



NOTAT

Resumé og kommentarer til høringssvar vedrørende L 143:
Forslag til lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension og forskellige andre love.

28. januar 2019

J.nr. 19/001259

AMY/SYD

1. Indledning

Udkastet til forslag til lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension og forskellige andre love (Indførelse af obligatorisk pensionsordning for overførselsindkomstmottagere og tillæg til refusion til arbejdsgivere samt ændring af satsregulering af forskellige overførselsindkomster) har været sendt i ekstern høring til de høringssparter, der fremgår af vedlagte bilag, i perioden fra 21. januar 2019 til 28. januar 2019.

Der er modtaget høringssvar fra:

Akademikerne, Ankestyrelsen, Arbejdsmarkedets Tillægspension, DA, Dansk Byggeri, Danske A-kasser, Danske Handicaporganisationer, Danske Seniorer, Datatilsynet, Digitaliseringsstyrelsen, Erhvervsstyrelsen, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Faglige Seniorer, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Forsikring og Pension, Institut for Menneskerettigheder, KL, LAP – Landsforeningen Af nuværende og tidligere Psykiatribrugere, Landsforeningen LEV, Ledernes Hovedorganisation, Muskelsvindfonden, Rigsrevisionen, Rådet for Psykisk Sårbare på Arbejdsmarkedet, Rådet for Socialt Udsatte, Udbetaling Danmark, Ældre Sagen, Aalborg Universitet, Aarhus Universitet.

De modtagne høringssvar vedlægges.

Nedenfor gennemgås de indkomne høringssvar, således at først gennemgås de overordnede og politiske bemærkninger, og dernæst bemærkningerne til de enkelte elementer i lovforslaget.

Følgende har ikke haft bemærkninger til lovforslaget:

Dansk Byggeri, Datatilsynet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Institut for Menneskerettigheder, Rigsrevisionen, Rådet for Psykisk Sårbare på Arbejdsmarkedet, Aalborg Universitet og Aarhus Universitet.

2. Overordnede og politiske bemærkninger

2.1. Overordnede bemærkninger uden kommentar

Overordnet er Landsforening LEV tilfredse med ophøret af satspuljen og den omstændighed, at overførselsmodtagerne fremover beholder den fulde regulering.

Danske Seniorer finder det positivt, at førtidspensionister med forslaget fremover vil få opsparat ATP, så de kan få et tillæg til deres folkepension. Der vil kun være tale om begrænsede beløb, men der vil trods ske et lille løft for de økonomisk svageste af fremtidens folkepensionister.

Akademikerne finder det positivt at forbedre pensionsopsparingerne for overførselsindkomstmodtagere, men den obligatoriske pensionsordning for overførselsindkomstmodtagere bør ikke sidenhen justeres på måder, der indskrænker overførselsindkomstmodtageres økonomiske råderum her og nu for at forøge pensionsindbetalingerne.

2.2. Overordnede bemærkninger med kommentar

LAP giver udtryk for utilfredshed med den korte svarfrist på høringen, som umuliggør en ordentlig juridisk research i forbindelse med et fyldestgørende hørings-svar.

Danske A-kasser giver udtryk for, at den korte svarfrist på høringen er problematisk, særligt når modellen ikke er blevet drøftet med de aktører, der skal implementere modellen eller med KL, UDK og Danske A-kasser.

KL finder det meget kritisabelt, at KL og de kommunale it-leverandører ikke har været inddraget i forarbejdet med at udforme en administrationsmodel, således at ordningen vil kunne administreres let og ubureaukratisk på tværs af kommunerne, A-kasser og ATP.

Den meget korte høringsperiode på en uge betyder samtidig, at KL ikke har haft muligt for i tilstrækkeligt omfang at inddrage kommunerne og de kommunale it-leverandører i en vurdering af forslaget's konsekvenser inden høringsfristens udløb.

De foreløbige tilbagemeldinger tyder dog på, at den valgte model med stor sandsynlighed vil være særdeles omkostningstung at implementere i de relevante systemer i kommunerne. KL vurderer derfor, at kommunerne vil stå med en betragtelig meromkostning.

KL erfarer desuden, at der også er udsigt til betragtelige meromkostninger i Udbetaling Danmark, som vil blive overvæltet i kommunernes administrationsbidrag. KL vurderer samtidig, at det er særdeles usikkert, om det er muligt at nå at implementere ordningen til 1. januar 2020.

Kommentar:

Den korte høringsfrist skal ses i sammenhæng med tidspunktet for indgåelse af Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk pensionsopsparing for overførselsmodtagere og et ønske om en hurtig fremsættelse af lovforslaget, således at der gives mest mulig tid til den it-mæssige implementering.

Det er en underliggende forudsætning for administrationsmodellen i lovforslaget, at indberetnings- og indbetalingsprocesser og -frister m.v. ligger sig så tæt op ad ATP-ordningen for de forskellige ydelser.

Henset til at der således er tale om allerede kendte processer og frister samt henset til de tidsmæssige omstændigheder for lovforslaget, har det været vurderet, at det ikke har været muligt at inddrage de forskellige myndigheders it-leverandører ved udmøntningen af aftalen.

Det bemærkes i øvrigt, at det ved udmøntningen af aftalen ikke har været vurderet, at administrationsmodellen kunne anses for at være unødvendig bureaukratisk set i lyset af, at bidraget skal beregnes med en kendt procentsats på baggrund af første-håndsdata, som den myndighed, der administrerer ydelsen er i besiddelse af, samt at indberetnings- og indbetalingsprocessen i forvejen er indarbejdet i myndighedens administration i relation til indberetning og indbetaling af ATP-bidrag af den pågældende ydelse.

KL mener, at lovforslaget ikke ser ud til at overholde *Aftale om digitaliseringsklar lovgivning* og de heri indeholdte principper. F.eks. siger principperne, at man så vidt muligt skal anvende eksisterende digital infrastruktur og genbruge data i f.eks. e-Indkomst. I stedet har Beskæftigelsesministeriet valgt, at ordningen skal implementeres i alle ydelsessystemer på tværs af myndigheder.

KL vurderer, at det må være muligt for ATP at beregne borgerens pensionsbidrag ved at genbruge data fra e-Indkomst. Det vil samtidig forenkle it-understøttelsen af pengestrømmen, idet ATP vil kunne modtage pengene direkte fra staten. I stedet lægger lovforslaget op til, at kommunerne skal lægge penge ud, sende dem til ATP for så efterfølgende at få refusion fra staten.

Danske A-kasser undrer sig over, at man lægger op til at bygge en helt ny it-mæssig og administrativ tung model op, hvor aktørerne skal indberette, beregne og afregne pensionsatser på baggrund af udbetalinger, som det offentlige har fuld adgang til data omkring via Indkomstregisteret.

Danske A-kasser undrer sig over, at modellen ikke er bygget op, så man genbruger data indberettet til Indkomstregisteret på tværs af aktører og ydelsestyper og samler beregningen af pensionsatserne ét sted med henblik på direkte afregning mellem Staten og ATP.

Ledernes Hovedorganisation bemærker, at ordningen også vil betyde ekstra opgaver for a-kasserne, som månedligt skal indberette, hvor stort et bidrag til obligatorisk pensionsopsparing, der er beregnet af arbejdsløshedsdagpenge, feriedagpenge og efterløn. Det bør sikres, at ordningen er ubureaukratisk for a-kasserne.

Kommentar:

Idet der i øvrigt henvises til svaret ovenfor bemærkes, at placering af ansvaret for beregningen af bidrag til obligatorisk pensionsordning og indhentelse af pengene hos staten hos Arbejdsmarkedets Tillægspension ville betyde, at Arbejdsmarkedets Tillægspension skulle påtage sig en myndighedsrolle, som Arbejdsmarkedets Tillægspension ikke har i dag. Derudover ville det betyde, at der ville skulle opbygges et helt nyt it-system for at kunne varetage denne opgave.

Som nævnt ovenfor har det ved udmøntningen af aftalen ikke været vurderet, at administrationsmodellen kunne anses for at være unødvendig bureaukratisk set i lyset af, at bidraget skal beregnes med en kendt procentsats på baggrund af første-håndsdata, som den myndighed, der administrerer ydelsen er i besiddelse af, samt at indberetnings- og indbetalingsprocessen i forvejen er indarbejdet i myndighe-

dens administration i relation til indberetning og indbetaling af ATP-bidrag af den pågældende ydelse.

DA kan ikke støtte ikke forslaget om indførelse af en obligatorisk pensionsordning.

DA anfører, at forslaget strider mod det grundlæggende princip, at pensionsforhold forhandles og aftales mellem arbejdsmarkedets parter. Indførelsen af obligatorisk pensionsordning kan på sigt udhule værdien af og dermed også opbakningen til de eksisterende arbejdsmarkedspensioner, der i dag sikrer en høj dækningsgrad ved pensionering. Hertil kommer, at arbejdsmarkedspensionerne bidrager til at begrænse de offentlige udgifter til de indkomstafhængige ydelser til pensionister.

Derudover vil den obligatoriske pensionsordning betyde, at det år for år bliver økonomisk mere attraktivt at modtage offentlig forsørgelse, da de 0,3 pct., der tidligere gik til satspuljen, fremadrettet i stedet indbetales til pension. Dette trækker isoleret set i retning af flere på offentlig forsørgelse og færre i beskæftigelse.

Kommentar:

Det fremgår af Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere, at aftalepartierne vil "sikre, at de opsparingsbaserede pensioner styrkes, så den enkelte også i perioder med overførselsindkomst sparer op til egen alderdom."

Henset til, at de eksisterende arbejdsmarkedspensioner som udgangspunkt ikke dækker perioder med overførselsindkomst, kan obligatorisk pensionsordning anses for et supplement til de gældende pensionsordninger, som styrker den opsparingsbaserede pension yderligere.

2.2.1. Reglerne om formue i kontanthjælpssystemet (kapitalpension mv.)

Forsikring og Pension påpeger "en helt grundlæggende urimelighed i den nuværende behandling af pensionsopsparing i forbindelse med kontanthjælp, som den foreslåede tvangsopsparing yderligere udstiller: hvis man har en kapitalpension eller aldersopsparing af en vis størrelse, kan kommunen kræve, at den skal hæves, før der kan modtages kontanthjælp. Når man så modtager kontanthjælpen, skal der opspares til pension. Det giver ikke mening og er blot endnu en god grund til at stoppe med at kræve pensionsopsparing hævet i forbindelse med kontanthjælp"

Ældre Sagen har en række konkrete forslag til ændringer af udformningen af disse regler, herunder at reglen om, "at kontanthjælpsmodtagere med visse undtagelser skal hæve evt. pensionsopsparing, før der kan udbetales kontanthjælp, skal ophæves, så pensionsopsparing ikke indgår ved opgørelse af formuen, jf. Lov om aktiv socialpolitik § 14 og 15. "

Fagbevægelsens Hovedorganisation har en principiel kommentar til modregningsreglerne i kontanthjælpssystemet for så vidt angår pensionsformue: "... Efter gældende regler skal en kontanthjælpsmodtager efter seks måneder på kontanthjælp

hæve de pensioner, der kan tilbagekøbes, inden vedkommende kan modtage yderligere kontanthjælp. Der vil dog med dette lovforslag aldrig kunne stilles krav om, at den obligatoriske pensionsopsparing skal hæves. Det er meget positivt, at beskæftigelsesministeren har givet tilsagn om at se på den eksisterende regel om, at kontanthjælpsmodtagere kan blive tvunget til at hæve eksisterende opsparinger i form af kapitalpensioner mv. For det er paradoksalt, at man med den ene hånd indfører obligatorisk pension for kontanthjælpsmodtagere, mens de selv samme mennesker tvinges til at hæve eksisterende pensionsopsparing for at modtage den offentlige ydelse.”

Kommentar:

Beskæftigelsesministeriet er ved at undersøge muligheden for at ændre de gældende regler i lov om aktiv socialpolitik, hvorefter kommunen i en sammenhængende periode på seks måneder (karensperioden) ser bort fra formue i form af kapitalpensioner, aldersopsparing, anden opsparing, der er beregnet til fratrædelse fra arbejdsmarkedet, og livsforsikringer mv.

Kommunen ser efter udløbet af karensperioden bort fra formue i form af kapitalpension mv., som ikke overstiger 50.000 kr. for enlige og 100.000 kr. for ægtefæller (bagatelgrænse). Reglerne omfatter alene de kapitalpensioner mv., som indehaveren kan råde over.

3. Konkrete bemærkninger til lovforslaget

3.1. Obligatorisk pensionsordning for overførselsindkomstmodtagere

Udbetaling Danmark bemærker vedrørende fleksydelse, at det fremgår af den foreslåede § 14 b, at procentsatserne reguleres fra den første mandag i januar. Idet fleksydelsen udbetales månedsvist, skal der hvert år i januar foretages en særlig kompliceret beregning af pensionsbidraget, idet der gælder to satser for måneden. Udbetaling Danmark henstiller til, at procentsatserne til beregning af pensionsbidraget ændres årligt med virkning fra den 1. januar.

Kommentar:

Udbetaling Danmarks forslag vil blive taget med i overvejelserne ved udarbejdelse af evt. ændringsforslag til lovforslaget.

3.1.1. Indtægtsregulering af tillæg mv. ved udbetaling af obligatorisk pension til folkepensionister

Danske Handicaporganisationer (DH) bemærker, at gevinsten af den obligatoriske pensionsordning for mennesker med handicap vil blive begrænset af diverse samspilsproblemer på pensionsområdet, og DH foreslår, at indkomster fra den obligatoriske pensionsopsparing holdes ude af beregningen af overførsler som eksempelvis folkepension og boligsikring.

Ældre Sagen foreslår, at der findes en løsning på ”samspilsproblemet” for overførselsindkomstmodtagere med små pensionsudbetalinger, så den obligatoriske pensi-

onsordning ikke blot forsvinder i modregning i helbredstillæg, varmetillæg, ældrecheck og boligydelse.

Kommentar:

Lovforslaget udmønter dele af aftalen om finansloven for 2019. Ifølge aftalen er det hensigten at styrke den opsparingsbaserede pension. Regeringen og Dansk Folkeparti finder, at det er vigtigt for hvert enkelt individ at bidrage til at sikre sin egen indkomst i seniorlivet. Derfor vil regeringen og Dansk Folkeparti sikre, at de opsparingsbaserede pensioner styrkes, så den enkelte også i perioder med overførselsindkomst sparer op til egen alderdom. Regeringen og Dansk Folkeparti har lavet en række aftaler, der mindsker samspilsproblemet, herunder Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger og Aftale om flere år på arbejdsmarkedet.

3.1.2. Kortere levetid for visse grupper

DH giver udtryk for, at ATP bør tage højde for den konkrete målgruppes forventede levealder, når beregningen af den månedlige udbetaling på livrenteordningen udbetales, og at det bør sikres, at mennesker med handicap ikke bliver negativt ramt af den stigende pensionsalder og dermed aldrig får adgang til de penge, som de har sat til side.

Ældre Sagen peger på, at der bør ses på, om førtidspensionister og andre overførselsindkomstmodtagere lever kortere, og om disse gruppers bidrag til obligatorisk pensionsopsparing delvist overføres til andre grupper af ATP-medlemmer, der i gennemsnit lever længere end overførselsindkomstmodtagere.

Landsforeningen LEV peger på, at deres målgruppe med forslaget bliver stillet dårligere, fordi mennesker med udviklingshæmning lever 14,5 år kortere end gennemsnittet, og derved vil hovedparten af mennesker med udviklingshæmning ikke få glæde af den regulering, som bindes i en tvungen pensionsopsparing.

Kommentar:

Lovforslaget udmønter dele af aftalen om finansloven for 2019. Ifølge aftalen er det hensigten at styrke den opsparingsbaserede pension. Aftalepartierne er enige om at indføre en obligatorisk opsparing for overførselsindkomstmodtagere – herunder også førtidspensionister.

3.1.3. Dødsfaldsdækning

FH bemærker, at dødsfaldsdækningen finansieres af et årligt risikobidrag, der fradrages forlods i det enkelte medlems indbetalte pensionsbidrag før beregning af pensionsret. Af lovens bemærkninger fremgår, at risikobidraget i ATP fratrækkes det samlede bidrag, som består af eventuelle bidrag til ATP Livslang Pension tillagt bidraget til obligatorisk pensionsordning (se side 55).

Af § 17 t, stk. 2, fremgår dog, at bidraget til den obligatoriske ordning efter fradrag af beløb til risikodækning anvendes til erhvervelse af ret til pension. Der ser således ikke ud til at være taget højde for, at risikobidraget skal fratrækkes i det samlede bidrag.

Kommentar:

Ordlyden af bestemmelsen er justeret siden lovforslaget blev sendt i ekstern høring, således at bestemmelsen nu hedder § 17 s, stk. 2, og har følgende ordlyd: "Bidrag efter stk. 1 fradrages et beløb efter reglerne i § 16 inden bidraget anvendes til erhvervelse af ret til pension efter reglerne i § 8 c". Den foreslåede § 17 s, stk. 2 sammenholdt med ATP-lovens § 16 og bemærkninger til lovforslagets § 17, stk. 5, som indeholder regler om optjening af dødsfaldsdækning, skal forstås således, at risikobidraget fratrækkes det samlede bidrag, som består af eventuelle bidrag til ATP Livslang Pension tillagt bidraget til obligatorisk pensionsordning.

3.1.4. Administrationen af obligatorisk pensionsordning

Ældre Sagen finder det giver god mening, at ordningen administreres af ATP. ATP-ordningen har meget lave omkostninger, og ATP har stor erfaring med at administrere ordninger af denne type. Når ATP administrerer hele ordningen, sikrer det samtidig, at alle overførselsindkomstmodtagere får samme pension for en kroners indbetaling, og ATP garanterer en livsvarig pension, der ikke sættes ned, men eventuelt stiger ved tilskrivning af bonus.

Efter Ældre Sagens opfattelse bør der dog foretages en nærmere belysning af virkningen af, at der i ATP anvendes samme levetidsforudsætninger for alle medlemmer.

Ældre Sagen mener, at det bør undersøges, om førtidspensionister og andre overførselsindkomstmodtagere lever kortere og samtidig indbetaler større bidrag end typiske erhvervsaktive ATP-medlemmer, således at disse gruppers bidrag til obligatorisk pensionsordning delvist overføres til andre grupper af ATP-medlemmer, der i gennemsnit lever længere end overførselsindkomstmodtagerne.

Kommentar:

Ved at den obligatoriske pensionsordning lægger sig op ad ATP Livslang Pension, holdes de administrative omkostninger nede, hvilket har været centralt for ordningen. Som følge heraf vurderer Beskæftigelsesministeriet ikke, at der er behov for at foretage en nærmere belysning af virkningen af, at ATP anvender samme levetidsforudsætninger for alle medlemmer.

Forsikring & Pension mener, at den obligatoriske opsparing også bør kunne placeres på en eksisterende ordning i et pensionsselskab i stedet for udelukkende hos ATP.

Forsikring & Pension anfører, at førtidspensionister med tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet har draget stor nytte af at placere deres SUPP-pensionsopsparing i eget pensionsselskab. Det forekommer ulogisk, at samme regler ikke skal gælde for den obligatoriske pensionsopsparing. Førtidspensionister har typisk en kortere levetid end gennemsnitsdanskere. Derfor er det også en fordel for dem at kunne spare op i et pensionsselskab, der har et lavere levetidsgrundlag end ATP. I ATP Livslang Pension sker der en systematisk omfordeling fra førtidspensionister og personer med lavt uddannelsesniveau til personer med fx en videregående uddannelse.

Faglige Seniorer mener, at det bør undersøges, om folk kan få bidraget overført til eget arbejdsmarkedspensionsinstitut.

Kommentar:

Det fremgår af aftalen, at bidraget til obligatorisk pensionsordning skal indbetales til Arbejdsmarkedets Tillægspension. Det fremgår videre, at denne løsning er valgt, fordi de fleste danskere allerede i dag har indbetalinger til ATP i løbet af arbejdslivet, så herved kan de administrative konsekvenser minimeres.

Det bemærkes også, at set i lyset af, at der særligt i de første år efter 2020 vil være tale om mange forholdsvis lave indbetalingsbeløb (især ved indbetalinger til aldersopsparing, hvor der sker beskatning på indbetalingstidspunktet), er det afgørende at begrænse de administrative omkostninger, som umiddelbart vurderes at være betydeligt højere ved aldersopsparing end ved fradragsberettigede indbetalinger.

De administrative vanskeligheder ved oprettelse af obligatorisk opsparing som en aldersopsparing under forudsætning af, at ordningen er omfattet af indbetalingsloftet for aldersopsparing, knytter sig blandt andet til, at loftet for indbetalinger til aldersopsparing på 5.200 kr. (2019) frem til det 5. år før folkepensionsalderen, som udgangspunkt gælder for alle indbetalinger til aldersopsparing – ligeledes for loftet på 48.000 kr. (2019) herefter.

Nogle overførselsmodtagere, som fx dagpengeledige, vil i forvejen have udnyttet muligheden for indbetaling til aldersopsparing fuldt ud, f.eks. via en arbejdsmarkedspension i forbindelse med beskæftigelse tidligere i året.

Det bemærkes også, at i sammenligning med den aftalte obligatoriske ordning vil en aldersopsparingsordning bidrage til at forværre holdbarheden af de offentlige finanser, fordi udbetalingerne ikke indgår i grundlaget for aftrapningen af de offentlige pensionsydelse mv. For en given virkning på holdbarheden af de offentlige finanser vil det således være nødvendigt at reducere indbetalingerne til aldersopsparing.

Udbetaling Danmark vurderer, at beregning af størrelsen af bidraget til obligatorisk pensionsordning og tilbagebetaling af bidrag må anses for en forvaltningsretlig afgørelse, som skal begrundes overfor borgeren.

Udbetaling Danmark antager, at der for en afgørelse om bidrag til obligatorisk pensionsordning og tilbagebetaling er klageadgang på lige fod med klageadgangen for den øvrige del af Udbetaling Danmarks afgørelse i sagen.

Kommentar:

Det er en underliggende forudsætning for administrationsmodellen i lovforslaget, at administrationen af indbetaling af obligatorisk pensionsordning så vidt muligt skal følge administrationen af ATP-bidrag af de respektive ydelser. Det er således forudsat, at den myndighed, der administrerer den pågældende ydelse, på udbetalingsmeddelelsen oplyser om bidragets størrelse. Der er således ikke forudsat yder-

ligere klageadgang end den, der følger af reglerne for den ydelse, der indbetales bidrag til obligatorisk pensionsordning af.

Udbetaling Danmark bemærker vedrørende indberetning til eIndkomstregistret, at for så vidt angår den månedlige omregning, bliver den pension, der er udbetalt for meget i den første del af året og dermed de for meget overførte bidrag til den obligatoriske pensionsordning, korrigeret i resten af årets udbetalinger. Den samlede bidragsoverførsel i kalenderåret vil derfor passe.

Der er derfor ikke behov for ekstra indberetninger til eIndkomstregisteret, og Udbetaling Danmark finder det meget uhensigtsmæssigt, hvis ikke omregninger i løbet af året undtages for ændring af indberetninger tilbage i tid.

Udbetaling Danmark anfører også, at det for så vidt angår førtidspension vil være hensigtsmæssigt, hvis der alene skal ske årlige opgørelser/indberetninger og indbetalinger af bidrag til den obligatoriske pensionsordning - på baggrund af den endelige pension ved efterreguleringen.

Kommentar:

Det er en underliggende forudsætning for administrationsmodellen i lovforslaget, at indberetnings- og indbetalingsprocesser og -frister m.v. lægger sig så tæt op ad ATP-ordningen for de forskellige ydelser. Der vil på bekendtgørelsesniveau bl.a. blive fastsat regler om månedlig indberetning af bidrag til obligatorisk pensionsordning til eIndkomstregistret på samme måde, som gælder for ATP-bidrag af den pågældende ydelse.

3.1.4.1. Tilbagebetaling af bidrag til obligatorisk pensionsordning

Udbetaling Danmark forudsætter, at der i de tilfælde, hvor der skal foretages tilbageførsel af indbetalte bidrag til ATP, vil dette kunne ske ved en regulering af fremtidig indbetaling af bidraget.

For så vidt angår regulering for tidligere periode lægger Udbetaling Danmark til grund, at der ikke skal foretages betalingsevnevurdering, når bidraget til den obligatoriske pensionsordning nedreguleres for en tidligere periode, fordi der ikke er tale om modregning i en forsørgelsesydelse.

Kommentar:

Der vil på bekendtgørelsesniveau blive fastsat regler om tilbagebetaling af bidrag til obligatorisk pensionsordning. Der vil herunder blive fastsat regler om, hvor ofte opgørelse af tilbagebetaling skal foretages, og hvordan regulering foretages.

3.1.5. Skatteforhold vedrørende obligatorisk pensionsordning

Ældre Sagen finder det hensigtsmæssigt, at skattereglerne tilpasses den obligatoriske pensionsordning, så der er bortseelsesret for indbetalingen, og så der ikke skal betales arbejdsmarkedsbidrag af indbetalingen.

Arbejdsmarkedets Tillægspension bemærker, at der ikke skal betales arbejdsmarkedsbidrag af bidrag til obligatorisk pensionsordninger modsat af, hvad der gælder

for indbetalinger til ATP Livslang Pension og Supplerende Arbejdsmarked for Førtidspensionister, hvor der for begge ordninger skal betales AM-bidrag af indbetalingerne hertil.

Det forhold, at Obligatorisk Pensionsordning skal administreres efter andre regler, når det kommer til betaling af arbejdsmarkedsbidrag, øger kompleksiteten i administrationen og i kommunikationen til borgerne. En ensretning på tværs af de tre pensionsordninger, hvor der gælder samme regler, vil mindske denne kompleksitet.

Kommentar:

Det har ved indgåelsen af aftalen været en underliggende forudsætning, at bidrag til obligatorisk pensionsordning ikke skulle være omfattet af arbejdsmarkedsbidragspligten.

3.2. Tillæg til refusion til arbejdsgivere

3.2.1. Tillæg til refusion er uafhængig af, om arbejdsgiveren indbetaler på en arbejdsgiverfinansieret pensionsordning

Ældre Sagen kan ikke umiddelbart se, hvor tillægget til refusionen til arbejdsgivere er omtalt i aftaleteksten. Når arbejdsgiveren fortsat udbetaler løn, betyder det i mange tilfælde også, at der indbetales pensionsbidrag for lønmodtageren.

Det fremgår imidlertid af bemærkningerne, at der også vil være tilfælde, hvor en arbejdsgiver ikke indbetaler bidrag til en pensionsordning for lønmodtageren. I de tilfælde bør der efter Ældre Sagen ikke betales et tillæg til refusionen til arbejdsgiveren svarende til bidraget til obligatorisk pensionsordning. I stedet skal bidraget indbetales til ATP, da der netop er tale om en lønmodtager, der er i ”restgruppen” uden tilstrækkelig pensionsordning.

FH bemærker, at ”i udkast til lovforslag kompenseres arbejdsgivere ved udbetaling af løn i forbindelse med barselsorlov, sygdom, jobafklaringsforløb og uddannelse (SVU), idet der udbetales et procenttillæg til refusionen til arbejdsgiveren svarende til procentbidraget til den obligatoriske pension. Rimeligheden af dette kan diskuteres. Rationalet bag lovforslaget er, at arbejdsgiverne i forvejen modtager refusion fx i form af barselsdagpenge, hvis de udbetaler løn under barsel. Den obligatoriske pension til overførselsindkomstmottagere kan ses som en kompensation for bortfald af arbejdsmarkedspension, når der ikke længere udbetales løn. Argumentet for at kompensere arbejdsgiverne er, at de allerede har sørget for indbetaling af arbejdsmarkedspension”.

FH anfører videre, at det synspunkt dog kun holder ”så længe arbejdsgiverne rent faktisk indbetaler arbejdsmarkedspension, hvilket ikke alle arbejdsgivere gør. Derfor bør der kun udbetales kompensation, hvis arbejdsgiveren allerede indbetaler til en arbejdsmarkedspension. Alternativt kan kompensationen til arbejdsgiverne helt droppes”.

Forsikring og Pension udtrykker ”en vis forundring over den foreslåede udformning af tillægget til refusion til arbejdsgivere, der skal kompensere for indførslen af den obligatoriske opsparing ved udbetaling af løn i forbindelse med barsel, sygdom og uddannelse mv. Det virker ikke umiddelbart rimeligt, at kompensationen også

gives til arbejdsgivere, der ikke indbetaler til en arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger”.

DA bemærker, at der i lovforslaget lægges op til, at kompensationen sker som et tillæg til den eksisterende refusion i forbindelse med udbetaling af løn under barsel, sygdom etc. Der er imidlertid ikke taget stilling til, hvordan det sikres, at kompensationen målrettes går til de virksomheder, der betaler ind til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Såfremt den almindelige refusion øges, som der lægges op til, vil også arbejdsgivere, der ikke har en pensionsordning blive kompenseret.

Det er derfor vigtigt, at der udformes en administrativ model, der på den ene side sikrer, at kompensationen tilfalder de virksomheder, som indbetaler til pension, og på den anden side er ubureaukratisk for virksomhederne. Det kunne eksempelvis ske via en kobling mellem NemRefusion og e-indkomstregistret.

DA har udarbejdet et notat om design af tillægget til refusion og anfører heri, at der i forbindelse med indførelsen af obligatorisk pension under alle omstændigheder skal ændres i refusionssystemet.

DA's vurdering er, at eftersom der alligevel skal laves ændringer, vil det ikke indebære nogen særlig ekstraomkostning at designe systemet på en måde, hvor ydelsen målrettes de arbejdsgivere, der indbetaler pension. Det skyldes blandt andet, at man allerede kan se i eIndkomst, om arbejdsgiveren indbetaler til pension (feltnr. 148). Derfor kan man gøre, så dagpengerefusionen hæves med den gældende sats for obligatorisk pension (0,3 pct. i 2020 osv.), men kun såfremt arbejdsgiveren har indbetalt til pension.

Modellen vil kunne benyttes i forhold til alle de ydelser, hvor arbejdsgiveren er berettiget til kompensation.

Den foreslåede målretning af kompensationen indebærer en nettobesparelse på det offentlige budget. Der vil muligvis være en administrativ omkostning, men den er begrænset, fordi systemet under alle omstændigheder skal ændres. Derimod vil der være en besparelse, fordi arbejdsgivere, der ikke indbetaler pension, ikke vil modtage kompensation. En målretning af kompensationen indebærer en besparelse på det offentlige budget.

Ledernes Hovedorganisation anfører, at det bør sikres, at kompensationen kun udbetales til de virksomheder, som indbetaler til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Det bør samtidig sikres, at ordningen er ubureaukratisk for virksomhederne.

Kommentar:

Beskæftigelsesministeriet er ved at undersøge muligheden for om tillæg til refusion til arbejdsgiveren kan gøres afhængig af, at arbejdsgiveren indbetaler til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning.

Det bemærkes, at der med lovforslaget ikke er tale om en "kompensation", men et tillæg til refusion til en arbejdsgiver, som udbetaler løn under en lønmodtagers fravær som følge af egen sygdom. Det vil sige refusion af sygedagpenge eller ressourceforløbsydelse under jobafklaringsforløb, fravær som følge af barsel (dvs. refusion efter barselsloven) eller fravær som følge af uddannelse (dvs. refusion for statens voksenuddannelsesstøtte (SVU)).

Retten til tillæg til refusion er ikke afhængig af, at arbejdsgiveren indbetaler til en pensionsordning i forbindelse med udbetaling af løn under fraværet, idet tillægget til refusion en-til-en følger arbejdsgiverens ret til at modtage refusion.

Når det er konstateret, at arbejdsgiveren har ret til refusion, skal kommunen (ved sygedagpenge eller ressourceforløbsydelse under jobafklaringsforløb), Udbetaling Danmark (ved barselsfravær) eller Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte (ved SVU) opføre tillægget til refusion til arbejdsgiveren.

Arbejdsgiveren skal således ikke anmode om udbetaling af tillæg til refusion. Ophører arbejdsgiverens ret til refusion, ophører retten til tillæg til refusion ligeledes. En arbejdsgiver, som ikke har ret til refusion trods udbetaling af løn under fraværet, vil således ikke have ret til tillæg til refusion.

Der er derved sikret en enkel administration – både for arbejdsgiveren og den udbetalende myndighed – af tillæg til refusion.

3.2.2. Særlig pensionsindbetaling indbetalt under barselorlov

DA peger på, at mange virksomheder i forvejen indbetaler pension i perioder, hvor medarbejderen modtager barselsdagpenge fra kommunen. Konkret indbetaler arbejdsgiverne et ekstra pensionsbidrag oven i det almindelige pensionsbidrag i de 14 uger, hvor kvinder holder barselorlov. Det ekstra pensionsbidrag kompenserer for, at personen senere har en periode på barselsdagpenge, hvor der hidtil ikke er blevet opsparet pension.

I forhold til det fremlagte lovforslag betyder det to ting:

- Arbejdsgiveren vil ikke modtage kompensation for obligatorisk pensionsopsparing, selv om der etableret en pensionsordning. Det skyldes, at der ikke betales løn i den periode, det ekstra pensionsbidrag er knyttet til.
- Lønmodtageren får dobbelt opsparing – obligatorisk pension og pension fra arbejdsgiveren.

DA finder, at det er vigtigt at sikre, at designet af både medarbejderens opsparing og arbejdsgiverens kompensation tager højde for allerede eksisterende pensionsordninger. Det kan evt. gøres ved at lade barselsdelen administrere af de ifølge barselsudligningsloven godkendte barselsfonde.

Konkret foreslår DA, at den særlige pensionsindbetaling under de 14 ugers barselorlov kompenseres ved et årligt indskud til de jf. barselsudligningsloven godkendte barselsfonde. På DA-området gælder det DA Udligning.

DA oplyser, at de årligt kan redegøre for omfanget af særlige pensionsindbetalinger. Kompensationen kan efterfølgende ske som et årligt tilskud til DA Udligning, der udmøntes i en sænkning af bidraget til fonden for det kommende år.

Det er DA's vurdering, at denne løsning på barselsproblematikken vurderes at være administrativt enkel. Uden for DA-området kan lignende ordninger efter behov laves fx i barsel.dk. Det vurderes dog ikke, at overenskomster uden for DA-området har ordninger med særlige pensionsindbetalinger.

Kommentar:

Tillæg til refusion til arbejdsgiveren er alene tiltænkt for perioder, hvor arbejdsgiveren udbetaler løn under fravær og modtager refusion. Derfor vil der ikke kunne ske udbetaling af tillæg til refusion for perioder, hvor der ikke udbetales løn.

3.2.2.1. Administrationen af tillæg til refusion

Udbetaling Danmark har en række bemærkninger mv. til administrationen om tillæg til refusion til arbejdsgiveren, som modtager refusion efter barselsloven.

Udbetaling Danmark bemærker bl.a., at det på nuværende tidspunkt er behæftet med en vis uklarhed, hvorvidt en afgørelse om tilbagebetaling af tillæg til refusion for en arbejdsgiver, vil skulle ske på baggrund af en særlig hjemmel i loven, eller ud fra den nuværende bestemmelse om tilbagebetaling i barselslovens § 49, stk. 2 hvorved der bl.a. stilles krav om en god/ond-tros vurdering. Tilsvarende for så vidt angår den nuværende modregningsadgang i ydelser efter barselsloven i § 49, stk. 4.

Kommentar:

Det fremgår af bemærkningerne om tillæg til refusion til arbejdsgiveren, som modtager refusion fra Udbetaling Danmark efter barselsloven, at retten til tillæg til refusion ikke er afhængig af, at arbejdsgiveren indbetaler til en pensionsordning i forbindelse med udbetaling af løn under fraværet, idet tillægget til refusion en-til-en følger arbejdsgiverens ret til at modtage refusion efter loven. Når det er konstateret, at arbejdsgiveren har ret til refusion, skal Udbetaling Danmark opgøre tillægget til refusion til arbejdsgiveren. Arbejdsgiveren skal således ikke anmode om udbetaling af tillæg til refusion. Ophører arbejdsgiverens ret til refusion ophører retten til tillæg til refusion ligeledes. En arbejdsgiver, som ikke har ret til refusion trods udbetaling af løn under fraværet, vil således ikke have ret til tillæg til refusion.

Det fremgår endvidere, at det er Udbetaling Danmark, som opgør og udbetaler refusion til arbejdsgiveren, og det vil ligeledes være Udbetaling Danmark, som skal opgøre og udbetale tillægget til refusion til arbejdsgiveren. Det foreslås endvidere, at der indføres en klageadgang for arbejdsgiveren over Udbetaling Danmarks afgørelse om tillæg til refusion til arbejdsgiveren.

Som det fremgår af udkast til lovforslag, foreslås der indsat en hjemmelsbestemmelse i § 39 c til, at beskæftigelsesministeren fastsætter regler om arbejdsgiverens tillæg til refusion, herunder regler om beregning, udbetaling af tillæg til refusion og tilbagebetaling af tillæg til refusionen.

Der vil blive fastsat regler – i en bekendtgørelse – om beregning og udbetaling af tillæg til refusion til arbejdsgiveren, herunder at beregningen skal opgøres pr. uge, og at der derfor ved en evt. regulering af refusionen for en uge, tilsvarende skal ske regulering af tillægget til refusion.

Der vil endvidere blive fastsat regler om tilbagebetaling af tillæg til refusion i de tilfælde, hvor en arbejdsgiver skal betale refusionen tilbage til Udbetaling Danmark.

Udkast til bekendtgørelse vil blive sendt i høring på sædvanligvis.

3.2.3. Øvrige forhold vedrørende obligatorisk pensionsordning

Ankestyrelsen vurderer, at lovforslaget vil medføre op til 15 sager årligt på barselsområdet og 40-50 sager på sygedagpengeområdet. Samlet estimerer Ankestyrelsen, at det øgede antal klagesager vil medføre merudgifter for Ankestyrelsen på 0,3 mio. kr. årligt fra 2020. Ankestyrelsen bemærker, at merudgiften ikke kan afholdes inden for Ankestyrelsens egen ramme.

Kommentar:

Stillingtagen til en merudgift ved behandling af klagesager i Ankestyrelsen vil ske i forbindelse med finanslovforslaget for 2020.

KL bemærker, at de foreløbige tilbagemeldinger tyder på, at den valgte model med stor sandsynlighed vil være særdeles omkostningstung at implementere i de relevante systemer i kommunerne. KL vurderer derfor, at kommunerne vil stå med en betragtelig meromkostning.

KL erfarer desuden, at der også er udsigt til betragtelige meromkostninger i Udbetaling Danmark, som vil blive overvæltet i kommunernes administrationsbidrag. KL vurderer samtidig, at det er særdeles usikkert, om det er muligt at nå at implementere ordningen til 1. januar 2020.

Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) bemærker, at der i lovforslaget ikke er nævnt etableringsomkostningerne i kommuner og relevante ministerier, er det heller ikke anført, at ATP har både etablerings- og driftsomkostninger forbundet med etableringen af OP-ordningen i ATP.

Det skal i den sammenhæng nævnes, at ATP estimerer, at implementeringen af OP-ordningen vil ligge i omegnen af 9-12 mio. kr., mens driftsomkostningerne forventes at udgøre 4-6 mio. kr. årligt.

Kommentar:

Etablerings- og driftsomkostningerne for kommunerne og Udbetaling Danmark vil blive forhandlet med de respektive parter efter de sædvanlige principper.

Det er lagt til grund i finanslovsaftalen, at alle administrative udgifter i Arbejdsmarkedets Tillægspension i forbindelse med obligatorisk pensionsordning afholdes

af Arbejdsmarkedets Tillægspensions medlemmer gennem en forhøjelse af administrationsbidraget. Det gælder både etablerings- og driftsomkostninger.

3.3. Ændring af satsregulering af forskellige overførselsindkomster

Danske Handicaporganisationer (DH) finder det positivt, at man med aftalen om satspuljen valgte at gøre op med den mindre regulering af de indkomsterstøttende overførselsindkomster med henblik på at skabe en obligatorisk pensionsopsparing.

DH så dog hellere, at man havde hævet ydelserne med det beløb, der går til pensionsopsparingen, og ladet borgerne selv råde over pengene. På den måde ville flere mennesker med handicap have gavn af aftalen. Særligt ville den gruppe af mennesker med handicap, som ikke bliver så gamle, at de når folkepensionsalderen, også have gavn af aftalen og den obligatoriske opsparing.

Ældre Sagen foreslår, at for de overførselsindkomster, hvor reguleringen efter lovforslaget ændres til 1,7 pct. tillagt tilpasningsprocenten, skal fradraget på 0,3 pct. kun gælde, når lønstigningen er mindst 2,3 pct., dvs. reguleringen er mindst 2 pct. Hvis lønstigningen er mindre, skal bidraget til obligatorisk pensionsordning ned sættes, evt. være 0. Ellers kan reguleringen af de udbetalte ydelser blive mindre end med den nuværende satsregulering.

Rådet for Social Udsatte er grundlæggende positivt overfor, at modtagerne af overførselsindkomster ikke længere skal finansiere satspuljen, og at det fremadrettet sikres, at også modtagere af overførselsindkomster har en pensionsopsparing. Rådet for Social Udsatte mener dog ikke, at pensionsopsparing skal finansieres ved fortsat at mindreregulere overførselsindkomstsatserne.

Landsforeningen LEV mener, at den obligatoriske pensionsopsparing holdes ude af reguleringsmekanismen og altså ydes som et bidrag udover den nuværende regulering uanset udviklingen i lønnen. Da forslaget i forvejen opererer med en 0,3 % stigning i år med høj lønudvikling, vil en merudgift hertil være begrænset. Alternativt bør man overveje at give gruppen med førtidspension tilkendt efter 2003 sammen regulering som gruppen af folkepensionister og gruppen, som er tilkendt førtidspension før 2003.

Faglige Seniorer anfører, at alle indkomsterstøttende ydelser burde reguleres som den generelle lønudvikling og at der allerede for år tilbage burde være taget initiativ til at sikre en rimelig pensionsopsparing for personer, der i kortere eller længere tid er på overførselsindkomst. Det ville have ført til større lighed for alle i pensionsalderen.

Muskelsvindfonden bemærker, at ca. 20 % af alle førtidspensionister aldrig når folkepensionsalderen. For dem vil den foreslåede konstruktion føre til, at de ikke får nogen som helst glæde af det beløb, der ellers er tiltænkt deres alderdom, men som de ikke desto mindre har været med til at finansiere gennem mange år. Blandt disse 20 % vil uforholdsmæssigt mange have en muskelsvinddiagnose. For Mu-

skelsvindfonden og for mennesker med muskelsvind er forslaget derfor helt uacceptabelt.

Muskelsvindfonden er anfører, at beløbet burde udbetales som en del af selve ydelsen, så den kommer alle til gode, eller at der alternativ gives valgfrihed med hensyn til, om beløbet skal indbetales til en pensionsordning eller udbetales til personen.

Kommentar:

Lovforslaget udmønter dele af aftalen om finansloven for 2019. Ifølge aftalen er det hensigten at styrke den opsparingsbaserede pension, idet aftalepartierne vil "sikre, at de opsparingsbaserede pensioner styrkes, så den enkelte også i perioder med overførselsindkomst sparer op til egen alderdom". Aftalepartierne er således enige at indføre en obligatorisk opsparing for overførselsindkomstmodtagere.

FH bemærker, at det fremgår af bemærkningerne, at lovforslaget på langt sigt er udgiftsneutralt. FH har dog noteret sig, at der vil være forskel på den samlede regulering af folkepensionen og på reguleringen af de overførsler, der omfattes af den obligatoriske pensionsopsparing, idet bidraget til den obligatoriske pension ikke indgår i grundlaget for den årlige regulering. Det betyder, at forskellen mellem folkepensionen og overførsler inklusiv bidrag til obligatorisk pension vil være stigende over tid.

FH ønsker belyst, hvordan denne forskel kan være forenelig med udgiftsneutralitet. Dertil kommer, at visse ydelser (tidligere integrationsydelse), der i dag indgår i grundlaget for satspuljen, fremover vil få samme regulering, men uden at der sker indbetaling til den obligatoriske pensionsopsparing eller til satspuljen. Størrelsen af besparelsen på det offentlige budget, som denne ændring giver anledning til, bør belyses.

Danske A-kasser anfører, at der i lovforslaget frem til 2029 er sammenhæng mellem satsregulering og pensionsopsparing. Men videreføres denne sammenhæng ikke efter 2029, er der tale om udhuling af satserne, hvis en forhøjelse af pensionsopsparingen ikke samtidig videreføres. Det kan Danske A-kasser ikke støtte.

Danske A-kasser mener derfor, at man i lovforslaget må sikre den fortsatte sammenhæng – også efter 2029, så det ikke kun er niveauet for pensionsopsparingen, man skal tage stilling til, men også satsreguleringen.

Kommentar:

I henhold til Aftale om ny regulering af folkepension og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere vil en række overførselsindkomster, der ikke omfattes af den obligatoriske opsparingsordning, fortsat blive reguleret med satsreguleringsprocenten, dvs. med en mindreregulering på op til 0,3 pct.-point. For selvforsørgelses-, hjemrejse-, og overgangsydelsen (tidligere integrationsydelse) vil mindrereguleringen dog fremadrettet udgøre fast 0,3 pct.-point.

Mindrereguleringen for disse ydelser vil ikke længere blive tilført satspuljen. Med afsæt i aktuelle forudsætninger om lønstigningstakten vurderes mindre-

reguleringen for hele denne gruppe af overførselsindkomster at udgøre 0,3 pct.-point hvert år frem til 2022 (BO3). Det skønnes på den baggrund, at mindreudgifterne vil udgøre i størrelsesordenen 13 mio. kr. i 2020 stigende til ca. 38 mio. kr. i 2022 (opgjort efter skat og tilbageløb).

Det bemærkes, at budgetvirkningen realiseres ifm. pris- og lønopregningen på kommende finanslove. Udgiftsvirkningen er således ikke afspejlet på finansloven for 2019.

I forhold til udgiftsneutralitet kan bemærkes, at merudgifterne til obligatorisk pensionsopsparing og kompensation samt højere regulering af folkepension modsvares af mindreudgifter til satspuljen. På den baggrund skønnes det, at de direkte økonomiske konsekvenser af lovforslaget er stort set udgiftsneutrale.

Den finanspolitiske holdbarhed vil blive svagt forbedret som følge af modregning af offentlige pensioner forudsat lønregulering af øvrige overførsler efter 2030. Senest i 2029 tager parterne stilling til eventuelle yderligere forhøjelser i indbetalingsprocenten.

De fradragsberettigede indbetalinger til obligatorisk pensionsopsparing indebærer dog en udskydelse af skatte- og afgiftsbetalinger. Efterhånden som pensionsopsparingen giver anledning til pensionsudbetalinger, vil øgede skatteindtægter og aftrapning af offentlige pensionsydelse i stigende omfang modvirke den svækkelse af den offentlige saldo, som udskydelsen af skat og tilbageløb af indbetalingerne isoleret set medfører på kort sigt.

4. Bemærkninger m.v. som ligger uden for lovforslagets indhold
DH gør opmærksom på, at de er modstandere af finansieringen af skattereformen fra 2012, der over en årrække frem til 2023 mindrerregulerer en række overførselsindkomster med 0,75 procent.

DH så fortsat gerne, at skattereformen fra 2012 blev finansieret på anden vis.

Kommentar:

Det fremgår af aftalen, at aftalepartierne i forlængelse af Aftale om principperne for satspuljens tilvejebringelse og udmøntning mv. fra 2015 er enige om, at den allerede aftalte regulering af visse indkomstoverførsler i 2019-2023 som følge af Aftale om skattereform 2012 fastholdes.

FH bemærker, at lovforslaget mindsker den løbende udhuling af dagpengene. Fremover vil der ikke være udsigt til et helt så stort fald i dagpengenes kompensationsgrad, da denne holdes oppe af de øgede pensionsbidrag. Det er positivt.

FH understreger dog, at der fortsat er behov for en genopretning af dagpengeniveauet. Den politiske aftale ses ikke at være en hindring for et nødvendigt løft i dagpengeniveauet ved den til enhver tid givne reguleringsmekanisme.

Kommentar:

Ændring af arbejdsløshedsdagpengenes kompensationsgrad og evt. forhøjelse af dagpenge niveauet ligger ikke inden for området for Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere.