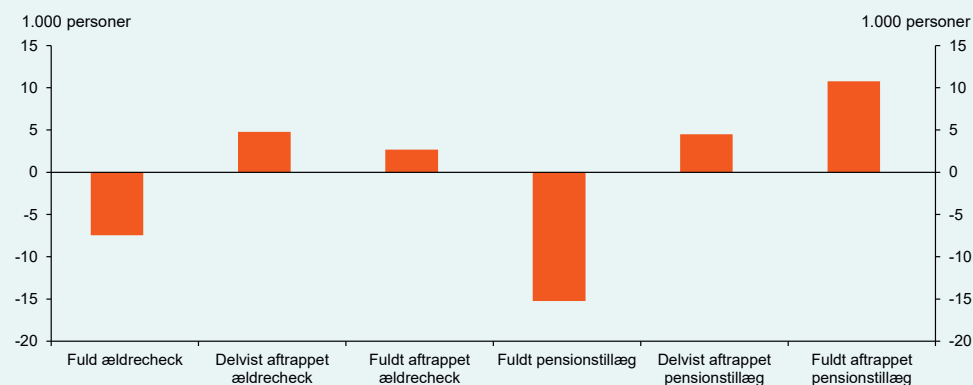
Samlede offentlige udgifter	Mio. kr. (2022-niveau)
Ældrecheck	-75
Folkepensionens tillæg	-550
Kr. (2022-niveau)	
Gennemsnitlig årlig indkomst (før skat), tre år efter folkepensionsalderen	6.800
Pensionsudbetalinger fra egen pensionsopsparing	-2.700

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning, jf. boks 2.5.

I 2080 skønnes det, at ordningen for ekstraordinært ATP-bidrag vil mindske antallet af pensionister, som modtager fuld ældrecheck med godt 7.000 personer, og antallet af pensionister som modtager fuldt pensionstillæg med ca. 15.000 personer, jf. figur 5.20. Det svarer til en reduktion på 8 pct. og 6 pct. af det samlede antal personer, som skønnes at modtage fuld hhv. ældrecheck og pensionstillæg i pensionstilværelsen.

Ligeledes skønnes det ekstraordinære ATP-bidrag at øge antallet af pensionister, som bliver fuldt aftrappet i pensionstillægget, med ca. 10.000 personer, jf. figur 5.20. Det viser, at det ekstraordinære ATP-bidrag også vil øge pensionsopsparingen for personer, der i forvejen får genereret store pensionsopsparinger over livet. Det afspejler bl.a., at nogle personer med høj erhvervsindkomst over livet vil indbetale ekstraordinært ATP-bidrag i starten af deres karriere, for derefter at blive omfattet af en arbejdsmarkedspension med høj indbetalingsprocent. Derudover vil en stor andel af pensionisterne i 2080 i udgangspunktet ligge i aftrappingsintervallet, jf. kapitel 2.

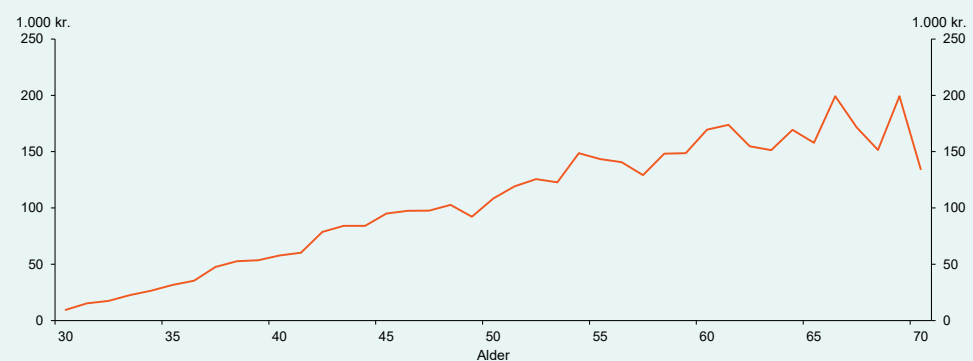
Figur 5.20. Skønnet virkning af ekstraordinært ATP-bidrag på antal modtagere af ældrecheck og pensionstillæg, 2080



Kilde: Egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning, jf. boks 2.5.

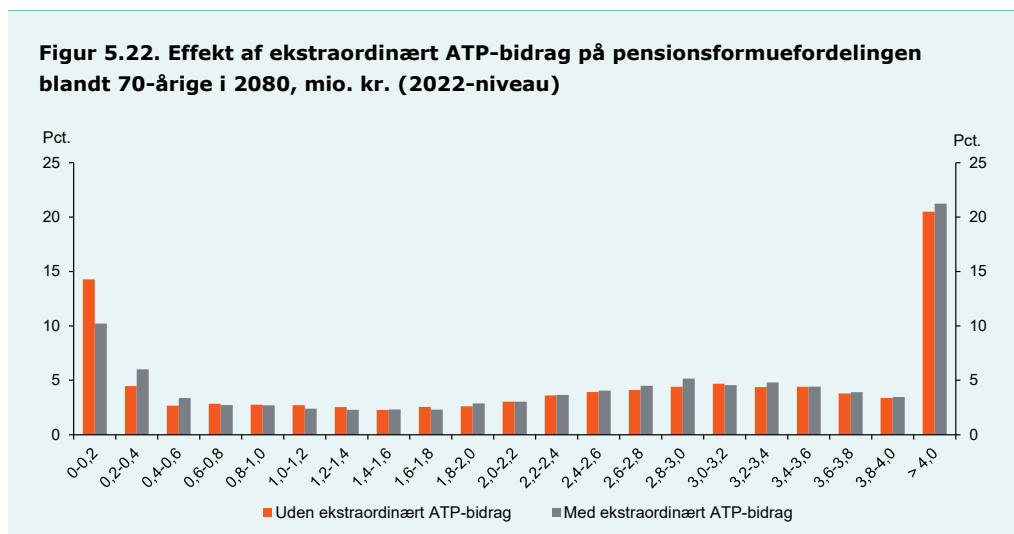
Det ekstraordinære ATP-bidrag vil medføre en stigning i den gennemsnitlige pensionsformue, som er voksende over alder, jf. figur 5.21. I 2080 skønnes det, at 30-årige i gennemsnit har akkumuleret en pensionsformue fra det ekstraordinære ATP-bidrag på knap 10.000 kr. (2022-niveau). Tilsvarende skønnes det, at 60-65-årige i gennemsnit har akkumuleret en pensionsformue fra det ekstraordinære ATP-bidrag på godt 150.000 kr. Flere års indbetalinger såvel som den løbende forrentning af pensionsformuen bidrager til den stigende formue over alder.

Figur 5.21. Skønnet forhøjelse af gennemsnitlig pensionsformue fra ekstraordinært ATP-bidrag, 2080



Kilde: Egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning, jf. boks 2.5.

Den skønnede effekt af det ekstraordinære ATP-bidrag på fordelingen af de 70-åriges samlede pensionsformue i 2080 er vist i figur 5.22.¹⁶ Figuren viser, at andelen af 70-årige med en samlet pensionsformue på mindre end 200.000 kr. skønnes at blive mindsket fra 14 pct. til 10 pct. som følge af det ekstraordinære ATP-bidrag. Samtidig skønnes det ekstraordinære ATP-bidrag også at øge andelen af 70-årige med store pensionsformuer, og fx skønnes andelen af pensionister med en pensionsformue på mere end 3 mio. kr. at stige med 1,2 pct.-point.



Anm.: Pensionsformue indeholder depotværdien af ratepension, livrente, ordinært- og ekstraordinært ATP-bidrag, samt før-skat værdien af aldersopsparing.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af SMILE-fremskrivning, jf. boks 2.5.

Konsekvenser for de offentlige finanser

Det ekstraordinære ATP-bidrag forventes på sigt at øge de samlede pensionsindbetalinger med knap 4 mia. kr. (2022-niveau) årligt. På sigt – dvs. i slutningen af århundredet – vil pensionsudbetalingerne vokse med 4,5 mia. kr. (2022-niveau) årligt, jf. figur 5.23. Til sammenligning blev der i 2020 indbetalt knap 11 mia. kr. til ATP ud af en samlet pensionsindbetaling på 142 mia. kr. Når Obligatorisk Pensionsordning for overførselsmodtagere er fuldt indfasat forventes denne at medføre årlige indbetalinger til ATP på i størrelsesorden 4 mia. kr. (2022-niveau).

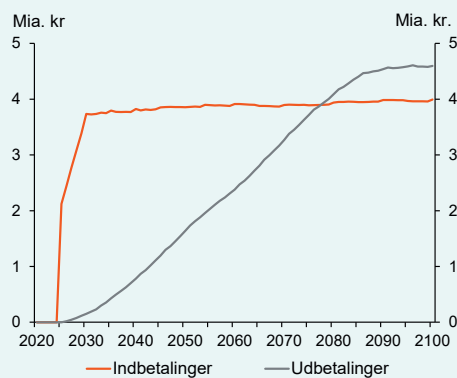
En afledt virkning af ordningen kan være, at nogle arbejdsgivere vælger at oprette arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger til de ansatte frem for at indbetale det ekstraordinære ATP-bidrag, for derigennem at give medarbejderne mulighed for at kunne gøre brug af ratepensions- og aldersopsparingsordningerne. Det kan eventuelt medføre højere indbetalingsbeløb, som gør, at den samlede pensionsindbetaling bliver større som følge af ordningen, men at et mindre beløb indbetales til ATP. Der er dog ikke taget højde for disse evt. afledte virkninger i beregningerne, som er nærmere beskrevet i appendiks 5B.

¹⁶ Ved nuværende regler forventes den gældende folkepensionsalder at være 75 år i 2080. Der tages derved udgangspunkt i pensionsformuen fem år før pensionsalderen for at mindske effekter fra førtidig tilbagetrækning.

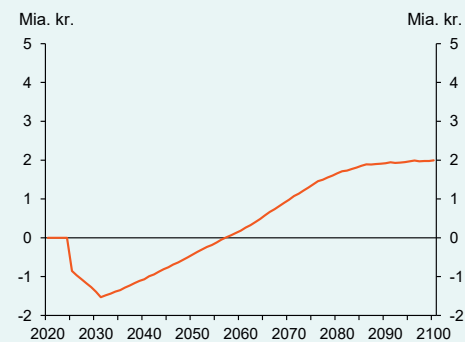
Det ekstraordinære ATP-bidrag medfører udskudte skatteindtægter, som forværrer de offentlige finanser på kort sigt og forbedrer dem på langt sigt. Det er samfundsøkonomisk sundt at udskyde en del af skatteindtægterne fra arbejdsindkomst til pensionstidspunktet, hvor staten bl.a. skal finansiere pensionsydelser samt sundheds- og plejeudgifter til den enkelte, og samlet set forbedrer forslaget den finanspolitiske holdbarhed. Det ændrer ikke på, at det ekstraordinære ATP-bidrag grundet fradragsretten på indbetalingstidspunktet vil skabe et finansieringsbehov på den korte bane. Ordningen forventes at forværre den primære saldo med op mod ca. 1,5 mia. kr. (2022-niveau) frem mod 2030, og forventes først at give overskud på den primære saldo efter 2060, jf. figur 5.24.

Ordningen forventes at forbedre holdbarheden med ca. 1 mia. kr. (2022-niveau). Udover at medføre færre offentlige udgifter til pension, vil den øgede pensionsformue som følge af ekstraordinært ATP-bidrag også medføre øgede offentlige indtægter fra pensionsafkastbeskatning.

Figur 5.23. Virkning på pensionsind- og udbetalinger af det ekstraordinære ATP-bidrag, 2020-2100, 2022-niveau



Figur 5.24. Saldovirkning af det ekstraordinære ATP-bidrag, 2020-2100, 2022-niveau



Anm.: Figur 5.23 viser effekten af det ekstraordinære ATP-bidrag på de samlede pensionsind- og udbetalinger, opgjort før skat. Figur 5.24 figur viser effekten af det ekstraordinære ATP-bidrag på den primære offentlige saldo.

Kilde: Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

Kommissionen foreslår, at det ekstraordinære ATP-bidrags virkning på den offentlige saldo finansieres gennem de anbefalede justeringer af aldersopsparingen, som medfører en tilsvarende fremrykning af skatteindtægter. Kommissionens anbefalede justeringer af aldersopsparingsordningen er beskrevet i afsnit 5.2, og inkluderer et fradrag for indbetalinger på aldersopsparing i modregningen i sociale ydelser, samt en udvidelse af perioden med højt indbetalingsloft for aldersopsparing fra fem år til syv år før pensionsalderen.

5.4 Nuværende offentlige ydelser til pensionister

De offentlige pensionsydelser sikrer alle danskere et levegrundlag i alderdommen – uafhængigt af den enkeltes tidligere arbejds- og indkomsthistorik. Folkepensionen er universel og gives til alle over folkepensionsalderen, som lever op til et opholdskrav. Som den eneste offentlige pensionsydelse bliver folkepensionens grundbeløb ikke aftrappet som følge af pensionsudbetalinger fra fradragsberettigede ordninger. De resterende offentlige ydelser til folkepensionister bliver i varierende omfang målrettet specifikke grupper af pensionister gennem indkomst-, formue-, forbrugs- og helbreds-kriterier, som påvirker antallet af modtagere. Figur 5.25 giver et overblik over de forskellige pensionsydelser.



Anm.: Personligt tillæg fremgår ikke af figuren, da registeroplysninger om antal modtagere ikke er tilgængelige.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Pensionister kan i dag modtage en række forskellige tillægsydelser, som målrettes gennem den personlige tillægsprocent (PT): ældrecheck, helbredstillæg, varmetillæg og mediecheck. Den personlige tillægsprocent beregnes på baggrund af pensionistens indtægtsgrundlag og medfører, at tillægsydelserne er fuldt aftrappet, når indtægtsgrundlaget overstiger 89.700 kr. for enlige og 179.700 kr. for par (2022-niveau), jf. boks 5.9. Derved er ydelserne i høj grad målrettet pensionister med lav egen indkomst.

Boks 5.9. Personlig tillægsprocent (PT)

Den personlige tillægsprocent bruges til at beregne, hvor meget den enkelte folkepensionist kan få i tilskud eller tillæg ved siden af sin pension. Den bruges bl.a. til at beregne ydelsesniveauet for ældrecheck, varmetillæg, helbredstillæg og mediecheck. Tillægsprocenten kan være mellem 0 og 100, jf. tabel a. Man modtager typisk den procentdel af den relevante ydelse, som PT udgør. Dvs. jo højere tillægsprocenten er, jo højere vil ydelsen være. For at være berettiget til mediecheck skal tillægsprocenten dog være på 100.

Tabel a. Indtægtsgrundlag og personlig tillægsprocent (2022-regler)

Indtægtsgrundlag	Personlig tillægsprocent	Bemærkninger
Enlige:		
Under 35.000 kr.	100	For enlige nedsættes den personlige tillægsprocent med 1 pct.-point pr. 547 kr., som indkomstgrundlaget overstiger 35.000 kr. med, således at tillægsprocenten bliver 0 ved et indkomstgrundlag over 89.700 kr.
35.000 - 89.700 kr.	1-99	
Over 89.700 kr.	0	
Gifte/samlevende		
Under 69.300 kr.	100	For par nedsættes den personlige tillægsprocent med 1 pct.-point pr. 1.104 kr., som indkomstgrundlaget overstiger 69.300 kr. med, således at tillægsprocenten bliver 0 ved et indkomstgrundlag over 179.700 kr.
69.300 - 179.700 kr.	1-99	
Over 179.700	0	

Indtægtsgrundlaget omfatter folkepensionistens og en evt. ægtefælles eller samlevers samlede indtægt, dog fraregnet social pension og folkepensionistens indtægter ved personligt arbejde på op til 122.004 kr. Med *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)* afskaffes modregning som følge af ægtefælles/samlevers arbejdsindkomst, jf. kapitel 4.

I 2021 var der ca. 1.080.000 folkepensionister, hvoraf knap 60 pct. – eller omkring 630.000 – havde en personlig tillægsprocent over 0. Heraf havde ca. 400.000 folkepensionister en personlig tillægsprocent på 100, svarende til ca. 35 pct.

Anm.: Det bemærkes, at fradragsbeløbene for den personlige tillægsprocent i 2022 er omfattet af et ekstra midlertidigt fradragsbeløb på yderligere 12.700 kr. for enlige og 25.400 kr. for gifte/samlevende. Den midlertidige forhøjelse af fradragsbeløbene følger af *Aftale om finansloven for 2019 (2018)* og udfases gradvist og er bortfaldet i 2034.

Ældrechecken og helbredstillægget er desuden formueafhængige, hvilket betyder, at retten til ældrecheck og helbredstillæg bortfalder, hvis pensionisten og en eventuel ægtefælle eller samlever har en likvid formue på over 93.000 kr. (2022-niveau), jf. boks 5.10. I likvid formue indgår formuekomponenter som kontanter, bankindeståender og let omsættelige aktiver som fx aktier og obligationer, jf. *appendiks 5D*. Den lave bortfaldsgrænse skyldes, at ydelserne har til formål at give pensionister med beskedne indkomster og en mindre likvid formue et økonomisk løft.

Udover at være formueafhængigt er helbredstillægget også behovsbestemt, hvilket betyder, at ydelsen afhænger af pensionistens konkrete udgifter til det givne formål. Helbredstillægget dækker op til 85 pct. af pensionisternes egenbetaling til en række sundhedsrelaterede udgifter. Varmetillægget er forbrugsbestemt, da tillægget dækker en andel af pensionisternes konkrete varmeudgifter på op til 22.700 kr. om året med krav om et minimum af egenbetaling, *jf. boks 5.10*. Mediechecken er hverken formueafhængig eller forbrugsbestemt.

Boks 5.10. Tillægsydelser som afhænger af den personlige tillægsprocent

Ældrecheck

- Skattepligtigt tillæg op til 18.600 kr. om året, som ikke er knyttet til konkrete udgifter.
- Ydelsen aftrappes med den personlige tillægsprocent. Likvid formue skal være under 93.000 kr.

Mediecheck

- Skattepligtigt tillæg på 988 kr. om året, som ikke er knyttet til konkrete udgifter.
- Ingen graduering af mediechecken, som bortfalder ved personlig tillægsprocent på under 100. Mediechecken er ikke formueafhængig.

Helbredstillæg

- Skattefrit tillæg, der dækker op til 85 pct. af pensionisternes egenbetaling til en række sundhedsrelaterede udgifter, bl.a. medicin og tandlægebehandling.
- Ydelsen aftrappes med den personlige tillægsprocent. Likvid formue skal være under 93.000 kr.

Varmetillæg

- Skattefrit tillæg, der dækker en andel af pensionisternes varmeudgifter op til et maksimum på 22.700 kr. om året. Tillægget kan som udgangspunkt maksimalt udgøre 9.550 kr. for enlige og 7.488 kr. for par årligt.
- Gives til alle bolig- og opvarmningsformer.
- Ydelsen aftrappes med den personlige tillægsprocent. Varmetillægget er ikke formueafhængigt.

Anm.: Alle beløb er angivet i 2022-niveau.

Pensionister kan, ud over tillægsydelserne, også ansøge om et personligt tillæg. Personligt tillæg er skattefrit og tildeles efter en konkret individuel vurdering, og afhænger af pensionistens samlede økonomiske forhold.

Derudover kan pensionister ligeledes modtage støtte til deres boligudgifter. Folkepensionister i leje-bolig kan søge om boligydelse, som er en skattefri overførsel, der både er behovs-, indkomst-, og formueafhængig. Boligejere (inkl. ejere af fritidsbolig) over folkepensionsalderen kan opnå et nedslag i ejendomsværdiskatten. Nedslaget er behovs- og indkomstreguleret. Boligyldelsesordningen og nedslaget i ejendomsværdiskatten for pensionister er nærmere beskrevet i afsnit 5.6.

Boligyldelsen og ældrechecken er de offentlige ydelser, som ud over folkepensionens grundbeløb og tillæg generelt har størst betydning for pensionisternes økonomi ud over folkepensionens grundbeløb og pensionstillægget, *jf. tabel 5.8*. Omkring 1/4 af folkepensionisterne modtager i gennemsnit 32.700 kr. årligt i boligydelse (som er skattefri). Omtrent samme antal personer modtager ældrecheck på i gennemsnit 16.000 kr. årligt (som er skattepligtige). De samlede offentlige udgifter til tillægsydelser,

boligydelse samt nedslag i ejendomsværdiskat til pensionister udgør omkring 15 mia. kr. efter skat (2022-niveau), hvoraf boligydelsen udgør omkring 2/3.

Tabel 5.8. Antal modtagere og udgifter til tillægsydelser, boligydelse og skattnedslag blandt folkepensionister, 2019 (2022-regler)

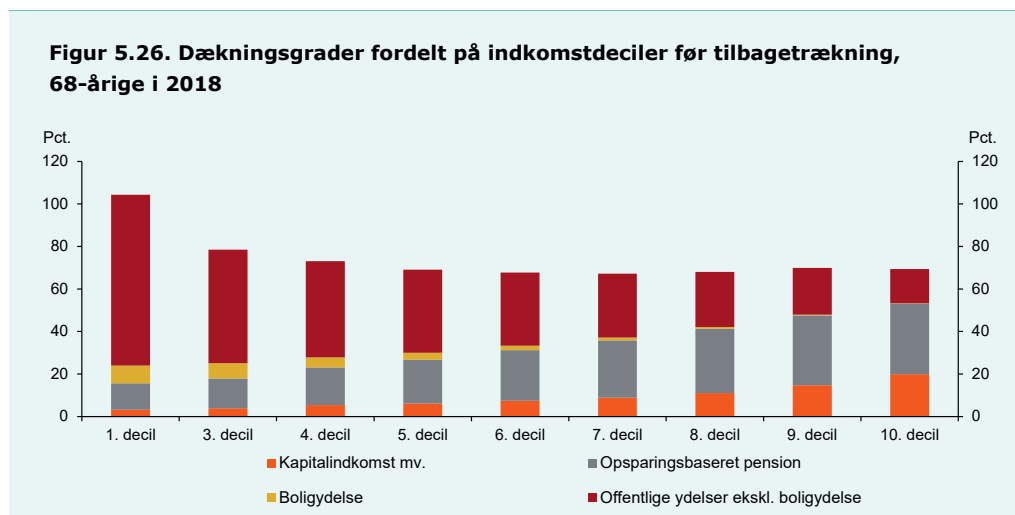
	Antal modtagere	Andel af alle folkepensionister	Beløb pr. modtager i gennemsnit (efter skat), kr.	Samlede offentlige udgifter (efter skat), mia. kr.
Ældrecheck	290.000	25 pct.	10.600	3,1
- <i>Fuld sats</i>	220.000	20 pct.	11.600	2,6
- <i>Delvis aftrappet</i>	70.000	5 pct.	7.600	0,5
Mediecheck	400.000	35 pct.	600	0,3
Helbredstillæg ¹⁾	290.000	30 pct.	3.000	0,9
Varmetillæg	110.000	10 pct.	3.100	0,3
Boligydelse ²⁾	280.000	25 pct.	34.600	9,7
Nedslag i ejendomsværdiskat	240.000	21 pct.	2.300	0,6
Personligt tillæg	-	-	-	0,1

Anm.: Opgørelse på baggrund af regnskabstal og foreliggende antalsoplysninger for 2019. Beløb er beregningsteknisk opgjort efter 2022-regler. Afrunding kan medføre, at samlede udgifter ikke stemmer overens med antal modtagere og gennemsnitligt beløb. Det bemærkes at boligydelse, helbredstillæg, varmetillæg samt personligt tillæg ikke er skattepligtige.

- 1) Antal modtagere og beløb pr. modtager af helbredstillæg er baseret på antallet af potentielt berettigede folkepensionister.
- 2) Inklusiv partnere og samlevende mv., der har nået folkepensionsalderen. Offentlige udgifter er inklusiv boligydelse til førtidspensionister på gammel ordning.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og statens regnskabstal.

Måltreningen af de offentlige pensionsydelser medfører, at dækningsgraden (dvs. forholdet mellem disponibel indkomst før og efter tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet) er højest for personer med lav indkomst i arbejdslivet. Personer, der som 57-59-årige var i den laveste indkomstdecil, har en gennemsnitlig dækningsgrad på mere end 100 pct. Det vil sige, at gruppen i gennemsnit oplevede en indkomstfremgang ved overgang til pension, *jf. figur 5.26*. De målrettede pensionsydelser er derved med til at reducere indkomstforskelle blandt pensionister, og betyder, at der i dag er meget få pensionister under lavindkomstgrænsen sammenlignet med befolkningen i den erhvervsaktive alder, *jf. også afsnit 2.6 i kapitel 2*.



Anm.: Dækningsgraden angiver den disponible indkomst som 68-årig i forhold til et gennemsnit af den disponible indkomst i alderen 57-59-årig. Figuren er også vist i kapitel 2, se anmærkning til figur 2.42.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

5.5 anbefalinger til tillægsydelser og særordninger

De mange forskellige tillægsydelser og særordninger til pensionister indebærer et komplekst og omfattende administrativt system, som afføder nogle iboende uhensigtsmæssigheder i forhold til høje sammensatte marginalprocenter, der kan underminere tilskyndelsen til egen pensionsopsparing, *jf. afsnit 5.1*.

Kommissionen vurderer på den baggrund, at grundlaget for de forskellige tillægsydelser forbeholdt pensionister bør genovervejes. I det følgende præsenteres Kommissionens anbefalinger vedrørende tillægsydelser og særordninger, som inkluderer afskaffelse af mediechecken, udfasning af varmetillægget, styrket formuemålretning af ældrechecken samt afskaffelse eller omlægning af aldersbetingede særordninger.

Anbefaling: Afskaffelse af mediechecken fra 2025

Mediechecken udbetales til pensionister med en personlig tillægsprocent på 100 og udgør 988 kr. årligt før skat i 2022. Mediechecken blev indført i 2019 i forbindelse med udfasning af medielicensen, som blev omlagt til en generel indkomstskat med *Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen (2018)*. Formålet var at kompensere de pensionister, der tidligere havde haft mulighed for nedsat licens. Ydelsen kan således sidestilles med en række ordninger og rabatter, der er aldersbetingede, og som set i lyset af den generelle udvikling i de ældres indkomst- og formueforhold ikke længere vurderes at være tidssvarende. Mediechecken bidrager til et komplekst og samlet set omfattende administrativt system for tillægsydelser til pensionister. Derfor anbefaler Kommissionen, at mediechecken afskaffes fra 2025, *jf. boks 5.11*.

Boks 5.11. Anbefaling: Afskaffelse af mediechecken

Kommissionen anbefaler, at mediechecken afskaffes fra 2025. Kommissionen vurderer, at ikke-helbredsmæssige tillægsydelser, der alene er rettet mod pensionister, ikke afspejler nutidens indkomst- og formueforhold i gruppen af pensionister.

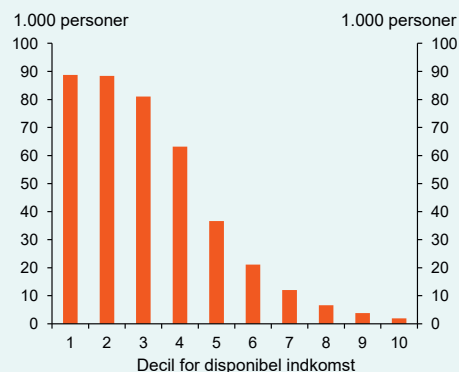
Førtidspensionister, der har fået tilkendt førtidspension efter reglerne gældende før 2003 (gammel ordning), er også berettigede til mediecheck og vil således blive berørt af Kommissionens anbefalinger. Da der ikke længere tilkendes førtidspension efter reglerne gældende før 2003, er antallet af førtidspensionister, som modtager mediecheck, faldende.

En afskaffelse af mediechecken til folkepensionister skønnes at kunne frigøre et årligt offentligt provenu efter skat og tilbageløb på i størrelsesordenen 190 mio. kr. (2022-niveau). Det vil medføre en ydelsesnedgang på knap 1.000 kr. (før skat) pr. modtager, som primært befinder sig i den nedre halvdel af indkomstfordelingen blandt gruppen af pensionister, *jf. figur 5.27*. Da mediechecken ikke er formuebetinget, udbetales ydelsen også til folkepensionister med væsentlige formuer, *jf. figur 5.28*.

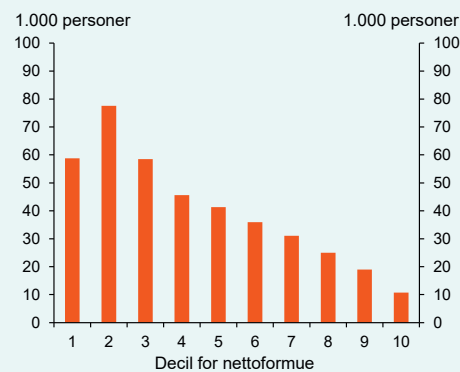
På trods af at mediechecken er indkomstafhængig og målrettet de laveste indkomster, fordeler modtagerne sig på alle deciler for disponibel indkomst. Det skyldes, at indkomstbegrebet anvendt til at beregne indkomstdeciler er markant anderledes end indkomstgrundlaget, som indgår i beregningen af den personlige tillægsprocent og dermed tildelingen af mediechecken. Indkomstdecilerne er beregnet på baggrund af familieækvivaleret disponibel indkomst, som er standarden inden for analyser af indkomstulighed.¹⁷ Dette indkomstmål gør det muligt at sammenligne indkomster uafhængigt af familiernes størrelse og tager højde for forskelle i forbrugsmuligheder mellem personer, der bor til leje og i ejerbolig. En pensionist som modtager mediecheck, kan fx befinde sig blandt de 10 pct. med de højeste familieækvivalerede disponible indkomster, hvis pensionisten (eller dennes ægtefælle) ejer en bolig med høj ejendomsvurdering.

¹⁷ Se fx Finansministeriet (2021): *Ulighedssrederegørelsen 2021*. Bl.a. afviger indkomstbegrebet som følge af imputeret afkast af egen bolig, der beregningsteknisk opgøres som 4 pct. af boligens værdi.

Figur 5.27. Antal modtagere af mediecheck, fordelt på indkomstdeciler for alle folkepensionister, 2019



Figur 5.28. Antal modtagere af mediecheck, fordelt på formuedeciler for alle folkepensionister, 2019



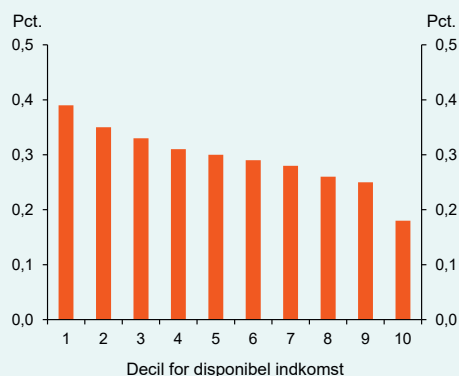
Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2019. I decilfordelingen er hele gruppen af folkepensionister rangordnet efter størrelsen af hhv. familiens nettoformue og familieækvivaleret disponibel indkomst opdelt i ti lige store grupper. På trods af at mediechecken er indkomstafhængig, fordeler modtagerne sig på alle deciler for disponibel indkomst. Det skyldes, at familieækvivaleret disponibel indkomst er betydeligt anderledes end indkomstgrundlaget, som indgår i beregningen af den personlige tillægsprocent, og bl.a. indeholder imputeret afkast af egen bolig.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

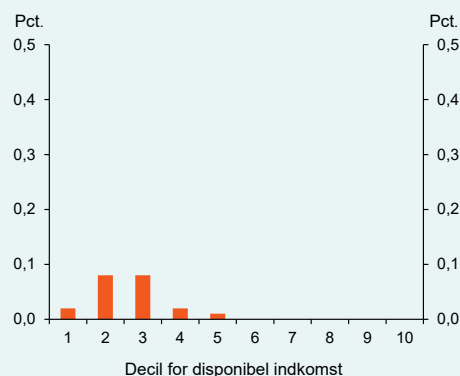
Inden for gruppen af pensionister, som modtager mediechecken, vil en afskaffelse af mediechecken reducere den disponible indkomst svarende til i gennemsnit 0,3 pct. med en gradvis aftagende virkning fra 1. til 10. indkomstdecil, *jf. figur 5.29*. I forhold til befolkningen som helhed er de berørte folkepensionister hovedsageligt placeret i 2.-3. indkomstdecil, hvoraf de berørte udgør en relativt beskedne andel, *jf. figur 5.30*.

Ved opgørelser af hele befolkningen indgår også børn, som grundet familieækvivaleringen indgår med samme disponible indkomst som resten af husstanden.

Figur 5.29. Reduktion af disponibel indkomst ved en afskaffelse af mediechecken fordelt på indkomst-deciler blandt modtagergruppen



Figur 5.30. Reduktion af disponibel indkomst ved en afskaffelse af mediechecken fordelt på indkomst-deciler for hele befolkningen

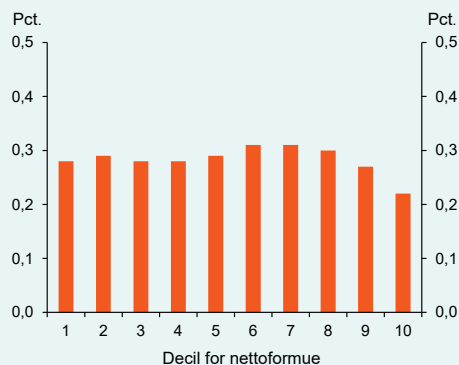


Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2019. Personerne er inddelt i indkomstdeciler på basis af deres familieækvivalerede disponible indkomst. I figur 5.29 er indkomstdeciler opgjort inden for gruppen af personer, der modtager mediecheck. I figur 5.30 er indkomstdeciler opgjort for hele befolkningen. Den gennemsnitlige reduktion er ligeledes angivet for hele befolkningen i det givne decil, og bliver mindsket betydeligt som følge af, at mange ikke berøres af anbefalingen.

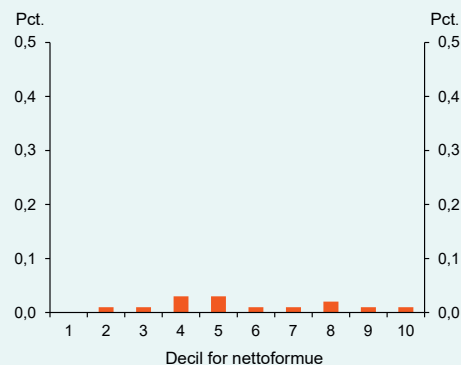
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Inddeles modtagere af mediechecken i formuedeciler fremgår det, at modtagere på tværs af formue-niveau får reduceret deres disponible indkomst med omtrent 0,3 pct., *jf. figur 5.31*. Set på tværs af formuedeciler i befolkningen er den gennemsnitlige virkning af omlægningen på den disponible indkomst meget tæt på nul i hvert formuedecil, *jf. figur 5.32*.

Figur 5.31. Reduktion af disponibel indkomst ved en afskaffelse af mediechecken fordelt på formuedeciler for modtagergruppen



Figur 5.32. Reduktion af disponibel indkomst ved en afskaffelse af mediechecken fordelt på formuedeciler for hele befolkningen



Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2019. Personerne er inddelt i formuedeciler på basis af deres familieækvivalerede nettoformue. I figur 5.31 er nettoformuedeciler opgjort inden for gruppen af personer, der modtager mediecheck. I figur 5.32 er nettoformuedeciler opgjort for hele befolkningen. Den gennemsnitlige reduktion er ligeledes angivet for hele befolkningen i det givne decil og bliver mindsket betydeligt som følge af, at mange ikke berøres af anbefalingen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Anbefaling: Udfasning af varmetillægget for nye pensionister fra 2027

Varmetillægget ydes som et skattefrit tilskud til pensionisternes varmekonsum på baggrund af husstandens varmeudgift over en grænse for egenbetaling. Tillægget dækker en aftagende andel af varmeudgifter op til et årligt maksimum på 22.700 kr. (2022-niveau). Som udgangspunkt kan tillægget maksimalt udgøre 9.550 kr. for enlige og 7.488 kr. for par i 2022. Tillægget kan søges af pensionister med en positiv personlig tillægsprocent, idet tillægget udbetales som et tilskud afhængigt af den personlige tillægsprocent.

Da varmetillægget aftrappes med den personlige tillægsprocent, kan det for modtagere af det maksimale tilskud resultere i en indkomstmåling på knap 18 pct.¹⁸ Det kan for pensionister med en indkomst i aftrappingsintervallet for den personlige tillægsprocent betyde nogle særligt høje sammensatte marginalprocenter. Hvis pensionisten fx også er berettiget til ældrecheck og boligydelse, kan de sammensatte marginalprocenter være op mod 90 pct., jf. også boks 5.3. Varmetillægget har, sammen med øvrige tillægsydelser, således en væsentlig indvirkning på samspilsproblemet. Selvom varmetillægget efter omstændighederne kan være en velegnet målrettet støtte til pensionister, der påvirkes af ekstraordinært høje varmeudgifter, finder Kommissionen, at varmetillægget generelt set er uhensigtsmæssigt indrettet.

¹⁸ Idet den maksimale sats udgør 9.550 kr. og den personlige tillægsprocent nedsættes med 1 pct.-point pr. 547 kr., $9.550/547 = 17,5$.

Kommissionen vurderer, at varmetillægget understøtter negativ forbrugsadfærd med hensyn til energispareindsats, og at tillægget i sin natur er i konflikt med klimahensyn og den grønne omstilling. Det skyldes, at varmetillægget udgør en støtteordning til forbrug af opvarmning uanset opvarmningsform. Det betyder, at det offentlige bidrager til at subsidiere brugen af fossile brændstoffer via udbetaling af varmetillæg til pensionister. Det er i modstrid med, at Danmark internationalt arbejder for at stoppe offentlig støtte til fossil energi. Endelig er det værd at bemærke, at varmetillægget ikke er formuebetinget og derfor også ydes til pensionister med væsentlige formuer, som beskrevet nedenfor.

Derfor foreslår Kommissionen en udfasning af varmetillægget, *jf. boks 5.12*. Da varmetillægget i dag udgør en betydelig andel af nogle pensionisters indkomstgrundlag, foreslår Kommissionen, at tillægget udfases, så det afskaffes for personer, som overgår til folkepension fra 2027. Dermed vil der ikke være nuværende pensionister, som stilles dårligere end i dag. Personer, som overgår til folkepension efter 2027, kan i god tid indrette sig efter en ændring af reglerne.

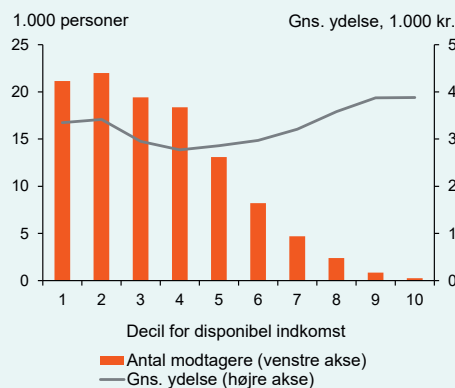
Boks 5.12. Anbefaling: Udfasning af varmetillægget

Kommissionen anbefaler, at varmetillægget afskaffes for alle nye pensionister fra 2027. Det skal bidrage til at løse udfordringer med samspilsproblemet. Kommissionen vurderer, at varmetillægget bidrager til, at det offentlige understøtter brugen af fossile brændstoffer, da der ikke er krav til opvarmningsformen. Samtidig indgår pensionistens formue ikke i beregningen af varmetillægget, hvorfor det også ydes til pensionister med væsentlige formuer.

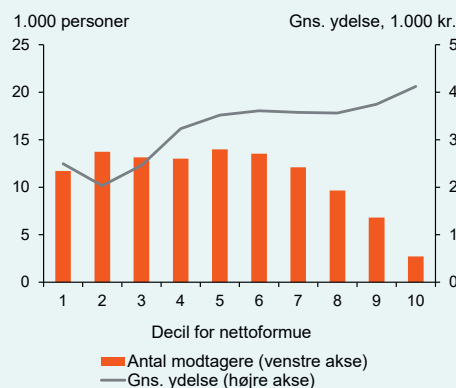
Fuldt indfasnet skønnes en afskaffelse af varmetillægget for nye folkepensionister at kunne medføre et årligt offentlig provenu efter skat og tilbageløb på i størrelsesordenen 230 mio. kr. (2022-niveau). Kommissionen anfører, at om ønsket kan provenuet reserveres til grøn omstilling fremover.

Udfasningen af varmetillægget skønnes primært at berøre folkepensionister i de nedre indkomstdeciler (opgjort blandt alle folkepensionister) og medfører en gennemsnitlig ydelsesnedgang på 3.000-4.000 kr. på tværs af indkomstdeciler, *jf. figur 5.33*. Udfasningen vil berøre folkepensionister bredt på tværs af 1.-7. formuedecil (opgjort blandt alle folkepensionister) og i mindre grad folkepensionister i 8-10. formuedecil. Den gennemsnitlige ydelsesnedgang er mindst for modtagere i 1-3. formuedecil, *jf. figur 5.34*.

Figur 5.33. Antal modtagere og gennemsnitlig ydelse for varmetillægget blandt modtagere, fordelt på indkomstdeciler for alle folkepensionister, 2019 (2022-niveau)



Figur 5.34. Antal modtagere og gennemsnitlig ydelse for varmetillægget blandt modtagere, fordelt på formuedeciler for alle folkepensionister, 2019 (2022-niveau)

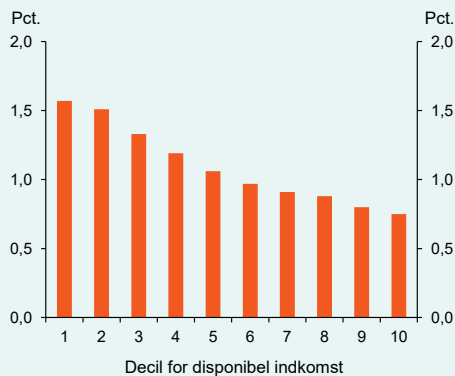


Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2019. Beløb er opgjort som det udbetalte skattefrie tilskud. I decilfordelingen er hele gruppen af folkepensionister rangordnet efter størrelsen af hhv. familiens nettoformue og familieækvivaleret disponibel indkomst opdelt i ti lige store grupper. På trods af at varmetillægget er indkomstmåltrettet, fordeler modtagerne sig på alle deciler for disponibel indkomst. Det skyldes, at familieækvivaleret disponibel indkomst er betydeligt anderledes end indkomstgrundlaget, som indgår i beregningen af den personlige tillægsprocent, og bl.a. indeholder imputeret afkast af egen bolig.

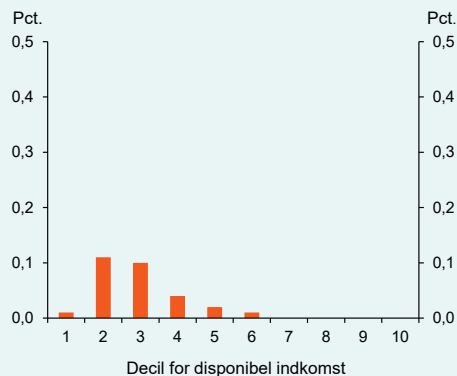
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Inden for gruppen af folkepensionister, som modtager varmetillæg, skønnes en udfasning af varmetillægget at reducere den disponible indkomst med i gennemsnit 1,1 pct., hvor den procentvise reduktion er størst blandt modtagere med de laveste disponible indkomster, *jf. figur 5.35*. I forhold til de samlede fordelingsvirkninger for befolkningen som helhed, er det primært befolkningens 2.-3. indkomstdecil, som får reduceret den disponible indkomst med i gennemsnit 0,1 pct., *jf. figur 5.36*. Kommissionen anbefaler en gradvis udfasning, som alene omfatter en afskaffelse af tillægget for nye pensionister efter 2027. Derfor vil udfasningen først være fuldt gennemført efter ca. år 2050.

Figur 5.35. Reduktion af disponibel indkomst ved udfasning af varmetillægget fordelt på indkomstdeciler blandt modtagergruppen, ved fuld indfasning



Figur 5.36. Reduktion af disponibel indkomst ved udfasning af varmetillægget fordelt på indkomstdeciler for hele befolkningen, ved fuld indfasning

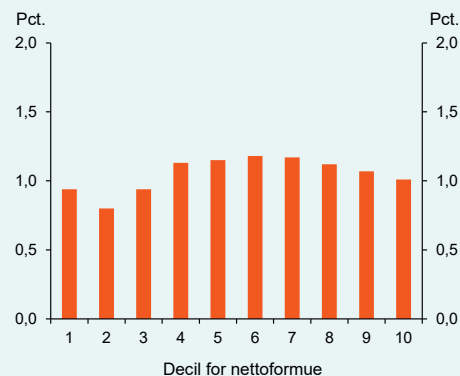


Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2019. Personerne er inddelt i indkomstdeciler på basis af deres familieækvivalerede disponible indkomst. I figur 5.35 er indkomstdeciler opgjort inden for gruppen af personer, der modtager varmetillæg. I figur 5.36 er indkomstdeciler opgjort for hele befolkningen. Den gennemsnitlige reduktion er ligeledes angivet for hele befolkningen i det givne decil og bliver mindsket betydeligt som følge af, at mange ikke berøres af anbefalingen.

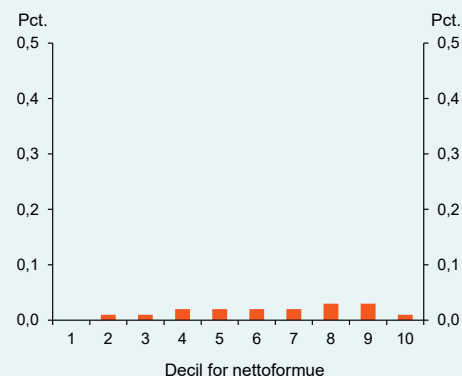
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Inddeles modtagere af varmetillæg i formuedeciler fremgår det, at anbefalingen i lidt mindre grad reducerer den disponible indkomst for de tre laveste formuedeciler, sammenlignet med de højere formuedeciler, som får reduceret den disponible indkomst med omtrent 1 pct., *jf. figur 5.37*. Set på tværs af formuedeciler i befolkningen, er den gennemsnitlige virkning af at afskaffe varmetillægget på den disponible indkomst meget tæt på nul i hvert formuedecil, *jf. figur 5.38*.

Figur 5.37. Reduktion af disponibel indkomst ved udfasning af varme-tillægget fordelt på formuedeciler for modtagergruppen, ved fuld indfasning



Figur 5.38. Reduktion af disponibel indkomst ved udfasning af varme-tillægget fordelt på formuedeciler for hele befolkningen, ved fuld indfasning



Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2019. Personerne er inddelt i formuedeciler på basis af deres familieækvivalerede nettoformue. I figur 5.37 er nettoformuedeciler opgjort inden for gruppen af personer, der modtager varmetillæg. I figur 5.38 er nettoformuedeciler opgjort for hele befolkningen. Den gennemsnitlige reduktion er ligeledes angivet for hele befolkningen i det givne decil og bliver mindsket betydeligt som følge af, at mange ikke berøres af anbefalingen.

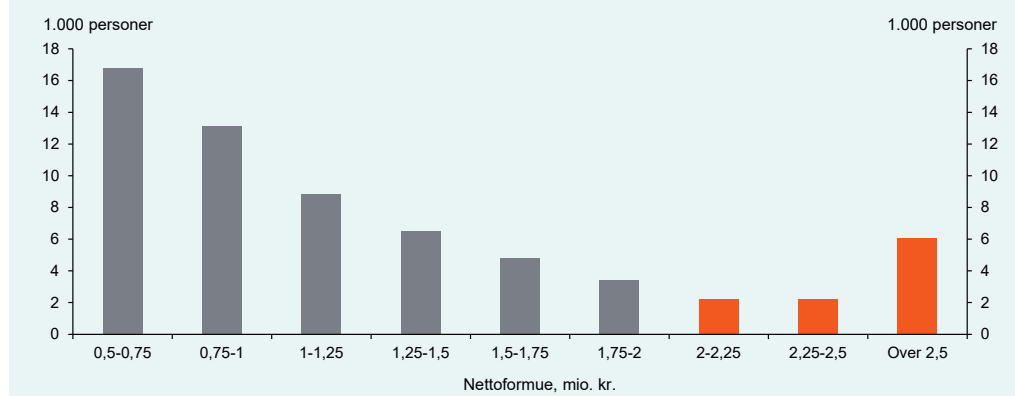
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Anbefaling: Styrket formuemålrkning samt ændret udbetalingstidspunkt for ældrecheck

For Kommissionen har det været væsentligt, at tillægssydelse går til de folkepensionister, der har mest behov for dem. Det er medvirkende til at sikre et robust og forståeligt pensionssystem. Intentionen med ældrechecken er, at den skal medvirke til at holde hånden under folkepensionisterne med de laveste indkomster og formuer.

I dag er ældrechecken målrettet pensionister med lave indkomster (da den udbetales med den personlige tillægsprocent) og små likvide formuer. I opgørelsen af pensionistens likvide formue indgår kun let omsættelige aktiver *jf. appendiks 5D*. Det betyder, at der er pensionister med forholdsvis store nettoformuer i form af eksempelvis bolig, sommerhus, bil eller båd, som kan modtage ældrechecken. Ældrechecken udbetales én gang årligt til knap 300.000 folkepensionister med en likvid formue under 93.000 kr. (2022-niveau), hvoraf godt 10.000 har en nettoformue på mindst 2 mio. kr., *jf. figur 5.39*.

Figur 5.39. Modtagere af ældrechecken med nettoformue over 0,5 mio. kr., fordelt på intervaller for nettoformue (2022-niveau)



Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2019. Størstedelen af ældrecheckmodtagerne (ca. 226.000 personer) havde en nettoformue på mindre end 500.000 kr. og fremgår derfor ikke af figuren. Orange søjler markerer personer med nettoformuer over den anbefalede nettoformuegrænse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Kommissionen vurderer, at ældrechecken bør målrettes yderligere mod de pensionister, der har størst behov for et økonomisk løft. Derfor anbefaler Kommissionen, at der indføres et yderligere formuekrav for modtagelse af ældrechecken, jf. boks 5.13, således at der indføres en nettoformuegrænse på 2 mio. kr., hvor nettoformuen defineres på samme måde som i reglerne om boligydelse, jf. appendiks 5D.

Boks 5.13 Anbefaling: Styrket formuemålbetragtning af den supplerende pensionsydelse (ældrecheck) og ændret udbetalingstidspunkt

Kommissionen anbefaler, at ældrechecken fortsat kun skal udbetales til pensionister med en likvid formue under 93.000 kr. (2022-niveau) og aftrappes med den personlige tillægsprocent – som reglerne er i dag – men at målbetragtningen fra 2025 styrkes ved at indføre en øvre grænse for, hvor stor samlet nettoformue pensionisten må have, før ældrechecken tilbydes som et lån.

Det anbefales, at:

- Pensionister, der har en nettoformue på 2 mio. kr. eller derover, ikke skal kunne modtage ældrechecken som tilskud, selvom de har en likvid formue under formuegrænsen.
- Pensionister, der ikke kan modtage ældrecheck som følge af for høj nettoformue, får adgang til at ansøge om et tilsvarende statsligt lån med tilbagebetalingspligt.

Kommissionen anbefaler desuden, at udbetalingstidspunktet for ældrechecken flyttes fra januar til april. Det vil bidrage til, at:

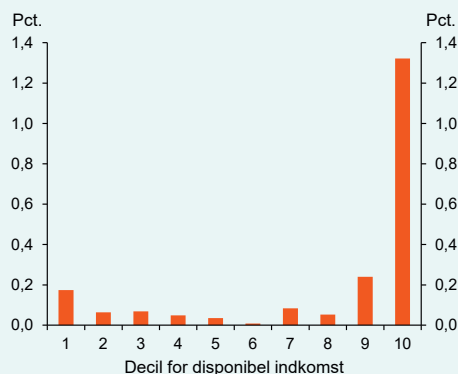
- Udbetalingen ikke længere baseres på 13 måneder gamle formueoplysninger fra pensionistens årsgørelse.
- Antallet af efterbetalinger for de pensionister, som selv indberetter opdaterede formueoplysninger, reduceres markant og retssikkerheden for den enkelte pensionist øges, når beregningen sker på baggrund af den nyeste tilgængelige årsgørelse.

Det vil fortsat være en forudsætning for at modtage ældrecheck, at pensionistens likvide formue er under 93.000 kr. Det betyder, at pensionister med en likvid formue under den nuværende formuegrænse, men med en samlet nettoformue på 2 mio. kr. eller derover, fremover vil blive tilbudt ældrechecken som et lån.

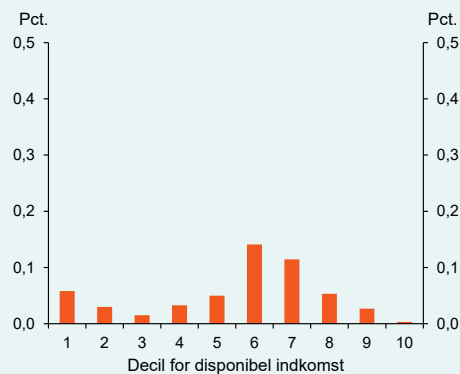
Det forventes, at anbefalingen reducerer de samlede udgifter til ældrecheck med knap 4 pct., og at provenuet efter skat og tilbageløb vil være på 80 mio. kr.

Anbefalingen vil primært have betydning for de modtagere af ældrecheck, som har den højeste disponible indkomst. Det skønnes, at modtagere med de højeste indkomster får reduceret deres disponible indkomst med i gennemsnit 1,3 pct., *jf. figur 5.40*. Det skal ses i lyset af, at den opgjorte disponible indkomst tager højde for forskelle mellem lejere og ejere ved at tillægge et imputeret afkast af egen bolig på 4 pct. af ejendomsværdien for boligejere. Da de modtagere, som berøres af forslaget, primært er boligejere, har disse en højere beregnet disponibel indkomst som følge af værdien af deres bolig. I forhold til de samlede fordelingsvirkninger for befolkningen som helhed, er det primært den midterste del af den samlede befolknings indkomstfordeling, som får reduceret den disponible indkomst med i gennemsnit 0,2 pct., *jf. figur 5.41*.

Figur 5.40. Reduktion af disponibel indkomst ved ændring i ældrecheck fordelt på indkomstdeciler blandt modtagergruppen



Figur 5.41. Reduktion af disponibel indkomst ved ændring i ældrecheck fordelt på indkomstdeciler for hele befolkningen

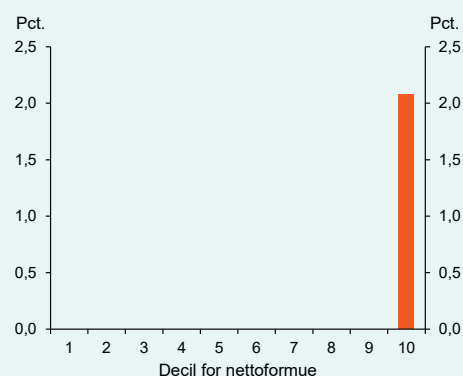


Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2017 fremskrevet til 2022. Grænsen på 2.000.000 kr. er i 2022-niveau. Personerne er inddelt i indkomstdeciler på basis af deres familieækvivalerede disponible indkomst. I figur 5.40 er indkomstdeciler opgjort inden for gruppen af personer, der modtager ældrecheck. I figur 5.41 er indkomstdeciler opgjort for hele befolkningen. Den gennemsnitlige reduktion er ligeledes angivet for hele befolkningen i det givne decil og bliver mindsket betydeligt som følge af, at mange ikke berøres af anbefalingen. Familieækvivaleret disponibel indkomst er betydeligt anderledes end indkomstgrundlaget, som indgår i beregningen af den personlige tillægsprocent, og bl.a. indeholder imputeret afkast af egen bolig.

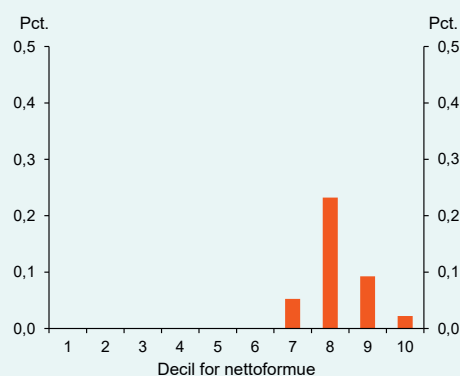
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Grundet anbefalingens styrkede formuemålretning er det netop de modtagere af ældrecheck med størst formue, som påvirkes. Inddeles modtagere af ældrecheck i formuedeciler, fremgår det, at anbefalingen alene påvirker den øverste formuedecil, som i gennemsnit får reduceret den disponible indkomst med godt 2 pct., jf. figur 5.42. Set på tværs af formuedeciler i hele befolkningen er det primært den 8. formuedecil, som bliver påvirket med en gennemsnitlig reduktion af den disponible indkomst på ca. 0,25 pct., jf. figur 5.43.

Figur 5.42. Reduktion af den disponible indkomst ved ændring i ældrecheck fordelt på formuedeciler for modtagergruppen



Figur 5.43. Reduktion af den disponible indkomst ved ændring i ældrecheck fordelt på formuedeciler for hele befolkningen



Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2017 fremskrevet til 2022. Grænsen på 2.000.000 kr. er i 2022-niveau. Personerne er inddelt i formuedeciler på basis af deres familieækvivalerede nettoformue. I figur 5.42 er nettoformuedeciler opgjort inden for gruppen af personer, der modtager ældrecheck. I figur 5.43 er nettoformuedeciler opgjort inden for hele befolkningen. Den gennemsnitlige reduktion er ligeledes angivet for hele befolkningen i det givne decil og bliver mindsket betydeligt som følge af, at mange ikke berøres af anbefalingen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Kommissionen er opmærksom på, at ældrechecken for nogle pensionister over den anbefalede formuegrænse udgør en vigtig indtægt. Kommissionen anbefaler derfor, at det for disse personer skal være muligt at låne et beløb svarende til niveauet for den nuværende ældrecheck. For at komme i betragtning til at modtage ældrechecken som et lån, skal der kunne tinglyses pant i boligen som sikkerhed. Efter de gældende regler er det kun muligt at tinglyse pant i ejendomme i Danmark. Derfor skal pensionister, som ønsker at låne ældrechecken, have ejendom eller anden værdi i Danmark, hvori staten kan tinglyse pant for lånet. Ældrechecken er i dag et skattepligtigt beløb, men vil i den anbefalede låne-model udgøre et lånebeløb, som ikke er skattepligtigt. På grund af den manglende skattepligt vil lånebeløbet være lavere end niveauet for den skattepligtige ældrecheck, som ydes til pensionister med både likvid formue og nettoformue under formuegrænserne.

Ændret udbetalingstidspunkt for ældrecheck

Som reglerne er i dag, udbetaler Udbetaling Danmark (UDK) ældrechecken i januar måned på baggrund af den senest tilgængelige formueopgørelse fra skattemyndighederne. Formueopgørelsen indgår som en del af årsopgørelsen og bliver af skattemyndighederne gjort tilgængelig for pensionisterne og UDK i februar/marts måned. Det betyder, at når UDK skal udbetale ældrechecken i januar 2022, bliver afgørelsen om ældrecheck baseret på formueoplysninger fra årsopgørelsen for 2020. Pensionisten har dog mulighed for selv at indberette opdaterede oplysninger om formuen pr. 31. december 2021 til UDK. UDK vurderer, at op mod 12.000 pensionister får efterbetalt ældrechecken årligt, fordi de indberetter opdaterede formueoplysninger om den aktuelle formue.

Kommissionen anbefaler derfor, at udbetalingstidspunktet for ældrechecken bliver ændret fra januar til april måned. Fordelen ved ændringen er, at man i april har formueoplysninger fra årsopgørelsen for

det seneste år tilgængeligt, og vurderingen kan derfor baseres på nyere formueoplysninger. Dette vil også reducere antallet af efterbetalingssager og dermed give færre udgifter til administration, når pensionisten ikke selv skal angive nyere formueoplysninger. Det vil ligeledes øge retssikkerheden for den enkelte pensionist og forbedre målretningen af ældrechecken, da tildelingen sker på baggrund af mere retvisende oplysninger for den aktuelle formue. Det forventes, at det ændrede udbetalingstidspunkt vil medføre øgede ydelsesudgifter til udbetalinger af ældrechecken på 10 mio. kr. årligt.

Anbefaling: Afskaffelse eller omlægning af aldersbetingede særordninger

Der eksisterer en lang række økonomiske særordninger, der er målrettet pensionister eller seniorer. Nogle ordninger er indkomst- og/eller formueafhængige, men der findes også særordninger, der alene er aldersbetingede. Det gælder fx muligheden for at rejse billigere med offentlig transport og rabat på udstedelse af nyt pas. Flere ordninger rækker langt tilbage i tid og er løbende blevet fastholdt eller udvidet, på trods af at pensionisternes generelle indkomstforhold er forbedret over tid.

Det er Kommissionens vurdering, at ikke-helbredsmæssige, forbrugsbestemte ydelser, der alene er rettet mod pensionister, ikke afspejler velstandsniveauet blandt nutidens pensionister – og i særdeleshed ikke fremtidens pensionister, der har udsigt til højere indkomster i takt med modningen af de opsparingsbaserede pensioner, *jf. afsnit 2.6*. Kommissionen opfordrer til, at pensionssystemet i højere grad indrettes, så særydelser til pensionister udfases.

I tabel 5.9 beskrives særordninger, der alene er aldersbetingede, samt ordningernes skønnede udgift for det offentlige, hvor denne er mulig at opgøre. Det forventes fx at medføre et årligt provenu på ca. 50 mio. kr., hvis pensionister skal betale samme gebyr for at få udstedt et pas som resten af den voksne befolkning. Der er tale om skøn, der er behæftet med usikkerhed. I appendiks 5E findes et mere detaljeret overblik over de aldersbetingede økonomiske særordninger for seniorer.

Særordningerne er ikke en del af pensionssystemet. Når Kommissionen alligevel har valgt at behandle dem i afrapporteringen, skyldes det, at ordningerne påvirker pensionisters privatøkonomi og bidrager til at skabe uklarhed om pensionisters økonomiske forhold sammenlignet med andre grupper. Ordningerne medfører ligeledes udgifter for det offentlige – ikke mindst i en tid, hvor andelen af ældre borgere stiger.

Tabel 5.9. Økonomiske særordninger, der alene er aldersbetingede

Særordning	Beskrivelse	Udgift 2021
Lavere gebyr for udstedelse af pas	Gebyret for udstedelse af pas er almindeligvis 862 kr. For personer der har nået folkepensionsalderen opkræves dog et gebyr på 350 kr.	50 mio. kr.
Rabat på billetter til rejser med kollektiv trafik	Trafikselskaberne og togoperatørerne yder i mange tilfælde rabat til pensionister og førtidspensionister mv. på rejser med bus, tog og metro. Rabatordningerne er forskelligt udformet alt efter hvilket takstområde, der betragtes. Staten giver med hjemmel i finansloven støtte hertil.	Ikke muligt at opgøre
Begrænsning af årlig stigning i ejendomsværdiskat	Ejendomsværdiskatten kan ikke stige med mere end 500 kr. fra år til år (dog altid med 20 pct. minus 900 kr.). Gælder for folkepensionister, førtids- og seniorpensionister over 60 år, efterlønsmodtagere samt modtagere af fleksydelse.	4 mio. kr. ¹
Skattefrihed for elevstøtte til højskoleophold	Elevstøtte ydet i henhold til lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler er skattefri. Gælder for folkepensionister, førtids- og seniorpensionister og personer, som modtager invaliditetsydelse mv.	Ikke muligt at opgøre
Skattefrihed for vederlag, som udbetales for pasning af syge børn	Vederlag for pasning af syge børn er skattefrit op til 3.700 kr. (2022-niveau) i et indkomstår. Gælder for personer over 60 år.	1 mio. kr.
Skattefrihed for vederlag for arbejde i private hjem	Vederlag for arbejde udført i eller i tilknytning til private hjem er skattefrit op til 11.900 kr. årligt (2022-niveau). Gælder for folkepensionister.	45 mio. kr.
Fribolig for forældre og bedsteforældre	Ejeren af en ejerbolig skal betale ejendomsværdiskat, når forældre eller bedsteforældre m.fl. uden eller mod delvis betaling får boligen stillet til rådighed. Ejeren beskattes altså på samme måde, som hvis vedkommende selv havde boet der. Forældre/bedsteforældre skal være førtids- eller seniorpensionister, efterlønsmodtagere, fleksydelsesmodt. eller folkepensionister.	Ikke muligt at opgøre
Lån til betaling af grundskyld mv.	Kommunen kan yde lån til betaling af grundskyld knyttet til en bolig, der anvendes af ejeren eller dennes husstand til beboelse. Gælder for folkepensionister og førtidspensionister mv.	Ikke muligt at opgøre
Lystfiskertegn	Fritagelse for betaling af lystfiskertegn for personer, der har ret til at oppebære folkepension.	Ikke muligt at opgøre

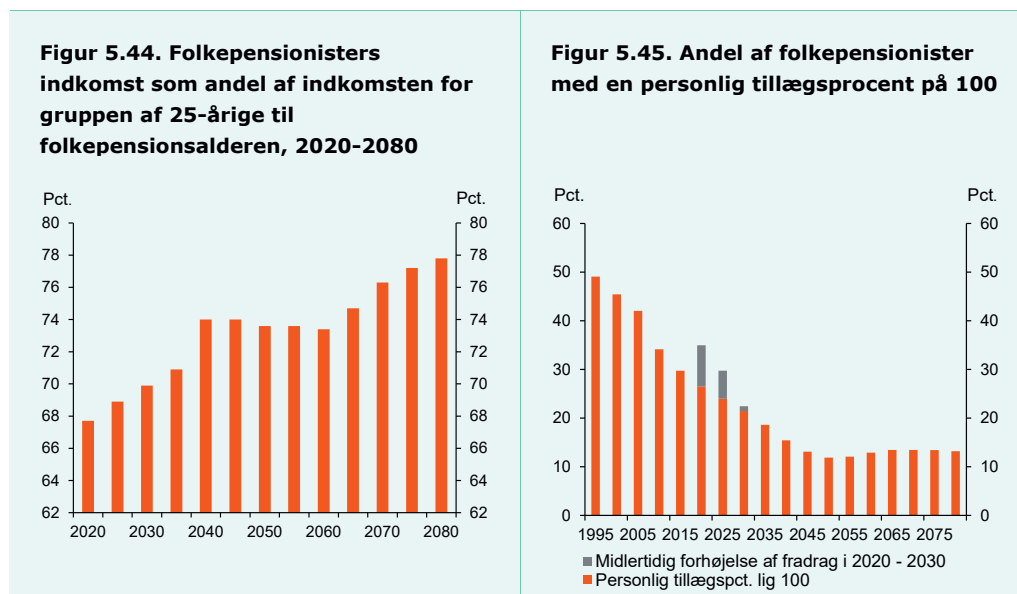
Anm.: De anførte udgifter er behæftet med usikkerhed og er udtryk for en skønsmæssig vurdering.

1) Det bemærkes, at der pt. er et generelt boligskattestop, der begrænser betydningen af ordningen.

Kilde: Relevante ministerier.

Udgangspunktet for mange af særordningerne er en opfattelse af, at ældre og pensionister generelt er en økonomisk svagt stillet gruppe. Udviklingen i pensionisternes indkomstforhold peger dog på, at denne opfattelse i tiltagende grad bliver misvisende. Stigende pensionsudbetalinger og øget erhvervsindkomst har bidraget til, at de ældres disponible indkomster forventes at stige mere, end det er tilfældet for resten af befolkningen, jf. figur 5.44.

Andelen af pensionister, som kun har folkepension samt en begrænset indkomst fra fx individuel pension eller erhvervsindkomst (dvs. personer med en personlig tillægsprocent på 100), har været fallende de sidste mange årtier, jf. figur 4.45. Således havde omkring halvdelen af pensionisterne stort set kun folkepension som indtægtsgrundlag i 1995. Denne andel er faldet til omkring 27 pct. i 2020 og forventes at falde yderligere til godt 10 pct. i 2050.



Anm.: Figur 5.44 viser indkomstratioen baseret på den personlige indkomst før skat. Personer med negativ indkomst og indkomster efter skat over 10 mio. kr. er sorteret fra. Figur 5.45 viser pensionister med tilstrækkeligt lav indkomst til at opnå en personlig tillægsprocent på 100, jf. også boks 5.9. Med *Aftale om finansloven 2019 (2018)* blev fradraget midlertidigt forhøjet med 15.000 kr. (udfases med 1.000 kr. årligt frem mod 2034). Figurens grå søjler angiver antallet af yderligere personer, som opnår en personlig tillægsprocent på 100 som følge af den midlertidige forhøjelse. Figurene indgår også i kapitel 2.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og SMILE-fremskrivning.

Andelen af pensionister i lavindkomstgruppen (med indkomst under halvdelen af medianindkomsten for hele befolkningen) var knap 1½ pct. i 2019, hvilket er markant lavere end for resten af befolkningen, hvor lidt over 7 pct. var i lavindkomstgruppen i 2019. Ydermere har pensionister en indkomstsikkerhed, som andre grupper i arbejdsstyrken ikke oplever.

Det er et centralt princip for Kommissionen, at der gøres op med forskelsbehandling af pensionister og seniorer, jf. kapitel 1. Det er afgørende for fremtidssikringen af det danske pensionssystem, at seniorer og ældre ikke diskrimineres, hverken positivt eller negativt, i forhold til resten af befolkningen. Kommissionen finder, at der fremover bør være større opmærksomhed på ikke at fastholde eller etablere nye økonomiske ordninger, der stiller ældre særligt, udelukkende fordi de har opnået folkepensionsalderen.

Diskrimination af pensionistgruppen, om end den i dette tilfælde er positiv, bør begrænses. Det er derfor Kommissionens anbefaling af udfase sådanne særordninger, jf. boks 5.14. I stedet bør funktionsafhængige ydelser målrettes dem med indkomstmæssige behov fremfor at blive tildelt efter alder.

Boks 5.14. Anbefaling: Afskaffelse eller omlægning af aldersbetingede særordninger

Kommissionen anbefaler at særordninger, der giver ældre og folkepensionister økonomiske fordele alene som følge af deres alder, udfases over tid. Det kan ske ved, at den økonomiske fordel gradvist mindskes over en årrække, eller ved at ordningen ikke vil gælde for fremtidige pensionister. Såfremt der ønskes særordninger for visse grupper, bør adgangen ikke være baseret på alder men på andre kriterier som fx indkomst.

5.6 Boligstøtte og nedslag i ejendomsværdiskat for pensionister

Boligstøttesystemet omfatter ydelserne boligydelse, som folkepensionister kan søge, og boligsikring, som lejere, der ikke er folkepensionister, kan søge om. Der eksisterer således ét system til folkepensionister og et andet til den øvrige befolkning, der beregnes og reguleres på meget forskellig vis. Boligstøtte beregnes ud fra husstandens indkomst, formue, huslejen samt boligens størrelse og er målrettet befolkningsgrupper med lave indtægter – herunder børnefamilier og pensionister – og har til formål at sikre, at disse grupper har mulighed for at skaffe og opretholde en rimelig bolig.

De aktuelle regler for boligstøtten bygger på en reform af boligstøttereglerne, der blev vedtaget i 1998, og som blev indfaset frem mod 1. januar 2004, hvor reglerne var fuldt implementerede. Sigtet var *”at forenkle boligstøttereglerne og samtidig skabe et system, der i højere grad motiverer støttemodtagerne til at økonomisere med boligforbruget. I den konkrete udmøntning af disse målsætninger er det endvidere tilstræbt at undgå en væsentlig forøgelse af samspilsproblemerne, at opnå en besparelse ved fuld gennemførelse af reformen og at sikre modtagerne mod drastiske støttetab.”* På baggrund af de nuværende regler ser Kommissionen et fortsat potentiale for at ændre boligstøttesystemet i samme retning, som beskrevet i de tidligere lovbemærkninger.

Boligydelserne udgør en forbrugsbestemt tillægsydelse, som påvirker pensionisternes forbrug af bolig og derved understøtter opførelse af særlige boligtyper. Dertil kommer, at boligydelsessystemet er udgiftsdrivende, og at det efter Kommissionens opfattelse ikke er hensigtsmæssigt, at en person i samme bolig og med samme indkomstniveau skal have mere tilskud til boligudgiften, blot fordi personen har krydset folkepensionsalderen.

Kommissionens anbefalinger til ændringer i reglerne for boligydelsen er dog hovedsageligt motiveret af reglernes betydning for samspilsproblematikken, herunder virkningen på pensionisternes sammensatte marginalprocenter, som har afgørende betydning for den samlede tilskyndelse til egen pensionsopsparing og for opbakningen til det opsparingsbaserede pensionssystem. Boligydelserne rummer i sin helhed en høj grad af målretning, men leverer også et betydeligt bidrag til den sammensatte marginalprocent på pensionsopsparing, *jf. afsnit 5.1.*

For folkepensionister i ejerbolig ydes en eventuel boligydelse som et lån og er i den henseende mindre relevant for incitamentet til pensionsopsparing. Folkepensionister med ejerbolig er imidlertid berettiget til en anden form for støtte til boligudgiften, idet der i opgørelsen af ejendomsværdiskatten gives et nedslag, hvis ejeren er over folkepensionsalderen. Nedslaget i ejendomsværdiskatten aftrap-

pes med 5 pct. af indkomsten over en bundgrænse på 206.600 kr. for enlige og 317.800 kr. for pensionistægtepar.¹⁹ Ca. 21 pct. af alle folkepensionister skønnes at modtage nedslag i ejendomsværdiskat, *jf. også tabel 5.8.*

For folkepensionister, som bliver indkomstafrappet i nedslaget i ejendomsværdiskatten, bidrager nedslaget med mellem 3,3 pct.-point og 5 pct.-point til den sammensatte marginalprocent afhængig af, om de er i aftrapningsintervallet for den sociale pension. Nedslaget udgør 3,7 promille af ejendomsværdien, dog maks. 6.000 kr. for helårsboliger og maks. 2.000 kr. for fritidsboliger. Loftet over nedslaget på hhv. 6.000 kr. og 2.000 kr. er nominelt fastholdt, og nedslaget har dermed gradvist aftagende realværdi over tid.

Knap 280.000 personer modtog boligydelse i 2019, svarende til godt 25 pct. af folkepensionisterne. Knap $\frac{3}{4}$ af boligydelsesmodtagerne er enlige, svarende til at ca. 45 pct. af de enlige folkepensionister modtager boligydelse. Derved er det i særligt høj grad de enlige, som modtager boligydelse, *jf. tabel 5.10.*

Tabel 5.10. Modtagere af boligstøtte opdelt på familiestatus, 2019

	Modtagere af boligyldelse	Folke- pensionister	Andel modtagere blandt folke- pensionister, pct.	Modtagere af boligsikring
I alt, heraf	277.000	1.092.000	25,4	364.000
- <i>enlige</i>	204.000	455.000	44,8	265.000
- <i>personer i par</i>	73.000	637.000	11,5	99.000

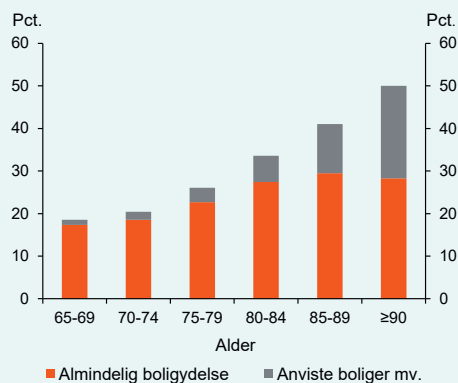
Anm.: Boligyldelsesmodtagere inkluderer personer i ældrebolig. Andele er beregnet i forhold til den respektive gruppe. I praksis udbetales boligydelse til én person i husstanden. Et par kan modtage boligydelse så længe én er folkepensionist. I opgørelsen registreres samlever/ægtefælle mv. også som modtager. Alene samlever/ægtefælle mv., som er folkepensionister, fremgår af opgørelsen af boligydelsesmodtagere. Boligsikringsmodtagere inkluderer førtidspensionister efter ny ordning. Boligsikring udbetales til én person i husstanden. Hvis modtageren har en partner, tælles denne også som modtager i opgørelsen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

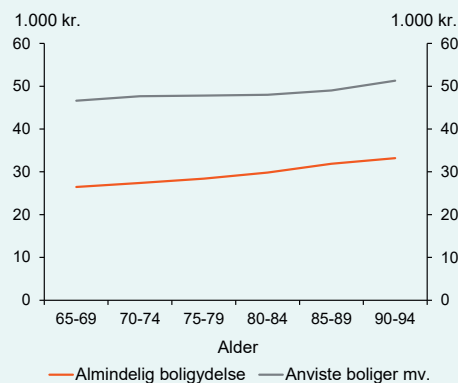
Andelen af folkepensionister, der modtager boligydelse, stiger markant med pensionisternes alder, *jf. figur 5.46.* Denne stigning skyldes primært en stigende andel folkepensionister i anviste boliger. Andelen af folkepensionister, der modtager almindelig boligydelse – som Kommissionen foreslår ændret – stiger i mindre grad med alder. Den gennemsnitlige boligydelse stiger ligeledes med pensionisternes alder – fra 25.000 kr. til 31.000 kr. for almindelig boligydelse og fra 44.000 kr. til 49.000 kr. for boligydelse for anviste boliger, *jf. figur 5.47.*

¹⁹ Personlig indkomst plus positiv nettokapitalindkomst plus aktieindkomst bortset fra udbytteindkomst op til 5.000 kr. for enlige og 10.000 kr. for ægtepar.

Figur 5.46. Andel folkepensionister med boligydelse, fordelt på alder og boligtype, 2019



Figur 5.47. Gennemsnitlig boligydelse, fordelt på alder og boligtype, 2019 (2022-niveau)



Anm.: Opgørelsen omfatter pensionister i husstande med boligydelse. Beløb er beregningsteknisk opgjort i 2022-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Sammenligning af boligsikring og boligydelse

Folkepensionisternes boligydelse er langt mere gunstig end boligsikringen, som ydes til den øvrige befolkning. Dette skyldes hovedsageligt forskellen i andelen af huslejen, der indgår i beregningerne, jf. boks 5.15, der sammenligner beregningen af boligydelse og boligsikring. En anden væsentlig forskel skyldes reglen om, at boligsikring til husstande uden børn ikke kan overstige 15 pct. af huslejen.²⁰ Dertil er der forskel på, om boligstøtten ydes til boligejere og andelshavere. Mens boligydelse kan udbetales som lån til ejere og andelshavere, ydes der som hovedregel ikke boligsikring til ejere eller andelshavere – hverken som lån eller tilskud.²¹

Det bør bemærkes, at reglerne for maksimumbeløb for husleje og boligstøtte ikke gælder for boligydelsesmodtagere, der anvises til en ældre-/plejebolig af kommunen, samt for boligsikringsmodtagere, der er stærkt bevægelseshæmmede eller modtager døgnhjælp og som anvises en almen ældre-/plejebolig af kommunen. De mere gunstige regler skal sikre, at boligstøttemodtagere, der anvises til ældre-/plejeboliger, har adgang til egnede boligforhold, der ellers ville være vanskelige at betale.

Siden 2004 er beløbsgrænserne for boligsikring årligt blevet reguleret svarende til udviklingen i forbrugerprisindekset, mens beløbsgrænserne for boligydelsen årligt er blevet reguleret svarende til lønudviklingen. Set over de seneste 18 år er boligydelsens satser steget med cirka 16 pct. mere, end hvis de var blevet reguleret som boligsikringen. Som resultat af dette er udgifterne til boligydelse i

²⁰ Gælder ikke for modtagere af førtidspension efter januar 2003 og stærkt bevægelseshæmmede.

²¹ Dette gælder dog ikke for førtidspensionister, der modtager førtidspension efter reglerne fra 1. januar 2003 og frem, personer, der modtager seniorpension, stærkt bevægelseshæmmede samt modtagere af døgnhjælp. Til disse grupper kan boligsikring ydes som lån.

2021 omkring 900 mio. kr. højere, end de ville have været, hvis boligydelsen havde fulgt samme princip for regulering, der gælder for boligsikringen.²³

Boks 5.15. Sammenligning: Boligydelse og boligsikring (2022-regler)

	Boligydelse	Boligsikring
Formel for beregning	75 pct. x (boligudgift + 7.300 kr.) – 22,5 pct. x (husstandsindkomst – 173.500 kr.)	60 pct. x boligudgift – 18 pct. x (husstandsindkomst – 148.100 kr.)
Indkomstgrænse ¹⁾	173.500 kr.	148.100 kr.
Huslejetillæg	7.300 kr.	Intet tillæg
Maksimal årlig boligstøtte ²⁾	51.360 kr.	43.848 kr.
Maksimumbeløb for årlig leje ³⁾	97.300 kr.	83.100 kr.
Formuetillæg til indkomst	10 pct. af formue i intervallet 913.400 kr. – 1.827.000 kr. 20 pct. af formue over 1.827.000 kr.	10 pct. af formue i intervallet 779.800 kr. – 1.559.700 kr. 20 pct. af formue over 1.559.700 kr.
Minimum egenbetaling	11 pct. af hele husstandsindkomsten, dog mindst 18.300 kr.	25.000 kr.
Husstande uden børn	Ingen begrænsning	Boligsikringen kan ikke overstige 15 pct. af boligudgiften ⁴⁾
Boligstøtte som lån til ejer/andel	Ja	Nej ⁵⁾
Maksimum for boligareal ⁶⁾	65 m ² for 1. person – 20 m ² for hver person derudover.	65 m ² for 1. person – 20 m ² for hver person derudover.

- 1) Husstandsindkomsten opgøres som personlig indkomst, herunder social pension, med tillæg af positiv kapitalindkomst, der anvendes til beregning af indkomstskat (dog før bundfradrag). Endvidere tillægges aktieindkomst. Ældrecheck og mediecheck indgår ikke i husstandsindkomsten.
- 2) Maksimum gælder ikke for boligydelsesmodtagere, stærkt bevægelseshæmmede og personer med funktionsevnenedsættelse, der er anvist til en ældre/plejebolig. For stærkt bevægelseshæmmede og modtagere af døgnhjælp forhøjes grænsen med 50 pct. i egen bolig, hvis egnet hertil.
- 3) Samme gruppe som 2) er omfattet af undtagelserne fra reglen.
- 4) 15 pct.-reglen gælder ikke for modtagere af førtidspension (ny ordning) og seniorenpension, stærkt bevægelseshæmmede, modtagere af døgnhjælp og personer med funktionsevnenedsættelse.
- 5) Gælder dog ikke for førtidspensionister efter ny ordning, seniorenpension, stærkt bevægelseshæmmede samt modtagere af døgnhjælp.
- 6) Bruttoetagearealet forøges for stærkt bevægelseshæmmede og modtagere af døgnhjælp.

Tabel 5.11 viser den udbetalte boligstøtte ved forskellige indkomstniveauer for forskellige typer af modtagere. En enlig førtidspensionist på ny ordning uden børn og med en samlet indkomst på 250.000 kr. årligt og en husleje på 6.300 kr. pr. måned kan modtage 2.130 kr. i boligsikring pr. måned. For en folkepensionist med samme indkomst vil boligydelsen udgøre 3.680 kr. pr. måned. Det svarer til en knap 70 pct. højere ydelse. Sammenlignet med enlige boligsikringsmodtagere uden børn,

²³ Opgjort efter tilbageløb, på data for oktober 2021.

der maksimalt vil modtage 920 kr. pr. måned, vil en tilsvarende pensionist modtage mellem 4 og 4,5 gange mere i ydelse for indkomster mellem 160.000 og 250.000 kr.

Tabel 5.11. Månedlig boligstøtte for en enlig uden børn med månedlig husleje på 6.300 kr., fordelt på indkomst og støttetype (2022-niveau)

Samlet indkomst, kr. årligt	160.000	250.000	340.000
<i>Kr. pr måned</i>			
Boligsikring	920	920	780
Ny førtidspension (efter 2003)	3.480	2.130	780
Boligydelse	4.280	3.600	1.910
Ældrebolig	4.580	3.600	1.910

Anm.: Indkomst kan indeholde lønindkomst, skattepligtige pensionsudbetalinger og sociale pensioner mv.

Kilde: Beregninger på baggrund af Finansministeriets familietypermodel.

Ved overgang til folkepension skifter modtagerne af boligstøtte fra at være omfattet af reglerne for boligsikring til at være omfattet af reglerne for boligydelse og således til at være omfattet af en langt mere gunstig ordning. Blandt de 64.200 nye folkepensionister i 2018 steg antallet, der modtog boligstøtte, fra 5.900 personer til 8.500 personer umiddelbart efter overgangen til folkepension, jf. tabel 5.12. Det er primært blandt førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere, at en stor andel af nye folkepensionister modtager boligydelse. Blandt disse to grupper modtog henholdsvis 34 pct. og 23 pct. boligstøtte inden overgang til folkepension, mens 40 pct. og 31 pct. modtog boligydelse efter overgangen til folkepension.

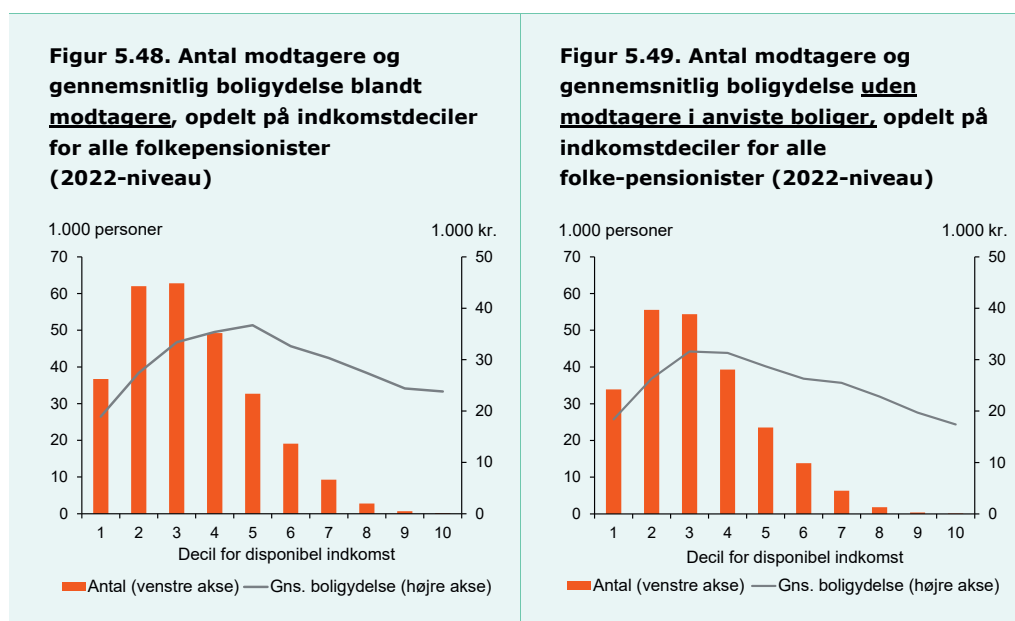
Tabel 5.12. Overgang til folkepension opdelt på status for boligstøtte, antal personer, 2018

	Overgang til folkepension	Modtog boligstøtte før og efter overgang		Modtog boligydelse efter overgang	
	Antal	Antal	Andel, pct.	Antal	Andel, pct.
Alle, heraf	64.200	5.900	9,2	8.500	13,2
- fra tidlig tilbagetrækning	27.500	1.400	5,1	2.300	8,4
- fra førtidspension	10.600	3.600	34,0	4.200	39,6
- fra kontanthjælp	2.600	600	23,1	800	30,8
- øvrige	23.500	300	1,3	1.200	5,1

Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2017 og 2018. Kontanthjælpsmodtagere er defineret som personer, der havde større kontanthjælpsudbetalinger end løn- og virksomhedsindkomst i 2017. Tidlig tilbagetrækning er defineret som efterløn, overgangsydelse, delpension og fleksydelse. Førtidspension omfatter personer, der er tildelt førtidspension efter ny og gammel ordning.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ca. 87 pct. af boligydelsesmodtagerne befinder sig i den nederste halvdel af indkomstfordelingen for alle pensionister. Modtagere i de midterste indkomstdeciler modtager i gennemsnit mere i boligydelse sammenlignet med modtagere fra de laveste og højeste indkomstdeciler, *jf. figur 5.48*. Ses der alene på boligydelsesmodtagere, som ikke bor i ældrebolig, viser der sig et tilsvarende billede, dog med lavere gennemsnitligt ydelsesniveau, *jf. figur 5.49*. Det lavere ydelsesniveau blandt boligydelsesmodtagere i almindelige boliger afspejler, at personer visiteret til ældrebolig ikke er underlagt et loft for maksimal ydelse.



Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2019 fremskrevet til 2022. I figur 5.48 er boligydelsesmodtagerne opdelt på deres decil for familieækvivaleret disponibel indkomst inden for gruppen af boligydelsesmodtagere. I figur 5.49 er boligydelsesmodtagerne opdelt på deres decil for familieækvivaleret disponibel indkomst inden for gruppen af alle folkepensionister.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tabel 5.13 viser typeeksempler på rådighedsbeløb for en enlig uden børn i lejebolig, der modtager forskellige offentlige forsørgelsesydelser set i forhold til en folkepensionist med fuldt pensionstillæg. Rådighedsbeløbet er opgjort som overførselsindkomst efter skat fratrukket boligudgifter og tillagt boligstøtte. Eksemplerne viser, at rådighedsbeløbet for de forskellige ydelsesmodtagere kan stige eller falde efter overgangen til folkepension samt boligydelsens betydning for rådighedsbeløbet. For folkepensionisten udgør boligydelsen mere end halvdelen af rådighedsbeløbet.

Tabel 5.13. Rådighedsbeløb for enlig uden børn i lejebolig ved forskellige offentlige forsørgelsesydelse inkl. boligstøtte (2021-regler)

	Førtids- eller seniorpension	Tidlig pension	Kontanthjælps- modtager	Folkepension
Overførselsindkomst	231.970 kr.	166.240 kr.	140.380 kr.	166.240 kr.
Skat (38 pct.)	70.400 kr.	45.420 kr.	35.600 kr.	45.420 kr.
Indkomst efter skat	161.570 kr.	120.810 kr.	104.780 kr.	120.810 kr.
Husleje	-72.000 kr.	-72.000 kr.	-72.000 kr.	-72.000 kr.
Boligstøtte	28.100 kr.	10.800 kr.	10.800 kr.	50.700 kr.
Rådighedsbeløb	117.670 kr.	59.610 kr.	42.780 kr.	99.570 kr.
Relativt til folkepension	18.100 kr.	-39.960 kr.	-56.790 kr.	0 kr.

Anm.: Rådighedsbeløb udgøres af den disponible indkomst efter husleje. Den disponible indkomst defineres som indkomst efter skat inklusiv boligstøtte. Folkepensionisten modtager ikke ældrecheck eller lignende tillæg.

Kilde: Beregninger på baggrund af Finansministeriets familietypermodel.

Anbefaling: Provenuneutral omlægning af boligydelse og overgang til prisregulering af beløbsgrænserne

Kommissionen anbefaler en omlægning af boligydelsen med henblik på at øge det økonomiske incitament til pensionsopsparing samt at bevæge sig et skridt i retning af en større ligestilling mellem pensionister og ikke-pensionister i boligstøttereglerne, *jf. boks 5.16*. Sidstnævnte skyldes ønsket om forenkling såvel som ønsket om at offentlige ydelser ikke bør skifte niveau, blot fordi man krydser en bestemt alder. Omlægningen er designet til at være omtrent provenu- og fordelingsmæssigt neutral på tidspunktet for ændringen, så ændringerne i ydelsen for de nuværende modtagere af boligydelse er så beskedne som muligt.

Boks 5.16. Anbefaling: Lavere maksimal sammensat marginalprocent ved en provenuneutral omlægning af boligydelse og overgang til prisregulering af beløbsgrænserne

Kommissionen anbefaler, at der gennemføres følgende ændringer i reglerne for boligydelse:

- Procenten for indtægtsmodregning reduceres fra 22½ til 18
- Fradragsgårdsgrænsen for indtægtsmodregning nedsættes fra 173.500 kr. til 148.100 kr. (2022-niveau)
- Kravet om 11 pct. egenbetaling fjernes
- Huslejetillægget halveres
- Fradragsgårdsgrænserne for formuemodregning nedsættes fra 913.400 kr. og 1.827.000 kr. til hhv. 779.800 kr. og 1.559.700 kr. (2022-niveau).

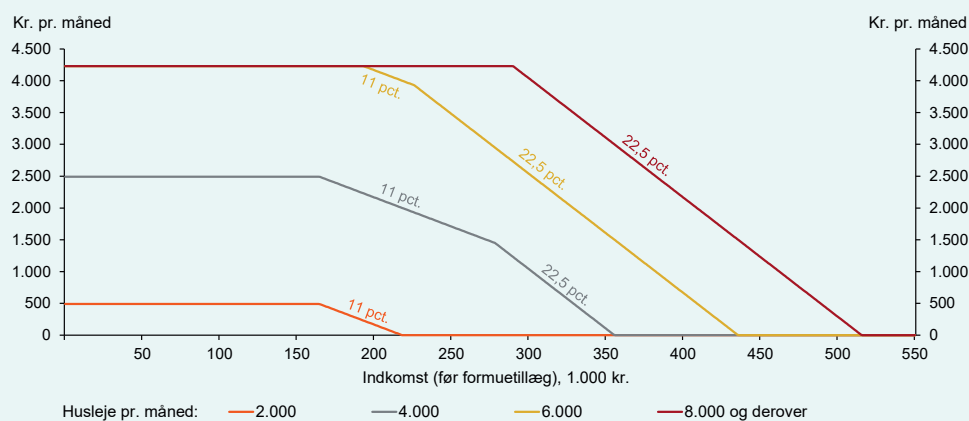
Med denne anbefaling vil modregningsprocenten og fradragsgårdsgrænserne for indtægts- og formuemodregning svare til det, der gælder for boligsikring.

I forlængelse af ændringerne anbefales den fremadrettede regulering af beløbsgrænser for boligydelse at følge samme principper som gælder for boligsikring – dvs. svarende til udviklingen i forbrugerprisindekset to år forud for det kalenderår ydelsen vedrører.

Boligydelse til pensionister visiteret til ældre- og plejebolig er ikke omfattet af anbefalingen.

I dag aftrappes boligydelsen med 22,5 pct. af indkomsten over en grænse, samtidig med at der er et krav om en minimumsegenbetaling på 11 pct. af indkomsten. Derved bliver boligydelsen aftrappet med 11 pct. af indkomsten op til et vist indkomstniveau, hvorefter indkomstaftapningen på de 22,5 pct. træder i kraft, jf. figur 5.50, som viser sammenhængen mellem boligydelse og indkomst for forskellige huslejeniveauer ved de nuværende regler.

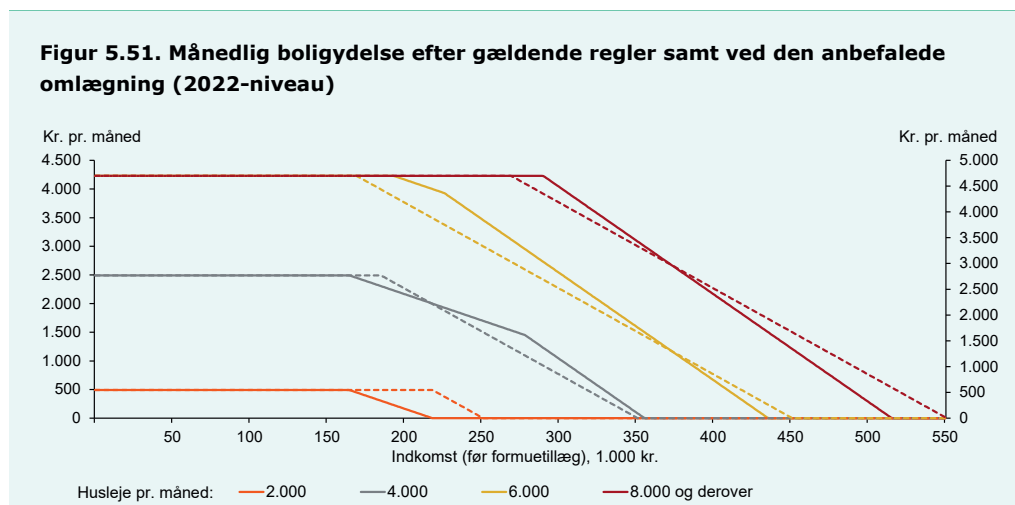
Figur 5.50. Månedlig boligydelse efter gældende regler (2022-niveau)



Anm.: Illustrationen tager udgangspunkt i en modtager af almindelig boligydelse.

Kilde: Egne beregninger.

Kommissionen anbefaler, at modregningsprocenten og fradragsgrænsen i boligydelsesreglerne nedsættes til de gældende satser for boligsikring. Dermed vil omlægningen ikke alene bidrage til at begrænse den høje modregningsprocent fra 22,5 pct. til 18 pct. men også til en tilnærmelse af de to regelsæt. For yderligere at understøtte tilnærmelsen mellem regelsættene anbefaler Kommissionen, at særreglen om en minimumsegenbetaling på 11 pct. af indkomsten afskaffes. Derudover anbefales en halvering af huslejetillægget, som kun gælder ved reglerne for boligydelse. Den anbefalede omlægning er designet til at være omtrent provenu- og fordelingsmæssigt neutral på tidspunktet for ændringen, således at ændringerne i ydelsen for de nuværende modtagere af boligydelse er så beskedne som muligt, jf. figur 5.51.



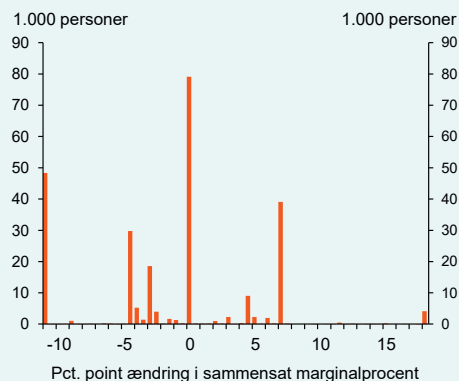
Anm.: Illustrationen tager udgangspunkt i en modtager af almindelig boligydelse. De stiplede linjer viser virkningen med Kommissionens anbefalede omlægning.

Kilde: Egne beregninger.

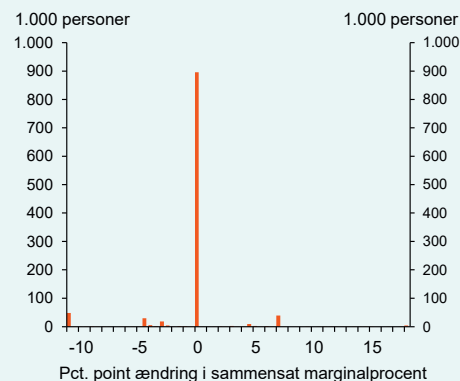
Boligyldesomlægningen ændrer den sammensatte marginalprocent for ca. 180.000 pensionister, svarende til knap 70 pct. af boligydelsesmodtagerne. Afskaffelsen af kravet om 11 pct. egenbetaling betyder, at knap 50.000 boligydelsesmodtagere ikke længere indkomstafrappes i boligydelsen og derved får reduceret marginalprocenten med 11 pct.-point. Samtidig vil godt 11.000 boligydelsesmodtagere få øget marginalprocenten med omkring 4½-5 pct.-point og knap 40.000 få øget marginalprocenten med 7 pct.-point afhængigt af om husstanden er i aftrapningsintervallet for folkepensionens tillæg, jf. figur 5.52.

Modtagere af boligydelsen, som før og efter ændringerne vil befinde sig i aftrapningsintervallet for boligydelse, vil få en reduktion af den sammensatte marginalprocent på pensionsudbetalingen på mellem ca. 3 pct.-point og 4½ pct.-point afhængigt af, om husstanden er i aftrapningsintervallet for folkepensionens tillæg. Gruppen skønnes at omfatte ca. 35.000 boligydelsesmodtagere. Samtidig betyder den lavere fradragsgrænse, at et lille antal ydelsesmodtagere – omtrent 4.000 personer – der hidtil ikke er blevet modregnet, får øget deres sammensatte marginalprocent med op til 18 pct.-point, jf. figur 5.52.

Figur 5.52. Antal modtagere af boligydelse fordelt på værdien af ændring i sammensat marginalprocent som følge af omlægningen



Figur 5.53. Antal folkepensionister fordelt på værdien af ændring i sammensat marginalprocent som følge af omlægningen



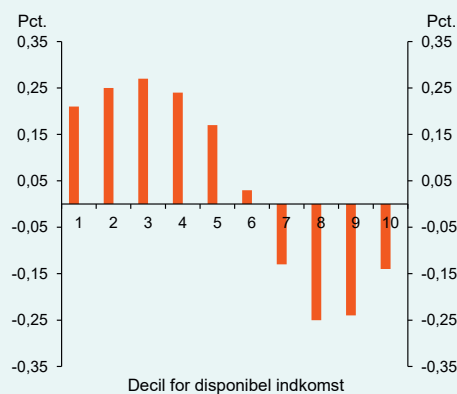
Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2017 fremskrevet til 2022.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

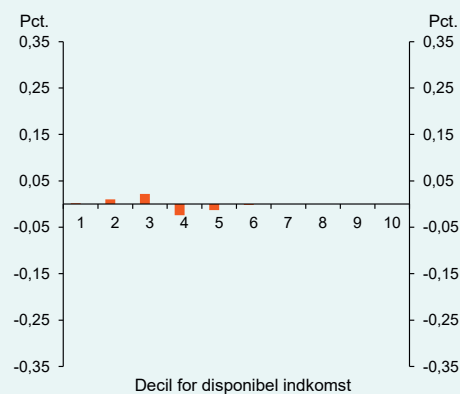
Inden for gruppen af boligydelsesmodtagere indebærer omlægningen en reduceret boligydelse for modtagere med disponible indkomster i den høje ende af indkomstfordelingen og en højere boligydelse for modtagere med disponible indkomster i den lavere del af indkomstfordelingen, *jf. figur 5.54*.

I forhold til de samlede fordelingsvirkninger for befolkningen som helhed kan det bemærkes, at boligydelsesmodtagere berørt af omlægningen hovedsagelig har disponible indkomster, der placerer dem i 2.-5. indkomstdecil i befolkningen, samt at ydelsesmodtagere berørt af omlægningen udgør en relativt beskeden andel af disse deciler. Set over hele befolkningen indebærer omlægningen en yderst beskeden omfordeling fra personer i 4.-5. indkomstdecil til personer i 2.-3. indkomstdecil, *jf. figur 5.55*.

Figur 5.54. Virkning på disponibel indkomst ved omlægningen fordelt på indkomstdeciler for modtagergruppen



Figur 5.55. Virkning på disponibel indkomst ved omlægningen fordelt på indkomstdeciler for hele befolkningen



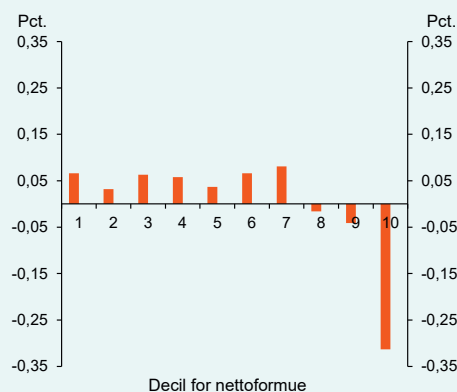
Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2017 fremskrevet til 2022. Personerne er inddelt i indkomstdeciler på basis af deres familieækvivalerede disponible indkomst. I figur 5.54 er indkomstdeciler opgjort inden for gruppen af personer, der modtager boligydelse. I figur 5.55 er indkomstdeciler opgjort for hele befolkningen. Den gennemsnitlige reduktion er ligeledes angivet for hele befolkningen i det givne decil og bliver mindsket betydeligt som følge af, at mange ikke berøres af anbefalingen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

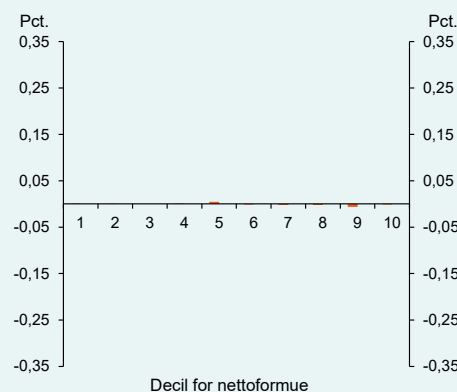
Inddeles boligydelsesmodtagerne i formuedeciler, fremgår det, at de 70 pct. af boligydelsesmodtagerne med de laveste nettoformuer i gennemsnit opnår en lidt højere disponibel indkomst som følge af omlægningen, mens de der står til at få reduceret deres boligydelse – og dermed deres disponible indkomst – hovedsagelig skal findes blandt dem med de 10 pct. højeste nettoformuer, *jf. figur 5.56*.

Set på tværs af formuedeciler i befolkningen er den gennemsnitlige virkning af omlægningen på den disponible indkomst meget tæt på nul i hver formuedecil med en lille tendens til omfordeling fra 9. til 5. formuedecil, *jf. figur 5.57*.

Figur 5.56. Virkning på disponibel indkomst af omlægningen fordelt på formuedeciler for modtagergruppen



Figur 5.57. Virkning på disponibel indkomst af omlægningen fordelt på formuedeciler for hele befolkningen



Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2017 fremskrevet til 2022. Personerne er inddelt i formuedeciler baseret på deres familieækvivalerede nettoformue. I figur 5.56 er nettoformuedeciler opgjort inden for gruppen af personer, der modtager boligydelse. I figur 5.57 er nettoformuedeciler opgjort for hele befolkningen. Den gennemsnitlige reduktion er ligeledes angivet for hele befolkningen i det givne decil og bliver mindsket betydeligt som følge af, at mange ikke berøres af anbefalingen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

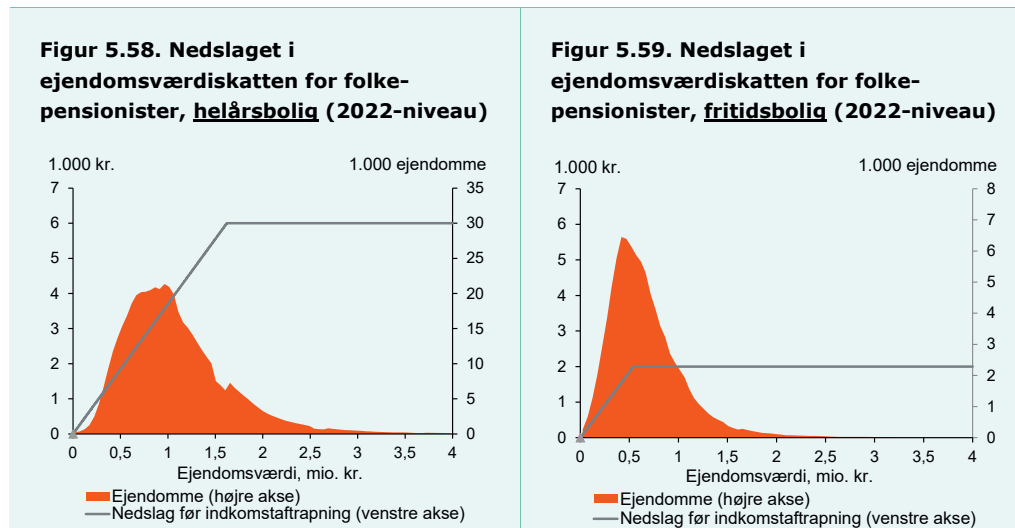
Når omlægningen er gennemført og centrale dele af reglerne for boligydelse er tilnærmet reglerne for boligsikring, anbefaler Kommissionen, at beløbsgrænserne i reglerne for boligydelse overgår til samme årlige regulering, som gælder for boligsikring. Dermed undgås at forskellen i det offentlige tilskud til den enkeltes boligforbrug før og efter pensionering udvides yderligere i forhold til situationen i dag.

Anbefaling: Udfasning af nedslaget i ejendomsværdiskatten for folkepensionister

Personer, der bor i ejerbolig, kan som udgangspunkt ikke modtage boligstøtte. Folkepensionister i ejerbolig kan dog søge om boligydelse som lån, men ydelsen vil i disse tilfælde ikke være at betragte som en offentlig udgift men som en fordring med sikkerhed i boligen. Folkepensionister i ejerbolig modtager imidlertid en anden form for tilskud til boligudgiften, der på en måde modsvarer boligydelsen.

Som boligejer (samt ejer af fritidsboliger) skal der betales ejendomsværdiskat. Ejendomsværdiskatten udgør 0,92 pct. af ejendomsværdien indtil 3.040.000 kr. og 3 pct. af ejendomsværdien over 3.040.000 kr. (2022-niveau). I den opgjorte ejendomsværdiskat gives der en række nedslag, herunder et nedslag på 0,37 pct.-point. til personer, der har nået folkepensionsalderen. Nedslaget til pensionister kan dog maksimalt udgøre 6.000 kr. for helårsboliger og 2.000 kr. for fritidsboliger. Det maksimale nedslag nås således ved en ejendomsværdi på godt 1,6 mio. kr. for helårsboliger, og hovedparten af helårsboligerne omfattet af nedslaget til folkepensionister er under det maksimale niveau, *jf. figur 5.58*.

For fritidsboliger opnås det maksimale nedslag ved en ejendomsværdi på ca. 540.000 kr., og ca. halvdelen af fritidsejendommene omfattet af nedslaget til folkepensionister er under det maksimale niveau, jf. figur 5.59.



Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2018 fremskrevet til 2022. I fordelingen af ejendomme er andelen opgjort i 50.000 kr. intervaller. Ejendommene indgår med en vægt svarende til ejerens ejerandel.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

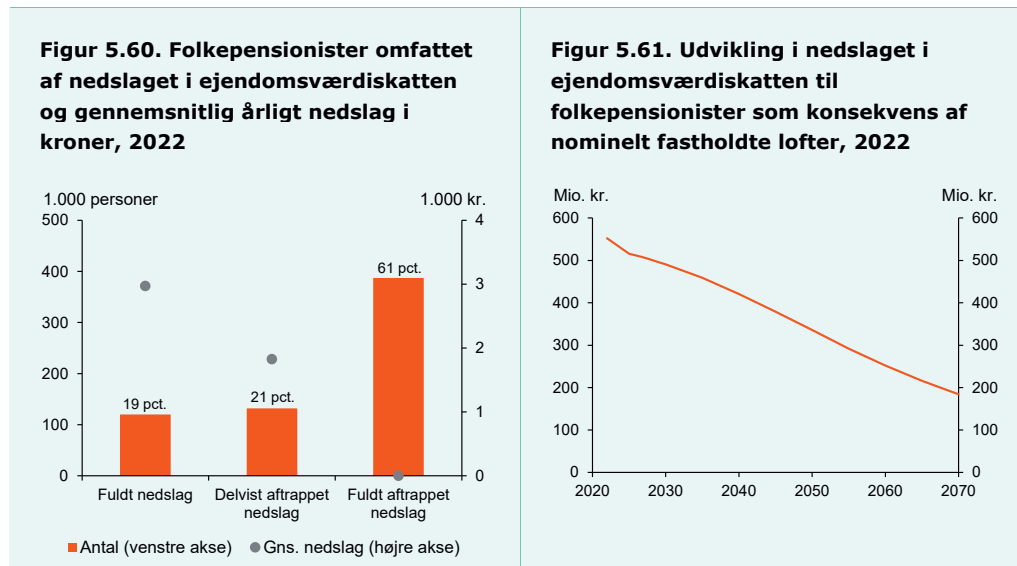
Nedslaget i ejendomsværdiskatten for folkepensionister er ikke kun bestemt af ejendomsværdien, men også af pensionistens og eventuel ægtefælles indkomst.²⁴ Således aftrappes nedslaget med 5 pct. af den del af indkomsten, der overstiger 206.600 kr. for enlige og 317.800 kr. for par. Omkring 640.000 folkepensionister er omfattet af nedslaget i ejendomsværdiskatten. Godt 60 pct. af disse har imidlertid en indkomst, der indebærer, at nedslaget er fuldt aftrappet. De resterende 40 pct. fordeler sig omtrent ligeligt mellem dem, der får fuldt nedslag og dem, der ligger i aftrappingsintervallet for nedslaget – dvs. som modtager et delvist aftrappet nedslag, jf. figur 5.60.

For de knap 132.000 folkepensionister, der modtager et delvist aftrappet nedslag i ejendomsværdiskatten, vil en indkomstfremgang for dem selv eller for deres eventuelle ægtefælle indebære et lavere nedslag i ejendomsværdiskatten. Nedslaget bidrager således til den sammensatte marginalprocent på pensionsudbetalinger. Bidraget til marginalprocenten fra nedslaget i ejendomsværdiskatten er for disse personer på mellem 3,3 pct.-point og 5 pct.-point afhængig af, om de er i aftrappingsintervallet for social pension.

Nedslaget kan som nævnt maksimalt udgøre 6.000 kr. for helårsboliger og 2.000 kr. for fritidsboliger. Disse lofter over nedslaget er nominelt fastholdt og dermed vil realværdien af nedslaget gradvist falde over tid, så nedslaget reelt er udfaset på meget langt sigt. Det umiddelbare offentlige provenutab for-

²⁴ Indkomstgrundlaget for aftrapping af nedslaget i ejendomsværdiskatten består af personlig indkomst med tillæg af positiv kapitalindkomst og positiv aktieindkomst bortset fra udbytteindkomst op til 5.000 kr. (10.000 kr. for par). Grundlaget er således inkl. social pension.

bundet med nedslaget udgør i 2022 omkring 550 mio. kr. Opgjort i 2022-niveau vurderes det umiddelbare offentlige provenutab gradvist at falde til ca. 420 mio. kr. i 2040 og ca. 185 mio. kr. i 2070, *jf. figur 5.61*.



Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2018 fremskrevet til 2022. Det umiddelbare provenutab i fremtidige år er beregningsteknisk opgjort ved at reducere lofterne i 2022, svarende til værdien af, at de ikke reguleres svarende til øvrige beløbsgrænser i skattelovgivningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af en stikprøve på 33,3 pct. af befolkningen.

Kommissionen anbefaler, at der gennemføres en hurtigere udfasning af nedslaget i ejendomsværdiskatten for folkepensionister. Den anbefalede udfasning fremgår af boks 5.17.

Boks 5.17. Anbefaling: Udfasning af nedslaget i ejendomsværdiskatten for folkepensionister

Kommissionen anbefaler, at nedslaget i ejendomsværdiskatten til folkepensionister udfases. Konkret foreslås det, at nedslaget reduceres med 0,09 pct.-point årligt fra 2025 til 2027 og med 0,10 pct.-point i 2028, så det er fuldt udfaset i 2028.

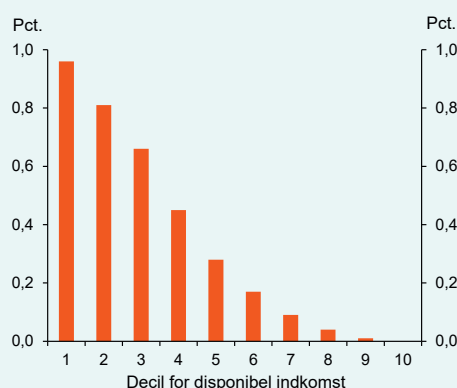
For at mindske virkningen af en højere ejendomsværdiskat på pensionisters indkomster kan nedslaget gives som et gebyr- og rentefrit lån med sikkerhed i ejendommen (indefrysning), som det kendes fra grundskylden.

Anbefalingen skal ses i sammenhæng med, at den bidrager til en lempelse af den sammensatte marginalprocent på såvel pensionsindkomst som arbejdsindkomst. Derudover skal anbefalingen ses i sammenhæng med, at der for lejerne gennemføres en gradvis målretning gennem prisregulering af beløbsgrænserne. Nedslaget i ejendomsværdiskatten er derudover en del af de aldersbetingede særydelser, som efter Kommissionens vurdering enten skal udfases eller omlægges, så de tildeles efter andre kriterier end alder.

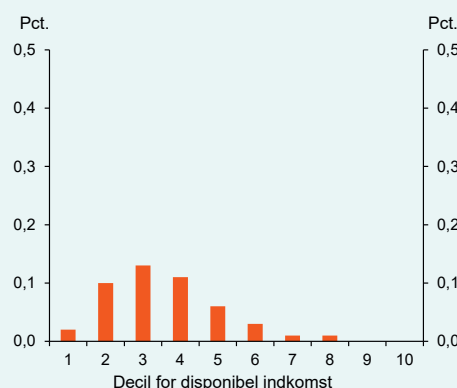
Opgjort ved den fuldt implementerede udfasning af nedslaget i 2028 indebærer anbefalingen en gennemsnitlig reduktion i den disponible indkomst for folkepensionister i ejerbolig (herunder folkepensionister i lejebolig som ejer en fritidsbolig) på 0,22 pct. Den betydelige indtægtsmålretning af nedslaget indebærer, at reduktionen er størst for dem med relativt lave disponible indkomster og mindst for dem med relativt høje disponible indkomster. For de 10 pct. af folkepensionisterne i ejerbolig med de laveste disponible indkomster udgør den gennemsnitlige reduktion i den disponible indkomst som følge af udfasning af nedslaget i ejendomsværdiskatten således knap 1 pct., mens de 10 pct. med de højeste disponible indkomster ikke er berørt af udfasningen, *jf. figur 5.62*.

Folkepensionister i ejerbolig er dog sjældent i en situation, hvor deres disponible indkomst indebærer en placering blandt de 10 pct. laveste indkomster i befolkningen som helhed. Opgjort som virkning på den disponible indkomst i befolkningen som helhed er reduktionen i disponibel indkomst som følge af udfasningen af nedslaget i ejendomsværdiskatten for folkepensionister koncentreret om personer i 2.-5. indkomstdecil, hvor reduktionen udgør omkring 0,1 pct., *jf. figur 5.63*.

Figur 5.62. Reduktion af disponibel indkomst ved udfasning af nedslaget i ejendomsværdiskatten for folkepensionister fordelt på indkomstdeciler for folkepensionister med ejerbolig



Figur 5.63. Reduktion af disponibel indkomst ved udfasning af nedslaget i ejendomsværdiskatten for folkepensionister fordelt på indkomstdeciler for hele befolkningen

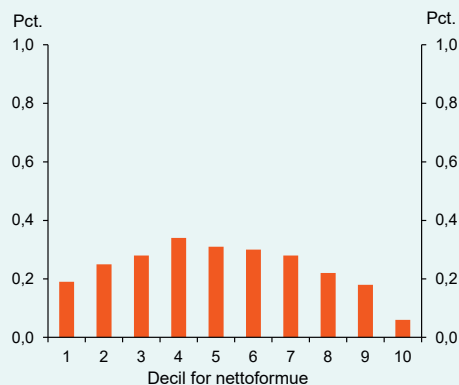


Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2018 fremskrevet til 2022. Personerne er inddelt i indkomstdeciler på basis af deres familieækvivalerede disponible indkomst. I figur 5.62 er indkomstdeciler opgjort inden for gruppen af folkepensionister med ejerbolig afgrænset ved personer i alderen fra 65 år og ældre som ejer en ejerbolig eller fritidsbolig. I figur 5.63 er indkomstdeciler opgjort for hele befolkningen. Den gennemsnitlige reduktion er ligeledes angivet for hele befolkningen i det givne decil og bliver mindsket betydeligt som følge af, at mange ikke berøres af anbefalingen.

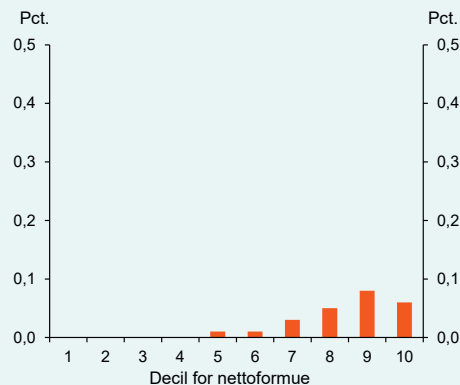
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

De berørte af udfasningen af nedslaget i ejendomsværdiskatten for folkepensionister har bl.a. i kraft af deres ejerbolig (eller fritidsbolig) en relativt høj nettoformue. Reduktionen i disponibel indkomst er nogenlunde ens på tværs af formuedeciler blandt folkepensionister i ejerbolig, *jf. figur 5.64*. Opgjort over hele befolkningen er reduktionen i disponibel indkomst koncentreret om personer i de højeste formuedeciler, *jf. figur 5.65*.

Figur 5.64. Reduktion af disponibel indkomst ved udfasning af nedslaget i ejendomsværdiskat for pensionister fordelt på formuedeciler for folkepensionister med ejerbolig



Figur 5.65. Reduktion af disponibel indkomst ved udfasning af nedslaget i ejendomsværdiskat for pensionister fordelt på formuedeciler for hele befolkningen



Anm.: Opgørelsen er beregnet på baggrund af data for 2018 fremskrevet til 2022. Personerne er inddelt i formuedeciler på basis af deres familieækvivalerede nettoformue. I figur 5.64 er nettoformuedeciler opgjort inden for gruppen af personer over 65 år med en ejerbolig. I figur 5.65 er nettoformuedeciler opgjort for hele befolkningen. Den gennemsnitlige reduktion er ligeledes angivet for hele befolkningen i det givne decil og bliver mindsket betydeligt som følge af, at mange ikke berøres af anbefalingen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Udfasningen af nedslaget i ejendomsværdiskatten for folkepensionister skønnes at bidrage til en stigning i arbejdsudbuddet svarende til i størrelsesorden 80 fuldtidspersoner. Arbejdsudbudsvirkningen vil aftage over tid, idet der også ved gældende regler er en udfasning af nedslaget.

5.7 Anbefalingernes samlede virkning på pensionisternes sammensatte marginalprocenter og indkomst

Kommissionen har med ovenstående anbefalinger for offentlige ydelser til pensionister ønsket at styrke balancen mellem incitament til opsparing og indkomstmålede ydelser til pensionister. Bl.a. med henblik på at sikre at det kan betale sig at spare op til pension, kommer Kommissionen med følgende anbefalinger til offentlige pensionsydelser, som medvirker til at reducere høje sammensatte marginalprocenter for pensionister:

- Provenuneutral omlægning af boligydelsen og overgang til prisregulering af beløbsgrænserne
- Udfasning af nedslag i ejendomsværdiskatten for folkepensionister
- Udfasning af varmetillægget
- Afskaffelse af mediechecken

Kommissionens anbefalinger sigter desuden på at tilpasse særordninger og tillægsydelser til pensionisters nuværende og fremtidige indkomstforhold, der som følge af modningen af de opsparingsbaserede pensioner er kendetegnet ved et stigende velstandsniveau, *jf. afsnit 2.6*. For at understøtte en mere nutidig og fremtidssikret målretning af offentlige ydelser og ordninger anbefaler Kommissionen derfor også:

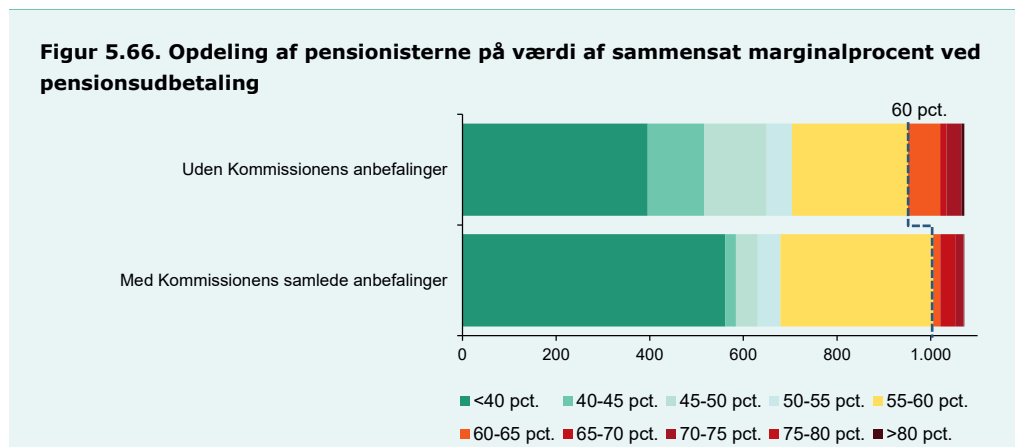
- Afskaffelse eller omlægning af aldersbetingede særordninger
- Styrket formuemålretning af den supplerende pensionsydelse (ældrechecken) og ændret udbetalingsstidspunkt

Nedenfor beskrives anbefalingernes betydning for de sammensatte marginalprocenter samt for befolkningens indkomst- og forbrugsmuligheder.

Samlet virkning på sammensatte marginalprocenter

Samlet set skønnes det, at Kommissionens anbefalinger vil reducere pensionisters gennemsnitlige marginalprocent med 1,6 pct.-point fra 48,5 pct. til 46,9 pct. Kommissionens samlede anbefalinger forventes at reducere antallet af pensionister med sammensatte marginalprocenter på over 60 pct. med ca. 53.000 personer fra 120.000 til 67.000 personer. Derved medfører Kommissionens samlede anbefalinger, at der bliver markant færre samspilsramte pensionister, *jf. figur 5.66*.

Det er særligt boligydelsesomlægningen og den gradvise udfasning af nedslaget i ejendomsværdiskatten, som mindsker antallet af pensionister med sammensatte marginalprocenter på mere end 60 pct. Som den eneste anbefaling medfører boligydelsesomlægningen også stigende marginalprocenter for nogle pensionister.



Anm.: Opgørelsen er baseret på en række lovmodelberegninger. De sammensatte marginalprocenter er beregnet på baggrund af en forøgelse af indkomsten med 1.000 kr. og er regnet inklusiv virkningerne af *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)*.

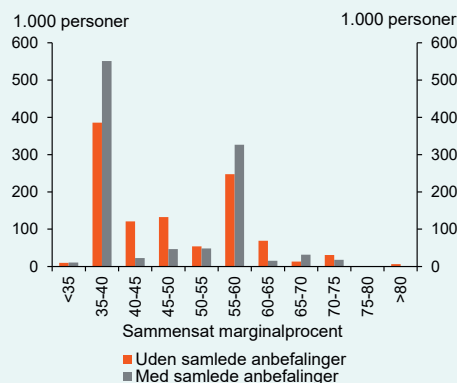
Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Andelen af pensionister med sammensatte marginalprocenter under 40 pct. (som har et meget stærkt "ex-post" incitament til pensionsopsparing) forventes at stige markant som følge af de samlede anbe-

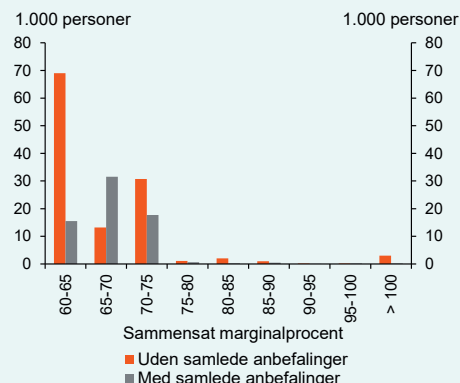
falinger fra 37 pct. til 52 pct. af pensionisterne. Samtidigt falder andelen af pensionister med sammensatte marginalprocenter på mellem 40 pct. og 55 pct. fra 29 pct. til 11 pct. af pensionisterne, *jf. figur 5.67.*

Antallet af pensionister med sammensatte marginalprocenter over 65 pct. ændres ikke som følge af Kommissionens samlede anbefalinger, men der sker et fald i antallet af personer med meget høje sammensatte marginalprocenter på mere end 70 pct. fra 38.000 til 19.000 personer. Afskaffelsen af mediechecken medfører en betydelig reduktion i antallet af personer med sammensatte marginalprocenter over 100 pct., *jf. figur 5.68.*

Figur 5.67. Fordeling af folkepensionister på niveauet for deres sammensatte marginalprocent ved pensionsudbetalinger, 2021



Figur 5.68. Fordeling af folkepensionister med høj sammensat marginalprocent på niveauet for deres sammensatte marginalprocent ved pensionsudbetalinger, 2021



Anm.: Opgørelsen er baseret på en række lovmodelberegninger med anvendelse af 2025-regler. De sammensatte marginalprocenter er beregnet på baggrund af en indkomstfremgang på 1.000 kr. (fra udbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger) og er regnet inklusiv virkningerne af *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)*.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Tabel 5.14 viser, hvordan gruppen af pensionister med sammensatte marginalprocenter over 60 pct. fordeler sig på forskellige kombinationer af ydelsesaftapning, og hvordan Kommissionens forslag ændrer denne fordeling. En del af aftapningsgrupperne udgår som følge af Kommissionen anbefalinger om at udfase nedslaget i ejendomsværdiskatten for pensionister og varmetillægget samt afskaffe mediechecken.

Gruppen af pensionister med sammensatte marginalprocenter over 60 pct., som kun oplever aftapning i boligydelsen, reduceres betydeligt som følge af, at omlægningen reducerer den maksimale aftapningssats i boligydelsen fra 22,5 pct. til 18 pct. for pensionister, der ikke er visiteret til ældre- og plejebolig. Til gengæld medfører boligydelsesomlægningen også en stigning i den sammensatte marginalprocent blandt boligydelsesmodtagere, som har tilstrækkelig lav indkomst til at de ved gældende regler bliver aftappet i boligydelsen med 11 pct. Disse personer vil ved den anbefalede omlægning opnå en stigning i aftapning i boligydelsen til 18 pct. Omlægningen medfører også mindre ændringer

i indkomstgrænsen for, hvornår aftrapningen af boligydelsen starter og slutter, hvilket for varierende huslejeniveauer kan medføre, at den anbefalede boligydelsesomlægning kan reducere/øge den sammensatte marginalprocent for boligydelsesmodtagerne.

Tabel 5.14. Opdeling af folkepensionister med sammensatte marginalprocenter over 60 pct., 2021 med 2025-regler

Aftrapning i	Uden Kommissionens anbefalinger		Med Kommissionens anbefalinger	
	Antal	Median af sammensat marginalpct.	Antal	Median af sammensat marginalpct.
Pensionstillæg og boligydelse	27.000	72,6 pct.	28.000	69,8 pct.
Kun boligydelse	25.000	61,0 pct.	6.000	61,1 pct.
Ældrecheck og boligydelse	15.000	65,0 pct.	19.000	68,9 pct.
Pensionstillæg og nedslag i ejendomsværdiskat for pensionister	12.000	60,9 pct.	0	-
Ældrecheck og nedslag i ejendomsværdiskat for pensionister	8.000	61,5 pct.	0	-
Ældrecheck og varmetillæg	8.000	64,4 pct.	0	-
Grøn check m.fl.	5.000	64,3 pct.	5.000	64,3 pct.
Pensionstillæg og tillæg for tidligere opsat pension m.fl.	5.000	61,9 pct.	5.000	61,8 pct.
Mediecheck m.fl.	4.000	103,4 pct.	0	-
Boligydelse, nedslag i ejendomsværdiskat for pensionister m.fl.	3.000	65,6 pct.	0	-
Ældrecheck, boligydelse og varmetillæg	3.000	67,3 pct.	0	-
Topskat og pensionstillæg	2.000	67,6 pct.	2.000	67,6 pct.
Boligydelse og varmetillæg	1.000	62,3 pct.	0	-
Øvrige	2.000	64,7 pct.	2.000	63,9 pct.
I alt	120.000	63,9 pct.	67.000	69,0 pct.

Anm.: Opgørelsen er baseret på en række lovmodelberegninger, som er baseret på 2017-data fremskrevet til 2022-niveau. De sammensatte marginalprocenter er beregnet på baggrund af en forøgelse af indkomsten med 1.000 kr. og er regnet inklusiv virkningerne af *En ny reformpakke for dansk økonomi (2022)*.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

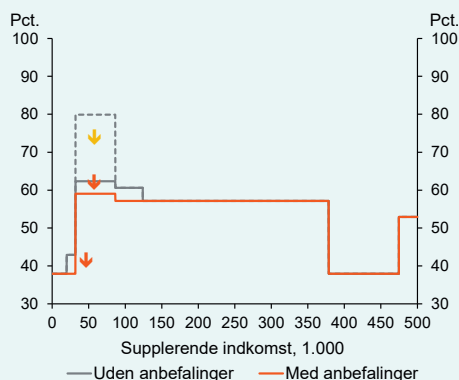
Virkningen af Kommissionens forslag på pensionisternes sammensatte marginalprocenter kan ydermere illustreres ved at tage udgangspunkt i konkrete typepersoner og for disse beregne, hvordan den sammensatte marginalprocent udvikler sig ved stigende pensionsudbetalinger. Boks 5.18 illustrerer virkningen af kommissionens forslag på den beregnede marginalprocent for fire konkrete type-personer – hhv. enlige/pensionistpar i ejerbolig/lejerbolig, som også blev beskrevet i boks 5.3.

Boks 5.18. Virkning af Kommissionens anbefalinger på typeberegninger af sammensatte marginalprocenter

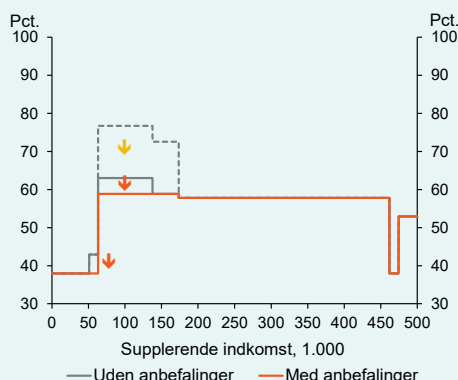
For pensionister i ejerbolig falder den sammensatte marginalprocent som følge af udfasningen af varmetillægget og afskaffelsen af nedslaget i ejendomsværdiskatten, *jf. figur a og figur b.*

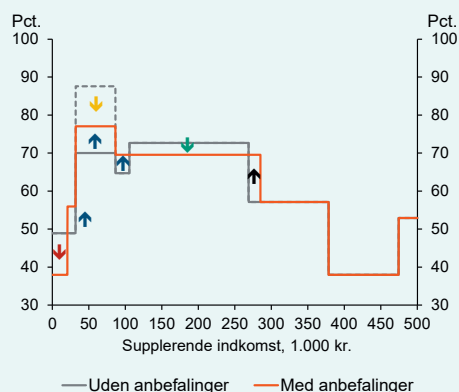
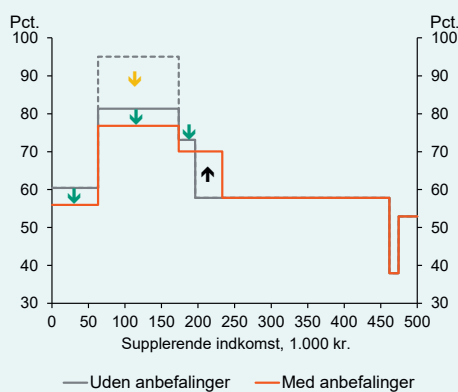
For pensionister i lejerbolig kan den sammensatte marginalprocent både stige og falde som følge af Kommissionens forslag, *jf. figur c-d.* Ved de nuværende boligydelsesregler er der et krav om, at boligydelsesmodtagerens egenbetaling til huslejen som minimum skal udgøre 11 pct. af indkomsten. Derfor vil pensionister med tilstrækkelig lav indkomst opleve en aftrapning af boligydelsen på 11 pct. af indkomstfremgangen, frem for 22,5 pct. som i dag er den effektive indkomstaftapning for boligydelsesmodtagere med tilstrækkelig høj indkomst. Personer, som i dag bliver aftrappet med 11 pct. af indkomsten i boligydelsen (primært enlige med tilstrækkelig lav husstandsindkomst), vil med Kommissionens forslag blive aftrappet med 18 pct. i boligydelsen og opnår derfor en højere sammensat marginalprocent (blå pil). Pensionister, som i dag bliver aftrappet med 22,5 pct., vil entydigt opleve en reduktion i deres sammensatte marginalprocent som følge af boligydelsesomlægningen (grøn pil). Afhængigt af det konkrete huslejeniveau vil boligydelsesomlægningen også medføre, at indkomstaftapningen i boligydelsen starter/slutter ved andre indkomstniveauer sammenlignet med i dag (rød og sort pil), *jf. også afsnit 5.6.*

Figur a. Sammensat marginalprocent for enlig pensionist i ejerbolig, 2025-regler (2022-niveau), uden og med Kommissionens anbefalinger



Figur b. Sammensat marginalprocent for pensionistpar i ejerbolig, 2025-regler (2022-niveau), uden og med Kommissionens anbefalinger



Boks 5.18. (fortsat) Virkning af Kommissionens anbefalinger på typeberegninger af sammensatte marginalprocenter
Figur c. Sammensat marginalprocent for enlig pensionist i lejebolig, 2025-regler (2022-niveau), uden og med Kommissionens anbefalinger

Figur d. Sammensat marginalprocent for pensionistpar i lejebolig, 2025-regler (2022-niveau), uden og med Kommissionens anbefalinger


↓ Nedslag i ejendomsværdiskat til pensionister udfases

↑ Aftrapning af boligydelse stiger fra 11 pct. til 18 pct.

↑ Aftrapning af boligydelse slutter ved højere indkomst

↓ Varmetillæg udfases

↓ Aftrapning af boligydelse falder fra 22,5 pct. til 18 pct.

↓ Aftrapning af boligydelse starter ved højere indkomst

Anm.: Det er lagt til grund, at den enlige bor i en lejebolig på 65 m² til en husleje på 53.625 kr. om året, og parret bor på 85 m² til en husleje på 70.125 kr. om året. Det er antaget, at den enlige og parret i ejerbolig har en ejerbolig med ejendomsværdi på 1 mio. kr. Det er antaget, at den enlige og parret begge modtager det fulde varmetillæg. For ældrechecken, varmetillægget og boligydelsen er der ud over indkomst en række krav, som skal være opfyldt for at få adgang til ydelserne. Der er i opgørelsen af de sammensatte marginalprocenter set bort fra den grønne check, supplerende grøn check samt mediecheck.

Kilde: Beregninger på baggrund af Finansministeriets familietypermodel.

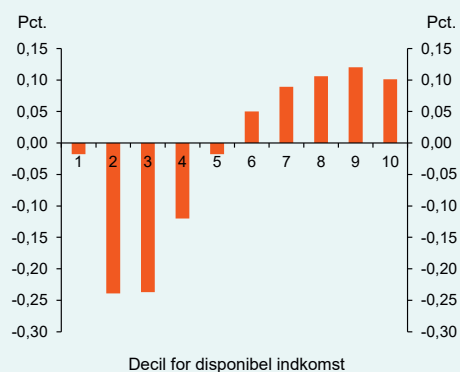
Samlet virkning på befolkningens indkomst- og formuefordeling

Det øgede økonomiske incitament til pensionsopsparing afspejler bl.a. afskaffelsen af visse tillæggydelser til folkepensionister, omlægning af boligydelsen og afskaffelsen af nedslaget af ejendomsværdiskat til pensionister. Disse ændringer indebærer en mindre gennemsnitlig reduktion i de disponible indkomster – særligt for personer i 2.-4. indkomstdecil – og en beskedent gennemsnitlig forøgelse af de disponible indkomster for personer i 6.-10. indkomstdecil, *jf. figur 5.69*.

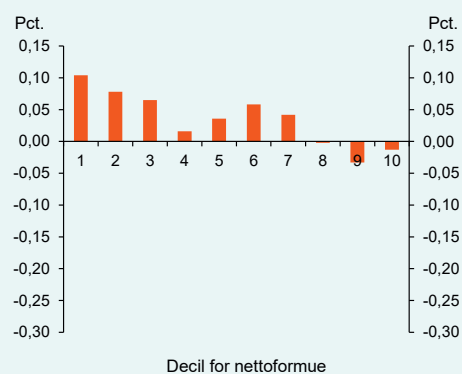
De samlede ændringer er dog sammensat, så reduktionerne i de disponible indkomster i gennemsnit er koncentreret omkring den del af befolkningen med de højeste nettoformuer (9.-10. formuedecil), mens dem med lavere nettoformue i gennemsnit opnår en beskedent stigning i den disponible indkomst, *jf. figur 5.70*.

Det skal bemærkes, at den gradvist stigende virkning af at overgå til regulering af beløbsgrænserne for boligydelse ikke er indregnet i de opgjorte fordelingsvirkninger.

Figur 5.69. Virkning af anbefalinger på befolkningens disponible indkomster fordelt på indkomstdeciler



Figur 5.70. Virkning af anbefalinger på befolkningens disponible indkomster fordelt på formuedeciler



Anm.: Opgørelsen tager udgangspunkt i pensionisterne i 2021. Der er ikke indregnet evt. virkning af de foreslåede ændringer vedr. aldersopsparing. Tilsvarende indgår indeksering af folkepensionsalderen og overgang til prisindeksering af beløbsgrænserne for boligydelse ikke. Befolkningen er inddelt i indkomstdeciler baseret på deres familieækvivalerede disponible indkomst og i formuedeciler baseret på deres familieækvivalerede nettoformue.

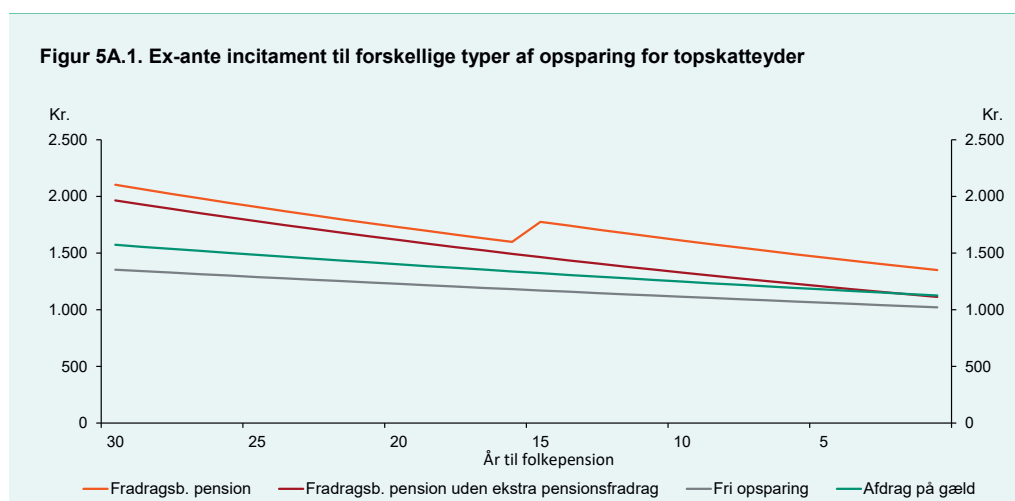
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata samt stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Appendiks 5A

Incitament til pensionsopsparing for topskatteydere

For en person, der betaler topskat, er incitamentet til at indbetale på en fradragsberettiget pensionsordning stærkt. Det skyldes, at personen også opnår et fradrag i topskattegrundlaget ved indbetaling til en fradragsberettiget pensionsordning. Dertil medfører det ekstra pensionsfradrag, at fradragsberettiget pensionsopsparing bliver yderligere gunstigt – også for topskatteyderen. Dog gælder det ekstra pensionsfradrag kun op til et vist indbetalingsloft (75.600 kr. i 2022), som topskatteydere i dag overstiger ved pensionsindbetalingsprocenter på mere end 13,7 pct. af bruttoindkomsten ekskl. pension, jf. også afsnit 5.2: *Om forøgelsen af det ekstra pensionsfradrag*.

Figur 5A.1 illustrerer det samlede opsparingsincitament både i og uden for pensionssystemet for en topskatteyder. Topskatteyderens incitament til at indbetale yderligere 1.000 kr. på en fradragsberettiget pensionsordning bliver markant forringet, når loftet for det ekstra pensionsfradrag overskrides. Dette ses ved faldet fra den orange til den røde linje. Selv når indbetalingsloftet for det ekstra pensionsfradrag overskrides, er det dog fortsat mere attraktivt for topskatteyderen at indbetale på en fradragsberettiget pensionsordning frem for at spare op i fri formue (den røde linje ligger over den grå linje).



Anm.: Figurerne angiver det øgede rådighedsbeløb som pensionist ved yderligere opsparing svarende til 1.000 kr. på forskellige indbetalingstidspunkter. Det er antaget, at der alene modregnes i pensionstillægget som pensionist, og derved betales der ikke topskat på udbetalingspunktet. Der er antaget en opsparing på en ratepension med 20 års udbetalingsperiode samt et årligt afkast på 4,5 pct.

Kilde: Finansministeriet (2018): *Økonomisk analyse: Tilskyndelsen til pensionsopsparing* og egne beregninger.

Topskatteydere med gæld (dvs. negativ nettokapitalindkomst fx i form af renteudgifter) har over næsten hele livet et større incitament til at spare op til pension frem for at afdrage på gæld, uanset om vedkommende samlet indbetaler over loftet for det ekstra pensionsfradrag (den røde linje ligger højere end den grønne). Dette giver topskatteyderen et uhenigtsmæssigt incitament til at optage gæld for at finansiere øget pensionsopsparing (såkaldt "balanceoppustning"). Dog medfører loftet for det

ekstra pensionsfradrag, at det uhensigtsmæssige incitament til balanceoppustning (samtidig gældsforøgelse og opsparing) bliver betydeligt mindsket, så snart den samlede indbetaling til en fradragsberettiget ordning overstiger indbetalingsgrænsen. Da flertallet af topskatteyderne i dag indbetaler over grænsen for det ekstra pensionsfradrag, bidrager det ekstra pensionsfradrag kun i et beskedent omfang til at skabe et uhensigtsmæssigt stærkt incitament til pensionsopsparing for topskatteydere.

Ud over loftet for det ekstraordinære pensionsfradrag er der også lofter for fradrag og indbetalinger til ophørende pensioner, herunder ratepension (59.200 kr. i 2022) og aldersopsparing (5.500/54.200 kr. i 2022). Det betyder, at der er begrænsninger for ordninger, hvor resterende pensionsformue ved tilfælde af død udbetales til pensionistens arvinger (frem for pensionselskabets øvrige kunder, som det er tilfældet ved almindelig livrenteopsparing). Risikoen for førtidig død vil alt andet lige reducere topskatteyderens incitament til uhensigtsmæssig balanceoppustning via livsvarige pensioner (da førtidig død vil medføre øget gæld og mindre formue til arvinger).

Appendiks 5B

Beregning af ekstraordinært ATP-bidrag

Det skønnede omfang af det ekstraordinære ATP-bidrag er foretaget på baggrund af registerdata for en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2018. Derved tages udgangspunkt i det aktuelle pensionsindbetalingsmønster. Beregningen bygger bl.a. på skatteoplysninger samt oplysninger om lønmodtagerbeskæftigelse fra e-indkomstdata. For lønmodtagere observeres virksomhedsspecifikke løn- og pensionsindbetalingsoplysninger, herunder både ATP-bidrag og bidrag til arbejdsgiveradministrerede ordninger.

Det er ikke muligt i data at observere, hvorvidt et konkret ansættelsesforhold er omfattet af en overenskomst. Det antages i beregningen, at et givent ansættelsesforhold fritages fra det ekstraordinære ATP-bidrag, når mindst ét af følgende kriterier er opfyldt:

- Mere end 3,3 pct. af lønindkomsten indbetales på en arbejdsgiveradministreret pensionsordning
- Arbejdsgiveren er en offentlig institution
- Der indbetales ikke ordinært ATP-bidrag
- Den gennemsnitlige pensionsindbetalingsprocent for alle virksomhedens ansatte er over 6 pct. (for hver af virksomhedens ansatte beregnes en indbetalingsprocent og derefter beregnes gennemsnittet for alle ansatte i virksomheden) samtidig med at lønmodtageren er under 20 år.²⁵

Formålet med det sidste punkt er at fritage overenskomstdækkede ansættelsesforhold, som grundet det overenskomstmæssige alderskrav (i beregningerne sat til 20 år) ikke er pensionsberettiget. Private ansættelsesforhold for lønmodtagere over 20 år bliver i beregningerne alene fritaget fra at skulle indbetale ekstraordinært ATP-bidrag, når den arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetaling knyttet til ansættelsesforholdet for lønmodtageren overstiger 3,3 pct. af lønnen (se appendiks 5C for beskrivelse af anvendt indkomstbegreb).

Beregningen skelner således ikke imellem, hvorvidt et privat ansættelsesforhold for en lønmodtager over 20 år er overenskomstdækket eller ej. Derved antages det implicit, at alle overenskomstdækkede lønmodtagere over 20 år som minimum indbetaler 3,3 pct. af lønnen til pension. Denne antagelse vil medføre en mindre undervurdering af antallet af ansættelsesforhold, som skal indbetale ekstraordinært ATP-bidrag, da der ikke tages højde for, at overenskomstdækkede lønmodtagere over 20 år kan være uden pensionsindbetaling grundet karenperioder.

I modsat retning trækker, at nogle lønmodtagere under 20 år uden en arbejdsgiveradministreret pensionsindbetaling, hvor virksomheden i gennemsnit indbetaler mere end 6 pct. i pension på tværs af alle virksomhedens ansatte, reelt ikke er overenskomstdækket (og derfor skal indbetale ekstraordinært ATP-bidrag) men i beregningerne skønnes at være overenskomstdækket, *jf. sidste punkt*. Dette vil alt andet lige medføre en mindre overvurdering af antallet af ansættelsesforhold, som skal indbetale ekstraordinært ATP-bidrag.

²⁵ Dermed antages det, at den ansatte er overenskomstdækket, men ikke pensionsberettiget grundet overenskomstens alderskrav.

Der observeres samlede årlige indbetalinger på individniveau til hhv. arbejdsgiveradministrerede og private pensionsordninger opdelt på fradragsberettiget opsparing og aldersopsparing. For selvstændige tages udgangspunkt i skatteoplysninger for året, som sammen med den selvstændiges eventuelle lønmodtagerindkomst og private pensionsindbetalinger anvendes til at beregne det ekstraordinære ATP-bidrag.

I de tilfælde hvor der skal indbetales ekstraordinært ATP-bidrag, og personen samtidigt har indbetalinger til private pensionsordninger, antages de private pensionsudbetalinger (først fradragsberettiget og dernæst aldersopsparing) at blive mindsket med et tilsvarende beløb.

På baggrund af de aggregerede individ-specifikke ændringer i pensionsindbetalinger beregnes makroøkonomiske konsekvenser af det ekstraordinære ATP-bidrag i Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger.

Appendiks 5C

Indkomstbegreb til beregning af ekstraordinært ATP-bidrag

For mange lønmodtagere med arbejdsmarkedspensioner bliver pensionsindbetalingerne – ofte gennem overenskomsterne – fastsat ud fra en aftalt pensionsbidragsprocent. Det er også aftalt hvilke dele af lønnen, der tæller med i den pensionsgivende løn, og det er eksempelvis ofte tilfældet, at overarbejdsbetaling ikke er pensionsgivende. Forskellige pensionsgivende lønkomponenter kan ydermere have forskellige pensionsbidragsprocenter, og derfor er den pensionsgivende løn ikke et tydeligt defineret begreb på tværs af forskellige lønmodtagere. Det er også forskelligt på tværs af overenskomster, hvorvidt lønmodtagerens pensionsbidrag indgår i den pensionsgivende løn, og i ansættelsesforhold uden pensionsordning anvendes begrebet slet ikke. Derfor er det af flere årsager ikke hensigtsmæssigt at beregne det ekstraordinære ATP-bidrag på baggrund af den pensionsgivende løn.

Kommissionen foreslår i stedet, at der til beregningen af det ekstraordinære ATP-bidrag anvendes lønbegrebet *AM-bidragspligtig løn inkl. eget og arbejdsgivers pensionsbidrag*. Sammenhængen mellem den pensionsgivende løn og den AM-bidragspligtige løn inkl. pension fremgår af tabel 5C.1, hvor der tages udgangspunkt i en konkret lønmodtager, som har en pensionsgivende løn på 100.000 kr. og en bidragsprocent på 12. Det vil sige, at der indbetales i alt 12.000 kr. på en pensionsordning delt mellem arbejdsgiveren (2/3 dvs. 8.000 kr.) og arbejdstageren (1/3 dvs. 4.000 kr.). AM-grundlaget, som typisk vil fremstå på lønsedlen, inkluderer den pensionsgivende løn fraregnet arbejdstagers andel af pensionsindbetalingen – dvs. 96.000 kr. A-indkomsten angiver det beløb, som der skal betales A-skat af og beregnes som AM-grundlaget fraregnet AM-bidrag – dvs. 88.320 kr. i eksemplet i tabel 5B.1.

For at beregne den AM-bidragspligtige løn skal eget og arbejdsgivers pensionsbidrag lægges til A-indkomsten. Det skyldes, at der både betales AM-bidrag af pensionsindbetalinger og af A-indkomsten. Da AM-bidraget af pensionsindbetalingen foretages af pensionsselskabet, fremgår denne ikke på lønsedlen. Derfor er den AM-bidragspligtige løn forskellig fra AM-grundlaget, som er et begreb der ofte fremstår af på lønsedlen. Den AM-bidragspligtige løn indeholder (ligesom A-indkomsten) også værdien af visse personalegoder, som fx værdi af fri telefon/bil, honorarer, feriegodtgørelse, provision og drikkepenge mv.

Tabel 5C.1. Eksempel på sammenhæng mellem lønbegreber

Pensionsgivende løn (a)	100.000 kr.
Pensionsbidrag på 12 pct. (b+c)	12.000 kr.
- heraf arbejdsgivers bidrag (b)	8.000 kr.
- heraf arbejdstagers bidrag (c)	4.000 kr.
AM-grundlag (d=a-c)	96.000 kr.
AM-bidrag (e=8 pct. af d)	7.680 kr.
A-Indkomst (f=d-e)	88.320 kr.
AM-bidragspligtig løn (inkl. pension) (d+b+c)	108.000 kr.

For selvstændige anbefaler Kommissionen, at det ligeledes er den *AM-bidragspligtige indkomst* fra selvstændig virksomhed i det seneste, afsluttede indkomstår, som lægges til grund for beregningen af det ekstraordinære ATP-bidrag. Den AM-bidragspligtige indkomst fra selvstændig virksomhed er forskellig fra resultatet fra selvstændig virksomhed, da ind- og udbetalinger fra virksomhedsopsparing eksempelvis indgår i beregningen af den AM-bidragspligtige indkomst. Såfremt den selvstændige har indkomst fra flere forskellige selvstændige virksomheder, anvendes summen af virksomhedernes resultat og AM-bidragspligtige indkomst.

Appendiks 5D

Formuekomponenter i beregningen af likvid formue og samlet nettoformue

Boks 5D.1. Formuekomponenter, der indgår i beregning af pensionsydelser

Likvid formue til beregning af ældrecheck og helbredstillæg

- Værdi af indestående i pengeinstitutter mv.
- Værdi af investeringsforeningsbeviser og andre registrerede værdipapirer
- Kursværdi af obligationer, pantebreve i depot og deponerede, børsnoterede aktier
- Værdi af uregistrerede værdipapirer, herunder udenlandske værdipapirer/formue
- Værdi af uudnyttet rådighedsbeløb ved nedsparingslån
- Værdi af kontantbeholdning

Samlet formue til beregning af boligydelse

- Værdi af indestående i pengeinstitutter mv.
- Værdi af investeringsforeningsbeviser og andre registrerede værdipapirer
- Kursværdi af obligationer, pantebreve i depot og deponerede, børsnoterede aktier
- Værdi af primær og sekundær bolig (ejerbolig)
- Restgæld til realkreditinstitution og pengeinstitut mv.
- Gæld ved boligydelseslån
- Værdi af andelsbolig

Uregistreret formue til beregning af boligydelse. Indgår i samlet formue, hvis den samlede værdi af komponenterne overstiger 100.000 kr.

- Værdi af kontantbeholdning
- Værdi af uregistrerede værdipapirer/formue
- Værdi af egenkapital i virksomhed (årsregnskab)
- Værdi af biler/skibe mv.
- Værdi af private tilgodehavender (mellem private aktører)
- Værdi af fast ejendom i udlandet
- Anden gæld

Appendiks 5E

Oversigt over aldersbetingede særordninger

Tabellerne beskriver særordninger for seniorer (ydelser, nedsat betaling eller skat, tilskud og fradrag):

Tabel 5E.1. Økonomiske særordninger, der alene er aldersbetingede

Særordning	Beskrivelse	Alderskriterie
Lavere gebyr for udstedelse af pas.	Gebyret for udstedelse af pas er almindeligvis 862 kr. For personer der har nået folkepensionsalderen, opkræves dog et gebyr på 350 kr.	Følger folkepensionsalderen jf. § 1a i lov om social pension.
Rabat på billetter til rejser med kollektiv trafik	Trafikselskaberne og togoperatørerne yder i mange tilfælde rabat til pensionister og førtidspensionister på rejser med bus, tog og metro. Rabatordningerne er forskelligt udformet alt efter hvilket takstområde, der betragtes. Staten giver med hjemmel i finansloven støtte hertil. Rabatternes udformning varierer med hensyn til størrelsen, hvilken rejsehjemmel der gives rabat på (periodekort, rejsekort eller kontantbillet) og om rabatten kun ydes i særlige tidsrum. I henhold til lov om trafikelskaber ligger takstkompetencen hos trafikvirksomhederne. Fjernbusoperatører kan indgå kontrakt med Trafikstyrelsen om kompensation for rabatter til pensionister, jf. bekendtgørelse nr. 1762 af 27. december 2018 om kompensation for rabatter til bestemte passagergrupper i fjernbustrafikken i yderområder. Der er i Transportministeriets kontrakter med Molslinjen om færgetjeningen af henholdsvis Bornholm, Bøjden-Fynshav og Samsø-Kalundborg fastsat maksimumpriser for pensionistbilletter, der er lavere end tilsvarende billetter til ikke-pensionister.	Gælder for alle på 65 år og derover. Fra 1. juli 2022 ændres dette, så rabatordningen følger den faktiske folkepensionsalder. Gælder også for førtidspensionister.
Begrænsning af årlig stigning i ejendomsværdiskat (Ejendomsværdiskattelovens § 9)	Ejendomsværdiskatten kan ikke stige med mere end 500 kr. fra år til år (dog altid med 20 pct. minus 900 kr.).	Folkepensionister, førtids- og seniorpensionister over 60 år, efterlønsmodtagere samt modtagere af fleksydelse.

Tabel 5E.1. (fortsat) Økonomiske særordninger, der alene er aldersbetingede

Særordning	Beskrivelse	Alderskriterie
Skattefrihed for elevstøtte til højskoleophold	Elevstøtte ydet i henhold til lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler er skattefri.	Folkepensionister, førtids- og seniorpensionister og personer, som modtager invaliditetsydelse med bistands- eller plejetillæg i henhold til lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv.
Skattefrihed for vederlag, som udbetales for pasning af syge børn (Ligningslovens § 7 Æ)	Vederlag for pasning af syge børn er skattefrit op til 3.700 kr. (2022) i et indkomstår.	Personer over 60 år.
Skattefrihed for vederlag for arbejde udført i eller i tilknytning til private hjem (Ligningslovens § 7 Å)	Vederlag for arbejde udført i eller i tilknytning til private hjem er skattefrit op til 11.900 kr. (2022) i et indkomstår.	Opnåelse af folkepensionsalderen.
Fribolig for forældre og bedsteforældre (Ligningslovens § 12 A)	Ejeren af en ejerbolig skal betale ejendomsværdiskat, når forældre eller bedsteforældre m.fl. uden eller mod delvis betaling får boligen stillet til rådighed. Ejeren beskattes altså på samme måde, som hvis han eller hun selv havde boet der. Hvis forældrene eller svigerforældrene m.fl. betaler en leje, der overstiger 250 pct. af ejendomsværdiskatten, skal ejeren medregne det overskydende beløb i sin indkomst. Normalt skulle ejeren beskattes af hele den leje, som boligen ville kunne indbringe ved udlejning til en uafhængig person (markedslejen), når boligen stilles til rådighed vederlagsfrit.	Forældre/bedsteforældre skal være førtids- eller seniorpensionister, efterlønsmodtagere, fleksydelsesmodtagere eller folkepensionister. Det er en betingelse, at friboligen, der stilles til rådighed, ligger i tilknytning til en bolig, som ejeren eller dennes ægtefælle bor i.
Lån til betaling af grundskyld mv. § 1 i lov om lån til betaling af grundskyld mv.	Kommunen kan yde lån til betaling af grundskyld knyttet til en bolig, der anvendes af ejeren eller dennes husstand til beboelse.	Ejeren eller dennes ægtefælle har nået folkepensionsalderen, eller får udbetalt pension efter lov om social pension, lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. eller lov om delpension eller modtager efterløn.
Lystfiskertegn	Fritagelse for betaling af lystfiskertegn for personer, der har ret til at oppebære folkepension.	Folkepensionsalderen.

Tabel 5E.2. Økonomiske særordninger, der både er aldersbetingede og indkomst/formueregulerede

Særordning	Beskrivelse	Alderskriterie
Nedslag i ejendoms-værdiskatten (Ejendomsværdi-skattelovens § 8)	Nedslag i ejendomsværdiskatten på 0,4 procent dog maksimalt 6.000 kr. Er der tale om en fritidsbolig, kan nedslaget maksimalt udgøre 2.000 kr. Nedslaget nedsættes på baggrund af pensionistens og en eventuel ægtefælles personlige indkomst med tillæg af positiv kapitalindkomst og positiv aktieindkomst bortset fra udbytteindkomst op til 5.000 kr., der overstiger et grundbeløb på henholdsvis 206.600 kr. for enlige og 317.800 kr. for ægtepar (2022).	Opnåelse af folkepensionsalderen.
Skattefri kompensation for forhøjede energi- og miljøafgifter (grøn check). (§ 1, stk. 1, i lov om skattefri kompensation for forhøjede energi- og miljøafgifter)	Den grønne check udgør for pensionister, herunder førtids- og seniorpensionister 875 kr. årligt. For ikke-pensionister udgør den grønne check 525 kr. årligt. Den grønne check nedsættes med 7,5 pct. af grundlaget for topskat, i det omfang topskattegrundlaget overstiger et bundfradrag på 429.200 kr. (2022)	Den grønne check på 875 kr. gives til pensionister, herunder førtids- og seniorpensionister.

FORSIKRINGS- ORDNINGER VED NEDSLIDNING

6

Visiterede offentlige ordninger og forsikringer knyttet til pensioner udgør tilsammen et stærkt sikkerhedsnet for nedslidte

Kommissionen har undersøgt omfanget af og udviklingen i tab af erhvervsevne-forsikringer, der er knyttet til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger. Kombinationen af offentlige ydelser – som fx førtidspension – og udbetalinger fra tab af erhvervsevne-forsikring giver tilsammen et stærkt sikkerhedsnet med høj dækning for personer som rammes af nedslidning, sygdom eller ulykker.

På den baggrund vurderer Kommissionen, at der ikke umiddelbart er et behov for nye former for forsikringsordninger eller ændringer af det nuværende system. Kommissionen noterer sig dog, at der kan være behov for, at de ansvarlige for pensionsordningernes indretning løbende ser på udviklingen i forsikringer knyttet til pensionsordninger for at holde øje med andelen af pensionsindbetalingerne, som afsættes til forsikringsordninger på tværs af pensionsselskaber.

Ved eventuelt stigende udgifter til forsikringsordninger fremover og deraf pres på pensionsopsparingerne og selskabernes økonomi, peger Kommissionens undersøgelser på, at der i første omgang er plads til at nedjustere forsikringsudbetalingerne uden, at det går ud over indkomstsikringen. Dækningsgraderne fra offentlige ordninger og tab af erhvervsevne-forsikringer er i forvejen høj, særligt for grupperne med de laveste arbejdsindkomster.

Omkring 10-15 pct. af danskernes pensionsindbetalinger til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning afsættes typisk til forsikringsordninger (omfattende alle forsikringer i pensionsordningerne), men med betydelig variation over alder og på tværs af selskaber. Med levetidsindekseringen af folkepensionsalderen kan perioden med forsikringsudbetalinger blive længere. Hertil kommer, at flere år på arbejdsmarkedet potentielt kan ændre beskæftigelsesmønstre og jobvalg sidst i arbejdslivet, hvor risikoen for tab af erhvervsevne er større, og dermed ændre fordelingen af udgifterne på tværs af pensionsselskaber. Samtidig har den relativt nye ordning for seniorpension lempeligere tilkendelseskrav end tidligere ordninger for nedslidte, hvilket kan give udfordringer for de pensionsselskaber, der tilkender udbetalinger for tab af erhvervsevne på baggrund af offentlige ydelser.

Kommissionen har samtidig noteret sig, at der ikke findes en fuldstændig opgørelse af antallet af personer, som modtager udbetalinger fra et pensionsselskab pga. tab af erhvervsevne, samt opgørelser af forsikringspræmier mv. Kommissionen opfordrer derfor til, at Danmarks Statistik i samarbejde med pensionsselskaberne igangsætter et arbejde med at indsamle og offentliggøre statistik på området.

Forsikringsordninger i pensionssystemet

De fleste pensionsordninger er indrettet, så de indeholder et forsikringselement. Forsikringselementet har til formål at sikre et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag for den forsikrede og dennes pårørende i tilfælde af kritisk sygdom, tab eller forringelser af erhvervsevnen og død i løbet af arbejdslivet. Forsikringerne supplerer de offentlige ydelser og bidrager på den måde til at sikre, at man ikke oplever et markant fald i levestandarden, hvis der opstår uforudsete hændelser i løbet af arbejdslivet. Et væsentligt element i forsikringsordningen er forsikring mod tab af eller nedsat erhvervsevne. Forsikringsordningerne fungerer på samme måde som pensioner ved alderdom, hvor individuelle pensioner supplerer folkepensionen.

Dette kapitel belyser fordele og mulige dilemmaer forbundet med forsikringsordninger i pensionssystemet for personer med tabt eller nedsat erhvervsevne. Kapitlet fokuserer på opdraget i kommissionen om at *”Undersøge mulighederne for nye former for forsikringsordninger for nedslidte, fx i regi af ATP”*. I kapitlet er der specifikt set på personer, som får pensionsudbetalinger for tilkendelser af tab af erhvervsevne enten via en forsikring, der dækker mod tab af erhvervsevne eller en anden ordning, som supplerer en offentlig ydelse som fx førtidspension.

Tab af erhvervsevne dækker bredere end nedslidning alene, da erhvervsevnetabet også kan skyldes en ulykke eller sygdom. Kommissionens undersøgelser har haft til formål at se på udviklingen i antallet, som modtager udbetalinger fra en tab af erhvervsevne-forsikring, og om der er nogle grupper og pensionsselskaber, som har højere risiko for at opleve tab af erhvervsevne end andre.

Styrker ved forsikringsordninger i pensionssystemet

Det giver det danske forsikringssystem en række styrker, at forsikringselementet er placeret hos pensionsselskaberne. I de pensionsselskaber, der dækker de virksomhedsbaserede pensionsordninger, sker risikodelingen i forsikringsordningerne med udgangspunkt i den enkelte virksomheds ansatte eller faggruppe med lignende ansatte. De øvrige pensionsselskaber er generelt organiseret i faggrupper, hvilket betyder, at personer inden for de forskellige pensionsselskaber har omtrent samme risiko for at opleve tab eller nedsat erhvervsevne i løbet af arbejdslivet og har samtidig omtrent samme forventede levetid. Placeringen sikrer derfor en effektiv risikodeling mellem forsikring og pension igennem hele livet, da der overordnet omforderes til personer ramt af tab af erhvervsevne før folkepensionsalderen og omvendt omforderes til generelt raske personer efter folkepensionsalderen.

Faggruppeopdelingen medvirker også til, at personer med højere indkomster selv finansierer en større del af indkomstdækningen, ligesom det er tilfældet i det opsparingsbaserede pensionssystem. For erhvervsevnetab blandt faggrupper med lave indkomster, behøves der kun et lille supplement til de offentlige ydelser, for at man kan opretholde en rimelig indkomst set i forhold til indkomsten før tab af erhvervsevne. Dermed bærer kollektivet via skatte- og overførselssystemet en større andel og begrænser udgifterne for pensionsselskaber, som har fortrinsvist mange lavtlønnede.

Det nuværende danske pensionssystem er også kendetegnet ved en relativ høj forsikringsgrad, da mange danskere indbetaler til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, og dermed som oftest er forsikret.¹ Ligeledes sikrer kombinationen af offentlige ydelser som førtidspension og individuelt sup-

¹ Der er dog stadig en betydelig gruppe af primært yngre personer, som ikke indbetaler til en pensionsordning, jf. *kapitel 5*. Manglende forsikringsdækning er ikke behandlet i dette kapitel. Det skyldes bl.a., at undersøgelserne i kapitel 5 peger på,

plement via pensionsordninger en god dækning på samme måde som pension i forbindelse med alderdom. Den høje deltagelse og brede dækning er en styrke for pensionssystemet, da det sænker den årlige forsikringspræmie for den enkelte og sikrer, at alle, som mister erhvervsevnen, har et højt indkomstgrundlag set i forhold til deres forudgående arbejdsindkomst.

Dilemmaer og mulige udfordringer

Organiseringen af forsikringsordninger i pensionssystemet er forbundet med dilemmaer og mulige udfordringer. Opdelingen efter faggrupper i pensionsselskaberne kan resultere i, at nogle pensionsselskaber har en betydelig højere andel af medlemmer med tabt erhvervsevne i forhold til andre pensionsselskaber, og at udgifterne hertil ikke opvejes af, at disse medlemmer har en forventet kortere levetid. Overrepræsentationen kan være en udfordring, hvis disse selskaber er nødt til at afsætte en uforholdsmæssigt stor andel af pensionsindbetalingerne til forsikring mod tab af erhvervsevne i forhold til andre pensionsselskaber. Dette vil forringe medlemmernes pension ved alderdom.

Fremadrettet kan forlænget arbejdsliv som konsekvens af en forhøjet folkepensionsalder skabe en overrepræsentation af personer med tabt erhvervsevne i udvalgte selskaber. For personer med et fysisk belastende job kan den højere folkepensionsalder, og dermed længere arbejdsliv, gøre det nødvendigt at skifte til andre brancher sent i livet, hvor risikoen for tab af erhvervsevne i forvejen er høj. Hvis disse brancheskift medfører en tilstrømning af personer med betydelig nedslidning hen imod udvalgte pensionsselskaber, kan der skabes en overrepræsentation.

Ligeledes peger fremskrivninger på, at der vil ske en øget tilgang til visiterede førtidige tilbagetrækningsordninger, herunder seniorensikring som har mere lempelige tilkendelseskrav end tidligere ordninger, jf. *kapitel 4*. Den øgede tilgang kan øge omkostningerne for de pensionsselskaber, som udbetaler ydelser for tab af erhvervsevne på baggrund af tilkendelsen af offentlige ydelser. Ligesom der kan opstå et pres på de resterende selskaber om mere lempelige tilkendelseskrav for personer, som har fået tilkendt seniorensikring. Dog skal pensionsselskaberne kun supplere den offentlige ydelse, som for lav- og mellemindkomstgrupper betyder, at et relativt begrænset supplement kan give en tilstrækkelig indkomst set i forhold til indkomsten før tabet af erhvervsevne. Det er derfor usikkert, hvor meget omkostningerne vil stige på baggrund af flere tilkendelser af seniorensikring og afhænger af indkomstsammensætningen blandt de personer, som får tilkendt den nye seniorensikring. Mange af pensionsselskaberne har mulighed for at tilpasse niveauet på deres supplerende ydelser, såfremt der er behov for at tilpasse udgifterne.

Kommissionen vurderer, på baggrund af analyserne i dette kapitel, at der ikke er et umiddelbart behov for nye former for forsikringsordninger eller tiltag, der justerer på den nuværende forsikringsdækning ved nedslidning. Der er dog grund til at holde øje med udviklingen, herunder tilkendelser af seniorensikring og virkningen på pensionsselskabernes udgifter til forsikringer.

Undersøgelserne peger på, at den samlede dækning fra offentlige visiterede ordninger og tab af erhvervsevne-forsikring er høj, særligt for personer med de laveste arbejdsindkomster. Kommissionen vurderer derfor, at potentielt stigende udgifter til forsikringsordninger fremover og et pres på pensionsopsparingerne og pensionsselskabernes økonomi, i første omgang kan håndteres med lidt lavere forsikringsdækninger.

at gruppen uden arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger primært består af personer med lave erhvervsindkomster. Denne gruppe vil i tilfælde af tab af erhvervsevne opnå en høj dækning alene fra offentlige ydelser som fx førtidspension.

Kommissionen anbefaler samtidig, at datagrundlaget styrkes med henblik på at udarbejde grundigere analyser af udviklingen i tab af erhvervsevne og pensionsselskabernes udgifter til forsikringer.

Boks 6.1. Opsummering af Kommissionens undersøgelser af forsikringsordninger ved tab af erhvervsevne

- **Afdækningen peger på et omtrent konstant eller stigende antal modtagere af udbetalinger for tab af erhvervsevne afhængig af opgørelsesmetode:** Antallet af personer, som modtager løbende udbetalinger pga. tab af erhvervsevne, har siden 2013 ligget nogenlunde konstant på knap 60.000 personer på baggrund af en registerbaseret opgørelse. Omvendt er der indikationer af et stigende antal tilkendelser af løbende udbetalinger pga. tab af erhvervsevne på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt pensionsselskaberne.
- **Dækningsgraderne er højest blandt personer med de laveste indkomster før tabet af erhvervsevne og falder i takt med højere indkomst:** Dækningsgraderne er højere end 120 pct. for personer med de 10 pct. laveste indkomster før tilkendelsen af tab af erhvervsevne-forsikring og falder gradvist til knap 90 pct. blandt de 10 pct. med de højeste indkomster før tab af erhvervsevne. Dermed sikrer kombinationen af offentlige ydelser og forsikringsudbetalinger en høj indkomstsikring ved nedslidning, særligt for lavtlønnede.
- **Kvinder, ufaglærte og faglærte er overrepræsenterede:** Kvinder udgør 60 pct. af modtagerne af udbetalinger for tab af erhvervsevne, men udgør omtrent halvdelen af befolkningen. Ufaglærte og faglærte er ligeledes overrepræsenterede, da disse grupper udgør omtrent 75 pct. af alle modtagerne af forsikringsudbetalinger mod omtrent 55 pct. af hele arbejdsstyrken. Opgørelser på alder viser desuden, at mange får tilkendt tab af erhvervsevne-forsikring tæt på folkepensionsalderen, så overrepræsentationen stiger ved højere alder.
- **Pensionsselskaberne afsætter i gennemsnit omkring 8 pct. af de samlede pensionsindbetalinger til at dække udgifter til tab af erhvervsevne-forsikringer:** Oplysninger fra pensionsselskaberne peger på, at andelen har ligget nogenlunde uændret omkring 8 pct. siden 2016. Andelen varierer dog mellem 4-12 pct. for hhv. de fem pensionsselskaber med de laveste og højeste andele til forsikringen.
- **Personer som modtager pensionsudbetalinger for tab af erhvervsevne har i gennemsnit 13 års anciennitet ved første udbetaling i 2020:** Medlemmernes anciennitet ved tilkendelse af tab af erhvervsevne har i gennemsnit været svagt stigende siden 2013 på tværs af pensionsselskaber, hvilket bl.a. kan afspejle, at danskerne trækker sig senere tilbage pga. højere folkepensionsalder.
- **Strammere regler for forvaltning af skadesforsikringer:** Finanstilsynet har senest i 2022 strammet reglerne for livsforsikringsselskaberne, så selskaberne i højere grad skal forvalte livsforsikring (pensionsvirksomhed) og skadesforsikring i form af syge- og ulykkesforsikringsvirksomhed særskilt. Det må forventes at begrænse mulighederne for at dække et eventuelt underskud på forsikringsprodukter med overskud på pensionsprodukter.

Det er generelt vanskeligt at belyse omfanget af forsikringsordninger mod tab af erhvervsevne. Det skyldes blandt andet, at pensionsudbetalinger for tab af erhvervsevne ikke altid er opgjort, så det endtydigt fremgår, at udbetalingerne er relateret til tab af erhvervsevne erstatninger. Endvidere opgør

Danmarks Statistik ikke direkte, hvor mange der får udbetalinger fra forsikringsordninger for tab af erhvervsevne. Disse tal kan kun opgøres indirekte på baggrund af information om pensionsudbetaling, *jf. afsnit 6.2*. En sammenligning på tværs af pensionsselskaber er også vanskeliggjort af, at forsikringsordningerne adskiller sig væsentligt fra selskab til selskab både i mulighederne for tilkendelse og omfanget af dækning i forhold til tidligere erhvervsindkomst. Endelig har det ikke været muligt at belyse hvor mange personer, der i forbindelse med et erhvervsevne tab mister deres forsikring, på grund af manglede pensionsindbetalinger. Typisk opretholdes forsikringen et til to år efter ophør af pensionsindbetaling, hvis ikke der betales særskilt for forsikringen.

Kommissionen har gennemført indledende analyser af området på baggrund af registerdata og via en spørgeskemaundersøgelse udført af Forsikring & Pension på vegne af Kommissionen. Spørgeskemaundersøgelsen bidrager bl.a. med viden om, hvor meget anciennitet pensionsselskabernes medlemmer har, før de tilkendes en tab af erhvervsevneudbetaling, samt hvor stor en andel af medlemmernes pensionsindbetalinger, der går til forsikringselementet. Spørgeskemaundersøgelsen er et stort bidrag til at opnå et større vidensgrundlag om forsikringsordninger hos pensionsselskaberne, og Kommissionen takker for den velvillige deltagelse.

6.1 Forsikring mod tab af erhvervsevne i arbejdsmarkedspensionerne

Den grundlæggende idé bag forsikringsordninger mod tab eller forringelse af erhvervsevnen er ønsket om risikodeling på tværs af en gruppe, som er i risiko for den samme hændelse. Som oftest medfører hændelsen betydelige økonomiske tab for den enkelte, der kan være vanskelige at sikre sig mod gennem opsparing, eller som nedsætter den fremtidige indtjening. Med forsikringer udjævnes de økonomiske tab ved fx tab af erhvervsevne, da der i forsikringsordningerne sker en overførsel fra dem, som ikke får brug for forsikringen, til dem, som modtager pensionsudbetalinger for tab af erhvervsevne.

Effektiv risikodeling gennem kombinationen af forsikring og pension

Organiseringen af forsikringsordninger mod tab af erhvervsevne har mange ligheder med pensionssystemet og kan tilsvarende inddeles i tre søjler, *jf. boks 6.2*. Visiterede overførselsordninger som førtidspension sikrer en rimelig indkomstdækning for alle i tilfælde af sygdom, ulykke og lignende, og der omfordes via skattebetalinger, hvorved personer med lav risiko for en hændelse automatisk bidrager til finansieringen.

Boks 6.2 Forsikringsordninger ved nedslidning i de tre søjler

Forsikringer mod tab eller forringelse af erhvervsevnen er med til at sikre, at personer ved nedslidning ikke oplever markante fald i indkomsten, på samme måde som arbejdsgiveradministrerede og privattegnede pensionsopsparinger sikrer mod markante fald i indkomsten i forbindelse med aldersbetinget tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Indkomstgrundlaget ved førtidig tilbagetrækning, pga. tab eller forringelse af erhvervsevnen, kan således beskrives i tre søjler på samme måde som hele pensionssystemet.

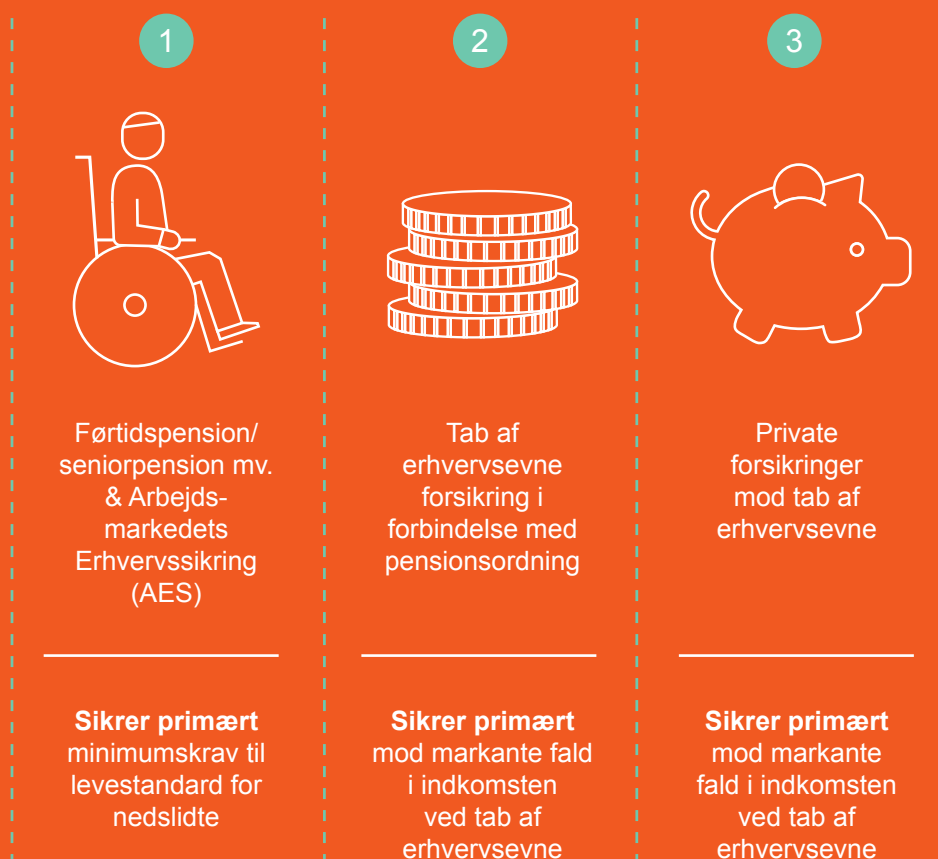
Søjle 1: Det offentlige udbetaler ydelser til nedslidte personer, som ikke længere har fuld erhvervsevne. Det er ydelser som sygedagpenge, førtidspension, seniorpension mv. Disse ydelser sikrer alle et indkomstgrundlag uanset tidligere indkomst- og beskæftigelsesforhold.

Søjle 2: Arbejdsmarkedspensionsordninger indeholder ofte en tab af erhvervsevne-forsikring eller lignende ordning, som supplerer de offentlige ydelser i søjle 1. Udbetalingerne modregnes helt eller delvist i offentlige ydelser.

Søjle 3: Personer, som ikke indbetaler til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger eller i tillæg til denne, kan tegne private forsikringer, som ved tab af erhvervsevne supplerer de offentlige ydelser på samme måde som i søjle 2.

FIGUR A.

Tre søjler til sikring mod tab af erhvervsevne



Ydelsessatsen for førtidspension ligger lidt over folkepensionen inkl. fuldt pensionstillæg og supplerende pensionsydelse (folkepension, fuldt pensionstillæg og supplerende pensionsydelse er ca. 187.000 kr. årligt for enlige i 2022), hvilket skal ses i sammenhæng med, at førtidspension er en social sikringsordning for fysisk eller psykisk nedslidte personer (førtidspension for enlige er ca. 232.000 kr. årligt i 2022). Ydelsen skal derfor kompensere for de økonomiske implikationer af at stå uden for arbejdsmarkedet. Det højere ydelsesniveau gør, alt andet lige, at udbetalingerne fra tab af erhvervs- og evneforsikringsordninger kan være relativt lave og stadig sikre et indkomstgrundlag i nærheden af den tidligere arbejdsindkomst.

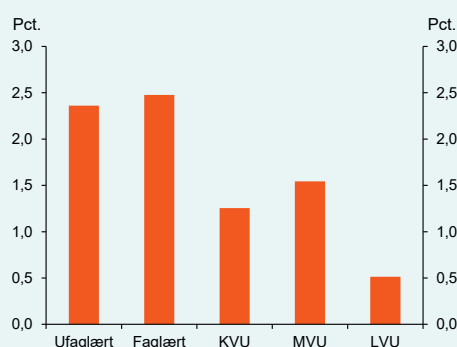
Erhvervsevnen kan være nedsat i forskellige grader, ligesom den kan være nedsat midlertidigt og varigt. De offentlige sociale ydelser og ordninger afspejler disse forskellige scenarier. Fx er fleksjob en ordning til personer med en varig og væsentlig nedsat erhvervsevne, mens sygedagpenge er en midlertidig ydelse.

En tab af erhvervsevne-forsikring i forbindelse med de arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger udjævner de økonomiske tab ved invaliditet i supplement til en offentlig ydelse. At forsikringen er placeret hos pensionsselskaberne (i søjle 2, *jf. boks 6.2*) gør, at personerne, som deler forsikringspulje, i højere grad har samme risiko for nedslidning, i modsætning til hvis forsikringen var fælles på tværs af hele befolkningen. Faglærte og ufaglærte har en betydelig højere risiko for at opleve tab af erhvervsevne og modtage pensionsudbetalinger af den grund, *jf. figur 6.1*. Omvendt har personer med fx en lang videregående uddannelse typisk et højt lønniveau og har dermed behov for et relativt stort supplement til en offentlig ydelse for at opnå tilstrækkelig indkomstdækning. Udbetaling af en høj ydelse er bl.a. muliggjort af den lave risiko for tab af erhvervsevne blandt personer med en lang videregående uddannelse. Således kan tab af erhvervsevne-forsikringen hos pensionsselskaberne forvente opbakning både fra personer, som statistisk set har lav risiko for nedslidning, herunder personer med videregående uddannelser, og fra personer med en højere risiko fx ufaglærte og faglærte.

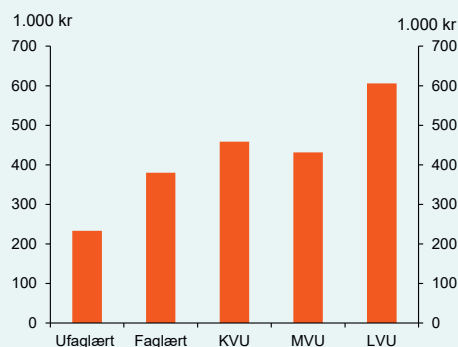
Faggrupperne inden for hvert pensionsselskab eller hver virksomhedsordning har typisk også relativt ensartede lønforhold, hvilket gør det muligt for pensionsselskaberne at have ensartede niveauer for, i hvilket omfang pensionsudbetalingerne skal supplere de offentlige ydelser. Indkomstforskellene på baggrund af uddannelse er vist i figur 6.2 for 40-årige og illustrerer de relativt store indkomstforskelle, der er på tværs af uddannelsesgrupper. På baggrund af uddannelse er der ligeledes væsentlige forskelle i den forventede levetid, *jf. figur 6.3*, som viser restlevetiden for 40-årige mænd og kvinder. Ancienniteten på arbejdsmarkedet varierer også på tværs af uddannelse, *jf. figur 6.4*, som viser ancienniteten opgjort efter samme princip som grundlaget for tidlig pension. Faglærte har ved 60 års alderen den højeste anciennitet, hvilket bl.a. afspejler, at de kommer tidligt på arbejdsmarkedet og generelt har stor tilknytning til arbejdsmarkedet igennem livet.

Groft beskrevet har ufaglærte og faglærte den højeste risiko for tabt eller nedsat erhvervsevne, men også den laveste indkomst og dermed et mindre behov for supplerende til offentlige ydelser pr. person sammenlignet med personer med længere uddannelser.

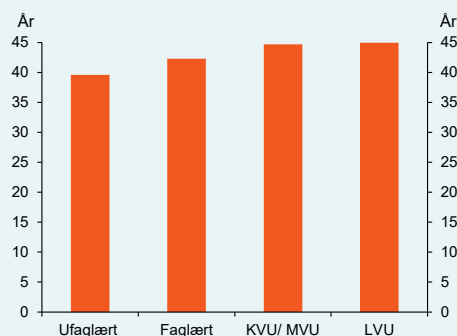
Figur 6.1. Andel med tab af erhvervsevne for 25-64-årige, efter uddannelse, 2019



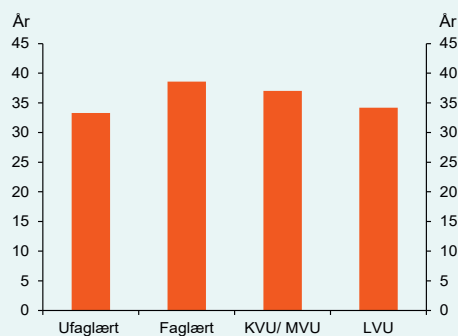
Figur 6.2. Gennemsnitlig erhvervsindkomst for 40-årige, efter uddannelse, 2019 (2022-niveau)



Figur 6.3. Restlevetid for 40-årige, efter uddannelse, 2018



Figur 6.4. Gennemsnitlig antal år på arbejdsmarkedet (anciennitet) for 60-årige, efter uddannelse, 2018



Anm.: KVV: korte videregående uddannelser, MVU: mellemlange videregående uddannelser og LVU: lange videregående uddannelser. Gns. antal år på arbejdsmarkedet er opgjort fra det fyldte 16. år og frem til 60 år. Ancienniteten er optalt på samme måde som i ordningen for tidlig pension.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tab af erhvervsevne-forsikringer omfordeler generelt, inden for et pensionsselskab, fra raske personer til personer, som er ramt af nedslidning eller sygdom. Disse personer har ofte også en kortere forventet levetid, hvis man tager højde for andre baggrundsfaktorer såsom køn, uddannelse mv. Omvendt omfordeler livrenteprodukter, inden for et pensionsselskab, fra personer med kort levetid til personer med lang levetid, da de samlet modtager mere i livrentepension pr. person. Forsikring og pension integreret i samme pensionsordning giver således en balance mellem personer med tab af er-

hvervsevne, som typisk har kortere levetid, og raske personer, som typisk har længere levetid. Således er arbejdsmarkedspensionsordninger attraktive både for personer med høj og lav risiko for sygdom og nedslidning. Dette gør sig også gældende for finansieringen, da hensyn til nedslidningsrisici for medlemmerne og dermed øget forsikringsdækning sker på bekostning af livrentepensionens størrelse. En bedre dækning i forsikringsordningen vil alt andet lige give anledning til lavere pensionsudbetalinger i pensionsalderen for alle medlemmerne i pensionsordningen. At pensionsselskaberne er organiseret på baggrund af faggrupper udjævner dermed nogle af levetidsforskellene og dermed også noget af uligheden i udbetalingerne af livrentepension.

Opbygningen af tab af erhvervsevne-forsikringer

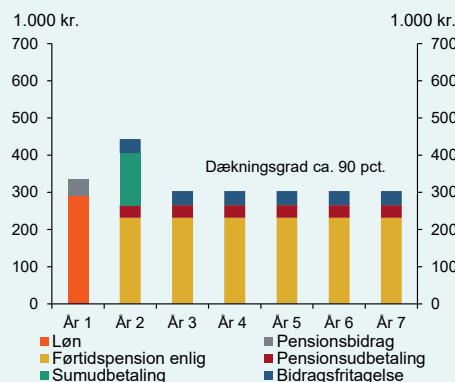
Tab af erhvervsevne-forsikringer kan etableres på forskellige måder mht. fastsættelsen af udbetalingerne. Nogle selskaber fastsætter udbetalingen som en fast procentdel af den hidtidige indkomst, andre udbetaler et fast månedligt beløb, som supplerer den offentlige ydelse og endnu andre fastsætter udbetalingen i forhold til den forventede pensionsudbetaling ved folkepensionsalderen. Nogle selskaber vil desuden også tage højde for de offentlige ydelser i forbindelse med fastsættelsen af de løbende udbetalinger. Dertil kan der udbetales et engangsbeløb (sumudbetaling). Engangsbeløbet udbetales typisk det første år efter tilkendelsen af tab af erhvervsevne, og derefter udbetales løbende beløb frem til folkepensionsalderen, eller til erhvervsevnen genvindes.

Når personer oplever tab eller forringelse af erhvervsevnen, betyder det typisk, at lønindkomsten også bortfalder. Når lønindkomsten bortfalder, vil indbetalingen til arbejdsmarkedspension ligeledes bortfalde. Mange forsikringer mod tab af erhvervsevne indeholder en bidragsfritagelse, som betyder, at indbetalingen til den enkeltes pension opretholdes, selvom lønindkomsten er bortfaldet. Denne del kan udgøre en væsentlig del af forsikringsordningen.

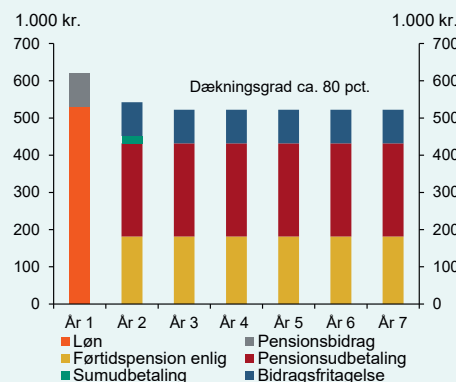
Udbetalingerne ved en tab af erhvervsevne-forsikring er illustreret i figur 6.5 og 6.6 for hhv. en lavt- og højt lønnet person, som i udgangspunktet tjener hhv. lidt over 300.000 kr. og lidt over 600.000 kr. Ved tab af erhvervsevne overgår personerne til førtidspension og modtager både engangsudbetalinger og løbende udbetalinger samt bidragsfritagelse. I illustrationen modtager den lavtlønnede person lidt over 230.000 kr. i førtidspension, der udgør den dominerende indtægtskilde fra år tre, *jf. figur 6.5*. Således behøver personen kun et relativt begrænset supplement fra tab af erhvervsevne-forsikringen for at opnå en dækningsgrad på ca. 90 pct. Omvendt udgør udbetalingen fra tab af erhvervsevne-forsikringen den primære indtægtskilde for den højt lønnede person, og det er nødvendigt at supplere førtidspensionen betydeligt for at opnå en dækningsgrad på 80 pct., herunder også som følge af modregningen i førtidspensionen. Dette illustrerer, at pensionsselskaberne vil have færre udgifter forbundet med erhvervsevne tab for en lavlønnet person sammenlignet med en højlønnet. Omvendt er risikoen for tab af erhvervsevne typisk højere for den lavtlønnede person, *jf. ovenfor*.

En mindre andel af befolkningen har ingen arbejdsgiveradministreret pensionsordning eller anden forsikring mod tab af erhvervsevne. Disse personer vil således kun modtage offentlige ydelser i forbindelse med tab af erhvervsevnen. Hovedparten af personerne uden en arbejdsgiveradministreret pensionsordning er ufaglærte og har typisk en relativt lav indkomst, *jf. kapitel 5*. For disse personer vil de offentlige ydelser typisk give en tilstrækkelig indkomst til at undgå en markant indkomstnedgang i forbindelse med tab af erhvervsevne. Dette kapitel belyser ikke yderligere, hvem der ikke er omfattet af en pensionsordning, og der henvises i stedet til kapitel 5. Der forventes et stort sammenfald mellem personer uden en pensionsopsparing og uden en tab af erhvervsevne-forsikring.

Figur 6.5. Typeeksempel: udbetaling af tab af erhvervsevne-forsikring, lavtlønnet person



Figur 6.6. Typeeksempel: udbetaling af tab af erhvervsevne-forsikring, højt lønnet person



Anm.: Illustration af udbetalinger som procent af løn inkl. pensionsbidrag for en person, som ved tab af erhvervsevne overgår til førtidspension og samtidigt begynder udbetaling for tab af erhvervsevne med bidrag fritagelse.

Kilde: Egne beregninger.

Tilkendelse af tab af erhvervsevne sker typisk på baggrund af enten en konkret vurdering af pensionsselskabet eller på baggrund af tilkendelsen af bestemte offentlige ydelser. I de tilfælde, hvor pensionsselskabet selv foretager en vurdering af erhvervsevnen, vil tilkendelsen ofte ske på baggrund af en sundhedsfaglig og forsikringsfaglig vurdering. Der er som oftest krav om tab af mindst 1/2 eller 2/3 af erhvervsevnen. Disse tilkendelser kan derfor ske samtidig med, at personerne modtager sygedagpenge, revalideringsydelse, ledighedsydelse, er i jobafklaringsforløb eller i ressourceforløb samt i fleksjob.²

For pensionsselskaber, der følger offentlige tilkendelser, udbetales pension som regel på baggrund af en tilkendelse af senior- eller førtidspension. Det betyder også, at disse pensionsselskaber vil opleve ændringer i deres udbetalingsmønstre, hvis der sker ændringer i det offentlige kriterier for tilkendelse.

Det er også muligt at modtage erstatning for tab af erhvervsevne fra den kollektive Arbejdsskadeordning, der administreres af Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (AES). Det forudsætter, at erhvervsevnetabet sker som følge af en ulykke på arbejdspladsen eller en erhvervssygdom, der kan henføres til de forhold, som arbejdet foregår under, *jf. boks 6.3*.

² De nærmere forhold omkring tilkendelsen er fastsat i forsikringsbetingelserne.

Boks 6.3. Arbejdsskadeordning og tab af erhvervsevne

Arbejdsskadesystemets formål er at sikre økonomisk compensation til personer, der måtte få følger efter en arbejdsskade og forudsætter altså, at følgerne er opstået efter en ulykke på arbejdspladsen eller en sygdom, der kan henføres til arbejdet eller de forhold, som arbejdet er foregået under.

Erstatning for tab af erhvervsevne i arbejdsskadeordningen supplerer de andre kompensationsformer og ydelser, man kan være berettiget til, som fx førtidspension og tab af erhvervsevne fra forsikringsordninger i pensionssystemet. Dermed vil personer, der modtager en offentlig ydelse samt erstatning for tab af erhvervsevne fra en forsikringsordning og arbejdsskadesystemet typisk have en høj dækningsgrad.

I arbejdsskadeordningen tilkendes erstatning for tab af erhvervsevne, hvis arbejdsskaden har nedsat den tilskadekomnes evne til at skaffe sig indtægt ved arbejde. Erhvervsevnetabet opgøres som en procent og erstattes ikke, hvis det er mindre end 15 pct. Erhvervsevnetabet fastsættes efter en konkret vurdering af skadens art/omfang, den tilskadekomnes evner, uddannelse, alder og muligheder for erhvervsmæssig omskoling og optræning.

Erstatningen tager udgangspunkt i en årsløn, der udgør beregningsgrundlaget for erstatningens størrelse i kroner. Årslønnen udtrykker den tilskadekomnes evne til at tjene penge ved arbejde inden vedkommende kom til skade, og det er ved lov fast defineret, hvordan den skal beregnes. Årslønnen er maksimalt 570.000 kr. i 2022.

Afgørelsen om erhvervsevnetab kan enten være endelig eller midlertidig afhængig af, om den tilskadekomnes erhvervsmæssige situation er afklaret eller ej. Erstatning for tab af erhvervsevne under 50 pct. udbetales som en engangserstatning, mens erstatninger på mindst 50 pct. udbetales som en månedlig løbende ydelse i udgangspunktet frem til folkepensionsalderen. Løbende ydelse op til 50 pct. kan udbetales som en engangserstatning, hvis den tilskadekomne ønsker det.

Der blev i 2020 truffet 4.160 afgørelser om erhvervsevnetab fordelt på 1.584 midlertidige afgørelser og 2.576 endelige afgørelser med et samlet gennemsnitligt erhvervsevnetab på 45 pct.

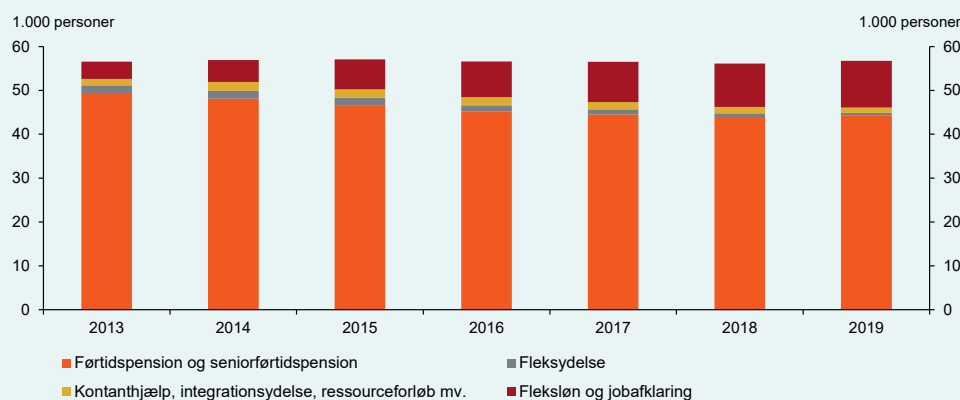
6.2 Personer med løbende udbetalinger for tab af erhvervsevne

Kommissionen har undersøgt omfanget af og udviklingen i antallet af personer, som har løbende udbetalinger fra en forsikring mod tab af erhvervsevne. Analyserne peger på, at antallet af modtagere har ligget nogenlunde konstant siden 2013 på omkring 58.000 personer, *jf. figur 6.7*. Der er således ikke umiddelbart tegn på, at løbende udbetalinger fra forsikringer for tab af erhvervsevne er blevet væsentligt mere udbredt de seneste år. Der er dog tale om en tilnærmet opgørelse, der indeholder personer med løbende pensionsudbetalinger før pensionsalderen, som samtidig modtager en offentlig ydelse, typisk førtidspension, *jf. boks 6.4*. Selvom antallet af modtagere har ligget nogenlunde konstant over perioden fra 2013 til 2019, er der sket forskydninger i, hvilke ydelser personer med løbende udbetalinger for tab af erhvervsevne modtager. Der er således sket et fald i antallet af personer med løbende udbetalinger for tab af erhvervsevne, som sideløbende får førtidspension eller seniorførtidspension, på knap 5.000 personer. Dette modsvares af en tilsvarende stigning i antallet af modtagere,

som sideløbende med tab af erhvervsevne udbetalinger er i jobafklaring eller er i fleksjob. Dette skal bl.a. ses i lyset af ændringer i førtidspensionsydelsen i 2013. Mange pensionsselskaber baserer deres tilkendelser af tab af erhvervsevne-forsikring på den offentlige visitering, og derfor kan opgørelsen ikke ses uafhængig af ændringer i reglerne for tilkendelse af forskellige offentlige ydelser.

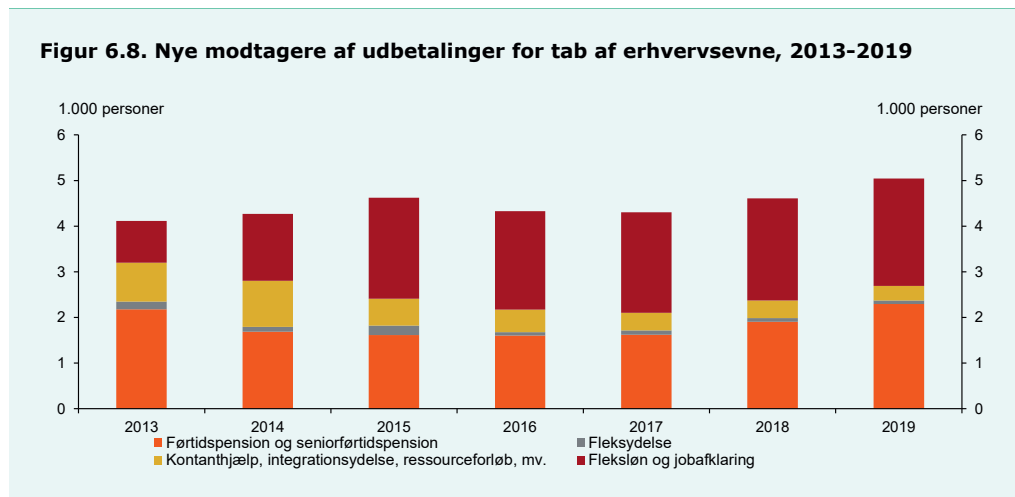
Antallet af nye modtagere er steget fra ca. 4.000 tilkendelser i 2013 til omkring 5.000 tilkendelser i 2019, jf. figur 6.8. Særligt fra 2017 til 2019 observeres der en stigning i antallet af nye modtagere. Der ses ikke en tilsvarende stigning i bestanden af personer med udbetalinger, hvilket indikerer, at stigningen i nye tilkendelser modsvares af en stigning i antallet af modtagere, som overgår til folkepension. Det skal ses i lyset af demografiske forskydninger med større årgange nær pensionsalderen sammenlignet med årgange, der træder ind på arbejdsmarkedet. Hertil vil nogle personer også være tilbage i beskæftigelse, og denne overgang kan være påvirket af konjunkturopsvinget sidst i perioden samt forhøjelser af efterlønsalderen siden 2014 og af pensionsalderen i 2019.

Figur 6.7. Modtagere af udbetalinger for tab af erhvervsevne, 2013-2019



Anm.: Antal personer i alderen 25-64 år med udbetalinger af erstatning for tab af erhvervsevne er defineret som personer, der modtager seniorførtidspension, førtidspension, revalideringsydelse, ressourceforløbsydelse mv. Herudover er det en forudsætning, at de har pensionsudbetalinger bestående af anden pension, pensionsudbetaling for tab af erhvervsevne, rateforsikring ved invaliditet eller rateopsparing ved nedsat erhvervsevne. Der er i opgørelsen set bort fra personer, som er enker eller enkemænd, da udbetalinger kan afspejle, at pension overgår til nærmeste pårørende. Nye modtagere er personer, som begynder at modtage udvalgte offentlige ydelser, og som året før ikke modtog udvalgte offentlige ydelser, samt påbegynder udbetalinger af pension enten i året eller senest året efter at de kommer på offentlig forsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur 6.8. Nye modtagere af udbetalinger for tab af erhvervsevne, 2013-2019

Anm.: Se figur 6.7.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Opgørelsen omfatter ikke ordningen for seniorpension, der blev indført den 1. januar 2020 for personer 6 år før folkepensionsalderen med nedsat erhvervsevne, *jf. kapitel 4*. Seniorpension erstatter seniorførtidspension og har mere lempelige tilkendelseskrav. Det forventes derfor, at flere vil blive visiteret til seniorpension, end der blev visiteret til seniorførtidspension. Som nævnt er der mange pensionsselskaber, som baserer deres tilkendelser af tab af erhvervsevne-forsikring på den offentlige visitering til bl.a. seniorførtidspension og førtidspension. Derfor forventes det, at antallet med løbende udbetalinger som følge af tab af erhvervsevne vil stige med indførelsen af seniorpension.

Boks 6.4. Opgørelse af personer med løbende udbetalinger for tab eller forringelse af erhvervsevne

Der findes ikke en selvstændig opgørelse over personer, der får udbetalinger fra pensionsselskaberne som følge af tab eller forringelse af erhvervsevnen. For at få et indblik i omfanget af personer, som får pensionsudbetaling for tab af erhvervsevne, kan registeroplysninger om udbetaling af en offentlig ydelse, typisk førtidspension, sammenholdes med registeroplysninger om løbende udbetalinger fra en pensionsordning for personer før folkepensionsalderen.

På baggrund af spørgeskemaoplysninger fra en lang række pensionsselskaber, er det opgjort, at omkring 60 pct. af de personer, som modtager udbetalinger for tab af erhvervsevne i 2020, har fået pensionsudbetalinger på baggrund af en tilkendelse af førtidspension. For de resterende ca. 40 pct. er tilkendelsen af tab af erhvervsevne foretaget på baggrund af pensionsselskabets egen sundhedsfaglige og forsikringsfaglige vurdering.

På den baggrund er personer i indeværende analyse kategoriseret som personer, som modtager løbende udbetalinger for tab eller forringelser af erhvervsevnen, hvis de modtager seniorførtidspension, førtidspension, revalideringsydelse, fleksydelse, ressourceforløbsydelse, fleksløn tilskud eller er i jobafklaringsforløb eller på passiv kontanthjælp og samtidig modtager løbende udbetalinger fra et pensionsselskab før pensionsalderen.

Der er set bort fra personer under 25 år, da de kan modtage børnepensioner. Ligeledes ses der bort fra enker og enkemænd, da de kan modtage pensioner som pårørende til afdøde.

Opgørelsen ser bort fra pensionsudbetalinger, der udbetales som en sum, da informationen ikke umiddelbart er tilgængelig i registerdata. Hovedparten af personer, som modtager udbetalinger fra en tab af erhvervsevne-forsikring, vil dog modtage løbende udbetalinger, mens sumudbetalinger som oftest gives som supplement det første år efter tilkendelsen.

Opgørelsen er lavet på baggrund af registerdataoplysninger. Specifikt kommer oplysninger om udbetaling af offentlige ydelser fra arbejdsmarkedsregnskabet (AMRTN), mens information om pensionsudbetalinger hentes fra ikke-lønmodtagerdata fra E-indkomst (ILME). Alder og civilstatus er fundet i befolkningsregisteret (BEF).

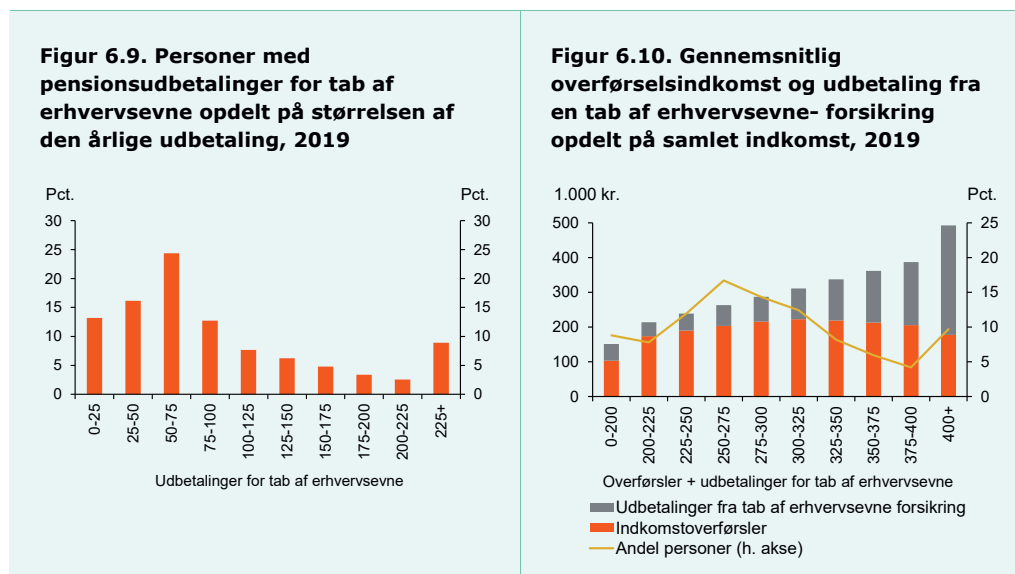
Udbetalningernes størrelse og dækningsgrad

Godt 50 pct. af personer med tab af erhvervsevne havde løbende årlige pensionsudbetalinger under 75.000 kr. i 2019 (2022-niveau), *jf. figur 6.9*. Det hyppigste udbetalingsinterval var 50.000-75.000 kr. årligt med knap en fjerdedel af alle modtagerne. Det skal bl.a. ses i lyset af grænsen for modregning i førtidspensionen, som er 82.600 kr. for enlige og 131.100 kr. for samlevende og gifte i 2022.³ Det tyder altså på, at pensionsselskaber med fortrinsvist lavtlønnede og mellemindkomst medlemmer tager højde for de offentlige ydelser i forbindelse med fastsættelsen af forsikringsbidragene og størrelsen på de løbende udbetalinger.

³ Herefter bliver førtidspensionen nedsat med hhv. 30 pct. og 15 pct. for enlige og gifte/samlevende af den del af indkomsten, som er højere end indkomstgrænsen.

Omvendt vil personer, der havde høje indkomster før tabet af erhvervsevne, ofte modtage udbetalinger betydeligt over 80.000 kr. årligt for at kunne opretholde en rimelig andel af deres tidligere løn. Knap 10 pct. modtager således udbetalinger over 225.000 kr. årligt.

Omkring hver tredje, som modtager udbetalinger for tab af erhvervsevne, modtager sammenlagt omkring 225.000-275.000 kr. i udbetalinger og offentlige overførsler, *jf. figur 6.10*. På grund af modregningsreglerne er udbetalingerne af offentlige indkomstoverførsler faldende, når pensionsudbetalingerne stiger.



Anm.: Se anmærkninger til figur 6.7.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

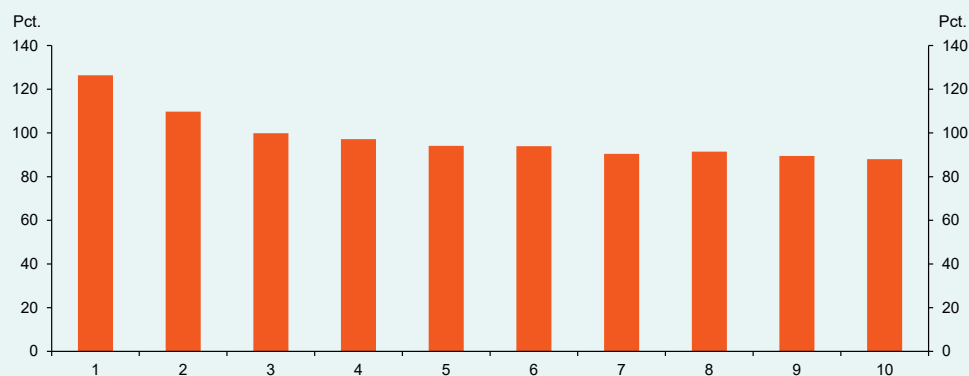
For ikke at opleve markante indkomstfald ved tab af erhvervsevne får personer, som tidligere havde en relativt høj løn, typisk udbetalt en relativt høj pension. Det betyder dog også, at de modregnes mere i de offentlige ydelser end personer, som modtager mindre i pensionsudbetalinger. Omvendt har personer med en relativt lav tidligere indkomst kun behov for en relativt begrænset pensionsudbetaling for at opretholde deres indkomst. Hertil bliver de i mindre grad modregnet i den offentlige ydelse, fordi de modtager et beløb under eller tæt på grænsen for modregning.

Opgøres dækningsgraden – den disponible indkomst efter erhvervsevnetabet i forhold til den disponible indkomst før – ses det, at dækningsgraden er højest for de personer, som havde de laveste disponible indkomster før erhvervsevnetab, *jf. figur 6.11*.⁴ Blandt de 20 pct. med de laveste disponible indkomster før erhvervsevnetab, som fik tilkendt tab af erhvervsevne i 2018, er dækningsgraden over 100 pct. Det afspejler, at disse personer i gennemsnit har højere disponibel indkomst året efter erhvervsevnetab, end de havde seks til otte år før erhvervsevnetab. For personer, som tidligere var i 10. indkomstdecil, er dækningsgraden ligeledes høj og udgør knap 90 pct. af den tidligere indkomst.

⁴ Se kapitel 2 for nærmere beskrivelse af dækningsgrad.

De høje dækningsgrader i de laveste indkomstdeciler skyldes typisk en relativ lav indkomst før erhvervsevnetabet, og er således ikke nødvendigvis et udtryk for, at den disponible indkomst er høj, *jf. figur 6.12*. Således havde personer i den laveste indkomstdecil, som fik tilkendt tab af erhvervsevne i 2018, en disponibel indkomst på ca. 200.000 kr. i 2019 (2022-niveau). Modsat havde den højeste indkomstdecil efter erhvervsevnetabet en disponibel indkomst på knap 420.000 kr. i 2019 (2022-niveau). Samlet set er indkomstforskellene blandt modtagere af tab af erhvervsevne-forsikringer derfor begrænsede sammenlignet med indkomstforskellene i befolkningen efter overgang til pension, *jf. afsnit 2.6 i kapitel 2*.

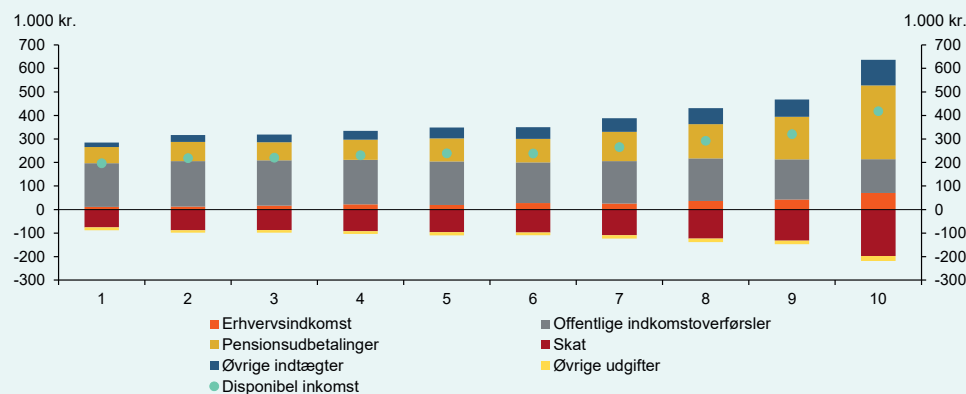
Figur 6.11. Gennemsnitlig dækningsgrad for personer, der blev tilkendt tab af erhvervsevne i 2018, opdelt på indkomstdeciler før erhvervsevnetab



Anm.: Dækningsgraden er udregnet som den disponible indkomst året efter tab af erhvervsevne i forhold til den gennemsnitlige disponible indkomst seks til otte år før tab af erhvervsevne. Der er set bort fra personer med negative dækningsgrader og personer med dækningsgrader over 200. Den disponible indkomst seks til otte år før tab af erhvervsevne er fremskrevet til 2019-niveau med udviklingen i lønningerne. Populationen er inddelt i deciler på baggrund af deres gennemsnitlige disponible indkomst seks til otte år før tab af erhvervsevne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur 6.12. Gennemsnitlig disponibel indkomst i 2019 for personer, som fik tilkendt tab af erhvervsevne i 2018, opdelt på indkomstdeciler før erhvervsevnetab (2022-niveau)



Anm.: Øvrige indtægter i figur 6.12 dækker over formueindtægter (bl.a. renteindtægter), restindkomst (inkl. børnebidrag) og lejeværdi af egen bolig, mens øvrige udgifter dækker over renteudgifter og underholdsbidrag til børn og ægtefælle. Populationen er inddelt i deciler på baggrund af deres gennemsnitlige disponible indkomst seks til otte år før tab af erhvervsevne.

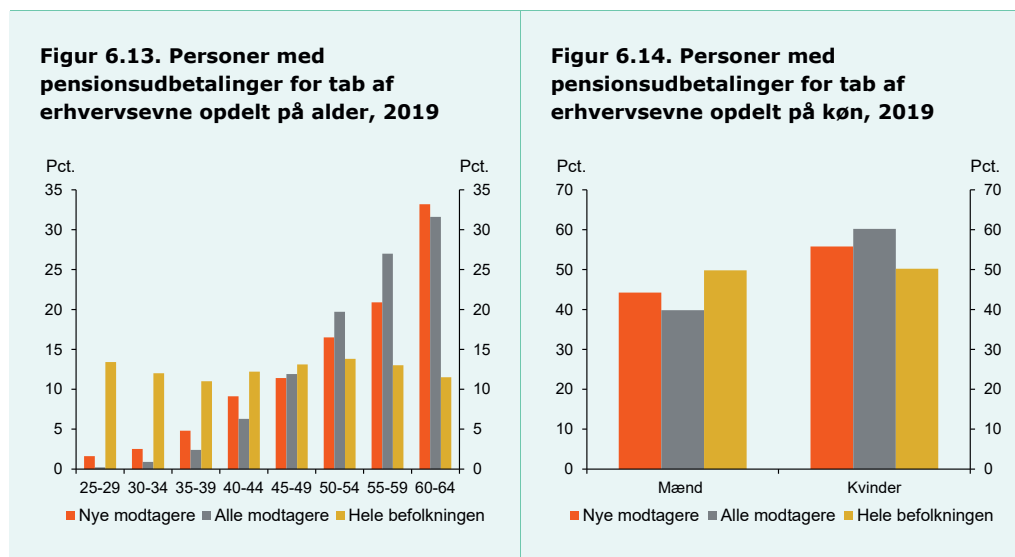
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Højere dækningsgrader i de laveste indkomstdeciler og lavere dækningsgrader i de højeste indkomstdeciler er ligeledes tilfældet, når der opgøres dækningsgrader ved overgang til pension for 68-årige, *jf. kapitel 2*. Niveauet af dækningsgraderne er dog lidt lavere for de 68-årige. Således havde personer fra 5. til 10. indkomstdecil dækningsgrader på knap 70 pct., når der blev set på de 68-årige, mens dækningsgraderne her er omkring 90 pct. for personer i 5. til 10. indkomstdecil. De opgjorte dækningsgrader kan dog ikke fuldstændig sammenlignes. Dækningsgraderne for de 68-årige, der er opgjort i kapitel 2, tager således udgangspunkt i den disponible indkomst som 57-59-årige, hvorimod der i dette kapitel tages udgangspunkt i den disponible indkomst seks til otte år før tab af erhvervsevne, men ikke betinget på bestemt alder. Den disponible indkomst, der ligger til grund i kapitel 2, vil således i gennemsnit være højere, end den der anvendes her, fordi personerne i gennemsnit er ældre, og indkomsten typisk er stigende over alder. Og derved vil niveauet i dækningsgraderne blive lavere.

Modtagernes alder, køn og uddannelse

Tab eller forringelse af erhvervsevnen er mere udbredt sent i arbejdslivet. Generelt er aldersgrupperne fra 50 til 64 år overrepræsenteret blandt modtagere af udbetalinger for tab af erhvervsevne sammenlignet med, hvor stor en andel grupperne udgør af befolkningen, *jf. figur 6.13*. Det betyder også, at andelen af nye personer med udbetalinger for tab af erhvervsevne er stigende frem mod folkepensionsalderen. Således var én ud af tre personer, som fik tilkendt tab af erhvervsevne i 2019, i aldersgruppen 60-64 år, *jf. figur 6.13*. Det underbygger også, hvorfor der observeres en stigning i nye tilkendelser over tid, men ikke i det totale antal af personer med udbetalinger for tab af erhvervsevne. Når en stor del af nye tilkendelser sker til personer lige før pensionsalderen, betyder det, at personer vil skulle have udbetalinger i en relativt kort periode. Pensionsselskaberne skal således ikke

udbetale pension i en lang årrække og vil dermed, alt andet lige, have færre udgifter forbundet med personer tæt på pensionsalderen.



Anm.: Se anmærkninger til figur 6.7.

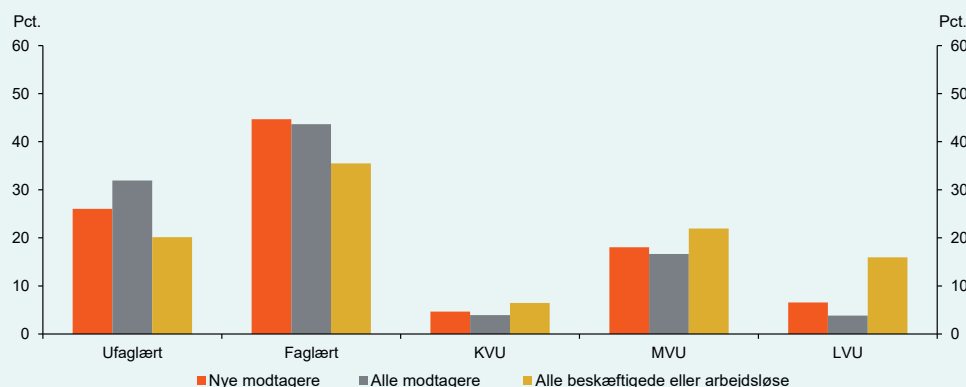
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Flere kvinder end mænd modtager udbetalinger for tab af erhvervsevne, *jf. figur 6.14*. En forklaring kan findes i det såkaldte *Male-Female Health-Survival Paradox*, som beskriver, at kvinder generelt lever længere end mænd, men oftere er syge og har en højere rate af invaliditet.⁵ I andre sammenligninger mellem to grupper vil en bedre helbredstilstand være associeret med længere levetid. Dette gælder dog ikke i sammenligninger mellem mænd og kvinder på grund af både biologiske, adfærdsmæssige, kulturelle og sociale faktorer. Den dårligere helbredstilstand og længere levetid hos kvinder beskrives derfor som et paradoks i litteraturen.

Opgjort på baggrund af uddannelse er ufaglærte og faglærte overrepræsenteret blandt personer med pensionsudbetalinger for tab af erhvervsevne. Det gælder både blandt nye modtagere og eksisterende modtagere, *jf. figur 6.15*. Omvendt er særligt personer med en lang videregående uddannelse underrepræsenterede.

⁵ Se fx Alberts m.fl. (2014): The Male-Female Health-Survival Paradox: A Comparative Perspective on Sex Differences in Aging and Mortality. *Sociality, Hierarchy, Health: Comparative Biodemography: A Collection of Papers*.

Figur 6.15. Personer med pensionsudbetalinger for tab af erhvervsevne opdelt på uddannelse, 2019



Anm.: Se anmærkninger til figur 6.7. KVV: korte videregående uddannelser, MVU: mellemlange videregående uddannelser og LVU: lange videregående uddannelser.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Faggrupper og brancher

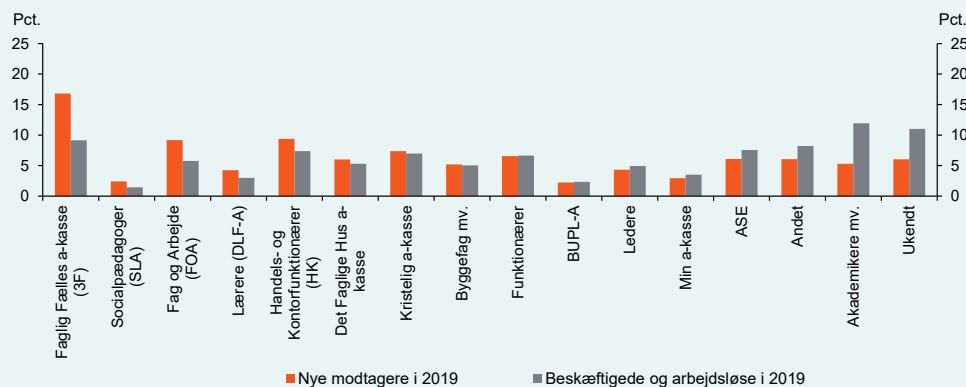
For at få et bud på, om nogle faggrupper er overrepræsenterede blandt modtagere af udbetalinger for tab af erhvervsevne, er modtagerne opdelt på a-kassetilknytning og branchetilknytning, *jf. figur 6.16 og 6.17*. Da faggruppetilknytningen er relateret til valget af pensionsselskab, vil opgørelsen give en indikation af, hvilke selskaber som modtagere af udbetalinger for tab af erhvervsevne er tilknyttet.⁶

Modtagere af pensionsudbetalinger for tab af erhvervsevne er overrepræsenterede i bl.a. a-kasserne FOA, 3F, lærerne, HK og SLA. Det er i disse a-kasser, at bl.a. SOSU'er, chauffører og socialpædagoger er organiserede. Medlemmer af FOA har som regel deres pensionsopsparing i PenSam, mens medlemmer af 3F oftest har deres pensionsordning i PensionDanmark, Sampension eller Industriens Pension. Antages det, at a-kassetilknytning i nogen grad er sammenfaldende med pensionsselskabstilknytning, vil en overrepræsentation af modtagere af tab af erhvervsevne i disse a-kasser betyde, at modtagerne også er overrepræsenterede i de nævnte pensionsselskaber.

Omvendt er tab af erhvervsevne modtagere underrepræsenterede blandt akademiker a-kasser, og vil formentlig også være det blandt pensionsselskaber, med mange medlemmer med en lang videregående uddannelse som, fx AkademikerPension, Lægernes Pension og P+.

⁶ Det er ikke muligt at tilknytte pensionsselskab i det tilgængelige registerdata.

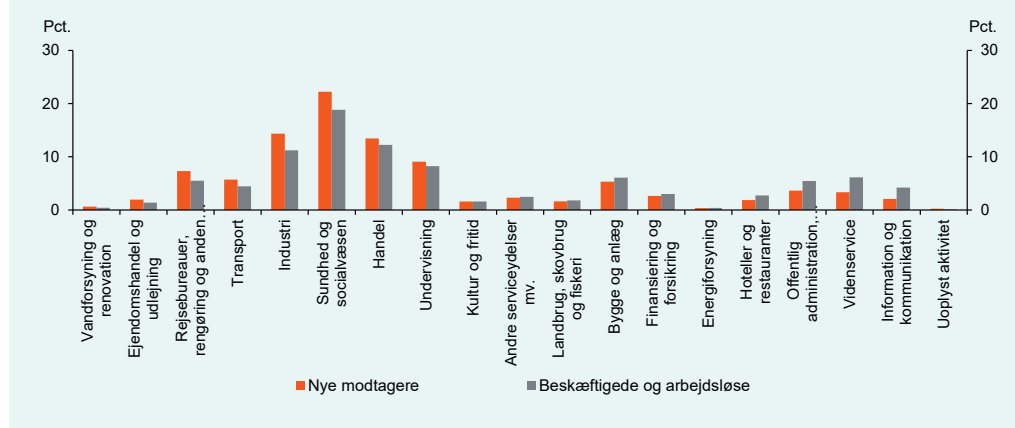
Figur 6.16. Modtagere af pensionsudbetalinger for tab af erhvervsevne opdelt på a-kasse, 2019



Anm.: Se anmærkninger til figur 6.7. Akademikere mv. dækker over a-kasserne Akademikere (AAK), Akademikernes akasse, Business og Økonomer (CA). Andet dækker over Danske sundhedsorganisationer DSA, Fødevareforbundet (NNF), Ingeniører (IAK), Journalistik, kommunikation og sprog, Magistre (MA) og Stats- og teleansatte (STA). Byggefag mv. dækker over Byggefagenes a-kasse, El-faget, Metalarbejdere, Teknikere og Træ-industribyg (TIB). Funktionærer dækker over Frie funktionærer, Funktionærer og servicefag og Funktionærer og Tjenestemænd (FTF-A). Pædagoger dækker over pædagoger (BUPL-A) og socialpædagoger (SLA).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Før tabet af erhvervsevne var de personer, som fik tilkendt en tab af erhvervsevne-forsikring i 2019, overrepræsenterede i bl.a. transportbranchen og brancherne industri samt sundhed og socialvæsen, jf. figur 6.17.

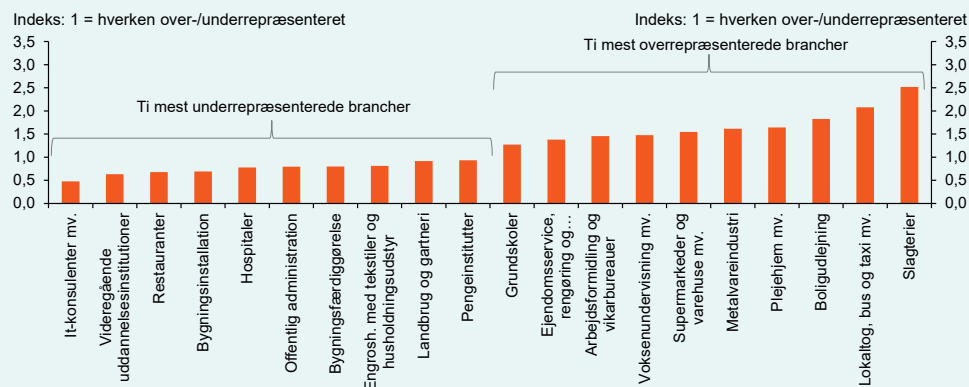
Figur 6.17. Modtagere af pensionsudbetalinger for tab af erhvervsevne opdelt på branche, 2019

Anm.: Se anmærkninger til figur 6.7. Brancheopdelingen følger Danmarks Statistiks 19-standardgruppering.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

På det mest detaljerede brancheniveau er særligt personer i chaufførbranchen, på slagterier og plejehjem mv. overrepræsenteret blandt personer med pensionsudbetalinger for tab af erhvervsevne, *jf. figur 6.18*. Det stemmer overens med fordelingen på a-kasser, hvor disse faggrupper er organiserede. Omvendt er personer inden for fx IT-konsulentvirksomhed og restauranter underrepræsenteret. Graden af forsikringsdækning kan dog have betydning, da overenskomstdækningen og dermed udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner og forsikringsordninger er ujævnt fordelt på tværs af brancher. Det må formodes at være tilfældet i bl.a. restaurationsbranchen, hvor andelen som arbejder på overenskomst er relativt lav.

Figur 6.18. Repræsentativitet af personer med pensionsudbetalinger for tab af erhvervsevne opdelt på branche, 2019



Anm.: Se anmærkninger til figur 6.7. Repræsentativitet er beregnet som andelen af nye modtagere af tab af erhvervsevne-forsikring i branchen i forhold til andelen af alle beskæftigede og arbejdsløse i 2019 i branchen. Brancher er inddelt efter Danmarks Statistiks 127-standardgruppering. Af figuren indgår kun brancher, hvor minimum 50 modtagere af tab af erhvervsevne-forsikring tidligere har arbejdet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

6.3 Pensionsselskabernes tilkendelser og udbetalinger af forsikringer

Tab af erhvervsevne-forsikringsordninger er ikke et standardiseret produkt, hvilket gør det vanskeligt at sammenligne forsikringsordninger på tværs af pensionsselskaber. Som tidligere beskrevet differencierer pensionsselskaberne sig både i forhold til, hvor meget der udbetales i forsikring som følge af tab af erhvervsevne, samt hvilke kriterier, der skal være opfyldt for at kunne modtage udbetalinger for tabt erhvervsevne. Dertil er forsikringspræmien ikke fastsat ens på tværs af selskaber.

Da forskellige faggrupper typisk er organiseret i forskellige pensionsselskaber kan risikoen for at medlemmerne får nedsat erhvervsevne variere betragteligt på tværs af pensionsselskaberne. Pensionsselskaber med et relativt stort antal tilkendelser af tab af erhvervsevne kan have behov for at anvende en større andel af de samlede pensionsindbetalinger til forsikringer end pensionsselskaber med en lav tilkendelsesandel. Omvendt kan sammenhæng til levetid og indkomstniveau opveje en større risiko for tab af erhvervsevne, når pensionsselskabet fastlægger ordningerne og afsætter midler til forsikring.

Kommissionen har fået gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt pensionsselskaberne for at få nærmere indsigt i tab af erhvervsevne-forsikringerne, *jf. boks 6.5*.

Boks 6.5. Spørgeskemaundersøgelse om tab af erhvervsevne-forsikringer blandt pensionsselskaberne

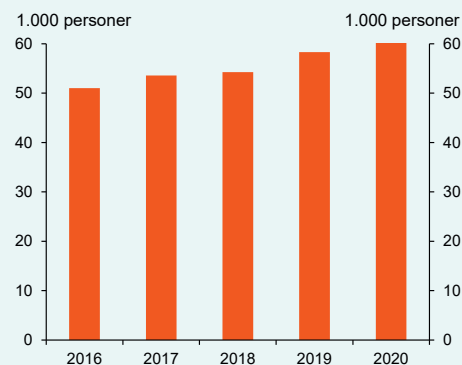
Forsikring & Pension har på vegne af Kommissionen udført en spørgeskemaundersøgelse blandt pensionsselskaberne med henblik på at belyse forsikringsordninger for tab af erhvervsevne. I alt har 17 selskaber deltaget i undersøgelsen. Tilbagemeldingerne dækker godt 90 pct. af de samlede pensionsindbetalinger i pensionsbranchen. En række mindre pensionsselskaber er ikke repræsenteret, ligesom banker og firmapensioner ikke er repræsenteret. Ikke alle selskaber besvarede alle spørgsmål, derfor kan nogle af opgørelserne indeholde data fra færre selskaber.

Spørgeskemaundersøgelsen indeholder til forskel fra registeropgørelsen også engangsudbetalinger for tabt eller nedsat erhvervsevne blandt nye tilkendelser. Opgørelserne fra spørgeskemaundersøgelsen giver dermed et andet indblik i forsikringsordningerne for nedslidte, men er ikke fuldt sammenlignelig med registeropgørelsen i afsnit 6.2.

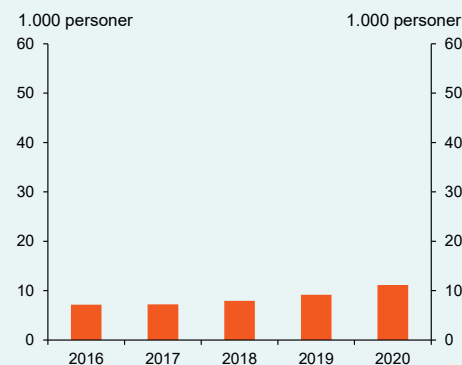
På baggrund af oplysninger fra spørgeskemaundersøgelsen, modtog omkring 58.000 og 63.000 personer løbende pensionsudbetalinger for tab af erhvervsevne i hhv. 2019 og 2020, *jf. figur 6.19*. Antallet er altså omtrent det samme i 2019 som i den registerbaserede opgørelse ovenfor. Pensionsselskabernes oplysninger peger i modsætning til den registerbaserede opgørelse på en betydelig stigning i antallet af modtagere på godt 9.000 personer fra 2016 til 2020. Forskellen i de to opgørelser illustrerer vanskelighederne i forbindelse med at opgøre antallet, som modtager udbetalinger fra en tab af erhvervsevne-forsikring. De to opgørelsesmetoder er forbundet med forskelligartet måleusikkerhed. Registeropgørelsen er foretaget på baggrund af en formodning om, at personer med visse typer af overførselsindkomst, som samtidig modtager en pensionsudbetaling mv., må være personer, som modtager en tab af erhvervsevne-forsikring, hvilket giver anledning til én type måleusikkerhed. Spørgeskemaundersøgelsen opgør derimod antallet af personer direkte, men indeholder generelle måleusikkerheder for en spørgeskemaundersøgelse. Hertil kommer, at spørgeskemaundersøgelsen ikke dækker hele markedet. Dette understreger behovet for en bedre statistisk dækning af området, hvilket ville gøre det muligt at følge udviklingen bedre.

Antallet af nye tilkendelser, inklusiv sumudbetalinger, er steget fra ca. 7.000 til 11.000 i perioden 2016-2020, *jf. figur 6.20*. Da opgørelsen af nye tilkendelser på baggrund af spørgeskemaet også indeholder personer med engangsudbetalinger, er antallet naturligt højere end i registerdataopgørelsen. Igen er stigningen højere end for registerdataopgørelsen, hvor der i perioden fra 2016 til 2019 sker en stigning på omkring fra 4.000 til 5.000 i antallet af nye tilkendelser.

Figur 6.19. Antallet af personer med løbende udbetalinger for tab af erhvervsevne, 2016-2020



Figur 6.20. Nye personer med sum eller løbende udbetalinger for tab af erhvervsevne, 2016-2020



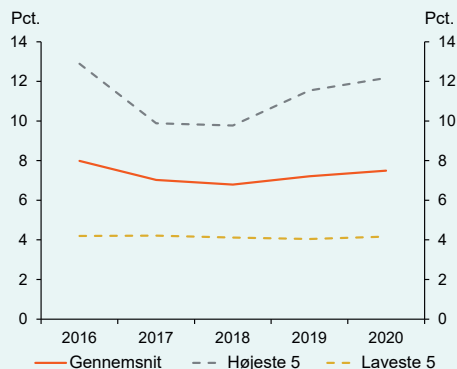
Anm.: Figur 6.19 viser det samlede antal modtagere af løbende udbetalinger for tab af erhvervsevne. Figur 6.20 viser antallet af nye modtagere af både engangs (sum) og løbende udbetalinger for tab af erhvervsevne.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Forsikring & Pension på vegne af Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning.

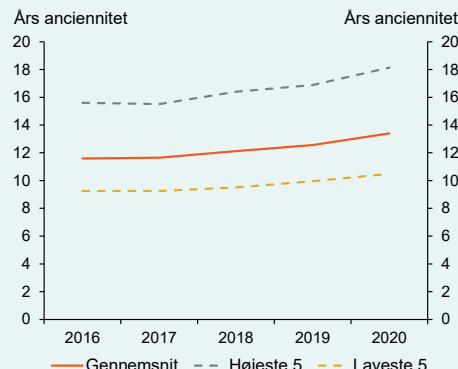
På tværs af pensionselskaberne i spørgeskemaundersøgelsen blev lidt under 8 pct. af de samlede pensionsindbetalinger i gennemsnit afsat til tab af erhvervsevne-forsikringer i 2020, *jf. figur 6.21*. Andelen har ligget nogenlunde konstant siden 2016 – dog med et svagt fald i 2017 og 2018. Dette kan indikere, at selskaberne i gennemsnit ikke forventer markante stigninger i udgifterne til tab af erhvervsevne-forsikringsordninger de kommende år. Selskaberne kan dog i nogen grad afdække udgifter til forsikringer på andre måder end ved at hæve bidragene, *jf. afsnit 6.4*. En uændret andel er derfor ikke nødvendigvis udtryk for en uændret belastning fra tab af erhvervsevne-udbetalinger på selskabernes udgifter.

Andelen, der afsættes til forsikring, varierer betydeligt på tværs af pensionskasser. De fem selskaber med de laveste andele afsat til tab af erhvervsevne-forsikringer havde et vægtet gennemsnit på omkring 4 pct. af de samlede pensionsindbetalinger, mens de fem selskaber med de højeste andele afsatte omkring 12 pct. i gennemsnit for 2020, *jf. figur 6.21*. Forsikringsandelene har varieret en del blandt top fem selskaberne, med fald i 2017-2018 og stigninger i 2019-2020. Hvorvidt der er tale om midlertidige eller mere strukturelle stigninger sidst i perioden kan ikke fastslås på baggrund af undersøgelsen. Mange faktorer kan påvirke andelen, der afsættes til forsikring, som fx ændret alderssammensætning, ophobede tilkendelser, ændringer i forsikringspolice og afkast fra tidligere år som benyttes til rabatter efterfølgende år mv.

Figur 6.21. Andel af pensionsindbetalingerne som anvendes til tab af erhvervsevne-forsikringer på baggrund af spørgeskemadata, 2016-2020



Figur 6.22. Gennemsnitlig anciennitet (i år) ved første udbetaling på baggrund af spørgeskemadata, 2016-2020



Anm.: Gennemsnittet er opgjort som et vægtet gennemsnit på baggrund af antallet med medlemmer i hvert pensions-selskab. Laveste 5 og højeste 5 viser det vægtede gennemsnit for de selskaber med den højeste og laveste hhv. andel brugt på tab af erhvervsevne-forsikringsordninger og anciennitet ved tilkendelse af erhvervsevnetabet i gennemsnit over perioden.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af Forsikring & Pension på vegne af Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning.

Et væsentligt element for pensionsselskabernes forretningsmodel er ancienniteten, dvs. længden på den forudgående periode med indbetalinger, ved tilkendelse af tab af erhvervsevne. I perioden fra 2016 til 2020 er den gennemsnitlige anciennitet ved tilkendelse af tab af erhvervsevne-forsikring steget fra omkring 12 år til over 13 år, *jf. figur 6.22*. Ancienniteten vil være påvirket af bagvedliggende tendenser, som at man pga. øget uddannelsesniveau begynder at arbejde ved en højere alder og omvendt, at tilbagetrækningsalderen samtidig er steget. Udviklingen i ancienniteten ved tilkendelse af tab af erhvervsevne kan bl.a. forklares af bedre helbred og højere efterløns- og folkepensionsalder. Omtrent samme udvikling ses for de fem pensionsselskaber med hhv. den højeste og laveste anciennitet. I 2020 har personer, som får tilkendt en tab af erhvervsevne-forsikring, altså i gennemsnit været i samme pensionsselskab i omkring 13 år ved tilkendelsen i 2020.

En potentiel udfordring for pensionsselskaberne er, hvis jobskifte generelt hæver det samlede niveau for udbetalinger til tab af erhvervsevne uden også at hæve det samlede indbetalingsniveau år for år. Det kan fx være tilfældet, hvis et større antal jobskifte ind i udvalgte pensionsselskaber sker sent i livet, hvor risikoen for tab af erhvervsevne er høj. Pensionsselskaber med faggrupper, der har høj mobilitet og relativ høj risiko for tab af erhvervsevne, vil være særligt udsatte. Det kan endvidere være problematisk, hvis fx offentlige ordninger for omskoling eller aktivering systematisk understøtter skift til bestemte faggrupper i forbindelse med begyndende nedslidning. Kommissionens indledende undersøgelser har ikke afdækket sådanne virkninger af offentligt støttede ordninger på brancheskift og fordeling af risiko for nedslidning mellem pensionskasser, og yderligere undersøgelser vurderes nødvendige for at drage konklusioner her.

6.4 Tilsynet med forsikringsordningerne

Pensionsselskaberne udbyder som oftest tab af erhvervsevne-forsikringer sammen med andre forsikringsprodukter, fx som en del af syge- og ulykkesforsikringer, men det kan også være i supplement til disse forsikringer og i højere grad tilknyttet pensionsopsparingsprodukter. Selskaberne har mulighed for at tilbyde kunderne såkaldte "bundled" produkter, der består af både et pensionsopsparingsprodukt og en tilknyttet forsikringsdækning mod fx tabt erhvervsevne i tilfælde af sygdom og/eller en ulykke.

Ud fra hensynet til at beskytte forsikringstagerne skal pensionsselskaberne overholde en række love og bekendtgørelser. I Danmark fører Finanstilsynet tilsyn med pensionsselskaberne og kan fx komme med indskærpelser og påbud, hvis ikke de mener, reglerne bliver fulgt. Tilsynet har til hensigt at sikre et økonomisk holdbart pensions- og forsikringsudbud i Danmark, så man kan have tillid til, at branchen opfører sig ansvarligt og dermed er i stand til at udbetale pensioner i tilfælde af sygdom og ulykke, men også i forbindelse med indkomstsikring som pensionist.

Overordnet skal pensionsselskaberne leve op til de overordnede EU-regler på forsikringsområdet, de såkaldte Solvens II-regler. Disse overordnede EU-regler fastsætter krav om, at forsikringsselskaber som udgangspunkt ikke skal kunne drive både livsforsikringsvirksomhed (pensionsvirksomhed) og skadesforsikringsvirksomhed. Hensynet til forsikringstagerne er, at der er tale om forskellige typer af forsikringer med meget forskellige karakteristika, bl.a. i form af løbetid og dækningshorisont – pensioner udbetales typisk mange år efter køb af produktet og har et meget langt sigte, mens skadesforsikringsdækninger typisk tegnes for et år ad gangen og typisk udbetales i det år, skaden sker. I den forbindelse bemærkes det, at tab af erhvervsevne-forsikring både kan være placeret i livsforsikringsdelen og skadesforsikringsdelen i pensionsselskabet.

Det er således en undtagelse fra det generelle udgangspunkt, at livsforsikringsselskaber kan få tilladelse til at udbyde skadesforsikringsvirksomhed i form af syge- og ulykkesforsikring. For at sikre hensynet til at beskytte forsikringstagerne indeholder Solvens II-reglerne derfor krav om, at livsforsikring og skadesforsikring i form af syge- og ulykkesforsikringsvirksomhed skal forvaltes særskilt, såfremt et livsforsikringsselskab har tilladelse til at udbyde syge- og ulykkesforsikring i tillæg til livsforsikringsprodukter (pensionsprodukter).

Det fremgår bl.a. eksplicit, at de livs- og skadesforsikredes respektive interesser ikke må tilsidesættes, og at overskuddet hidrørende fra livsforsikring kun må komme de livsforsikrede til gode på samme måde, som hvis forsikringsselskabet kun udøvede livsforsikringsvirksomhed. Dette er for at beskytte pensionsopsparene.

Finanstilsynet har, på baggrund af de senere års store underskud i de kommercielle livsforsikringsforsikringsselskabers syge- og ulykkesforsikringer foretaget en ny, mere direktivnær implementering af Solvens II-direktivet i forhold til livsforsikringsselskabernes virksomhed inden for syge- og ulykkesforsikring. Dermed er det gjort mere tydeligt i dansk lov, at det ikke er tilladt for selskaberne at operere med systematiske underskud på syge- og ulykkesforsikringerne, idet syge- og ulykkesforsikringsforretningsområdet skal have en holdbar forretningsmodel i sig selv.

Konkret indebærer ændringerne bl.a., at der er indført nye krav om årlige indberetninger af selskabernes interne opgørelser ift. den særskilte forvaltning, samt at selskaberne årligt skal indsende en redegørelse, som sammenligner de forventede og realiserede resultater i de interne særskilte opgørelser. Det skal underbygge Finanstilsynets muligheder for at føre tilsyn med, at aktiver, forpligtigelser, resultater og basiskapitalelementer for hhv. livsforsikringsvirksomheden og syge- og ulykkesforsikringsvirksomheden er identificeret og holdes adskilt, således at virksomheden løbende kan opfylde et minimumskapitalkrav for hhv. syge- og ulykkesforsikringsvirksomheden og livsforsikringsvirksomheden.

Bekendtgørelsen med de nye regler er trådt i kraft 1. januar 2022. Der har omkring årsskiftet været udmeldinger fra flere kommercielle livsforsikringsselskaber om, at de laver præmiestigninger på deres syge- og ulykkesforsikringer. Det vurderes nødvendigt for at sikre en holdbar forretningsmodel, at der sker præmiestigninger, således at syge- og ulykkesforsikringsvirksomheden er holdbar i sig selv.

Ændringerne skal overordnet sikre, at syge- og ulykkesforsikringsområdet er økonomisk holdbart, hvilket indebærer, at præmieindtægter m.v. og erstatningsudgifter m.v. inden for forretningsområdet på sigt kan balancere, så der ikke er systematiske underskud. Selskaberne skal fremadrettet til enhver tid kunne dokumentere, at livsforsikringsdelen (pensionsdelen) og syge- og ulykkesforsikringsdelen af forretningen hver især har en holdbar forretningsmodel.

Det bemærkes, at der ikke er et tilsvarende krav om særskilt forvaltning, når et livsforsikringsselskab som en del af sin livsforsikringsvirksomhed tilbyder forsikring mod tab af erhvervsevne. Det skyldes, at forsikringsdækningerne for tab af erhvervsevne vil være underlagt det generelle krav til livsforsikringsvirksomhed om, at forsikringen skal være tegnet på et rimeligt og betryggende grundlag. Dette giver i praksis en tilsvarende beskyttelse af forsikringstagerne.



