

De offentlige pensionsforpligtelser til efterlønsordning og tjenestemandspension falder

Af Andreas Jensen

Danskerne bliver ældre og ældre og derfor er der fokus på de pensionsforpligtelser, som det offentlige har til borgerne. Pensionsforpligtelserne måler de samlede fremtidige udgifter til pension.

De offentlige pensionsforpligtelser til efterløn og tjenestemandspension er reduceret over de seneste år og forventes at formindskes yderligere.

Opgørelserne af pensionsforpligtelser indgår som del af et fælleseuropæisk initiativ, men landenes forskellige indretninger af pensionssystemerne gør sammenligninger vanskelige.

Analysens hovedkonklusioner:

- Den danske stat har pensionsforpligtelser til efterlønsordningen og tjenestemandspension til en samlet værdi på 672 mia. kr., hvilket svarer til 33 pct. af BNP.
- Opgjort i 2016-priser er forpligtelserne til efterløn faldet fra 135 mia. i 2011 til 80 mia. i 2016. Faldet skyldes blandt andet, at antallet af personer, der indbetaler til ordningen, er faldet med næsten 60 pct., efter det i 2012 blev muligt at få tilbagebetalt efterlønsbidrag skattefrit.
- Den samlede forpligtelse til tjenestemandspension er faldet fra 611 mia. kr. i 2014 til 592 mia. kr. i 2016. Selvom udgiften til pensionerede tjenestemænd er stigende, bliver det mere end modsvaret af lavere fremtidige udgifter som følge af en lavere tilgang af nye tjenestemænd.
- De danske ikke-offentlige pensionsrettigheder på 480.000 kr. per indbygger består af arbejdsmarkedspensioner, og er i høj grad bidragsdefinerede.

Pensionsforpligtelser til efterløn og tjenestemandspension

Den danske stat har pensionsforpligtelser til efterlønsordningen og tjenestemandspension til en samlet værdi på 672 mia. kr. Beløbet svarer til 33 pct. af BNP. De offentlige pensionsforpligtelser måler omfanget af alle de fremtidige pensionsydelser, hvor det offentlige står med det endelige ansvar for udbetaling. Ydelserne finansieres løbende over skatten, men de kan i større eller mindre grad være finansieret med andre bidrag, som det fx er tilfældet for efterlønsordningen. Pensionsforpligtelser modsvares af pensionsrettigheder for borgerne – se nærmere i boks 1.

Modellen til opgørelse af pensionsforpligtelser til både tjenestemandspension og efterlønnen benytter sig af princippet om til dato optjente rettigheder. For tjenestemandspensioner betyder det, at værdien af pensionen for en aktiv tjenestemand kun opgøres frem til opgørelsestidspunktet, og at der ikke gøres forudsigelser om fremtidig pensionsoptjening baseret på anciennitet. Når en aktiv tjenestemand nærmer sig pensionsalderen, nærmer pensionsrettigheden sig værdien for en pensioneret tjenestemand. For efterlønsordningen dækker forpligtelsen til indbetaler af efterløn, typisk i alderen 30-59, kun tilbagebetaling af efterlønsbidraget. Når efterlønsbidragsbetaleren modtager efterlønsbevis, typisk som 60-årig, erstattes pensionsforpligtelsen fra mulig tilbagebetaling af indbetalinger med pensionsforpligtelsen til fremtidige efterlønsydelser eller skattefripræmie.

Opgørelsen af pensionsforpligtelser indgår som del af et fælleseuropæisk initiativ. Landenes forskellige indretninger af pensionssystemerne gør imidlertid sammenligninger meget vanskelige. Fx er folkepensionen teknisk set social bistand, og derfor ikke medregnet som pensionsforpligtelse. I forbindelse med opgørelsen af de offentlige pensionsforpligtelser er også de ikke-offentlige pensionsforpligtelser opgjort.

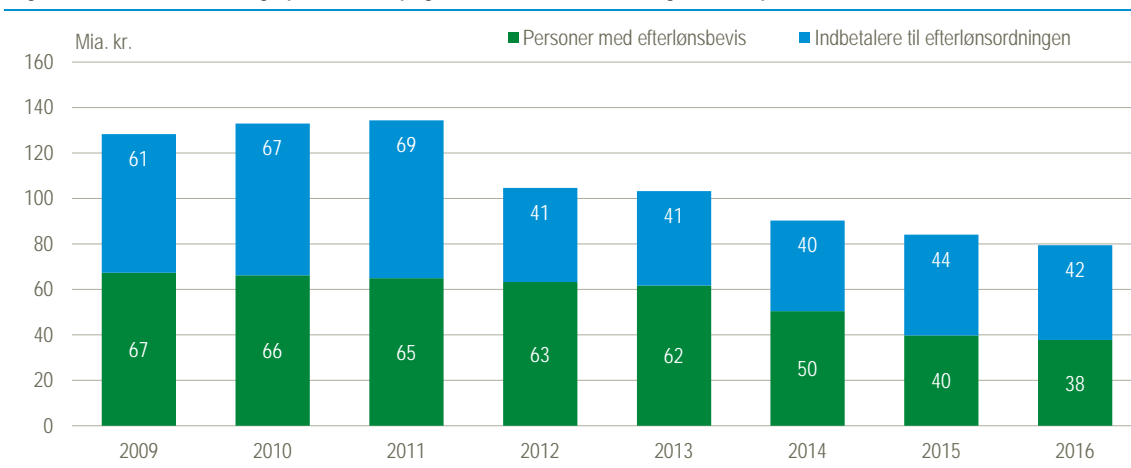
Fald i pensionsforpligtelse til efterlønnen

Efterlønsordningen giver mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet 3-5 år inden folkepensionsalderen og modtage dagpenge i perioden. Siden 1997 har man skullet indbetale et månedligt efterlønsbidrag for at være en del af ordningen. Ved efterlønsalderen modtager man et efterlønsbevis, og man har mulighed for at gå på efterløn

Forpligtelserne til efterlønsordningen udgør 80 mia. kr. De 80 mia. kr. kan forstås som det engangsbetalt, det offentlige skulle betale for at kompensere alle indbetalinger til efterlønsordningen og samtidig opfylde forpligtelsen til medlemmer af efterlønsordningen, som allerede har modtaget et efterlønsbevis.

Efterlønsordningen har gennemgået markante forandringer siden ordningen blev indført i 1979. Danmarks Statistik har data for pensionsforpligtelsen til efterlønsordningen tilbage til 2009, som kan bidrage til at vise effekten af de politiske ændringer af efterlønsordningen.

Figur 1 Udvikling i pensionsforpligtelsen til efterlønsordningen. 2016-priser



Anm.: Tallene er indekseret ud fra forbrugerprisindekset.

Figur 1 viser udviklingen i pensionsforpligtelsen til efterlønsordningen siden 2009. Den samlede forpligtelse er delt i to. Den ene del er forpligtelsen på 42 mia. kr. i 2016 til indbetalerne til efterlønsordningen, der har mulighed for at trække indbetalingerne ud og få dem indsat på en pensionsopsparing. Den anden del er forpligtelsen på 38 mia. kr. i 2016 til indehaverne af et efterlønsbevis, som allerede er på efterløn eller har mulighed for at gå på efterløn med det samme.

Forpligtelsen på 80 mia. kr. i 2016 er forholdsvis lav i forhold til forpligtelsen i 2011, der udgjorde 135 mia. kr. På bare et år fra slutningen af 2011 til slutningen af 2012 faldt værdien af efterlønsforpligtelsen med omkring 30 mia. kr., hovedsageligt som følge af et fald på 28 mia. kr. i forpligtelsen overfor indbetalerne til efterlønsordningen jvf. figur 1. Dette fald skyldes, at det i 2012 var muligt at hæve indbetalinger til efterlønsordningen skattefrit, hvilket medførte en ekstraordinær udgift for staten på 28 mia. kr., som direkte nedjusterede pensionsforpligtelsen til bidragsydere¹. I 2011 var der omkring 1 mio. danskere, som indbetalte til efterlønsordningen. I slutningen af 2012 var næsten halvdelen stoppet med at indbetale, så der var omkring 500.000 indbetalere tilbage. Til sammenligning faldt antallet af indbetalere til efterlønsordningen med 400.000 fra 1,5 mio. i 2000 til 1,1 mio. i 2010².

Pensionsforpligtelsen til indbetalerne til efterlønsordningen falder direkte med udbetalingen af efterlønsbidrag i 2012, mens pensionsforpligtelsen til personer med efterlønsbevis ikke ændrer sig synderligt fra 2011 til 2012 jf. figur 1. Tilbagebetalingen af efterlønsbidrag i 2012 vil først påvirke forpligtelsen til folk på efterløn eller med efterlønsbevis flere år efter, når færre går på efterløn. Den samlede effekt på forpligtelsen vil dermed først være fuldt opgjort, når alle generationer, der kunne fravælge efterløn i 2012, når efterlønsalderen. Samlet set stoppede 48 pct. med at betale efterlønsbidrag i 2011-2012, men der er ret stor forskel på andelen alt efter alder. Fx forlod kun 10 pct. af de 55-59 årige efterlønsordningen. Denne gruppe når efterlønsalderen i 2016. Antallet af betalere til efterlønsordningen mv. fremgår af bilag 1.

Også pensionsreformen fra 2011 har betydning for pensionsforpligtelsernes størrelse. I 2015 indgår første generation, som først kan gå på efterløn som 61-årige, i modelberegningen. Pensionsforpligtelsen til efterlønsordningen vil falde yderligere i de kommende år i takt med, at antallet af mulige år på efterløn nedsættes gradvist fra 5 til 3 år som følge af pensionsreformen af 2011. Derudover stiger dagpengesatsen, som ligger til grund for udbetaling af efterløn, mindre fra 2016 til 2023³. I 2018 tilbydes skattefri udbetaling af efterlønsbidrag igen.

Boks 1: Pensionsforpligtelser og pensionsrettigheder

Pensionsrettigheder og pensionsforpligtelser er to sider af samme sag. En pensionsrettighed for borgerne er et tilgodehavende på en modpart - ofte en arbejdsgiver eller et pensionsselskab, som står med en tilsvarende pensionsforpligtelse.

Offentlige pensionsordninger, som finansieres løbende over skatten, har ikke tidligere været en del af nationalregnskabet som en balancepost. Offentlige pensionsforpligtelser udregnes som nutidsværdien af fremtidige forpligtelser. Nutidsværdien er afhængig af antagelser om en diskonteringsrente og fremtidig lønudvikling. Derfor betegnes forpligtelser fra det offentlige som en eventualforpligtelse - forpligtelsen opfyldes kun, hvis visse forudsætninger er opfyldt, og ordningen kan ændres undervejs.

I 2018 er det et lovkrav for alle lande i det europæiske statistiksamarbejde at offentliggøre statistik over de samlede offentlige pensionsforpligtelser for basisåret 2015. Pensionssystemerne i landene er imidlertid så forskellige, at det ikke meningsfyldt er muligt at sammenligne landenes pensionsforpligtelser. Fx er den danske folkepension defineret som social bistand, og er derfor teknisk set ikke en pensionsforpligtelse.

¹ Nedsættelser af pensionsforpligtelsen til efterlønsordningen passer ikke præcis med de faktiske udbetalinger på grund af beregningsmodellens antagelser og usikkerhed. I 2012-priser var faldet i pensionsrettigheder 26 mia. Den ekstraordinære faktiske udgift til efterlønsordningen i 2012 på 28 mia. (i 2012 priser) kan ses på www.dst.dk/da/Statistik/nyt/NytHtml?cid=28233.

² Indeholder ikke personer med bidragsfri perioder. I efterlønsberegningen opjusteres antallet for at tage højde for personer med bidragsfri perioder. Statistikken kan findes på <https://star.dk/da/viden-og-tal/statistik/statistik-om-efterloen/>.

³ Se ændring af lov om satsreguleringsprocent på www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=143300

Fald i forpligtelserne til tjenestemandspensioner

Langt størstedelen af de danske offentlige pensionsforpligtelser stammer fra pensionsforpligtelsen til tjenestemandspensioner på 592 mia. kr. i 2016. Offentligt ansatte, som er ansat på tjenestemandsvilkår, har ret til en pension på op til 57 pct. af slutlønnen efter 37 års tjeneste og pensionen overføres delvist til ægtefælle og børn under 21 ved dødsfald inden pensionsalderen. Tjenestemandspensionsordningen og andre pensionsordninger, hvor udbetalingen er afhængig af slutlønnen, kaldes ydelsesdefinerede ordninger. Sådanne pensionsordninger er ikke så almindelige i Danmark, jf. næste afsnit om ikke-offentlige pensionsforpligtelser

Tabel 1 Tjenestemandspensionsforpligtelsen over tid

	2014	2015	2016
	mia. kr., løbende priser		
Pensionsforpligtelse i alt	611	603	592
Pensionerede	413	419	421
Aktive	176	162	149
Opsatte	22	22	22

Anm.: Opsatte tjenestemænd er tjenestemænd, som har forladt en tjenestemandstilling, men som stadig er på arbejdsmarkedet i en anden stilling.

Tabel 1 viser udviklingen i pensionsforpligtelsen til tjenestemænd fra 2014 til 2016. I perioden 2014-2016 faldt den samlede forpligtelse til tjenestemandspensioner med 19 mia. kr. fra 611 mia. kr. til 592 mia. kr.. Forpligtelsen til pensionerede tjenestemænd steg med 8 mia. kr. over periode, men blev modsvaret af et fald i forpligtelsen til aktive tjenestemænd på 27 mia. kr. over perioden, mens forpligtelsen til opsatte⁴ tjenestemænd forblev nogenlunde uændret.

En af forklaringerne på udviklingen er, at der har været et fald i antallet af aktive tjenestemænd på 16 pct. over perioden – se bilag 2. Faldet i aktive tjenestemænd skyldes, at et større antal personer forlader ordningen - ved pensionering, skift til andet arbejde eller dødsfald - end nye bliver ansat. Tidligere ansatte man tjenestemænd i mange forskellige faggrupper, mens man i dag hovedsageligt ansætter tjenestemænd indenfor politi og militær⁵. Forholdet afspejles også ved, at der er omkring 65.000 personer, som er ansat som tjenestemænd i stat, kommuner og regioner, mens omkring 250.000 er på pension i 2016. Tendensen ser ud til at fortsætte i det korte tidsinterval fra 2014-2016. Det høje antal pensionerede tjenestemænd i forhold til aktive tjenestemænd betyder også, at selvom pensionsforpligtelsen og udgiften til tjenestemandspension i disse år er stigende, så vender udviklingen, når en mindre generation af aktive tjenestemænd pensioneres.

Pensionsforpligtelserne beregnes via løndata for samtlige tjenestemænd i kommunerne, regionerne og staten, som indsættes i en internationalt anerkendt beregningsmodel videreudviklet specielt til at afspejle tjenestemandspensioner i Danmark⁶. Danmarks Statistik har detaljerede individdata til rådighed for tjenestemænd, hvor det blandt andet er muligt at sammenkoble data om deres ægtefæller og børn. Modellen bygger på aktuarprincipper for til dato optjente rettigheder, hvor alle fremtidige pensionsudbetalinger tilbagediskonteres til basisåret. Beregningen er derfor følsom overfor antagelsen om diskonteringsrente - se bilag 2.

Værdien af tjenestemandspensionen for pensionerede tjenestemænd er beregnet til 1,8 mio. kr. per person.

⁴ Opsatte tjenestemænd er tjenestemænd, som har forladt en tjenestemandstilling, men som stadig er på arbejdsmarkedet i en anden stilling.

⁵ Yderligere information om udviklingen i antallet af tjenestemænd findes i Statistikbanken: Aktive tjenestemænd: www.statistikbanken.dk/Tjen01. Pensionerede tjenestemænd: www.statistikbanken.dk/Tjen02. Værdien af optjent pension for aktive tjenestemænd i tjen01 afviger en smule fra summen i denne analyse. Dette skyldes, at man i beregningen til international sammenligning bruger gennemsnitlige karriereforløb, mens man bruger individuelle karriereforløb i tjen0 som bruges til forskerdata, hvor forpligtelsen til hver enkelt tjenestemand er afgørende.

⁶ Se Müller, C., Raffelhüschen, B., & Weddige, O. (2009). Pension obligations of government employer pension schemes and social security pension schemes established in EU countries. Research Center for Generational Contracts, Freiburg University.

De fleste ikke-offentlige pensionsrettigheder i Danmark er bidragsdefinerede

I forbindelse med opgørelsen af offentlige pensionsrettigheder offentliggøres også tal for ikke-offentlige pensionsrettigheder fordelt på pensionstype.

De danske ikke-offentlige pensionsrettigheder er på 2.776 mia. kr. eller omkring 480.000 kr. pr. indbygger⁷. De dækker ATP og overenskomstbaserede arbejdsmarkedspensioner i pensionsselskaber og livsforsikringsselskaber samt firmapensionsordninger⁸. Pensionsrettigheder per indbygger er ikke et udtryk for, hvor meget en 67-årig har til gode ved pensionsalderen, men er et gennemsnit for alle danskere. Oversigten dækker ikke individuelle pensionsopsparinger som fx alderspension via bankerne.

Pensionerne opdeles i bidragsdefinerede pensionsordninger og ydelsesdefinerede pensionsordninger. For bidragsdefinerede pensionsordninger er størrelsen på den endelige pensionsudbetaling direkte afhængig af indbetalinger. ATP og overenskomstmæssige arbejdsmarkedspensioner er et eksempel herpå. For ydelsesdefinerede pensionsordninger er den endelige pensionsudbetaling forudbestemt, fx som en procentsats af lønnen. Tjenestemandspension er et eksempel herpå som tidligere nævnt. Det er interessant at skelne mellem ydelsesdefinerede pensionsordninger og bidragsdefinerede pensionsordninger fordi opsparingen til en ydelsesdefineret pensionsordning ikke nødvendigvis svarer til den lovede udbetaling.

I Danmark er langt størstedelen af de ikke-offentlige pensionsrettigheder bidragsdefinerede, kun firmapensioner er ydelsesdefinerede. Firmapensioner er pensionsordninger som dækker et enkelt firma i stedet for en faggruppe, og disse er stadig mindre udbredte. Kun 1,4 pct. af de samlede ikke-offentlige pensionsrettigheder stammer fra firmapensionsordninger.

Over tid er der sket en gradvis forskydning mod ikke-offentlige pensionsrettigheder i Danmark. Denne udvikling startede allerede ved oprettelsen af ATP i 1964 og senere med indførelsen af overenskomstmæssige arbejdsmarkedspensioner efter fælleserklæringen i 1987. Opsparing i arbejdsmarkedspensioner er stadig under opbygning, og i 2016 modtog halvdelen af landets folkepensionister ingen pensionsindtægter udover folkepensionen og ATP⁹. Opgørelsen af pensionsrettighederne giver kun et øjebliksbillede for et givent år – over tid vil pensionsrettighederne for de ikke-offentlige pensionsordninger øges i opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne.

Det bemærkes, at ikke-offentlige pensionsrettigheder opgøres før skat, og at det offentlige har et skatteprovenu til gode ved udbetaling af arbejdsmarkedspensioner.

Beregningen af pensionsforpligtelser og pensionsrettigheder er et værktøj til at skabe et overblik over pensionsrettigheder og måle effekten af politiske indgreb. Man skal dog være opmærksom på, at kun dele af det danske pensionssystem er belyst i opgørelsen: Pensionsopsparinger, som er optaget på eget initiativ er ikke med i opgørelsen af de ikke-offentlige pensionsrettigheder, og folkepensionen er ikke en del af de offentlige pensionsforpligtelser. Pensionssystemer er skruet vidt forskelligt sammen i forskellige lande, og derfor skal man være varsom med international sammenligning.

⁷ Denne opgørelse bygger på nationalregnskabet. Du kan sammenligne denne nationalregnskabsopgørelse med formuestatistikken på www.statistikbanken.dk/10543.

⁸ www.Statistikbanken.dk/Pensoc dækker kun overenskomstmæssige arbejdsmarkedspensioner i pensionsselskaber og firmapensionsordninger. Adskillelse mellem individuelle pension og arbejdsmarkedspensioner i livsforsikringsselskaber er estimeret.

⁹ ATP Koncernen årsrapport 2016.

Bilag 1 Efterlønsordningen

Tabel 2 Efterlønsordningen. 2015-priser

	2009	2010	2011	2010	2013	2014	2015	2016
Pensionsforpligtelse i mia. kr.	128	133	134	105	103	90	84	80
Antal bidragsydere ¹⁰	1 107 487	1 094 200	1 068 712	559 363	520 287	485 783	464 245	451 974
Antal efterlønsberettigede (60+)	244 863	230 511	218 487	213 184	205 903	183 006	158 655	137 609

Tabel 3 Ændringen i antallet af bidragsydere til efterlønsordningen fordelt på aldersgruppe

Aldersgruppe	Ændring i pct. fra sep. 2011 til sep. 2012
18-29	-63
30-34	-66
35-39	-75
40-44	-72
45-49	-59
50-54	-30
55-59	-9
60-64	10
Total	-48

¹⁰ Ikke inklusiv folk som holder bidragspause, selvom disse er inkluderet i efterlønsberegningen.

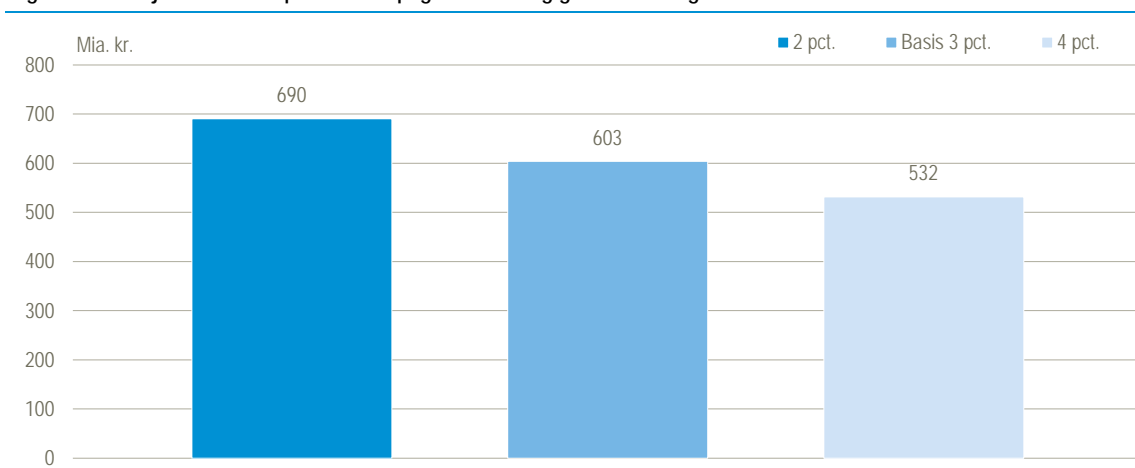
Bilag 2 Tjenestemandspensioner

Det europæiske statistiksamarbejde anbefaler at bruge en diskonteringsrente på 3 pct. for alle europæiske lande for bedre fælleseuropæisk sammenligning.

Figur 2 viser, hvordan størrelsen af pensionsforpligtelsen til tjenestemandspensioner er afhængig af antagelsen om diskonteringsrente. Hvis 2 pct. er en mere realistisk diskonteringsrente, stiger forpligtelsen til tjenestemandspension med 14 pct. til 690 mia. kr., mens en højere rente på 4 pct. får tjenestemandspensionsforpligtelsen ultimo 2015 til at falde med 12 pct. til 532 mia. kr.

En basis realrente på 3 pct. ekskl. inflation (eller 5 pct. inkl. inflation) kan virke urealistisk høj efter 2010, da renteniveauet i Danmark og resten af Europa har været omkring 0 pct. Realrenten på 3 pct. er baseret på gennemsnitsrenten på 10-årige Euroobligationer fra 1999-2009¹¹.

Figur 2 Tjenestemandspensionsforpligtelse afhængig af renteantagelse. Ultimo 2015



Tabel 4 Udvikling i antal tjenestemænd fra år-til-år i perioden

	2014		2015		2016	
	Personer	Ændring i pct.	Personer	Ændring i pct.	Personer	Ændring i pct.
I alt	319 060	-	314 131	-1,5	309 441	-1,5
Pensionerede tjenestemænd	212 009	-	214 447	1,1	215 587	0,5
Aktive tjenestemænd	75 400	-	68 618	-9,0	63 703	-7,3
Opsatte tjenestemænd	31 651	-	31 066	-1,8	30 151	-2,9

Anm.: Opsatte tjenestemænd er tjenestemænd, som har forladt en tjenestemandstilling, men som stadig er på arbejdsmarkedet i en anden stilling.

¹¹ Den samfundsøkonomiske reale diskonteringsrente er til sammenligning på 4 pct. år 0-35. Se Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger 2017 fra finansministeriet.