

Det danske pensionssystem forøger forskellen mellem danskere og ikke-vestlige indvandrere

Jonas Zielke Schaarup, Kraka

- Denne analyse viser, at langt de fleste indvandrere fra ikke-vestlige lande kan se frem til en tilværelse blandt de allerfattigste pensionister.
- Der er to årsager til dette. For det første sparer få af disse indvandrere op til alderdommen, og for det andet får de mindre udbetalt i folkepension end etniske danskere, da folkepensionen er betinget af, hvor længe man har været i Danmark. Indvandrere vil derfor normalvis modtage brøkpension, som er mindre end den almindelige folkepension.
- Udsigten til en stor og voksende underklasse blandt pensionisterne peger på behovet for et gennemsyn af det danske pensionssystem.
- Både Velfærdskommissionen og De Økonomiske Råd har tidligere foreslået indførslen af obligatoriske opsparingsordninger. Disse ordninger kunne målrettes personer på kanten af arbejdsmarkedet og beskæftigede i brancher uden pensionsordninger. Indvandrere fra ikke-vestlige lande er overrepræsenteret i disse grupper.
- Derudover bør optjeningskravene for folkepension tages op til revision, herunder den seneste stramning af reglerne for folkepension til flygtninge. Indtil 2011 fik flygtninge almindelig folkepension i modsætning til andre indvandrere. Afskaffelsen af denne undtagelse for optjeningskravene betyder, at flygtninge er i særlig risiko for at havne i gruppen med lav pensionsindkomst, da de næppe kan trække på pensionsopsparing fra hjemlandet.
- Globaliseringen kan betyde, at den danske velfærdsmodel kommer under pres. Der kan derfor også være behov for krav om relativ lang opholdstid i Danmark for at kunne modtage folkepension, som jo bliver udbetalt for resten af livet. Men netop fordi folkepension er livsvarig, vil "brøkpensionister" med en lille pensionsopsparing, også være fastholdt i lavindkomstgruppen resten af livet.

Ikke-vestlige indvandrere bliver fattige pensionister

Det danske pensionssystem høster ofte international anerkendelse, og langt de fleste danskere oplever heller ikke en særlig stor nedgang i deres forsørgelsesgrundlag, når de trækker sig tilbage, se fx Forsikring & Pension (2011). Dette skyldes, at den skattefinansierede folkepension sikrer et minimumsniveau for pensionsindkomsten samtidigt med, at et udbygget arbejdsmarkedspensionssystem og de private pensionsordninger giver mulighed for at spare op til en pensionsindkomst, der står i et rimeligt mål med indtægterne som erhvervsaktiv. I dag er det da også mere end 90 pct. af de beskæftigede, som indbetaler til pension foruden ATP, se Forsikring & Pension (2010).

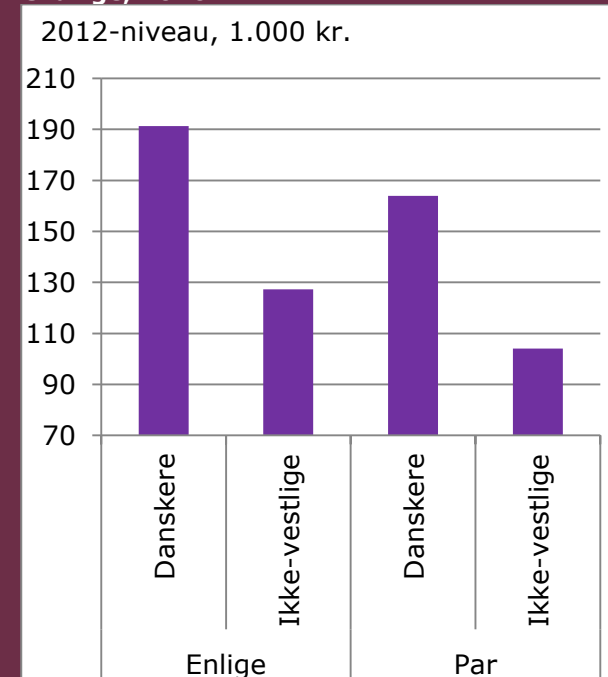
Dette roste pensionssystem har imidlertid haft knap så stor succes med at sikre pensionen til

indvandrere fra ikke-vestlige lande. For det første modtager disse indvandrere nedsat folkepension (brøkpension), da de har været her mindre end de 40 år, som er krævet for den fulde folkepension. For det andet har de selv sparet lidt op til alderdommen, og de har derfor ikke mange andre indtægtskilder end den nedsatte folkepension. Blandt dem over 65 år er de hyppigste oprindelseslande Tyrkiet, Eksjugoslavien, Irak og Pakistan.

Ikke-vestlige indvandrere har en disponibel indkomst, dvs. indkomsten efter skat og overførsler, der i gennemsnit er 127.000 kr. om året for enlige og 104.000 kr. om året for personer i par, se figur 1. For danskere udgør den gennemsnitlige disponible indkomst derimod henholdsvis 191.000 kr. og 164.000 kr. for enlige og personer i par. Dermed har ikke-vestlige indvandrere forbrugsmuligheder der kun svarer til

2/3 af danskernes.

Figur 1
Gennemsnitlig disponibel årsindkomst, 66-79-årige, 2010

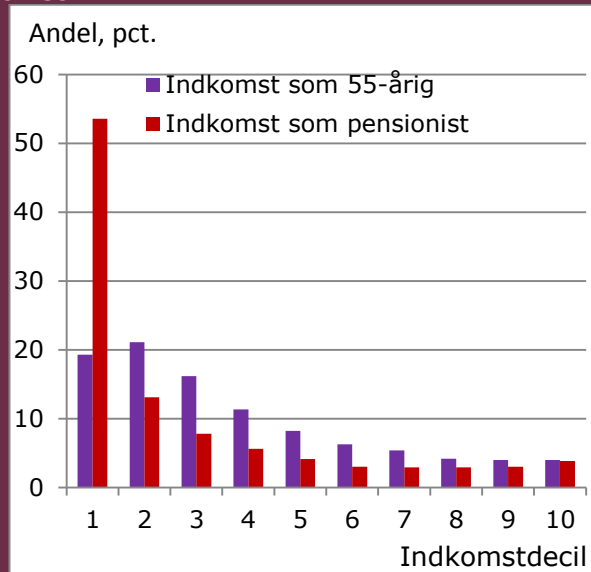


Anm.: Se boks. Figuren viser den personlige disponible indkomst (tallene er ikke ækvivaleret). Tallene er omregnet til 2012-niveau på baggrund af satsreguleringsprocenten. For "Par" er det den enkeltes indkomst og ikke parrets samlede indkomst, der er vist. Begge personer er over 65 år. Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkningen.

Den lave disponible indkomst dækker over, at 54 pct. af de ikke-vestlige indvandrere har så lave pensionsindkomster, at det placerer dem blandt de 10 pct. pensionister (1. indkomstdecil) med de laveste disponible indkomster, se figur 2. Til sammenligning er det blot 9 pct. af de danske pensionister, der tilhører denne indkomstgruppe.

I de erhvervsaktive aldre ligger ikke-vestlige indvandrere også relativt lavt i indkomstfordelingen. Hvis man kigger tilbage til, da de var 55 år, er det imidlertid en betydeligt lavere andel som dengang befandt sig i gruppen med de laveste indkomster. Som det fremgår af figur 2 var det dengang lidt mindre end 20 pct., der tilhørte 1. indkomstdecil. Det er i forvejen ganske store indkomstskel mellem danskere og indvandrere fra ikke-vestlige lande bliver altså forstærket af det danske pensionsystem.

Figur 2
Ikke-vestlige indvandreres placering i indkomstfordelingen som 55-årig og som pensionist



Anm.: Se boks. Pensionister" er personer mellem 65 og 79 år. Decilinddelingen er foretaget på baggrund af den ækvivalerede disponible indkomst. Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkningen.

Blandt de allerfattigste pensionister er der endda forskel på, hvor meget ikke-vestlige indvandrere og danskere har til rådighed pr. måned. Hos de enlige pensionister har danskere godt 10.000 kr. i disponible indkomst pr. måned, mens ikke-vestlige indvandrere i samme indkomstdecil har 8.100 kr. om måneden, dvs. en forskel på 2.000 kr. eller 24 pct., se tabel 1. Pengene skal dække husleje, telefonregninger og alle andre udgifter husstanden måtte have. Hos personer i par er forskellen 1.300 kr.

En væsentlig del af forskellen mellem danskere og ikke-vestlige indvandrere i 1. indkomstdecil skal tilskrives, at danskere får mellem 30-40.000 kr. mere udbetalt i folkepension (og kontanthjælp) om året, se tabel 1.

Tabel 1

Den disponible indkomst for danskere og ikke-vestlige indvandrere i 1. indkomstdecil, 66-79-årige, 2010

	Andel i 1. decil	Disponibel indkomst		Folke- pension	Kontant- hjælp	I alt
		Pr. år	Pr. måned			
<i>Enlige</i>	- Pct. -	----- Kr. -----		----- Kr. -----		
Danskere	12	120.442	10.037	139.681	0	139.681
Ikke-vestlige indvandrere	61	96.919	8.077	87.384	13.807	101.191
<i>Personer i par</i>	- Pct. -	----- Kr. -----		----- Kr. -----		
Danskere	7	97.105	8.092	109.221	0	109.221
Ikke-vestlige indvandrere	48	81.088	6.757	70.429	11.088	81.518

Anm.: Decilindelingen er foretaget på baggrund af den ækvivalerede disponible indkomst, se boks. Det er dog den faktiske disponible indkomst, folkepension mv., der er vist i tabellen. Der er omregnet til 2012-niveau ved satsreguleringsprocenten.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkning.

Brøkpension øger uligheden mellem danskere og ikke-vestlige indvandrere

Man skal som udgangspunkt være dansk statsborger og have boet mindst tre år i landet siden man fyldte 15 år. Hvis man som udlænding har boet i Danmark i mindst ti år, er man dog også berettiget til folkepension. For flygtninge er kravet tre år. Personer, der har været så kort tid i landet, at de ikke er berettiget til folkepension, kan i stedet søge om kontanthjælp. Den samlet hjælp kan dog maksimalt udgøre det som udbetales til gifte/samlevende folkepensionister uanset, om man er enlig eller ej. Kontanthjælpen tildeles efter de almindelige regler, hvilket fx betyder, at ansøgeren ikke er berettiget til hjælp, hvis husstanden har en formue, der kan dække de økonomiske behov.

Folkepensionens størrelse afhænger af, hvor længe man har boet i landet. Hvis man har boet her mindre end 40 år har man kun ret til brøkpension. Brøkpensionen fastsættes som forholdet mellem den faktiske bopælstid og de 40 år. Fx vil en person, som har boet 30 år i Danmark mellem 15- og 65-årsalderen, få en brøkpension, der svarer til $\frac{3}{4}$ af den fulde folkepension.

I 2012 udgør folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg i alt 139.752 kr. før skat om året til enlige, hvis der ikke sker modregning af pensionsudbetaling og arbejdsindtægter. For personer i par udgør folkepensionen samlet set 102.972 kr. før skat.

I gennemsnit får enlige danskere over 65 år udbetalt 130.000 kr. om året i folkepension, hvilket er tæt på det fulde beløb, se figur 3. Foruden selve folkepensionen dækker de 130.000 kr. dog også over personlige tillæg og den såkaldte ældrecheck. Den udbetalte folkepension til enlige ikke-vestlige indvandrere er i gennemsnit 99.000 kr. om året.

Dette er 32.000 kr. mindre end danskernes folkepension.

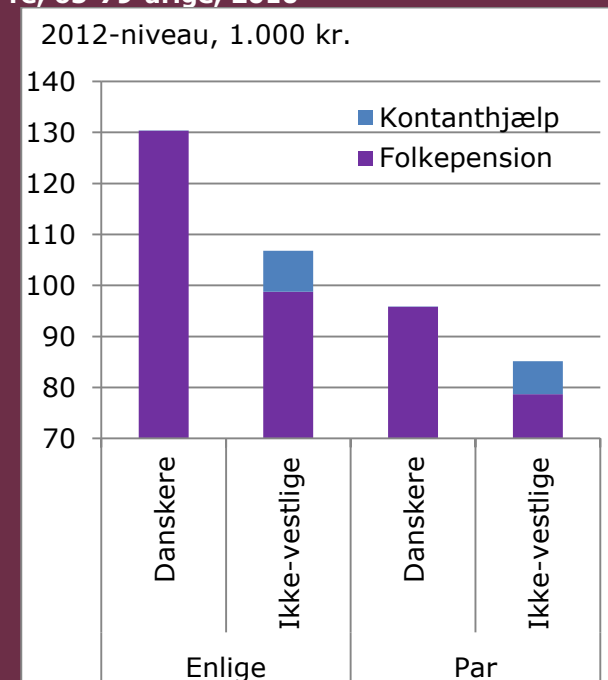
Da en del af de ikke-vestlige indvandrere har været så kort tid i Danmark, at de i stedet modtager kontanthjælp. Hvis udbetalinger til kontanthjælp inkluderes falder forskellen mellem danskere og ikke-vestlige indvandrere til 24.000 kr. For danskere og indvandrere i par er forskellen mellem den udbetalte folkepension lidt mindre og svarer til 17.000 kr., og til 11.000 kr., når kontanthjælp tages med.

Reglerne for folkepension øger altså i sig selv forskellen mellem danskere og ikke-vestlige indvandrere. Det er muligt at søge om tilskud til folkepensionen (varmetillæg, helbredstillæg mv.), som dog ikke betinget af, hvor længe pensionisten har opholdt sig i Danmark. Personer, der er kommet så sent til landet, at de slet ikke er berettiget til pension, vil dog ikke kunne søge disse tillæg, ligesom det heller ikke er muligt at ansøge om den gunstigere boligstøtte til pensionister.

Ældrechecken tenderer mod, at mindske forskellen i indkomst, da ydelsen er målrettet personer med lav likvid formue, som er en gruppe, hvor ikke-vestlige indvandrere er overrepræsenterede. Dog er checken ligesom folkepensionen beregnet efter "brøk"-princippet.

De universelle elementer i den danske velfærdsmodel med et stort socialt sikkerhedsnet kan komme under pres i en globaliseret verden med ind- og udvandring, der påvirker befolkningens sammensætning. Det kan derfor også være nødvendigt, at permanente ydelser, som folkepension, er forbundet med relativt lange optjeningsperioder. Optjeningsprincippet i pensionslovgivningen blev indført i forbindelse med Danmarks tilslutning til EF i 1973.

Figur 3
Gennemsnitlig udbetalt folkepension (før skat) til danskere og ikke-vestlige indvandrere, 65-79-årige, 2010



Anm.: Den udbetalte folkepension dækker over grundbeløb, pensionstillæg, personlige tillæg og supplerende pensionsydelse ("ældrecheck"). Tallet er omregnet til 2012-niveau ved satsreguleringsprocenten.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkningen.

Indtil 2011 var flygtninge¹ undtaget fra reglerne om optjeningskrav, og modtog som udgangspunkt den samme folkepension som danskere. Denne undtagelse blev tidligere begrundet med, at flygtninge, i modsætning til danskere og andre indvandrere (særligt indvandrere fra vestlige lande), næppe kan forventes at have opbygget egen pensionsopsparing i deres hjemland, der kan supplere folkepensionen/brøkpensionen.

I 2011 blev det imidlertid besluttet, at flygtninge, der kommer til landet efter 1. januar 2011 og flygtninge i landet, der først når folkepensionsalderen efter 2021, ikke kan medregne bopælstid fra deres hjemland ved beregning af folkepensionens størrelse.² Da flygtninge som oftest stammer fra Ikke-vestlige lande, må denne regelændring forventes at øge forskellen mellem danskere og disse indvandrere yderligere. Af Pensionsstyrelsen (2010) fremgår det, at det offentlige sparer 2 mio.

kr. årligt på kort sigt stigende til i omegnen af 90 mio. kr. på langt sigt

Ikke-vestlige indvandrere har lille pensionsopsparing

Ikke-vestlige indvandreres lave pensionsindkomst skyldes ikke kun den mindre folkepension, men også at deres indkomst fra egen pensionsopsparing mv. er væsentligt lavere end danskernes. Enlige danskere over 65 år har samlet set udbetalt 110.000 kr. (før skat) ekstra i forhold til folkepensionen, mens enlige ikke-vestlige indvandrere har 52.000 kr. i tillæg til folkepension (og evt. kontanthjælp), se figur 4. Danskere og ikke-vestlige indvandrere i par får henholdsvis 107.000 kr. og 40.000 kr. udbetalt før skat.

Den betydelige forskel mellem de to grupper skyldes i vid udstrækning, at danskernes udbetaling fra egen pensionsopsparing (arbejdsmarkedspensioner, tjenestemandspensioner osv.) er tæt på fire gange så stor som indvandrernes. Danskernes udbetalinger fra pension udgør i gennemsnit 65-70.000 kr. mod blot 17-20.000 kr. for de ikke-vestlige indvandrere. Enlige får omtrent det samme udbetalt i boligydelse, mens der for par er en forskel på knap 7.000 kr. mellem danskere og ikke-vestlige indvandrere.

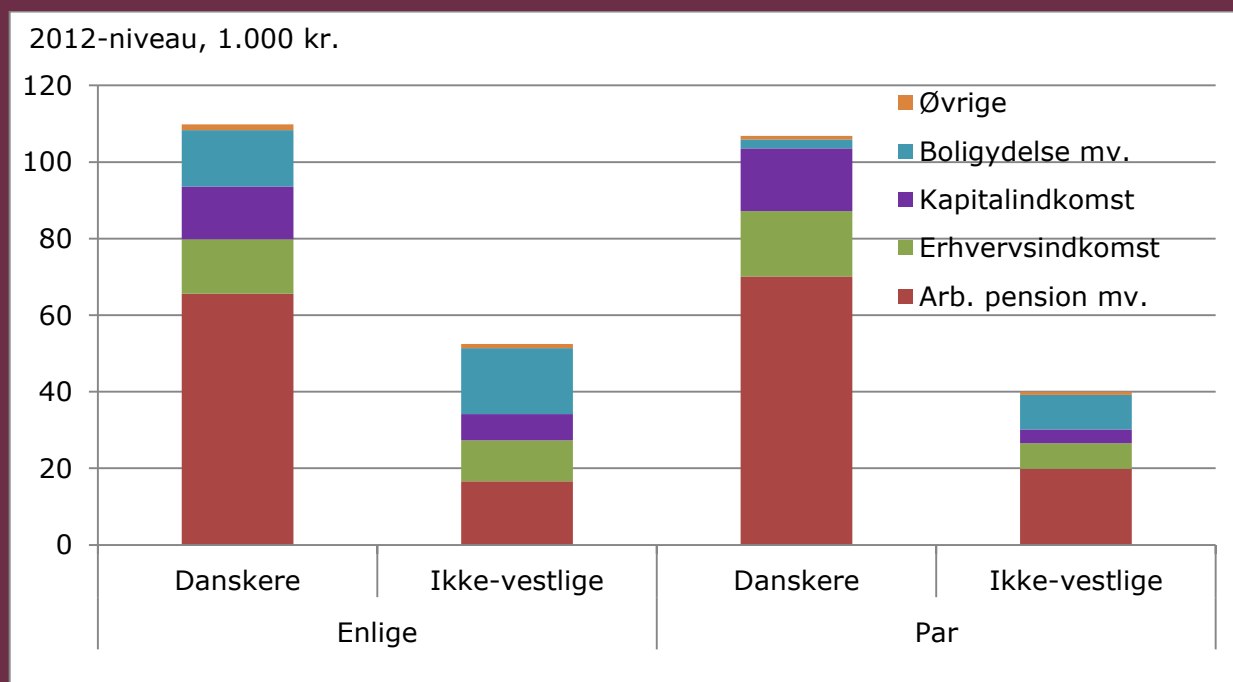
Mange af de ikke-vestlige indvandrere, der i dag er pensionister, har været i Danmark i kortere tid, og har derudover ikke medbragt opsparing fra hjemlandet. Det er imidlertid ikke kun de ældre generationer af ikke-vestlige indvandrere, som må forventes at havne i gruppen af fattige pensionister.

Unge indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande indbetaler i meget mindre grad til pension end danskere. Også når opsparingen sættes i forhold til den løbende indkomst. Så der er ikke tegn til dette mønster bliver brudt foreløbigt, se Forsikring & Pension (2012). Årsagerne til den lavere pensionsopsparing skal primært findes i, at ikke-vestlige indvandrere oftere modtager overførsler, som normalt betyder, at der ikke spares op. Samtidigt vil de beskæftigede ikke-vestlige indvandrere ofte være ansat i brancher, som taxi- og restaurationsbranchen, hvor pensionsordninger ikke er udbredt. En del er også selvstændige, som ofte opsparer lidt til deres alderdom.

¹ Personer, der har fået opholdstilladelse efter §7 og §8 (konventionsstatus, beskyttelsesstatus eller UNHCR).

² Forslag til Lov om ændring af lov om social pension (Harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for ret til folkepension) vedtaget d. 17. december 2010.

Figur 4

Pensionsindkomst udover folkepension (og kontanthjælp), 66-79-årige, 2010

Anm.: "Arbejdsmarkedspension mv." er udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner, private pensioner, ATP og tjenestemandspension.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkning.

Brøkpension og lille opsparing kan føre til fald i forsørgelsesgrundlaget

Familier i lavindkomstgruppen kan have vanskeligt ved at få indkomsten til at dække de faste udgifter. Dermed kan selv mindre fald i forsørgelsesgrundlaget i forbindelse med overgangen til folkepension betyde, at familier i denne gruppe har særligt vanskeligt ved at opretholde et "rimeligt" velstandsniveau som pensionister.

Tabel 2

Pensionsindkomsten som andel af indkomsten før pensionstidspunktet (nettodækningsgrad), 2010

	Netto-dækningsgrad	Forsørgelsesgrundlag falder
<i>Enlige</i>	----- Pct. -----	-----
Danskere	99	56
Ikke-vestlige indvandrere	92	73
<i>Personer i par</i>	----- Pct. -----	-----
Danskere	87	77
Ikke-vestlige indvandrere	83	83

Anm.: Se boks. Tallene angiver indkomsten som 66-årig som andel af indkomsten som 63-årig. Det er den personlige disponible indkomst, der anvendes i beregningerne. Nettodækningsgrader over 200 pct. er ikke medtaget i beregninger. Kun personer, der er fuldt skattepligtige i begge år, indgår. Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkningen.

Ved at sætte den disponible indkomst som 66-årig i forhold til den disponible indkomst som 63-årig kan man se, hvor meget forsørgelsesgrundlaget ændrer sig ved pensionstidspunktet. Dette kaldes også for nettodækningsgraden af pensionsindkomsten. Alderen på 63 og 66 år er valgt, så personen ikke fylder 65 år (og dermed når folkepensionsalderen) i løbet af de to indkomstår.

Det fremgår af tabel 2, at enlige danskere disponible indkomst ved pensionstidspunktet i gennemsnit udgør 99 pct. af indkomsten før, og forsørgelsesgrundlaget ændrer sig dermed stort set ikke. For ikke-vestlige indvandrere er nettodækningsgraden derimod 91 pct., og forsørgelsesgrundlaget falder altså i gennemsnit med 9 pct. i denne gruppe. For personer i par er faldet for både danskere og indvandrere større, men indvandrere oplever i gennemsnit, at forsørgelsesgrundlaget falder mest.

Tallene dækker over, at en større andel af de ikke-vestlige indvandrere oplever, at deres disponible indkomst falder, når de kommer over folkepensionsalderen, se tabel 2. Knap ¾ af de enlige indvandrere oplever således, at deres indkomstgrundlag falder, mens det er godt halvdelen af danskerne. Forskellen mellem personer i par er lidt mindre.

SFI gennemførte i 2007 en større undersøgelse af pensionisternes indkomstforhold, se Jørgensen (2007). Undersøgelsen sammenlignede de 68-74-

åriges pensionsindkomst med deres indkomst, da de var i de erhvervsaktive aldre. Beregningerne viste, at nettodækningsgraden af pensionsindkomsten for danskere i gennemsnit lå på 87 pct., mens den for indvandrere fra 3. lande udgjorde 78 pct. Tallene bekræfter altså billedet i tabel 2.

Konklusion

Den store gruppe af fattige pensionister blandt ikke-vestlige indvandrere kalder på et eftersyn af det danske pensionssystem.

I en globaliseret verden kan der være gode argumenter for at have optjeningsprincipper i de danske velfærdsydelser. Ikke mindst i forhold til folkepension, der jo er en offentlig overførsel, man får resten af livet. Brøkpensionen har dog den sociale bagside, at den øger en, i forvejen, stor forskel i forsørgelsesgrundlaget mellem danskere og ikke-vestlige indvandrere. Indførslen af brøkpension for flygtninge i 2011 vil formentlig øge denne forskel endnu mere i fremtiden. Man kan vanskeligt forvente af flygtninge, at de selv medbringer opsparring fra deres hjemland, der kan danne udgangspunkt for deres forsørgelse som pensionist.

Det kan overvejes at indføre obligatoriske opsparingsordninger for personer på kanten af arbejdsmarkedet, hvor indvandrere fra ikke-vestlige lande er overrepræsenteret. De Økonomiske Råd foreslog i 2008, at 6 pct. af overførslen til kontanthjælpsmodtagere mv. blev overført til en pensionsordning efter 1/3-2/3-princippet. Ligeledes skulle beskæftigede på områder uden pensionsordninger fremover indbetale 6 pct. af lønnen efter samme princip.

Litteratur

Jørgensen, M. (2007), Danskernes pensionsopsparinger – en deskriptiv analyse. SFI.

Finansministeriet (2003), Ældres økonomiske vilkår. Finansministeriet.

Finansministeriet (2004), Fordeling og Incitamen-ter. Finansministeriet.

Forsikring & Pension (2010), Restgruppen med lav og utilstrækkelig pensionsopsparing. Analyserapport 2010:11.

Forsikring & Pension (2011), Modning af pensions-systemet. Analyserapport 2011:3.

Forsikring & Pension (2011), Indvandrenes indkomst som pensionerede - betydningen af pensi-

onsindbetalinger og beskæftigelse. Analyserapport 2011:8.

Sociale Ydelser (2012), Hvem, hvad og hvornår. Forsikring & Pension.

Pensionsstyrelsen (2010), Udredning vedrørende flygtninges optjening af ret til dansk pension. Pensionsstyrelsen 2010.

Boks. Beregningerne

Beregningerne er foretaget på baggrund af en fuldtælling af befolkningen for perioden 1985-2010. I analysen indgår alle personer mellem 65 og 80 år i 2010, der var fuldt skattepligtige i samme år. Udover de enlige over 65 år, er det kun ægtepar og samlevende, hvor begge er fyldt 65 år som er medtaget i beregningerne.

Indkomstfordelingen for 55-årige og dem over 65 år: I første omgang indeles de 65-80-årige i 2010 i deciler efter deres ækvivalerede disponible indkomst (indkomst efter skat og overførsler). Indkomstdecilerne opdeler befolkningen i 10 lige store andele, hvor 1. decil angiver de 10 pct. med den laveste indkomst, mens 10. decil angiver de 10 pct. med den højeste. Dernæst findes deres placering i indkomstfordelingen blandt de 55-årige, da de selv var 55 år. Dette kræver fx indkomstdata fra 2000 for 65-årige i 2010. I beregningerne for 2010 indgår godt 10.000 indvandrere fra ikke-vestlige lande, og af dem er der oplysninger for ca. 8.000, da de var 55 år. Den ækvivalerede disponible indkomst er familiens samlede indkomst fordelt mellem dets medlemmer. For at tage højde for mulige stordriftsfordele er der benyttet en ækvivaleringsfaktor på 0,6, se fx Finansministeriet (2004). Ækvivaleringen gør det muligt at sammenligne forbrugsmulighederne på tværs af enlige og par.

Sammenligning af udbetalt folkepension og øvrig pensionsindkomst: Den udbetalte folkepension og øvrig pensionsindkomst er ikke ækvivaleret, men derimod er det den faktiske udbetaling i 2010 til personerne, som danner udgangspunkt for sammenligningen. Sammenligningen af indkomstforholdene er her foretaget separat for par og enlige. Den udbetalte folkepension dækker både over grundbeløb, pensionstillæg og den såkaldte ældrecheck, som blev indført i 2003.

Kontakt:

Ledende økonom

Jonas Zielke Schaarup

joz@kraka.org

+45 5190 7497