

Et stigende antal danskere sparer ikke nok op til pension

Artiklen redegør for udviklingen i andelen af danskere, der indbetaler så lidt til pension, at de får adgang til det fulde folkepensionstillæg, når de går på pension. Gruppen udgør dermed den såkaldte restgruppe i pensionssystemet. Artiklen viser, at restgruppen har været svagt stigende de seneste par år. Stigningen i restgruppen sker under en højkonjunktur, som isoleret set burde bidrage til en lavere restgruppe. Stigningen er tidsmæssigt sammenfaldende med de seneste års forringelser af rammevilkårene for de pensionsprodukter, som typisk anvendes af restgruppen. Artiklen viser også, at tilgangen til restgruppen stiger mere i de år, hvor forringelserne finder sted. Bedre rammevilkår og et mere fleksibelt udbud af de pensionsprodukter, som henvender sig til de grupper, der fortsat er i restgruppen, kan dermed være en del af løsningen for at nedbringe restgruppen fremadrettet. Artiklen bidrager dermed til debatten om hvordan vi sikrer, at flere indbetaler til deres egen pension og ligger således i naturlig forlængelse af pensionskommissionens anbefaling fra maj i år om et ekstraordinært ATP-bidrag for personer uden eller med meget begrænsede pensionsindbetalinger.

AF FORFATTERE



Nikolaj Warming-Lollesgaard

Chef for skat og pension
Finans Danmark
E-mail: nwa@fida.dk

Nikolaj Warming-Lollesgaard er chef for skat og pension i Finans Danmark, uddannet cand.polit og tidligere ansat i ATP, Tænk tanken Kraka og Finansministeriet.



Christian Heebøll Hammer

Analysechef
Finans Danmark
E-mail: chh@fida.dk

Christian Heebøll Hammer er analysechef i Finans Danmark, uddannet cand.polit og Ph.d. fra Københavns Universitet og tidligere ansat i Copenhagen Economics og Tænk tanken Kraka.

Note: Artiklens referee (Peter Løchte Jørgensen) takkes for mange gode kommentarer til en tidligere udgave af artiklen.

Danskerne pensionsindbetalinger er steget betydeligt over de seneste 20 år. Det er generelt en ganske positiv udvikling, der afspejler flere større strukturelle ændringer i pensionssystemet over perioden. Der er dog fortsat en relativt stor andel af voksne danskere, der ikke betaler nok ind til pension. De udgør pensionssystemets såkaldte restgruppe.

Helt specifikt er restgruppen defineret som de danskere, der indbetaler så lidt i pension i løbet af deres arbejdsliv, at de er berettiget til betydelig offentlig forsørgelse i deres pensions-tilværelse.¹ I denne artikel foretages en registerdataanalyse af pensionssystemets restgruppe blandt de 30-59-årige gennem de seneste 20 år med fokus på, hvordan restgruppen har udviklet sig for henholdsvis lønmodtagere, ydelsesmodtagere og selvstændige.

1. I analysen defineres restgruppen som gruppen af voksne danskere, som gennem deres arbejdsliv indbetaler så lidt til pension, at de er berettiget til det fulde folkepensionstillæg som pensionister samt en række andre sociale ydelser.

Det er i samfundets interesse at have en så lille restgruppe som muligt. For det første er en lille restgruppe ensbetydende med, at flere danskere kan forsørge sig selv som pensionister og derved ikke belaster de offentlige finanser. For det andet ligger der et potentielt indbygget "free-rider"-problem i restgruppen. Mange af de erhvervsaktive danskere, der fortsat er i restgruppen i dag, har råd til at spare op til pension, men af forskellige årsager har de ikke det rette incitament til at gøre det, jf. senere. Derfor er de berettiget til betydelig offentlig forsørgelse, såsom folkepensionstillæg og ældrecheck, når de går på pension. Af de grunde er restgruppen identificeret som en af de vigtigste udfordringer i det danske pensionssystem i dag, jf. Finansministeriet (2017).

Artiklen viser, hvordan restgruppen reduceres kraftigt gennem 00'erne, hvilket primært sker som følge af udvidelsen og udbygningen af de overenskomstbestemte pensionsordninger men også til dels på grund af konjunkturudviklingen og større beskæftigelse. Fra 1999 til 2012 faldt restgruppen fra ca. 1,2 mio. personer til knap 780.000 personer. Reduktionen i restgruppen aftager dog efter den finansielle krise, og fra 2012 til 2019 har restgruppen faktisk været svagt stigende. I 2019 består restgruppen af knap 830.000 personer.

Reduktionen i restgruppen i starten af perioden er drevet af højere indbetalinger fra lønmodtagere, men det er også primært lønmodtagere, som får restgruppen til at stige igen fra 2012 til 2019. Den seneste stigning i restgruppen sker endda under en højkonjunktur med en stigende beskæftigelse, og alt andet lige må det forventes, at restgruppen vil stige yderligere, når højkonjunktoren på et tidspunkt løjer af. Det understøttes af, at kandidatgruppen til restgruppen – dvs. personer, der kun lige netop indbetaler tilstrækkeligt i pension til ikke at være i restgruppen – også har været stigende de seneste år. Andelen af selvstændige og ydelsesmodtagere, der er i restgruppen, har været nogenlunde konstant gennem hele perioden.

Der kan være flere forklaringer på, at man ikke kan få bugt med de sidste knap 830.000 personer i restgruppen, og at restgruppen er svagt stigende de senere år. Den konstante restgruppeandel for de selvstændige og ydelsesmodtagere kan forklare, hvorfor restgruppen ikke kommer under ca. 0,5 mio. personer. Gruppen af ydelsesmodtagere må dog forventes at bli-

ve reduceret fra 2020 og frem som følge af den obligatoriske offentligt finansierede pensionsordning for ydelsesmodtagere.^{2,3}

Dermed er det reelt kun gruppen af lønmodtagere, herunder særligt lønmodtagere uden for overenskomst og uden arbejdsgiveradministreret pensionsordninger samt de selvstændige, som kan reducere restgruppen yderligere. Det er samtidig også en del af forklaringen på, at restgruppen fortsat er på et forholdsvist højt niveau.

Hvis ambitionen fortsat er at reducere restgruppen, og man ikke vil ”tvinge” den resterende del af restgruppen ind i det etablerede pensionssystem, bliver man nødt til at se på incitamenter for forskellige grupper til at spare op til pension.

Forbedring af indbetalingsmulighederne er billigere for staten sammenlignet med direkte skattesubsidier, men det stiller større krav til fleksibiliteten i de pensionsprodukter, restgruppen kan indbetale på. De seneste års forringelser af rammevilkårene, herunder reduktionen af ratepensionsloftet i 2009, 2012 og 2015 (for selvstændige), afskaffelsen af kapitalpension i 2013 samt reduktionen af indbetalingslofterne for alderspension i 2018 har forringet indbetalingsmulighederne og medført et strukturelt skift i indbetalingsstrukturen i pensionssystemet, hvilket går i den modsatte retning.

De personer, som er tilbage i restgruppen, har typisk en mere løs tilknytning til pensionssystemet og en større variation i deres indkomst fra år til år.

- Det gælder f.eks. landmænd, hvis indkomst afhænger af vind og vejr, og som det ene år men ikke i de efterfølgende år kan indbetale til pension på grund af f.eks. ringe høst. De kan få svært ved at indhente og indbetale tilstrækkeligt til pension, fordi indbetalingsmulighederne på de relevante pensionsprodukter er begrænsede.
- Et andet eksempel er en fastansat i en mindre virksomhed uden en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, som har prioriteret at have en lav gæld i sin bolig, og som derfor først påbegynder pensionsindbetalingerne i en sen alder. Ønsker man i det tilfælde en ratepension for at begunstige familien, er indbetalingsmulighederne begrænsede.
- Det samme gælder selvstændige, der har prioriteret at investere i egen virksomhed i stedet for at indbetale til pension. Hvis virksomheden sent i arbejdslivet viser sig ikke at have den forventede værdi, og man derfor vil oprette en pensionsopsparing, kan det være svært at nå at spare nok op med de eksisterende muligheder.
- Endelig kan manglende kendskab til pension og kompleksiteten på pensionsområdet måske afholde nogle fra at indbetale til pension, også fordi det vil kræve tid og kræfter for dem at sætte sig ind i det og træffe den ”rigtige” beslutning. Begrænsningerne af indbetalingsmulighederne de seneste år har isoleret set bidraget til kompleksiteten.

2. For yderligere information henvises til <https://star.dk/om-styrelsen/nyt/nyheder/2019/10/nye-bekendtgørelser-om-den-obligatoriske-pensionsordning/>

3. Med den obligatoriske pension bidrager ATP på sigt til at reducere andelen af ydelsesmodtagere i restgruppen, samtidig med at ATP automatisk får indekseret en vis andel af sine pensionsindbetalinger. Det gør ATP's forrentningsmodel mere robust, jf. diskussionerne om indeksering af ATP-bidraget i blandt andet Ramlau-Hansen (2021) og Bechmann (2021).

Betydningen af pensionssystemets kompleksitet må ikke undervurderes. Dels kan der være den effekt, som er beskrevet ovenfor, at kompleksiteten af systemet afholder nogen fra overhovedet at starte på at spare op til pension. Men kompleksiteten kan også betyde, at de, som allerede sparer op til pension, enten sparer for lidt eller for meget, fordi de ikke kan gennemskue, hvordan mere eller mindre pensionsopsparing vil påvirke deres økonomi. Det er uheldigt, og derfor bør der altid være fokus på at reducere pensionssystemets kompleksitet. Modstykket hertil er ofte mindre målretning, og derfor er balancegangen mellem kompleksitet på den ene side og målretning på den anden side bestemt ikke trivial.

For de selvstændige i restgruppen peger artiklen på, at søjle 3-produkter fra pengeinstitutter oftest har været det primære pensionsprodukt, de brugte, året inden de kom i restgruppen. Samtidig kan vi se, at begrænsningerne i brugen af deres produkter – med ratepensionsloftet i 2012 og i 2015 samt afskaffelsen af kapitalpensionen i 2013 – isoleret set har været med til at forøge restgruppen for de selvstændige og nogle lønmodtagere i de efterfølgende år.

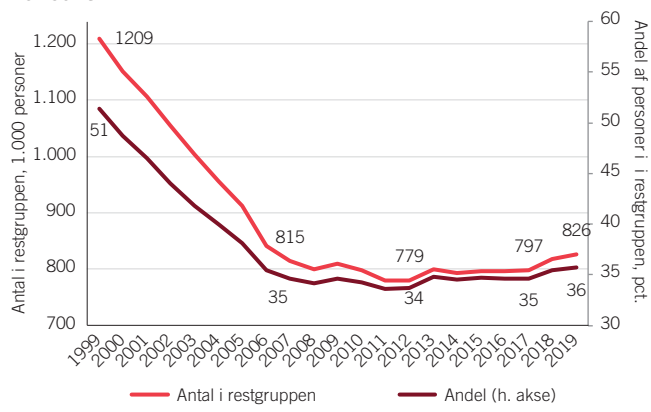
Den generelle udvikling i restgruppen siden 1999

I 1999 var der omkring 1,2 mio. personer i alderen 30-59 år, svarende til ca. halvdelen af alle danskere i aldersgruppen, der indbetalte meget lidt til deres pension og dermed var i pensionssystemets restgruppe. Restgruppen defineres som gruppen af danskere, som gennem et helt arbejdsliv indbetaler så lidt til pension, at de ved pensionering er berettiget til det fulde folkepensionstillæg samt en række andre sociale ydelser. I artiklen tager vi primært udgangspunkt i restgruppen beregnet ud fra folks indbetalinger over det seneste år.⁴ Vi har også set på andre definitioner samt folk, der ligger på kanten af restgruppen. Det har dog ikke stor betydning for udviklingen i restgruppen, jf. Appendiks.

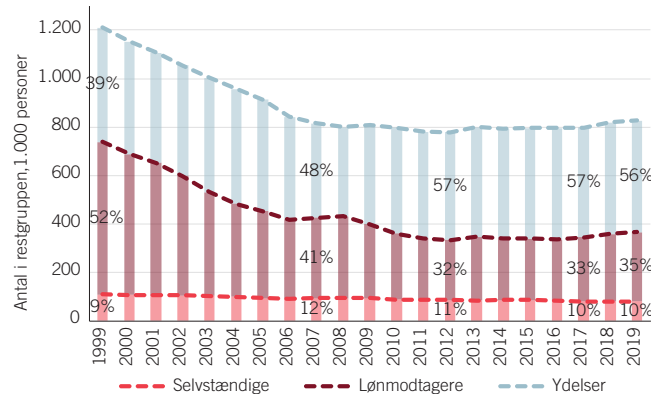
Fra 1999 til 2007 faldt antallet af 30-59-årige i restgruppen markant – i gennemsnit med ca. 50.000 personer om året, jf. Figur 1. Herefter har antallet og andelen af personer i restgruppen ligget relativt stabilt på lidt under 800.000 personer, svarende til lidt over 36 pct. af alle i aldersgruppen. Overordnet set stagnerer antallet af personer i restgruppen omkring 2007. Derefter ses mindre fluktuationer, og for første gang stiger restgruppen lidt hen over finanskrisen og endnu mere fra 2012 og frem. Stigningen i restgruppen er sammenfaldende med reduktionen af ratepensionsloftet i 2012, afskaffelsen af kapitalpensionen i 2013 samt reduktionen af indbetalingslofterne på alderspension i 2018.

Når restgruppen ikke falder mere efter 2007 og faktisk stiger en smule i de senere år, kan det dels skyldes, at indbetalingsmulighederne på de pensionsprodukter, som netop henvender sig til de grupper, der fortsat er i restgruppen, løbende er blevet forringet.

4. Vi følger definitionen af restgruppen som brugt i Finansministeriet (2017) samt ATP (2015). Restgruppen inkluderer alle 30-59-årige, der indbetaler så lidt til pension, at deres årlige udbetaling ved pensionering gør dem berettiget til fuldt folkepensionstillæg. I 2012 er grænsen for indbetaling på 24.240 kr. årligt for at ikke at ende i restgruppen, og grænsen opregnes med satsreguleringen.

FIGUR 1: Udvikling i restgruppen for alle 30-59-årige, 1 års horisont

Note: Figuren viser antallet og andelen af personer i restgruppen blandt alle 30-59-årige beregnet ud fra deres pensionsindbetalinger i det givne år.
Kilde: Danmarks Statistik Registerdata

FIGUR 2: Restgruppen opdelt på socioøkonomisk status, 30-59-årige

Note: Figuren viser antallet og andelen af personer i restgruppen blandt alle 30-59-årige opdelt på beskæftigelsestype beregnet ud fra deres pensionsindbetalinger i det givne år.
Kilde: Danmarks Statistik Registerdata

Begrænsningerne i indbetalingsmulighederne kan enten have bidraget til en reduktion i folks pensionsindbetalinger eller medvirket til, at de helt har stoppet deres pensionsindbetalinger og fortrængt indbetalingerne over mod forbrug, opsparing i frie midler, investeringer i egen virksomhed eller gældsnedbringelse.

Udviklingen opdelt på socioøkonomisk status

Når vi opdeler på forskellig socioøkonomisk status – selvstændige, lønmodtagere og folk på ydelser – ses det, at meget af faldet i antallet og andelen af personer i restgruppen fra 1999 til 2007 skyldes fald i antallet af lønmodtagere i restgruppen. Lønmodtagerne fylder nemlig en relativt stor del af restgruppen i starten af perioden, mens andelen falder gradvist over årene, jf. Figur 2. Den udvikling kan overvejende tilskrives udbredelsen og udbygningen af overenskomstbestemte pensionsordninger. I de seneste år ligger restgruppen for lønmodtagere relativt konstant omkring 250.000 personer – svagt stigende fra 2014 til 2019.

Når vi underopdelser lønmodtagergruppen på størrelsen af den virksomhed, de er ansat i, finder vi desuden, at særligt ansatte i relativt små virksomheder udgør en ganske stor og stigende andel af restgruppen over tid, jf. detaljer i afsnit om at lønmodtagere i restgruppen er typisk uden for overenskomst. Det skyldes formentlig, at ansatte i små virksomheder sjældent er omfattet af overenskomstbestemte pensionsordninger.

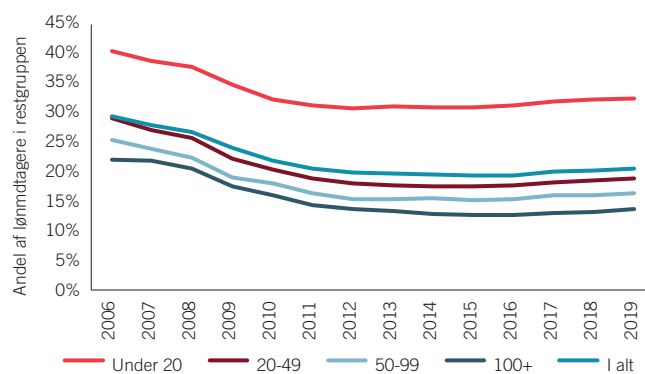
Omvendt er antallet af selvstændige og folk på ydelser, der er i restgruppen, relativt konstant over perioden – omkring henholdsvis knap 100.000 og knap 450.000 personer. De to grupper fylder således en større andel af den samlede restgruppe i de senere år. Folk på ydelser går fra at udgøre 37 pct. af hele restgruppen i 1999 til at udgøre 56 pct. i 2019. De selvstændige udgør en mindre gruppe men stiger fra at udgøre 9 pct. af hele restgruppen i 1999 til at udgøre 12 pct. i 2007 og 10 pct. i 2019.

Når restgruppen stagnerer omkring 0,8 mio. personer i 2007 og til og med stiger lidt i de senere år, skyldes det altså dels det historisk stabile niveau for de selvstændige og folk på ydelser, og dels at andelen af lønmodtagere, der er ansat i mindre virksomheder, og som typisk arbejder uden for overenskomstområdet, stopper med at falde og faktisk stiger lidt fra 2014 til 2019, jf. herunder.

Lønmodtagere i restgruppen er typisk uden for overenskomst

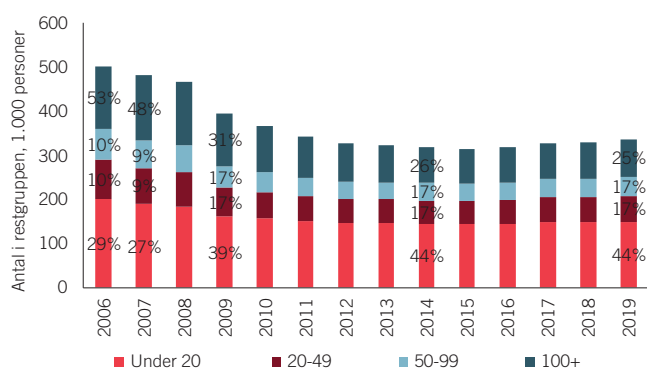
De lønmodtagere, som er tilbage i restgruppen efter at de overenskomstbestemte pensionsordninger er blevet udbygget i løbet af 00'erne, er typisk lønmodtagere uden for overenskomst. Mindre virksomheder fravælger oftere firmapensionsordninger og lader pensionsbeslutningen være op til arbejdstager, hvilket kan forklare, at relativt flere ansatte i de mindre virksomheder ender i restgruppen.

Det bekræftes, når vi ser nærmere på, hvordan andelen af lønmodtagere i restgruppen er fordelt på virksomheder af forskellig størrelse, jf. Figur 3. For virksomheder med under 20 an-

FIGUR 3: Andelen af lønmodtagere i restgruppen opdelt på størrelsen af den virksomhed, de er beskæftiget i (5 års gennemsnit), pct.

Note: Figuren viser andelen af 30-59-årige ansat i virksomheder af forskellig størrelse – målt på antal ansatte i virksomheden – der er i restgruppen. Vi sætter altså antallet af personer i restgruppen, der arbejder i virksomheder af den givne størrelse, i forhold til det totale antal ansatte i de givne virksomheder. Om personer er i restgruppen, er beregnet ud fra deres pensionsindbetalinger over en femårig periode. Data er baseret på fem års gennemsnit for bedre at håndtere perioder med lavere pensionsindbetalinger.
Kilde: Danmarks Statistik Registerdata

FIGUR 4: Antal lønmodtagere i restgruppen opdelt på størrelsen af den virksomhed, de er beskæftiget i (5 års gennemsnit)



Note: Figuren viser antallet af 30-59-årige lønmodtagere i restgruppen, opdelt på størrelsen af den virksomhed, de er ansat i – hvor virksomhedsstørrelsen er målt på antal ansatte i virksomheden. Procenterne indikerer antallet af personer i restgruppen, der arbejder i virksomheder af den givne størrelse, set i forhold til det totale antal lønmodtagere i restgruppen. Om personer er i restgruppen, er beregnet ud fra deres pensionsindbetalinger over en femårig periode. Data er baseret på fem års gennemsnit for bedre at håndtere perioder uden job og dermed lavere pensionsindbetalinger.

Kilde: Danmarks Statistik Registerdata

satte er andelen af lønmodtagere i restgruppen oppe på omkring 33 pct., mens den kun er 21 pct. for virksomheder med 20-49 ansatte, 16 pct. for virksomheder med 50-99 ansatte og 14 pct. for virksomheder med over 100 ansatte.

Blandt alle lønmodtagere i restgruppen i 2019 udgør lønmodtagere i virksomheder med under 20 ansatte knap 45 pct., og den andel har været stigende gennem årene, jf. Figur 4.

Udviklingen i restgruppen

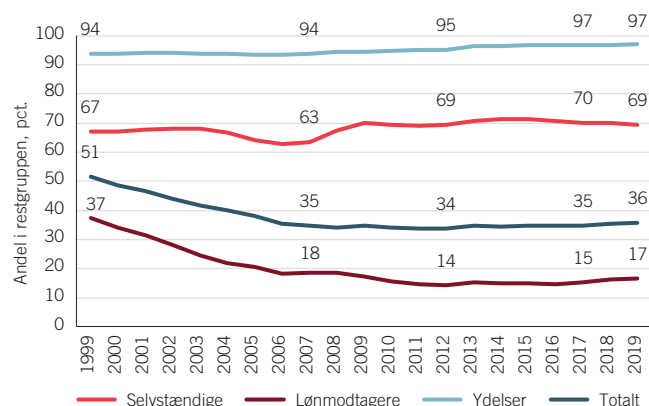
For at analysere udviklingen nærmere kan vi med fordel dekomponere på to typer af bevægelser:

1. Ændringer i restgruppeandele for de individuelle socioøkonomiske grupper. Her ser vi f.eks. på, hvor stor en andel af de selvstændige der er i restgruppen i de forskellige år.
2. Ændringer i størrelsen af de forskellige socioøkonomiske grupper. Her ser vi f.eks. på, hvor stor gruppen af selvstændige er i forhold til hele arbejdsstyrken.

Hvis vi begynder med den første, er det stort set kun andelen af lønmodtagere i restgruppen, der har ændret sig over perioden. I 1999 var knap 40 pct. af alle lønmodtagere i restgruppen, i 2012 var tallet 14 pct., og i 2019 var det ca. 17 pct., jf. Figur 5. Andelen af lønmodtagere i restgruppen kan altså forklare både faldet i restgruppen fra 1999 til 2007, stagnationen og den lille stigning, vi ser efter 2012. Andelen af selvstændige og folk på ydelser i restgruppen har ligget mere stabilt på omkring henholdsvis 95 og 70 pct.⁵

5. For de selvstændige og folk på ydelser varierer andelen i restgruppen lidt, men da grupperne udgør en mindre del af det totale antal personer i årgangene, betyder sådanne små fluktuationer ikke nær så meget for den totale restgruppe, som de gør for den store gruppe af lønmodtagere.

FIGUR 5: Andel i restgruppen opdelt på socioøkonomiske grupper, 30-59-årige



Note: Opdelt på beskæftigelsestype viser figuren andelen af personer med den givne beskæftigelsestype, der er i restgruppen. Dette er beregnet ud fra deres pensionsindbetalinger i det givne år.

Kilde: Danmarks Statistik Registerdata

Når vi kigger på den anden komponent, har der også været lidt forskydning i andelen af personer (samlet set), der er i de forskellige grupper. Set over hele perioden kan en del af faldet i restgruppen skyldes, at andelen af selvstændige i Danmark har været svagt faldende, mens andelen af lønmodtagere er steget, jf. Figur 6.⁶ Andelen af folk på ydelser har svinget en del som konsekvens af konjunkturer, men der ses ikke en egentlig tendens over perioden. Stigningen i restgruppen lige efter finanskrisen fra 2008 til 2009 skyldes dog især en stigning i andelen af folk på ydelser og et tilsvarende fald i antallet af lønmodtagere. Det modsatte gør sig gældende fra 2016 og frem, hvilket forventeligt må have haft en negativ påvirkning på restgruppen i de seneste år – til trods for, at restgruppen faktisk er steget.

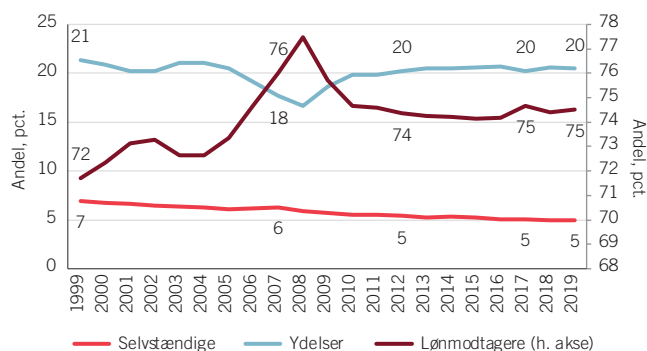
Free-rider-problemet

Der ses klare indikatorer på det såkaldte free-rider-problem, hvor danskere, som har økonomisk råderum til at indbetale til pension, af forskellige årsager ikke vælger at gøre det, jf. tidligere. Det øger risikoen for, at folkepensionens tillægsbeløb udbetales til personer, som i princippet ikke har behov for den, hvis de havde disponeret anderledes, mens de var erhvervsaktive.

Andelen af personer i restgruppen, der har en årlig erhvervsindkomst før skat på over 400.000 kr.⁷ ligger i 2019 på mellem 28 og 36 pct. afhængig af, hvilken beskæftigelsestype vi ser på, jf. de mørkerøde søjler i Figur 7. For lønmodtagere i mindre

6. Bemærk, her bruger vi Danmarks Statistiks definitioner af selvstændige, lønmodtagere mv., givet ud fra deres såkaldte socioøkonomiske status. Nogle selvstændige kan være karakteriseret som lønmodtagere, når deres virksomhed ikke er personligt ejet.

7. Her ser vi helt specifikt på andelen af personer i den 6. indkomstdecil for hele samfundet eller højere, dvs. personer med en årlig erhvervsindkomst før skat i 2019 på mere end 384.000 kr. Forfatterne har tjekket og konstateret, at samme tendens som i Figur 7 gør sig gældende for andre år.

FIGUR 6: Befolkning opdelt på socioøkonomisk status, 30-59-årige

Note: Figuren viser, hvor stor en andel personer med forskellige beskæftigelsestyper udgør af den totale restgruppe. Det er beregnet ud fra deres pensionsindbetalinger i det givne år.

Kilde: Danmarks Statistik Registerdata

virksomheder viser figuren altså, at 32 pct. af alle personer i restgruppen i de mindre virksomheder har en indkomst på over 400.000 kr.

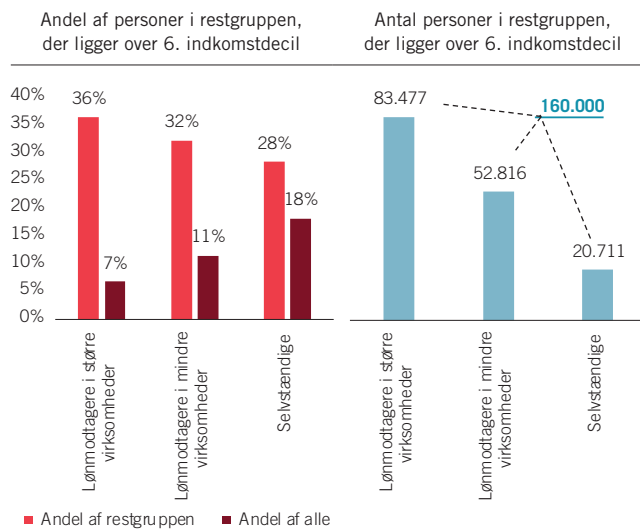
Målt i forhold til alle personer med den givne beskæftigelsestype (altså ikke kun personer i restgruppen) ligger de selvstændige højest; 18 pct. af alle selvstændige er både i restgruppen og har samtidig en relativt høj indkomst. Til trods for deres høje indkomst betaler de altså ikke nok ind til pension. Næsthøjest ligger ansatte i mindre virksomheder, der typisk ikke har arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger, med omkring 11 procent. Samlet set er det knap 160.000 personer, der er i restgruppen, til trods for at de har en relativt høj indkomst, jf. højre side af Figur 7.

Når vi betragter andelen af lønmodtagere i restgruppen i større og mindre virksomheder fordelt på forskellige brancher, er det tydeligt, at restgruppen er et forholdsvis udbredt fænomen. Restgruppen er forventeligt større i mindre virksomheder, men flere brancher udskiller sig ved, at en relativt stor andel af de ansatte befinder sig i restgruppen. Det gælder ikke mindst landbrug, skovbrug og fiskeri, handel og transport samt erhvervs-service.

Bruttobevægelser i restgruppen

For at blive endnu klogere på udviklingen i restgruppen er det relevant at se på bruttobevægelser. Her ser vi på ændringer fra år-til-år forklaret ud fra en årlig tilgang og afgang fra restgruppen.

Tilgang kan skyldes personer, der er i gruppen af 30-59-årige, som har sænket deres pensionsindbetalinger i forhold til sidste år, eller nytilkomne til gruppen af 30-59-årige, der har en lav pensionsindbetaling (dvs. 30-årige, der er i restgruppen). Siden 1999 har den årlige tilgang til restgruppen været rimelig stabil, dog med nogle fluktuationer i tilgangen på grund af personer, der sænker deres pensionsindbetalinger. Sidstnævnte var f.eks. tilfældet i 2012 og 2013, forventeligt på grund af løft over ratepensionsindbetalingerne og afskaffelsen af kapitalpensionen samt i 2018, hvilket muligvis kan skyldes reduktionen af indbetalingslofterne for aldersopsparing, jf. de mørkeblå søjler i Figur 8.

FIGUR 7: Andel og antal personer i +6. indkomstdecil i 2019

Note: Figuren til højre viser antallet af personer i restgruppen i forskellige typer af beskæftigelse, der har en erhvervsindkomst i 6. indkomstdecil eller mere, hvilket i 2019 svarer til en erhvervsindkomst på over 384.000 kr. før skat. I figuren til venstre vises tallet som andel af henholdsvis alle beskæftigede og alle i restgruppen, der har den givne beskæftigelsestype.

Kilde: Danmarks Statistik Registerdata

Tilsvarende kan afgang fra restgruppen skyldes personer, der er i gruppen af 30-59-årige, som har øget deres pensionsindbetalinger i forhold til sidste år, eller personer med en lav pensionsindbetaling, der forlader gruppen af 30-59-årige (dvs. 60-årige, der var i restgruppen sidste år). Fra 1999 til 2006 ses en markant årlig afgang fra gruppen på grund af folk, der øger deres pensionsindbetalinger. I de år er den årlige afgang langt større end tilgangen, hvorved restgruppen falder i perioden, jf. de lyserøde søjler i Figur 8. Fra 2006 til 2013 falder den årlige afgang fra gruppen, og fra 2013 og frem til 2017 er tilgang og afgang omtrent lige store, hvorved restgruppens størrelse er forholdsvis konstant. Efter 2017 og frem til 2019 stiger restgruppen igen, fordi tilgangen er større end afgang.

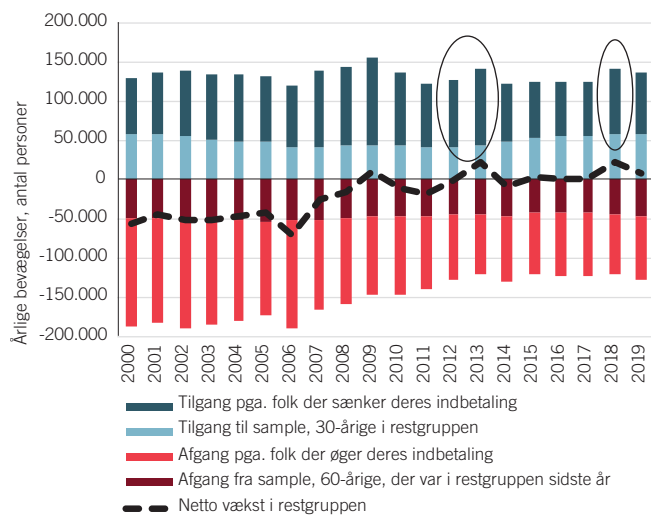
Når vi kun ser på lønmodtagere, finder vi overordnet set det samme billede, men her er bruttoafgang på grund af folk, der øger deres indbetalinger, endnu større i forhold til afgang. Her kan vi dog ikke længere adskille bruttotilgang og -afgang som konsekvens af folk, der forlader hele gruppen, da det både kan skyldes alder og folk, der går fra/til at være arbejdsløse eller selvstændige. Her finder vi også en effekt af afskaffelsen af kapitalpensionen i 2013.

For de selvstændige ses generelt en høj bruttotilgang på grund af folk, der sænker deres indbetalinger, og denne er betydeligt større end afgang. Her er også en betydelig tilgang i 2013 forventelig som konsekvens af afskaffelsen af kapitalpensionen.

Bruttobevægelser afhængig af pensionsprodukt

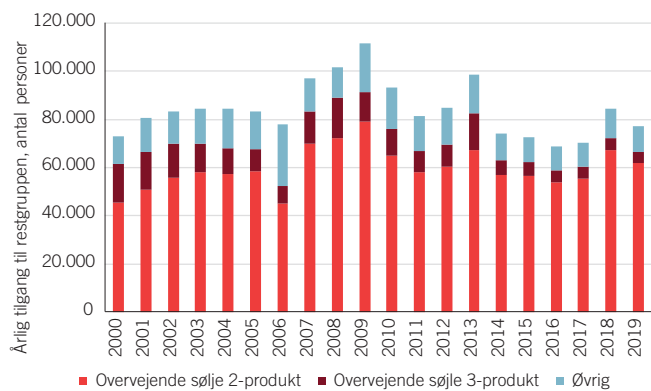
Videre er det interessant at se på bruttotilgang til restgruppen afhængigt af, hvilket pensionsprodukt folk primært har indbetalt til året forinden. Det kan ikke mindst hjælpe til en forståelse af, hvilke regelændringer for pensionsindbetalinger, skatteforhold mv. der har bidraget til den udvikling, vi ser i restgruppen.

FIGUR 8: Årlig udvikling i restgruppen dekomponeret på bruttobevægelser, alle 30-59-årige



Note: Figuren dekomponerer ændringen i antal personer i restgruppen blandt alle 30-59-årige på forskellige typer af bruttobevægelser. Dette er beregnet ud fra deres pensionsindbetalinger i det givne år.
 Kilde: Danmarks Statistik Registerdata

FIGUR 9: Årlig tilgang til restgruppen opdelt på primært pensionsprodukt året før, alle 30-59-årige



Note: Figuren dekomponerer tilgangen til restgruppen for alle 30-59-årige på grund af folk, der sænker deres indbetaling, jf. Figur 8. Her dekomponeres på, hvilket primært pensionsprodukt de benyttede året før. 'Øvrig' inkluderer folk, hvis pensionsindbetalinger var opdelt på forskellige søjler uden nogen klar "favorit", samt folk med tjenestemandspensioner.
 Kilde: Danmarks Statistik Registerdata

Ser vi først på bruttotilgangen til restgruppen for alle 30-59-årige, havde langt de fleste et søjle 2-produkt (dvs. fra et pensions- eller forsikringsselskab) året inden, de kom i restgruppen, jf. Figur 9. I de tidlige år i perioden fylder søjle 3-produkter (fra pengeinstitutter) relativt mere, end de gør senere i perioden. Det skyldes, at pengeinstitutternes andel af markedet generelt har været faldende.

Omvendt ses det ved en dekomponering af tallene for de selvstændige, at langt de fleste selvstændige, der tilgår restgruppen, tidligere havde et søjle 3-produkt (dvs. blandt andet fra et pengeinstitut). Det skyldes, at søjle 3-produkter oftere bruges af selvstændige.

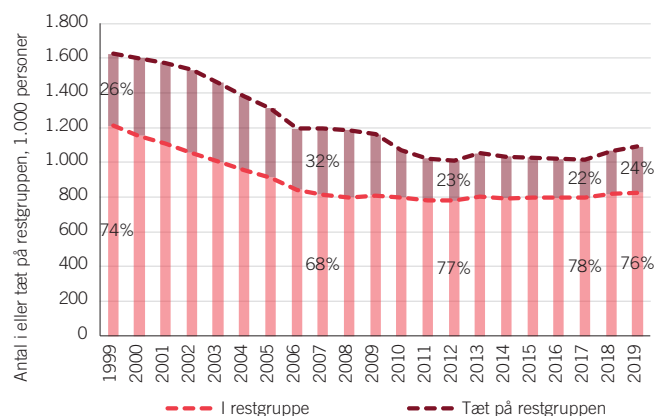
Når vi skal forstå stigningen i restgruppen over de senere år, er det interes-sant at se, hvordan tilgang til restgruppen særligt stiger i 2013 og særligt fra folk, der tidligere havde et søjle 3-produkt (blandt andet selvstændige og lønmodtagere). For alle 30-59-årige steg tilgangen fra denne type af pensionsopsparende fra knap 9.200 personer i 2012 til 15.200 personer i 2013, hvoraf en stor andel af tilgangen forventeligt må skyldes afskaffelsen af kapitalpensionen. Stigningen kom overvejende fra selvstændige og lønmodtagere. Begge grupper kommer over tid til at udgøre en større andel af restgruppen i takt med, at den obligatoriske pensionsordning for ydelsesmodtagere indføres.

Udviklingen i kandidatgruppen til restgruppen

Det er også interessant at se på udviklingen i gruppen af personer, der kun lige netop indbetaler nok i pension til ikke at være i restgruppen – det vi vil kalde kandidatgruppen til restgruppen.⁸ Udviklingen i kandidatgruppen er ikke mindst interessant, fordi den kan udgøre en indikator for, om restgruppen vil stige eller falde i de kommende år. En stor kandidatgruppe må alt andet lige indikere en større risiko for, at restgruppen vil stige i de kommende år, set i forhold til hvis "kandidatgruppen" var lille.

Vi finder, at kandidatgruppen til restgruppen – givet vores definition – er reduceret fra ca. 415.000 i 1999 til ca. 220.000 personer i 2017. Herefter er den steget til ca. 265.000 personer i 2019, jf. Figur 10. Kandidatgruppen følger altså udviklingen i selve restgruppen mere eller mindre, hvilket også indikerer, at vores resultater er ganske robuste i forhold til vores definition af restgruppen.

FIGUR 10: Udviklingen i kandidatgruppen til restgruppen



Konklusion

Artiklen analyserer sammensætningen og udviklingen i restgruppen fra 1999 til 2019. Restgruppen er defineret som de danskere, der indbetaler så lidt i pension i løbet af deres arbejdsliv, at de er berettiget til betydelig offentlig forsørgelse i deres pensionstilværelse. Restgruppen faldt op igennem 00'erne i

8. Kandidatgruppen er defineret som de personer, der har pensionsindbetalinger svarende til restgruppegrænsen plus én gang standardafvigelsen i pensionsindbetalingerne for folk, der på et tidspunkt har været i restgruppen (1999-2017).

takt med udbredelsen og udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne. Efter finanskrisen er restgruppen stagneret, og i de seneste år er den tilmed steget svagt. Stigningen i restgruppen er år-til-år tidsmæssigt sammenfaldende med de løbende forringelser af rammevilkårene for henholdsvis rate-, kapital- og alderspension, som typisk anvendes af de grupper, der dominerer restgruppen i de senere år. Artiklen foretager dog ikke en statistisk analyse af denne sammenhæng. Da det er i samfundets interesse at begrænse størrelsen af restgruppen, anbefales det at se nærmere på mulighederne for at forbedre rammevilkårene for pensionsprodukter, som henvender sig til de grupper, der i dag dominerer restgruppen.

Dermed kan resultaterne i artiklen være relevante for den debat, som netop er rejst af kommissionen om tilbagebetaling og nedslidning (også omtalt pensionskommissionen). Kommissionen har anbefalet et obligatorisk ekstraordinært ATP-bidrag for personer uden eller meget begrænsede pensionsindbetalinger. Artiklen indikerer, at bedre rammevilkår for de pensionsprodukter som henvender sig til restgruppen også bør være en del af løsningen.

Omkostningerne ved f.eks. helt at fjerne indbetalingsloftet for ratepensioner vurderes af Finansministeriet (2021) at være forholdsvis begrænsede og i om-egnen af 400 mio. kr. varigt. Finansministeriets beregninger tager ikke højde for gevinsterne ved en lavere restgruppe, bedre konkurrence (Konkurrencerådet (2019)) og det forhold, at den gennemsnitlige pensionsformue i højere grad styrker de offentlige finanser (Warming-Lollesgaard (2021)), hvis den er placeret på en ratepension fremfor for en livsvarig livrente.

Det kan desuden overvejes – som Konkurrencerådet også har foreslået – at se nærmere på mulighederne for, at pengeinstitutter kan udbyde et nyt livrente-lignende pensionsprodukt som et tæt alternativ til det livrenteprodukt, pensionselskaberne udbyder i dag. Stort set alle danskere er kunder i et pengeinstitut, og ved at forbedre pengeinstitutternes mulighed for at udbyde et livrente-lignende pensionsprodukt gøres pensionsprodukter mere ligeligt tilgængelige for alle danskere, herunder personer i restgruppen. Endelig er det også værd at se nærmere på Finans Danmarks forslag om en ny bæredygtig ratepension⁹, som vil forbedre rammevilkårene for de pensionsprodukter, som henvender sig til restgruppen.

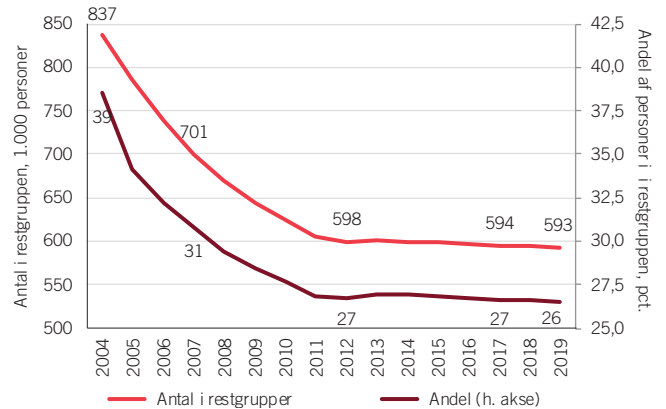
Appendiks

Restgruppen opgjort på en femårs horisont

For nogle faggrupper, selvstændige og andre kan lønindkomsten være ret svigende fra år til år. Derfor kan det være relevant

9. Se yderligere her: *Finanssektoren rådgiver danskerne til klimavalg (finansdanmark.dk)*.

FIGUR 11: Udvikling i restgruppen for alle 30-59-årige, femårs horisont



Note: Figuren viser antallet og andelen af personer i restgruppen blandt alle 30-59-årige beregnet ud fra deres pensionsindbetalinger over en femårig periode. Kilde: Danmarks Statistik Registerdata

at analysere restgruppen ud fra folks gennemsnitlige pensionsindbetalinger over flere år, og om de ud fra den betragtning betaler nok ind til pension.

Analysere vi restgruppen ud fra gennemsnitlige indbetalinger over en femårig periode, bliver udviklingen naturligvis mindre fluktuerende fra år til år, men tendenserne er mere eller mindre de samme, jf. Figur 11. Der ses dog en vis niveauforskydning, hvor der på en etårs horisont var ca. 950.000 af de 30-59-årige i restgruppen i 2004, så er tallet ca. 840.000, når vi analyserer på en femårs horisont. Heller ikke overraskende finder vi, at faldet i restgruppen først stopper fem år senere (i 2011), end det gør, når vi analyserer restgruppen ud fra en etårs horisont (i 2007).

Litteratur

- ATP, 2015: Pensionssystemets restgruppe.
- Bechmann, Ken L., 2021: Ny ATP-model – forståelige intentioner men ender som en kompliceret lappeløsning, leder. *Finans/Invest*, 1/21, s. 2-3.
- Finansministeriet, 2017: Det danske pensionssystem nu og i fremtiden.
- Finansministeriet, 2021: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 304 (Alm. del), 11. august.
- Konkurrencerådet, 2019: Konkurrence på markedet for pension. Konkurrencerådet, rapport.
- Ramlau-Hansen, Henrik, 2021: Gode ideer, men governance halter, og udfordringen består. *Finans/Invest*, 1/21, s. 22-24.
- Warming-Lollesgaard, Nikolaj, 2021: Hvornår styrker ratepension de offentlige finanser mere end livsvarige livrenter. *Finans/Invest*, 4/21, s. 19-24. ■