

Økonomisk Råd

Aningaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit

Reformer på pensionsområdet - førtidspension og alderspension



Teknisk baggrundsnotat 2015-3

1. Indledning

Naalakkersuisut har varslet en holdbarheds- og vækstplan med forslag til reformer langs fire hovedspor, jf. Politisk Økonomisk Beretning 2015 og forslag til Finanslov 2016:

- Forøgelse af uddannelsesniveaet
- Fremme vækst og omstilling til en flerstrengt økonomi
- Modernisering af den offentlige sektor
- Reform af skattesystemet og velfærdsydelser

Der er fremsat lovforslag om: i) indførelse af et nyt førtidspensionssystem (tredje behandling i Inatsisartut i efterårssamlingen 2015), ii) indførelse af et nyt alderspensionssystem (første behandling i Inatsisartut i efterårssamlingen 2015), og til fremsættelse senere i 2015 er der varslet forslag om iii) anvendelse af aktuel indkomst ved udbetaling af sociale ydelser, og iv) ressourcerentebeskatning af det pelagiske fiskeri

I 2016 forventer Naalakkersuisut at fremsætte lovforslag om: i) ressourcerentebeskatning af alle arter i fiskeriet, ii) beskatning af kapitalgevinster på værdipapirer, iii) obligatorisk pensionsopsparring, iv) fremrykket beskatning af indbetalinger til udenlandske pensionsordninger.

Dette baggrundsnotat omhandler en gennemgang og analyse af de fremsatte forslag til reformer af henholdsvis førtidspensioner og alderspensioner.

Der kan være flere formål med at gennemføre reformer på velfærdsområdet, herunder bedre målretning, forbedringer af levevilkårene for specifikke grupper, fordeling, forenkling, adfærdseffekter (f.eks. øget arbejdsudbud) samt styrkelse af de offentlige finanser. I den aktuelle situation er effekterne for de offentlige finanser særligt vigtige, dels fordi både Selvstyret og kommunerne befinder sig i en vanskelig økonomisk situation med vedvarende problemer med at leve op til kravet om balance på DA-saldoen, og dels fordi den demografiske udvikling vil sætte de offentlige ydelser under pres. Dette er tidligere dokumenteret af Økonomisk Råd og Skatte- og Velfærdskommissionen. Hensynet til at sikre holdbare offentlige finanser er således en overordnet årsag til behovet for reformer, og de fremsatte forslag må vurderes i forhold til bidraget til løsning af dette problem. Det bør i denne sammenhæng fremhæves, at reformer til styrkelse af den private erhvervsudvikling og beskæftigelse på sigt vil have positive effekter for de offentlige finanser. På denne måde er der en gensidig afhængighed i mellem to hovedkrav til effekterne af reformerne.

Tabel 1 nedenfor viser effekter af både fremsatte og endnu ikke forelagte reformforslag for de offentlige finanser, jf. forslaget til Finanslov 2016. Hertil kommer effekter af effektiviseringer på 50 mio. kr. i hvert af årene 2015-18 samt øget digitalisering af den offentlige sektor. Finanslovsforslaget indeholder endvidere forslag til afgiftsstigninger.

Tabel 1: Forbedring af offentlige finanser som følge af reformer, forslag til Finanslov 2016, mio. kr.

	2016	2017	2018	2019
Førtidspensionsreform	-3,1	-2,6	5,3	11,1
Omlægning af pensionsbeskatning(1)	0	55	55	55
Boligsikring og andre sociale ydelser (2)	20	20	20	20
Ressourcebeskatning i fiskeriet	15	50	50	50
Beskatning af kapitalgevinster på værdipapirer	0	5	5	5
Alderspensionsreform	-37	2,7	0,5	2,8
Ilanngaassivik	-4,5	-7,5	30	30
I alt effekter af reformtiltag	9,6	122,6	165,9	173,9

Note: (1) Beskatning af indbetalinger til udenlandske pensionsordninger fremrykkes til tidspunktet for indbetalingerne til ordningerne, (2) Beregningsgrundlag for tildeling af ydelserne ændres til aktuell indkomst.

Kilde: Grønlands Selvstyre, Forslag til Finanslov for 2016, august 2015.

Dette notat indeholder i afsnit 2 en nærmere diskussion af forslaget til førtidspensionsreform, og i afsnit 3 forslaget til ændringer i alderspensionen. Afsnit 4 sammenfatter vedrørende reformerne på disse to centrale velfærdsområder.

2. Førtidspensionsreform

Et stort antal personer er på førtidspension. I 2013 var godt 7 % af de 18-64 årige på førtidspension. Det er en høj andel også set i forhold til de øvrige nordiske lande, som blandt OECD lande skiller sig ud ved en høj andel af personer på førtidspension. Det er en målsætning med reformen at bringe befolkningsandelen på førtidspensionister ned på omkring 5%.

Førtidspensionen tilkendes varigt under det nuværende system. Samtidigt har mange bi-indkomster ved siden af førtidspensionen, hvilket indikerer at en del fortsat har noget af arbejdsevnen intakt. På den baggrund lægger reformforslaget op til en mere aktiv linje i socialpolitikken med sigte på at identificere og udnytte de muligheder, den enkelte har for at være helt eller delvist selvforsørgende. Førtidspension vil derfor iflg. forslaget som hovedregel (undtaget i de tilfælde hvor det er dokumenteret eller åbenbart, at der ikke er nogen arbejdsevne eller mulighed for at udvikle en sådan) tildeles for en femårig periode, hvorefter der skal foretages en ny-vurdering.

I følge forslaget sker behandlingen af og stillingtagen til ansøgninger om førtidspension til kommunerne. Som grundlag for denne stillingtagen skal der foreligge en lægelig indstilling vedrørende ansøgerens helbredsforhold. Før tildeling af førtidspension er mulig, skal der igangsættes et såkaldt afklaringsforløb for at afdække den pågældendes arbejdsevne og eventuelle muligheder for at forbedre denne. Arbejdsevnevurderingen skal resultere i udarbejdelsen af ressourceprofil for den pågældende, herunder en stillingtagen til, hvorvidt et revalideringsforløb kan medvirke til at genvinde eller forbedre arbejdsevnen.

Igangsættes et revalideringsforløb, kan arbejdsevnen først vurderes efter afslutningen af dette forløb. Formålet med revalideringen er at "...udvikle arbejdsevnen inden for de områder, hvor der vurderes at være et potentiale og beskæftigelsesmuligheder". Revalidering kan iværksættes pga. helbredsforhold, sociale årsager eller såfremt den pågældende har været uarbejdsdygtig i en længere periode, og kan indeholde uddannelse, videreuddannelse, omskoling m.m. Aflønningen under revalidering udgør enten den overenskomstmæssige løn, eller 70% af SIKs mindsteløn for en ufaglært.

Der etableres et centralt førtidspensionsklagenævn, hvortil afgørelser om tilkendelse af førtidspension kan ankes.

Finansieringsgrundlaget for førtidspensioner ændres til, at kommunerne fuldt ud finansierer udgifterne (i en overgangsperiode fordeles udgifterne ligeligt mellem kommunerne og Selvstyret).

Indfasningen af reformen stiller store krav, da alle førtidspensionister under 60 år skal revalueres inden for en femårig periode. Inden for det første år ventes 20 % af modtagerne af førtidspension at blive revurderet, 30% årligt i år 2 og 3, og 10 % årligt i år 4 og 5. Revurderingerne tilrettelægges således, at de mest oplagte tilfælde vurderes først. Revurderingen må forventes i høj grad at tage udgangspunkt i de pågældendes bi-indkomster som en indikator for arbejdsevnen. I indfasningsperioden vil der forventeligt være et ekstraordinært stort træk på revalideringsordningen, hvorefter den vil stabilisere sig, men på et højere niveau end i dag grundet den mere aktive indsats og løbende revurderinger impliceret af det foreslåede system. Udover de øgede kvantitative krav til sagsbehandlingen vil der også være øgede kvalitative krav til vurderingen af arbejdsevne, revalideringsforløb m.m..

Ydelsesniveauer og struktur

Førtidspension vil efter de foreslåede regler kunne tilkendes på tre niveauer; højeste (0-25% arbejdsevne), mellemste (25-50 % arbejdsevne) eller laveste (50-75 % arbejdsevne) afhængig af arbejdsevnen. I forbindelse med reformen sker der en forenkling af ydelsesstrukturen og en ændring i modregningsreglerne. Tabel 2 giver en oversigt over det foreslåede ydelsessystem. Udover førtidspensionsydelsen kan der også tildeles personlige tillæg, børnetillæg, samt boligsikring.

Tabel 2: Førtidspension: Trin, ydelse og modregning

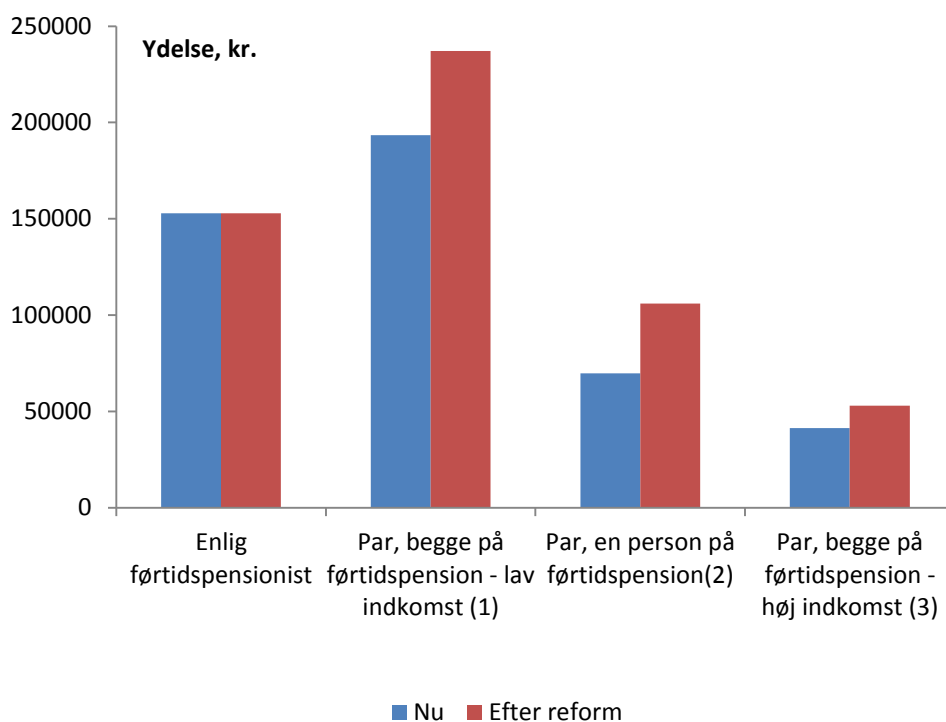
Ydelsesniveau	Grundydelse	Bundfradrag	Modregning	
			Modregnings- Procent	Bundfradrag Ægtefælle indkomst
Højeste	109.000 kr.	28.000 kr.	100 %	100.000 kr.
Mellemste	72.667 kr.	64.333 kr.	67 %	100.000 kr.
Laveste	54.500 kr.	82.500 kr.	50 %	100.000 kr.

Note: Baseret på oplysninger i bemærkninger til lovforslaget, ydelser og beløbsgrænser i 2013-niveau. Modregning sker på grundlag af indkomst minus bundfradrag. Ydelser og beløbsgrænser reguleres med reguleringspristallet, dette gælder dog ikke bundfradraget for højeste førtidspensionsydelse.

Det skønnes, at 15% af førtidspensionisterne (under 60 år) vil falde ud af ordningen som følge af reformen, af de tilbageværende vil 70% være på højeste ydelse, 20% på mellemste og 10% på laveste ydelse.

Den foreslåede ydelsesstruktur vil indebære en markant forenkling ved afskaffelse af differentiering af satserne for enlige, par samlevende med pensionister m.v. Samtidig reduceres den gensidige forsørgerpligt, idet grundydelsen ikke længere afhænger af civilstatus og de første 100.000 kr. af partnerens årlige indkomst indgår ikke i modregningsgrundlaget. Figur 1 viser eksempler på førtidspensionsydelse før og efter reformen.

Figur 1: Eksempler på førtidspensionsydelse – nuværende og foreslåede ydelser



Note: Førtidspension højeste ydelse, 2013 niveauer. (1) To børn, et barn i børnehave (Sermersooq), Husleje kr. 4.000 pr md., (2) Partners indkomst 102.000 kr., (3) Partners indkomst 180.000 kr.

I forhold til det aktuelle system vil førtidspensionister helt uden restarbejdsevne modtage uændrede eller højere ydelser som følge af reformforslaget. Førtidspensionister, der lever i parforhold med en anden pensionist, vil blive væsentligt bedre stillet. Derimod vil førtidspensionister, hvor enten de selv eller partnerne har en betydelig indkomst, modtage en lavere ydelse.

Med de nuværende regler vil førtidspensionister altid være berettiget til en ydelse svarende til 20 % af den maksimale sats for en enlig førtidspensionist uanset husstandens samlede indkomst. Med det fremlagte forslag udfases dette bortset for førtidspensionister på højeste ydelser, og hvor husstandens samlede indkomst er under kr. 400.000.

Udover en forenkling af ydelsesstrukturen er det en målsætning med reformen, at den ændrede modregning af erhvervsindkomst skal styrke incitamenterne til at udnytte den tilbageværende arbejdsevne og eventuelt overgå til en lavere førtidspensionsydelse. Incitamenteffekterne vedrører både modtagere af førtidspension og eventuel partner.

Figur 2 viser førtidspensionsydelsens afhængighed af egen bi-indkomst for de tre niveauer af førtidspension. Figuren viser betydningen af modregningen og effekterne på den samlede indkomst af at erhverve en indkomst udover førtidspensionen.

For førtidspensionister er der et ringe incitament til at arbejde, med mindre man har mulighed for at opnå en meget høj erhvervsindkomst. Dette er næppe tilfældet for en særlig stor gruppe, såfremt arbejdsevnevurderingen har været præcis.

For mellemste- og laveste førtidspensionsydelse er modregningen henholdsvis 67 % og 50% og dermed relativ høj. Den samlede effektive marginal skat kan således nå et niveau på henholdsvis næsten 80% og 70% ved en indkomstskat på 42%.

Lige så vigtig i denne sammenhæng er det, at modtagere af førtidspension på mellemste og laveste niveau, som ikke har fundet arbejde på normale vilkår, har en rettighed til fleksjob eller lignende til supplerende af indkomsten, sådan at dette job som minimum skal give en indkomst som bringer den samlede indtægt op til niveauet for den højeste førtidspension. Dette har et aktivt socialpolitiske sigte, da indkomstforøgelsen er knyttet til aktiveringskrav. Imidlertid kan garantien mindske den enkeltes incitament til selv at søge job. Endvidere stiller det store krav til revalideringen og kommunernes muligheder for at tilvejebringe reelle job-muligheder for førtidspensionisterne. Især i mindre byer og bygder må det forventes at være vanskeligt at finde sådanne job-muligheder, og derfor vil byrden reelt falde på kommunen. Der er muligheder via f.eks. løntilskud eller sociale-klausuler at pålægge virksomhederne krav om etablering af fleksjobs, og dette kan i visse sammenhænge være hensigtsmæssig. Men sådanne krav har både direkte og indirekte omkostninger.

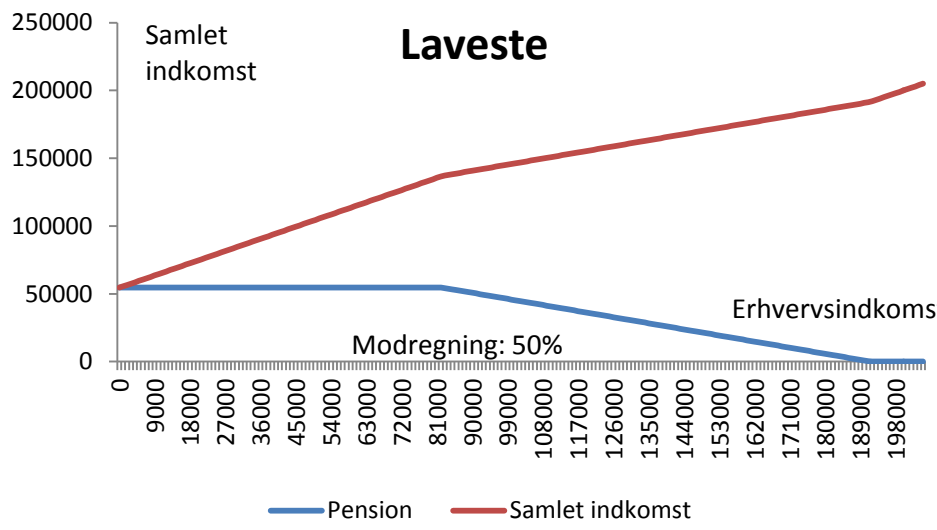
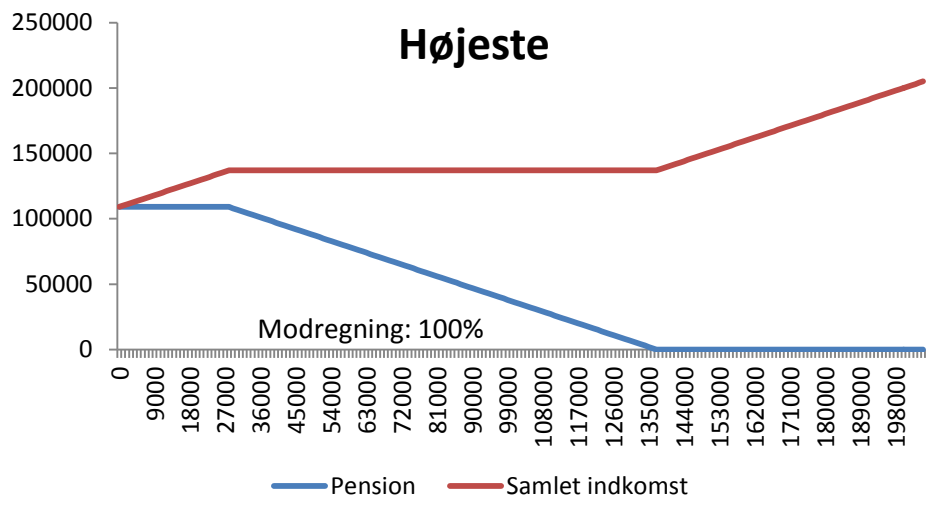
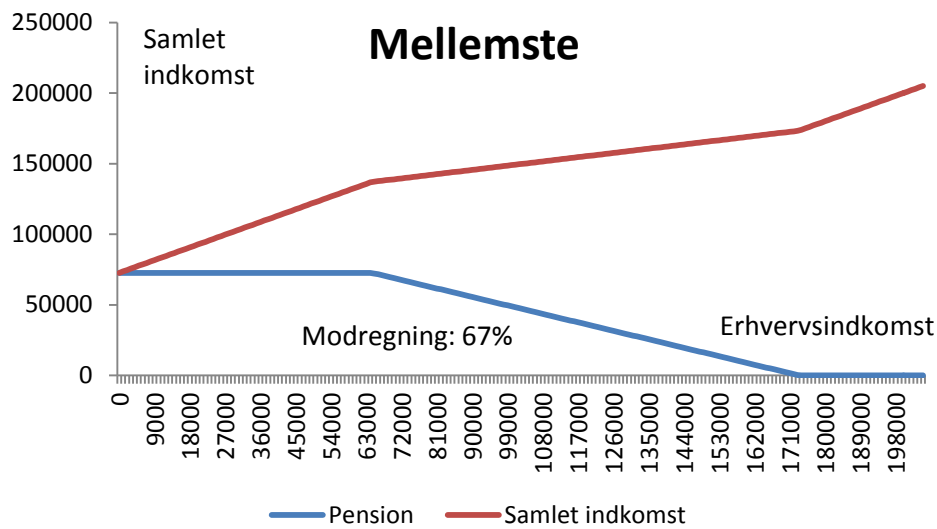
Der kan være en yderligere incitamenteffekt knyttet til den foreslåede reform. I det omfang arbejdsevnevurderingen afhænger af faktisk erhvervede indkomster ved siden af førtidspensionen, kan der for nogle være et incitament til at reducere arbejdsindsatsen for ikke at blive revurderet til en lavere ydelse.

Det er en intention med reformen, at modtagere af førtidspension ved udnyttelse af arbejdsevnen har et incitament til at skifte til en lavere ydelse.

"Aftrapningsintervallerne er, som tidligere nævnt, fastsat ud fra, at det hele tiden skal give en økonomisk fordel for ydelsesmodtageren at skabe sig en højere indtægt, og at det, hvis man har mulighed for at øge indtægten, vil være en fordel ved at gå ned på en lavere førtidspensionsydelse". (Bemærkninger til lovforslaget, side 12).

Der kan stilles spørgsmål ved, i hvilket omfang reformen sikrer sådanne incitamenter. For det første er der i mange tilfælde tale om en højere ydelse sammenlignet med den aktuelle situation. Dette kan gøre førtidspensionen mere tiltrækkende og af den grund få den enkelte til at mindske arbejdsindsatsen

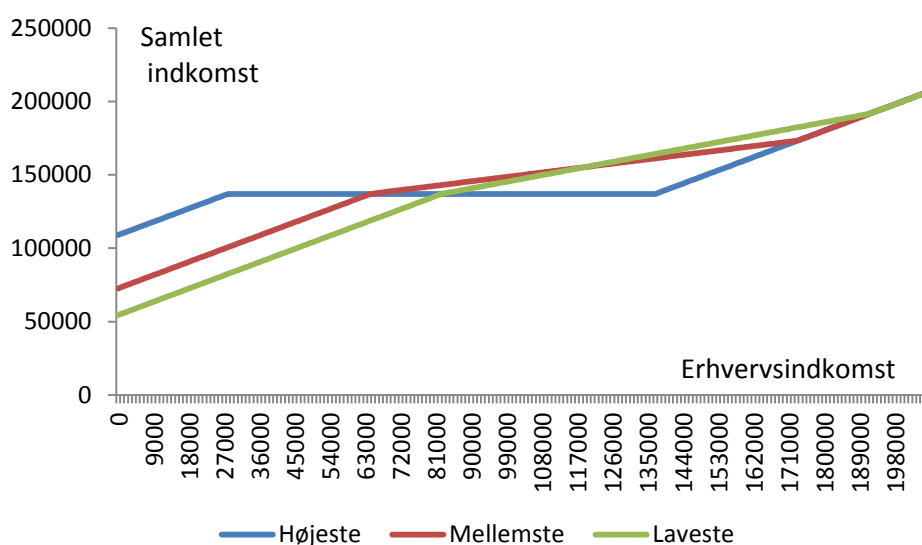
Figur 2: Førtidspension og modregning i forhold til egen indkomst



Note: Indkomster er før skat.

For det andet er der i mange tilfælde ikke den store økonomiske gevinst ved at gå ned på en lavere førtidspensionsydelse. Figur 3 viser den samlede ydelse afhængig af erhvervsindkomst for de tre ydelsesniveauer. Det fremgår, at en person tilkendt højeste førtidspension skal have en meget høj erhvervsindkomst, før man er bedre stillet med en lavere førtidspensionsydelse i kombination med en erhvervsindkomst end ved at blive på den høje ydelse. Mange modtagere af førtidspension må vurderes ikke realistisk at kunne oppebære en så høj arbejdsindkomst. For de øvrige grupper er der det aspekt, at førtidspensionen er en sikker indkomst, mens erhvervsindkomsten ofte er mere usikker: derfor vil der ikke nødvendigvis være et incitament til at afgive en sikker indkomst fra førtidspension for en højere, men usikker indkomst baseret på en lavere førtidspensionsydelse og erhvervsindkomster. Det individuelle incitament til at overgå til en lavere førtidspensionsydelse, må for mange vurderes at være beskedent.

Figur 3. Erhvervsindkomst og samlet indkomst afhængig af førtidspension



Det er et yderligere incitamentsaspekt, at den marginale beskatning af partnerens indkomst ud over kr. 100.000 generelt er høj. Dette gælder særligt såfremt, der er tildelt den højeste førtidspensionsydelse (her er der 100% modregning). For personer med beskedne indtjeningsmuligheder i arbejdsmarkedet, vil der ikke være noget incitament til at have en indkomst over 100.000 kr. Det må derfor vurderes, at for mange modtagere af førtidspension vil der være en "knækpunkts-effekt", hvor partneren i de fleste tilfælde vil tilpasse arbejdsindsatsen, så erhvervsindkomst holdes under grænsen på 100.000 kr.

Der er jf. tabel 1 i forslag til finanslov angivet nogle forventede netto-effekter af reformen for de offentlige finanser. Disse netto-effekter vurderes at være meget usikre. Reformen vil dels grundet ydelsesændringerne og dels de øgede krav til arbejdsevnevurdering og revalidering umiddelbart medføre stigende offentlige udgifter. Det er uklart, om reformen reelt styrker incitamentet til at erhverve en indkomst. Især besparelser via færre på førtidspension og øgede incitamentet til udnyttelse af arbejdsevnen er tvivlsomme, især inden for de nærmeste år. Det må således vurderes som overvejende sandsynligt, at reformen ikke i de første år kommer til at bidrage til en forbedring af de offentlige finanser, og formodentlig vil der være en vis belastning. Da der er tale om en omfattende reform, bør der formuleres nogle måle-punkter og foretages en løbende vurdering af i hvilket omfang reformen bliver implementeret

og resulterer i de tilstræbte effekter, især om reformen dæmmer op for tilgangen af yngre personer til førtidspensionssystemet

Intentionerne i reformen omkring et mere aktivt fokus og løbende revurderinger af tilkendte førtidspensioner må på sigt forventes at have sin væsentligste effekt ved en påvirkning af indgangen til førtidspensionssystemet. Derimod er det vanskeligere og mere ressourcekrævende at ændre på den allerede værende bestand af førtidspensionister.

3. Alderspensionsreform

Pensionssystemet står overfor en række udfordringer. Reglerne er komplicerede og uigennemskuelige, og det er uklart om de offentlige pensioner i tilstrækkeligt omfang er målrettet de økonomiske dårligst stillede ældre. Ældre medborgeres tilskyndelse til at arbejde er beskeden. For at sikre rimelige dækningsgrader for pensionerne er der et behov for at styrke den private pensionsopsparing, herunder især arbejdsmarkedspensionerne. Det stigende antal ældre vil med uændrede pensionsregler og pensionsalder skabe et stort udgiftspres for den offentlige sektor. For den seneste vurdering af holdbarhedsproblemerne se Økonomisk Råd (2015).

Der er fremlagt et forslag til reform af loven om alderspension. Hovedelementerne i forslaget er:

- En forhøjelse af pensionsalderen fra 65 år til 66 år i 2017, og til 67 år i 2021.
- En forenkling af ydelsesstrukturen med en opdeling i en grundpension og et pensionstillæg. Der sondres mellem enlige og pensionister med partner (dvs. en person som alderspensionisten er gift med, har indgået registreret partnerskab med, eller lever med i et ægteskabslignende forhold, som har været mindst en måned).
- Grundlaget for tildeling af offentlige pensioner baseres fremover på såkaldt aktuel indkomst, og ydelserne indekseres med reguleringsprisindekset.

Pensionsalder

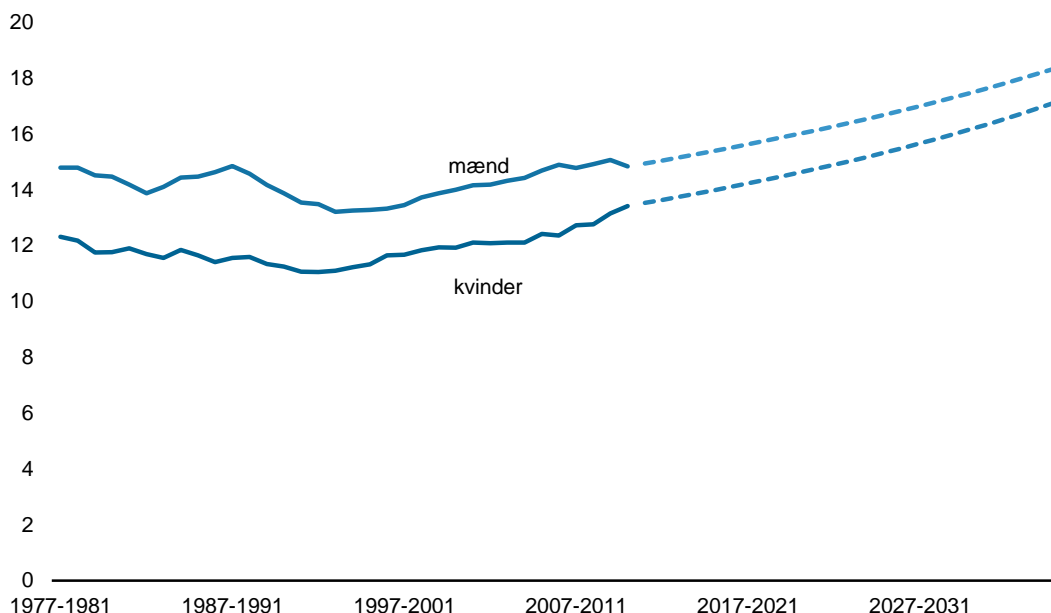
Pensionsalderen forhøjes af to omgange fra 65 år til 67 år. Kommunerne har dog i en overgangsperiode frem til 2025 mulighed for at udskyde forhøjelsen af pensionsalderen for personer, som er nedslidt efter mindst 35 års fysik- eller psykisk arbejde (såfremt vedkommende ikke er tildelt førtidspension).

Forhøjelsen af pensionsalderen er begrundet i den stigende levetid. Figur 4 nedenfor viser udviklingen i restlevetiden for 65-årige, og de forventninger til restlevetiden, der er grundlaget for Grønlands Statistiks fremskrivninger ¹. Med uændret pensionsalder og en stigende restlevetid vil gennemsnitspensionisten få en længere pensionsperiode. Offentlige pensioner er en væsentlig del af forsørgelsesgrundlaget for den forlængede pensionsperiode, og dermed forrykkes balancen mellem det antal år den enkelte kan forventes at bidrage til og modtage fra velfærdssamfundet. En sådan udvikling vil belaste de offentlige finanser,

¹ De forventede levetider er beregnet efter den såkaldte tværnsnitsmetode, dvs. baseret på overlevelsessandsynligheder for befolkningen på et givet tidspunkt. Med en stigende trend undervurderes den forventede levetid for yngre generationer sådan som den beregnes efter den såkaldte årgangsmetode.

hvilket er en medvirkende faktor bag det såkaldte "dødens gab" for udviklingen i de offentlige finanser, jf. Økonomisk Råd (2015)

Figur 4: Restlevetid for 65-årige.



Note: De forventede levetider er beregnet med udgangspunkt i den såkaldte tværnsnitsmetode, dvs. baseret på overlevelsessandsynligheder for befolkningen på et givet tidspunkt. Med en stigende trend undervurderes den forventede levetid for yngre generationer sådan som den beregnes efter den såkaldte årgangsmetode.

Kilde: Grønlands Statistik.

En forhøjelse af pensionsalderen i takt med stigende levetid modvirker konsekvenserne af en aldrende befolkning for de offentlige finanser. En sådan tilpasning kan begrundes med, at det er rimeligt, at generationer med en længere forventet levetid selv bidrager til finansieringen heraf ved at være længere tid på arbejdsmarkedet end generationer med en lavere levetid. Denne tilpasning skal også ses i sammenhæng med, at levetidsstigningen for mange er såkaldt sund aldring, dvs. flere gode år bliver lagt til livet². Mange lande har da også som reaktion på den stigende levetid forhøjet pensionsalderen, og i flere tilfælde indført regler som pensionsalderen automatisk reguleres i forhold til udviklingen i levetiden, jf. OECD (2014). Problemer for personer med nedsat arbejdsevne bør varetages via førtidspensionssystemet og ikke via de generelle regler omkring pensionsalder m.m..

Det er en implikation af den foreslåede stigning i pensionsalderen, at pensionsperioden fremadrettet vil være højere end den har været i de forudgående år. Det er også en konsekvens af forslaget, at forskellige generationer vil få forskellige pensionsperioder, og det er ikke klart af forslaget, hvordan de konkrete forhøjelser er begrundet. En indeksering af pensionsalderen til udviklingen i den faktiske levetid ville give en mere ensartet stilling på tværs af generationer, og vil samtidig have den fordel, at man ikke fastlægger

² For den del af befolkningen, hvor dette ikke er tilfældet spiller førtidspensionssystemet en afgørende rolle.

politikken ud fra usikre befolkningsprognoser. I forhold til holdbarhedsproblemets størrelse vil der fremadrettet være behov for yderlige stigninger i pensionsalderen.

Ydelsesniveauer og struktur

Det aktuelle system for offentlige pensioner er meget kompliceret og den forslåede struktur vil implicere en væsentlig forenkling. Samtidig vil ændringen af familiebegrebet og en tildeling baseret på aktuel indkomst betyde en bedre målretning af de offentlige pensioner til de økonomisk dårligst stillede pensionister. Tabel 3 nedenfor giver et overblik over ydelsernes niveau og modregningsreglerne

Tabel 3: Forslag til ydelsesstruktur for alderspensioner

	Grundbeløb			Pensionstillæg		
	Ydelse	Modregning mod aktuel indkomst ²	Modregningspct.	Ydelse	Modregning mod aktuel indkomst ²	Modregningspct.
Enlige	kr. 58.000	kr. 216.000	50 %	kr. 72.000	kr. 56.000	45 %
Par ¹	kr. 58.000	kr. 216.000	50 %	kr. 40.000	kr. 83.000	30 %

Note: Baseret på Lovforslag fremlagt 20. maj 2015. Beløbene er i 2013-niveau og reguleres med reguleringspristallet.

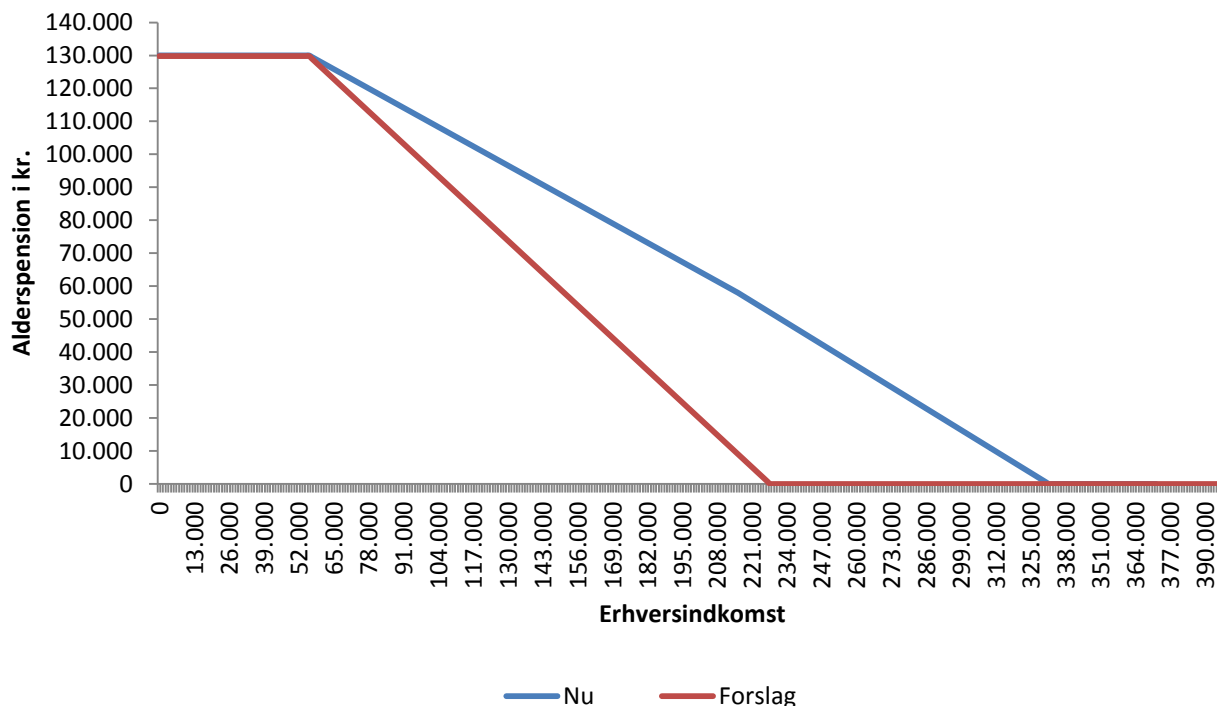
1. Alderspensionister har rettigheder som enlige selvom de har en partner, såfremt alderspensionisten og partneren samlet har en årlig aktuel indkomst under kr. 200.000.

2. Grundbeløb og pensioner efter Nordisk Konvention indgår ikke i modregningsgrundlaget

Herudover kan tildeles personlige tillæg, børnetillæg samt boligsikring.

De forslåede niveauer (og modregningsprincipper) implicerer for det første, at de fleste pensionister vil få en højere pension sammenlignet med det aktuelle system, og for det andet at modregningsprocenterne bliver lavere, jf. figur 5.

Figur 5: Samlet offentlig pension afhængig af erhvervsindkomst, enlig



Note: Med forslaget til ny ydelsesstruktur vil pensionstillæg være fuldt modregnet ved en indkomst på kr. 216.000 (modregningssats 45 %) og derefter modregnes i grundbeløbet (modregningssats) indtil bortfald ved kr. 332.000

Ydelsesforhøjelserne øger umiddelbart de offentlige udgifter. De lavere modregningsprocenter er motiveret i at styrke incitamentet for ældre til at arbejde. Det er en konsekvens af forslaget, at den samlede marginale beskatning af at arbejde reduceres for de fleste alderspensionister. Effekterne på alderspensionisternes arbejdsudbud er imidlertid usikker. På den ene side betyder de lavere modregningsprocenter, at den enkelte får mere ud af at arbejde sammenlignet med det nuværende system. Omvendt betyder ydelsesforhøjelsen en øget indkomst for uændret arbejdsindsats og dermed et mindre behov for at arbejde, hvilket tenderer at mindske arbejdsudbuddet. Det er derfor uklart om ydelsesændringerne samlet vil styrke incitamenterne til at arbejde. Der foreligger ikke empiriske studier, der gør det muligt at skønne over nettoeffekten af disse modgående effekter.

Den foreslåede ydelsesstruktur indeholder den særlige regel, at par, hvor den ene part ikke er alders- eller førtidspensionist og hvor parrets samlede erhvervsindkomst (bi-indkomst) er under 200.000 kr. betragtes som enlig, dog medregnes partnerens indkomst, når pensionen udmåles. Dette skaber det særlige problem, at en fremgang i indkomsten kan betyde en effektiv beskatning over 100%. Hvis f.eks. indkomsten i udgangssituation er lige under grænse på 200.000 kr., vil pensionisten modtage tillæg som for en enlig. Øges indkomsten nu til at ligge lige over grænsen vil man kun være berettiget til det lavere tillæg for par. En beskeden indkomstfremgang kan således reducerer parrets samlede rådighedsbeløb væsentligt. Særreglen skaber således reelt en effektiv beskatning på over 100% ved en indkomst for parret ud over grænsen på kr. 200.000. Implikationen af dette spring eller knæk er, at der for mange par vil være et stærkt incitament til at holde erhvervsindkomsten under kr. 200.000. Denne særregel har derfor nogle særdeles uheldige implikationer for incitamentsstrukturen.

Det er en del af det fremlagte lovforslag, at hjemmehjælp skal være vederlagsfrit for den enkelte, hvilket motiveres med højere administrationsudgifter knyttet til opkrævning af et eventuelt vederlag. Dette forslag er velmotiveret ud fra den aktuelle situation på området. Det er imidlertid en del af forslaget, at kommunen skal visitere til vederlagsfri hjemmehjælp, såfremt dette er nødvendigt for at den pågældende kan blive boende i eget hjem. Dette er i overensstemmelse med hovedprincippet om bopæl i eget hjem længst muligt. Såfremt dette skal efterleves fremadrettet med et stigende antal ældre kan forslaget have vidtrækkende økonomiske konsekvenser for kommunerne, særligt i forhold dækning af borgere bosat i bygder og mindre byer.

Forslaget forudsætter en øget privat opsparing (arbejdsmarkedsopsparing), men det anvises ikke, hvorledes dette tænkes sikret. Det er uhensigtsmæssigt, at der ikke forelægges en samlet reformpakke for hele pensionsområdet (herunder også beskattningen) for derved at sikre sammenhæng mellem de enkelte dele og også at vurdere de samlede konsekvenser/krav i forhold til de offentlige finanser.

De skønnede effekter for de offentlige finanser af forslagene omkring alderspension fremgår af tabel. Det fremgår af, at reformen umiddelbart belaster de offentlige finanser og først gradvist (efter 2025) skønnes den at bidrage til en reduktion af de offentlige udgifter. Det er yderst problematisk, at en reform på et så væsentligt område ikke bidrager med mere til forbedring af de offentlige finanser.

Tabel 4: Effekter af alderspension for de offentlige netto-udgifter til pensioner

	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040
Ændret ydelsesstruktur	44	41	42	43	44	47	56	65	68
Ændret pensionsalder	0	-40	-41	-44	-45	-103	-115	-101	-82
Samlet effekt	44	1	0	-1	-1	-56	-59	-35	-14

Note: Beløb er afrundet til hele millioner. Bemærk, at der i forbindelse med Finanslovsforslaget er udarbejdet et nyt skøn over effekterne, jf Tabel 1.

Kilde: Bemærkninger til lovforslaget side 6.

4. Samlet vurdering

De fremlagte forslag til reformer af førtidspension og alderspension medfører en forenkling af ydelsesstrukturen og generelt en bedre målretning af de offentlige ydelser. Et mere aktivt fokus for førtidspensionssystemet er velbegrunderet. Forslagene vurderes imidlertid ikke at have afgørende effekter for arbejdsudbud og beskæftigelse inden for en overskuelig horisont. De væsentligste effekter af førtidspensionsreform vil komme fremadrettet via en mulig mindre tilgang til systemet for yngre personer. For alderspensionerne kommer den væsentligste effekt via de forhøjede pensionsalder, mens det er uklart om ydelsesstrukturen i væsentligt omfang styrker incitamenterne til at arbejde.

De to reformer vil bidrage forholdsvis beskedent til forbedring af de offentlige finanser. På kort sigt vil reformerne belaste de offentlige finanser, mens der på sigt vil komme et vist positivt bidrag til de offentlige finanser. Når to så væsentlige reformområde bidrager relativt lidt til løsning af holdbarhedsproblemerne, skabes der et større pres og krav på de resterende reformområder.

Der kan være gode argumenter for at gennemføre reformer sekventielt både af politiske og administrative grunde. De enkelte reformforslag bør dog ses i sammenhæng og der bør være måltal for, hvad de enkelte områder skal bidrage med i forhold til løsningen af holdbarhedsproblemet. I fraværet heraf bliver det enten de sidste reformområder i den politiske proces, der skal bære det største inddækningsbehov eller også må man genåbne tidligere reformområder for at sikre den fornødne samlede effekt. Begge dele er u hensigtsmæssigt.

Reformerne skal ses i sammenhæng med de finanspolitiske regler og rammer for styringen af den økonomiske politik. Hovedelementerne her er

- Budgetlov/udgiftsloft
- Kommunal struktur/Udligningsmodel
- Gælds- og investeringsstrategien

Ifølge de nye styringsprincipper skal lovbundne udgifter nedbringes ved hjælp af reformer og en incitamentsstruktur, der understøtter målopfyldelsen ift. de politiske mål, jf. indledningen. Der er også krav om effektmåling på alle væsentlige udgiftsområder.

For begge de her omtalte reformområder er analyserne af de samfundsøkonomiske effekter, herunder ikke mindst effekter for de offentlige finanser, meget sparsomme. Hermed opfylder beslutningsmaterialet ikke kravene formuleret i PØB 2015 og Finansloven til styringen og vurderingen af de offentlige udgifter. Dette er et problem for beslutningsprocessen og dermed den politiske prioriteringsproces. Grundet manglende data m.m. er det vanskeligt at lave præcise provenuskøn. Det er derfor vigtigt at knytte væsentlig målepunkter til de to reformer, så det løbende er muligt at evaluere i hvilket omfang effekterne er som forventet, eller i givet fald at foretage de nødvendige tilpasninger.

Henvisninger

Naalakkersuisut, 2015, Politisk-Økonomisk Beretning, Nuuk.

Naalakkersuisut, 2015, Forslag til lov om førtidspension samt bemærkninger hertil, Nuuk.

Naalakkersuisut, 2015, Forslag til lov om alderspension samt bemærkninger hertil, Nuuk.

OECD, 2014, Pensions at a glance, Paris.

Skatte- og Velfærdskommissionen, 2011, Vores velstand og velfærd – kræver handling nu.

Økonomisk Råd, Grønlands Økonomi (diverse årgange 2010-2014)