

Ældre Sagens forslag til pensionsreform

Det danske pensionssystem er grundlæggende robust og løser de opgaver, et pensionssystem skal løse. Det giver en beskyttelse mod egentlig økonomisk fattigdom, sikrer levestandarden for de fleste pensionister og er økonomisk holdbart i lyset af den demografiske udvikling.

Er der så overhovedet behov for en reform, når det danske pensionssystem i flere år er kåret som "verdens bedste pensionssystem" i Mercer Global Pension Index? Efter Ældre Sagens opfattelse er svaret "Ja!". Pensionssystemet skal justeres for at styre uden om de problemer, der på lidt længere sigt kan undergrave systemet, og for at vi kan bevare dets værdifulde og unikke position.

Der er nemlig to hovedudfordringer for pensionssystemet:

Restgruppen: De arbejdsmarkedsbaserede pensionsordninger efterlader en stor gruppe, som stort set ikke vil have anden indkomst end folkepension og ATP i pensionsalderen. Det vil være til ulempe for pensionisterne selv, men også for samfundet, der vil skulle stå for en større del af forsørgelsen for denne gruppe, ligesom det vil forøge uligheden i pensionistgruppen.

Samspilsproblemet: Der er mange, for hvem det reelt ikke kan betale sig at spare op i en pensionsordning. Derfor er der behov for ændringer, hvis den folkelige opbakning til pensionssystemet skal bevares. Sker det ikke, risikerer vi, at flere og flere "stempler ud" af systemet.

Derfor foreslår Ældre Sagen en pensionsreform med disse hovedelementer:

Restgruppeproblemet løses ved, at alle, der ikke i forvejen har en tilstrækkelig pensionsopsparring, sparer op i en pensionsordning, der sikrer en livsvarig pension på 67.500 kr. (2015-pl). Det svarer til den indkomstgrænse, hvor de tillæg, der supplerer folkepensionen, bortfalder. Det vil sikre alle et godt forsørgelsesgrundlag, så restgruppen på sigt forsvinder. Det vil desuden forenkle den offentlige pension og overflødig gøre en række tillæg, der giver samspilsproblemer.

Samspilsproblemer reduceres markant ved, at aftrapningen af pensionstillægget halveres. Det vil efter Ældre Sagens opfattelse være tilstrækkeligt til, at incitamentet til at indbetale til en pensionsordning bevares for de fleste.

Udover ovennævnte forslag er der andre hensyn, som en pensionsreform bør tage højde for. Overgangen til markedsrente har flyttet en større del af risikoen over på den enkelte pensionist. Derfor bør der stilles krav om, at pensionsordningerne i højere grad sikrer en

stabil pensionsudbetaling. Endelig er det afgørende, at en pensionsreform ikke skaber utryghed om de økonomiske rammer for de nuværende pensionister, og at reformen derfor hviler på en bred politisk aftale.

I dette notat beskrives forslaget – og baggrunden for det – nærmere.

Indledning

Efter Ældre Sagens opfattelse er det ikke uberettiget, at det danske pensionssystem gennem flere år er blevet kåret som verdens bedste i *Melbourne Mercer Global Pension Index*.¹ Pensionssystemet undergik en "stille revolution" med udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne, der tog sin begyndelse i 1990'erne, og som leder til, at opsparing kommer til at veje langt tungere i pensionssystemet i fremtiden. Samtidig har velfærdsreformen fra 2006 adresseret udfordringen fra den stigende levetid.

Selv om Danmark har et velfungerende pensionssystem, er der imidlertid grund til bekymringer for fremtiden. Det bliver i disse år stadig mere klart, at samspillet mellem de forskellige dele af pensionssystemet udgør en udfordring. Det såkaldte *samspilsproblem* kan true udbygningen af den opsparingsbaserede pension. Samtidig er det tydeligt, at den arbejdsmarkedsbaserede model ikke kan løse pensionsproblemet for den såkaldte *restgruppe*.

Pensionssystemets grundlæggende principper bør opretholdes, men der er behov for at justere det, så de nævnte udfordringer imødegås.

Ældre Sagens forslag til justering af pensionssystemet beskrives i dette oplæg, som indledes med en beskrivelse af det danske pensionssystem, med særlig vægt på de særtræk ved pensionssystemet, som det efter Ældre Sagens opfattelse er vigtigt at bevare.

Det danske pensionssystem kan beskrives ved tre søjler, der udfylder hver deres funktion i det samlede pensionssystem. De enkelte søjler har til en vis grad udviklet sig parallelt og ukoordineret, ligesom overgangen mellem "pensionssystemet" og andre dele af økonomien ikke altid er skarp. Selv om pensionssystemet ud fra en overordnet betragtning kan se velordnet ud, betyder den ret usystematiske udvikling, at det er forventeligt, at systemet, og især samspillet mellem de forskellige dele heraf, kan forbedres ved at reformere eller justere elementer.

¹ Det danske pensionssystem blev i 2015 for fjerde år i træk kåret som verdens bedste i Mercer's rapport, der udarbejdes i samarbejde med det uafhængige forskningscenter ACFS. I bedømmelsen af landenes pensionssystemer tages højde for de tre overordnede faktorer; tilstrækkelighed, bæredygtighed og integritet, og Danmark er det eneste land ud over Holland, der nogensinde har fået karakteren A i denne rating. Det danske system opfattes som et system med høj integritet og stor beskyttelse af borgernes interesser.

Ældre Sagen finder, at hovedelementerne i det nuværende pensionssystem bør bevares, fordi det grundlæggende er et meget robust system. Pensionen bygger for langt de fleste borgere både på forudgående finansiel opsparing i institutioner, der er under offentligt tilsyn, og på pay-as-you-go pensioner, der bygger på statens mulighed for at opkræve skat. Samtidig er der allerede med velfærds- og tilbagetrækningsreformerne taget skridt, der sikrer, at de offentlige pensioner ikke udgør nogen trussel mod den finansielle bæredygtighed. Der er en balance mellem optjeningen af pension ved deltagelse på arbejdsmarkedet og på pension, der er uden sammenhæng med erhvervmæssig aktivitet, men blot forudsætter ophold i Danmark.

1. Hovedtræk i det danske pensionssystem

Hvis pensionssystemet skal ændres, er det vigtigt at forstå det eksisterende system. Dels for at kunne bevare det, der er styrken i det nuværende system, dels fordi det eksisterende system har skabt en række rettigheder og forventninger, som fortsat bør kunne opfyldes.

Pensionssystemer beskrives ofte som bestående af søjler. Der kan imidlertid være stor forskel på, hvordan elementerne i de enkelte søjler defineres i forskellige lande, og søjlerne i det danske pensionssystem afgrænses heller ikke altid på samme måde i forskellige beskrivelser af systemet.

Ældre Sagen lægger først og fremmest vægt på de enkelte søjlers funktion, frem for om de fx er lovbestemte, eller om de er baseret på opsparing eller finansieres af løbende indtægter.

Der er en ret klar arbejdsdeling mellem de tre søjler i det danske pensionssystem:

- Den første søjle sikrer den grundlæggende sociale tryghed for pensionisterne.
- Den anden søjle sikrer, at pensionisterne kan opretholde en passende levestandard.
- Den tredje søjle giver mulighed for individuel tilpasning.

Søjlerne udgøres af forskellige pensionstyper, hvilket er en af de afgørende styrker i det danske pensionssystem. De tre søjler i pensionssystemet interagerer med hinanden, og med de forsørgelsesgrundlag, der ligger udenfor pensionssystemet², i nogle tilfælde på en sådan måde, at der skabes såkaldte samspilsproblemer.

- **1. søjle** består af de sociale pensioner (folkepension og førtidspension) samt af ATP.

De sociale pensioner er finansieret ud af statens løbende indtægter, de baserer sig ikke på bidrag, og pensionen er fastsat som et specifikt beløb, der fastsættes af Folketinget.

² Pensionssystemet fortolkes her "snævert" som de offentlige pensioner og de pensioner, der er omfattet af pensionsbeskatningsloven.

Langt størstedelen af de, der modtager sociale pensioner, er folkepensionister. For at have ret til folkepension i Danmark skal man som hovedregel have dansk statsborgerskab eller have boet i Danmark i mindst 10 år, siden man fyldte 15 år.³ Forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet har ingen betydning for retten til folkepension.

Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) er fuldt finansieret af bidrag på samme måde som en arbejdsmarkedspension. Bidraget udgør en fast beløbssats afhængig af beskæftigelsesomfang for lønmodtagere⁴, men herudover betaler de fleste overførselsindkomstmottagere under folkepensionsalderen også ATP-bidrag – delvist finansieret af staten, således at det stort set kun er selvstændige og "hjemmegående", der ikke optjener pensionsret i ATP. Dermed kan langt de fleste folkepensionister se frem til et ret ensartet supplement til folkepensionen i form af ATP Livslang Pension.

Pensionssystemets 1. søjle har – sammen med forskellige supplerende ydelser – en central rolle i forhindring af fattigdom for samfundets ældre borgere. Den danske søjle 1 adskiller sig fra søjle 1 i de fleste europæiske pensionssystemer ved typisk at give højeste pensioner til de personer, der har haft mindst tilknytning til arbejdsmarkedet, mens det modsatte ofte gælder i resten af Europa.

- **2. søjle** består af arbejdsmarkedspensionerne.

Arbejdsmarkedspensionerne er først og fremmest de pensionsordninger, der er oprettet ved aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Ved aftalen fastlægges typisk et bidrag som en procentdel af lønnen, rammer for og udformning af pensionsordningen, samt hvilket pensionsselskab, der skal administrere ordningen. Deltagelse i ordningen er obligatorisk for alle, der er omfattet af overenskomsten.

Herudover har mange arbejdsgivere, der ikke er omfattet af en overenskomst, indgået aftaler med et pensionsselskab om en pensionsordning for medarbejderne. Ordningerne svarer typisk til de ordninger, der er aftalt i de overenskomstbestemte ordninger, og bidraget er normalt obligatorisk for den enkelte lønmodtager.⁵

³ Reglen om dansk indfødsret fraviges derudover for borgere fra EØS-området og borgere fra lande, som Danmark har indgået overenskomst med. Se "Sociale Ydelser" for yderligere information.

⁴ ATP-bidrag (A-sats) for en fuldtidsbeskæftiget er i 2016 3.408 kr. om året. Ved mindre end 27 timers beskæftigelse pr. uge betales 2/3 bidrag. Ved mindre end 18 timer betales 1/3 bidrag, og ved mindre end 9 timers beskæftigelse pr. uge betales ikke bidrag.

⁵ I mange pensionsordninger er det muligt frivilligt at aftale med arbejdsgiveren, at der skal indbetales mere end det obligatoriske bidrag, ligesom der er lønmodtagere, der aftaler, at arbejdsgiveren skal indbetale til en ordning, der er oprettet på lønmodtagerens initiativ. I praksis er det imidlertid vanskeligt at skelne sådanne ordninger fra egentlige arbejdsmarkedspensioner.

Udbetalinger fra både de overenskomstbestemte ordninger og firmapensionsordningerne er baseret på forudgående opsparing af indbetalte bidrag, og pensionens størrelse afhænger af bidraget og afkastet i den enkelte ordning, dvs. pensionen er *bidragsdefineret*.⁶

Endelig er tjenestemandspensionsordningen for statslige og kommunale tjenestemænd en arbejdsmarkedspension. Til forskel fra de øvrige arbejdsmarkedspensioner er disse pensioner fastlagt ved lov⁷, der indbetales ikke bidrag, og pensionen afhænger af antallet af ansættelsesår og den pensionsgivende slutløn. Tjenestemandspensionen er en tilsagnsordning og bygger i modsætning til andre arbejdsmarkedspensioner ikke på opsparing.

Arbejdsmarkedspensionerne har gennemgået en udvikling gennem de senere år, hvor man er gået væk fra garanterede (nominelle) pensionsudbetalinger og hen imod mere markedsafkastbaserede aftaler. Dette medfører, at en del af investeringsrisikoen bliver overført fra pensionselskaberne til den enkelte pensionist.

Pensionssystemets 2. søjle giver medlemmerne mulighed for opretholdelse af en levestandard efter pensionering, der afspejler lønniveauet som erhvervsaktiv og beskæftigelsesgraden. Den anden søjles stigende størrelse i det danske pensionssystem betyder, at pensionen i fremtiden i høj grad vil afspejle pensionistens arbejdsmarkedshistorie.

- **3. søjle** består af de individuelle pensionsopsparinger.

De individuelle pensionsopsparinger giver mulighed for individuel tilpasning af pensionen, idet bidraget er frivilligt for den enkelte. For selvstændige er individuelle ordninger den eneste mulighed, fordi de ikke har en arbejdsgiver, der kan indbetale. Individuelt tegnede ordninger er også en mulighed for de lønmodtagere, der ikke har en arbejdsgiver, der tilbyder en pensionsordning, men de kan også bruges af lønmodtagere, der ønsker en højere pension, end arbejdsmarkedspensionen giver. I princippet er der samme udvalg af pensionstyper som for arbejdsmarkedspensionerne. De individuelle ordninger er dog i langt højere grad end arbejdsmarkedspensionerne placeret i pengeinstitutter. Da medlemskabet i en individuelt oprettet pensionsordning ikke er obligatorisk, er det endvidere vanskeligt at etablere mange af de kollektive og solidariske dækninger, der findes i arbejdsmarkedspensionerne. De individuelle pensionsopsparinger udgør i dag blot en lille del af danskernes samlede pensionsopsparing. Det kan til tider være vanskeligt at skelne mellem de individuelle

⁶ Der findes fortsat et meget lille antal tilsagnsordninger (*ydelsesdefinerede*) i firmapensionskasser, hvor pensionen ikke er fastlagt ud fra opsparingen, men hvor størrelsen på opsparing og bidrag afhænger af den pension, den ansatte har løfte om. Den optjente pension er dog, ligesom de bidragsdefinerede ordninger, sikret ved opsparing.

⁷ Eller kommunens tjenestemandregulativ.

pensionsopsparinger og anden finansiell opsparing, udover at pensionsopsparingen sker inden for pensionsbeskatningslovens rammer.⁸

En del af pensionisternes forsørgelsesgrundlag kommer fra kilder uden for selve pensionssystemet, fx fra afkast af "fri" opsparing, forbrug af formue, herunder fast ejendom (nedsparingslån mv.), fra erhvervsindkomst og fra familien. Sammenlignet med mange andre lande er disse indkomstkilder dog af begrænset betydning i Danmark sammenlignet med udbetalingerne fra det organiserede pensionssystem.

Folkepension – grundbeløb og pensionstillæg

Folkepensionen består af et grundbeløb og et pensionstillæg. Grundbeløbet, der i 2016 er på 72.756 kr. pr. år, er det samme for alle folkepensionister uanset civilstand, og det indtægtsreguleres kun på baggrund af indkomst ved personligt arbejde. Hvis indkomsten ved personligt arbejde er over 310.000 kr., nedsættes grundbeløbet med 30 % af den overskydende indkomst. Pensionstillægget udgør i 2016 op til 76.788 kr. pr. år for reelt enlige og 37.632 kr. pr. år for andre folkepensionister.⁹ Pensionstillægget indtægtsreguleres på basis af egen samt ægtefælle/samlevers indkomster.¹⁰ Hvis indkomsten udgør mere end 68.400 kr. for en enlig og 137.300 kr. til sammen for et par, nedsættes pensionstillægget med 30,9 % hhv. 32 %¹¹ af det overskydende beløb for hhv. enlige og par. Hverken grundbeløb eller pensionstillæg er afhængig af eventuel formue.

Ældrecheck og andre tillæg

Udover det, der i loven defineres som folkepension, er folkepensionister, der har en likvid formue under 82.600 kr. og en indkomst under 19.700 kr. for enlige og 39.000 kr. for par, berettigede til en supplerende pensionsydelse (ældrecheck) på 16.600 kr. Ældrechecken er skattepligtig ligesom folkepensionen. Hvis indkomsten udgør mere end ovenstående beløbsgrænse, nedsættes ældrechecken med 34,1 % af det overskydende beløb for enlige og 33,8 % for par. Ældrechecken bortfalder ved den indkomstgrænse, hvor aftrapningen af pensionstillægget begynder. Herudover kan folkepensionister søge om helbredstillæg og varmetillæg¹² og særlige personlige tillæg. Disse tillæg adskiller sig fra selve folkepensionen og ældrechecken ved, at der udover indkomst og formue ses på specifikke udgifter, fx udgift til medicin eller udgift til varme.

⁸ Udover den rent juridiske forskel bygger stort set al statistik om pensionsopsparing på indberetninger til SKAT, så den skattemæssige afgrænsning bestemmer den definatoriske afgrænsning mellem pensionsopsparing og fri opsparing.

⁹ De nævnte beløb er for personer, der har ret til fuld folkepension. Fuld folkepension kan kun modtages af personer, der har boet i Danmark i 40 år inden pensionsalderen efter det fyldte 15. år. Personer, der har boet i Danmark i kortere tid, kan modtage såkaldt brøkpension.

¹⁰ Personlig indkomst, bortset fra social pension, tillagt positiv nettokapitalindkomst og aktieindkomst (med bundfradrag på 5.000 kr. for udbytte, hvori der er indeholdt udbytteskat).

¹¹ Hver ægtefælles pensionstillæg nedsættes med 16 % af det overskydende beløb.

¹² Helbredstillæg reguleres efter indtægt og likvid formue ligesom ældrechecken, mens varmetillægget kun reguleres efter indkomsten.

En af pensionssystemets store udfordringer bunder i, at opsparing i og efterfølgende udbetaling fra en pensionsordning medfører aftrapning af pensionstillæg, ældrecheck og andre tillæg. Samspillet mellem aftrapningen af sociale ydelser og udbetalingen af en løbende pension betyder, at det for visse indkomstgrupper ikke kan betale sig at spare op i en pensionsordning sammenlignet med andre opsparingsmuligheder – det såkaldte samspilsproblem.¹³

I 2015 modtog ca. 31 % af folkepensionisterne reduceret pensionstillæg, og yderligere ca. 9 % modtog en reduceret ældrecheck¹⁴ og havde dermed en sammensat marginalskat, der var på højde med topskatten¹⁵, selv om deres indkomst lå langt under topskattegrænsen.

Pensionisternes indkomst

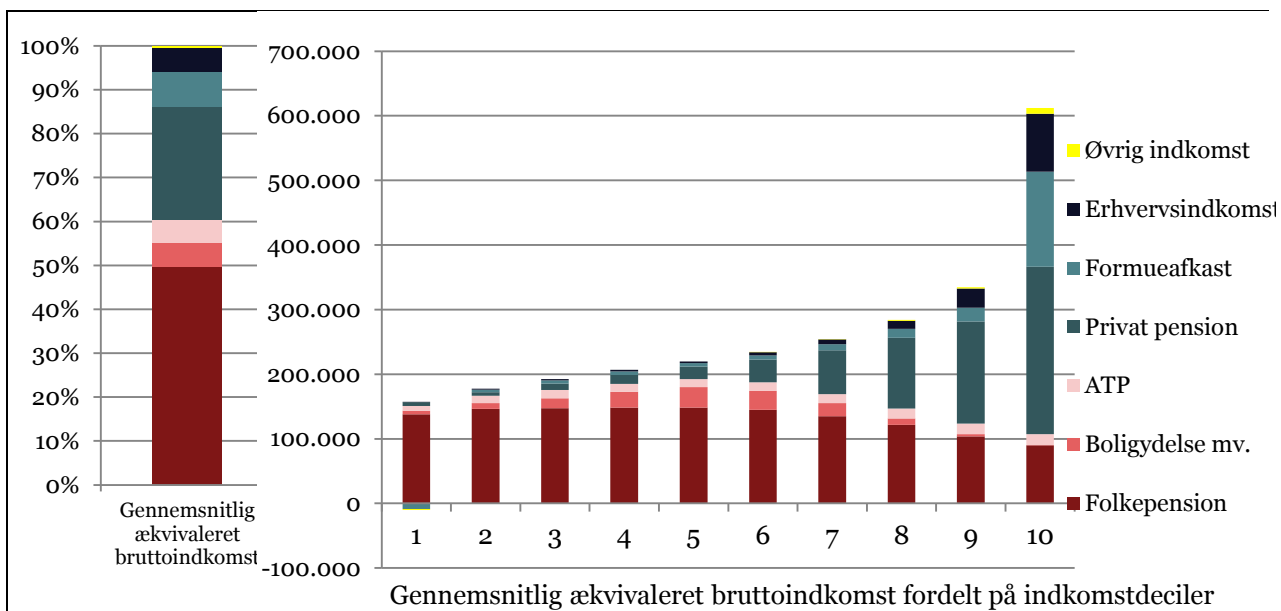
Hvis vi betragter enlige pensionister og de par, hvor begge er folkepensionister i 2013, udgjorde folkepensionen omkring 50 % af gennemsnitsbruttoindkomsten. Hvis ATP og andre tillæg og overførsler medtages, udgjorde disse sammen med folkepensionen 60 % af bruttoindkomsten, mens udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner og private pensioner udgjorde ca. 25 %. De 10 % med lavest indkomst i gruppen havde i 2013 en ækvivaleret gennemsnitsbruttoindkomst på knap 147.000 kr. pr. år, og for denne gruppe udgjorde folkepension, ATP og andre tillæg og overførsler mere end 100 % af gennemsnitsbruttoindkomsten, da gruppens formueafkast var negativt jf. figur 1. Blot 20 % af pensionisterne havde i 2013 en årsindkomst over 300.000 kr.

¹³ Efter Ældre Sagens opfattelse har boligydelsen karakter af behovsbestemt forsikring, der udløses af mere uforudsigelige begivenheder, fx en ægtefælles død. Derfor er boligydelsen ikke en del af samspilsproblemet på samme måde som pensionstillæg og ældrecheck, hvor modregningen af den private pension let kan forudses og indregnes i "afkastet" på samme måde som indkomstskat og derved påvirke opsparingsadfærden.

¹⁴ Jf. Ældre i Tal – Folkepension 2015.

¹⁵ I 2016 er den sammensatte marginalskat for en enlig folkepensionist med pensionstillæg under aftrapning 56,9 %. For par med pensionstillæg og for modtagere af ældrecheck under aftrapning er den sammensatte marginalskat lidt højere, mens marginalsatten for en topskatteyder (inklusive kirkeskat) er 52,7 % (gennemsnitskommune).

Figur 1 - Sammensætningen af bruttoindkomsten for enlige og par, hvor begge er folkepensionister i 2013



Kilde: 30 % stikprøve fra Danmarks Statistiks indkomstregister og egne beregninger.

Anm.: Den disponible indkomst er opgjort med en anden lejeværdi end i Danmarks Statistiks indkomstregister. Bruttoindkomsten er indkomst før skat, og ikke-skattepligtige sociale ydelser er bruttoteret. De enkelte indkomst-komponenter er ækvivaleret. For mere info se "Ældre i Tal 2015 - Pensionisternes indkomst og formue".

Den fortsatte modning af arbejdsmarkedspensionerne betyder, at disse i fremtiden vil udgøre en større andel af pensionisternes bruttoindkomst. Det er især den del af de fremtidige pensionister, der ligger i midten af indkomstfordelingen, der vil få højere indkomst. Folkepensionen vil dog også i fremtiden udgøre en stor andel af indkomsten for mange pensionister og vil derfor fortsat spille en helt central rolle i det danske pensionssystem.

Styrker og svagheder ved pensionssystemet

Det danske pensionssystems store styrke er, at det sikrer de dårligst stillede pensionister en indkomst, der holder dem ude af egentlig økonomisk fattigdom. Systemet slår til, og folkepensionen hjælper dem, der ikke har haft mulighed for opsparing undervejs i livet, og som ikke har mulighed for at forbedre egen finansielle situation, når de er pensionister.

Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne har og vil især i fremtiden medføre højere pensioner for især ufaglærte og faglærte, der typiske ikke var omfattet af pensionsordninger før udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne i 90'erne. I takt med at disse pensioner modnes, vil denne gruppe opleve en fortsat stigning i indkomsten som pensionister. For de grupper, der allerede i 60'erne og 70'erne blev omfattet af pensionsordninger, har nye folkepensionister i dag ofte haft en bidragsperiode på 40 år. Disse grupper vil ikke i samme omfang opleve en forbedring af pensionsniveauet, da de allerede har fuldt udbyggede arbejdsmarkedspensioner.

Befolkningens stigende levealder er en udfordring for pensionssystemers bæredygtighed i mange af de lande, vi sammenligner os med. Denne udfordring har vi i Danmark adresseret ved at hæve efterløns- og folkepensionsalderen og fremover gøre den bestemt af udviklingen i levealderen. Dette medvirker til, at det danske pensionssystem i 2015 har den højeste bæredygtighedsscore i verden på det før omtalte pensionsindeks fra Mercer. Bæredygtighed er vigtig og er en stor styrke for systemet på langt sigt.

På trods af styrkerne har pensionssystemet to svagheder, som potentielt kan undergrave systemet, dels "samspilsproblemet", dels en betydelig "restgruppe", der hverken har arbejdsmarkedspension eller individuel opsparing af betydning.

Centralt i en eventuelt kommende pensionsreform er, at vi fastholder de store styrker, som det danske system allerede i dag besidder, samtidig med at vi løser de to afgørende udfordringer.

2. Ældre Sagens forslag til en pensionsreform

Baggrund - udfordringerne

- **Samspilsproblemet er for stort**

Et "samspil" mellem sociale ydelser og anden indkomst er ikke i sig selv et problem – det er faktisk en logisk konsekvens af indkomstregulering ("behovsmålretning") af sociale ydelser, som de fleste danskere finder rimelig, og som statsfinansielt er langt billigere end at give en identisk, høj folkepension til alle uanset indkomstforhold. Men i det danske pensionssystem har samspillet antaget en karakter, så en meget stor del af især de 50+årige kan forudse, at det med stor sandsynlighed ikke kan betale sig at indbetale til en pensionsordning med løbende udbetaling¹⁶, fordi modregningen i de sociale ydelser – primært ældrecheck og pensionstillæg – bringer den sammensatte marginalskat over topskatten. Mange skatteydere vil med de nuværende regler have mulighed for at opnå højere disponibel indkomst ved at ændre deres opsparing fra fradragsberettiget pensionsopsparing til anden opsparing.

- **Restgruppen forsvinder ikke selv, når arbejdsmarkedspensionerne er fuldt modnede**

Restgruppen af pensionister, der ikke har egen pensionsopsparing, der kan supplere folkepensionen, vil ikke forsvinde, selv om arbejdsmarkedspensionerne vokser. I dag er ca. 75 % af folkepensionisterne helt overvejende afhængige af pension fra det offentlige. Når pensionssystemet er fuldt udbygget, vil ca. 75 % af

¹⁶ Indbetalinger til en pensionsordning med løbende udbetaling er i modsætning til anden (pensions)opsparing fradragsberettiget, dog med et loft over fradraget for indbetaling til ratepension. Udbetalingerne indgår i den personlige indkomst og modregnes i sociale ydelser. I det følgende bruges "pensionsordning" i betydningen "ordninger med løbende udbetaling."

folkepensionisterne få det meste eller en stor del af deres indkomst fra egne pensionsordninger, men 20–25 % vil fortsat være afhængige af offentlige ydelser i stort set samme omfang som i dag, fordi der er en stor gruppe, der over et livsforløb stort set ikke indbetaler til en pensionsordning. Det drejer sig især om selvstændige, overførselsindkomstmottagere og lønmodtagere uden for det organiserede arbejdsmarked

Konsekvenser – hvis problemerne ikke løses

Sampilsproblemet kan underminere grundlaget for den opsparingsbaserede pensionsmodel. Hvis det for en stor del af de erhvervsaktive ikke kan betale sig at indbetale til en fradragsberettiget pensionsordning, er der betydelig risiko for, at opbakningen til arbejdsmarkedspensioner forsvinder. Hvis opsparingen omlægges til andre opsparingstyper, vil den reduktion af de offentlige ydelser, som arbejdsmarkedspensionerne forventes at medføre i fremtiden, også blive mindre. Dermed reduceres den langsigtede økonomiske holdbarhed.

Den økonomiske trykthed for pensionisterne vil imidlertid også blive forringet, hvis livsvarige pensioner fravælges. Den livsvarige pension er den eneste opsparingsform, der *garanterer* en livsvarig indkomst. For at opnå samme *sikkerhed* med anden opsparing skal den samlede opsparing forøges¹⁷.

Hvis den organiserede obligatoriske indbetaling til arbejdsmarkedspension svækkes, er der yderligere en betydelig risiko for, at den ikke erstattes af anden opsparing. Dermed vil der ikke alene blive tale om, at den økonomiske holdbarhed forringes, men også at fremtidige pensionister får dårligere økonomi.

Restgruppen vil i fremtiden fremstå som en særskilt gruppe med markant lavere indkomst end den øvrige pensionistgruppe, i modsætning til i dag, hvor egne pensionsordninger kun spiller en mindre rolle for hovedparten af pensionisterne.

Udover de økonomiske problemer for restgruppen vil den store forskel i indkomst potentielt skabe spændinger, der ikke kendes i dag. Flertallet med gode supplerende pensioner vil evt. kunne stille spørgsmålstegn ved rimeligheden af "høje" ydelser (herunder folkepensionen) til pensionister, der ikke selv har sparet op. Men det vil være nødvendigt at opretholde samme niveau som i dag for folkepensionen og de sociale ydelser, hvis man ikke vil acceptere egentligt økonomisk fattige pensionister. Samtidig vil relativt høje ydelser til personer uden opsparing være et incitament til at fravælge pensionsopsparing, fordi det ofte ikke vil kunne

¹⁷ I det omfang den livsvarige pension omlægges til aldersopsparing, der ikke – efter gældende regler – giver samme samspilsproblemer som en pension med løbende udbetalinger, reduceres opsparingsbehovet for at nå en given udbetaling, men den enkeltes risiko for at løbe tør for penge stiger, hvis opsparingen tilpasses en "gennemsnitlig levetid". Hvis opsparingen tilrettelægges med henblik på også at dække lange liv – uden den risikoudligning, der ligger i en livrente - skal den enkeltes opsparing øges, hvilket vil betyde gennemsnitlig større "arv" til efterladte.

betale sig at foretage en mindre pensionsopsparing. Dermed er en løsning for restgruppen også en del af en løsning af samspilsproblemet. Endvidere reducerer eksistensen af restgruppen den aflastning af de offentlige ydelser, som pensionssystemet ellers bidrager til.

Ældre Sagens forslag

Pensionssystemet skal tilgodesee mange forskellige hensyn, både sociale, pensionsmæssige, nationaløkonomiske og statsfinansielle. Pensionssystemets nuværende udformning afspejler mange forskellige afvejsninger, der er foretaget gennem tiden. Ældre Sagen vurderer, at der næppe findes en optimal løsning, der tilgodeser alle hensyn, men efter vores opfattelse er det muligt – og nødvendigt – at pensionssystemet justeres i retning af en bedre balance end i dag.

Samtidig må en reform tage udgangspunkt i det system, der allerede er opbygget, og respektere de forudsætninger, det nuværende pensionssystem hviler på. Herunder er det vigtigt at tage hensyn til den nuværende "målretning" i de enkelte søjler. Hvis balancen mellem søjlerne ændres, kan det også ændre på systemets mulighed for at beskytte mod fattigdom.

Ældre Sagen foreslår, at der sættes ind på to områder; for det første skal restgruppen, der er helt afhængig af sociale ydelser, løftes op på et højere indkomstniveau (og dermed forsvinde) ved at sikre, at **alle** danskere har en pensionsordning, der supplerer folkepensionen. For det andet skal samspilsproblemet reduceres for den store "midtergruppe", der i dag må se, at en del af deres pensionsopsparing er en dårlig investering sammenlignet med alternative opsparingsformer, fordi der sker modregning i først og fremmest folkepensionens pensionstillæg.

Restgruppeproblemet løses – supplerende pension til alle

Restgruppeproblemet skal løses ved at sikre, at alle danskere har en pensionsordning til supplement af folkepensionen. Dermed vil en række sociale ydelser, som supplerer folkepensionen, på langt sigt blive gjort overflødige, således at pensionssystemet forenkles, og der vil ikke længere være samspilsproblemer i forhold til ældrecheck, varmetillæg, helbredstillæg mm., fordi alle folkepensionister efterhånden vil "vokse ud af" de supplerende ydelser til folkepensionen udover boligydelsen.¹⁸

Den nye foreslåede supplerende pensionsordning skal være af en sådan størrelse, at den sikrer et økonomisk løft for alle i restgruppen. Det betyder, at udbetalingen i den fuldt udbyggede ordning skal være på ca. 67.500 kr.¹⁹, svarende til den grænse, hvor ældrecheck og helbredstillæg mv. bortfalder. Ældre Sagen skønner, at det vil forudsætte et årligt

¹⁸ Efter Ældre Sagens opfattelse har boligydelsen karakter af behovsbestemt forsikring, der udløses af mere uforudsigelige begivenheder, fx en ægtefælles død. Derfor er boligydelsen ikke en del af samspilsproblemet på samme måde som pensionstillæg og ældrecheck, hvor modregningen af den private pension let kan forudses og indregnes i "afkastet" på samme måde som indkomstskat.

¹⁹ (2015 pl-niveau).

pensionsbidrag²⁰ på ca. 20.000 kr. i 2015-lønniveau. Det ville f.eks. svare til en 6-dobling af det nuværende ATP-bidrag – forudsat at der er tale om en ren alderspension uden omkostninger.²¹

Staten skal yde et væsentligt bidrag til finansiering af "opsparingen" for den økonomisk dårligt stillede del af restgruppen – først og fremmest overførselsindkomstmodtagerne. Dels har gruppen ikke en indkomst, der gør det muligt at foretage den fornødne opsparing, dels vil en meget stor del af udbetalingen fra pensionsordningen blot erstatte de sociale ydelser, der bliver overflødige, når alle pensionister har en pensionsordning.

Kravet om en årlig pensionsopsparing på mindst 20.000 kr. vil dog ikke kun gælde overførselsindkomstmodtagere, men også de erhvervsaktive, der ikke allerede indbetaler tilstrækkeligt til en pensionsordning²², men som i øvrigt har en indkomst på niveau med de, der allerede bidrager til en pensionsordning.

Den tvungne pensionsordning vil reducere forbrugsmulighederne for en del, der ikke sparer op i dag, men det er efter Ældre Sagens opfattelse nødvendigt for at sikre, at de, der allerede sparer op i en pensionsordning, har incitament til at fortsætte med at gøre det. Den tvungne pensionsordning for restgruppen vil forhindre "gratister".

Pensionsopsparingen for restgruppen vil i opbygningsfasen belaste statsfinanserne, dels i form af skattefradrag for de erhvervsaktive, der ikke tidligere har betalt pensionsbidrag, dels med statens bidrag for de personer, hvor staten – helt eller delvist - skal betale bidraget.

Selv om statsfinanserne på langt sigt er holdbare, kan EU's og budgetlovens krav til underskuddet og statsgældens størrelse give problemer i opbygningsfasen, hvis pensionen for restgruppen organiseres som en traditionel opsparingsbaseret pensionsordning, og hvis man ikke – som bl.a. vismændene har foreslået - vil se mere lempeligt på de kortsigtede balancekrav.

Dette problem kan løses ved, at pensionsordningen for restgruppen helt eller delvist opbygges som en NDC-ordning (Notional Defined Contribution). NDC-ordningen er aktuarmæssigt opbygget, men bidragene opspares ikke. De indgår i stedet i statsbudgettet, mod at staten påtager sig den tilsvarende fremtidige pensionsforpligtelse.²³

²⁰ I princippet skal bidraget være på mindst 20.000 kr. om året. For modtagere af invalidepension, der er omfattet af en arbejdsmarkedspension eller anden ordning, der sikrer, at der optjenes pensionsret på samme måde, som hvis der var indbetalt bidrag. Her skal der findes en løsning, så der ikke indbetales "dobbeltbidrag", og der ikke skabes en nyt "samspilsproblem".

²¹ I beregningen er der forudsat en vækstkorrigeret realrente på 1 %. I ATP-ordningen er der lave omkostninger, og der er en mindre risikodækning udover alderspensionen.

²² En tilstrækkelig pension er en pensionsordning, der sikrer en årlig livsvarig udbetaling på 67.500 kr., der kan reguleres i takt med lønudviklingen.

²³ Se det følgende afsnit om en NDC-ordning.

Sampilsproblemet skal reduceres

Samspilsproblemet skal reduceres for at bevare incitamentet til pensionsopsparing. For en stadig større del af pensionisterne vil det især være aftrapningen af pensionstillægget, der gør indbetaling til en pensionsordning ufordelagtig. Ældre Sagen foreslår derfor, at aftrapningen af pensionstillægget halveres.

Aftrapningen af pensionstillægget er den del af samspilsproblemet, der er lettest at forudse og medtage i den enkelte borgers beregning af, "hvad der kan betale sig". Dermed er det netop dette element, der påvirker opsparingsadfærden mest i negativ retning. Modningen af arbejdsmarkedspensionerne vil i de kommende år betyde, at stadig flere har en arbejdsmarkedspension, der medfører reduktion af pensionstillægget.

Ældre Sagen skønner, at en halvering af aftrapningen vil være tilstrækkelig til at sikre, at der ikke opstår pres for at afskaffe "obligatoriske" bidrag til pensionsordninger, især når der samtidig er indført en obligatorisk minimumsindbetaling for alle.²⁴

Andre hensyn i pensionssystemet

Udover de to ovennævnte grundlæggende ændringer finder Ældre Sagen, at der skal stilles krav til udformningen af markedsrentebaserede arbejdsmarkedspensioner om at tilstræbe en stabil pensionsudbetaling med henblik på at mindske variationer i pensionsudbetalingen fra år til år.

Overgangen til markedsrentebaseret pension vil alt andet lige øge sandsynligheden for, at pensioner under udbetaling bliver mere usikre end i et regime med garanterede ydelser. Mange pensionsordninger søger allerede at sikre en stabil pension fx ved at ændre porteføljesammensætningen for pensioner under udbetaling og ved at indbygge individuelle reserver til udligning af kursudsving.

Når samspilsproblemet reduceres, reducerer det også den risikoudligning, der ligger i, at fald i den private pension, som følge af f.eks. store fald på aktiemarkedet, delvist kompenseres af modgående stigninger i de sociale ydelser. Det bør der tages hensyn til ved udformningen af arbejdsmarkedspensionerne.

Herudover bør der lægges vægt på ikke at skabe usikkerhed for de nuværende pensionister. Selv om de nuværende pensionister ikke kan ændre deres pensionsopsparing og derfor ikke kan undgå evt. samspilsproblemer, er det vigtigt, at en reform, der tilsigter at styrke (eller

²⁴ Samspilsproblemet er størst for indbetalinger til ordninger med løbende udbetaling, der foretages tæt på pensionsalderen, fordi fordelene ved den lave løbende beskatning af afkast i pensionsordninger (pensionsafkastskat) over en længere periode kan opveje, at den sammensatte skat ved udbetalingen er høj. Derfor kunne det overvejes, at målrette en løsning mod den pensionsopsparing, der foretages tæt på pensionsalderen. Efter Ældre Sagen opfattelse kan en sådan model gøre det i forvejen svært gennemskuelige pensionssystem endnu mere kompliceret.

bevare) incitamentet til at indbetale til en pensionsordning, ikke skaber usikkerhed om økonomien for de nuværende pensionister.

En pensionsreform skal derfor hvile på en bred politisk enighed og indføres med passende varslingsfrist.

3. Beskrivelse af Notional Defined Contribution-ordning (NDC)

Pensionsordning for restgruppen som Notional Defined Contribution-ordning (NDC)

Efter Ældre Sagens opfattelse bør det overvejes at organisere pensionsordningen for restgruppen som en NDC-ordning, hvis opbygningen af en traditionel opsparingsbaseret ordning på kort sigt belaster statsfinanserne mere end ønsket, jf. "hængekøjen" i nedenstående figur, der viser, at det offentlige underskud i en årrække vil overstige både grænsen i budgetloven og i forhold til EU-reglerne, selv ved det nuværende niveau for pensionsopsparing. Men der kan også være andre fordele ved en NDC-ordning.

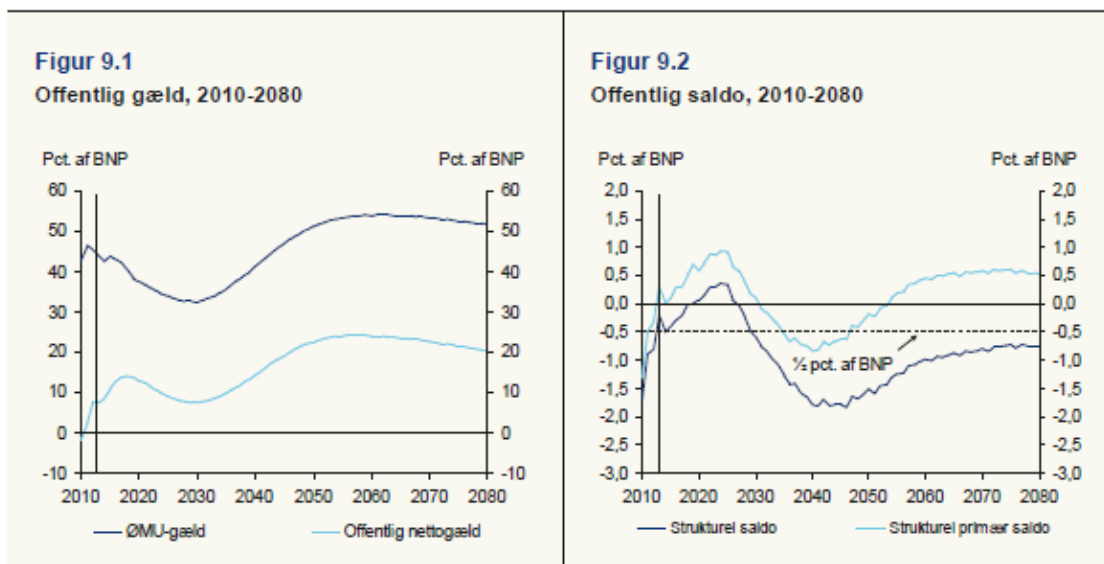
NDC-ordningen gør ikke hængekøjen dybere

Selv om de offentlige finanser er holdbare på langt sigt, viser alle fremskrivninger, at der i en periode mellem ca. 2030 og 2050 vil være et underskud på de offentlige finanser, den såkaldte "hængekøje". Det er et problem både i relation til EU's krav og i forhold til budgetloven, jf. nedenstående figur.

Det Økonomiske Råd har argumenteret for, at problemerne med EU's og budgetlovens krav til den offentlige saldo er af juridisk og politisk karakter og ikke udtryk for økonomiske balanceproblemer.²⁵ For at undgå yderligere belastning i forhold til disse krav til balancen på de offentlige finanser, kan en NDC-ordning være en metode til at øge andelen af befolkningen, der har en pensionsordning udover folkepensionen og ATP, uden at det gør hængekøjen dybere.

²⁵ Jf. Det Økonomiske Råds rapport forår 2015, side 172-73.

Hængekøjen ifølge Finansredegørelse 2014



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ved indførelsen af en traditionel opsparingsbaseret pension sker der på kort sigt en forringelse af den offentlige saldo. Det skyldes, at de forøgede indbetalinger til pension er fradragsberettigede,²⁶ således at skatteindtægterne falder på kort sigt. I det omfang opsparingen forøges ved indførelsen af nye pensionsordninger, sker der også et fald i forbruget. På længere sigt forbedres de offentlige finanser, dels fordi udbetalingerne beskattes²⁷, dels fordi højere private pensionsudbetalinger medfører lavere sociale ydelser.²⁸

²⁶ Det forudsættes, at ”pensionsordningen” er en ordning med løbende livsvarig udbetaling, hvor indbetalingerne efter gældende regler er fradragsberettigede. Hvis det offentlige yderligere helt eller delvist betaler bidraget for overførselsindkomstmottagerne, vil indbetaling af bidrag til en pensionsordning yderligere belaste budgettet.

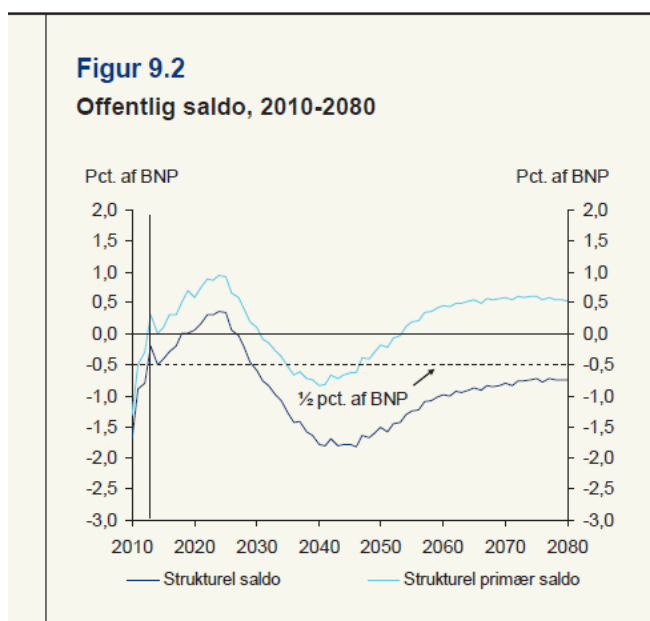
²⁷ Jf. Finansredegørelse 2014, der viser at skatten af pensionsudbetalinger i dag overstiger fradraget ved indbetaling.

NDC-ordningen er en pay-as-you-go ordning ligesom folkepensionen.²⁹ Derfor belaster den ikke de offentlige finanser på kort sigt. Tværtimod vil indbetalte bidrag forbedre den offentlige saldo på kort sigt, men på lang sigt forringes den offentlige saldo. NDC-ordningen kan derfor være en metode til at forskyde belastningen ved indførelsen af en ny pensionsordning til et tidspunkt, hvor der er bedre plads i det offentlige budget.

Grundprincipper i NDC

En **N**otional **D**efined **C**ontribution ordning er en pensionsordning, der i princippet fungerer ligesom en traditionel bidragsdefineret pensionsordning. NDC-ordningen bygger lige som den bidragsdefinerede pensionsordning på en aktuarmæssig sammenhæng mellem bidrag og pension. Til forskel fra den "normale" bidragsdefinerede ordning opspares de indbetalte bidrag ikke. Det betyder, at der ikke er en formue, der danner sikkerhed for den fremtidige pensionsudbetaling, og afkastet af den opsparede formue påvirker ikke størrelsen af NDC-pensionen. I stedet fastsætter staten et afkast, og staten indestår for, at pensionen udbetales, dvs. at opsparingen er "notional" (fiktiv).

Hvis NDC-ordningen sammenholdes med en traditionel garanteret pension i en pensionsordning, er ligheden klar. I den traditionelle pensionsordning bliver medlemmet garanteret en pension baseret på en grundlagsrente på fx 4,5 %, der danner grundlag for pensionstilsagnet. Til forskel fra NDC-ordningen kan den traditionelle ordning gå fallit, hvis



²⁸ Påvirkningen af holdbarheden afhænger af, i hvilket omfang pensionsopsparingen er subsidieret, og af hvordan indførelsen af pensionsordninger påvirker udviklingen i BNP.

²⁹ NDC-ordningen adskiller sig dog fra folkepensionen ved, at der er en aktuarmæssig sammenhæng mellem bidrag og pension.

afkastet over en længere periode ikke svarer til grundlagsrenten, men på den anden side kan pensionen også blive højere end garanteret, hvis afkastet er højere end grundlagsrenten, således at der kan tilskrives bonus.

I NDC-ordningen erstattes usikkerheden om afkast af finansielle og fysiske aktiver af usikkerhed om statens betalingsevne og betalingsvilje.

NDC-ordninger i andre lande

NDC-pensionen er især blevet udviklet i Sverige, hvor det offentlige pensionssystem efter et grundigt udredningsarbejde blev omlagt til en NDC-ordning.³⁰

Siden er NDC-ordninger blevet indført i en række andre lande. Fælles for disse lande er, at NDC-ordningen er blevet indført i en situation, hvor det var klart, at det eksisterende offentlige pensionssystem ikke var holdbart på længere sigt i lyset af de demografiske ændringer.

De nye NDC-ordninger har erstattet de hidtidige offentlige pensionsordninger, der også var af pay-as-you-go typen, baseret på bidrag fra erhvervsaktive og arbejdsgivere, men uden nogen snæver aktuarmæssig sammenhæng mellem bidrag og pensionsløfte.

En NDC-ordning for restgruppen i Danmark

Den NDC-ordning, Ældre Sagen foreslår, har et langt mere begrænset omfang end de NDC-ordninger, der er indført i andre lande. Ældre Sagen foreslår **kun** en NDC-ordning for den del af befolkningen, der er i den erhvervsaktive alder, men som ikke i forvejen har en "tilstrækkelig" pensionsordning, fx en arbejdsmarkedspension.

- NDC-ordningen omfatter kun en mindre del af befolkningen – restgruppen, der ikke allerede har – eller vælger at få – en pensionsordning.
- NDC-ordningen erstatter ikke den eksisterende offentlige pension (folkepensionen), men supplerer den ligesom arbejdsmarkedspensionerne.
- NDC-ordningen skal være simpel for at sikre tilliden, men der skal tages hensyn til, at den i betydeligt omfang erstatter sociale ydelser.

³⁰ Før omlægningen bestod den offentlige pension dels af en folkepension, dels af en Almen TillægsPension, der var baseret på, at alle erhvervsaktive indbetalte bidrag, der dels blev brugt til at finansiere løbende pensionsudbetalinger, dels blev opsparet i en "bufferfond". Der var ikke nogen snæver aktuarmæssig sammenhæng mellem de indbetalte bidrag og den udbetalte pension. Systemet favoriserede personer med relativt høj løn, men forholdsvis kort erhvervskarriere. Selv om pensionen var finansieret ved bidrag, og der blev opbygget en fond, var det i 90'erne klart, at pensionssystemet ikke var finansielt bæredygtigt. Det nye pensionssystem bygger på en garantipension, der sikrer en minimumspension, og en indkomstpension, der er baseret på bidrag, der omsættes til pensionsret på aktuarmæssig basis. For at sikre den finansielle bæredygtighed er der indført en reguleringsmekanisme, der automatisk sænker såvel optjent pensionsret, som pensioner under udbetaling (bremsen).

Da det danske pensionssystem ikke udgør noget problem i forhold til den langsigtede finansielle holdbarhed, og da den foreslåede NDC-ordning kun er af begrænset omfang, er der ikke behov for en "stabiliseringsmekanisme", som det fx kendes fra Sverige.

Da pensionen skal erstatte erhvervsindkomst, er det nærliggende at fastsætte reguleringen af den optjente pension til lønudviklingen. Det vil sikre, at pensionsindkomsten udvikler sig i takt med indkomsten for de erhvervsaktive. I de fleste pensionsordninger antages det imidlertid, at der opnås et afkast af finansielle aktiver, der er højere end lønudviklingen, dvs. at NDC-ordningen vil fremstå som "dårligere" end en traditionel arbejdsmarkedspension.

Ældre Sagen foreslår derfor, at optjent pensionsret og pension under udbetaling, reguleres med det højeste af afkastet af ATP's formue (efter fradrag af PAL) og lønudviklingen. Det er stadig en relativt enkel formel, der vil give restgruppeordningens medlemmer samme gevinst, som hvis der var foretaget en egentlig opsparing og på den anden side også beskytter gruppen mod store fald i det finansielle afkast, ud fra den betragtning, at den delvist erstatter sociale ydelser til pensionister med lav indkomst.

Andre fordele ved NDC

Baggrunden for at foreslå pensionsordningen for restgruppen organiseret som en NDC-ordning er ønsket om at reducere belastningen af den offentlige saldo i opbygningsfasen, der vil falde sammen med det tidspunkt, hvor "hængekøjen" er dybest.

Der kan imidlertid også være andre grunde til at overveje NDC-modellen:

NDC-ordningen er billig i administration

NDC-ordningen kan organiseres med meget lave administrationsomkostninger.

Da der ikke er nogen formue, er der heller ikke udgifter til formueadministration. Det giver en besparelse, der reducerer det nødvendige bidrag.

Optrækningsbidrag til en pensionsordning for restgruppen kan være krævende, hvis den skal bygge på indbetalte bidrag til en eller flere pensionsforvaltere, og der skal tages stilling til, hvad der skal ske, hvis det forventede bidrag ikke indbetales. I en opsparingsbaseret ordning kan der ikke optjenes pension, hvis der ikke er indbetalt bidrag. I ATP "løses" problemet med manglende bidrag fra en arbejdsgiver, der skulle have betalt bidrag for en lønmodtager, ved at kollektivet dækker det bidrag, som arbejdsgiveren skulle have indbetalt, hvorefter ATP søger at inddrive restancen.

I en ordning, der dækker hele restgruppen, vil det formodentlig være ret belastende for kollektivet af "restgruppepersoner" at skulle dække manglende bidrag, og hvis det manglende bidrag ikke godskrives den enkelte – uanset om det er betalt – vil pensionsudbetalingen til sin tid være utilstrækkelig, når de supplerende sociale ydelser er afskaffet. Dvs. der skal være en finansiering af manglende bidrag.

I NDC-ordningen kan man godskrive bidraget, uanset om det er betalt, og herefter opkræve bidraget fx som en del af restskatten. Bidragsopkrævningen kan fx organiseres som opkrævningen af SP-bidraget. Med den forskel, at det er et begrænset antal, der skal betale, og at en stor del af "bidragsbetalerne" vil være overførselsindkomstmodtagere, der ikke betalte SP-bidrag.

NDC-ordningen er ikke en konkurrent til arbejdsmarkedspensionerne

Den foreslåede restgruppepension er ikke en konkurrent til arbejdsmarkedspensionerne, fordi bidraget typisk ikke vil give en pension af samme størrelse som en arbejdsmarkedspension med et bidrag på 12 % af lønnen, og fordi restgruppepensionen kun er tænkt som en alderspension uden supplerende risikodækninger.

Hvis ordningen organiseres som en NDC-ordning, vil det tydeligt understrege, at restgruppepensionen ikke er en konkurrent til arbejdsmarkedspensionen, men et "sikkerhedsnet" for de, der ikke har en arbejdsmarkedspension eller anden tilsvarende pensionsordning.

Der vil ikke kunne opstilles sammenligninger af omkostninger og afkast mellem restgruppeordningen og arbejdsmarkedspensioner, og der kan ikke spekuleres i, hvilken ordning der er bedst.

Samspil mellem arbejdsmarkedspensioner og restgruppeordning

Det er klart, at der må være et samspil mellem arbejdsmarkedspensionerne og restgruppeordningen, fordi en meget stor del af "restgruppen" består af personer, der har betalt bidrag til en pensionsordning, men bare har gjort det i for korte perioder til, at det giver grundlag for en tilstrækkelig pension.

I eksisterende pensionsordninger er der allerede regler for overførsel af pension mellem ordningerne i forbindelse med jobskifte, og der er også (frivillige) bestræbelser for at samle "klatpensioner". Der er imidlertid stadig mange ordninger, der har medlemmer, der ikke er aktivt bidragsbetalende, og der er ordninger, der tvangsudbetaler små pensioner, frem for at lade dem spise op af omkostninger.

Ved indførelse af en restgruppeordning vil disse problemer også findes i relation til denne og arbejdsmarkedspensionerne. Hvis der er tale om en opsparingsbaseret ordning, og det skal være muligt at samle ordninger, vil der blive tale om overførsel af opsparede midler "frem og tilbage" mange gange i løbet af en erhvervskarriere med dertil hørende opgørelse af "depotværdi" mv.

Denne overførsel vil også kunne fungere med en NDC-ordning, og NDC-ordningen vil kunne fungere som "pensionshotel" for små pensioner. Hvis medlemmet opnår fast tilknytning til arbejdsmarkedet, kan opsparingen i restgruppeordningen indgå i arbejdsmarkedspensionen. Hvis medlemmet ikke opnår fast tilknytning til arbejdsmarkedet, vil restgruppepensionen blive suppleret med de bidrag, som er indbetalt til andre pensionsordninger, frem for at disse enten udbetales før pensioneringen eller spises op af omkostninger.

NDC sammenlignet med andre pensionsordninger

NDC-ordningen har både lighedspunkter med opsparingsbaserede ordninger og med pay-as-you-go ordninger.

NDC-ordningen kan måske virke mindre "sikker" end en opsparingsbaseret ordning, fordi der ikke er nogen opsparing som sikkerhed.

Den svenske NDC-ordning har f.eks. en "bremse", der kan ses som en – helt formaliseret – reduktion af pensionen i forhold til den generelle reguleringsmekanisme, hvorefter optjent pensionsret og pension skal følge lønudviklingen.

Hvis reguleringsmekanismen er kompliceret, kan det være svært for borgerne at gennemskue, hvordan deres pension reguleres.

Det kan imødegås ved at fastlægge en enkel og transparent reguleringsmekanisme, så det er synligt og forståeligt for borgerne, hvordan systemet fungerer. Derudover må det konstateres, at heller ikke opsparingsbaserede pensioner nødvendigvis er "sikre". Indførelsen af realrenteafgiften i 1983/84 ændrede væsentligt på det fremtidige afkast af pensionsopsparing, og senest er PAL-skatten blevet hævet fra 15 % til 15,3 %, ligesom det er muligt at beskatte pensionsudbetalinger hårdere, fx med pensionsudligningsskat eller ved modregning i offentlige ydelser jf. fx indførelsen af modregning i efterlønnen.

I andre lande er det sket, at aktiverne fra obligatoriske pensionsordninger er blevet overført til den offentlige pay-as-you-go ordning (mod løfte om tilsvarende pension), eller at aktiverne er faldet voldsomt i værdi, fordi de var placeret i statsobligationer.

Sammenlignet med de bidragsfinansierede pay-as-you-go ordninger, der har været almindelige i de europæiske lande, er NDC-ordningen typisk set som en sikring af rettighederne, fordi det har været endnu lettere at "pille" ved reguleringen i de eksisterende ordninger, hvilket hyppigt er gjort og stadig bliver gjort for at skabe bedre finansiel balance.

Sammenlignet med de pay-as-you-go ordninger, vi allerede har i Danmark, folke- og førtidspension og tjenestemandspension, er en NDC-ordning næppe mere udsat. Fx blev reguleringen af de sociale pensioner³¹ reduceret fra satsregulering til en lavere sats i en periode ved 2012-skattereformen. Og i 1982 blev indført indtægtsregulering af grundbeløbet ved (stor) arbejdsindkomst.

Tjenestemandspensionen har heller ikke været immun over for ændringer, fx indførelsen af samordningsfradrag og reduktion af pensionen til 57 % af den pensionsgivende løn i forbindelse med afskaffelsen af samordningsfradraget.

³¹ For folkepensionens vedkommende rammer den reducerede regulering dog reelt kun de folkepensionister, der ikke modtager pensionstillæg.

Hovedtræk af forskellige typer pensionsordninger

	Bidrag	Sammenhæng mellem bidrag og pension	Sammenhæng mellem afkast og pension	Omfordelende	Finansiell balance
Folkepension	nej	nej	nej	ja	nej
Traditionel bi-dragsbaseret pay-as-you-go	ja	ja, men ikke aktuarmæssigt	nej	ja	nej
Tjenestemandspension	nej (kun på Finansloven)	nej	nej	nej (pension afhænger af slutløn, så "karriere" belønnes)	nej
Social Pensionsfond	ja, men ikke individualiseret regnskab med bidrag	nej	nej	ja (i det omfang foden er anvendt til at forhøje sociale ydelser)	nej
NDC Sverige	ja	ja	nej (undtagen afkast af AP-fonde)	nej (lidt for arbejdsgiverbidrag af høje indkomster)	ja ("bremse", der nedsætter pension)
Foreslået NDC i Danmark (for personer uden tilstrækkelig pensionsordning)	ja	ja	nej	nej	nej
Opsparingsbaseret ordning – med markedsrente	ja	ja	ja	nej	ja
Opsparingsbaseret ordning – med ydelsesgaranti	ja	ja	ja	nej	ja (forudsat grundlaget er "forsigtigt")