



Evaluering af Lov om Obligatorisk Pension

November 2024

HBS
ECONOMICS

IBDO

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	4
1.1 BAGGRUNDEN FOR EVALUERINGEN	4
1.2 HVORDAN ER EVALUERINGEN GENNEMFØRT?	4
1.3 LÆSEVEJLEDNING	4
2. SAMMENFATNING	6
3. MULIGE VEJE TIL EN STYRKET OBLIGATORISK PENSION	8
3.1 INDLEDNING	8
3.2 VEJE TIL AT FORBEDRE PENSIONISTERS ØKONOMI OG STYRKE DE OFFENTLIGE FINANSER	8
3.3 VEJE TIL STØRRE FRIVILLIGHED OG FLEKSIBILITET I ORDNINGEN.....	10
3.4 VEJE TIL FORENKLING OG STYRKET ADMINISTRATION AF ORDNINGEN.....	11
4. OBLIGATORISK PENSION - ORDNINGENS FORMÅL OG INDHOLD	14
4.1 INDLEDNING	14
4.2 LOVENS INDHOLD OG INTENTION	14
4.3 VÆSENTLIGE ÆNDRINGER OG TILPASNINGER SIDEN LOVENS IMPLEMENTERING	15
4.4 UDVIKLING I DEN SAMLEDE PENSIONSOPSPARING	17
5. MÅLGRUPPEN FOR OBLIGATORISK PENSIONSOPSPARING	18
5.1 INDLEDNING	18
5.2 DEN SAMLEDE MÅLGRUPPE	18
5.3 HVOR MEGET SPARES DER OP I FORSKELLIGE GRUPPER?.....	18
5.4 KARAKTERISTIKA FOR DE OMFATTEDE PERSONER.....	19
5.5 HVEM STÅR UDENFOR OBLIGATORISK PENSION?.....	21
5.6 SÆRLIGT OM TJENESTEMÆND	22
6. HVORDAN ADMINISTRERES ORDNINGEN OG HVILKE RESSOURCER ANVENDES TIL ADMINISTRATIONEN?	24
6.1 INDLEDNING	24
6.2 HVORDAN ADMINISTRERES ORDNINGEN?	24
6.3 HVOR MANGE RESSOURCER ANVENDES TIL ADMINISTRATION AF ORDNINGEN?	26
6.4 IMPLEMENTERINGEN AF ORDNINGEN.....	26
6.5 HVILKE UDFORDRINGER ER DER I ADMINISTRATIONEN AF ORDNINGEN I DAG?	27
7. VIRKNINGER AF ORDNINGEN - BEREGNINGSGRUNDLAG	30

7.1 INDLEDNING	30
7.2 OVERORDNET OM BEREGNINGERNE	30
7.3 DATA OG AFGRÆNSNING AF POPULATION	30
7.4 INDKOMSTER OVER ARBEJDSLIVET	31
7.5 PENSIONER	32
8. HVORDAN PÅVIRKER DEN OBLIGATORISKE PENSIONSORDNING PENSIONSOPSPARINGEN? ..	34
8.1 INDLEDNING	34
8.2 UDVIKLING I DE SAMLEDE PENSIONSINDBETALINGER FREM MOD 2050.....	34
8.3 FORVENTET UDVIKLING I PENSIONSFORMUER	35
9. HVORDAN PÅVIRKER DEN OBLIGATORISKE PENSIONSORDNING PENSIONISTERS ØKONOMI?	37
9.1 INDLEDNING	37
9.2 PENSIONISTERS ØKONOMI PÅ SIGT	37
9.3 DEN FORVENTEDE VIRKNING AF OBLIGATORISK PENSION PÅ PENSIONISTERS ØKONOMI ..	39
10. HVORDAN PÅVIRKER DEN OBLIGATORISKE PENSIONSORDNING DEN OFFENTLIGE ØKONOMI?	43
10.1 INDLEDNING	43
10.2 HVAD REGNER VI PÅ?	43
10.3 HVORDAN PÅVIRKER DEN OBLIGATORISKE PENSIONSORDNING DE OFFENTLIGE UDGIFTER FREM MOD 2070?	44
11. MULIGHEDER FOR AT STYRKE ORDNINGENS VIRKNINGER	47
11.1 INDLEDNING	47
11.2 OVERGÅ UDELUKKENDE TIL GRØNLANDSKE LEVETIDER.....	47
11.3 MULIGHED FOR AT OPSPARE I RATEPENSION.....	49
12. HVILKE ALTERNATIVER ER DER TIL DEN GRØNLANDSKE MODEL? - INTERNATIONAL SAMMENLIGNING.....	53
12.1 INDLEDNING	53
12.2 OBLIGATORISKE PENSIONSSYSTEMER.....	53
12.3 DÆKNINGSGRADER - SAMMENLIGNING MED ØVRIGE LANDE	54
12.4 FLEKSIBILITET	56
13. LITTERATUROVERSIGT.....	58

1. INDLEDNING

1.1 BAGGRUNDEN FOR EVALUERINGEN

I 2016 blev Lov om Obligatorisk Pension i Grønland vedtaget med ikrafttrædelse pr. 1. januar 2018. Med loven blev det herefter obligatorisk for alle fuldt skattepligtige personer at indbetale til en pensionsopsparing fra det 18. år og frem til pension. Det omfatter ca. 40.000 personer i Grønland.

Overvejelserne om obligatorisk pension (herefter OP) udspringer af drøftelser omkring den økonomiske holdbarhed i den grønlandske økonomi. Den forventede demografiske udvikling, hvor ældre udgør en stigende andel af befolkningen, gav anledning til overvejelser om, hvordan der sikres en holdbar offentlig økonomi samtidig med, at fremtidens pensionister har rimelige levevilkår og ikke oplever store fald i indkomst ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Ordnningen har fyldt i den offentlige debat i Grønland, hvor der bl.a. har været opmærksomhed på, om der kunne være mulighed for større fleksibilitet og frivillighed omkring den obligatoriske pension. Det har bl.a. handlet om bekymringer for, om dele af befolkningen - f.eks. unge familier - sættes under for stort økonomisk pres på kort sigt, mens de sparer op, for at opnå en højere indtægt senere i livet. Særlige grupper som tjenestemandsansatte har ligeledes været i fokus i forhold til om OP kommer til at sikre ekstra pensionsopsparing hos grupper, der i forvejen er godt dækket af anden pensionsordning.

Evalueringen af OP skal bidrage til, at der nu bliver gjort generel status på, om ordningen indfrier forventningerne til de økonomiske virkninger for den offentlige økonomi og for borgerne.

Derudover skal den også behandle nogle af de bekymringer, som har præget debatten og samle op på muligheder for at styrke ordningen i forhold til de overordnede mål. Evalueringen skal således bidrage til vurderinger af, om der er forenklingsmuligheder eller muligheder for at styrke administrationen eller lempe kravene til opsparing i perioder for visse dele af befolkningen, uden at svækker de offentlige finanser og/eller reducerer pensionisters levevilkår væsentligt.

1.2 HVORDAN ER EVALUERINGEN GENNEMFØRT?

Evalueringen er gennemført i løbet af april måned i en intensiv proces med dataindsamling, -bearbejdning og -analyse samt udvikling af mulige veje til at styrke ordningen. Der er inddraget både kvalitative og kvantitative datakilder i evalueringen. De metodiske elementer er i hovedtræk:

- Dataanalyser af, hvordan ordningen kan forventes at påvirke pensionsopsparing, pensionisters økonomi og de offentlige finanser.
- Kvalitative interview og workshop med centrale aktører i forhold til administrationen af Lov om Obligatorisk Pension.
- Interview af centrale aktører i forhold til implementeringen af loven, herunder pensionselskaber og parterne på arbejdsmarkedet.
- Gennemgang af klagesager.
- Desk research om internationale erfaringer med OP - herunder afdækning af andre muligheder for indretning af pensionssystemet, som samtidig sikrer en høj dækningsgrad for pensionister og en god økonomisk holdbarhed.

1.3 LÆSEVEJLEDNING

Udgangspunktet for evalueringen er Lov om Obligatorisk Pension. Lovens virkning er dog stærkt sammenhængende med de pensionsopsparingsmuligheder, som er til stede i Grønland, og det samlede pensionssystem, hvor også alderspension er et væsentligt element. Derfor berører evalueringen også andre elementer i pensionssystemet end det, der er snævert knyttet til Lov om Obligatorisk Pension.

I denne rapport præsenteres hovedresultaterne af den gennemførte evaluering og de veje, som vurderes at kunne følges i forhold til styrke den obligatoriske pensionsordnings virkning, fleksibilitet og den administrative håndtering. I kapitel 2 og 3 præsenteres en kort sammenfatning af resultaterne af evalueringen samt overvejelserne om mulige veje for Grønlands obligatoriske pension.

I kapitel 4 er der en introduktion til lovgivning og herefter i kapitel 5 en introduktion til, hvordan målgruppen for OP er sammensat, hvem der sparer op, og hvem der ikke sparer op.

I kapitel 6 dykker vi ned i, hvordan loven administreres, hvad der fungerer godt, og hvilke muligheder der er for at styrke administrationen.

I kapitel 7 indledes den kvantitative analyse af, hvilken virkning der kan forventes af OP. Der gives i kapitel 7 en introduktion til metoden bag de kvantitative analyser. Efterfølgende præsenteres i kapitlerne 8 - 10 resultaterne af denne del af analysen, hvor analysen kommer rundt om virkningen af OP på borgenes pensionsindbetalinger og -formue, pensionisternes levevilkår samt de offentlige finanser. I kapitel 11 ser vi på forskellige veje til at styrke ordningens virkninger.

I kapitel 12 samles der op på internationale erfaringer med OP, og hvilke alternative modeller der findes i andre lande.

2. SAMMENFATNING

Lov om Obligatorisk Pension trådte i kraft den 1. januar 2018. Med loven var målet at styrke opsparringen til pensionsalderen med henblik på at sikre alle pensionister rimelige levevilkår og styrke de offentlige finanser i Grønland.

Med loven blev det obligatorisk for alle fuldt skattepligtige personer med en indkomst over 125.000 at indbetale til en pensionsopsparing fra det 18. år og frem til og med det 62. år. Den obligatoriske pensionsopsparing skulle stige over nogle år frem til en fuld implementering i 2024, hvor alle skal opspare 10 pct. af den samlede A- og B indkomst. For selvstændige erhvervsdrivende dog kun 6 pct.

Implementeringen havde en svær start

Ved lovens vedtagelse blev det besluttet, at loven skulle administreres i sammenhæng med administrationen af skattebetalinger. Når en person mangler pensionsindbetalinger i et indkomstår, forhøjes trækprocenten i efterfølgende år med henblik på at opkræve den manglende pensionsindbetaling. Placeringen af administrationen i Skattestyrelsen skete under hensyn til at sikre mulighed for, at administrationen kunne gennemføres så ressourcelet som muligt. Det er estimeret, at der i dag anvendes ca. 3,3 mio. kr. på administrationen årligt. Det omfatter ressourcer både i Skattestyrelsen, borgerservice og Departementet for Finanser og Skatter.

Implementeringen af loven havde en svær start, hvor mange personer kom til at stå i en situation med en uopfyldt forpligtigelse. Det handlede bl.a. om, at mange personer ikke var opmærksomme på forpligtigelsen, og der var ufuldstændige oplysninger om pensionsindbetalingerne og pensionsopsparingsgrundlaget mv., som vanskeliggjorde korrekte opgørelser af, om de enkelte personer var omfattet af og havde opfyldt forpligtigelsen. Manglende kommunikation, utilstrækkelig implementering af ordningen i IT-systemer mv. blev identificeret som nogle af hovedudfordringerne.

Loven er med baggrund i de identificerede udfordringer ændret ad nogle omgange undervejs, og i 2020 blev implementering af Lov om Obligatorisk Pension nulstillet, og evt. opkrævet ekstra pensionsindbetaling blev tilbagebetalt til borgerne. Denne nulstilling betyder, at lovens indfasning er to år forsinket, og først i 2026 er loven fuldt implementeret.

Administration har nu fundet en god form

Efter nulstillingen er mange udfordringer løst og de administrative procedurer fremstår i dag som velfungerende med et minimum af klager til følge. Der er fundet løsninger sammen med pensionselskaber og arbejdsgivere, som giver god mulighed for, at Skattestyrelsen kan sikre, at de rigtige oplysninger er til stede for at opgøre, om de enkelte personer sparer op på rette niveau.

Der er også fundet fleksible løsninger i forhold til borgernes pensionsindbetalinger, som gør, at borgerne nu til enhver tid har mulighed for at få indfriet uopfyldte opsparingsforpligtigelser. En udfordring i dag er, at Skattestyrelsen ofte oplever, at personer først bliver opmærksomme på uopfyldte opsparingsforpligtigelser, når de får deres første lønseddel i det nye år, hvor trækprocenten er forhøjet og lønnen er reduceret.

75 pct. lever op til deres opsparingsforpligtigelse

Knap 40.000 personer er i udgangspunktet fuldt skattepligtige og imellem 19 og 62 år. I det seneste opgørelsesgrundlag for pensionsopsparing er for 2022, var omkring 25.000 af denne gruppe omfattet af OP, da de havde et opsparingsgrundlag over 125.000 kr. Ca. 75 pct. af de 25.000 levede op til opsparingsforpligtigelsen på dette tidspunkt.

Særligt kvinder og ansatte i den offentlige sektor har en opsparing på minimum det lovpligtige niveau. Mænd fylder ca. 80 pct. af den gruppe, der i 2022 ikke havde opfyldt opsparingsforpligtigelsen. Ansatte i bygge og anlægsbranchen og indenfor fiskeri, landbrug og skovbrug er overrepræsenteret i gruppen med uopfyldte forpligtigelser. Aktørerne, der har deltaget i interview, har peget på, at det i særlig grad er personer med svingende indkomster over året eller flere indkomster eller lønlemener der bliver udfordret.

Omkring 50 pct. af de 25.000 personer sparer allerede op i et omfang, så de er tæt på, eller allerede har pensionsopsparing, der lever op til forpligtigelsen, når loven er fuldt implementeret i 2026.

Den anden halvdel af de omfattede står dog over for et behov for at øge opsparringen i de kommende år, og det indebærer naturligt en risiko for, at flere kommer til at stå med en uopfyldt pensionsforpligtigelse. Med den baggrund vurderes der at være god grund til et fortsat implementeringsfokus

og opmærksomhed på kommunikation til både personer, virksomheder og organisationer om forpligtelsen.

Mange sparer op, også selvom de ikke er forpligtet til det

Blandt den gruppe, som har en indkomst under indkomstgrænsen, spares der også op, selvom der ikke er en forpligtelse gennem loven. Knap 60 pct. har en pensionsopsparing og knap 36 pct. har en opsparing på over 5 pct af deres samlede A- og B-indkomst. Unge, herunder unge i uddannelse, og personer på offentlige ydelser fylder relativt meget i gruppen, der ligger under indkomstgrænsen, og er dominerende i den gruppe, der ikke sparer op.

De samlede årlige pensionsindbetalinger overstiger det forventede niveau

På tværs af personer - både dem, der er omfattet af ordningen, og dem, der ikke er - er det samlede billede, at 87 pct. i 2022 sparede op til pension. De samlede pensionsindbetalinger var i 2022 på ca. 990 mio. kr. Det er ca. 33 pct. over det niveau, der var forventet ved lovgivningens implementering. Udover at nogle personer allerede kan have justeret deres pensionsniveau til endelige niveau for fuldt implementeret lovgivning, så kan reallønstigninger og stigende beskæftigelse også have haft en indflydelse på den gunstige udvikling i pensionsindbetalingerne. Evalueringen viser, at pensionsindbetalinger også forventes at stige i de kommende år, og fra 2026, hvor ordningen er fuldt indfaset, og frem mod 2050 forventes de samlede pensionsindbetalinger at ligge på mellem 1.100-1.150 mio. kr. årligt (2022-niveau).

Styrker pensionisters levevilkår

Med evalueringen er der set på, hvad pensionsniveauet kommer til at betyde for fremtidens pensionister. Det var ved lovens implementering en målsætning, at pensionister skal have en dækningsgrad på minimum 75 pct. Det betyder, at indkomsten som pensionist skal ligge på minimum 75 pct. af den indkomst, man havde før man gik på pension. Evalueringen peger på, at OP bidrager til at løfte dækningsgraden. I gennemsnit kan unge i dag se frem til en dækningsgrad på 66 pct., når de går på pension, og 32 pct. af dem har udsigt til en dækningsgrad på 75 pct. eller højere - i fravær af ordningen ville denne andel have ligget på 20 pct.

De forventede dækningsgrader vil naturligt være højest for grupper med lave indkomster, og store dele af gruppen med de laveste indkomster har udsigt til en dækningsgrad på over 90 pct. Omvendt har personer med høje indkomster udsigt til lavere dækningsgrader. Det vil dog typisk være en gruppe, der bedre kan indrette sig med en indkomst, der er mindre end tidligere, og stadig opretholde en fornuftig levestandard. F.eks. har gruppen med høje indkomster, som har været omfattet af OP i det meste af deres arbejdsliv, udsigt til en disponible indkomst på omkring 15.500 kr. (2022-niveau) om måneden, når de går på pension. Til sammenligning kan gruppen med lav indkomst se frem til en disponibel indkomst på ca. 10.200 kr. (2022-niveau) om måneden, når de går på pension.

De offentlige finanser styrkes også

OP bidrager også til at styrke de offentlige finanser. I takt med at pensionister har været omfattet af OP i flere og flere år, vokser bidraget fra OP på de offentlige finanser, og i 2070 forventes OP at medføre en besparelse i de offentlige udgifter til alderspensionen på ca. 100 mio. kr. (2022-niveau).

Regler og praksis for pensionsudbetaling udhuler ordningens virkninger

Selvom der er sket et betydeligt løft i pensionsindbetalingerne og de forventede pensionsformuer, peger evalueringen på, at ordningens virkninger på især pensionisters levevilkår udhules af de generelle regler i det grønlandske pensionssystem og den gældende praksis for beregning af pensionsudbetalinger.

Det skyldes først og fremmest, at ca. 2/3 af alle pensionsindbetalinger placeres i danske pensionselskaber, hvor udbetalinger beregnes på baggrund af danske restlevetider. Da de danske restlevetider i gennemsnit er væsentligt længere end de grønlandske, bliver mange grønlænderes pensionsudbetaling fordelt over mange flere år, end de i gennemsnit lever. Det medfører, at mange grønlændere har udsigt til at få udbetalt mindre i pension, end hvad deres pensionsformue og forventede restlevetid tilsiger.

3. MULIGE VEJE TIL EN STYRKET OBLIGATORISK PENSION

3.1 INDLEDNING

Evalueringen har haft som mål at vurdere Lov om Obligatorisk Pension, herunder lovens implementering, administrationen og virkninger. Det har samtidig været målet at vurdere, om der er muligheder for at styrke og forenkle administrationen samt at vurdere mulighederne for at skabe større fleksibilitet omkring ordningen for visse grupper. Med afsæt i resultaterne af evalueringen, er der således vurderet forskellige mulige veje for OP fremadrettet.

Det generelle billede, der tegnes på baggrund af analysen, er, at der trods en række opstartsudfordringer er sikret en hensigtsmæssig implementering og administration af Lov om Obligatorisk Pension og at loven i vid udstrækning har de tilsigtede effekter om at øge pensionsopsparingen. Efter lovens implementering er omfanget af pensionsopsparinger således steget markant fra 400 mio. kr. til omkring 990 mio. kr. i 2022, svarende til 8 pct. af bruttoindkomsten for alle personer i alderen 18 - 67 år. Evalueringen viser, at pensionsindbetalinger også forventes at stige i de kommende år, og fra 2026, hvor ordningen er fuldt indfaset, og frem mod 2050 forventes de samlede pensionsindbetalinger at ligge på mellem 1.100-1.150 mio. kr. (2022-niveau) årligt.

Evalueringen viser også, at OP kan forventes at bidrage til at forbedre pensionisters levevilkår og styrke de offentlige finanser. Virkningerne af OP er dog begrænsede for mange pensionister, og i gennemsnit har pensionister udsigt til at få udbetalt mindre i pension, end hvad deres pensionsopsparing og den forventede restlevetid tilsiger.

Den kvantitative og kvalitative analyse har peget ind på nogle forhold og udfordringer, som der kan være anledning til at overveje andre løsninger på. Disse forhold og udfordringer samt mulige veje til løsninger sammenfattes under følgende hovedtemaer:

- Veje til at forbedre pensionisternes økonomi og styrke de offentlige finanser
- Veje til at øge fleksibiliteten og frivilligheden i pensionsordningen
- Veje til forenklet og styrket administration

3.2 VEJE TIL AT FORBEDRE PENSIONISTERS ØKONOMI OG STYRKE DE OFFENTLIGE FINANSER

Et centralt formål med loven om obligatorisk pension har været at sikre, at så mange som muligt har en pensionsopsparing for derved at forbedre pensionisternes økonomi og undgå store indkomst, når man bliver pensionist. Desuden er hensigten med ordningen også at styrke de offentlige finanser. I det følgende sammenfattes en række af de mulige veje, der kan være realisere disse mål.

Mulighed 1: Overgå til grønlandske restlevetider ved beregning af pensionsudbetalinger

I dag placeres ca. 2/3 af de grønlandske pensionsindbetalinger i danske pensionselskaber, hvor udbetalingerne sker med udgangspunkt i danske restlevetider. Det er kun SISA, der udbetaler pension på baggrund af grønlandske restlevetider.

Da de forventede restlevetider for danskere typisk er højere end for grønlændere, får mange grønlændere således udbetalt deres pension over flere år, end hvad deres forventede restlevetid tilsiger. Det betyder med andre ord, at de i gennemsnit ender med at få udbetalt mindre i pension, end hvad de selv har sparet op til. Det udhuler virkningerne af den obligatoriske pensionsordning.

Denne problematik skyldes ikke selve ordningen om OP. Den knytter sig derimod til de generelle regler i det grønlandske pensionssystem og den gældende praksis for beregning af pensionsudbetalinger. Indførelsen af OP forstærker dog problematikken, dels fordi der spares mere op til pension og dels fordi det ikke længere er frivilligt, om man vil spare op til pension.

Hvis man overgår til grønlandske restlevetider, når man beregner pensionsudbetalingerne, vil grønlandske pensionister få en højere dækningsgrad og disponible indkomst, og der vil samtidigt være en bedre overensstemmelse mellem det, de har indbetalt i pension, og det, de kan forvente at få udbetalt i pension. Endeligt vil overgangen til grønlandske restlevetider bidrage til at styrke de offentlige finanser, bl.a. fordi øgede pensionsudbetalinger via modregning reducerer de offentlige udgifter til alderspensionen.

Det vurderes derfor hensigtsmæssigt, at der arbejdes på at få tilpasset de grønlandske pensionsordninger og undersøge mulighederne for at overgå til grønlandske restlevetider i de danske pensionsordninger. Alternativt kan det overvejes at skabe mulighed for at flere pensionsopsparinger holdes i Grønland.

Ved at overgå til grønlandske restlevetider er der dog risiko for en lavere forsikringsdækning undervejs i arbejdslivet.

Mulighed 2: Styrke muligheder for at spare op i ratepension

Hvis det ikke er muligt at overgå til grønlandske restlevetider, når man beregner pensionsudbetalinger, er et alternativ at styrke muligheder for at spare op til pension i ratepensioner.

I dag er det som udgangspunkt kun muligt at opfylde kravene til den obligatoriske pensionsordning gennem opsparing til en livrentepension. For den enkelte kan ulempen ved livrente imidlertid være, at udbetalingen af livrente for nogle beregnes på baggrund af forventede danske restlevetider, der som nævnt er længere end de grønlandske. Hvis man alternativt kunne spare hele eller dele af sin pension op i en ratepension, ville de årlige pensionsudbetalinger derfor kunne stige. Derfor kan livrenten, fra en snæver økonomisk betragtning, være en relativ "dyr" måde at spare op, hvis man har en kortere forventet restlevetid. Det skal naturligvis vejes op mod den økonomiske sikkerhed og forudsigelighed, som livrenten giver.

Overgangen til grønlandske restlevetider og udbetaling via ratepension medfører begge en fremrykning af pensionsudbetalingerne, og de forventes at have omtrent de samme virkninger i forhold til at forbedre pensionisters økonomi og styrke de offentlige finanser. Derfor vil virkningerne af at øge opsparingen i ratepension være begrænsede, hvis man allerede er overgået til grønlandske restlevetider ved pensionsudbetaling, og omvendt.

Mulighed 3: Gøre brug af bemyndigelse til fastsættelse af pensionsindbetaling ved indhandling af produkter (jf. lovens §4)

Personer i visse erhverv er mere udfordret i forhold til at sikre opfyldt pensionsforpligtelse end andre. Det gælder bl.a. erhvervsdrivende indenfor fiskeri/fangst, hvor der ofte er store indtægter i forbindelse med indhandling af produkter, men hvor indkomsten samtidig kan være meget varierende hen over året. Der er således mange erhvervsdrivende inden for fiskeri/fangst, som trods høje indtægter ikke opfylder deres opsparingsforpligtelser.

Naalakkersuisut har ifølge lovens §4 bemyndigelse til at etablere en ordning, hvor en andel af betalingen fra indhandlingen af produkter fra særligt fiskeri og fangst indbetales på sælgers pensionsordning. Denne bestemmelse anvendes dog ikke.

En vej for at sikre pensionsopsparingen blandt fiskere og fangere er, at tage lovens § 4 i anvendelse og fastsætte en ramme for, hvilken andel af indhandlingen, der skal indbetales på sælgerens pensionsordning. Det vil bidrage til, at færre fiskere/fangere vil stå med store uopfyldte forpligtelser ved udgangen af året.

Mulighed 4: Pristalsregulering af grundlaget for OP

I dag er der en fast indkomstgrænse på 125.000 kr. for, hvornår pensionsforpligtelsen indtræder. Derudover er der fastsat en grænse for indtræden af fuld forpligtelse ved 175.000 kr. Manglende regulering af grænserne i takt med lønudviklingen medfører en gradvis udhuling af indkomstgrænserne. Det vil f.eks. kunne betyde, at andelen af personer som ligger under 125.000 kr. grænsen gradvist reduceres.

Hvis man ønsker at undgå, at indkomstgrænserne udhules som følge af løn- og prisudviklingen, kan en mulighed være at indføre en fast praksis for at regulere indkomstgrænserne i takt med løn- og prisudviklingen. Dermed udhules værdien af indkomstgrænsen ikke og andelen af befolkningen, der ligger under grænsen, holdes på et stabilt niveau.

Mulighed 5: Lavere bagatelgrænse

Det er naturligt at have en bagatelgrænse i forhold til at igangsætte opkrævning af en uopfyldt pensionsforpligtelse. Det sikrer, at Skattestyrelsen ikke bruger unødige ressourcer på at opkræve selv meget små beløb.

Da den obligatoriske pensionsordning trådte i kraft i 2018, lå bagatelgrænsen på 1.000 kr. Efterfølgende er den blevet hævet ad flere omgange, og i dag ligger den på 4.000 kr. Skattestyrelsen vurderer selv, at ressourceforbruget er omtrent det samme, om bagatelgrænsen ligger på f.eks. 1.000 kr. eller 4.000 kr.

En høj bagatelgrænse betyder imidlertid, at der bliver indbetalt mindre til pension, end hvad der er intentionen med den obligatoriske pensionsordning. Over et helt arbejdsliv er denne mindre opsparing ikke ubetydelig.

I 2022 medførte bagatelgrænsen på 4.000 kr. bl.a., at 37 pct. af personer med uopfyldte pensionsforpligtelser ikke blev opkrævet ekstra pension, jf. figur 4. Hvis bagatelgrænsen havde ligget på f.eks. 1.000 kr., ville tallet have ligget på 11 pct. Bagatelgrænsen betyder, at uopfyldte opsparingsforpligtelser i 2022 på i alt 4,1 mio. ikke opkræves efterfølgende. Det svarer til ca. 1.800 kr. pr. person for de ca. 2.250 personer, der lå inden for bagatelgrænsen i 2022. Hvis bagatelgrænsen derimod var på 1.000 kr., ville der kun være uopfyldte forpligtelser på ca. 320.000 kr., som ikke ville blive opkrævet efterfølgende, svarende til lidt under 500 kr. pr. person for de ca. 650 personer, der i 2022 ligger inden for 1.000 kr. af deres forpligtelse.

En nedsættelse af bagatelgrænsen vil derfor medføre en øget pensionsopsparing og på sigt bidrage til at styrke pensionisters levevilkår.

3.3 VEJE TIL STØRRE FRIVILLIGHED OG FLEKSIBILITET I ORDNINGEN

Der er generelt et politisk ønske om at afsøge vejene for at skabe støtte fleksibilitet og frivillighed i den obligatoriske pensionsordning. Nedenfor ser vi nærmere på forskellige veje til at øge frivilligheden og fleksibiliteten i ordningen.

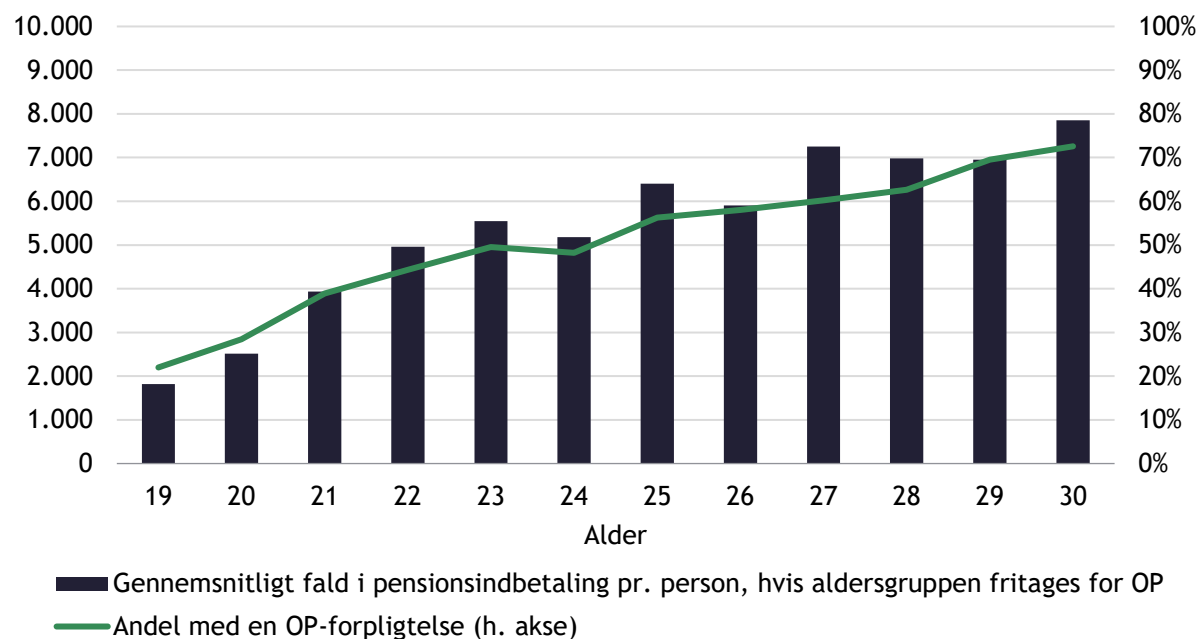
Mulighed 6: Udskydelse af pensionspligten for unge

I dag omfatter pensionsforpligtelsen personer, der er fyldt 18 år. Der er imidlertid mange unge med relativt lave indkomster, herunder unge studerende eller unge med lav anciennitet på arbejdsmarkedet. Samtidigt er der mange unge, som er i gang med at etablere sig med bolig og familie. De unge kan derfor have et ønske om bruge deres indkomster til andet end pensionsopsparing.

En løsning på denne udfordring kan være at udskyde pensionsforpligtelsen for unge. Det vil skabe større fleksibilitet for de unge og forbedre muligheder for at etablere sig på bl.a. boligmarkedet.

Hvis man ser på gruppen af de 19-30-årige ved udgangen af 2022, er der en klar tendens til, at andelen med pensionsforpligtelser er lavere, jo yngre de er, jf. figur 1.

Figur 1. Profil for udvikling i pensionsforpligtelse og pensionsindbetalingsniveau for unge i 2022
Kr.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Alder er opgjort ved udgangen af 2022.

Figuren viser, at 22 pct. af de 19-årige er forpligtet til at indbetale til pension i 2022, mens den tilsvarende andel for 30-årige lå på 73 pct. Det skyldes, at en mindre andel af de helt unge havde en indkomst, som lå over grænsen for OP. Det fremgår desuden, at de 19-årige i gennemsnit ville

have pensionsforpligtelser på 1.800 kr. (2022-niveau) mindre i 2022, hvis de blev fritaget for OP-ordningen. Tallet for 30-årige lå på ca. 7.900 kr. (2022-niveau).

Hvis der er et ønske at udskyde pensionspligten for unge, vil det derfor formentligt være mest hensigtsmæssigt at gøre det for de yngste aldersgrupper. Hvis man f.eks. udskyder pensionspligten til 25 år - dvs. fritager alle til og med de 24-årige - vil det reducere pensionsformuen med ca. 90.000 kr. (2022-niveau) og indebære, at den månedlige pensionsudbetaling reduceres med knap 200 kr. (2022-niveau) efter skat. Denne reduktion dækker dog over stor variation efter alternativ opsparing og indkomstniveau.

Mulighed 7: Pensionsopsparingsgrundlaget gøres mere forudsigeligt og stabilt

Evalueringen peger på, at de grupper, der bliver udfordret ved at spare tilstrækkeligt op, ofte har svingende indkomster eller har flere lønelementer i deres løn, der ikke er pensionsgivende.

Parterne på arbejdsmarkedet oplever, at der er god accept af opsparingsforpligtelsen, men at der er personer, der bliver udfordret ved, at de har svært ved at forudsige, hvor meget der skal spares op. Det kan handle om svingende indkomster som følge af akkordløn eller andre ikke pensionsgivende elementer i lønnen som supplement til grundlønnen. Det kan også handle om afkast fra egen virksomhed eller afkast fra aktier og svingende renteindtægter.

For den gruppe, der har svingende indkomst, kan det være svært at forudsige opsparingsgrundlaget med deraf følgende risiko for uopfyldt pensionsforpligtelse. Pensionselskaber, SIK og Grønlands Erhverv oplever, at det kræver et betydeligt vejledningsarbejde at sikre, at virksomheder og medarbejdere har tilstrækkelig opmærksomhed på at fastlægge det rette opsparingsniveau.

Der kan være flere veje til at imødegå denne udfordring og gøre opsparingsgrundlaget mere forudsigeligt. En vej kunne være at begrænse opsparingsgrundlaget til grundlønnen - den faste løn - og undlade at inddrage andre elementer som personalegoder, ikke pensionsgivende lønelementer m.v. På den måde vil pensionsopsparingsgrundlaget i højere grad følge nogle overenskomsters struktur ift. hvilke dele af lønnen der er i fokus for forhandlinger om pension. Det kan styrke gennemsigtigheden i, hvad der er pensionsopsparingsgrundlaget. Det vil dog samtidig reducere pensionsopsparingsgrundlaget. For ikke at få negative konsekvenser for den offentlige økonomi, kunne det imødegås ved et højere krav til pensionsopsparingsprocenten på grundlønnen, og det kan med fordel undersøges, hvad det vil kræve, såfremt det forfølges.

En anden vej er at foretage en mindre justering, som fjerner enkelte elementer i pensionsopsparingsgrundlaget, som kan være mindre forudsigelige. En mulighed kunne være ved at ændre opsparingsgrundlaget, så det ikke indeholder afkast fra aktier, obligationer samt positive renteindtægter, som kan være svære at forudsige (ikke afkast fra egen virksomhed). Det omfatter en mindre del af målgruppen for obligatorisk pension (0,9 pct.). Det vil mindske pensionsopsparingsgrundlaget lidt, men kan imødegå den kritik, der har været af OP, i forhold til et for ensidigt fokus på én type opsparing. Investering i aktier kan være et alternativ for nogle personer.

En ændring i denne retning kan bidrage til at styrke råderummet til investering og sikre, at dem der investerer eller sparer op på anden vis, ikke bliver opkrævet ekstra pension af dette. Det vil dog være med en risiko for, at andre typer investeringer ikke giver det forventede afkast og dermed ikke styrker personernes formue som forventet.

3.4 VEJE TIL FORENKLING OG STYRKET ADMINISTRATION AF ORDNINGEN

Der er generelt et ønske om at afsøge vejene for at forenkle og styrke administrationen af den obligatoriske pensionsordning. Neden for ser vi nærmere på forskellige veje til at øge frivilligheden og fleksibiliteten i ordningen.

Mulighed 8: Finde modeller, der kan lette byrden for personer ved opkrævning af uopfyldt pensionsforpligtelse

Analysen har vist, at der i 2022 var 3.800 personer med uopfyldte pensionsforpligtelser, som lå over bagatelgrænsen på 4.000 kr. Analysen viser desuden, at de skyldige pensionsindbetalinger i gennemsnit udgør en relativt ensartet andel af opsparingsgrundlaget, uanset hvilket niveau opsparingsgrundlaget ligger på.

Afdækning af den administrative håndtering har dertil vist, at grupper med uopfyldt pensionsforpligtigelse får en opkrævning af forpligtigelsen, som sikrer af pensionsforpligtigelse kan hentes hjem i løbet af de første 6 måneder i opkrævningsåret. Skattestyrelsen hæver trækprocenten med samme procent (8 pct.) for alle - uanset det skyldige beløb. Konsekvensen er, at personer, som kun skylder mindre beløb, kan blive opkrævet den uopfyldte forpligtigelse i løbet af ganske kort tid, og med en betydelig belastning af deres rådighedsbeløb over denne periode. Det vurderes, at den valgte tilgang til opkrævning af ikke-indbetalt pension giver en unødigt høj sikkerhed for, at den uopfyldte pensionsforpligtigelse kan opkræves indenfor maksimalt 1 år.

Det foreslås på baggrund af ovenstående, at Skattestyrelsen afsøger mulighederne for at finde modeller, som kan lette byrden for personer ved opkrævning af uopfyldte pensionsforpligtelser. Det kan f.eks. være ved at differentiere de hævede trækprocenter (f.eks. fra 4 - 8 pct.) ud fra den uopfyldte pensionsforpligtelses andel af pensionsopsparingsgrundlaget.

Konsekvensen vil være, at personerne får fordelt den økonomiske byrde ved opkrævning af pension på en større del af året. Der kan dog være en øget risiko for, at den uopfyldte pensionsforpligtelse ikke fuldt ud bliver indbetalt i løbet af året og at en andel må overgå til næste skatteår.

Mulighed 9: Styrke kommunikationen om pensionsforpligtelsen

Efter indførelsen af Lov om Obligatorisk Pension har det været en generel udfordring at få personer til at opfylde deres pensionsforpligtelser. Analysen viser, at der i 2022 var ca. 6.000 personer i Grønland med uopfyldte pensionsforpligtelser, svarende til ca. 24 pct. af personerne med pensionsforpligtelser. Der kan være mange årsager til, at personer har uopfyldte pensionsforpligtelser:

- Nogle personer kender loven, men har vanskeligt ved i praksis at få beregnet deres opsparingsgrundlag og få indbetalt det lovpligtige pensionsbeløb på en pensionsordning.
- Nogle personer har ikke sat sig ind i loven og pensionsforpligtelserne, og får derfor ikke indbetalt den lovpligtige pension.
- Nogle personer er uenige i forhold til loven og ønsker ikke at indbetale til en pensionsordning, måske fordi det opleves som en ekstra "skat".

De fleste interviewpersoner peger på, at der er et stort behov for styrket forståelse af formålet med loven, og hvordan man i praksis kan efterleve loven, så de opfylder deres pensionsforpligtelser. Det gælder også særligt i den kommende periode hvor pensionsforpligtelsen stiger.

En vej at gå i forhold til kommunikationen om pensionsforpligtelsen kan være at få etableret et samarbejde mellem Skattestyrelsen og andre interessenter i Grønland om fælles kommunikationsinitiativer. Kommunikationsinitiativerne kunne f.eks. omfatte:

- Gennemførelse af informationskampagner via. radio, tv, sociale medier mv. bl.a. målrettet de grupper, som i særlig grad ikke opfylder deres opsparingsforpligtelser.
- Udarbejdelse af informationsmaterialer, som kan anvendes af alle offentlige og private aktører, som kan indgå i rådgivningen omkring ordningen, herunder faglige organisationer, pengeinstitutter, pensionskasser, uddannelsesinstitutioner mv.
- Øget samarbejde med faglige organisationer, pengeinstitutter, pensionskasser, uddannelsesinstitutioner, om kommunikation til unge dimittender, der skal ud i første faste job, eller unge der fylder 18 år.
- Styrke kommunikation til faglige organisationer omkring nye tiltag i pensionsordningen og de gældende regler, så der er tydelig kommunikation fra flere parter.

Mulighed 10: Nyt pensionsbrev ved udsendelse af skattekort med angivelse af forventning til pensionsopsparingsgrundlag og pensionsopsparing

I dag starter kommunikationen omkring den konkrete pensionsopsparingsforpligtigelse, når der er modtaget oplysninger om pensionsindbetalinger fra det foregående indkomstår. Det sker i forbindelse med udsendelse af servicebrev i april og senere med de konkrete beløb i forbindelse med udsendelse af årsopgørelsen i august. Det betyder, at det for nogle personer er relativt sent, de

bliver gjort opmærksom på, at de burde have indbetalt mere i pension i det foregående år, og at trækprocenten for det kommende år stiger.

En mulighed kan være at udarbejde og udsende et pensionsbrev i forbindelse med udsendelse af skattekort i december. Pensionsbrevet skal indeholde forventningen til opsparingsgrundlag og pensionsopsparing i det kommende år.

Det nye pensionsbrev, som kan udsendes forud for indkomståret, vil gøre det muligt for borgerne tidligere at forholde sig til, hvad de skal betale i pension. Fokus bliver derfor rettet mod pensionsopsparing meget tidligere end ved udsendelsen af det nuværende servicebrev, hvilket kan mindske risikoen for, at man skubber pensionsforpligtelsen foran sig.

4. OBLIGATORISK PENSION - ORDNINGENS FORMÅL OG INDHOLD

4.1 INDLEDNING

Den 1. januar 2018 fik Grønland en ny lovgivning om at alle personer, der er fyldt 18 år og er fuld skattepligtige til Grønland, skal indbetale til en pensionsordning indtil pensionstidspunktet.

Loven har siden implementeringen gennemgået en række ændringer og tilpasninger, som følge af utilsigtede virkninger eller ønsker til lempelser af reglerne.

I dette Kapitel gennemgår vi kort lovens indhold, intention og implementering samt hvilke væsentlige udfordringer og ændringer, der er set siden lovens implementering.

4.2 LOVENS INDHOLD OG INTENTION

Den 1. januar 2018 trådte Inatsisartutlov nr. 21 af 28. november 2016 om obligatorisk pension i kraft i Grønland. Loven er siden ændret i to runder, men loven har haft som udgangspunkt at personer, der er fyldt 18 år og er fuldt skattepligtige til Grønland, skal indbetale til en pensionsordning indtil pensionstidspunktet.

Et centralt formål med loven om obligatorisk pension har været at sikre, at flere sparer mere op til pension og derved forebygge økonomiske fattigdom blandt pensionister. Desuden er hensigten også at styrke de offentlige finanser.

Indbetalingen består konkret af en procentsats af det årlige opsparingsgrundlag, som er den samlede A- og B-indkomst.

Loven er indfaset over nogle år, hvor den årlige opsparingsprocent har været stigende frem mod et mål om 10 pct. opsparing for lønmodtagere og 6 pct. for selvstændige i 2026, jf. boks 1.

Opsparingsniveauet gælder for personer med en samlet indkomst over 175.000 kr. For personer med en samlet indkomst mellem 125.000 kr. og 175.000 kr. stiger opsparingsprocenten lineært med indkomsten fra 0 til det maksimale niveau (i 2026 henholdsvis 10 pct. og 6 pct.).

Ordningen skulle oprindeligt være fuldt indfaset i 2024, men på grund af implementeringsvanskeligheder blev den fulde indfasning skubbet med 2 år i 2020, jf. afsnit 4.3.

Afgrænsning af målgruppen

Der er visse grupper mellem 18 og 67 år, der ikke er omfattet af opsparingsforpligtelsen. Det er personer med mindre end 125.000 kr. i opsparingsgrundlag, samt personer der er fyldt 63 år.

Derudover er det siden lovens implementering sket en afgrænsning af, at tjenestemandsansatte, for den del der udgør den pensionsgivende tjenestemandsløn, også er undtaget fra opsparingsforpligtelsen. Har de tjenestemandsansatte andre job og tillæg, indgår denne indkomst dog i opgørelse af forpligtelsen.

Personer, der er i uddannelse og offentlig hjælp, er i udgangspunktet heller ikke omfattet af OP.

Fastlæggelse af pensionsopsparingsgrundlaget

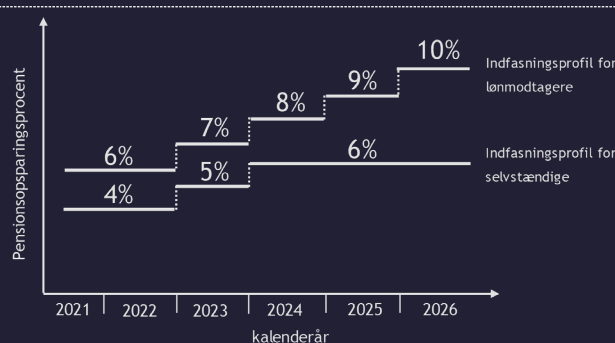
Pensionsforpligtelsen gælder den samlede A- og B-indkomst. Det er væsentligt, fordi mange har forskellige lønelementer i deres løn eller flere job eller andre typer indkomster, som skal medregnes i pensionsopsparingsgrundlaget.

Det kan vanskeliggøre gennemsigtigheden i, hvad der udgør pensionsopsparingsgrundlaget og for nogle lede til en uopfyldt pensionsforpligtelse.

Boks 1. Indfasning af obligatorisk pensionsopsparing

Pensionsopsparingsforpligtelsen er implementeret med en overgangsordning, hvor opsparingsprocenten har været lineært stigende fra 6 pct. til 10 pct. over en 5-årig periode (for selvstændige fra 4 pct. til 6 pct.). I 2026 er ordningen fuldt implementeret, jf. indfasningsstigen nedenunder.

Figur 2. Indfasningsprofil på obligatorisk pension for personer med indkomst over 175.000 kr.



Det er således ikke den skattepligtige indkomst, som ofte vil fremgå af en lønseddel eller en årsopgørelse, der er opsparingsgrundlaget. Det er i stedet den samlede indkomst inkl. alle tillæg, arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger, personalegoder mv., jf. boks 2¹.

En række ydelser er undtaget fra at indgå i pensionsopsparingsgrundlaget. Det er ydelser til tjenestemand-, førtids- og alderspension, hjælp til personer med vidtgående handicap, børnetilskud, hjælp til børn og unge, offentlig hjælp, boligsikring samt uddannelsesstøtte er undtaget for at indgå i opsparingsgrundlaget. Derudover indgår borgmestervederlag heller ikke i opgørelsen.

Indbetalinger til pension

Indbetalingerne til pension kan i henhold til loven ske til Grønlandske pensionselskaber, godkendte pengeinstitutter med driftssted i Grønland eller til udvalgte danske pensionselskaber, der har valgt at indtræde i ordningen. Ved indbetalinger til grønlandske ordninger kan indbetalingerne fradrages i skattegrundlaget. Ved indbetalinger til udenlandske ordninger er der ikke denne mulighed.

Danskere, der arbejder i Grønland, kan i stedet søge om en §53A ordning, der betyder, at pensionsmidler indbetalt under ophold i Grønland ikke beskattes ved udbetaling af pensionen.

Udlændinge, der har ophold i Grønland i op til to år, kan få dispensation fra reglerne, så de kan opretholde egen pensionsopsparing i deres hjemland. Det kan være væsentligt for nogle grupper, der gerne vil holde deres pensionsopsparing samlet eller har særlige lukrative pensionsordninger knyttet til deres ansættelse.

Opkrævning af for lidt indbetalt pension

Hvis årsopgørelsen af pensionsindbetalinger viser, at indbetalingerne til en persons pensionsordninger er mindre end minimumsbeløbet for opsparing, er der en uopfyldt pensionsforpligtigelse. Ved uopfyldt forpligtigelse anmoder Skattestyrelsen personen om at indbetale differencen og dokumentere indbetalingen overfor Skattestyrelsen. Der er dog en bagatelgrænse på 4.000 kr.

Indbetales differencen ikke, inden Skattestyrelsen udsteder et nye skattekort for det kommende år, opkræves differencen som et tillæg til trækprocenten. Tillægget udgør maksimalt de efter § 2 gældende procentsatser. Skattestyrelsen overfører herefter de indbetalte tillæg, til personens pensionsordning. Hvis Skattestyrelsen ikke er bekendt med, at personen har en aktiv pensionsordning, kan Skattestyrelsen oprette en pensionsordning for vedkommende.

Naalakkersuisut er med loven bemyndiget til at indgå en aftale med en pensionskasse omfattet af lov om forsikringsvirksomhed, et livs- eller pensionsforsikringselskab, der har hjemsted eller fast administration af pensionsordninger, der oprettes af Skattestyrelsen med driftssted i Grønland. Der er indgået en aftale med pensionselskabet SISA om at varetage denne opgave, hvilket er sket efter et offentligt udbud af opgaven.

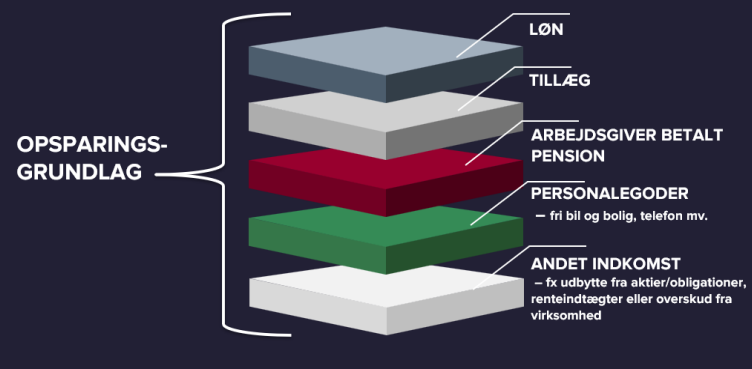
4.3 VÆSENTLIGE ÆNDRINGER OG TILPASNINGER SIDEN LOVENS IMPLEMENTERING

Loven om obligatorisk pension er ændret ad tre omgange, hvoraf de to af lovændringerne har ledt til en række markante ændringer.

Den første ændring fandt sted i 2019, hvor loven blev ændret ved Inatsisartutlov nr. 16 af 12. juni 2019 om ændring af Inatsisartutlov om obligatorisk pensionsordning. Dette indebar bl.a. en sproglig

Boks 2. Fastsættelse af opsparingsgrundlaget

Opsparingsgrundlaget er den samlede A- og B-indkomst. Det kan bestå af flere elementer:



¹ For de fleste mennesker er opsparingsgrundlaget dog den samlede indkomst der fremgår af lønsedlen.

ændring af Inatsisartutlovens grønlandske titel, og undtagelse til opsparingsgrundlaget for borgmestervederlag.

Ændringer i 2020 med bl.a. udskydelse af indfasningstidspunktet

Loven blev igen i 2020 ændret til Inatsisartutlov nr. 18 af 30. november 2020, pba. af flere debatter, samt de erfaringer man hidtil havde indhentet i forbindelse med administration af loven. Lovændringerne indeholdt en række markante tilpasninger af loven bl.a. en udskydelse af tidspunktet for stigning i pensionsopsparingsforpligtigelsen. Debatterne kredsede bl.a. om, at det var hårdt for de mindrebemidlede at spare op til deres pension, samtidigt med, at de modtager et skattekort med et tillæg til skatteprocenten.

Naalakkersuisut overvejede i den forbindelse også, hvorvidt de gældende indkomstgrænser på 100.000 og 150.000 kr. burde hæves således, at flere personer med lavere indkomster blev fritaget for at spare op til egen pension. Dette undlod de dog at ændre, idet man ikke ønskede at gøre for stor forskel på dem, som er ansat på overenskomst, og dem som er selvstændige eller ansat udenfor overenskomst. Desuden ønskede man fortsat at have som mål at mindske uligheden i alderdommen, hvilket kræver at ikke mindst personer med lave indkomster, får sparet op til deres pension.

Hovedpunkterne i 2020 ændringerne var følgende:

- Udskydelse af stigning i opsparingsforpligtelsen med 2 år. Satsen ville således først nå 10 procent i 2026.
- Forkortet opsparingsperiode, så opsparingsperioden kan ophøre 4 år før det indkomstår, en person når pensionsalderen. Det havde den praktisk betydning, at man på den måde ikke risikerer at der er uopfyldte forpligtigelser, der opkræves efter pensionsalderen. Til gengæld vil nogle pensionister have lavere pensionsopsparing.
- I den sammenhæng blev der også vedtaget en begrænsning, så der ikke opkræves differencer, som vedrører indkomstår, der ligger mere end 4 år forud for det indkomstår skattekortet vedrører.
- Bagatelgrænsen for manglende indbetalinger blev hævet fra 1000 kr. til 2000 kr. således at personer, som i et år mangler at betale 2.000 kr. eller mindre, ikke bliver pålagt at indbetale dem til deres pensionsordning. Dette med henblik på at mindske antallet af personer, som modtager anmodning om at indbetale mindre beløb til deres pensionsordning, yderligere. Ændringen forventedes især at være til fordel for de mindrebemidlede.
- Med henblik på at modvirke spekulation i for sen indbetaling af pension, blev det fastlagt, at differencer, som opkræves via skattebilletter, opkræves over højst 6 rater. Det betød i praksis, at differencen betales senest i juli måned.
- Præcisering af, hvilke pensionsordninger der kan benyttes. Dette var et udfald af hvilke pensionskasser og pengeinstitutter, der var klar til at administrere pensioner i tråd med de krav, der var til dette.
- Udvidelse af undtagelsesregler på særlige ydelser, der ikke medregnes i pensionsforpligtigelse til også at omfatte ydelser udbetalt i henhold til lov om tjenestemænd. Denne ændring skulle sikre, at tjenestemænd ikke var omfattet af en pensionsforpligtigelse på en allerede pensionsgivende løn.
- Etablering af bemyndigelse til at Naalakkersuisut kan fastsætte regler om, at den, som er pligtig til at indeholde foreløbig skat ved indhandling af produkter fra fiskeri, fangst, jagt, fåreavl og husflid, skal indbetale bidrag til sælgers pensionsordning. Ordningen er dog ikke udmøntet endnu.

De nye ændringer af Inatsisartutloven trådte i kraft d. 1. januar 2021.

Ændringer ifm. servicetjek af loven i 2022

Loven blev igen i 2022 ændret ved Inatsisartutlov nr. 29 af 25. november 2022, som følge af, at parterne bag finansloven 2022 var enige om, at Inatsisartutlov om obligatorisk pensionsordning skulle gennemgå et servicetjek. Dette omfattede bl.a. en opsamling af erfaringer med forløbet op til og efter Inatsisartutlovens ikrafttræden.

Erfaringsopsamlingen viste, at der på mange punkter havde været et utilstrækkeligt fokus på at kommunikere om lovens betydning og en utilstrækkelig systemunderstøttelse af loven.

Hovedpunkterne i ændringer var følgende:

- Det blev præciseret at pensionsordninger oprettet i centralforeningen for Stampersonels Pensionsfond (CS-Pensionsfond) eller HKKF-fonde også opfylder lovens krav.
- Det præciseres, at tjenestemænds særlige tillæg og eventuelle andre ikke pensionsgivende løndele ikke er undtaget fra pensionsforpligtigheden og dermed skal medregnes ved opgørelsen af opsparingsgrundlaget.
- Indkomstgrænserne i Inatsisartutlovens § 3, stk. 1-4, hæves fra 100.000 til 125.000 kr. og fra 150.000 til 175.000 kr.
- Bagatelgrænsen i Inatsisartutlovens § 7, stk. 2, blev igen hævet fra 2.000 til 4.000 kr. Forslaget skulle begrænse de økonomiske byrder for personer med lave indkomster og mindsker de administrative byrder for Skattestyrelsen.

De nye ændringer af Inatsisartutloven trådte i kraft den 1. januar 2023.

4.4 UDVIKLING I DEN SAMLEDE PENSIONSOPSPARING

Efter lovens implementering er omfanget af pensionsopsparinger steget markant. I 2013, som var referencepunktet for pensionsindbetalinger ved lovens udarbejdelse lå de årlige pensionsindbetalinger på 400 mio. kr. i 2013 pl. niveau. Niveaulet ligger i 2022 på omkring 990 mio. kr., svarende til 8 pct. af bruttoindkomsten for alle personer i alderen 18 - 67 år.

Niveaulet ligger over det forventede på det implementeringstrin, som ordningen var på i 2022. Ved lovens forberedelse var forventningen at pensionsindbetalingerne ville være gennemgået en stigning på 263 mio. kr. i 2020 (svarende til implementeringsniveauet i 2022 idet indfasningen er 2 år forsinket). Det svarer til, at pensionsopsparingerne skal være steget til ca. 741 mio. kr. i 2022 pl. på det gældende implementeringstrin, jf. tabel 1.

Tabel 1. Forventet udvikling i pensionsindbetalinger med referencepunkt i 2013

År	Forventninger til stigning i pensionsindbetalinger	Forventet samlet pensionsindbetaling i 2022 pl
2018	162,3	640,3
2019	210,8	688,8
2020	263,2	741,2
2021	320,1	798,1
2022	382,5	860,5
2023	450,5	928,5
2024	523,3	1.001,3

Kilde: Bemærkninger til lovforslaget EM 2016/19

Det peger på, at man i højere grad har reageret på opsparingskravet, end det der var forventningen. Det skal dog også ses i lyset af, at der i perioden har været vækst i beskæftigelsen og dermed stigende indkomster i befolkningen. Det kan samtidig handle om, at lovgivningen er blevet forsinket i implementeringen, og derfor har mange grupper haft en lang periode til at indstille pensionsopsparingerne til et nyt og højere niveau.

Ca. 87 pct. af de fuldt skattepligtige personer imellem 19 og 62 bidrager i dag til pensionsindbetalingerne og til opbygning af pensionsformuen. Der er ikke tilgængelige oplysninger om effekten på pensionsformuerne. Den forventede effekt på pensionisternes økonomi behandles i kapitel 6.

5. MÅLGRUPPEN FOR OBLIGATORISK PENSIONSOPSPARING

5.1 INDLEDNING

Alle personer mellem 18 og 67 år er i målgruppen for en pensionsopsparing. Lovgivningen rummer dog nogle afgrænsninger på indkomstniveau, beskæftigelse og alder, som betyder, at der er grupper, de ikke er omfattet af kravene i Lov om obligatorisk pensionsopsparing. I dette kapitel beskrives nærmere, hvem det er der er omfattet af reglerne, og hvem der ikke er, samt hvordan disse grupper i dag (2022) står i forhold til deres pensionsopsparing.

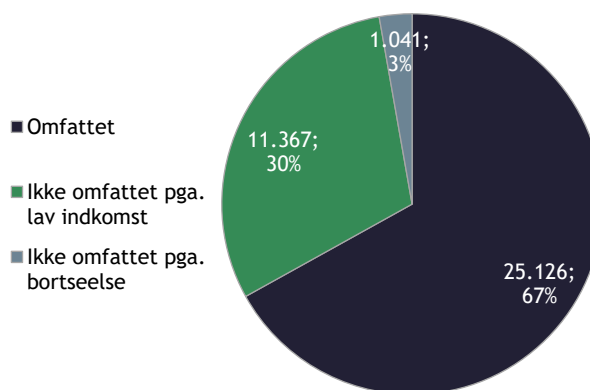
5.2 DEN SAMLEDE MÅLGRUPPE

I 2022 var godt 37.500 personer imellem 18 og 62 år og dermed i den aldersgruppe, der har en opsparingsforpligtigelse.

Heraf var godt 25.000 personer eller 67 procent omfattet af pensionsopsparingsforpligtigelsen. Disse personer har et pensionsopsparingsgrundlag over grænsen på 125.000 kr.

Knap 12.500 af personer var i 2022 ikke omfattet af den obligatoriske pensionsopsparing. Det er primært personer, som ikke opfylder indkomstkravet, men en mindre andel er modtagere af ydelser, som der ses bort fra i udregningen af pensionsopsparingsgrundlaget.²

Figur 2. Andel af befolkning mellem 19 og 62 år, der er omfattet/ikke omfattet af opsparingsforpligtigelse i 2022



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm: Omfatter 37.534 personer, der er fyldt mellem 19 og 62 år i løbet af 2022. 3.085 63-67-årige er sorteret fra, da de ikke er omfattede af ordningen i 2022.

5.3 HVOR MEGET SPARES DER OP I FORSKELLIGE GRUPPER?

Af de 25.000 personer mellem 19-62 år, der var omfattet af pensionsopsparingsforpligtelsen i 2022, var der 35 pct., der allerede var på så højt et opsparingsniveau, at de lever op til opsparingsforpligtelsen, når loven er fuldt indfaset. Denne gruppe behøver således ikke øge andelen af indkomsten der går til pensionsopsparing fremover, selvom forpligtelsen stiger.

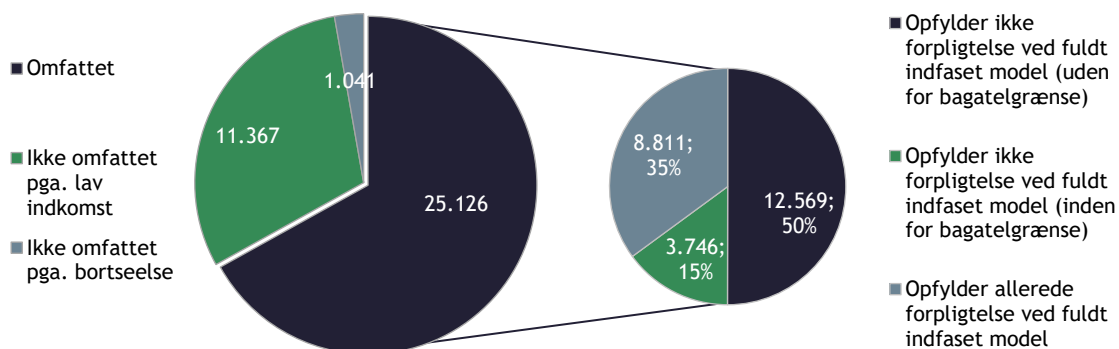
Derudover er der også en gruppe, der er tæt på at nå det niveau, der er nødvendigt ved fuldt indfaset model. Der er således yderligere 15 pct. som mangler mindre end 4.000 kr. i at leve op til opsparingsforpligtelsen, når loven er fuldt indfaset, jf. figur 3.

Den resterende gruppe ligger længere fra målet ved fuldt indfaset model og har således brug for at øge pensionsopsparingen.

Samlet tegnes der et billede af, at mange er godt på vej, med et opsparingsniveau der svarer til kravet ved fuld implementering. Der er dog fortsat en stor gruppe, som skal øge opsparingen og hvor der er behov for at justere den arbejdsgiveradministrerede pension eller andre indbetalinger for at komme helt i mål. Pensionsopsparingsprocenten stiger i 2023 og frem til 2026 og ovenstående peger på, at der fortsat er et stort kommunikationsbehov til de omfattede med henblik på at sikre, at antallet af personer med uopfyldt forpligtigelse ikke stiger markant over de næste år.

² Ydelser til tjenestemand-, førtids- og alderspension, hjælp til personer med vidtgående handicap, børnetilskud, hjælp til børn og unge, offentlig hjælp, boligsikring samt uddannelsesstøtte opfylder ikke indkomstkravet, og er derfor undtaget for at indgå i opsparingsgrundlaget.

Figur 3. Omfattede og berørte personer af OP



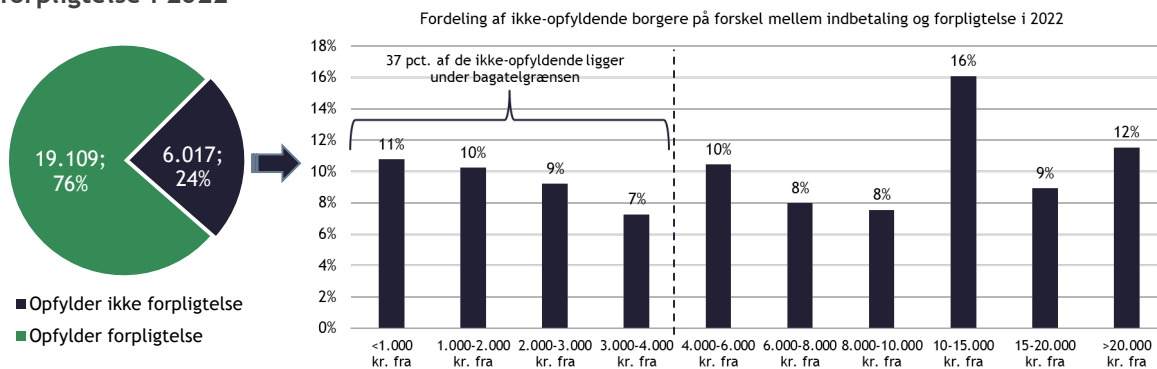
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: De omfattede personer er i figuren fordelt på, hvor højt et niveau deres opsparing er på i forhold til forpligtelsen ved fuldt indfaset model. De grupper, der er under grænsen for opsparingsforpligtelsen ved fuldt indfaset model, er fordelt på hvor langt de er fra målet - under eller over bagatelgrænsen på 4.000 kr.

Hvis der ses direkte på personer med opsparingsforpligtelse i 2022, så var der 76 pct. af de omfattede, der levede op til deres opsparingsforpligtelse. 24 pct. havde en uopfyldt pensionsforpligtelse, jf. figur 4.

37 pct. af gruppen med uopfyldt pension lå under bagatelgrænsen på 4.000 kr. i uopfyldt forpligtelse og har således ikke været omfattet af opkrævning af yderligere pension. Men den resterende gruppe på ca. 3.800 personer har haft en uopfyldt forpligtelse over bagatelgrænsen og er blevet opkrævet ekstra pension gennem en forhøjet trækprocent.

Figur 4. Fordelingen af personer med uopfyldt forpligtelse på forskel mellem indbetaling og forpligtelse i 2022



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Skattestyrelsen.

2/3 af den gruppe, der får opkrævet pension, har under 15.000 kr. i uopfyldt forpligtelse. Langt de fleste står således med en overskuelig udestående forpligtelse. I årene efter 2022 stiger andelen, der skal spares op og det indebærer naturligt en risiko at både beløb og omfang af personer med uopfyldt pensionsforpligtelse stiger

I de næste afsnit ses der nærmere ind i gruppen, der er omfattet af pensionsopsparings-forpligtelsen, sammenlignet med dem der ikke opfylder forpligtelsen. Det skal bidrage med et billede af, hvilke grupper der især står med en uopfyldt forpligtelse, og hvor der kan være en særlig udfordring med at minimere antallet med uopfyldte forpligtelser.

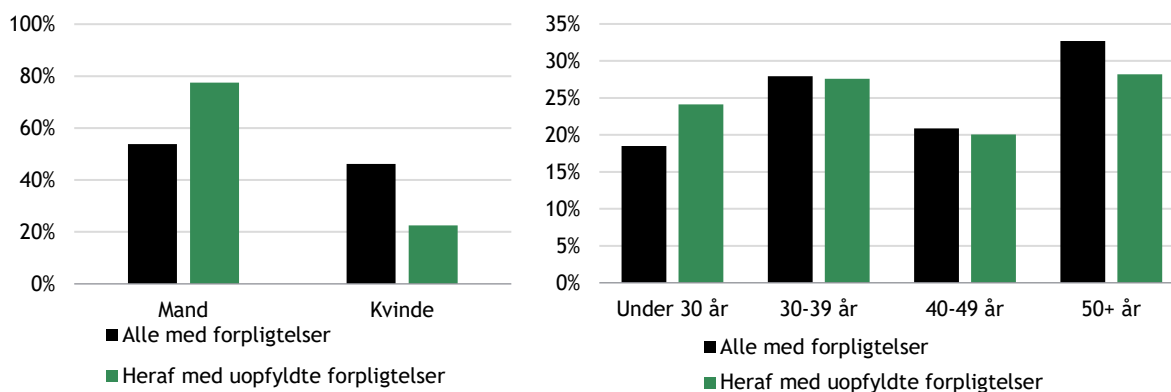
5.4 KARAKTERISTIKA FOR DE OMFATTEDE PERSONER

Der er lidt flere mænd (54 pct.) end kvinder (46 pct.), der er omfattet af forpligtelsen til pensionsopsparing. Mænd var i højere grad omfattet af en uopfyldte forpligtelse i 2022. Af dem, som har uopfyldt forpligtelse, udgør mænd 77 pct., jf. figur 5a. En del af årsagen er formentlig, at mænd i højere grad er ansat i brancher - f.eks. bygge og anlæg og fiskeriindustrien - som ikke har

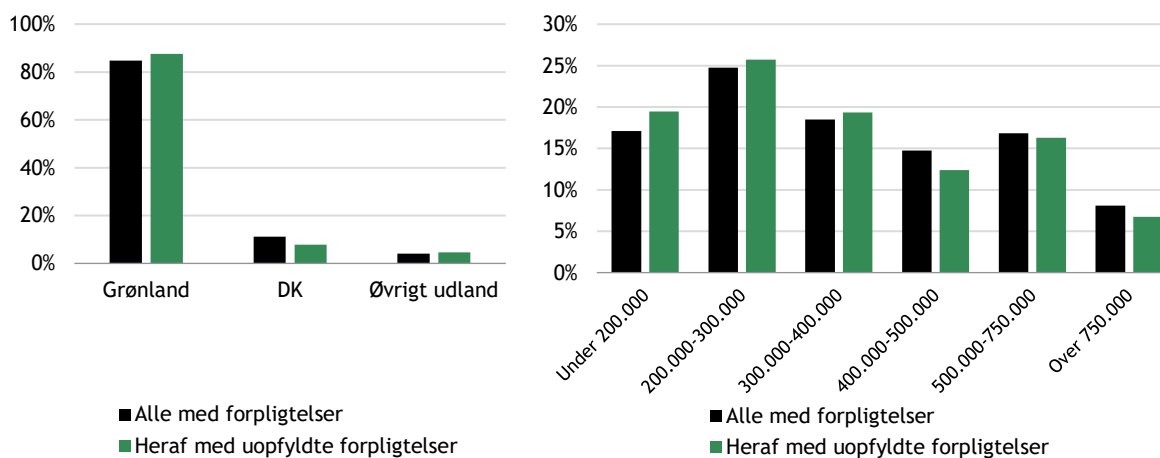
så stærke traditioner for arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger, og som også i højere grad har varierende indkomster og året.

Ser man på alderssammensætningen i Grønland, er personer under 30 år overrepræsenteret i gruppen med uopfyldt forpligtelse, jf. figur 5b. Gruppen udgør 19 pct. af de forpligtede og godt 24 pct. af dem med uopfyldte forpligtelser. Det kan skyldes, at unge ikke har en lige så stabil tilknytning til arbejdsmarkedet i forhold til andre aldersgrupper, og ikke i så høj grad er inde i job, der har en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Det kan også handle om, at de ikke i tilstrækkelig grad er opmærksomme på kravet, når de træder ind på arbejdsmarkedet. Det kalder på et særligt opmærksomhedspunkt omkring de unge, og hvordan det kan sikres, at flere unge får formidlet behov for og værdien af pension og kravene til OP.

Figur 5a og 5b. Køns- og alderssammensætning for personer med opsparingsforpligtelser



Figur 5c og 5d. Herkomst- og indkomstfordeling af personer med opsparingsforpligtelse

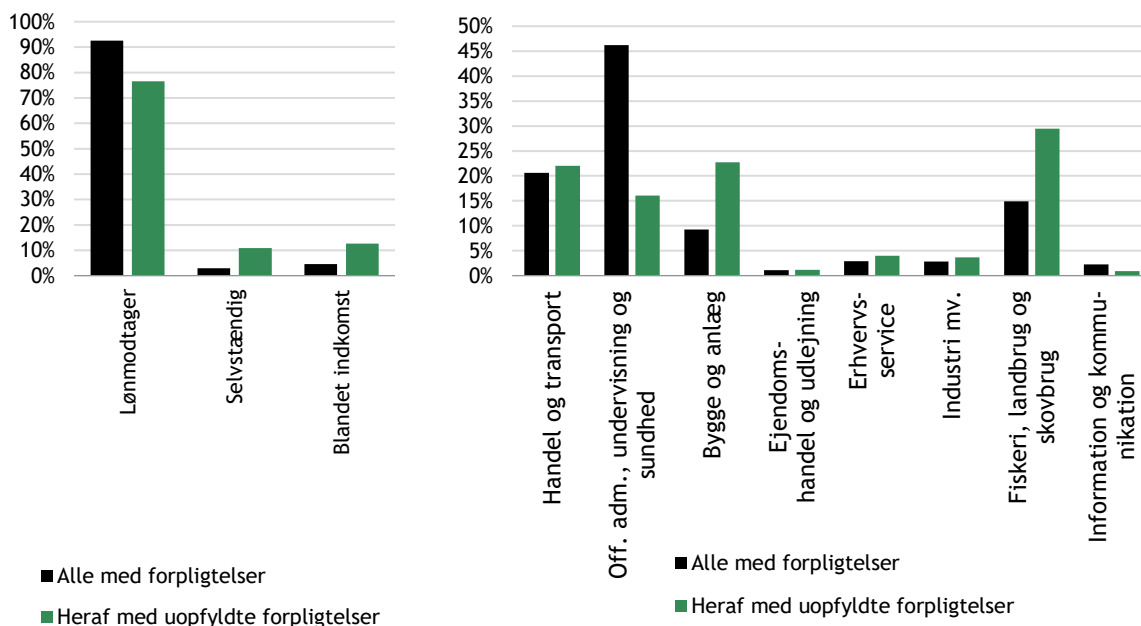


Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Det er typisk ansatte i brancher, hvor mænd er overrepræsenterede, som ikke har opfyldt forpligtelserne om OP, jf. figur 6b. Det er især udbredt i bygge- og anlægsbranchen og inden for fiskeri, landbrug og skovbrug.

Svingende indkomster og flere indkomstelementer i disse brancher kan gøre det sværere af forudsige pensionsopsparingsbehovet. Der kan derfor være et særskilt behov for at række ud til nogle af de brancher og selvstændige erhvervsdrivende med mere information og vejledning om forpligtelsen.

Figur 6a og 6b. Indkomsttyper og branchefordeling for personer med pensionsopsparingsforpligtigelse



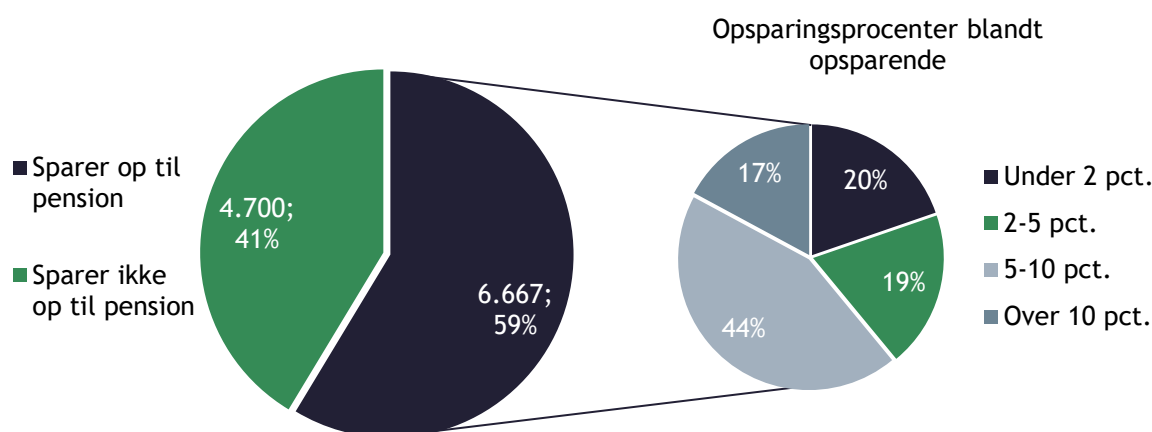
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

5.5 HVEM STÅR UDEFOR OBLIGATORISK PENSION?

I 2022 var der 11.367 personer, som ikke var omfattet af OP grundet en for lav indkomst, jf. figur 3. 59 pct. af disse personer sparer dog stadig op til pension. Der er således kun 4.700 personer, der står tilbage uden indbetalinger til pension i 2022, jf. figur 7.

Af de personer, som har en igangværende pensionsopsparing, indbetaler over 60 pct. mere end 5 pct. af deres samlede indkomst (inkl. overskud fra selvstændig virksomhed) og har således et opsparingsniveau der er på linje med kravene i OP. Den største gruppe, som udgør knap halvdelen af målgruppen, har en opsparingsprocent på 5-10 pct.

Figur 7. Personer under indkomstgrænsen for OP på 125.000 kr. i 2022



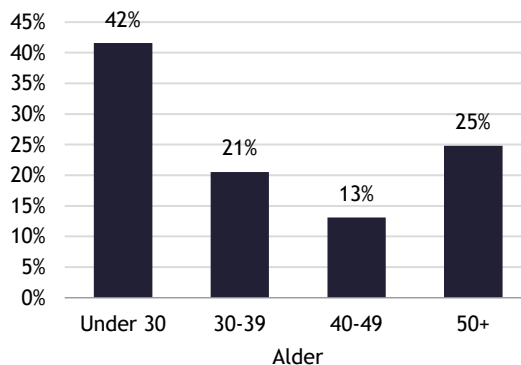
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Unge under 30 år er overrepræsenteret i gruppen der har lavere indkomst end indkomstgrænsen for OP. De unge udgør 42 pct. af gruppen med indkomster under 125.000, hvor unge udgør 18 pct. af de samlede personer mellem 19 og 62 år i 2022.

Gruppen af personer med lave indkomster er i øvrigt kendetegnet ved at rumme relativt mange studerende og personer på offentlige ydelser, hvor der er bortseelsesret fra ydelsen i forhold til pensionsopsparingsgrundlaget.

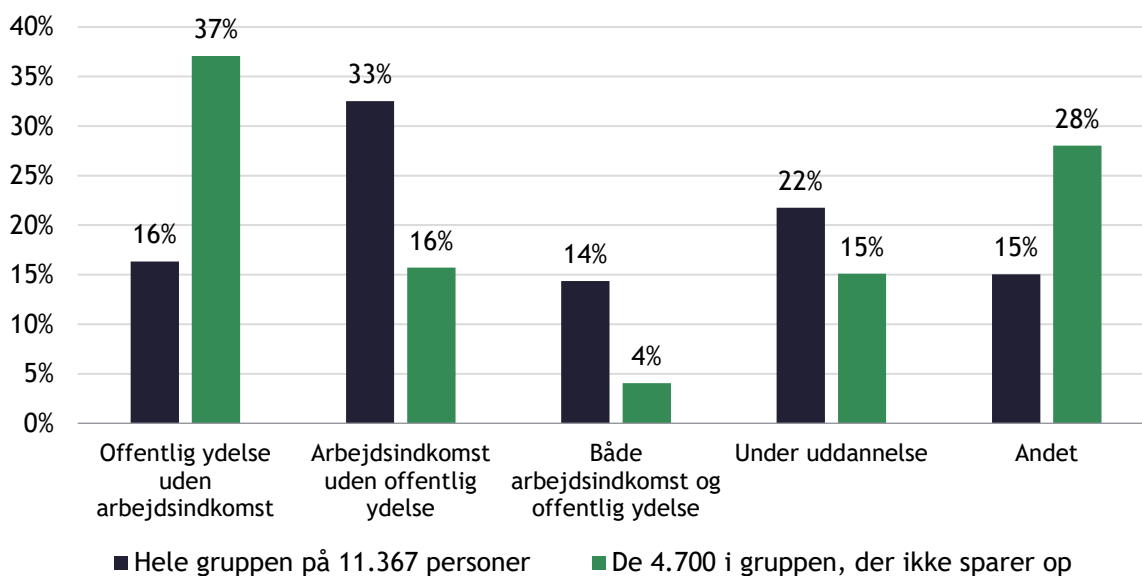
I gruppen af personer, der ikke sparer op, er 37 pct. personer på offentlig ydelse, som ikke har haft andre typer indtægter i indkomståret 2022, jf. figur 10. Af dem, der er på offentlig hjælp, er det stort set alle, der ikke sparer op.

Figur 8. Aldersfordeling af personer under indkomstgrænsen på 125.000 i 2022



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Figur 9. Individuer under OP-indkomstgrænsen på 125.000 i 2022 fordelt på social status



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.
Anm.: "Offentlig ydelse" omfatter "Offentlig hjælp", "Arbejdsmarkedsydelse" og "Førtidspension"

Det betyder på den ene side, at deres disponible indkomst i perioden ikke bliver påvirket af pensionsopsparing. På den anden side betyder det også, at grupper, der periodevis oplever ledighed eller længere sygemelding, kommer til at have "huller" i deres pensionsopsparingsår. I Danmark er der i 2022 implementeret en ordning med OP (stigende til 3,3 pct.) for personer, der modtager offentlig hjælp, med henblik på at understøtte, at denne gruppe også får sparet op, jf. kapitel 12.

5.6 SÆRLIGT OM TJENESTEMÆND

Reglerne om OP er efter implementering af loven justeret, da det viste sig, at tjenestemænd kom til at stå med ganske høje opsparingskrav på trods af, at der gode vilkår omkring pensionsudbetalinger for denne gruppe gennem tjenestemandspensioner. Det særlige for gruppen er, at der ikke betales løbende ind til pension. Det er en del af ansættelsesvilkårene, at der hensættes til pension, som kommer til udbetaling, når den tjenestemandsansatte når til pensionsalderen.

Derfor blev reglerne ændret, så den pensionsgivende tjenestemandsløn er fritaget fra at indgå i opsparingsgrundlaget.

Tjenestemænd er dog stadig omfattet af opsparingsforpligtigelsen for en eventuel ikke pensionsgivende del af lønnen, samt anden indkomst fra bijob eller selvstændig virksomhed.

Opgørelse omkring tjenestemænd viser, at mange tjenestemænd har en opsparingsforpligtigelse ved siden af den pensionsgivende tjenestemandsløn. Det er 73 pct. af tjenestemændene i Grønland, der har et pensionsopsparingsgrundlag over de 125.000 kr. og som således er omfattet af pensionsopsparingsforpligtigelsen på denne del af deres indkomst.

For de grupper, der har de højeste indkomster, udgør de ikke pensionsgivende elementer i indkomsten op imod halvdelen af indkomsten. For hele gruppen af tjenestemænd udgør de ikke pensionsgivende elementer i indkomsten 43 pct. af indkomsten. Minimum 68 pct. af tjenestemændene er fra Grønland.

Table 2. Tjenestemænd i 2022 fordelt på OP-opsparingsgrundlag og bruttoindkomst

	Bruttoindkomst 2022				
	Under 300.000 kr.	300-400.000 kr.	400-500.000 kr.	Over 500.000 kr.	I alt
OP-opsparingsgrundlag under 125.000 kr.	47 (34%)	52 (18%)	98 (20%)	7 (15%)	204 (21%)
OP-opsparingsgrundlag over 125.000 kr.	15 (66%)	43 (46%)	126 (43%)	371 (49%)	555 (48%)
I alt	62 (44%)	95 (31%)	224 (33%)	378 (49%)	759 (43%)

Kilde: Grønlands Statistik og Skattestyrelsen

Anm: Under hver gruppe er der angivet et antal og en andel. Antallet er personer. Andelen i parentes under hver gruppe angiver hvor stor en andel af bruttoindkomsten, der indgår i pensionsopsparingsgrundlaget.

Hvis gruppen skulle undtages fra pension, vil det betyde, at en ganske betydelig del af indkomsten for denne gruppe friholdes for OP.

6. HVORDAN ADMINISTRERES ORDNINGEN OG HVILKE RESSOURCER ANVENDES TIL ADMINISTRATIONEN?

6.1 INDLEDNING

I dette kapitel sættes fokus på administrationen af OP. I evalueringen har der været fokus på at få afdækket de administrative procedurer og herunder de involverede aktører, deres opgaver, samt den årlige ressourceanvendelse på administration af ordningen.

Der har løbende ifm. serviceeftersyn af loven og tilpasninger af loven været en opsamling på forskellige udfordringer ifm. implementeringen af loven. Som følge heraf er lovgivningen ændret over tid. Evalueringen har ikke haft som mål at afdække disse tidlige udfordringer i implementering af lovgivningen.

I nedenstående sættes der således særligt fokus på den aktuelle administration og de udfordringer, der ligger i ordningens administration i dag. Med dette udgangspunkt sammenfattes til sidst en række potentialer for at styrke administrationen af ordningen.

6.2 HVORDAN ADMINISTRERES ORDNINGEN?

De løbende pensionsindbetalinger, som skal opfylde pensionsforpligtigheden, er i udgangspunktet et anliggende for den enkelte person. Mange har en arbejdsgiveradministreret ordning, hvor niveauerne for pensionsindbetaling er fastlagt gennem forhandlinger mellem parterne. Den enkelte kan supplere disse indbetalinger med private indbetalinger. De helt centrale aktører for, at der bliver indbetalt pensioner i rette omfang i indkomståret udover personerne, er således også arbejdsgivere, organisationer og pensionselskaber.

Interviewene peger på, at implementeringen har krævet en betydelig indsats for disse aktører i forhold til at formidle ordningen og finde løsninger og tilpasning af systemer til at understøtte administrationen af ordningen. Som evalueringen har vist, er det i vid udstrækning lykkedes at tilpasse pensionsniveauerne, så mange får sparet op i det forudsatte omfang indenfor indkomståret.

Der er dog en gruppe, som ikke får sparet op i tilstrækkeligt omfang, og det er særligt denne del af håndteringen af lovgivningen, som evalueringen har haft fokus på.

Administration af opkrævning af ubetalte pensionsforpligtelse

I forbindelse med implementeringen af lovgivningen blev det fastlagt, at administrationen af reglerne omkring OP skulle varetages af Skattestyrelsen. Det var et væsentligt hensyn at placere opgaven hos en myndighed, som i forvejen havde adgang til de relevante oplysninger for at kunne beregne og opkræve eventuelle udestående pensionsindbetalinger.

Skattestyrelsen varetager derfor i dag langt hovedparten af de administrative opgaver, der ligger i forbindelse med OP. Det gælder f.eks. rådgivning og vejledning af personer i forhold til håndtering af en evt. uopfyldt pensionsforpligtelse samt opkrævning af eventuel uopfyldt pension.

Den primære aktør i administrationen af ordningen er Skattestyrelsens pensionskontor, som bemandes af to fuldtidsansatte medarbejdere. Her varetages alle opgaver i forhold til:

- At indhente information om personers pensionsindbetalinger
- At opgøre om man opfylder deres opsparingsforpligtelser
- At modtage dokumentation for pensionsindbetalinger
- At oprette nye skattekort med forhøjet trækprocent til de personer, som ikke har indbetalt til pension
- At monitorere hvornår personer har opfyldt deres pensionsforpligtelse via skat samt indbetaling til pensionskasser, af den pension, der er opkrævet via skat.

Skattestyrelsen har herudover fire borgerservicecentre på forskellige lokationer i Grønland. Borgerservicecentre servicerer hele skatteområdet og har i forhold til den obligatoriske pensionsordning opgaven med at hjælpe personer og arbejdsgivere, som i løbet af året har spørgsmål omkring den obligatoriske pensionsordning. Borgerservice vil oftest kunne svare på diverse spørgsmål, men i nogle

situationer trækkes på bistand fra Skattestyrelsen. Der er ca. 20 ansatte til håndtering af borger-servicecentrenes opgaver, heraf estimeres det, at der anvendes ca. ét årsværk til håndtering af henvendelser omkring OP.

Endelig har Departementet for Skatter og Finanser en rolle i forhold til håndtering af klagesager. Klagesagerne håndteres af en juridisk enhed, som behandler alle klagesager på departementets områder. Da der i de seneste år kun har været meget få klager i forhold til administrationen af loven om obligatorisk pension, udgør denne opgave kun en begrænset del af tidsforbruget i den juridiske enhed. Det estimeres, at der i alt anvendes ca. 0,2 årsværk til klagesagsbehandling.

Den administrative proces

Administrationen af loven om obligatorisk pension forløber i en række faste opgaver og aktiviteter i en 3-årig cyklus, jf. nedenstående figur.



I indbetalingsåret indbetaler arbejdsgivere og personer løbende til borgernes pensionsordninger, hhv. grønlandske ordninger og godkendte udenlandske ordninger i Danmark og Færøerne. I indbetalingsåret er Skattestyrelsens primære opgave, at lave løbende besvarelser af henvendelser fra personer og arbejdsgivere.

I **opgørelsesåret** har Skattestyrelsen en række faste opgaver.

1. I perioden fra januar til marts måned modtager Skattestyrelsen oplysninger om indbetalt pension. Det drejer sig om årslønssedler fra arbejdsgiver med oplysninger om arbejdsgiverindbetalt pension samt kontroloplysninger fra Skat Danmark om indbetalinger til danske pensionsordninger. De fleste indbetalingsoplysninger modtages digitalt, mens enkelte skal behandles manuelt.
2. Med udgangspunkt i de modtagne oplysninger fra arbejdsgivere og Skat Danmark udsender Skattestyrelsen et servicebrev til borgerne. Servicebrevet indeholder information om, hvor meget pension Skattestyrelsen er vidende om, at der er indbetalt i personens navn. Servicebrevet indeholder desuden en beregning af, hvilket opsparingsgrundlag (samlet indkomst), som personens registrerede indbetaling svarer til. Hvis personen har tjent mere end dette vil vedkommende vide, at der formodentlig er indbetalt for lidt i pension.
3. I august måned udsender Skattestyrelsen årsopgørelser til alle personer. Årsopgørelsen indeholder den endelige opgørelse af borgernes indkomst (A-indkomst og B-indkomst) og den endelige opgørelse af, om personen har opfyldt sin pensionsforpligtelse i det forudgående år.
4. Fra august til november måned har personer med uopfyldte pensionsforpligtelser mulighed for at indsende dokumentation for ikke registrerede pensionsindbetalinger, eller for at gennemfører pensionsindbetalinger, så der ikke igangsættes opkrævning af den uopfyldte pensionsforpligtelse via det skattekort, der udsendes i december. Personer kan dog til enhver tid foretage fremsende dokumentation for indbetalinger eller foretage indbetalinger og derved få fremsendt nyt skattekort.

5. I december måned udsender Skattestyrelsen skattekort for det kommende år. Der oprettes nye skattekort med forhøjet trækprocent til de personer, som ikke har indbetalt til pension. Uopfyldte opsparingsforpligtelser på under 4000 kr. ses der bort fra. Skattekort modtages via e-Boks eller pr. brev.

I **opkrævningsåret**, hvor den uopfyldte pensionsforpligtelse opkræves via skatten, har Skattestyrelsen ligeledes en række opgaver.

1. Der sker en løbende monitorering af borgernes indbetalinger via skatten. Når den uopfyldte pensionsforpligtelse er opkrævet, udarbejder og fremsender skattestyrelsen et nyt skattekort til personen, med en nedjusteret trækprocent.
2. Endelig foretager Skattestyrelsen løbende indbetalinger af de opkrævede pensioner til borgernes pensionselskaber hvert kvartal.

6.3 HVOR MANGE RESSOURCER ANVENDES TIL ADMINISTRATION AF ORDNINGEN?

Udgifterne til administration af den obligatoriske pensionsordning bygger på estimater foretaget ledere i Skattestyrelsen. I estimeringen af administrationsudgifter er der sat fokus 2023 idet forventningen er, at de administrative udgifter fra 2024 og frem, vil være på et niveau svarende til 2023 udgiften. I årene omkring opstarten af den obligatoriske pensionsordning er der foretaget en række nødvendige én-gangs investeringer, bl.a. i forhold til udvikling af it-systemer mv. Disse initiale investeringer er der set bort fra.

Nedenstående tabel viser de estimerede årlige udgifter opdelt på centrale budgetposter:

Tabel 3. Estimerede omkostninger ved administrationen af OP

Budgetpost	Udgift
Årlige lønudgifter i Skattestyrelsens pensionskontor. To årsværk af 500.000 kr. inkl. overhead	1.000.000 kr.
Årlige lønudgifter til håndtering af henvendelser i Borgerservice. Et årsværk af 500.000 kr. inkl. overhead.	500.000 kr.
Årlige lønudgifter til ledelse i Skattestyrelsen og departement.	250.000 kr.
Årlige lønudgifter i Departementer for skatter og Finanser til klagebehandling, juridisk vejledning og lovskrivning.	100.000 kr.
Årlige udgifter til it-systemer (Licenser, leverandører mv.)	1.000.000 kr.
Årlige udgifter til post/digital post	400.000 kr.
I alt	3.250.000 kr.

Kilde: Afdækket gennem workshop og interview med Skattestyrelsen og Departementet for Finanser og Skatter.

Det fremgår, at den årlige driftsudgift til administration i alt udgør 3,25 mio. kr. Beløbet omfatter lønudgifter til involverede ledere og medarbejdere, udgifter til it, samt udgifter til diverse udsendelser til personer.

6.4 IMPLEMENTERINGEN AF ORDNINGEN

En af de centrale udfordringer ifm. implementeringen af lovgivningen har været at få etableret et velfungerende systemmæssigt og administrativt set-up omkring ordningen. Flere interviewpersoner har fremhævet, at vedtagelsen og implementeringen af loven skete med en utilstrækkelig opmærksomhed på, hvad det faktisk krævede at understøtte lovgivningen. Som følge heraf, var de første år præget af en del startvanskeligheder. Det fremhæves bl.a.:

- At der ikke var kommunikeret i tilstrækkeligt omfang omkring de forestående ændringer.
- At det var vanskeligt at få valide indberetninger om indbetalinger til borgernes pensionsordninger, fra hhv. arbejdsgivere, pensionskasser og SKAT-Danmark.

- At der var udfordringer i dele af it-understøttelsen og de nyudviklede it-løsninger. F.eks. var der ikke tilstrækkelige integrationer til arbejdsgiversystemet, hvor arbejdsgivere indberettede indkomst og pensionsindbetalinger, hvilket medførte manuelle arbejds gange.
- At medarbejderne som varetog udviklingen og implementeringen af det administrative set-up i en række tilfælde ikke havde de nødvendige kompetencer.

Konsekvensen af ovenstående kunne bl.a. aflæses i, at der i forhold til pensionsindbetalinger foretaget i 2019 var mange fejl, bl.a. i opgørelsen af borgernes indbetalinger og i beregningerne af, om borgernes opsparingsforpligtelse var imødekommet. Som konsekvens her af var der også personer, som fik forhøjet deres trækprocent, til trods for, at de reelt havde opfyldt deres opsparingsforpligtelse. Udfordringerne førte til, at Skattestyrelsen besluttede at ”nulstille” opkrævningsprocessen. Det indebar, at opkrævningsprocessen stoppede og Skattestyrelsen tilbagebetalte alle opkrævede penge, som ikke allerede var overført til pensionskasser.

Op til nulstillingen af ordningen i 2022 er der arbejdet intensivt på at udbygge og forbedre it-understøttelsen og styrke de administrative processer og procedurer. De kvalitative interviews med repræsentanter fra Skattestyrelsen og interessenter giver et billede af, at de administrative udfordringer i store træk opleves som løst, bl.a. som følge af et tæt og fleksibelt samarbejde mellem aktørerne, og at der på nuværende tidspunkt er hensigtsmæssige procedurer omkring ordningens administration på mange punkter.

Udviklingen i antallet af klagesager giver en indikation af, at den iværksatte indsats og de etablerede procedurer virker. Der er efter 2022 langt færre klager, der er registreret hos Departementet for Finanser og Skatter.

Tidligere har det fyldt i klagesagerne, at mange tjenestemænd har henvendt sig om beregningen af deres pensionsopsparingsgrundlag. Efter tjenestemænds fritagelse for pensionsopsparing af den del af lønnen, som der hensættes tjenestemandspension fra, er klager fra tjenestemandsansatte reduceret markant. Et andet stort klagepunkt har været opkrævningen via forhøjet trækprocent. Disse klager er også reduceret betydeligt.

Tabel 4: Udvikling i antal klager vedrørende obligatorisk pension

Antal klager	Modtaget	Afsluttet
2019	3	0
2020	17	16
2021	25	17
2022	8	15
2023	4	6
2024	2	2
I alt	59	56

Kilde: Departementet for Finanser og Skatter

6.5 HVILKE UDFORDRINGER ER DER I ADMINISTRATIONEN AF ORDNINGEN I DAG?

De gennemførte interviews peger i retning af, at der på nuværende tidspunkt generelt er etableret en velfungerende administration af loven om obligatorisk pension. Dette til trods for, at der i lovens første år har været væsentlige implementeringsudfordringer. Et centralt tema i de kvalitative interviews har været af afdække de udfordringer, der stadig i dag knytter sig til administrationen og som er vigtige, at adressere i de kommende år. Det drejer sig om administrative og praktiske udfordringer for både Skattestyrelsen, borgerne og arbejdsgiverne.

Svært at forudse og beregne opsparingsgrundlaget

En central udfordring i administrationen af lovgivningen er at få indsamlet et billede af borgernes pensionsindbetalinger. Der er personer, der har svært ved at opgøre deres opsparingsgrundlag korrekt og derfor risikerer ikke at opfylde deres opsparingsforpligtelse. Det gælder f.eks. personer, som:

- Har både A-indkomst og B-indkomst. (Ca. 30 pct. af personer med opsparingsforpligtelse havde B-indkomst i 2022. B-indkomsten udgjorde 4 pct. af gruppens samlede indkomst)
- Har både pensionsgivende og ikke-pensionsgivende elementer i lønnen. F.eks. en grundløn, der er pensionsgivende, og tillæg/akkordløn der ikke er pensionsgivende.
- Har meget svingende indkomster, f.eks. som følge af overskud i egen virksomhed. (Ca. 8 pct. af personer med opsparingsforpligtelse havde i 2022 overskud fra erhvervsvirksomhed. De havde i snit 315.000 i overskud fra erhvervsvirksomhed. Det udgjorde i gennemsnit 62,5 pct. af deres samlede indkomst.

- Har svingende afkast fra investeringer i aktier og obligationer eller svingende renteindtægter (0,9 pct. havde i 2022 formueindkomst, hvilket udgjorde 3 pct. af deres samlede indkomst).
- Har hyppige jobskifter.
- Har svært at beregne opsparingsgrundlag fordi arbejdsgivers pensionsindbetalinger indgår i opsparingsgrundlaget.
- Har svært at beregne opsparingsgrundlag, da det også omfatter personalegoder som f.eks. fri bil, fri telefon som skal tælles med i opsparingsgrundlaget.

Udfordringer med at forstå og beregne opsparingsgrundlaget, er ifølge interviewpersonerne en af hovedårsagerne til at mange personer har uopfyldte pensionsforpligtelser. Det peger på, at der er et markant behov for, at borgerne kan hente hjælp og støtte til at forstå reglerne, samt beregne hvor meget der løbende skal indbetales for at indfri deres pensionsforpligtelser. Pensionselskaber rådgiver deres kunder, men der kan være behov for en bredere kommunikationsindsats for at nå flere.

Manglende forståelse for og viden om loven om obligatorisk pension

En anden udfordring i implementeringen af loven om obligatorisk pension vurderes at være, at der blandt en række befolkningsgrupper i Grønland ikke er tradition for pensionsopsparing og forståelse af nødvendigheden af at spare op til pension. Det er bl.a. baggrunden for, at ikke alle befolkningsgrupper har taget lige positivt imod lovgivningen.

Det har været svært for selvstyret at nå ud til alle befolkningsgrupper med informationer, som potentielt har kunnet øge forståelsen for formål og indhold. Oplevelsen er, at de skriftlige informationer ikke har gennemslagskraft overfor alle.

Blandt de interviewede er det oplevelsen, at befolkningens holdning til pension i de senere år er blevet rykket. Der er dog stadig befolkningsgrupper, som er skeptiske over for den obligatoriske pensionsordning, og som for manges vedkommende ser den obligatoriske pension, som en skat og ikke som en pensionsopsparing.

Næsten alle interviewpersoner har i den forbindelse fremhævet, at der stadig er en væsentlig kommunikationsudfordring, der skal løftes i forhold til udvalgte befolkningsgrupper.

Personer læser ikke altid digital post

En tredje udfordring er, at mange personer ikke læser den digitale post, herunder den post, som de modtager fra Skattestyrelsen. De læser f.eks. ikke det servicebrev de modtager i april måned, og får derfor ikke indsendt dokumentation for pensionsindbetalinger, som ikke allerede er registreret i Servicebrevet. De læser og reagerer heller ikke på årsopgørelsen med den endelige opgørelse af, om personen har opfyldt sin pensionsforpligtelse i det forudgående år eller skattekortet med den eventuelt forhøjede trækprocent, der udsendes i december.

Konsekvensen er, at mange personer først forstår og mærker konsekvensen af lovgivningen, på det tidspunkt hvor de modtager en lønseddel, hvor lønnen er væsentligt lavere end forventet, som følge af forhøjet trækprocent. Udfordringen viser, at der er et behov for at nå ud til en række personer via andre kanaler end digital post. Her kan banker, faglige organisationer, pensionskasser mv. spille en aktiv rolle.

Arbejdsgiverindberetninger

En fjerde udfordring er, at der er arbejdsgivere, der ikke laver valide indberetninger. Der kan f.eks. være fejl i de indsendte årslønssedler, eller oplysninger om pensionsindbetalinger, som ikke er korrekt indberettet. Selvom arbejdsgivernes indberetninger generelt er blevet mere valide siden ordningen trådte i kraft, anvendes der stadig ressourcer i Skattestyrelsen at kontrollere arbejdsgivernes indberetninger.

”Hård” opkrævningspraksis

En femte udfordring er, at uanset hvor stor en andel af opsparingsgrundlaget, som personen mangler at indbetale i pensionsopsparing, så vil det skyldige beløb blive opkrævet med den samme stigning i trækprocenten, aktuelt en stigning på 8 pct. Konsekvensen er, at nogle personers økonomi rammes relativt hårdt, idet det skyldige beløb bliver indbetalt over en relativt kort periode. Der er derfor flere som efterspørger mere lempelige tilbagebetalingsmodeller, hvor det skyldige beløb opkræves over en længere periode.

Fiskere og fangere med uopfyldte pensionsforpligtelser

En sjette udfordring er, at andelen af personer med uopfyldte pensionsforpligtelser er væsentlig større i nogle erhvervssektorer end andre. Det gælder i særlig grad erhvervsdrivende inden for fangst og fiskeri som ofte har høje indkomster, som dog kan variere meget hen over året og fra år til år. Samtidig modtager de ofte store beløb i forbindelse med indhandling af deres produkter. Da der ikke er en tradition for at spare op til pension måske kombineret med en generel modvilje mod at binde ressourcer i obligatorisk pension, kan de ende med store uopfyldte opsparingsforpligtelser.

Udlændinge som arbejder i Grønland

En syvende udfordring handler om udlændinge, som arbejder i Grønland. De kan i op til 2 år få dispensation fra reglerne om OP, så de kan opretholde pensionsopsparingen i deres hjemlande. Der er eksempler på udlændinge, som skal arbejde i Grønland i mere end to år, som er udfordrede af, at de efter 2 år, skal indbetale pension i henhold til loven om obligatorisk pension.

Der er derfor interviewpersoner, der har påpeget, at reglerne fremadrettet kan få konsekvenser for Grønlands muligheder for at tiltrække nødvendig udenlandsk arbejdskraft.

7. VIRKNINGER AF ORDNINGEN - BEREGNINGSGRUNDLAG

7.1 INDLEDNING

I de følgende kapitler ser vi nærmere på, om OP virker efter hensigten. Vores analyser af virkningerne af OP er i vid udstrækning baseret på det samme data- og metodegrundlag, og i dette kapitel beskriver vi beregningsgrundlaget som ligger til grund for analyserne.

7.2 OVERORDNET OM BEREGNINGERNE

Et centralt formål med loven om obligatorisk pension har været at sikre, at flere sparer mere op til pension og derved sikre, at pensionister får bedre levevilkår og undgår for store fald i indkomsten, når de går fra arbejdslivet til pensionslivet. Desuden er hensigten med ordningen også at styrke de offentlige finanser.

Den obligatoriske pensionsordning er først fuldt indfaset i 2026, og de fulde virkninger af ordningen kan først forventes om 40-50 år. Til den tid vil alle pensionister have været omfattet af ordningen i stort set hele deres arbejdsliv - dermed er den obligatoriske pensionsordning fuldt modnet. I vores analyser af ordningens virkninger ser vi alene på, om den fuldt modnede ordning kan forventes at få de tilsigtede virkninger i forhold til at øge pensionsopsparingen, forbedre pensionisters levevilkår og styrke de offentlige finanser.

For alle pensioner har vi opgjort deres fremtidige pensionsindbetalinger og pensionsformuer på baggrund af oplysninger om deres køn, alder, uddannelsesbaggrund og indkomst i dag. Vi har foretaget fremskrivningerne både med og uden den obligatoriske pensionsordning, hvilket i sagens natur påvirker størrelsen af de fremtidige pensionsformuer for dem, der i dag ikke lever op til deres pensionsforpligtelse. Ved at sammenligne situationen med og uden OP, kan vi skønne over ordningens forventede virkninger.

Vores tilgang til opgørelse af fremtidige pensionsindbetalinger og pensionsformuer svarer til almindelig praksis inden for tilsvarende analyser, se f.eks. Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning, 2022. Da der tages udgangspunkt i indkomstoplysninger mm. for de seneste år får man et ret aktuelt billede af uddannelsesniveau mm. Der vil dog forventeligt ske forskydninger over tid i bl.a. uddannelsesniveaut, hvorfor opgørelsen af de fremtidige pensionsformuer alene skal ses som en fremskrivning baseret på, hvordan befolkningen ser ud i Grønland i dag.

7.3 DATA OG AFGRÆNSNING AF POPULATION

Analyserne er baseret på registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen i 2021 og 2022 og indeholder oplysninger om demografiske forhold (køn, alder mm.) og indkomst- og pensionsoplysninger. Populationen er afgrænset til fuldt skattepligtige med dansk statsborgerskab i alderen 18-67 år. Desuden er der set bort fra tjenestemænd, fordi vi ikke kender udbetalingerne på deres tjenestemandspension og derfor ikke kan modellere deres samlede pensionsudbetalinger. Tjenestemænd vil ofte have en relativ høj pensionsdækning ved pensionering.

Som vist i kapitel 5 er der allerede mange som i dag lever op til pensionsforpligtelsen i den obligatoriske pensionsordning. På baggrund af de fremskrevne indkomster og pensionsindbetalinger (jf. afsnit 7.4 og 7.5) har vi beregnet andelen, som forventes at leve op til pensionsforpligtelsen i den fuldt indfasede model gennem hele deres arbejdsliv. Der er godt 37 pct. af alle i den arbejdsdygtige alder, som forventes at have så høj en alternativ opsparing, at de på intet tidspunkt i deres arbejdsliv bliver berørt af OP i praksis. Loven trådte i kraft i 2018, og det kan ikke udelukkes, at der er nogle som tidligt har justeret deres pensionsindbetalinger, så de imødekommer pensionsforpligtelserne ved en fuldt indfaset model. I 2022, hvor vi måler pensionsindbetalingerne, lå den maksimale forpligtelse på 6 pct., og det er først når modellen er fuldt indfaset i 2026, man når en maksimal forpligtelse på 10 pct. Det vurderes derfor at være overvejende sandsynligt, at dem som allerede i 2022 levede op til pensionsforpligtelsen i den fuldt indfasede model, ville have sparet det samme op til pension i fraværet af OP.

Tilsvarende er der knap 7 pct. som forventes at have så lav indkomst hele vejen gennem arbejdslivet, at de ikke er omfattet af OP. Således er der samlet set ca. 44 pct. af alle i den arbejdsdygtige alder, som ikke forventes at blive berørt af OP. De er således heller ikke relevante at inddrage i

vores analyser, hvor virkningerne af OP belyses, da OP ingen påvirkning har på deres pensionsformer, dækningsgrader og disponible indkomster efter pensionering.

Når vi vurderer virkningerne af OP, vil vi således fokusere på de resterende ca. 56 pct., som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP. Det er alene disse personer, som oplever virkningen af OP på de samlede pensionsformer og herigennem deres økonomi efter pensionering.

For at belyse det samlede billede, foretager vi også opgørelser, hvor vi inddrager alle pensionister.

7.4 INDKOMSTER OVER ARBEJDSLIVET

Beregningerne af indkomster over arbejdslivet er foretaget for seks grupper, som er inddelt efter højest fuldførte eller igangværende uddannelse (ufaglærte, erhvervsuddannede og personer med videregående uddannelser) og køn. Beregningerne foretages både for bruttoindkomsten og for indkomstgrundlaget, som ligger til grund for den obligatoriske pension.

Indkomster over arbejdslivet er beregnet på personniveau, og beregningen foregår i to trin.

I trin 1 beregnes indkomster over arbejdslivet for hver af de seks grupper, som den gennemsnitlige indkomst for hver aldersgruppe. For at sikre et tilstrækkeligt antal observationer i hver aldersgruppe for hver af de seks grupper, er data for 2021 og 2022 lagt sammen, og indkomsten er beregnet for 5-års aldersintervaller. Efterfølgende er indkomsten mellem aldersintervaller udglattet med en sekvensvis polynomial funktion.

Der fremkommer således et gennemsnitlig indkomstforløb over arbejdslivet for hver af de seks grupper. Det betyder, at f.eks. erhvervsuddannedes indkomstforløb over et arbejdsliv vil være sammenstykket af indkomsten for forskellige generationer af erhvervsuddannede (18-22-årige i 2021/22, 23-27-årige i 2021/22, osv.).

I trin 2 beregnes det forventede indkomstforløb over arbejdslivet for den enkelte person. Det sker med udgangspunkt i personens indkomst på det pågældende alderstrin. Herefter er det antaget, at personens indkomstforløb følger udviklingen i det gennemsnitlige indkomstforløb over arbejdslivet (trin 1) for den gruppe, personen tilhører. Hvis en person har en højere indkomst end den gennemsnitlige indkomst på det pågældende alderstrin, vil personens indkomstforløb over arbejdslivet således være højere end det gennemsnitlige indkomstforløb for gruppen. Tilsvarende vil personens indkomstforløb være lavere end gennemsnittet, hvis vedkommende har en lavere indkomst end gennemsnittet på det pågældende alderstrin. Indkomstforløbet for personer, som er i gang med uddannelse, der er på et højere niveau end deres højest fuldførte uddannelse, justeres med gennemsnittet af den gruppe, de ender med at tilhøre.

Indkomsterne beregnes med udgangspunkt i den samlede A- og B-indkomst og overskud af erhvervsvirksomhed. Der er således foretaget en implicit antagelse om, at personer med overskud i erhvervsvirksomhed i et år har denne type indkomst i alle år af deres arbejdsliv, mens personer uden denne type indkomst aldrig har indkomst fra overskud af erhvervsindkomst. Vi har desuden antaget, at pensionister ikke har erhvervsindkomst som lønmodtager eller selvstændig. Der tages udgangspunkt i en fremtidig fast pensionsalder på 67 år.

I beregningen omregnes bruttoindkomsten til den årlige disponible indkomst efter skat på baggrund af personernes indkomstskat, deres vigtigste fradrag og pensionsbidrag. I beregningerne medtages ikke personers forventede bopælskommune gennem livet. I skatteberegningerne har vi taget udgangspunkt i et vægtet gennemsnit af den kommunale skat, som er beregnet med udgangspunkt i den nuværende befolknings geografiske fordeling. Der benyttes derfor en ensartet skattesats på 42,5 pct. Der tages derudover højde for personfradrag, standardfradrag og beskæftigelsesfradrag.

For at beregne indkomstgrundlaget, som ligger til grund for den obligatoriske pension, har vi beregnet en gennemsnitlig bortseelsesandel over arbejdslivet for hver af de seks grupper. Der tages højde for, at bortseelsen kan afhænge af indkomsten (f.eks. som følge af boligsikring, offentlig hjælp og børnetilskud) såvel som alder og andre livsbegivenheder (f.eks. som følge af uddannelsesstøtte, børnetilskud og støtte til børn). Herved er det muligt at beregne de forventede indkomster, som ligger til grund for beregningen af OP over en persons arbejdsliv.

7.5 PENSIONER

Pensionsindbetalinger og pensionsformue

På baggrund af de beregnede indkomstforløb over arbejdslivet, er der beregnet pensionsindbetalinger og en pensionsformue for hver person. Pensionsformuerne anvendes til at beregne de fremtidige pensionsudbetalinger.

For at kunne vurdere virkningerne af den obligatoriske pensionsordning, er pensionsindbetalingerne og pensionsformuen beregnet med OP og i en situation, hvor ordningen ikke eksisterer.

Pensionsindbetalingerne og pensionsformuen med OP er beregnet med udgangspunkt i de beregnede indkomstforløb over arbejdslivet. For dem, som i forvejen indbetaler mere i pension, end hvad den fuldt indfasede ordning kræver, er det antaget, at de vil fortsætte med det. For denne gruppe vil den obligatoriske pensionsordning således ikke have betydning for, hvor meget de sparer op til pension. For dem, som indbetaler mindre i pension end hvad der følger af den fuldt indfasede ordning, er det antaget, at de fremadrettet indbetaler til pension, så de lever op til ordningens krav. Ved modelleringen af pensionsindbetalinger for denne gruppe er der taget højde for både tidligere, nuværende og fremtidige regler og satser for ordningen. Dog er der set bort fra den såkaldte bagatelgrænse på 4.000 kr., hvis man har en uopfyldt pensionsforpligtelse

I fremskrivningerne, hvor den obligatoriske ordning ikke eksisterer, er der taget udgangspunkt i personers faktiske pensionsindbetalinger i 2022. Da der ikke er adgang til data for pensionsindbetalinger før OP trådte i kraft, er det alene muligt at skønne over, om og hvordan indførslen af OP har påvirket pensionsindbetalingerne i 2022, og hvor meget en person alternativt havde indbetalt i pension, hvis ordningen ikke havde eksisteret.

Vi kan dog se, at der er en ophobning af personer med pensionsindbetalinger lige omkring pensionsforpligtelsen (mellem 90 pct. og 110 pct. af forpligtelsen i den obligatoriske opsparingsordning). Dette indikerer, at denne gruppe af personer har løftet deres pensionsindbetalinger som følge af ordningens indførsel. Vi antager på den baggrund, at deres indbetalinger før ordningens indførsel svarer til de gennemsnitlige indbetalinger for dem, der i dag ikke opfylder deres pensionsforpligtelse.

For alle andre personer er det antaget, at deres pensionsindbetaling ikke er påvirket af den obligatoriske pensionsordning, og for dem er deres faktiske pensionsbetaling i 2022 således lig med den pensionsindbetaling, de ville have haft i fravær af ordningen.

Endeligt er der taget højde for, at opsparingsprocenten er gradvist stigende blandt personer under 30 år. Hermed kan der opnås et skøn for, hvor meget hver enkelt person ville have indbetalt til pension gennem deres arbejdsliv, hvis den obligatoriske pensionsordning ikke havde eksisteret.

Med udgangspunkt i de årlige pensionsudbetalinger beregnes den enkeltes pensionsformue. Der tages udgangspunkt i en fremtidig fast pensionsalder på 67 år. Der beregnes en årlig forrentning af pensionsformuen på baggrund af de seneste langsigtede afkastforventninger fra Rådet for Afkastforventninger. For at tage højde for øget behov for sikkerhed om pensionsudbetalingen, når man nærmer sig pensionsalderen, er det antaget, at det årlige afkast er konstant indtil 60-årsalderen. Herefter er afkastet lavere, da investeringerne foretages med mindre risiko. Denne risikoprofil tager udgangspunkt i risikoprofilen hos arbejdstagerens pensionskasse i SISA og følger i øvrigt litteraturen på området, se f.eks. Ramlau, 2022. Konkret anvendes et årligt afkast på 5,5 pct. frem til 60-årsalderen. Herefter falder det årlige afkast gradvist til 4,5 pct. frem mod 70-årsalderen, hvorefter det ligger konstant frem til det forventede dødstidspunkt.

Der er desuden taget højde for de årlige investeringsomkostninger (på mellem 0,3-0,4 pct.), ligesom det er antaget, at 15 pct. af pensionsindbetalingerne er forsikringsbidrag, jf. Kommissionen om tilbagedrækning og nedslidning, 2022. Endeligt tilbagediskonteres den beregnede pensionsformue til 2022-priser på baggrund af en langsigtet årlig inflation på 2 pct. og en årlig produktivitetsvækst på 1,5 pct., jf. De Økonomiske Råd, 2023.

Pensionsudbetalinger og anvendte restlevetider

Den tilbagediskonterede pensionsformue antages at blive udbetalt som livrente på baggrund af den forventede gennemsnitlige restlevetid ved 67-årsalderen for de givne år. Man kan indbetale til pension i SISA eller i danske pensionselskaber. I SISA udbetales pensioner på baggrund af de forventede grønlandske restlevetider, mens pensioner udbetales på baggrund af de forventede danske restlevetider i danske pensionselskaber. Da de grønlandske restlevetider i gennemsnit er lavere end de danske, vil man i gennemsnit få mere udbetalt i pension, hvis man får udbetalt pensionen via SISA.

I data er det dog ikke muligt at se, om personer indbetaler til pension i SISA eller et dansk pensions-selskab. Derfor har vi for alle personer beregnet den forventede restlevetid som et vægtet gennemsnit af de forventede danske og grønlandske restlevetider. Omkring 1/3 af de samlede pensionsindbetalinger sker til SISA og de resterende 2/3 sker til danske pensions-selskaber, og disse andele anvendes som vægte.

I praksis er der dog ingen, som får udbetalt deres pensioner efter dette vægtede gennemsnit. Man får udbetalt pension enten på baggrund af danske restlevetider eller på baggrund af grønlandske restlevetider. Tabel 5 viser forskellen på den disponible indkomst som pensionist ved at anvende danske restlevetider, grønlandske restlevetider og det vægtede gennemsnit. Den gennemsnitlige disponible indkomst ligger på 13.200 kr. pr. måned, når man anvender grønlandske restlevetider. Tilsvarende er den gennemsnitlige disponible indkomst på 12.300 kr., hvis der anvendes danske restlevetider. Forskellen afspejler, at pensionsformuen udbetales over en kortere årrække, når de bliver beregnet på baggrund af grønlandske restlevetider.

Når vi beregner pensionsudbetalingerne, tager vi desuden højde for, hvor meget personer får i alderspension på baggrund af gældende satser og regler for bl.a. modregning.

Tabel 5. Disponibel indkomst som pensionist med OP for personer omfattet af OP i mere end 40 år

	Disponibel indkomst som pensionist (pr. måned)
Grønlandske restlevetider	13.200
Vægtet gennemsnit	12.500
Danske restlevetider	12.300

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Opgørelsen omfatter dem, som i mindst ét år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP.

8. HVORDAN PÅVIRKER DEN OBLIGATORISKE PENSIONSORDNING PENSIONSOPSPARINGEN?

8.1 INDLEDNING

I dette kapitel undersøger vi, hvordan OP forventes at påvirke befolkningens pensionsopsparing. Indledningsvist ser vi på, hvordan de samlede pensionsindbetalinger kan forventes at udvikle sig frem mod 2050. Dernæst zoomer vi ind på gruppen, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv skal øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP, og ser på, hvordan OP forventes at påvirke deres samlede pensionsformue.

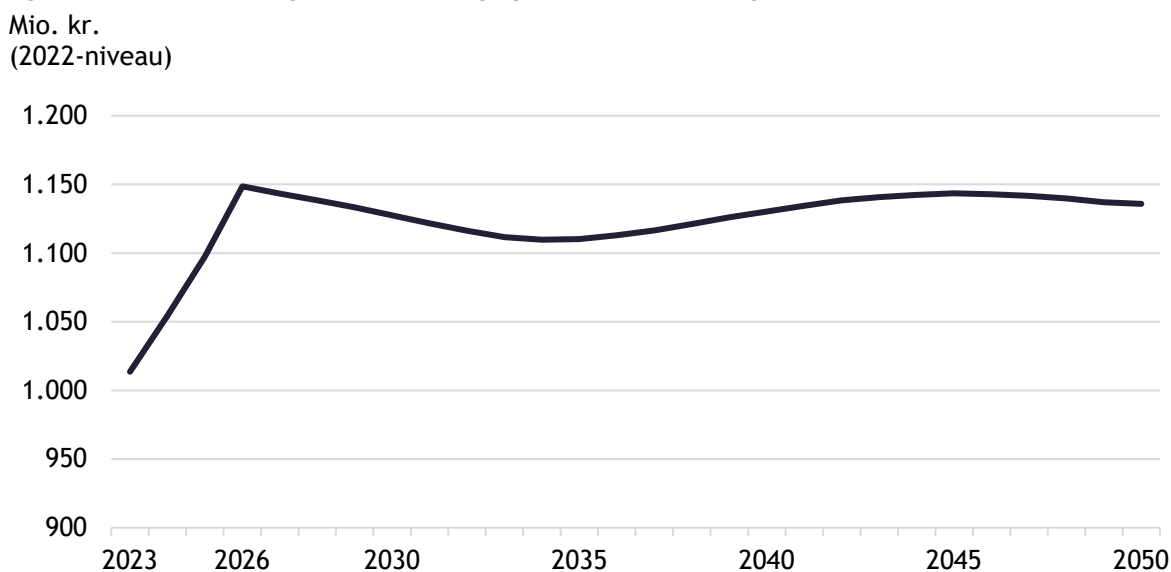
8.2 UDVIKLING I DE SAMLEDE PENSIONSINDBETALINGER FREM MOD 2050

I de senere år er omfanget af pensionsindbetalinger steget markant, og i 2022 lå de samlede pensionsindbetalinger på omkring 990 mio. kr. (2022-niveau), hvor ca. 87 pct. af de fuldt skattepligtige indbetalte til pension, jf. kapitel 4. Det peger altså på, at OP har bidraget til øget opsparing. En del af stigningen i pensionsindbetalingerne kan formentligt også tilskrives en generel vækst i beskæftigelsen og reallønningerne i samme periode.

I takt med den fortsatte indfasning af ordningen forventes de samlede pensionsindbetalinger også at stige de kommende år. Figur 10 viser en fremskrivning af de samlede årlige pensionsindbetalinger frem mod 2050. Fremskrivningen er baseret på vores beregninger af aldersspecifikke pensionsindbetalinger for forskellige socioøkonomiske grupper og den seneste befolknings-fremskrivning i Grønland. Fremskrivninger tager således højde for de forventede ændringer i bl.a. befolkningens uddannelses- og alderssammensætning frem mod 2050.

Fremskrivningen viser, at de samlede pensionsindbetalinger forventes at stige gradvist frem mod 2026, hvor OP er fuldt indfaset. I 2026 forventes de samlede årlige pensionsindbetalinger at ligge på omkring 1.150 mio. kr. (2022-niveau), og stigningen fra udgangspunktet på 990 mio. kr. i 2022 kan tilskrives OP. Frem mod 2035 forventes de samlede årlige pensionsindbetalinger at falde en smule. Det skyldes især et gradvist fald i arbejdsstyrken. Herefter stiger pensionsindbetalingerne igen, og frem mod 2050 forventes de samlede pensionsindbetalinger igen at ligge på knap 1.150 mio. kr. (2022-niveau) om året.

Figur 10. Fremskrivning i samlede årlige pensionsindbetalinger frem til 2050



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Grønlands Statistiks registerdata og befolkningsfremskrivning.
Anm: Pensionsindbetalingerne omfatter kun 19-65-årige.

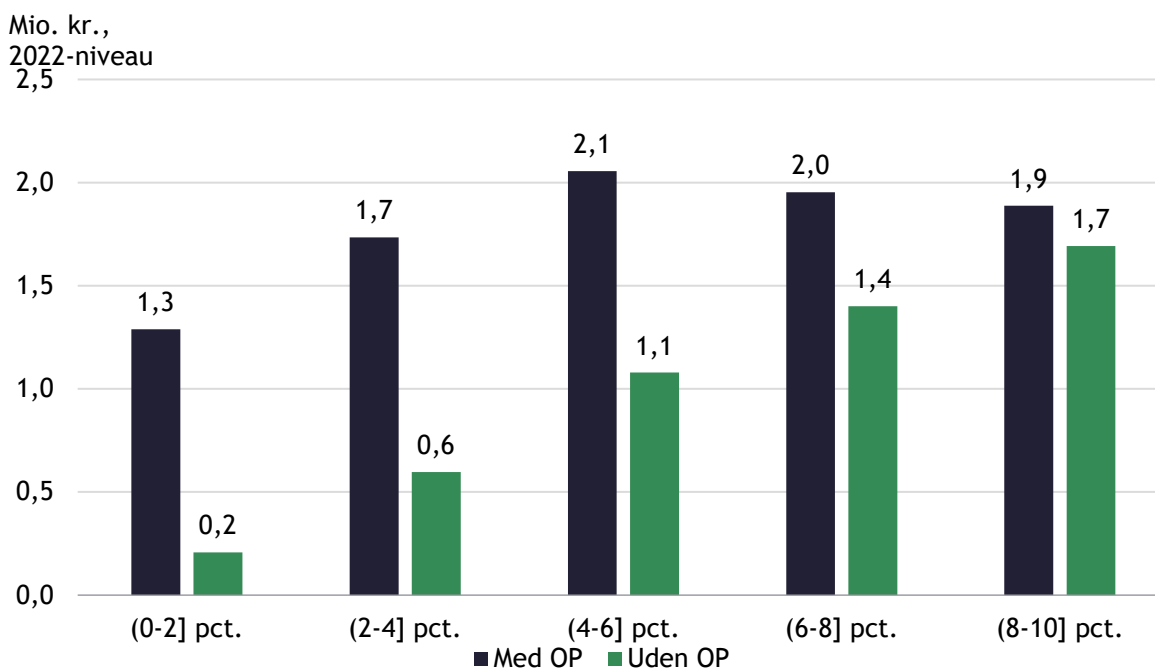
8.3 FORVENTET UDVIKLING I PENSIONSFORMUER

I de følgende ser vi nærmere på, hvordan OP kan forventes at påvirke pensionsformuer i en situation, hvor personer har været omfattet af OP hele deres arbejdsliv. Modsat fremskrivningen af de samlede årlige pensionsindbetalinger, ser vi på dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv skal øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP. Det er disse personer, som oplever virkningen af OP på deres pensionsformue.

Overordnet set viser beregningerne, at OP bidrager til at løfte pensionsformuerne. I gennemsnit forventes OP at øge pensionsformuen med godt 70 pct., fra ca. 1,08 mio. kr. (2022-niveau) til ca. 1,84 mio. kr. pr. person (2022-niveau).

Virkninger af OP på pensionsformuen afhænger af, hvor meget man alternativt havde sparet op til pension i fravær af OP. Figur 11 viser de forventede pensionsformuer med og uden OP for personer med forskellige opsparingsprocenter i fravær af OP. Personer, som alternativt havde sparet mindst op (målt som andel af indkomstgrundlaget for OP) i pension, forventes i sagens natur at opnå den største stigning i pensionsformuen som følge af OP. Således forventes OP at løfte pensionsformuen fra 0,2 mio. kr. (2022-niveau) til 1,3 mio. kr. (2022-niveau) for dem, som alternativt ville have sparet mellem 0-2 pct. af deres indkomst op i pension. Blandt dem, som alternativt ville være tæt på at opfylde opsparingskravet med OP, forventes OP tilsvarende kun at medføre en mindre forøgelse af pensionsformuen.

Figur 11. Gennemsnitlige pensionsformuer for personer med over 40 år med OP, opgjort på pensionstidspunktet og fordelt efter alternative opsparingsprocenter



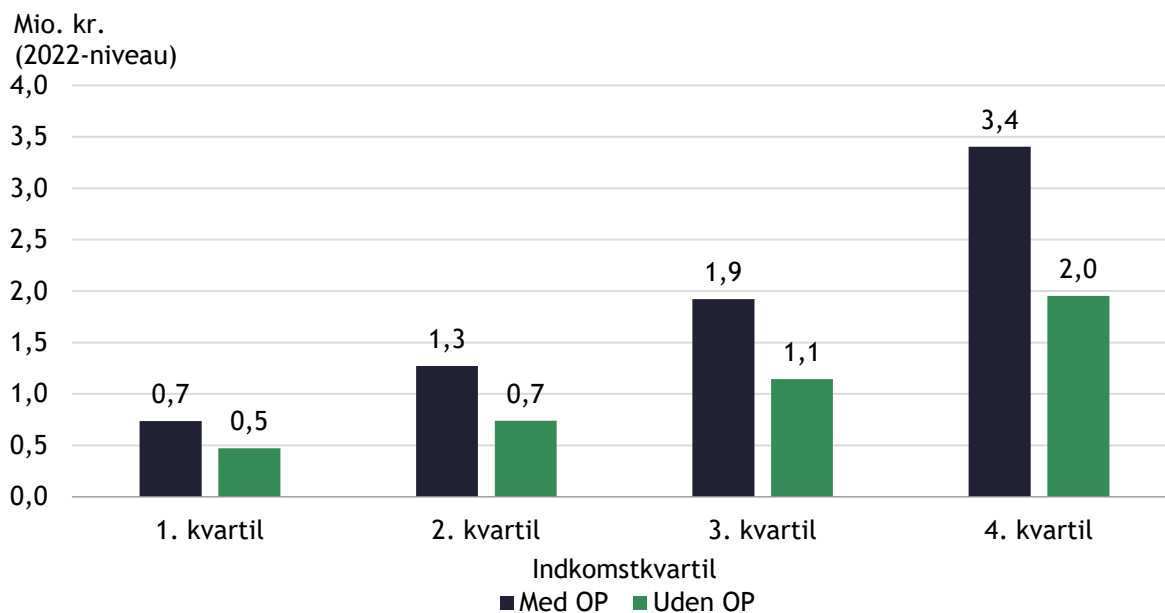
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Opgørelsen omfatter dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP.

Figur 12 viser de forventede pensionsformuerne med og uden OP, hvor personerne er inddelt efter indkomstkvarterer. I kroner og øre er den forventede virkning af OP i sagens natur størst for dem, som har de højeste indkomster. Således forventes OP at øge den gennemsnitlige pensionsformue med ca. 1,4 mio. kr. (2022-niveau) blandt personer med de højeste indkomster (4. kvartil), mens dem med de laveste indkomster (1. kvartil) kan se frem til en stigning i pensionsformuen på ca. 0,2 mio. kr. (2022-niveau).

Målt som andel af indkomsten er den forventede virkning af OP dog nogenlunde ens på tværs af indkomstgrupperne.

Figur 12. Gennemsnitlige pensionsformuer for personer med over 40 år med OP, opgjort på pensionstidspunktet og fordelt på indkomstkvarterer



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Indkomstkvarterne er opgjort på baggrund af bruttoindkomsten fem år før pension. Opgørelsen omfatter dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP.

9. HVORDAN PÅVIRKER DEN OBLIGATORISKE PENSIONSORDNING PENSIONISTERS ØKONOMI?

9.1 INDLEDNING

En centralt formål med OP er at forbedre pensionisters levevilkår. I dette kapitel undersøger vi, hvordan OP kan forventes at påvirke pensionisters økonomi og dermed deres muligheder for at opretholde en rimelig levestandard. Indledningsvist præsenterer vi opgørelser af, hvordan pensionisters økonomi kan forventes at se ud på sigt. Denne opgørelser omfatter alle pensionister. Dernæst belyser vi virkningerne af OP, og vi ser derfor alene på gruppen, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv skal øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP. Endeligt diskuterer vi størrelsen af virkningerne.

I boksen neden for er de anvendte mål til at belyse pensionisters økonomi nærmere beskrevet.

Boks 3. Anvendte mål til at belyse pensionisters økonomi

Vi bruger to mål til at belyse, hvordan OP kan forventes at påvirke pensionisters levevilkår.

Ændring i dækningsgraden

Det første mål er, hvor meget OP ændrer på dækningsgraden. Dækningsgraden angiver, hvor høj en disponibel indkomst man har som pensionist i forhold til indkomsten, før man blev pensionist. Det er således et mål for, i hvilket omfang pensionister kan opretholde den levestandard, de havde, før de blev pensionister. Ændringen i dækningsgraden måler således, hvor meget tættere man som pensionist er på at kunne opretholde den levestandard, man havde, før man blev pensionist.

Konkret har vi beregnet dækningsgraden ved at sammenligne pensionisters indkomst i det første pensionsår med deres indkomst fem år før pensionering.

Ændring i disponible indkomster

Det andet mål omfatter, hvor meget OP ændrer på den disponible indkomst. Den disponible indkomst angiver, hvor stort et beløb efter skat man som pensionist har til rådighed hver måned. Ændringen i den disponible indkomst angiver således, hvor mange ekstra kroner man som pensionist har til rådighed hver måned som følge af OP.

9.2 PENSIONISTERS ØKONOMI PÅ SIGT

I takt med indfasningen og modningen af OP vil pensionsformuerne øges og bidrage til at styrke pensionisters økonomi. I det følgende ser vi nærmere på, hvordan pensionisters økonomi kan forventes at se ud på sigt. Opgørelsen omfatter alle pensionister, uafhængigt af, om de forventes at være berørt af OP eller ej.

Figur 13 viser dækningsgraden fordelt på indkomstkvarterer for alle pensionister, som potentielt kan have været omfattet af OP igennem stort set hele deres arbejdsliv. Pensionister, som har de laveste indkomst inden pension (1. kvartil), har i gennemsnit udsigt til en dækningsgrad på over 100 pct. Dvs. at denne gruppe i gennemsnit kan se frem til en indkomstfremgang, når de bliver pensionister. Det afspejler, at mange i denne gruppe har en lavere indkomst i årene op til pension end det, de får i alderspension.

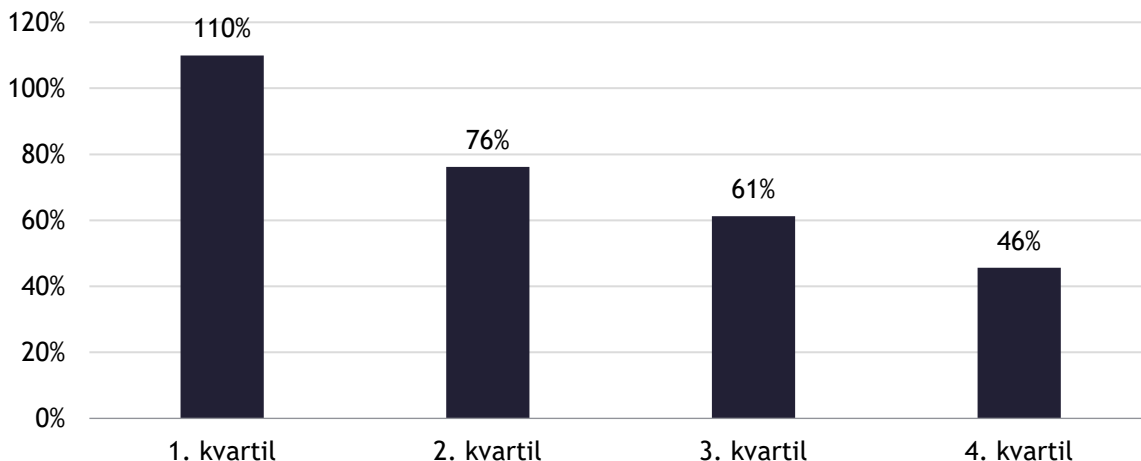
I takt med at indkomsten før pension stiger, falder dækningsgraderne markant. Det er et udtryk for, at alderspension og egen pensionsopsparing i sig selv ikke længere er tilstrækkelig til at opretholde den indkomst og levestandard, man havde, før man bliver pensionist. Pensionister i 2. kvartil kan således se frem til en gennemsnitlig dækningsgrad på 76 pct., mens de pensionister, som har de højeste indkomster før pension (4. kvartil), har udsigt til en dækningsgrad på 46 pct.

Det er svært at vurdere, hvad en rimelig dækningsgrad er. I det lovmateriale, som lå til grund for vedtagelsen af OP, er der beskrevet en målsætning om en dækningsgrad på 75 pct. Det er på linje med det, andre tidligere har anbefalet. F.eks. skriver ATP, at flere danske pensionselskaber anbefaler en dækningsgrad på omkring 80 pct. (ATP, 2023). Dette niveau skal bl.a. ses i lyset af, at man som pensionist ikke har de samme arbejdsmarkedsrelaterede udgifter.

En dækningsgrad på 75 pct. eller 80 pct. bør dog ikke nødvendigvis være målet for alle pensionister. F.eks. er en dækningsgrad på 75 pct. ikke altid tilstrækkelig for pensionister, som har en meget lav indkomst i årene op til pension og måske i forvejen har en lav levestandard. Omvendt kan pensioni-

ster, som har en høj indkomst i årene op til pension, formentligt opretholde en fornuftig levestandard med en dækningsgrad på mindre end 75 pct. En tilstrækkelig dækningsgrad skal altså ses i sammenhæng med bl.a. indkomsten før pension, og hvor stort et beløb efter skat man har til rådighed hver måned, når man bliver pensionist.

Figur 13. Gennemsnitlige dækningsgrader for alle personer omfattet af OP i mere end 40 år, fordelt på indkomstkvarterer

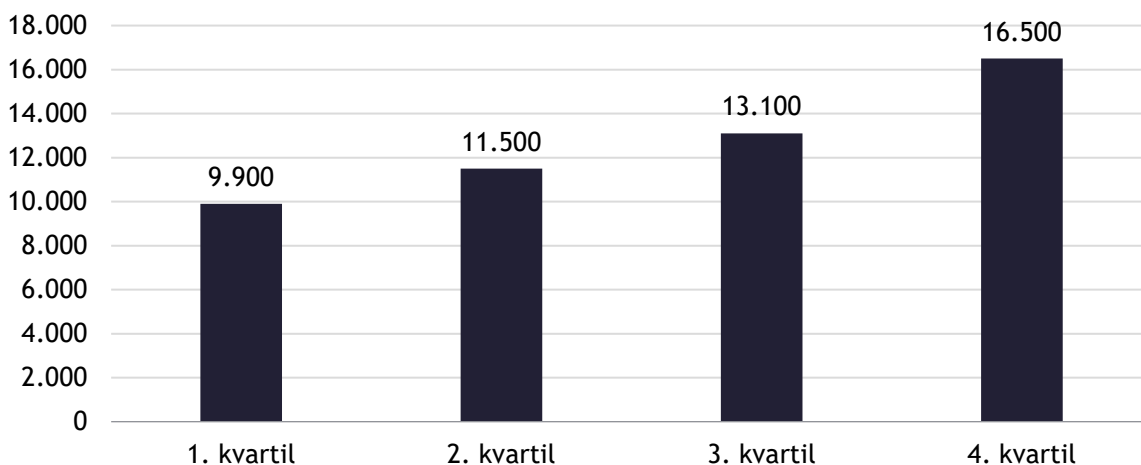


Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Indkomstkvartererne er opgjort på baggrund af bruttoindkomsten 5 år før pensionering. Opgørelsen omfatter alle pensionister, uafhængigt af, om de forventes at være berørt af OP eller ej.

Figur 14 viser disponible indkomster fordelt på indkomstkvarterer for alle pensionister, som potentielt kan have været omfattet af OP igennem stort set hele deres arbejdsliv. Der er en klar tendens til, at personer med højere indkomster før pension, også har en højere indkomst, når de går på pension. Det afspejler, at de selv har sparet mere op i pension. Selvom personer i den laveste indkomstkvarter har den højeste gennemsnitlige dækningsgrad, har de fortsat den laveste disponible indkomst som pensionist. Og tilsvarende har personer i den øverste indkomstkvarter de højeste disponible indkomster som pensionister.

Figur 14. Gennemsnitlige disponible indkomster for alle personer omfattet af OP i mere end 40 år, fordelt på indkomstkvarterer



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Indkomstkvartererne er opgjort på baggrund af bruttoindkomsten 5 år før pensionering. Opgørelsen omfatter alle pensionister, uafhængigt af, om de forventes at være berørt af OP eller ej.

9.3 DEN FORVENTEDE VIRKNING AF OBLIGATORISK PENSION PÅ PENSIONISTERS ØKONOMI

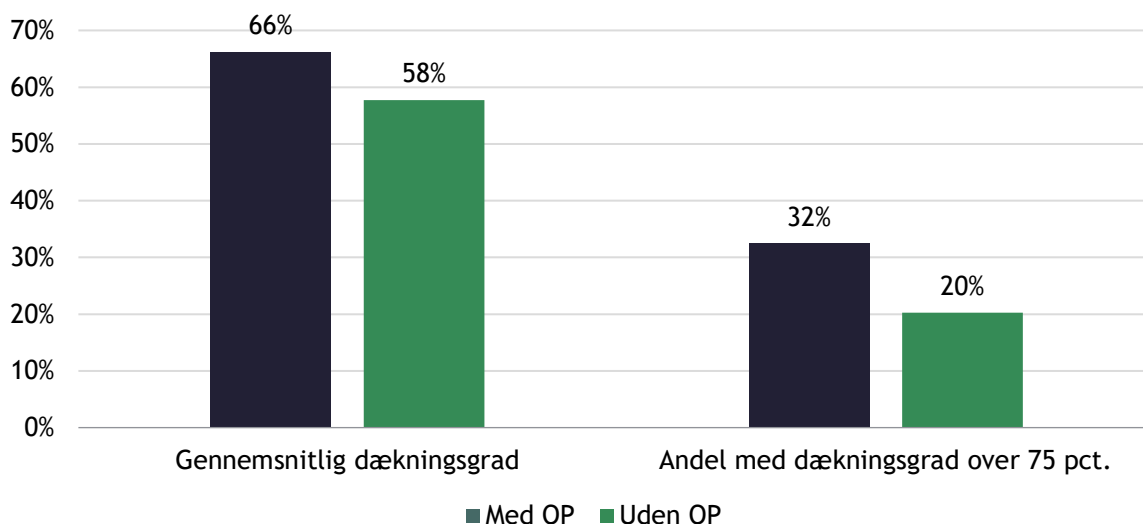
I dette delafsnit belyser vi, hvordan OP kan forventes at påvirke pensionisters økonomi. I modsætning til det forrige delafsnit, foretages opgørelserne nu alene for dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv skal øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP. Det er disse personer, som oplever virkningen af OP på deres pensionsformue og herigennem deres økonomi som pensionist.

Ændringer i dækningsgrader

OP medfører en højere dækningsgrad. Personer, som er omfattet af OP stort set hele deres arbejdsliv, forventes at få en gennemsnitlig dækningsgrad på 66 pct., jf. figur 15. Det er 8 pct.-point højere, end hvis OP ikke havde eksisteret.

Tallene dækker over en vis spredning i dækningsgraderne, og virkningen af OP kan også måles ved at se på, hvor stor en andel som opnår en forventet dækningsgrad på f.eks. 75 pct. eller derover. Denne andel forventes at stige fra 20 pct. til 32 pct. som følge af OP, og ordningen medfører således en væsentlig forskel for, hvor mange pensionister der ender med at opfylde målsætningen om en dækningsgrad på 75 pct.

Figur 15. Gennemsnitlige dækningsgrader og andel med en dækningsgrad på mindst 75 pct. for personer omfattet af OP i mere end 40 år



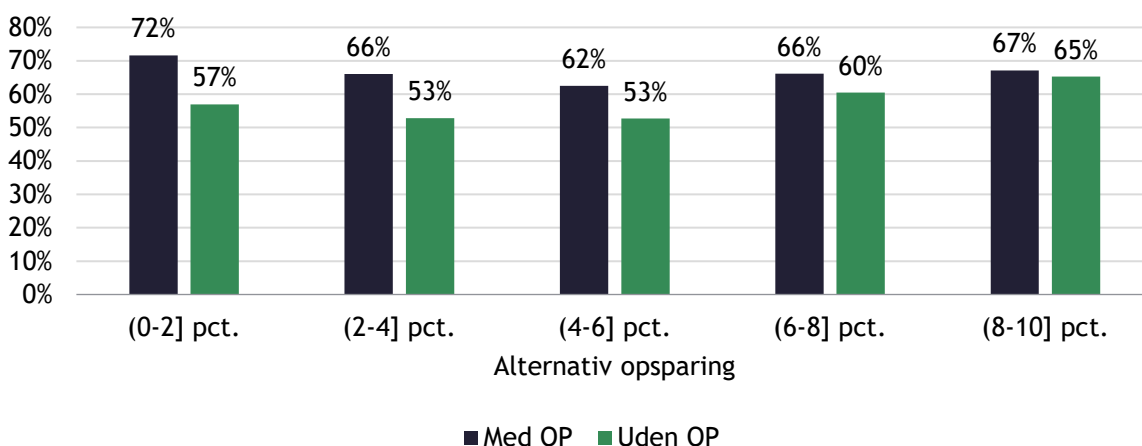
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Opgørelsen omfatter dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP.

Som beskrevet kan der være stor variation i dækningsgraderne på tværs af grupper, og virkningerne af OP kan således variere betydeligt for forskellige grupper i befolkningen. Særligt vil virkningen af OP afhænge af, hvor meget man alternativt havde sparet op i fravær af ordningen. Figur 16 viser, hvordan OP forventes at påvirke dækningsgraderne, afhængigt af, hvor meget man alternativt havde sparet i pension i fravær af ordningen.

Ikke overraskende medfører OP det største løft i dækningsgraden blandt dem, der i fravær af ordningen ville have sparet mindst op (målt som andel af deres indkomst). Således forventes OP at løfte den gennemsnitlige dækningsgrad fra 57 pct. til 72 pct. blandt dem, som i fravær af ordningen ville have sparet mindre end 2 pct. af deres indkomst op i pension. Tilsvarende medfører OP en marginal stigning i dækningsgraden for dem, som alternativt havde sparet mellem 8-10 pct. af deres indkomst op i pension og dermed stort set levede op til pensionsforpligtelsen i den fuldt indfasede model i forvejen.

Figur 16. Dækningsgrader med og uden OP for personer omfattet af OP i mere end 40 år



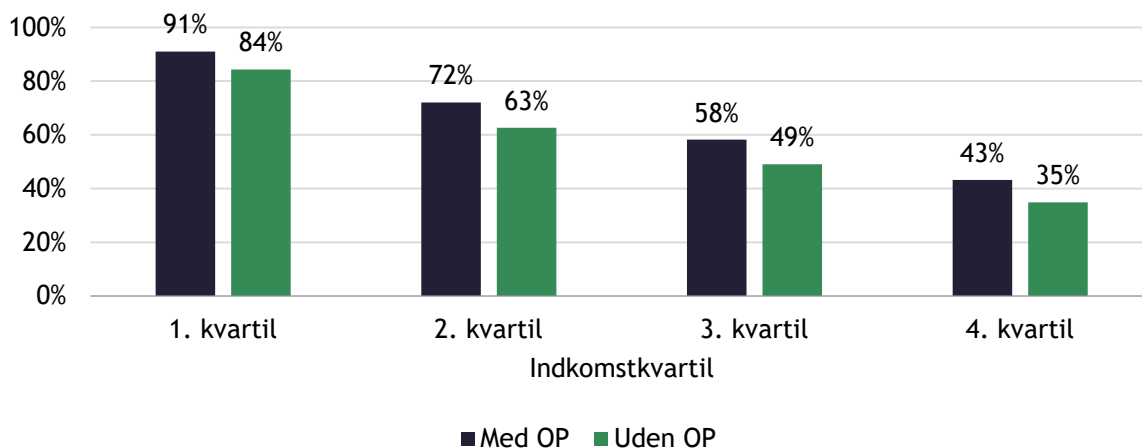
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Opgørelsen omfatter dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP.

Figur 17 viser, hvordan OP forventes at påvirke dækningsgraderne for forskellige indkomstgrupper. Igen er dækningsgraden aftagende med indkomsten. Virkningen af OP - altså forskellen i dækningsgraden med og uden OP - er derimod nogenlunde ensartet over indkomstfordelingen, og på tværs af indkomstkvarterer forventes OP at medføre en stigning i dækningsgraden på 7-9 pct.-point. Det er et udtryk for, at OP medfører væsentlige stigninger i opsparingsraten for relativt mange personer i alle indkomstgrupper.

Virkningen af OP er mindst - 7 pct.-point - for personer i den laveste indkomstkvarter. Det skyldes bl.a., at personer med lave indkomster oftere falder under indkomstgrænsen for OP i ét eller flere år af deres arbejdsliv. De vil derfor i mindre grad være omfattet af OP gennem deres arbejdsliv end personer i de højere indkomstgrupper.

Figur 17. Dækningsgrader med og uden OP for personer omfattet af OP i mere end 40 år, fordelt på indkomstgrupper



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Indkomstkvartererne er opgjort på baggrund af bruttoindkomsten 5 år før pensionering. Opgørelsen omfatter dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP.

Ændringer i disponible indkomster

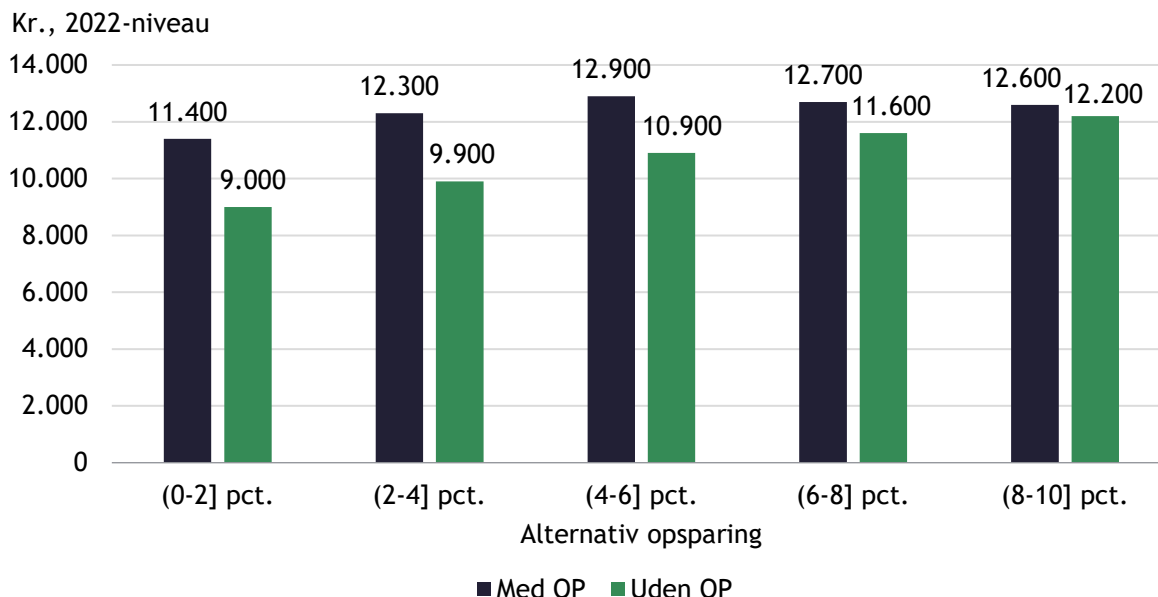
Som beskrevet tidligere kan ændringer i dækningsgraderne ikke stå alene, når man skal belyse virkningerne af OP på pensionisternes økonomi. Neden for ser vi derfor på, hvordan OP kan forventes at påvirke den disponible indkomst for pensionist. Altså hvor mange ekstra kroner får man som pensionist hver måned som følge af OP.

Figur 18 viser den gennemsnitlige månedlige disponible indkomst som pensionist, fordelt på alternative opsparingsprocenter. I gennemsnit forventes OP at øge den disponible indkomst fra 10.900 kr. (2022-niveau) om måneden til 12.500 kr. (2022-niveau). Det svarer til en stigning i den disponible

indkomst på ca. 1.600 kr. (2022-niveau) om måneden, eller omtrent 15 pct. Virkningen af OP er størst for de personer, som ville have haft en lav opsparingsrate i fravær af OP. Personer med en alternativ opsparing på mellem 0-4 pct. af deres indkomst, kan således se frem til en stigning i den disponible indkomst på ca. 2.400 kr. (2022-niveau) om måneden. Det svarer til en stigning på ca. 25 pct.

Tilsvarende har personer med en alternativ opsparing på mellem 8-10 pct. af deres indkomst, alene udsigt til en stigning i den disponible indkomst på 400 kr. (2022-niveau) om måneden. Det svarer til en stigning på godt 2 pct.

Figur 18. Disponibel indkomst som pensionist (pr. måned) hhv. med og uden OP for personer med mere end 40 års OP-opsparring, fordelt på den alternative opsparingsandel



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Opgørelsen omfatter dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP.

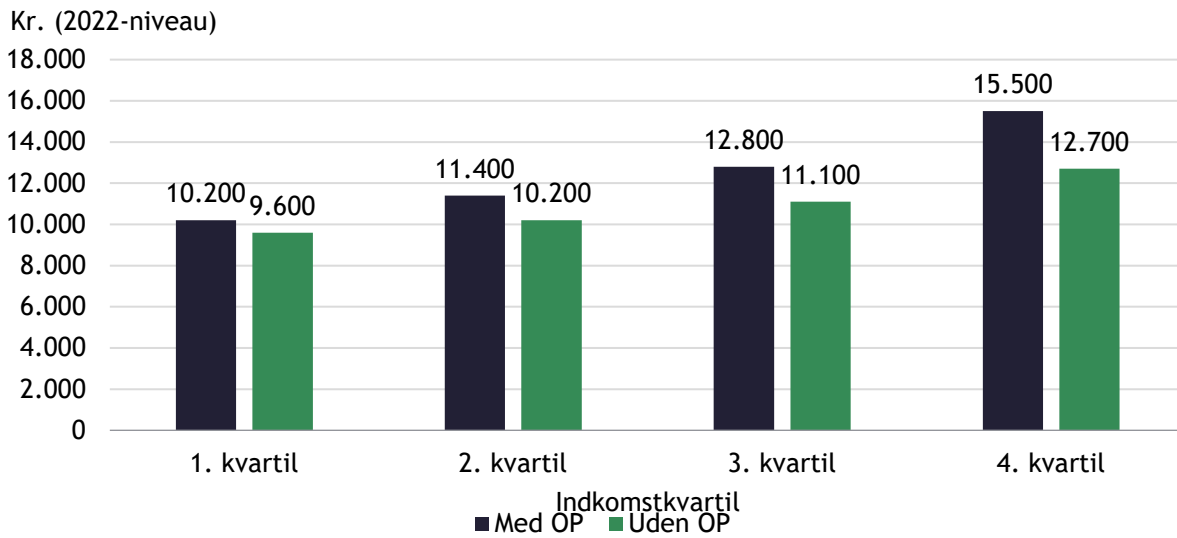
Figur 19 viser den gennemsnitlige månedlige disponible indkomst som pensionist fordelt på indkomstkvarterer.

Der er en klar tendens til, at både den disponible indkomst og virkningen af OP - forskellen i disponible indkomster med og uden OP - stiger med indkomsten. Det betyder med andre ord, at de personer, som i fravær af OP ville have haft de højeste disponible indkomster som pensionister, også er de, som opnår de højeste stigninger i den disponible indkomst som følge af OP. Det hænger sammen med, at personer med høje indkomster sparer mere op i kroner og øre som følge af OP, hvorfor deres pensionsformue i sidste ende også bliver større.

Omvendt forholder det sig for personer med lave indkomster. De har et lavere indkomstgrundlag at spare op af. Samtidigt vil mange have ét eller flere år med så lave indkomster, at de ikke er berørt af OP. Derfor er virkningen af OP begrænset for denne gruppe.

Således kan personer i den laveste indkomstkvarter se frem til en stigning i den disponible indkomst på 600 kr. (2022-niveau) om måneden som følge af OP, mens personer i den højeste indkomstkvarter har udsigt til en stigning på 2.800 kr. om måneden.

Figur 19. Disponibel indkomst som pensionist (pr. måned) hhv. med og uden OP for personer med mere end 40 års OP opsparing, fordelt på indkomstintervaller før pension



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Indkomstkvartilerne er opgjort på baggrund af bruttoindkomsten 5 år før pensionering. Opgørelsen omfatter dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP.

10. HVORDAN PÅVIRKER DEN OBLIGATORISKE PENSIONSORDNING DEN OFFENTLIGE ØKONOMI?

10.1 INDLEDNING

Et væsentligt mål med OP er at styrke den offentlige økonomi (og mere præcist de offentlige finanser) og gøre den mere robust over for bl.a. demografiske ændringer. I dette kapitel vurderer vi, hvordan den obligatoriske pensionsordning kan forventes at påvirke de offentlige finanser.

De samlede virkninger af den obligatoriske pensionsordning er komplekse og afhænger bl.a. af, om man ser på virkningerne på kortere sigt eller på længere sigt.

På kortere sigt forventes indførelsen af den obligatoriske pensionsordning isoleret set at svække de offentlige finanser. Den korte version af forklaringen er, at den øgede pensionsopsparing udskyder skattebetalinger til senere, da indbetalingerne er fradragsberettigede. Det betyder lavere skatteindtægter. Den lidt længere version er, at den økonomiske aktivitet samtidig kan blive dæmpet af, at husholdningerne forbruger mindre, når de lægger mere til side til senere på grund af OP. Den lavere økonomiske aktivitet kan sænke efterspørgslen på arbejdskraft og dermed få ledigheden til at stige. Samtidig vil en ledig ikke opleve samme stigning i rådighedsbeløbet her og nu ved at starte i job, da en del af den højere indkomst går til pensionsopsparing. Det kan svække tilskyndelsen til at finde job som ledig - også selvom man senere i livet får glæde af den højere pensionsopsparing. En øget ledighed vil svække de offentlige finanser, fordi skatteindtægterne falder, samtidigt med at bl.a. udgifter til offentlige overførselsindkomster risikerer at stige.

På længere sigt vil ordningen, udover at styrke pensionisters levevilkår, også gradvist bidrage til at styrke de offentlige finanser og gøre de offentlige finanser mere robuste over for bl.a. demografiske ændringer. Udfordringerne med en svækkelse af de offentlige finanser på kort sigt er dermed et overgangsfænomen, som opstår i forbindelse med ordningens modning.

Der eksisterer i dag ikke et modelapparat, som kan vurdere virkningerne af OP, og det ligger uden for evalueringens rammer at udvikle et. Vores vurderinger vil derfor være baseret på en mere simpel (partiel) analyse af, hvordan den obligatoriske pensionsordning kan forventes at påvirke de offentlige udgifter til alderspension og pensionisternes disponible indkomster, når der tages højde for den gradvise modning af pensionsopsparingerne, den forventede befolkningsudvikling og de eksisterende regler for modregning af alderspensionen.

10.2 HVAD REGNER VI PÅ?

Vi regner på, hvordan de stigende pensionsudbetalinger som følge af OP påvirker modregning i alderspension samt de pensioneredes disponible indkomster, hvilket hver især kan udgøre en påvirkning på de offentlige finanser i Grønland i forskellige scenarier.

Helt konkret regner vi på to forskellige scenarier.

Scenarie 1: I det første scenarie er det forudsat, at indførelsen af OP ikke er et alternativ til eventuelle øvrige pensionstiltag. I fraværet af OP havde man således blot bevaret den daværende status quo uden nogen obligatorisk pensionsopsparing og med samme regler for alderspension som hidtil. I det scenarie kan påvirkningen på den offentlige økonomi som følge af ordningen opgøres ved at estimere, hvor meget de øgede pensionsopsparinger øger den modregning i alderspensionen, som finder sted, når pensionerede har tilstrækkeligt høje indkomster ved siden af alderspensionen.

Reglerne for modregning i alderspensionen og de tilhørende antagelser, der ligger til grund for disse beregninger, er beskrevet i boks 4 nedenfor.

Boks 4. Regler vedrørende modregning i alderspension og antagelser i beregningerne

Alderspensionen består af et grundbeløb samt et tillæg, der afhænger af alderspensionistens civilstatus.

Grundbeløbet udgør i 2022 op til 74.652 kr. før skat. Tillæggene udgør op til:

- 74.300 kr. før skat for en enlig alderspensionist
- 41.300 kr. før skat for en alderspensionist med partner

Dertil kan en alderspensionist, hvis partner ikke er berettiget til alderspension, ligeledes få tillægget på 74.300, hvis pensionisten og partnerens samlede indkomst ikke overstiger 300.000 kr., men i beregningerne har vi antaget, at dette ikke forekommer. Modregningsreglerne for alderspensionens grundbeløb og tillæg er som følger:

- For hver krone alderspensionistens egen bruttoindkomst overstiger 368.286 kr., modregnes alderspensionens grundbeløb med 40 øre.
- For enlige alderspensionister: For hver krone en enlig alderspensionists egen bruttoindkomst overstiger 156.000 kr., modregnes pensionstillægget med 35 øre.
- For alderspensionister med partnere: For hver krone en alderspensionist og dennes partners samlede bruttoindkomst overstiger 183.000 kr., modregnes pensionstillægget med 22 øre.

I beregningerne er vi ikke i stand til at forudsige, om et individ er enlig eller med partner, når vedkommende bliver pensioneret. Af den årsag er vi heller ikke i stand til at udlede en samlet indkomst for en alderspensionist og dennes partner. Derfor gør følgende sig gældende i vores beregninger:

- Hvert individs alderspension udregnes på baggrund af et vægtet gennemsnit af den givne alderspension ved en status som hhv. enlig eller med partner. Dette baseres på sandsynligheden for hhv. at være i par eller enlig på pensioneringstidspunktet.
- Ved beregning af alderspension for en alderspensionist med partner antages det, at partneren har samme indkomst som alderspensionisten.

På baggrund af ovenstående udregnes for hvert individ alderspensionen efter skat, som udbetales hhv. med og uden OP. De stigende pensionsopsparinger som følge af OP betyder, at der sker en større modregning i alderspensionen jf. de beskrevne regler, og Selvstyret sparer derfor nogle udgifter til alderspension, hvilket er det, vi opgør, i det første scenarie.

Scenarie 2: I det andet scenarie er det forudsat, at indførelsen af OP er et udtryk for, at Selvstyret har ønsket at øge den disponible indkomst for pensionister i Grønland. I fraværet af OP havde det derfor været nødvendigt at bruge offentlige midler på at imødekomme dette ønske - f.eks. gennem en øget alderspension.

Derfor regner vi på, hvordan den samlede indkomst efter skat for pensionister ændrer sig som følge af OP. Differencen mellem den disponible indkomst for pensionister med og uden OP bliver i den forstand et skøn for, hvad det ville have kostet i offentlige midler at sikre den stigning i disponibel indkomst efter pensionen, som OP medfører.

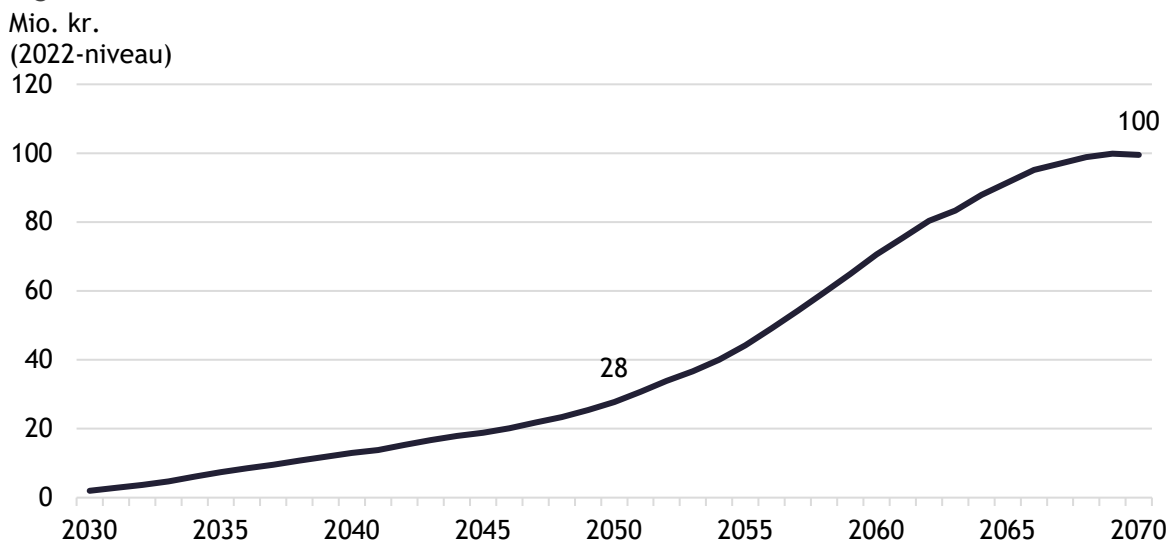
I praksis ville et sådant øget forbrug af offentlige midler skulle finansieres gennem f.eks. øgede skatter. Det potentielle forvriddningstab, der kan opstå som følge heraf, f.eks. gennem sænket forbrug og de eventuelle tab af arbejdspladser, som det kan medføre, tages der dog ikke højde for i beregningerne. Man kan også argumentere for, at OP-ordningen i sig selv kan medføre et forvriddningstab, da den tvungne opsparing - selvom indbetalingerne er fradragsberettigede - ligeledes påvirker forbrugsmulighederne for de forpligtede negativt ved indbetalingstidspunktet. Dertil betyder de fradragsberettigede pensionsindbetalinger også, at skatteindtægterne fra dem, der nu sparer mere op til sin pension, falder undervejs i arbejdslivet, hvilket der heller ikke tages højde for i beregningerne.

10.3 HVORDAN PÅVIRKER DEN OBLIGATORISKE PENSIONSORDNING DE OFFENTLIGE UDGIFTER FREM MOD 2070?

Scenarie 1: Betydning af øget modregning i alderspension som følge af OP

I første omgang betragter vi det første scenarie, hvor vi regner på, hvor mange offentlige udgifter der spares som følge af en større modregning i alderspensionen. Der regnes frem til og med 2070, da de yngste personer, der er data for i opgørelserne, pensioneres her. De øgede besparelser som følge af OP fremgår af figur 20 nedenfor.

Figur 20. Nettobesparelser i udgifter til alderspension over tid grundet øget modregning som følge af OP



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Som det fremgår, er besparelserne i de offentlige udgifter til alderspensionen meget beskedne indledningsvist. Det skyldes, at de personer, der er pensionerede i 2030, enten slet ikke har nået at være omfattet af OP i løbet af deres arbejdsliv, eller kun har været det i meget få år. Derfor har OP ikke ændret deres pensionsudbetalinger nævneværdigt, og modregningen i alderspensionen sker derfor i stort set samme omfang, som hvis OP ikke havde været indført.

I takt med at pensionisterne i Grønland i stigende grad har været omfattet af OP i flere og flere år af deres arbejdsliv, vokser besparelserne. Frem til starten af 2050'erne vokser besparelserne støt til ca. 28 mio. kr. om året, hvorfra der sker et knæk i udviklingen, så besparelserne vokser til lidt ca. 100 mio. kr. i 2070. Dette svarer til en besparelse på ca. 14 pct. af de samlede, forventede udgifter til alderspension i 2070 i fraværet af OP.

Da vi opgør den samlede besparelse i hvert år og ikke en besparelse pr. pensioneret, bliver resultaterne også påvirket af størrelsen på årgangene fra år til år. Fra midten af 2030'erne og frem til lidt efter 2050 forventes det samlede antal mennesker på pension i Grønland således at falde en smule, hvorefter det forventes at vokse igen frem mod midten af 2060'erne. Dette kan være med til at forklare de forskellige vækstrater i de årlige besparelser, der kommer til udtryk i figuren.

Besparelserne i alderspension på 100 mio. kr. i 2070 er dog ikke udtryk for det fulde besparelspotentiale, som vil opstå, når ordningen er fuldt modnet, og samtlige pensionister i Grønland har været omfattet af OP hele deres arbejdsliv. Det skyldes, at vi ikke har personer med i opgørelsen, der endnu ikke er på arbejdsmarkedet. For at kunne give troværdige fremskrivninger af individernes indkomstforløb indgår kun 19-årige og opefter i vores opgørelser. Disse individer vil som nævnt være pensioneret i 2070 og vil her have været omfattet af OP hele deres arbejdsliv.

Til den tid vil der dog fortsat være pensionister i den samlede gruppe af pensionerede, som har måttet undvære OP i store dele af deres arbejdsliv. Personer, der ikke har været dækket af OP i *samlige* år af deres arbejdsliv, vil indgå i den samlede gruppe af pensionerede frem til 2090, og det vil således først være herefter, at det samlede besparelspotentiale vil blive realiseret.

Under en antagelse om uændret befolkningsudvikling og -sammensætning ville effekten efter 2070 akkumulere op til et fast, endeligt niveau, når disse generationer, der ikke indgår i opgørelsen, har gennemlevet et helt arbejdsliv med OP, og samtlige pensionister således har været underlagt OP hele arbejdslivet. En 19-årig i dag, som vil være omfattet af OP hele sit arbejdsliv, har udsigt til i gennemsnit at få lidt over 17 pct. mindre udbetalt i alderspension gennem sit pensionsliv som følge af den øgede modregning, hvilket således kan ses som et udtryk for det samlede besparelspotentiale

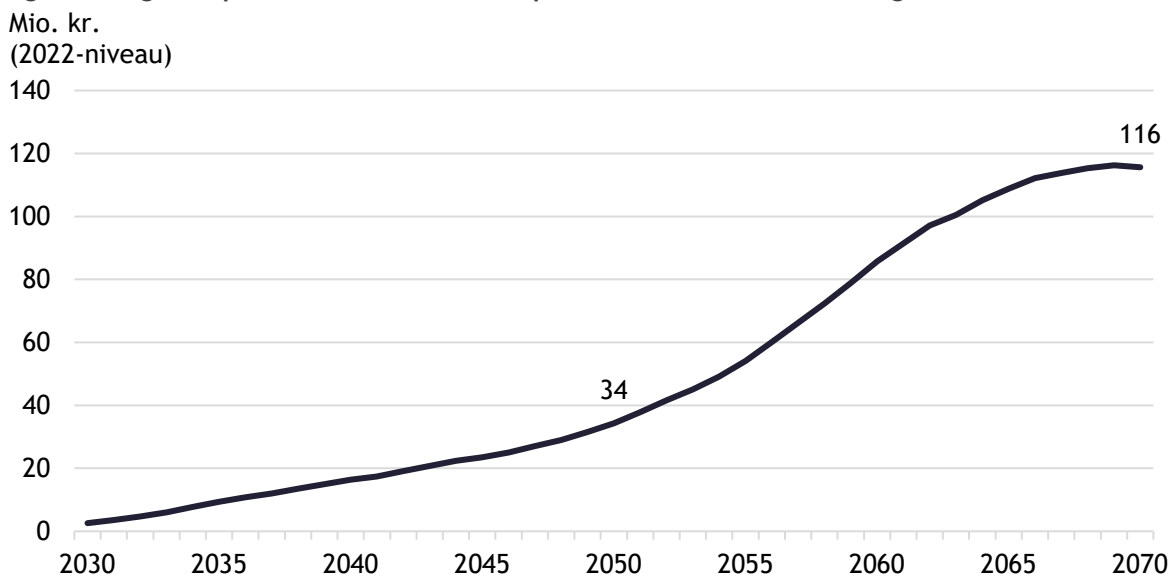
Hvordan det omsættes til en bruttobesparelse i kroner og øre vil være afhængig af befolkningsudviklingen, hvor det i praksis forventes, at der kommer flere og flere pensionister fra år til år grundet en voksende levetid. Med en uændret pensionsalder kan provenuet således fortsætte med at vokse. Ligeledes forventes uddannelsesniveaue også at vokse, hvilket også vil trække i retning af øgede

indkomster og pensionsformuer og herigennem øget modregning i alderspension. Det er dog værd at bemærke, at dette voksende provenu i takt med den aldrende befolkning også følges af stigende udgifter til selvsamme aldrende befolkning, da de voksende besparelser i udgifterne til alderspension i denne sammenhæng kun opstår, fordi der er flere personer, som modtager alderspension i første omgang.

Scenarie 2: Stigning i alderspension efter skat, hvis disponible indkomster skulle stige lige så meget som med OP

Nedenfor betragter vi det andet scenarie, hvor vi opgør, hvor meget pensionisternes samlede disponible indkomst efter pensionering øges som følge af OP. Dette er et udtryk for et holdbarhedsbidrag under den antagelse, at det offentlige i Grønland selv ville dække de øgede disponible indkomster, hvis OP ikke var blevet indført. De øgede disponible indkomster over tid fremgår af figur 21.

Figur 21. Øget disponibel indkomst blandt pensionister over tid som følge af OP



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Udviklingen i den øgede disponible indkomst læner sig tæt op ad udviklingen i besparelserne i udgifterne til alderspension. Dog er niveauerne her højere, hvorved stigningen i de disponible indkomster som følge af OP er på ca. 34 mio. kr. 2050 og 116 mio. kr. i 2070.

Den tætte sammenhæng i kurvernes forløb over tid er et naturligt resultat af, at begge opgørelser afhænger af de pensionsudbetalinger, som de pensionerede modtager. De summerede pensionsudbetalinger for alle pensionerede vokser således hurtigere efter 2050, hvilket på samme tid bidrager til at øge modregningen i alderspensionen hurtigere og til at øge pensionisternes disponible indkomster.

På samme måde som i den forrige opgørelse er ordningen i 2070 endnu ikke fuldt modnet i den forstand, at alle pensionister på det tidspunkt ikke har været omfattet af OP hele deres arbejdsliv. Således vil det først være efter 2090, at det fulde potentiale for stigningen i de pensionerede disponible indkomster, som Selvstyret i dette scenarie selv ville have dækket med offentlige midler, realiseres. Ved en uændret pensionsalder gør de samme mekanismer vedrørende en aldrende befolkning og flere pensionister fra år til år sig igen gældende, hvorved effekten også i dette scenarie forventes fortsat at vokse.

11. MULIGHEDER FOR AT STYRKE ORDNINGENS VIRKNINGER

11.1 INDLEDNING

Den obligatoriske pensionsordning kan forventes at medføre en stigning i den samlede pensionsopsparing og bidrage til, at flere sparer mere op til pension. Ordningens virkninger på især pensionisters levevilkår udhules dog af de generelle regler i det grønlandske pensionssystem og den gældende praksis for beregning af pensionsudbetalinger.

Mange personer har deres pensionsformue direkte eller indirekte placeret i danske pensionskasser. Det betyder, at udbetalingen for denne gruppe sker på baggrund af forventede danske restlevetider - og ikke på baggrund af de grønlandske restlevetider. Pensionsudbetalinger skal være aktuarisk fair på baggrund af den forventede restlevetid for pensionskassens medlemmer. En ordning er aktuarisk fair, hvis summen af alle fremtidige forventede udbetalinger i gennemsnit er lig med den samlede formue. Som følge af de kortere grønlandske restlevetider vil grønlandske medlemmer af danske pensionskasser i gennemsnit ikke få hele deres pensionsformue udbetalt.

I dette kapitel ser vi nærmere på muligheder for at imødegå denne problematik og dermed styrke ordningens virkninger. Konkret ser vi på, hvad det betyder at 1) overgå til grønlandske restlevetider, når man beregner pensionsudbetalingerne, og 2) få udbetalt pension via ratepension.

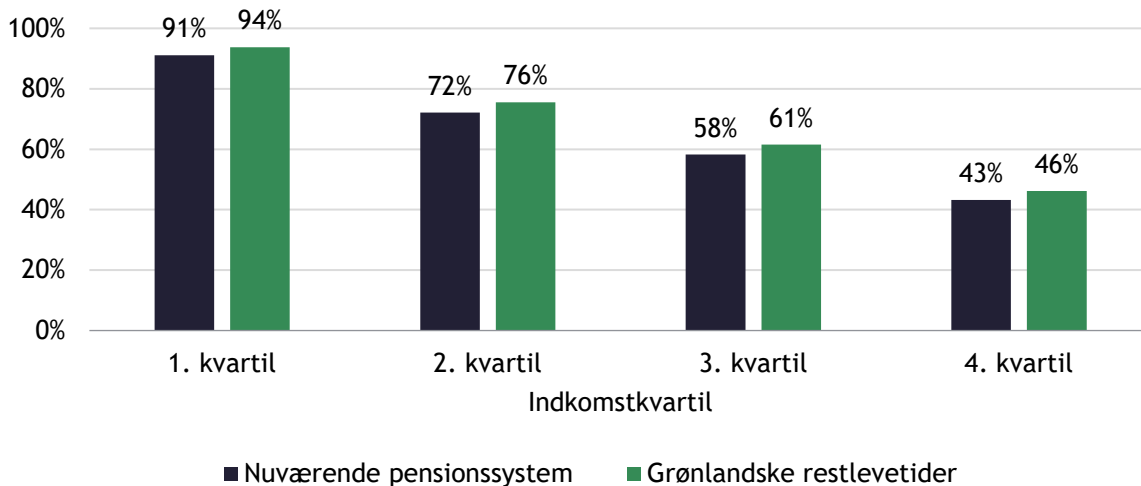
Begge tiltag medfører en "fremrykning" af pensionsudbetalingerne og sikrer en bedre overensstemmelse med de forventede restlevetider i Grønland. Det betyder også, at virkningerne af de to tiltag er omtrent de samme virkninger i forhold til at forbedre pensionisters økonomi og styrke de offentlige finanser. Derfor vil virkningerne af at øge opsparingen i ratepension være begrænsede, hvis man allerede er overgået til grønlandske restlevetider ved pensionsudbetaling, og omvendt.

11.2 OVERGÅ UDELUKKENDE TIL GRØNLANDSKE LEVETIDER

Den obligatoriske pensionsordning forventes at medføre en stigning i den samlede pensionsopsparing og bidrage til højere dækningsgrad og disponibel indkomst som pensionist. Som beskrevet tidligere, bliver livrenter udbetalt efter enten grønlandske eller danske restlevetider. I 2022 blev ca. 1/3 af de samlede pensionsindbetalinger indbetalt i SISA, der benytter grønlandske restlevetider, når pensionsformuen skal udbetales. For personer der ikke har pensionsopsparing hos SISA, vil udbetalingen beregnes efter danske restlevetider. Det betyder, at formuen skal spredes ud over flere år. Da de grønlandske forventede restlevetider som 67-årig er ca. 6 år kortere end danske, vil op mod 30 pct. af formuen ikke blive udbetalt hvis man har en gennemsnitlig restlevetid. I beregningerne har vi benyttet blandede restlevetider til beregning af pensionsudbetaling, mens det i praksis vil være enten grønlandske restlevetider eller danske restlevetider. De blandede restlevetider er beregnet som et vægtet gennemsnit af danske og grønlandske restlevetider (se kapitel 7 for nærmere beskrivelse). I dette afsnit undersøger vi, hvordan dækningsgrader, disponibel indkomst og nettobesparelser ville se ud, hvis alle pensionsudbetalinger blev beregnet efter grønlandske restlevetider.

Figur 22 viser, at på tværs af alle kvartiler vil benyttelsen af grønlandske restlevetider øge dækningsgraden med 3-4 pct.-point, for personer der er omfattet af OP i mere end 40 år. Det betyder, at hvis alle personer overgår til pensionskasser, der benytter grønlandske restlevetider, vil det øge den obligatoriske pensionsordnings effekt på pensionisters dækningsgrad. Bemærk, at der ikke er taget højde for, hvorvidt det er muligt at overgå til grønlandske restlevetider, ligesom der heller ikke er taget stilling til eventuelle øvrige fordele ved danske pensionskasser. Det kan f.eks. være bedre forsikringsdækning eller lavere omkostninger.

Figur 22. Dækningsgrader med OP. Udbetaling beregnet efter hhv. blandede restlevetider (nuværende pensionssystem) og grønlandske restlevetider. Beregnet for personer omfattet af OP i mere end 40 år, fordelt på indkomstkvarterer.



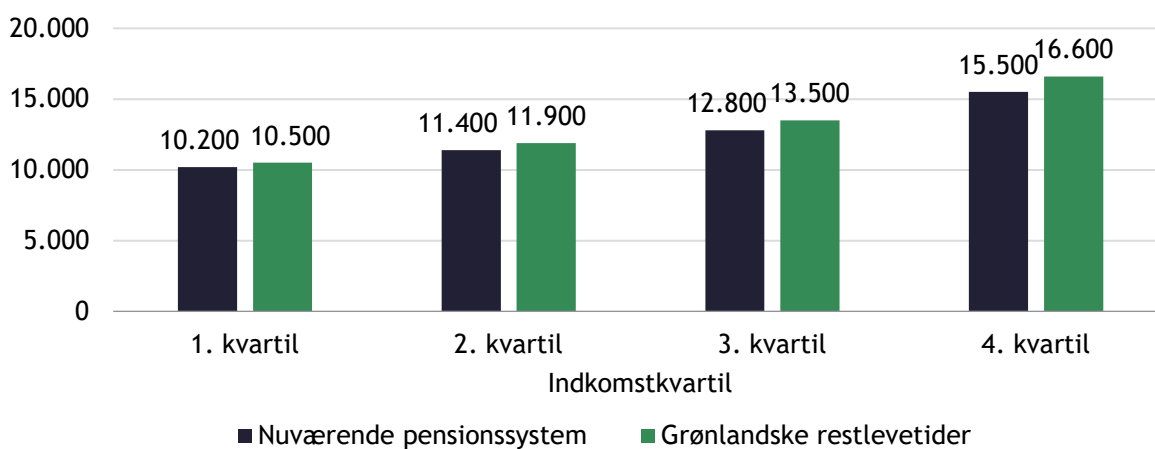
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Indkomstkvartererne er opgjort på baggrund af bruttoindkomsten 5 år før pensionering. Opgørelsen omfatter dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP.

Figur 23 viser, hvordan udbetaling på baggrund af grønlandske restlevetider påvirker pensionisters disponible indkomst. Figuren viser, at på tværs af alle kvartiler vil grønlandske restlevetider øge den månedlige disponible indkomst som pensionist. Figuren viser derudover også, at effekten af de grønlandske restlevetider vokser med indkomsten. For personer i første indkomstkvarter vokser den gennemsnitlige disponible indkomst med ca. 300 kr. om måneden, mens den for personer i fjerde kvartil vokser med hele 1.100 kr. om måneden. Det svarer til en stigning på hhv. 3 og 7 pct. Denne tendens skyldes, at personer med lav indkomst i arbejdslivet vil have en relativt mindre opsparing og derved relativt mindre formue. Det betyder også, at udbetalingen af alderspension vil fylde relativt meget i deres indkomst som pensionist. Med en relativt lille andel af privat pensionsudbetaling vil udbetalingsmetoden have en mindre effekt på den disponible indkomst.

Figur 23. Gennemsnitlig disponibel indkomst som pensionist (pr. måned) med OP. Udbetaling beregnet efter hhv. blandede restlevetider (nuværende pensionssystem) og grønlandske restlevetider. For personer med mere end 40 års OP opsparing, fordelt på indkomstintervaller før pension

Kr. (2022-niveau)



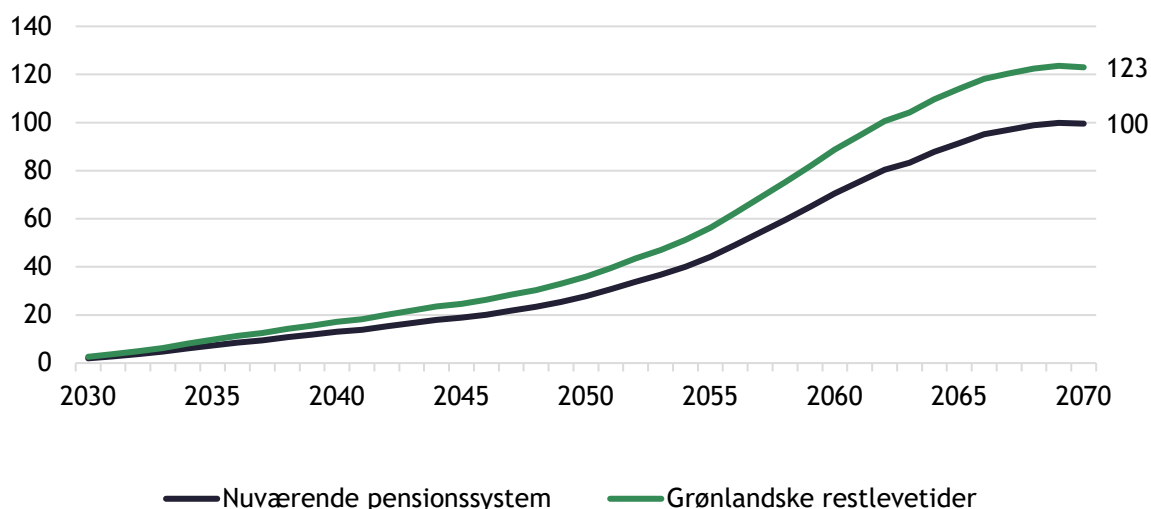
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Indkomstkvartererne er opgjort på baggrund af bruttoindkomsten 5 år før pensionering. Opgørelsen omfatter dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP.

Figur 24 viser, hvordan overgangen til grønlandske restlevetider vil påvirke nettobesparelsen på alderspension som følge af OP. Figuren viser besparelser på udbetaling af alderspension som følge af større modregning. Dette svarer til tilgangen til opgørelsen af effekten på den offentlige økonomi præsenteret i figur 18. Figur 24 viser, at hvis man overgår til grønlandske restlevetider vil det øge nettobesparelsen som følge af OP fra 100 mio. kr. til 123 mio. kr. i 2070. Hvis man overgår til at anvende grønlandske restlevetider til beregning af pensionsudbetalinger, vil det både forbedre pensionisternes levevilkår og øge nettobesparelsen på de offentlige finanser som følge af OP.

Figur 24. Nettobesparelser som følge af OP i udgifter til alderspension. Pensionsudbetaling beregnes efter hhv. blandede restlevetider (nuværende pensionssystem) og grønlandske restlevetider.

Mio. kr.
(2022-niveau)



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

11.3 MULIGHED FOR AT OPSPARE I RATEPENSION

I dag er det som udgangspunkt kun muligt at opfylde kravene til den obligatoriske pensionsordning gennem opsparing til en livrentepension. For den enkelte er fordelen ved en livrente, at man er sikret en livsvarig indkomst som pensionist udover alderspension, og at man kender den årlige indkomst, så længe man lever. For det offentlige giver en livrente samtidigt større sikkerhed for, at pensionister undgår store fald i indkomsten, som det offentlige evt. skal kompensere for.

For den enkelte kan ulempen ved livrente imidlertid være, at udbetalingen af livrente for nogle beregnes på baggrund af den forventede danske restlevetid, der som nævnt er væsentligt længere end de grønlandske. Hvis man alternativt kunne spare hele eller dele af sin pension op i en ratepension, ville de årlige pensionsudbetalinger derfor kunne stige. Derfor kan livrenten, fra en snæver økonomisk betragtning, være en relativt dyr måde at spare op på, hvis man har en kortere forventet restlevetid. Men det skal naturligvis vejes op mod den økonomiske forudsigelighed, livrenten giver.

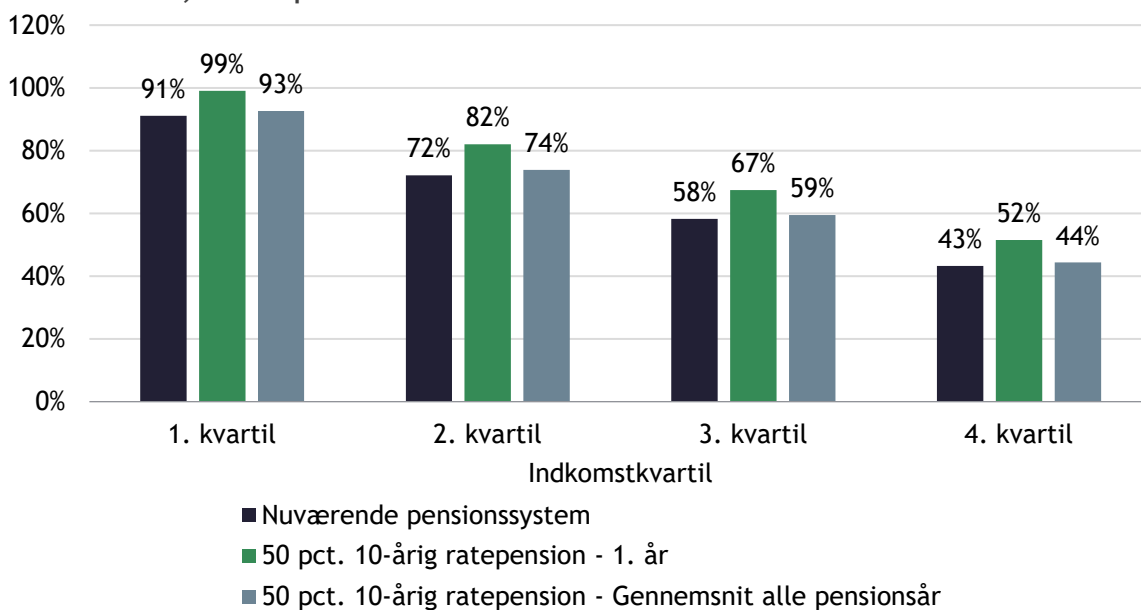
Et alternativ til at overgå til grønlandske restlevetider kan derfor være at gøre det muligt at opspare en del af sin pension i en ratepension. I dette afsnit ser vi nærmere på, hvordan en formue opdelt i både ratepension og livrente påvirker pensionisters levevilkår og den offentlige økonomi. Der tages udgangspunkt i, at 50 pct. af opsparingen indbetales til i en 10-årig ratepension, mens den resterende del indbetales i en livrentepension, der udbetales på baggrund af blandede grønlandske og danske restlevetider.

Figur 25 viser, at hvis alle opsparer 50 pct. af deres pensionsopsparing i en 10-årig ratepension vil det øge dækningsgraden som pensionist i de første år efter pensionering med mellem 8 og 10 pct.-point på tværs af indkomstkvarterer. Derved stiger dækningsgraden mere i de første år som pensionist, hvis man opsparer 50 pct. i sin pension i en 10-årig ratepension, end ved at overgå til grønlandske restlevetider (jf. figur 22).

En 10-årig ratepension betyder imidlertid, at en person med mere end 10 år som pensionist vil opleve en nedgang i pensionsudbetalingen fra det 11. år. Det kan derfor være hensigtsmæssigt, at pensionister lægger noget af pensionsudbetalingen til side mens de får udbetalinger via ratepension - især blandt dem, som har en rimelig forventning om at leve længere end de 10 år, som ratepensionen udbetales i. Og hvis en del af pensionsudbetalingerne fra ratepension lægges til side, vil den reelle dækningsgrad være lavere i de første 10 år på pension.

Når man ser på den gennemsnitlige dækningsgrad over alle år som pensionist, er den forventede dækningsgrad faktisk en smule højere ved at overgå til grønlandske restlevetider, end ved at spare 50 pct. af sin pension op i en ratepension, jf. figur 22 og 25.

Figur 25. Dækningsgrader med OP. Udbetaling beregnet efter hhv. livrente (nuværende pensionssystem) og 50 pct. af formue i 10-årig ratepension. Beregnet for personer omfattet af OP i mere end 40 år, fordelt på indkomstkvarterer.

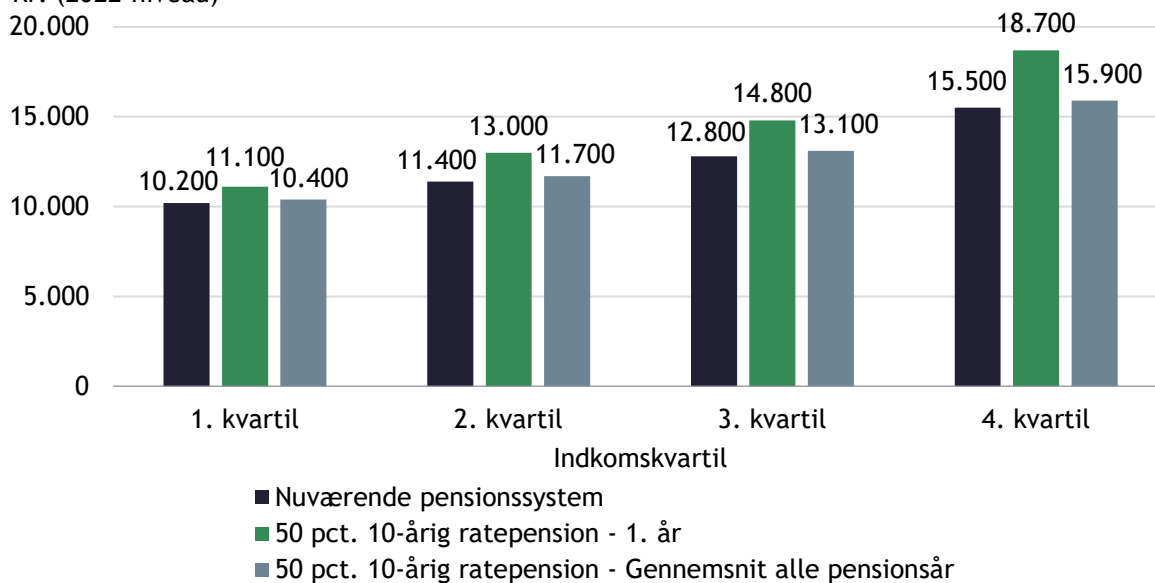


Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

Anm.: Indkomstkvartererne er opgjort på baggrund af bruttoindkomsten 5 år før pensionering. Opgørelsen omfatter dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP. Dækningsgraden er vist beregnet efter disponibel indkomst som pensionist i det første år, og i alle forventede hele som pensionist. Gennemsnittet over alle pensionsår dækker derved også over årene med lavere pensionsudbetaling fra 11. år og frem

Figur 26 viser, hvordan 50 pct. opsparing i 10-årig ratepension påvirker pensionisters disponible indkomst i de første år som pensionist. Figuren viser, at den disponible indkomst vokser med mellem 900 kr. og 3.200 kr. om måneden, når man sammenligner med det nuværende pensionssystem. Det svarer til, at den disponible indkomst er mellem 9 og 21 pct. større som følge af delvis ratepension. Som beskrevet i afsnit 11.2 er effekten af at fremrykke pensionsudbetalinger voksende med indkomstkvartererne. Det skyldes, at pensionsudbetalingerne fra privat opsparing fylder en større og større del af den disponible indkomst ved større indkomster, og udbetalingsperioden derved har større betydning. Fremrykkelsen af pensionsudbetalinger betyder, at den disponible indkomst vokser endnu mere ved 50 pct. opsparet i en 10-årig ratepension end ved indførelsen af grønlandske restlevetider på en livrente (jf. figur 23). Som beskrevet ovenfor skal der dog tages højde for, at en del personer eventuelt vil vælge at udglatte deres indkomst, hvis de forventer at have mere end 10 år på pension.

Figur 26. Disponibel indkomst som pensionist (pr. måned) med OP. Udbetaling beregnet efter hhv. livrente (nuværende pensionssystem) og 50 pct. af formue i 10-årig ratepension. For personer med mere end 40 års OP opsparing, fordelt på indkomstintervaller før pension
 Kr. (2022-niveau)



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

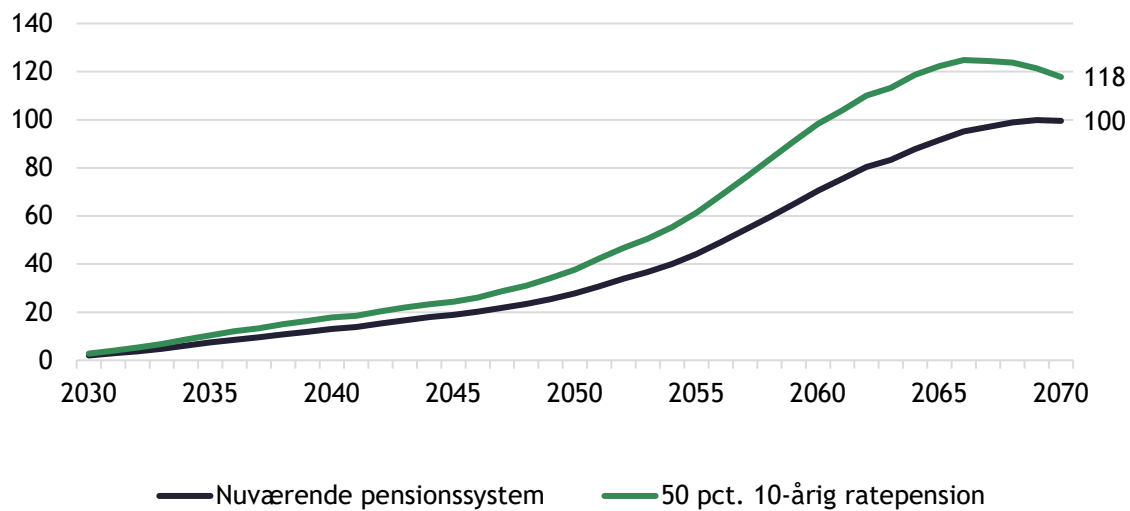
Anm.: Indkomstkvartilerne er opgjort på baggrund af bruttoindkomsten 5 år før pensionering. Opgørelsen omfatter dem, som i ét eller flere år i løbet af deres arbejdsliv forventes at skulle øge deres pensionsindbetalinger som følge af OP. Den disponible indkomst som pensionist i vist i det første år, og i alle forventede hele år som pensionist. Gennemsnittet over alle pensionsår dækker derved også over årene med lavere pensionsudbetaling fra 11. år og frem.

Figur 27 viser, hvordan 50 pct. opsparing i en 10-årig ratepension påvirker nettobesparelsen på alderspension som følge af OP. En større pensionsudbetaling som følge af ratepension medfører, at en del pensionister vil opleve en større modregning i alderspension i de år, udbetalingen af ratepension løber. Det betyder, at hvis man muliggør opsparing i en ratepension, vil effekten af OP på de offentlige finanser være større. Hvis alle sparer 50 pct. af deres pension op i en 10-årig ratepension vil det i 2070 forventes, at OP medfører en offentlig besparelse på 118 mio. kr. Det er ca. 18 mio. kr. mere end den forventede besparelse som følge af OP på baggrund af det nuværende pensionssystem.

Det kan derudover bemærkes, at den forventede nettobesparelse som følge af 50 pct. i en 10-årig ratepension er mindre end den forventede nettobesparelse som følge af overgang til grønlandske restlevetider i beregningen af pensionsudbetalinger (jf. figur 24). Det skyldes, at med en 10-årig ratepension vil modregningen fra 11. år og frem være relativt begrænset. Den samlede modregning over et gennemsnitligt pensionistliv er altså større, når grønlandske restlevetider lægges til grund for pensionsudbetalinger end med 50 pct. i en 10-årig ratepension. Derved opnår man en større nettobesparelse som følge af udbetaling på baggrund af grønlandske restlevetider end ved 50 pct. opsparing i en 10-årig ratepension.

Figur 27. Nettobesparelser som følge af OP i udgifter til alderspension. Udbetaling beregnet efter hhv. livrente (nuværende pensionssystem) og 50 pct. af formue i 10-årig ratepension.

Mio. kr.
(2022-niveau)



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen.

12. HVILKE ALTERNATIVER ER DER TIL DEN GRØNLANDSKE MODEL? - INTERNATIONAL SAMMENLIGNING

12.1 INDLEDNING

En aldrende befolkning er en stor udfordring for pensionssystemerne i det meste af verden. Kombinationen af længere levetid og pensioneringen af store årgange vil få vidtrækkende økonomiske og budgetmæssige konsekvenser. Reformen af pensionssystemer og pensioneringspraksis, så de bliver mere bæredygtige og tilstrækkelige, er helt afgørende, og der er derfor i mange lande, et stort fokus på, hvordan pensionsordningerne kan organiseres bedst muligt, så de ældre får en værdig pension, samtidigt med, at der opretholdes en fornuftig finanspolitisk holdbarhed.

For at sikre dette, har Verdensbanken anbefalet, at pensionssystemer bygges op omkring 3 søjler, som alle tre skal spille en rolle, da de har hver deres fordele og ulemper, og sammen vil skabe et mere robust system. De tre søjler består af følgende:

Søjle I: Et offentligt pensionssystem omfattende alle. Typisk et pensionssystem finansieret via arbejdsmarkedsbidrag eller generel beskatning efter et her-og-nu princip. (Sikre muligheder for omfordeling og sikring af en pension for alle)

Søjle II: Obligatorisk, men privat organiserede pensionsordninger typisk i form af arbejdsmarkeds-pensioner organiseret for en gruppe af ansatte i en virksomhed. (Sikrer pensionsdækning i forhold til ens arbejdsindkomst)

Søjle III: Frivillig pensionsopsparing (Giver mulighed for individuelle hensyn).

I dette kapitel sættes fokus på alternativer til den grønlandske model, i forhold til øvrige internationale erfaringer, herunder obligatorisk pensionssystemer, dækningsgrader og muligheden for at øge disse, samt muligheden for at indføre forskellige former for fleksibilitet.

12.2 OBLIGATORISKE PENSIONSSYSTEMER

Det grundlæggende formål med pensionssystemer er i sagens natur at sikre tilstrækkelige pensioner og at give ældre mennesker en anstændig levestandard og økonomisk uafhængighed. Krav om en obligatorisk pensionsopsparing ses i mange lande, og har sit udgangspunkt i en konstatering af, at den frivillige opsparing for de fleste er lav og ikke skaber et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag som pensionist.

Hovedforklaringen på dette er dels en tendens til at udskyde opsparingsbeslutninger fordi aktuelle behov vægtes højere end fremtidige behov eller en forventning om, at det offentlige i et velfærdssamfund vil sikre ens forsørgelsesgrundlag. Nyere adfærdsforskning, ofte refereret til som "behavioral economics", underbygger en generel tendens til at udskyde handlinger, der har umiddelbare ulemper/omkostninger, men giver langsigtede fordele/gevinster.³

Det er også årsagen til, at frivillige ordninger ikke har tilstrækkelig effekt, men at der kan være effekter af nudging (f.eks. i situationer med valgmuligheder, er det afgørende, hvad der er grundvalget for dem, der ikke tager aktiv beslutning).

Fra et samfundsperspektiv er der således et argument for at vælge obligatoriske ordninger for dels at undgå økonomisk fattigdom og lave dækningsgrader blandt pensionister, og dels at fravær af pensionsopsparing betyder enten et større pres på de offentlige finanser (øgede skatter eller besparelser på andre områder) eller dårlige økonomiske vilkår for ældre personer. Et væsentligt argument for obligatoriske ordninger er desuden, at alder og pensionering ikke er en social hændelse som f.eks. sygdom eller tab af erhvervssevne, da det er en forudsigelig begivenhed.

³ Beshears, John, et al. 2018.

En af bekymringerne ved obligatorisk pension er, hvorvidt det fortrænger anden opsparing. Der er litteratur på området fra Danmark og Island, som viser, at obligatorisk opsparing har en betydelig positiv effekt på nettoopsparingen og kun i beskedent omfang fortrænger anden opsparing.^{4 5}

Der har også været fokus på, hvordan obligatoriske pensionsordninger påvirker låntagning, og eventuelt gør det sværere at etablere sig på ejendomsmarkedet. Empirien omkring dette er ikke helt klar. Et studie for Danmark finder, at obligatorisk pensionsopsparing øger låntagning, men at dette også er forbundet med øget ejerskab af boliger, og dermed sker der en balanceoppustning samtidig, med en stigning i opsparing og gæld, men nettoeffekten er således også en øget nettoformue.⁶

Færøerne og Sverige er eksempler på lande, som også har indført obligatorisk pension. I Færøerne blev den obligatoriske ordning indført i 2014, og bidragssatserne hæves årligt med 1 pct.-point. Dvs. at den i 2024 er 10 pct. og vil nå det fastsatte mål på 12 pct. i 2026. Der indbetales bidrag til den obligatoriske pension af A-indkomst og B-indkomst. Pensionsudbetalingerne er en "flat rate", og således den samme for alle. Den obligatoriske pension har således en omfordelende sigte.

I Sverige har de et obligatorisk pensionsbidrag på 18,5 pct. af alle former for indkomst. De 18,5 pct. fordeler sig således, at 16 pct. går til deres indkomstpension, og 2,5 pct. går til en præmiepension, der er opsparingsbaseret og afhængig af ens egne bidrag.⁷

I Danmark gælder der obligatoriske krav for en stor del af lønmodtagerne gennem forhandlede bidragssatser til en pensionsopsparing. Den obligatoriske pension omfatter også mindre bidrag til Arbejdsmarkedets tillægspension (ATP), som indbetales afhængig af beskæftigelse fra det fyldte 16. år. I 2020 blev obligatorisk pension for modtagere af overførselsindkomster implementeret. Det administreres via ATP. Ordningen er under indfasning med bidrag der skal ende på 3,3 pct. af overførselsindkomsten i 2030.

12.3 DÆKNINGSGRADER - SAMMENLIGNING MED ØVRIGE LANDE

Et centralt mål for Grønlands obligatoriske pensionsopsparing har været at styrke levevilkårene for de grønlandske pensionister. Risikoen for "overopsparing" og niveauet af dækningsgrader har været et emne i debatten om obligatorisk pension, men målet har i udgangspunktet været at sikre færre pensionister med meget lave indkomster.

Hvor høj en dækningsgrad borgerne opnår, ses der stor forskel på imellem OECD landene. Her er den gennemsnitlige dækningsgrad 61 pct., for en gennemsnitlig lønmedarbejder, som går på pension ved den normale pensionsalder, og har været på arbejdsmarkedet siden personen var 22 år, jf. figur 28. Dækningsgraderne kan være helt nede omkring 40 pct. eller under, i lande som Australien, Estland, Irland, Japan, Korea, Litauen og Polen mens den modsat er over 90 pct. i lande som Grækenland, Holland, Portugal og Tyrkiet.⁸ Resultaterne af denne evaluering peger på, at Grønland vil placere sig over det gennemsnitlige niveau i OECD og ligger på niveau med lande som Finland og Sverige. Det er med forbehold for at metoden for beregning af de estimerede fremtidige dækningsgrader ikke svarer til OECD's opgørelsesmetode fuldstændigt.

Dækningsgraden varierer også i andre lande, alt efter hvilken type af borger, der tages udgangspunkt i. Kigger man i stedet for personer med gennemsnitlig indkomst, på personer med lav indkomst (under 50 pct. af gennemsnitlønningen) er den gennemsnitlige dækningsgrad på tværs af OECD landene 73 pct., og altså mere en 10 pct.-point højere, end for personer med gennemsnitlig indkomst. I lande som Danmark og Grækenland er dækningsgraden for personer med lav indkomst ligesom i Grønland relativt høj, hvilket betyder, at pensionsindkomsten er højere, end den indkomst, personen har haft før pensionsalderen.

I Luxemburg, Holland og Portugal er dækningsgraden tæt på 100 pct. for både lavindkomster og gennemsnittet.

⁴ Chetty, Raj, et al. 2014

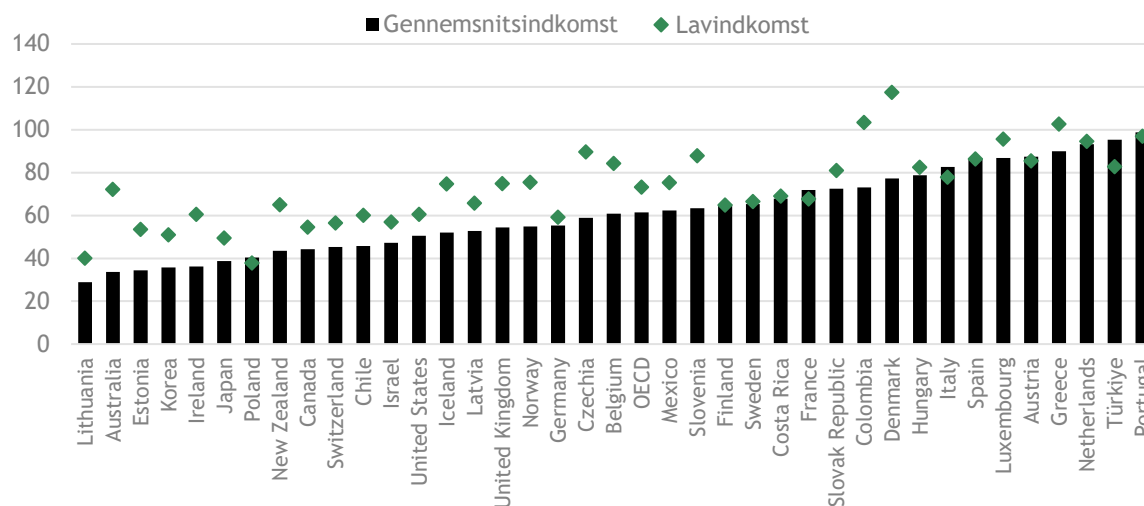
⁵ Hougaard Jensen, et al. 2022

⁶ Andersen HY, Hansen NL, og Kuchler A. 2023

⁷ Pensionsmyndigheten Sverige [Link](#)

⁸ OECD, "Pensions at a glance 2023", s. 53. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/678055dd-en.pdf?expires=1713728884&id=id&accname=guest&checksum=0FB7CC9944F57F17EFED9120A3697173>

Figur 28. Dækningsgraden af pensionen for gennemsnitsindkomst- og lavindkomstgrupper



Kilde: OECD

Anm.: Figuren viser dækningsgraden af de obligatoriske ordninger i OECD-lande efter at have trådt ind på arbejdsmarkedet i 2022 i en alder af 22 år. Lavindkomstgrupper tjener 50 pct. af den gennemsnitlige indkomst. Lavindkomstgrupper i Columbia, New Zealand og Slovenien er på hhv. 64 pct., 63 pct., og 56 pct. af den gennemsnitlige indkomst.

Høje dækningsgrader kan skyldes flere ting. I Holland, hvor der er en gennemsnitlig dækningsgrad på 93 pct., er der indført en pensionsreform som trådte i kraft i 2023, og medførte at pensionsmidler skulle overgå fra ordning, hvor der var forudbestemte udbetalinger til en ordning, hvor der var forudbestemte indbetalinger. Traditionelt har hollænderne betalt til en privat pensionsfond, som har givet lovning på et bestemt beløb, men reformen indebærer, at arbejdsgiverbetalte pensioner bliver mere individuelle og transparente og akkompagnerer øget fleksibilitet i arbejdsmarkedet. Det er fulgt af en række ændringer:

- aldersafhængige bidrag blev afskaffet, så den samme bidragsrate nu gælder for alle aldersgrupper - hvilket svarer til modellen i Grønland.
- alle arbejdere opbygger pensionsrettigheder, fra den første dag de arbejder for en arbejdsgiver dækket af en pensionsordning,
- minimumsalderen, hvor en arbejder kan træde ind i en pensionsordning, er ændret fra 21 år til 18 år.
- Herudover har de i 2023 udvidet skattefradraget for pensionsindbetalinger til individuel pension fra 13,3 pct. til 30 pct.

De har således foretaget en række lovgivningsmæssige ændringer, for at øge deres dækningsgrad.⁹ Generelt set, har mange lande implementeret reformer for at øge dækningsgraden, på mange forskellige måder. Dette beskrives i det følgende.

Automatisk indskrivning

I flere lande er der via reformer med henblik på at øge dækningsgraden introduceret automatisk indskrivning i pensionsystemer. Det minder om modellen i Grønland. Dette gælder bl.a. lande som Slovakiet, Litauen, New Zealand, Polen, Tyrkiet og Storbritannien. I Slovakiet betyder det, at alle

⁹ OECD, "Pensions at a glance 2023", s. 46. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/678055dd-en.pdf?expires=1713728884&id=id&accname=guest&checksum=0FB7CC9944F57F17EFED9120A3697173>

personer under 40 år, første gang de er i beskæftigelse, automatisk bliver indskrevet i pensionsystemet, men har mulighed for at fravælge det to år efter indskrivningen. Bidragsraten ifm. den automatiske indskrivning er stigende mod 6 pct. i 2027.

Øge dækningen af sårbare arbejdere

Flere lande har som en del af deres reformer med henblik på at øge dækningsgraden, haft fokus på, at skabe bedre dækning for sårbare arbejdere. Det har man f.eks. gjort i Australien og Costa Rica, hvor man har forbedret adgangen til indkomstrelaterede pensioner. I Australien har de valgt af fjerne minimumsindkomstgrænsen for obligatorisk arbejdsgiverbidrag, som de kalder "superannuation Guarantee" (Pensions garanti). Det betyder at personer med meget lave lønninger også vil opbygge rettigheder. Resultatet er, at de 3 pct. af medarbejderne, som særlig er unge, lavtlønnede og deltidsarbejdere, som tidligere faldt under minimumstærsklen, nu også modtager arbejdsgiverbidrag til pension.

Øge pensionsalderen

Mange lande har haft fokus på at øge pensionsalderen, og skabe incitament til at blive længere på arbejdsmarkedet. Den normale pensionsalder står således til at stige i 23 ud af 38 OECD-lande, og ender således på et gennemsnit på 66,3 år for mænd og 65,8 år for kvinder, som starter deres karrierer i dag. I Danmark, Estland, Italien, Holland og Sverige vil den normale pensionsalder øges til 70 år eller mere, i samspil med, at levealderen stiger.¹⁰ En ud af fire OECD-lande har valgt at koble pensionsalderen med den forventede levetid herunder Danmark, Estland, Finland, Grækenland, Italien, Holland og Portugal, som alle, på nær Estland, har relativ høje dækningsgrader. Koblelsen mellem pensionsalder og levetid laves enten 1:1 en 2:3. En højere pensionsalder har bl.a. været med til at øge dækningsgraden i Sverige.¹¹

12.4 FLEKSIBILITET

Internationalt ses der forskellige eksempler på fleksibilitet indbygget i obligatoriske pensionsordninger. I det følgende beskrives en række bud på mulige variationer, man kan indbygge i et obligatorisk pensionssystem.

Aldersafhængige bidrag

En måde at skabe mere fleksibilitet i en obligatorisk pensionsordning er at indarbejde aldersafhængige bidragssatser. Som eksempel har de i Schweiz, lavet aldersafhængige bidragssatser, hvor de 25-34-årige betaler 7 pct., de 35-44-årige betaler 10 pct., de 45-54-årige betaler 15 pct., og 55-64/65-årige betaler 18 pct.¹²

Argumentet for at øge bidragssatsen med alderen er, at unge er i en etableringsfase, og derfor ikke har de samme muligheder for at indbetale som ældre. Omvendt er ulempen ved en aldersafhængige bidrag dels, at det giver en kortere periode med forrentning af bidragene, og dels at det giver større spredning i indbetalinger og dermed pensioner, da det langt fra er alle, der har den samme indkomstprofil gennem arbejdslivet, hvor nogle har det meste af deres livsindkomst i de unge år, har andre det i en mere moden alder.

Kigger man på dækningsgraden i Schweiz, ligger de da også i den lave ende, på omkring de 45 pct. for gennemsnitlige lønninger, og omkring de 55 pct. for lave lønninger. Deres anvendelse af et aldersafhængigt bidragssystem, med de procentsatser der er anvendt, er altså ikke tilstrækkeligt til at sikre en høj dækningsgrad.

Der skal således behov for en højere bidrag tidligere i livet for at indhente det, der betales mindre som ung eller en anden profil, som starter lavt og topper hurtigere midt i arbejdslivet.

Køb af bolig

Der er også lande, som arbejder med mere fleksibilitet i en obligatorisk pensionsordning ved at gøre det muligt at benytte en del af pensionsopsparingen til køb af bolig. Dette er bl.a. en mulighed i Australien, Singapore og Schweiz. Erfaringer fra Schweiz viser bl.a., at dette kan have en stor betydning for unge familiers muligheder for at anskaffe egen bolig.

¹⁰ OECD, "Pensions at a glance 2023", s. 5. [Link](#)

¹¹ OECD, "Pensions at a glance 2023", s. 53. [Link](#)

¹² OECD, "Pensions at a glance 2021": Country Profiles-Switzerland. [Link](#)

Dog vil brug af pensionsmidler til anskaffelse af bolig også betyde en anden risikoprofil. Dette skyldes at det dels vil medføre en større eksponering i forhold til arbejdsmarkedet, da det skaber mindre risikospredning, og dels at der for de fleste vil være en betydelig del af formuen, som er låst i boligen. Dermed understøtter køb af bolig ikke på samme måde som pensioner, de løbende forbrugsmuligheder som pensionist.

Indflydelse på investering af pension

En mulighed for at skabe mere fleksibilitet i en obligatorisk pensionsordning er, at give den enkelte visse valgmuligheder i forhold til, hvordan de ønsker at anbringe midlerne, f.eks. i forhold til valg mellem forskellige risikoniveauer i investeringer. Det er bl.a. set i Sverige, hvor erfaringerne dog har givet anledning til en række problemer, herunder at den enkelte ikke får sat sig ind i muligheder og konsekvenser, og derfor foretager uhensigtsmæssige dispositioner.

13. LITTERATUROVERSIGT

- Andersen HY, Hansen NL, Kuchler A. (2023) Mandatory pension savings and long-run debt accumulation: evidence from Danish low-wage earners. *Journal of Pension Economics and Finance*. 2023;22(3):371-399
- ATP (2023): [Sparer danskerne for meget eller for lidt op?](#)
- Beshears, John, James J. Choi, David Laibson, and Brigitte C. Madrian (2018) "Behavioral Household Finance" in eds. B. Douglas Bernheim, Stefano DellaVigna, and David Laibson, *Handbook of Behavioral Economics - Foundations and Applications 1, Volume 1*, Elsevier.
- Chetty, Raj, John N. Friedman, Søren Leth-Petersen, Torben Heien Nielsen, and Tore Olsen (2014): "Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark," *Quarterly Journal of Economics*, 129(3): pp. 1141-1219.
- De Økonomiske Råd (2023): [Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed](#)
- Hougaard Jensen, Svend Erik and Olafsson, Sigurdur P. and Stefánsson, Arnaldur and Sveinsson, Thorsteinn Sigurdur and Zoega, Gylfi, (2022) Does Mandatory Saving Crowd Out Voluntary Saving? Evidence from a Pension Reform. Working Paper No. 10061
- Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning (2022): [Fremtidssikring af et stærkt pensionssystem](#)
- OECD (2021): [Pensions at a glance 2021: Country profiles-Switzerland](#)
- OECD (2023): [Pensions at a glance 2023](#)
- Pensionsmyndigheten Sverige (2024): [The Swedish pensions system](#)
- Ramlau-Hansen, H. og Brink, M. (2023): Skal pensionsbidragene nedsættes, så alle ikke går for tidligt på pension? *Finans/Invest 2023*, nr. 4, s. 6-14
- Rådet for Afkastforventninger (2024): [Ændringer i afkastforventninger, 1. halvår 2024](#)

Lovgivning samt bemærkninger og forarbejder hertil:

- Grønlands Selvstyre (2006): [Landstingslov om indkomstskat](#)
- Grønlands Selvstyre (2016): [Inatsisartutlov om obligatorisk pension](#)
- Grønlands Selvstyre (2019): [Inatsisartutlov om ændring af Inatsisartutlov om obligatorisk pension](#)
- Grønlands Selvstyre (2019): [Inatsisartutlov om ændring af Landstingslov om indkomstskat](#)
- Grønlands Selvstyre (2020): [Inatsisartutlov om ændring af Inatsisartutlov om obligatorisk pension](#)
- Grønlands Selvstyre (2023): [Selvstyrets lovebekendtgørelse af Inatsisartutlov om alderspension](#)
- Skattestyrelsen (2021): [De skattemæssige fradrag m.m. for 2022](#)
- Skattestyrelsen (2023): [Meddelelse om satsregulering pr. 1. januar 2024 af en række forskellige frie goder samt af beskæftigelsesfradrag og indkomstgrundlagsgrænsen](#)
- Skattestyrelsen (2023): [Udskrivningsprocenter for indkomståret 2024](#)

HBS
ECONOMICS

BDO