

D. 30. november 2018

Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere

Danskernes pensioner hviler solidt på tre søjler. Først og fremmest på folkepensionen og Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP). Dertil kommer for det andet, at de fleste danskere har arbejdsmarkedspensioner, og for det tredje har mange også frivillige pensionsopsparinger.

Kombinationen af folkepension og opsparingsbaseret pension gør pensionssystemet robust, og sikrer som udgangspunkt gode og trygge indkomster i seniorlivet.

Gennem tiden er pensionssystemet blevet udbygget og gjort endnu bedre. Regeringen og Dansk Folkeparti har som en del af dette i de senere år indgået en række aftaler, der kommer nuværende og kommende pensionister til gode.

Regeringen og Dansk Folkeparti har med *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* og *Aftale om flere år på arbejdsmarkedet* taget hånd om det såkaldte "samspilsproblem" for personer med indbetalinger svarende til en almindelig arbejdsmarkedspension. Samspilsproblemet betød, at nogle havde begrænset tilskyndelse til selv at spare op til pensionen fordi egen opsparing førte til modregning i de offentlige ydelser. De to reformer betyder tilsammen, at alle får styrket tilskyndelsen til både at fortsætte på arbejdsmarkedet og til at spare op til egen forsørgelse i pensionisttilværelsen. Dermed er fundamentet under det danske pensionssystem styrket betydeligt.

Regeringen og Dansk Folkeparti er med *Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* enige om at styrke både folkepensionen og den opsparingsbaserede pension yderligere.

Regeringen og Dansk Folkeparti vil fremover lade folkepensionen følge lønudviklingen, så alle folkepensionister får større del i den generelle velstandsfremgang i samfundet. Med den nye regulering af folkepensionen vil folkepensionisterne generelt – og særligt også folkepensionister uden betydelig supplerende indkomst – få udsigt til større indkomstfremgang. Folkepensionisterne kan herudover se frem til en fremgang i den disponible indkomst, hvilket bl.a. skal ses i lyset af den øgede udbredelse af arbejdsmarkedspensioner, der gradvist slår igennem på ældres indkomster, og at stadig flere arbejder efter folkepensionsalderen.

Regeringen og Dansk Folkeparti finder, at det er vigtigt for hvert enkelt individ at bidrage til at sikre sin egen indkomst i seniorlivet. Derfor vil regeringen og Dansk Folkeparti sikre, at de opsparingsbaserede pensioner styrkes, så den enkelte også i perioder med overførselsindkomst sparer op til egen alderdom. Beskeden pensionsopsparing kan være et problem for den enkelte, der risikerer at få en lavere levestandard i seniorlivet. Og det er svært at rette op på, når man først har nået pensionsalderen.

Regeringen og Dansk Folkeparti er derfor enige om at indføre en obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere. Førtidspensionister omfattes også af obligatorisk opsparing for at sikre, at alle førtidspensionister har en opsparing - og for at bidrage til en mere jævn indkomstudvikling ved overgang til folkepension.

De midler, der i dag i kraft af satsreguleringen overføres til satspuljen, skal frem mod 2030 gå til overførselsmodtagerenes egen pensionsopsparing. Målet er, at en større del af befolkningen indbetaler til egen pension i alderdommen, og at restgruppen af borgere, som ikke eller i ringe omfang sparer op til pension, reduceres.

Regeringen og Dansk Folkeparti er med henblik på at øge pensionisternes rådighedsbeløb og sikre, at overførselsmodtagere har tilstrækkelig opsparing til pensionisttilværelsen, enige om følgende:

- Fra 2020 reguleres folkepensionen med lønudviklingen (dvs. 2,0 pct. + tilpasningsprocenten for det pågældende finansår, jf. *Lov om en satsreguleringsprocent*) fremfor med satsreguleringsprocenten. Det gælder både satser og satsregulerede grænser efter gældende regler.
- Fra 2020 indføres en obligatorisk opsparingsordning for en række indkomsterstattendende ydelser, jf. bilag 1, der i dag bidrager til satspuljen. Staten indbetaler 0,3 pct. af overførselsydelsen på en obligatorisk fradragsberettiget livsvarig pensionsordning i 2020. I 2021 indbetaler staten 0,6 pct., i 2022 indbetaler staten 0,9 pct. og så fremdeles frem til 2030, hvor statens indbetaling bliver 3,3 pct. Senest i 2029 tager parterne stilling til eventuelle yderligere forhøjelser i indbetalingsprocenten.
- De indkomsterstattendende ydelser omfattet af obligatorisk opsparing (jf. bilag 1) reguleres fra 2020 med 1,7 pct. + tilpasningsprocenten for det pågældende finansår, fremfor med satsreguleringsprocenten. Det svarer til en regulering på 2,0 pct. + tilpasningsprocenten for det pågældende finansår, jf. *Lov om en satsreguleringsprocent*, fratrukket et fast fradrag på 0,3 pct. point. Det gælder både satser og satsregulerede grænser efter gældende regler. Dog gælder for førtidspensionister med tilkendelser efter gældende regler før 2003 (gammel ordning), at de satsregulerede grænser efter gældende regler også fremover følger grænserne for folkepension.
- Andre ydelser, der i dag indgår i grundlaget for satspuljen, men som ikke omfattes af den obligatoriske opsparing, reguleres fortsat med satsreguleringsprocenten. Eventuel forskel mellem satsreguleringsprocenten og lønudviklingen (2,0 pct. + tilpasningsprocenten) vil ved ophør af nyttilførsler til satspuljen fra 2020 (jf. nedenfor) bidrage til finansieringen af obligatorisk opsparing. Dog gælder, at selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen og overgangsydelsen (tidligere integrationsydelse) reguleres med 1,7 pct. + tilpasningsprocenten for det pågældende finansår, fremfor med satsreguleringsprocenten, men selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen og overgangsydelsen (tidligere integrationsydelse) omfattes ikke af obligatorisk opsparing.
- Alle øvrige ydelser og ordninger, der enten er reguleret med satsreguleringsprocenten eller hvis regulering er koblet til denne, herunder fx regulering af beløbsgrænserne i personskatteloven §20, fortsætter efter gældende regler.
- Den obligatoriske pensionsopsparing administreres af ATP. De fleste danskere har allerede i dag indbetalinger til ATP i løbet af arbejdslivet, så herved kan de administrative konsekvenser minimeres.
- I forlængelse af *Aftale om principperne for satspuljens tilvejebringelse og udmøntning mv.* fra 2015 er parterne enige om, at den allerede aftalte regulering af visse indkomstoverførsler i 2019-2023 som følge af *Aftale om skattereform 2012* fastholdes.
- Parterne kan ikke uden at opsigte aftalen fremsætte eller stemme for forslag i Folketinget om at fjerne eller ændre satsreguleringen, reguleringen af folkepensionen, reguleringen af ydelser omfattet af den obligatoriske opsparing samt den allerede aftalte regulering af visse overførsler som følge af *Aftale om skattereform 2012*.

Nytilførsler til satspuljen ophører fra 2020. Parterne vil invitere de øvrige nuværende satspuljeforligspartier (S, SF, RV, ALT) til en årlig udmøntning af en reserve svarende til de resterende frigivne midler i fremtidige finansår, der

følger af *Aftale om udmøntning af satspuljen for 2019*, samt et beløb svarende til niveauet for den gennemsnitlige årlige tilførsel til satspuljen som følge af uforbrugte midler og omprioritering af opsparing i perioden 2015-2019. Reserven anvendes fortsat til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområde m.v., men der gives helt særlig prioritet til socialområdet, som dermed vil modtage langt hovedparten af midlerne. Herudover vil det blive prioriteret at understøtte et velfungerende civilsamfund. Samtidig ophører aktuelle forligsbindinger på eksisterende satspuljebevillinger. Derfor – og for at forenkle administrationen – følges der ikke særskilt op på uforbrugte midler, der således ikke genudmøntes i regi af satspuljen.

Parterne er enige om at opsigte forliget om satspuljen fra 2015 med virkning fra næste folketingsvalg. Øvrige forlig og aftaler, der helt eller delvist er finansieret af satspuljebevillinger, gælder fortsat uagtet opsigelsen af satspuljeforliget.

Aftalen har karakter af et politisk forlig med virkning fra næste folketingsvalg. Andre partier fra det hidtidige satspuljeforlig kan tilslutte sig.

De gældende regler om, at finansministeren fastsætter nærmere regler om selve beregningen af satsreguleringsprocenten mv. er fortsat gældende, *jf. Lov om en Satsreguleringsprocent (§7)*.

Parterne noterer sig i forlængelse heraf, at Finansministeriet iværksætter et arbejde om et statistisk grundlag for opgørelse af den procentvise ændring i årslønnen, som ligger til grund for beregningen af satsreguleringsprocenten mv., *jf. Bekendtgørelse om beregning af satsreguleringsprocenten m.v.* Dette statistiske grundlag vil i videst muligt omfang korrigere for såkaldte sammensætningseffekter i lønudviklingen. Dette arbejde vil danne grundlag for den fremtidige regulering af indkomstoverførsler mv., som afhænger af satsreguleringsprocenten mv. Statistikudvalget med deltagelse af arbejdsmarkedets parter vil fungere som følgegruppe i dette arbejde. Det nye grundlag forventes at kunne blive anvendt fra 2022. Indtil der foreligger et nyt grundlag vil opgørelsen af den procentvise ændring i årslønnen, som ligger til grund for satsreguleringsprocenten mv., fortsætte som hidtil.

Bilag

Bilag 1. Ydelser omfattet af obligatorisk pensionsindbetaling

Bilag 2: Sammenhæng mellem årsløn og regulering ved gældende og nye regler (pct.)

Bilag 3. Administrative konsekvenser

Bilag 4. Reserve til frigivne midler fra satspuljen

Bilag 1: Ydelser omfattet af obligatorisk pensionsindbetaling

Med indførelsen af en obligatorisk opsparing for en række overførselsindkomster indbetales i 2020 0,3 mia. kr. til ATP stigende til 2,0 mia. kr. i 2025 og 3,8 mia. kr. i 2030 (2019-niveau). De fradragsberettigede indbetalinger medfører en gradvis svækkelse af den offentlige saldo (inkl. adfærd) med ca. 0,2 mia. kr. i 2020 stigende til ca. 1,0 mia. kr. i 2025 stigende til ca. 1,7 mia. kr. i 2030, på grund af udskydelse af skat og tilbageløb af indbetalingerne. Saldovirkningen vil indebære et finansieringsbidrag fra det finanspolitiske råderum inden for målet om strukturel balance i 2025. Saldovirkningen er målt i forhold til grundforløbet i de mellemfristede fremskrivninger, hvor de tidligere fradrag til satspuljen beregningsteknisk indgår som overførselsindkomst fra 2020.

Efterhånden som pensionsopsparingen giver anledning til pensionsudbetalinger, vil øgede skatteindtægter og aftrapning af offentlige pensionsydelser i stigende omfang modvirke den svækkelse af den offentlige saldo, som udskydelsen af skat og tilbageløb af indbetalingerne isoleret set medfører på kort sigt.

Følgende indkomsterstattende overførselsindkomster omfattes af den obligatoriske opsparing:

- Arbejdsløshedsdagpenge
- Barseldagpenge
- Efterløn
- Feriedagpenge
- Fleksydelse
- Førtidspension
- Kontanthjælp
- Uddannelseshjælp
- Flekslønstilskud
- Ressourceforløbsydelse
- Ledighedsydelse
- Revalideringsydelse
- Statens voksenuddannelsesstøtte
- Sygedagpenge

Bilag 2: Sammenhæng mellem årsløn og regulering ved gældende og nye regler (pct.)

Tabel 1

Sammenhæng mellem årsløn og regulering ved gældende og nye regler (pct.)

Stigning i årsløn (tilpasningsprocent + 2,0)	Folkepension			Ydelser omfattet af obligatorisk opsparing				Ydelser der ikke omfattes af obligatorisk opsparing ¹⁾	
	Gældende regler (satsreguleringsprocent)	Nye regler (2,0 + tilpasningsprocent)		Gældende regler (satsreguleringsprocent)	Nye regler (1,7 + tilpasningsprocent)	Nye regler inkl. opsparing til pension		Gældende regler (satsreguleringsprocent)	Nye regler (uændret regulering)
	A	B	C = A	D = B	E = A - 0,3	F = E + 0,3		G = B	H = G = B
1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,1	1,4		1,4	1,4
1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,2	1,5		1,5	1,5
1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,3	1,6		1,6	1,6
1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,4	1,7		1,7	1,7
1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,5	1,8		1,8	1,8
1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,6	1,9		1,9	1,9
2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,7	2,0		2,0	2,0
2,1	2,0	2,1	2,1	2,0	1,8	2,1		2,0	2,0
2,2	2,0	2,2	2,2	2,0	1,9	2,2		2,0	2,0
2,3	2,0	2,3	2,3	2,0	2,0	2,3		2,0	2,0
2,4	2,1	2,4	2,4	2,1	2,1	2,4		2,1	2,1
2,5	2,2	2,5	2,5	2,2	2,2	2,5		2,2	2,2
2,6	2,3	2,6	2,6	2,3	2,3	2,6		2,3	2,3
2,7	2,4	2,7	2,7	2,4	2,4	2,7		2,4	2,4
2,8	2,5	2,8	2,8	2,5	2,5	2,8		2,5	2,5
2,9	2,6	2,9	2,9	2,6	2,6	2,9		2,6	2,6
3,0	2,7	3,0	3,0	2,7	2,7	3,0		2,7	2,7

Anm.: Satsreguleringsprocenten for et givent finansår fastsættes på baggrund af lønudviklingen to år forud (lønåret). Fx er satsreguleringsprocenten for finansåret 2019 beregnet med udgangspunkt i lønstigningen for 2017 opgjort efter metoden beskrevet i *Bekendtgørelse om beregning af satsreguleringsprocenten mv.*

Tabellen viser den generelle sammenhæng mellem udviklingen i årslønnen i lønåret og reguleringen ved gældende og nye regler. De nye regler træder i kraft fra 2020. Hertil kommer oveni virkningen af den aftalte regulering i årene 2020-2023 fra *Aftale om skattereform 2012*.

1) Selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen og overgangsydelsen (tidligere integrationsydelse) reguleres med 1,7 + tilpasningsprocenten for det pågældende finansår, fremfor med satsreguleringsprocenten, men omfattes ikke af obligatorisk opsparing.

Kilde: *Lov om en satsreguleringsprocent mv.* og egne beregninger.

Bilag 3. Administrative konsekvenser

Regeringen fremlægger i 2019 lovforslag med henblik på at etablere lovgrundlaget for de obligatoriske pensionsordninger for overførselsmodtagere (ændringer af ATP-loven, ændringer af lovgivningen for de omfattede ydelser mv.) samt justeringer af lov om satsregulering.

Parterne er enige om at stemme for lovforslagene med henblik på ikrafttræden i 2020. Lovforslagene kan, som følge af forligsbindingen på satsreguleringen, først træde i kraft efter det kommende folketingsvalg.

Med henblik på at holde administrationsomkostningerne nede er parterne enige om at knytte de obligatoriske opsparinger til ATP's eksisterende Livslang Pension.

Parterne er enige om at reservere et beløb til dækning af eventuelle statslige udgifter til administration af de obligatoriske pensionsordninger mv. i 2019. Parterne er enige om at udmønte midlerne i 2019 ved aktstykke, når beløbets størrelse er endeligt fastlagt.

Bilag 4. Reserve til frigivne midler fra satspuljen

Satspuljen betegner de midler, der i medfør af *Lov om en satsreguleringsprocent mv.* anvendes til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet med henblik på forbedring af vilkårene for overførselsindkomstmottagere og svage grupper.

Den eksisterende akkumulerede satspulje udgør 15,7 mia. kr. (2019-pl). En del af den akkumulerede satspuljeramme er bundet i eksisterende projekter, der i dag er omfattet af satspuljeforliget, ligesom en del af satspuljen som følge af udløb af eksisterende projekter og reserver afsat til senere års udmøntning ikke endnu er disponeret af satspuljepartierne (frigivne midler). I praksis betegner frigivne midler forskellen mellem den akkumulerede satspulje (summen af tilførte puljebeløb) og omfanget af satspuljemidler bundet i eksisterende prioriteter.

Det nye forlig, som træder i stedet for det hidtidige satspuljeforlig, indebærer, at der fremover ikke tilføres nye midler til satspuljen (puljebeløb). Samtidig afsættes en særskilt reserve svarende til de frigivne, dvs. ikke-disponerede, midler i satspuljen i fremtidige finansår, som er opgjort på baggrund af *Aftale om udmøntning af satspuljen for 2019*. Herudover tilkendegiver parterne, at de på finanslovsforslaget for 2020 vil tillægge reserven et beløb på 70,0 mio. kr. årligt svarende til niveauet for den gennemsnitlige årlige tilførsel til satspuljen som følge af uforbrugte midler og omprioritering af opsparing i perioden 2015-2019, som vil blive reserveret til socialområdet. Det nye forlig indebærer samlet set, at der afsættes og udmøntes en reserve på 90,0 mio. kr. i 2020, 141,1 mio. kr. i 2021, 544,2 mio. kr. i 2022, 858,5 mio. kr. i 2023, 843,7 mio. kr. i 2024, 737,1 mio. kr. i 2025 og så fremdeles, *jf. tabel 2*.

Tabel 2
Opgørelse af frigivne midler 2020-2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Mio. kr., 2019-pl						
Satspulje til udmøntning	15.966,9	15.842,8	15.793,9	15.683,6	15.683,6	15.683,6
Samlet udmøntning	15.946,9	15.771,7	15.319,7	14.895,1	14.909,9	15.016,5
Rest til udmøntning (frigivne midler)	-	51,1	454,2	788,5	773,7	667,1
Tilbageførsel sfa. svindelsag i Socialstyrelsen	20,0	20,0	20,0	-	-	-
Ekstra tilførsel af midler	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0
Total, rest til udmøntning	90,0	141,1	544,2	858,5	843,7	737,1

Anm.: Endelig konsolidering af tallene foretages i forbindelse med valideringen af projektoversigten for satspuljen for 2019 efter finanslovens vedtagelse. Det kan medføre mindre afvigelser i 2023 og frem.

Kilde: Satspuljedatabasen samt egne beregninger.

Reserven udmøntes årligt fra 2020 og frem og anvendes fortsat til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet mv. samt til at understøtte et velfungerende civilsamfund. Der gives helt særlig prioritet til socialområdet, som dermed vil modtage langt hovedparten af midlerne. Reserven anvendes som altovervejende udgangspunkt til midlertidige initiativer. Udmøntning aftales af partierne bag det nye forlig (V, LA, K og DF), ligesom de øvrige nuværende satspuljeforligspartier (S, SF, RV, ALT) inviteres til at deltage i udmøntningen. Reserven sikrer, at de resterende frigivne midler, som følger af den gamle satspuljeordning, disponeres af satspuljepartierne. Der gøres status i 2022.

Samtidig ophører den hidtidige satspuljeordning. Den eneste kobling til den nuværende satspuljeordning er, at reservens størrelse svarer til de frigivne midler i fremtidige finansår, der følger af *Aftale om udmontning af satspuljen for 2019*.

Ovenstående indebærer, at den aktuelle satspuljeforligsbinding på eksisterende satspuljebevillinger ophører. Som følge heraf – og for at forenkle den nuværende omfattende administration af satspuljen – føres der ikke særskilt, løbende status for de eksisterende over 700 satspuljeprojekter, herunder heller ikke i forhold til uforbrugte midler, der således ikke administreres og genudmøntes som led i de årlige forhandlinger om den nye reserve. Aftalen påvirker ikke de regnskabsregler mv., som de enkelte ministerier skal efterleve. De eksisterende regler og krav til bevillingskontrol og regnskabsopfølgning, som gælder for alle finanslovsbevillinger, er således fortsat gældende.

Øvrige forlig og aftaler, der helt eller delvist er finansieret af satspuljebevillinger, gælder fortsat uagtet opsigelsen af satspuljeforliget.