

Radikal pensionspolitik

radikale **B**

Radikal pensionspolitik

I gennem de sidste 20–30 år har en stadig større andel af danskerne sparet op via arbejdsmarkedspensioner. Den udvikling ønsker Radikale Venstre at fortsætte, så alle danskere sparer op til pension.

1. Indledning

Danmark har overordnet set et sundt pensionssystem, men med en række udfordringer.

De politiske forlig gennem de sidste 10 år har taget hånd om nogle af de væsentligste udfordringer, og det danske pensionssystem betegnes internationalt som et af de mest robuste, dels fordi der i høj grad er taget højde for den højere levealder ved at udskyde pensionsalderen, dels fordi "kun" folkepensionen og tillægspensionen finansieres via de løbende skatteindtægter, mens resten finansieres ved at den enkelte sparer op til pension på personlige konti.

Det danske pensionssystem bør opfylde tre enkle formål:

- Fordeling af indkomst over hele livsforløbet – uanset levetid
- En rimelig indkomst efter pensionering – både målt på beløb og på dækningsgraden (indkomst efter pensionering set i relation til før)
- Forsikring mod invaliditet, dødsfald (ægtefælle- og børnepension) mm.

I praksis er det et uhyre kompliceret system. Enhver ændring af pensionssystemet berører mange mennesker og har meget langsigtede konsekvenser. Da man ikke ændrer med tilbagevirkende kraft, kan det tage mange år inden en given ordning er helt udfaset. Vi har derfor et system, der altid vil indeholde samtlige regler, der har været i kraft i 30-40 år.

Derudover har ændringer ofte vægtet social afbalancering højere end forenkling, med deraf følgende differentierede regler.

Samlet set har systemet mål, der er uforenelige. En af de største udfordringer er indkomstregulering af tillægspension/ældrecheck samt af sociale ydelser i samspil med skattesystemet. Det medfører, at en forøgelse af pensionen kun medfører en beskedent stigning i den disponible indkomst, jf. afsnit 4, og modvirker dermed incitament til pensionsopsparing.

Radikale Venstre foreslår, at der nedsættes en ny pensionskommission for dels at lave en grundig og sammenhængende analyse af hele pensionsområdet, herunder samspilsproblematikken for alle indkomstniveauer dels at foreslå konkrete ændringer med det formål at reducere de udfordringer, pensionssystemet har nu.

2. Stigende pensionsalder¹

I gennemsnit er vores levealder steget med 4-5 år over de seneste 20 år. Gruppen af danskere på 65+ er steget med godt 300.000 over de sidste 20 år og forventes at stige med yderligere ca. 450.000 over de næste 20 år².

Da folkepensionen blev indført i 50'erne var pensionsalderen 67 år for mænd og 62 år for kvinder. Midt i 80'erne fik vi ligestilling, så kvinders pensionsalder blev hævet til 67 år. Fra 2004 blev pensionsalderen sænket til 65. Tilbageføringsreformerne medfører, at pensionsalderen fra 2022 igen er 67 år og fra 2030 er den 68 år. Samtidigt er betingelserne strammet for udbetaling før tid af skattebegünstigede ordninger³.

Med uændret pensionsalder ville statens udgifter til folkepension være steget ganske væsentligt samtidigt med, at statens indtægter fra arbejdende ville have stagneret eller faldet. Såfremt skiftende folketing fremover hæver pensionsalderen som aftalt – vil det medføre, at statens udgifter til offentlige pensioner holdes på en nogenlunde konstant andel på 6-7% af BNP over de kommende 20-30 år⁴.

2.1 Personer, der ikke kan arbejde til den officielle pensionsalder

Hvis man - på trods af et godt helbred - vil forlade arbejdsmarkedet tidligere end den officielle pensionsalder, må man selv finansiere det ved at spare op i frie midler (om frie midler: se afsnit 3.3).

Når pensionsalderen hæves vil der være en øget risiko for at en stadig større del af befolkningen bliver nedslidt før de når pensionsalderen. Den gældende seniorførtidspension har vist sig at være alt for uflexibel/rigid. **Radikale Venstre har sammen med LO foreslået at lempe reglerne både m.h.t. kriterierne for at få førtidspension og m.h.t. de muligheder, der tilbydes nedslidte.**

En række ældre, der kan og vil arbejde bliver afskediget før pensionsalderen – uden at kunne finde arbejde igen, fordi der i praksis foregår aldersdiskrimination. Med stigende pensionsalder kan man formode, at antallet vil vokse. Også fordi muligheden for efterløn udfases. Det eksisterende arbejdsløsheds-kassesystem tager ikke i tilstrækkelig grad højde for disse arbejdsduelige personers muligheder. **Radikale Venstre mener, at der i reglerne for arbejdsløshedsforsikring skal tages større hensyn til personer, der nærmer sig pensionsalderen.**

¹ Hvor ikke andet er angivet, stammer data og figurer fra Finansministeriets redegørelse fra juni 2017: "Det danske pensionssystem nu og i fremtiden".

² Kilde: Danmarks Statistik.

³ Ved aftaler indgået før 1. maj 2007 kan man få udbetalt pension fra 60 år. For aftaler indgået derefter, men før 1/1 2018 er det 5 år før pensionsalderen. For aftaler efter 2018 er det tre år før pensionsalderen.

⁴ Kilde: Pensionskommissionen (2015) "Det danske pensionssystem. Internationalt anerkendt, men ikke problemfrit" samt Torben M. Andersen (2015): "The Danish Pension System: Properties, outcomes and challenges".

3. Det eksisterende pensionssystem – en kort beskrivelse

Det danske pensionssystem er opbygget omkring tre søjler:

SØJLE 1	SØJLE 2	SØJLE 3	
Offentlige pensioner ATP	Obligatoriske arbejdsmarkedspensioner	Individuel pensionsopsparing	Fri opsparing

3.1 Offentlige pensioner

Folkepensionen består af tre dele: grundbeløb, pensionstillæg og ældrecheck.

Grundbeløbet er ens for alle uanset anden pensionsindkomst, men reguleres efter arbejdsindkomst. Hvis folkepensionen udsættes, øges det årlige grundbeløb som kompensation for udsættelsen.

Alle foreslåede ændringer i afsnit 5 tager udgangspunkt i, at folkepensionens grundbeløb bevares uændret og uden indkomstregulering som følge af pensionsindtægter. Indkomstregulering som følge af arbejdsindkomst bevares uændret.

Pensionstillægget og ældrecheck er begge indkomstregulerede, men på forskellig vis. F.eks. er der forskel på hvordan formuen indregnes.

Radikale Venstre mener, at alle offentlige pensioner bør indkomst- og formuereguleres med samme metode og at afkast af alle former for formue skal indgå i beregningen.

ATP er en obligatorisk ordning for alle, hvor der indbetales et fast beløb pr. arbejdstime på en personlig konto.

3.2 Arbejdsmarkedspensioner

Arbejdsmarkedspensioner er oprettet som led i et ansættelsesforhold og er obligatoriske for den enkelte lønmodtager. Udover de overenskomstbaserede aftaler findes der virksomhedspensioner, dvs. pensionsordninger, private virksomheder tegner med pensionselskaber, for alle øvrige ansatte. Bidragene betales gennem arbejdslivet, og danner sammen med afkastet grundlag for pensionsudbetalinger. For lønmodtagere med lav- og mellemindkomster indbetales der typiske 12-13% i pensionsbidrag. For en del højere lønnede 18% eller mere.

I 2012 indbetalte 92% af alle lønmodtagere ind på en arbejdsmarkedspension⁵. Alligevel er der over 750.000 personer i alderen 25-59 år, der ikke indbetaler eller kun har indbetalt et beskedent beløb. Denne restgruppe består dels af lønmodtagere udenfor overenskomster med pensionsdækning, dels af selvstændige – og endelig af personer udenfor arbejdsmarkedet.

Arbejdsmarkedspensioner er overvejende opbygget som livrenter, dvs. den enkelte får et beløb gennem hele sin levetid. De, der dør tidligt, får mindre i samlet pension end dem, der dør sent, hvilket er en form for solidaritet indenfor hver pensionskasse. Der er ingen solidaritet på tværs af kasserne. Da de er opbygget efter overenskomst / fagområde, vil medlemmerne have vidt forskellige livsbetingelser og dermed vil pensionen være forskellig, både med hensyn til det årligt udbetalte beløb og med betaling til forsikringsdelen. Denne forskellighed kan beregnes statistisk.

EU domstolen har fastlagt, at disse beregninger skal være kønsneutrale, så den årlige pension for mænd og kvinder er den samme, hvis de har samme pensionsformue. Det samme gælder forsikringsdækningen.

De fleste arbejdsmarkedspensioner indeholder et element af ratepension. Dvs. et beløb, der udbetales over en fastlagt årrække og hvor restsummen tilfalder arvingerne ved en tidlig død. Fordelingen mellem livrente og ratepension fastlægges af de enkelte fagområder – i store træk ud fra medlemmernes ønsker.

Arbejdsmarkedspensioner indeholder som et væsentligt element en forsikringsordning, der forsikrer mod invaliditet, kritisk sygdom, ægtefælledækning ved tidlig død mm. Også her fastlægges forsikringsdækningen af de enkelte fagområder.

Eksempel: Ifølge Danmarks Statistik er folkeskolelærere en af de faggrupper, der har længst levetid og plejepersonale på plejehjem (uden eller med kort uddannelse) er en af de grupper, der har kortest levetid. Hvis alle andre vilkår var ens, herunder at de havde indbetalt lige store beløb i pensionsbidrag i lige mange år, ville en folkeskolelærer således få en lavere årlig pension end en plejer, fordi den opsparede sum i gennemsnit skulle fordeles over flere år. Men vilkårene er slet ikke ens. Folkeskolelærere får højere løn end plejepersonalet og indbetaler en højere andel til pension. Endvidere er plejepersonale i langt højere grad udsat for nedslidning og får derfor langt oftere brug for tidlig pensionering og udbetaling af forsikring.

En flytning fra én arbejdsmarkedspension til en anden, hvor man flytter sin opsparede kapital med, indebærer således en række komplicerede beregninger, baseret på personens alder, fagområde, livssituation mm. En generel mulighed for at skifte vil medføre øgede administrative omkostninger, der bør betales af den, der forårsager omkostningerne, dvs. den person, der ønsker at skifte.

En generel valgmulighed vil fjerne den homogenitet, som den enkelte pensionskasses ydelser er beregnet ud fra og det vil gøre det besværligt at tilfredsstille specielle faggruppers behov.

Radikale Venstre går ikke ind for en generel mulighed for frit at vælge arbejdsmarkedspensionskasse. Skift af pensionskasse kan som hidtil kun ske ved skift af arbejdsområde og dermed skift til en anden overenskomst.

⁵ Kilde: Økonomi og Indenrigsministeriet [2014]: Familiernes Økonomi. Kapitel 4: pensionsopsparring.

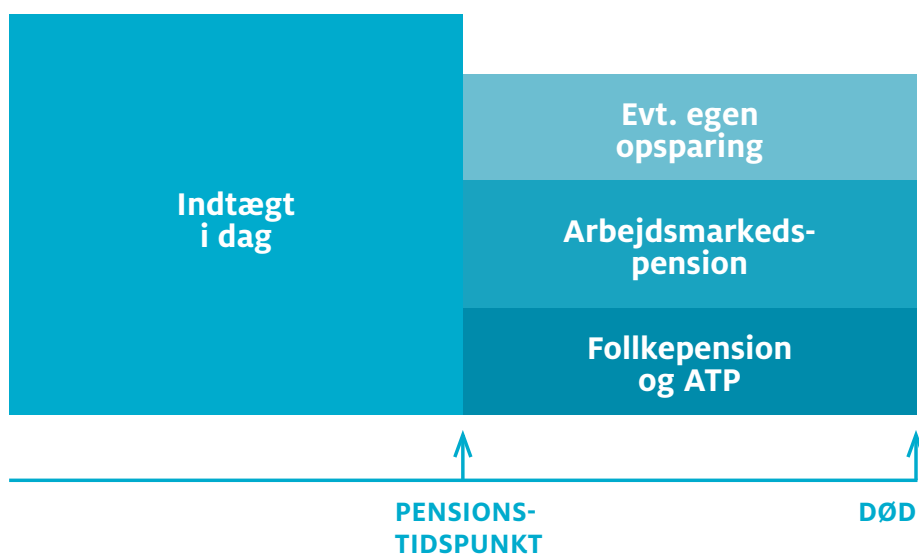
3.3. Privat opsparing til pension

Denne del er individuel og frivillig. Det kan være opsparing i skattebegunstigede ordninger, hvor midlerne er bundet, eller i frie midler, dvs. opsparing af indtjening, der er betalt indkomstskat af og hvor udbetalingerne ikke beskattes. Det kan også være opsparing i bolig.

Radikale Venstre mener, at det er op til den enkelte selv at supplere arbejdsmarkedspensioner ved at vælge den private opsparing, der svarer til behovet.

3.4 Alt i alt

Samlet set betyder de tre søjler, at danske pensionister har en dækningsgrad, der er næsten 100% for den tiendedel med den laveste indkomst jævnt faldende til omkring 60% for den tiendedel med den højeste indkomst. Dækningsgraden er summen af alle pensionsudbetalinger – sammenlignet med indtægten op til pensionstidspunktet som vist i figuren.



4. Udfordring med samspilsproblemer – modregning

Fattigdomssikringen medfører, at personer, der ikke har opsparing til pension, skal have et tilstrækkeligt livsgrundlag, medens der ikke skal gives store offentlige tilskud til velhavende. Derfor indkomstreguleres mange offentlige ydelser, herunder pensionstillæg og ældrecheck.

Folkepensionens grundbeløb er ikke nok til at sikre et rimeligt livsgrundlag. Derfor har mange brug for ældrecheck, pensionstillæg og sociale ydelser, der alle aftrappes med stigende indkomst. Det medfører, at en stigning i pensionen medfører en meget beskedne stigning i den disponible indkomst efter skat og efter modregning af indkomstregulerede pensioner og sociale ydelser.

Ca. 20% af pensionisterne oplever i dag at have mindre end 30 øre til eget forbrug, når pensionen stiger med 1 kr., medens 35% får mellem 30 øre og 47 øre til sig selv. Til sammenligning har erhvervsaktive med indkomster over topskattegrænsen ca. 44 øre til sig selv når indkomsten stiger med 1 kr.

Modregning i pensionsudbetalinger udgør en særlig udfordring, fordi indbetalinger til pensionsordninger enten er frivillige for den enkelte eller bygger på overenskomstaftaler, hvor medlemmerne har indflydelse på indholdet. Det medfører, at modregning modvirker lysten til at spare op, fordi mange oplever, at de – ganske korrekt – samlet set vil være bedre stillet, hvis de undlader (eller havde undladt) at spare op til egen pension.

Med væksten i arbejdsmarkedspensioner får en stadig større del af danskerne en samlet pension, der er højere end de offentlige pensioner. Men dels er systemet under indkøring og dels er der store grupper, der ikke indbetaler nok til at undgå modregning.

I 2016 fik ca. 13% ingen tillægspension og ca. 57% fuld tillægspension. Ca. 30% fik delvis tillægspension, dvs. at hver gang de får 1 kr. mere i pension går der ca. 37 øre til skat plus at tillægspensionen aftrappes med ca. 31 øre. Med uændrede regler vil denne gruppe være fordoblet til ca. 60% af pensionisterne i 2050, fordi stadigt flere vil få udbetalt arbejdsmarkedspension.

Modregningsreglerne medfører, at det for nogle⁶ i dag kan betale sig at gå "på pension" før den officielle pensionsalder ved at hæve pensionsopsparingen i utide og nøjes med at betale 60% i afgift, for så efter pensionering at få fuld tillægspension. Incitamentet til en sådan adfærd forstærkes, hvis man f.eks. modtager boligydelse.

Radikale Venstre mener, at modregningsproblemerne ikke kan løses med lappeløsninger. En tvungen opsparing vil med tiden løse problemet.

⁶ De fleste overenskomstbaserede arbejdsmarkedspensioner indeholder klausuler, der forhindrer medlemmerne i at hæve før tiden.

5. Et mere opsparingsbaseret pensionssystem

Det er generelt anerkendt at en stor del af befolkningen ikke ser nogen grund til at spare op til pension før det er for sent – heller ikke selvom de har råd til det. Mange offentlig ansatte har haft arbejdsmarkedspensioner siden 70'erne, men for alle andre startede det først i 90'erne, og fuld indbetaling på LO/DA området er først opnået fra 2005-2010. Derfor vil det være mange år før udbetalingerne for den store gruppe når et tilstrækkeligt niveau.

Selvom det danske system er baseret på frivillige aftaler mellem selvstændige organisationer / virksomheder, er der ikke frit valg for den enkelte lønmodtager.

Radikale Venstre mener, at alle skal spare op til egen pension, dvs. tvungen pensionsopsparing for alle, der ikke sparer op via en arbejdsmarkedspension, jf. nedenfor. De nødvendige ændringer for alle nedenstående grupper skal fastlægges via lovgivning. Samtidig skal tillægspension og ældrecheck - de indkomstregulerede dele af den offentlige pension - udfases. Ændringen skal ske, således at personer med lave indkomster som minimum bevarer deres indkomst. Alle foreslåede ændringer i afsnit 5 skal indføres over en lang periode, dvs. 20-40 år.

Tvungen pensionsopsparing vil reducere restgruppen fra de nuværende 750.000 til en meget lille gruppe.

Forslaget om tvungen opsparing vil medføre store ændringer af den disponible indkomst for alle de berørte. En af pensionskommissionens opgaver bliver at foreslå en afbalanceret indførelse af den tvungne opsparing.

Det giver ikke mening at nøjes med tvungen opsparing for én eller to af de tre grupper i 5.1-5.3. Alle tre grupper har en stor del med lave indkomster, der vil stå uden tilstrækkelig pension, hvis tillægspensionen afskaffes. VKL regeringen har foreslået, at f.eks. kontanthjælpsmodtagere skal indbetale en procentdel til en pensionskasse uden kompensation. Det vil ramme gruppen dobbelt: dels ved lavere udbetaling, dels ved at de – efter pensionering – får modregnet kraftigt i ældrecheck, tillægspension og sociale ydelser.

5.1 Selvstændige og andre frie agenter

Denne gruppe har nu selv ansvaret for egen pension. I de kommende år vil vi se et arbejdsmarked, hvor der vil blive flere af de forskellige former for frie agenter. En stor del af de ufrivilligt 'frie' agenter har en så lav indkomst, at de ikke oplever at have overskud til pensionsopsparing.

I dag indbetaler de selvstændige i gennemsnit ca. 10% af indkomsten til pension, men med en meget skæv fordeling, hvor en stor del af gruppens samlede pensionsindbetalinger er koncentreret hos en mindre gruppe med høje indkomster.

Alle selvstændige og andre frie agenter skal indbetale mindst 15% af den skattepligtige indkomst til egen pension i en selvvalgt anerkendt pensionsordning, dvs. til en ordning, hvor pengene er bundet til hen imod pensionsalderen i henhold til gældende regler.

5.2 Lønmodtagere uden overenskomstdækket pensionsindbetaling

Arbejdsgiveren skal indbetale mindst 10% og lønmodtageren mindst 5% af lønnen til en anerkendt pensionsordning, dvs. til en ordning, hvor pengene er bundet til hen imod pensionsalderen i henhold til gældende regler.

5.3 Erhvervsaktive personer på overførselsindkomst

En stor gruppe er udenfor arbejdsmarkedet i kortere eller længere tid, fx personer på kontanthjælp, understøttelse eller efterløn.

Der indsættes 15% af den udbetalte understøttelse på en personlig konto i ATP. Borgeren kompenseres ved at understøttelsen forøges tilsvarende. Kontanthjælpsmodtagere skal ikke længere tvinges til at hæve deres pensionsopsparing.

5.4 Konsekvenser af en opsparingsbaseret ordning for lønmodtagere med pensionsdækning

I dag indbetaler store grupper 12-13% i pensionsbidrag. For mange i lav- og mellemindkomstgruppen vil selv 40 års indbetaling på det niveau medføre en væsentlig forøgelse af deres samlede pension, men ikke nok til at de ikke modtager tillægspension. Udfasning af tillægspensionen vil derfor kræve at pensionsbidraget skal hæves for at modtage det samme i pension. De kommende overenskomster skal derfor gradvist hæve pensionsbidraget.

5.5 Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vil have betydelige konsekvenser for statens indtægter. Dels vil flere indbetale mere til pension og dermed flyttes statens skatteindtægter fra opsparingsperioden til udbetalingsperioden. Dels vil der komme betydelige udgifter til kompensation af personer på overførselsindkomst.

Til gengæld vil husholdningernes opsparing øges og pensionskasserne vil få flere midler til investering, bl.a. i erhverv og infrastruktur.

5.6 Indkomstregulering – modregning

Når indfasningen er gennemført, vil der ikke være nogen indkomstregulering af offentlig pension og derfor heller ikke de modregningsproblemer, der er beskrevet i afsnit 4. I indfasningsperioden vil der være gradvist aftagende udfordringer med modregning. Imidlertid er det svært at gennemskue hvordan overgangsreglerne skal udformes, så den sociale balance opretholdes og et fornuftigt fattigdomsværn opretholdes.

Pensionskommissionen skal foreslå, hvordan overgangsreglerne for modregning udformes indtil tillægspensionen er helt udfaset. Ældrechecken bevares som et særligt tilskud til de få, der ikke har haft mulighed for at spare op til egen pension udover folkepensionens grundbeløb.

6. Beskatning af den opsparede kapital

Afkast af opsparede midler beskattes med 15,3%, såfremt det er et led i en pensionsordning, hvor pengene er bundet. Afkast af frie midler beskattes med 27-45%. Jo længere tid, pengene er bundet, jo mere vil en pensionsopsparing vokse – sammenlignet med frie midler, fordi en større andel af afkastet bliver lagt til side hvert år.

Det betyder, at penge, der er sparet op til pension mange år inden pensionsalderen, er vokset så meget, at forskellen overstiger en stor del af modregningen. Omvendt vil opsparing i de sidste 10-15 år før pensionsalderen ikke kunne nå at vokse så meget, at det rykker væsentligt ved modregningen.

Regeringens seneste tiltag forsøger at ændre på dette, men kun for den private del af opsparingen til pension (søjle 3). Opsparing til arbejdsmarkedspension er uberørt af regeringens tiltag.

Radikale venstre mener ikke, der skal foretages ændringer i beskatningen af pensionskapital. Problemerne med at skabe incitament til opsparing skal løses ved at reducere modregning, jf. ovenfor.