

## KAPITEL II

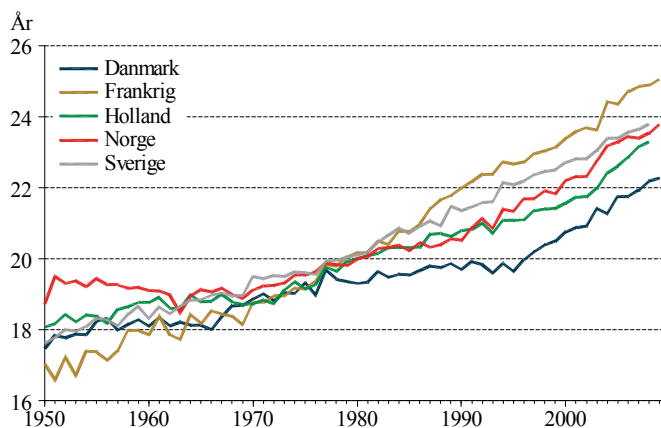
### EFTERLØN OG PENSIONSALDER

#### II.1 Indledning

##### **Historisk høje stigninger i restlevetiden for ældre**

I alle vestlige lande stiger levetiden blandt ældre væsentligt hurtigere, end det tidligere er set. For en række lande har denne levetidsvækst stået på i de seneste 25 år eller mere, mens den positive effekt på levetiden blandt ældre i Danmark først satte ind omkring 1995, jf. figur II.1. I Danmark er den statistiske restlevetid for en 60-årig siden 1995 steget med 2,7 år fra 19,6 til 22,3 år i gennemsnit for mænd og kvinder i 2010, svarende til en vækst på 2 måneder om året siden 1995. Den samlede stigning over de 15 år er på 14 pct. Stigningen gennem de seneste 15 år er dermed af samme størrelsesorden som den samlede stigning i de foregående 50 år. Da væksten i restlevetiden ikke har udvist en aftagende tendens i de lande, hvor den høje vækst startede tidligere end i Danmark, er der grund til at forvente, at den høje vækst også i Danmark vil gøre sig gældende i en længere periode fremover.

Figur II.1 Statistisk restlevetid for 60-årige i forskellige lande



Anm.: Den statistiske restlevetid er beregnet ved anvendelse af årets overlevende for alle årgange fra 60 år og opefter. Der er tale om et simpelt gennemsnit for mænd og kvinder, jf. boks II.1.

Kilde: [www.humanmortality.org](http://www.humanmortality.org) Human mortality database, University of California, Berkely & Max Planck Institute, Rostock Germany.

### Store generationer på pension og små i arbejdsstyrken

Samtidig betyder det historiske fald i antallet af børnefødsler – som ligeledes er et generelt fænomen i de vestlige lande – at de generationer, der kommer ind på arbejdsmarkedet, er væsentligt mindre end de generationer, som trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Denne tendens fortsætter i de kommende 20 til 30 år i de fleste vestlige lande.

### Pres på finansieringen af pensions-systemerne ...

Den længere levetid for ældre er i sig selv en stor velfærdsgevinst. Levetidsgevinsten har dog også den konsekvens, at den for uændrede regler forskyder balancen mellem den andel af livet, hvor man er erhvervsaktiv, og den andel af livet, hvor man er på offentlig pension, hvis pensionsalderen fastholdes. Kombinationen af den længere forventede offentlige pensionsperiode og de store pensionistårgange har sat den fremtidige finansiering af de offentlige pensions-systemer under pres i de vestlige lande. Der er derfor en udbredt tendens til, at pensionssystemerne i de vestlige lande gennemgår ændringer med henblik på at forbedre mulighederne for, at de offentlige pensioner, som stilles i udsigt, også kan finansieres.

<b>... og mulige tilpasninger i det danske pensionssystem</b>	På denne baggrund vurderes i dette kapitel, hvordan forskellige ændringer i det danske offentlige pensionssystem kan påvirke omfanget af det finansieringspres, som følger af befolkningsændringerne. Samtidig vurderes, hvordan forskellige ændringer påvirker den forventede pensionsperiode for de enkelte generationer og dermed den implicitte sociale kontrakt mellem generationerne, som det offentlige pensionssystems her-og-nu finansiering giver anledning til.
<b>Kapitlet beskriver pensionssystemets opgaver ...</b>	Kapitlet indledes med et afsnit, der giver en oversigt over opgaver og finansieringsformer primært i det offentlige pensionssystem, hvor det påpeges, at bortset fra efterlønnen, er det vanskeligt at pege på områder af det danske pensionssystem, hvor egenbetalingen kan forøges, uden at pensionssystemets rolle som socialt sikkerhedsnet påvirkes. Det offentlige pensionssystems finansiering kan derfor forbedres enten via lavere forventet pensionsperiode fra laveste offentlige pensionsalder eller via en relativ reduktion i de årlige pensioner pr. pensionist.
<b>... vurderer velfærdsaftalens konsekvenser for den forventede pensionsperiode ...</b>	Afsnittet følges op af en diskussion af den aktuelle lovgivnings konsekvenser for den forventede pensionsperiode, hvor det påpeges, at den favoriserer de generationer, der aktuelt er pensionister, og de, der går på pension i de nærmest kommende år. Det gælder både, når der måles i forhold til tidligere og til kommende generationer af pensionister. Afsnittet lægger derved op en diskussion af troværdighed og tidskonsistens i pensionspolitikken og dermed af den forudsatte fremtidige finansiering af de offentlige udgifter.
<b>... præsenterer en ny efterlønsfremskrivning ...</b>	Med henblik på at vurdere effekten af ændringer i pensionssystemet og herunder i efterlønsordningen præsenteres en ny fremskrivning af antallet af efterlønsmodtagere, som er baseret på en væsentligt udbygget fremskrivningsmetode i forhold til tidligere. Som oplæg til fremskrivningen beskrives karakteristika ved de nuværende efterlønsmodtagere, og det vurderes, hvordan de ændres i de kommende år.
<b>... og sammenligner alternative ændringer i pensionssystemet</b>	Endelig slutes kapitlet med et afsnit, der vurderer konsekvenserne af forskellige ændringer i pensionssystemet herunder i regeringens udspil fra april, som indebærer en afskaffelse af efterlønsordningen og en ændret tidsprofil for

de stigningerne i den laveste folkepensionsalder. Dette sammenlignes med den indgåede tilbagetrækningsaftale, der indebærer dels en reduktion af efterlønnen til tre år, og dels en ændring i stigningerne i den laveste efterløns- og folkepensionsalder. Disse forløb sammenlignes dels med den eksisterende regulering af pensionsaldrene som følge af velfærdsaftalen, og dels med et såkaldt "generationsmæssigt fair" forløb, hvor efterlønnen bevares, men hvor såvel laveste efterlønsalder som laveste folkepensionsalder, justeres således, at alle fremtidige generationer af pensionister får samme forventede pensionsperiode. Denne pensionsperiode fastlægges, så finanspolitikken netop er holdbar.

## II.2 Offentlige pensions- og tilbagetræknings-systemer

### **Pensionssystemet omfordeler over livet og fra rig til fattig**

I de vestlige lande er der opbygget offentlige pensions-systemer, som generelt varetager to formål. For det første bidrager pensionssystemet til en omfordeling fra de yngre/midaldrende generationer til de ældre generationer og bidrager derved til en omfordeling af indkomsterne over livet som følge af en social kontrakt, der bygger på, at nuværende yngre og midaldrende generationer forventer, at de vil opleve samme omfordeling, når de bliver ældre. For det andet har det offentlige pensionssystem til formål at sikre et indtægtsgrundlag for pensionister uden anden forsørgelsesmulighed og fungerer således som socialt sikkerhedsnet for den ældre del af befolkningen. Herudover har pensionssystemernes indretning afgørende betydning for tilbagetrækningsalderen i samfundet. Dette skyldes, dels at de offentlige pensionssystemer gør det økonomisk muligt at ophøre med at arbejde, og dels at aldersgrænserne i pensionssystemet – i Danmark hhv. efterløns- og folkepensionsalderen – giver en samfundsmæssig norm for, hvornår man trækker sig tilbage.

### **Pensionssystemer tilpasses til udviklingen i befolkningen**

Ændringer i pensionssystemernes indretning har således betydning for både tilbagetrækningsbeslutningen og indkomsten for den ældre del af befolkningen samt for omfanget af omfordeling mellem generationer. Pensionssystemerne i de forskellige lande og de reformer, der gennemføres i de fleste

vestlige lande i disse år, kan tjene som et udgangspunkt for en diskussion af de forskellige hensyn, der skal afvejes ved eventuelle ændringer i de offentlige pensioner.

**Fuldt  
fundsbase-  
rederede  
kontra her-og-nu  
finansierede  
pensionssystemer**

Pensionssystemer kan for det første opdeles efter, hvordan pensionerne finansieres. Det ene yderpunkt i denne dimension udgøres af pensionssystemer, hvor årets udbetalinger finansieres af løbende skatteopkrævninger, såkaldt her-og-nu finansiering. Disse systemer giver anledning til omfordeling mellem generationer og udgør en implicit social kontrakt. Det andet yderpunkt udgøres af systemer, hvor pensionerne alene bestemmes af indbetalinger i arbejdslivet og disses forrentning, såkaldt fuldt fundsbase- rederede pensionssystemer. Imellem disse yderpunkter findes en lang række varianter, der kombinerer de to typer af finansiering, således at den enkelte betaler bidrag til pensionsordningen gennem en på forhånd fastlagt periode. Bidragene kvalificerer til en given pensionsydelse som tilbagetrukket, mens der ikke nødvendigvis er nogen direkte sammenhæng mellem de forrentede bidrag og den ydelse, der opnås som pensionist. På marginalen er disse pensioner derfor her-og-nu finansierede.

**Alle typer  
finansiering er  
repræsenteret i det  
danske  
pensionssystem**

Folkepensionssystemet er her-og-nu finansieret, mens efterlønnen er et blandingssystem, hvor der er krav om 30 års medlemskab og pligt til at betale bidrag. Bidragene og forrentningen af disse er dog langt fra tilstrækkelig til at finansiere efterlønsudbetalingerne, og på marginalen er efterlønnen derfor finansieret via de generelle skattebetalinger. De danske arbejdsmarkedspensioner, som er led i ansættelsen, er derimod et eksempel på en fuldt fundsbase- retet ordning, mens tjenestemandspensioner er en type arbejdsmarkedspensioner, hvor der optjenes pensionsrettigheder gennem ansættelsen, men hvor pensionerne er her-og-nu finansierede.

**Pensionssystemet  
opdeles i socialt  
sikkerhedsnet og  
arbejdsmarkeds-  
relaterede  
pensioner**

Pensionssystemerne kan også opdeles efter, hvilket formål den pågældende del af pensionssystemet varetager, ofte kaldet systemets søjler. Søjle I er tvungne pensionsordninger defineret ved, at der er tale om pensionssystemer, som dækker størstedelen af befolkningen og primært har til formål at varetage funktionen som socialt sikkerhedsnet. Søjle II er ligeledes tvungne pensionsordninger for personer med arbejdsmarkedstilknytning. Disse pensionsordninger

har til formål at sikre omfordelingen over livet, typisk i form af en målsætning om at beskæftigede personer kan opnå en given pensionsdækningsgrad af f.eks. slutlønnen på arbejdsmarkedet. Ofte tilføjes en søjle III til pensionsystemet, som alene består af frivillige private pensionsordninger, hvor pensionerne er baseret på private indbetalinger og disses forrentning, men hvor der ofte er knyttet skatte-subsidier til ordningen, jf. tabel II.1.

**Rene her-og-nu finansierede pensioner har ofte karakter af socialt sikkerhedsnet**

Søjle I vil typisk være her-og-nu finansieret, mens søjle II typisk indeholder systemer, som har såvel bidragsbetalinger som her-og-nu finansiering, og her har de danske arbejdsmarkedspensioner i international sammenligning en særstatus, fordi der ikke er elementer af her-og-nu finansiering i disse pensioner. Kun Australien, Irland, Island, Holland, New Zealand og Mexico har pensionssystemer, der ligesom det danske ikke inkluderer her-og-nu finansierede arbejdsmarkedspensionssystemer, jf. OECD (2011). Det særlige ved det danske pensionssystem er således, at det alene er efterlønnen, som er en generel ordning baseret på optjening af rettigheder og her-og-nu finansiering.

Tabel II.1 Pensionssystemets elementer opdelt efter opgavevaretagelse og finansiering

Opgavevaretagelse			
	Søjle I Socialt sikkerhedsnet	Søjle II Omfordeling over livet	Søjle III Frivillige ordninger
Her-og-nu finansiering	Folkepensionens grundbeløb Folkepensionens pensions- tillæg Personlige tillæg mv.		
Optjening af rettigheder, bidragsbetaling og her-og-nu finansiering		Tjenestemandspension	Efterløn <sup>a)</sup>
Fuldt fondsbase- rede ordninger		ATP <sup>b)</sup> Arbejdsmarkeds- pension	Privat pensions- opsparing

a) Efterløn er en frivillig ordning, mens det normalt forudsættes, at ordninger i søjle II er tvungne ordninger. Derfor er efterløn placeret under søjle III.

b) ATP inkluderer ud over beskæftigede også indbetalinger fra ledige samt frivillige ordninger for førtidspensionister, hvor staten indbetaler en del af bidraget. Placeringen er således et sted mellem søjle I og søjle II.

Anm.: Grå felt markerer, at kombinationen ikke anvendes.

Kilde: Egen tilvirkning.

### Lande med optjeningsbaserede pensionssystemer har forøget egenfinansieringen

De lande, som har generelle offentlige pensionssystemer, der baserer sig på optjening af rettigheder gennem arbejdsmarkedstilknytning, har typisk gennemført reformer, som har forøget pensionsbidragene og kravene til varigheden af tilknytningen til arbejdsmarkedet for at opnå et givet pensionsniveau. Samtidig er der en tendens til, at udbetalingerne af pensioner mere direkte knyttes til den enkeltes indbetalinger, således som det er tilfældet i de danske arbejds-

markeds pensionsordninger. Det er således først og fremmest gennem en øget (egen)betaling til pensionssystemerne, at finansieringen forbedres. Ændringerne kan trække i retning af yderligere at reducere denne pensionstypes funktion som socialt sikkerhedsnet, fordi det kan gøre det vanskeligere at kvalificere til at opnå pensionen. Samtidig flytter ændringerne omfordelingen over livet fra den sociale kontrakt til i højere grad at være baseret på egen opsparing inden for pensionssystemet. De forøgede krav om varighed af arbejdsmarkedstilknytning er ofte kombineret med en forøgelse af den laveste alder, hvor pensionen kan udbetales, hvilket reducerer pensionssystemets finansieringsbehov uden at reducere den årlige pension i pensionsperioden.

**Ændringer i efterlønnen svarer til ændringer i optjeningsbaserede ordninger i andre lande**

Danmark har med hensyn til efterlønsordningen benyttet sig af den samme type af ændringer som de øvrige lande med optjeningsbaserede pensionssystemer, dvs. forlængelse af optjeningsperioden og forøgelse af bidragene for uændret pensionsydelse. Det har dels ført til, at der i fremtiden vil komme en gradvist højere selvfinansieringsgrad for de, der benytter ordningen, og dels ført til, at færre har tilmeldt sig ordningen. Begge dele implicerer, at den offentlige her-og-nu finansieringsomkostning ved ordningen er reduceret.

**Arbejdsmarkedspensioner giver højere pensioner og begrænset finansieringsvirkning**

Opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne i Danmark gennem 90'erne og 00'erne svarer i et vist omfang til den stigning i egenfinansieringen, som har fundet sted i de lande, hvor den offentlige pension er baseret på optjeningsrettigheder. Forskellen er, at fordi de danske arbejdsmarkedspensioner fra starten er fuldt fondsbase-rede, fører stigningen i indbetalingsprocenterne til den opsparingsbaserede pension i Danmark fuldt ud til øgede udbetalte pensioner til de fremtidige pensionister. I lande, hvor de opsparingsbaserede pensioner er delvist finansieret ved her-og-nu finansiering, kan de øgede indbetalinger helt eller delvist anvendes til at øge selvfinansieringsgraden af den pågældende pensionsordning. I Danmark vil stigningen i udbetalingen af opsparingsbaserede pensioner dog også bidrage til at dæmpe væksten i de offentlige pensionsudbetalinger på grund af modregningen i de indkomstafhængige dele af den offentlige pensionsydelse. Udbetalingen af opsparingsbaserede pensioner vil dog primært



indebære, at væksten i pensionsindkomsterne vil være højere end væksten i de beskæftigedes indkomster i de kommende år.

**Direkte sammenhæng mellem årlig pension og ældrebrøk**

Nogle af de vestlige lande – f.eks. Sverige og Tyskland – har herudover gennemført reformer, som indbygger en direkte sammenhæng mellem pensionsudbetalingen pr. person i et givet år og forholdet mellem antal pensionister og antallet i de erhvervsaktive ældre (ældrebrøken). Sammenhængen betyder, at en stigning i ældrebrøken fører til, at pensionen til den enkelte pensionist reguleres mindre, end den ellers ville være blevet.

**Egenfinansieringen af folkepensionen kan ikke øges**

For Danmark er mulighederne for tilpasning i det samlede pensionssystem mere begrænsede end i de fleste andre europæiske lande, idet det danske folkepensionssystem ikke giver mulighed for direkte at øge selvfinansieringen. Forbedret finansiering af det offentlige folkepensionssystem kan således kun ske ved at øge beskatningen generelt. Dette kan til dels ses som udtryk for, at Danmark i udgangspunktet har en mere ren fordeling mellem de fuldt finansierede arbejdsmarkedspensioner og det offentlige pensionssystem. De øvrige landes reformer kan derfor i et vist omfang ses som en bevægelse i retning mod den fuldstændige opdeling, der i forvejen findes i Danmark.

**Tre muligheder**

I Danmark er der tre principielle muligheder for at reducere finansieringsproblemet i forbindelse med offentligt finansierede eller offentligt støttede pensioner:

- I Sænke de offentlige pensioner pr. person pr. år
- II Hæve den laveste offentlige pensionsalder
- III Indskrænke den befolkningsgruppe, som kan modtage offentligt finansierede pensioner

**Mulighed I: Danmark har prioriteret det sociale sikkerhedsnet**

Danmark har generelt afstået fra at indføre reduktioner i den udbetalte pension pr. person. Det betyder, at hensynet til de sociale pensioners funktion som socialt sikkerhedsnet er prioriteret. Der er på den anden side heller ikke taget større skridt i retning af øget målretning af de offentlige pensioner gennem f.eks. en reduktion af folkepensionens grundbeløb relativt til det indkomstafhængige pensionstillæg. Der er

imidlertid også grænser for, hvor meget målretningen kan forøges, idet en forøgelse af aftrapningsprocenten af pensionstillægget vil forøge den i forvejen meget høje marginale beskatning af pensionsopsparing.

**Mulighed II:  
Finansieringen  
forbedres gennem  
højere  
pensionsalder  
i fremtiden**

Derimod planlægger Danmark i vidt omfang at hæve den laveste offentlige pensionsalder i fremtiden som reaktion på den allerede indtrufne og forventede fremtidige stigning i levetiden blandt ældre. En forøgelse af pensionsalderen påvirker omfordelingen over livet, således at perioden, hvor man bidrager, forøges, og perioden, hvor man modtager, fastholdes, idet den forøgede levetid kompenserer for denne højere pensionsalder.

**Velfærdsaftalens  
regulering af  
efterløns- og  
folkepensions-  
alder...**

Den konkrete regulering af laveste efterløns- og folkepensionsalder fastlægges af velfærdsaftalen fra 2006.<sup>1</sup> Aftalen indebærer, at efterlønsalderen fastholdes uændret frem til 2019, hvorefter den forøges gradvis med to år til 62 år i 2023. Der fastholdes fem års efterløn, således at folkepensionsalderen forbliver uændret frem til 2024, hvorefter den forøges gradvist med to år til 67 år i 2028. Med virkning fra 2025 reguleres efterlønsalderen hvert femte år som følge af de ændringer i levetiden for 60-årige, som har fundet sted fra 1995 frem til 10 år før reguleringen. Det er således levetidsstigningen for 60-årige fra 1995 og frem til 2015, der ligger til grund for reguleringen af efterlønsalderen i 2025. Folkepensionsalderen følger reguleringen af efterlønsalderen med 5 års forsinkelse. Første indeksering af folkepensionsalderen er derfor i 2030. Reguleringsmekanismen indebærer, at pensionsalderen kan forøges med enten 1 år, ½ år eller slet ikke.

**... sker med en  
betydelig  
forsinkelse**

Da stigningen i levetiden for 60-årige måles i forhold til 1995, er reguleringen allerede i 2010 2,7 år bagefter. I 2015 forventes restlevetiden for 60-årige at være steget med 3,4 år i forhold til 1995. Selv uden yderligere levetidsstigninger herefter skal efterlønsalderen således reguleres med 1 år såvel i 2025, 2030 og 2035 blot for at indhente den stigning,

1) Regeringen har opsagt velfærdaftalen med henblik på at foretage ændringer i de aftalte tilbagetrækningsaldrer, og der er indgået forlig med et flertal af Folketingets partier om en ny regulering, jf. afsnit II.7.

der allerede har fundet sted, og der skal kun en meget begrænset ekstra stigning til frem mod 2015 før det udløser endnu et halvt år i 2040. Det varer derfor 25-30 år, før pensionsalderen er tilpasset den stigning, som allerede har fundet sted siden 1995. Det betyder, at nuværende generationer af pensionister har udsigt til en længere periode på pension end deres børn. De laveste efterløns- og folkepensionsaldre forventes at udvikle sig som vist i tabel II.2, hvis levetiden for 60-årige udvikler sig som fremskrevet i DREAMs seneste befolkningsfremskrivning.

**Tabel II.2** Tilbagetrækningsaldrer ved anvendelse af DREAMs befolkningsfremskrivning, 2010

År	Efterløns- alder	Fødeår	Pensions- alder	Fødeår
2011-18	60	a)	65	
2019	60,5	1959	65	
2020	61	1959	65	
2021	61,5	1960	65	
2022	62	1960	65	a)
2024	62		65,5	1959
2025	63	1963	66	1959
2026	63		66,5	1960
2027-29	63		67	1960
2030-34	64	1967	68	1963
2035-39	65	1971	69	1967
2040-44	65,5	1975	70	1971
2045-49	66	1979	70,5	1975
2050-54	66,5	1984	71	1979
2055-59	67	1988	71,5	1984
2060-64	67,5	1993	72	1988
2065-69	68	1997	72,5	1993
2070	68,5	2002	73	1997

a) Født 1958 eller tidligere.

Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2070, hvor der ifølge fremskrivningen sker ændringer i enten efterløns- eller pensionsalderen. De to kolonner med fødeår angiver, i hvilket år de personer er født, som oplever den pågældende tilbagetrækningsalder for første gang.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

**Udgifter til efterløn og folkepension stiger med 1 pct. af BNP fra 2000-20**

Det er bemærkelsesværdigt, at Danmark med velfærdsaftalen har valgt ikke at gennemføre ændringer frem til 2019 (2024) i hverken pensionsudbetalinger eller pensionsalder. Det betyder, at udgifterne til pension og efterløn er gradvist voksende relativt til BNP gennem perioden. I 2000 udgjorde udgifter til efterløn og folkepension 6 pct. af BNP, i 2010 er tallet vokset til 6½ pct., mens det forventede niveau omkring 2018-20 er 7 pct. Det forventes, at indekse-

ringen af pensionsaldrene med udviklingen i restlevetiden for en 60-årig og velfærdsaftalens betydning for antallet af efterlønsmodtagere vil føre til, at udgifterne til efterløn og pension gradvist reduceres til godt 5½ pct. frem mod 2050.

**Mange lande har gennemført højere pensionsalder for mænd ...**

Den lange periode frem til ændringen i pensionsalderen i Danmark står i nogen grad i kontrast til udviklingen i andre lande. Gennem de seneste 10 år er der således gennemført stigninger i pensionsalderen i en række OECD-lande. Der er således otte ud af 30 OECD-lande, som har øget pensionsalderen for mænd mellem 1999 og 2010, mens Danmark som det eneste OECD-land har sænket pensionsalderen for mænd (fra 67 til 65 år). Frem mod 2020 vil fire af de lande, som har øget pensionsalderen i de seneste ti år, fortsætte denne stigning (Tjekkiet, Frankrig, Italien og Japan), mens yderligere tre lande, som ikke har ændret pensionsalderen, har annonceret ændringer mellem 2010 og 2020. Efter 2020 planlægger otte lande ligesom Danmark at øge pensionsalderen for mænd, jf. OECD (2011).

**... og endnu flere højere pensionsalder for kvinder**

Pensionsalderen for kvinder er lavere end for mænd i et stort antal OECD-lande (selvom kvindernes forventede levetid er længere end mænds). Denne forskel er indsnævret igennem det seneste tiår, hvor 11 ud af 30 OECD-lande har hævet pensionsalderen for kvinder, mens kun Danmark (og Tyrkiet) har nedsat pensionsalderen for kvinder.<sup>2</sup> Syv af de 11 lande har annonceret, at pensionsalderen for kvinder forøges yderligere frem mod 2020, mens yderligere fire lande, som endnu ikke har ændret pensionsalderen, har annonceret en stigning frem mod 2020. Efter 2020 planlægger ni lande foruden Danmark at øge pensionsalderen for kvinder.

**Højere levealder i andre lande giver større behov for tilpasninger**

Denne udvikling skal dog ses i lyset af, at en betydelig del af landene har oplevet den høje vækst i restlevetiden for ældre gennem en længere periode end Danmark, og den forventede levetid for nutidens pensionister er derfor noget længere end for danske pensionister. Desuden var/er pensionsalderen i en række især sydeuropæiske lande meget lav i udgangspunktet.

2) Tyrkiet har fjernet den laveste pensionsalder, og den optjeningsbaserede pension reguleres herefter alene af optjeningskravet, hvilket har givet en effektiv reduktion i den laveste pensionsalder.

**Mulighed III:  
Reduceret  
efterlønsperiode**

Som et alternativ til at justere såvel den laveste efterløns- som folkepensionsalder, således at efterlønsperioden fastholdes på fem år for alle fremtidige generationer, har Danmark den principielle mulighed for at ændre sammensætningen af pensionssystemet ved at ændre på varigheden af efterlønsperioden. Ved at reducere efterlønsperioden gennem en højere efterlønsalder er det muligt at opnå en forbedret finansiering uden at forøge pensionsalderen for de grupper, der ikke er kvalificeret til at modtage efterløn, enten fordi de har for svag arbejdsmarkedstilknytning, eller fordi de frivilligt har afstået fra at bidrage til ordningen. Hvis man omvendt bevarer fem års efterløn, betyder kravet om en given forbedring af finansieringen, at den generelle pensionsalder må forøges hurtigere, end hvis efterlønsperioden reduceres.

### **II.3 Pensionsalderen i de offentlige pensions-systemer**

**Pensionsalder og  
ydelsesniveau er  
centrale parametre  
for velfærds-  
samfundet**

For et velfærdsamfund med et betydende her-og-nu finansieret offentligt pensionssystem er det en central prioritering, hvor høje pensioner der skal tilbydes, og fra hvilken alder den offentlige pension opnås. Herunder er det en særskilt problemstilling at fastlægge udviklingen i pensionsaldrerne, når restlevetiden for ældre vokser.

**Samme muligheder  
for fremtidige og  
nuværende  
generationer**

På grund af her-og-nu finansieringens karakter af social kontrakt mellem generationer er det naturligt at tage udgangspunkt i, at en generation i den erhvervsaktive alder ved sin pensionering skal tilbydes tilsvarende muligheder, som der stilles til rådighed for de nuværende ældre generationer, og som finansieres af de erhvervsaktives skattebetalinger. Med hensyn til pensionsniveauet er en mulig fortolkning af ens muligheder, at pensionerne skal følge med indkomstudviklingen, således som den danske satsregulering af pensionerne er udtryk for. Det er imidlertid ikke umiddelbart oplagt, hvad der præcis skal lægges i "tilsvarende muligheder" vedrørende den laveste pensionsalder. Umiddelbart kan man pege på tre kriterier, der alle kan falde indenfor begrebet:

- Samme forventede absolutte pensionsperiode fra den laveste offentlige pensionsalder
- Samme andel af livet fra laveste offentlige pensionsalder
- Samme andel af livet på arbejdsmarkedet frem til laveste offentlige pensionsalder

**Kriterier for en tidskonsistent pensionspolitik**

Uanset hvilket af de tre kriterier, der lægges til grund, tilsiger hensynet til “ens muligheder” for generationerne, at der fastlægges et langsigtet sigtepunkt for pensionsperioden, som er foreneligt med holdbare offentlige finanser. Hensynet til den generati-  
onsmæssige lighed peger herudover på, at justeringerne af pensionsaldrene knyttes så tæt som muligt til udviklingen i det relevante mål for levetiden. I det omfang de aktuelle pensionsal-  
dre afviger fra den langsigtede målsætning er det hensigtsmæs-  
sigt, at tilpasningen foretages over en kort årrække, således at generationsuligheden indskrænkes til et begrænset antal årgan-  
ge. Af hensyn til politikens tidskonsistens og troværdigheden af det langsigtede mål er det formålstjenligt, at tilpasningen fra det nuværende niveau til målsætningen gives så konkret en lovgivningsmæssig udformning som muligt.

**Velfærdsaftalen sigter mod en konstant pensionsperiode ...**

Formålet med velfærdsaftalen er at sikre grundlaget for, at de fremtidige pensioner i Danmark kan finansieres, hvis levetiden blandt ældre forsætter med at stige. Udgangspunktet i velfærds-  
aftalen er, at man på langt sigt vil tilstræbe at fremtidige genera-  
tioner af pensionister får en forventet pensionsperiode, som man havde omkring 1995, hvor stigningen i restlevetiden for ældre årgange satte ind. Velfærdsaftalen lever således op til princippet om at definere et langsigtet mål for pensionsperioden, som er gennemførligt med en holdbar finanspolitisk strategi.

**... men er for svag mht. tilpasningen mod målet**

Imidlertid har velfærdsaftalen nogle afgørende svagheder i den forudsatte tilpasning mod dette langsigtede mål. For det første er pensionsalderen gennem en periode ikke forøget, selvom leveti-  
den er steget til et niveau, som indebærer længere forventet pensionsperiode end det langsigtede mål. Da pensionsalderen ikke forøges for de generationer, der trækker sig tilbage i de kommende år, vil også disse opleve en offentligt støttet pensi-  
onsperiode ud over det langsigtede mål. Nuværende generatio-  
ner stilles derfor bedre end både fremtidige og fortidige genera-  
tioner.

**Markant forøgede krav til fremtidige folketingsflertal om at gennemføre stigninger i pensionsalderen**

Det giver problemer med tidskonsistensen i lovgivningen, idet den forudsætter, at fremtidige politikere vil gennemføre mere markante reduktioner i den forventede pensionsperiode, end nuværende politikere har været klar til at gennemføre for nuværende generationer. Desuden kommer hovedparten af tilpasningen mod den lavere langsigtede pensionsperiode ikke gennem konkrete vedtagne reguleringer, selvom den vedrører stigninger i levetiden, som har fundet sted. I stedet sker dette via en forudsat fremtidig indeksering, som skal bekræftes af fremtidige folketingsflertal. Resultatet er således, at fremtidige folketingsflertal forudsættes at foretage reguleringer af pensionsalderen, hvoraf betydelige dele skyldes stigninger i levetiden, som allerede har fundet sted fra 1995 til i dag. Fremtidige politikere skal således ikke alene gennemføre den type ændringer, som nuværende politikere har afstået fra, men det forudsættes tillige, at de gennemfører reguleringer, der kompenserer for de ændringer, som nuværende politikere ikke har gennemført. Alt i alt indebærer reglerne i velfærdsaftalen, at der stilles andre krav til fremtidige folketingsflertals villighed til at gennemføre stigninger i de offentlige pensionsalder end nuværende folketingsflertal har leveret. Det bidrager til at skabe et troværdighedsproblem for velfærdsaftalens regler for den fremtidige regulering og dermed for den langsigtede finansiering af pensionerne.

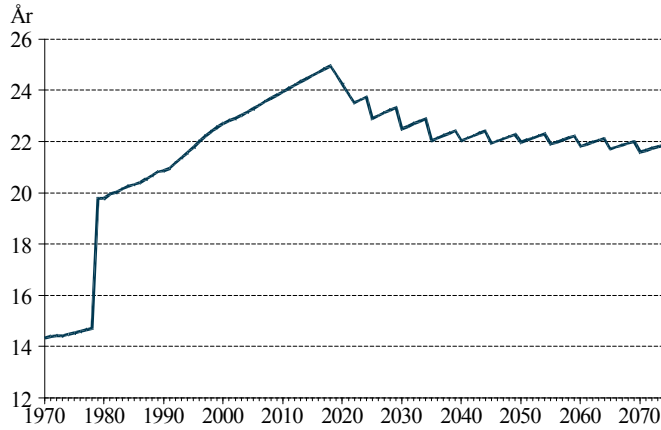
**Velfærdsaftalen tildeler længere pensionsperiode til årgangene født mellem 1940 og 1969 end alle andre**

Den seneste befolkningsfremskrivning indebærer, at de generationer, som trækker sig tilbage på efterløn fra omkring 2035 (dvs. personer, som er født efter 1970), kan forvente en pensionsperiode på ca. 22 år, jf. boks II.1. Den generation, som trak sig tilbage på efterløn i 1995 (fødselsårgang 1935), havde en forventet pensionsperiode på ca. 21 år. Det bemærkelsesværdige er imidlertid, at alle generationer, som har trukket sig tilbage eller vil trække sig tilbage i perioden 2000 til 2035 (generationerne født fra 1940 til 1969), har en væsentligt længere forventet offentligt støttet pensionsperiode end alle andre generationer både i fortiden og i fremtiden. Generation 1958, der trækker sig tilbage i 2018, har den længste forventede pensionsperiode, som er ca. 3 år længere end de generationer, der er 20 år yngre, jf. figur II.2. Målt på den forventede pensionsperiode er der derfor en ganske betydelig tendens til, at de generationer, som trækker



sig tilbage i disse år, stilles bedre end fremtidige og tidligere generationer med hensyn til pensionsperiode.

**Figur II.2** Forventet pensionsperiode fra laveste offentlige pensions- eller efterlønsalder iflg. vel-færdsaftalen



Anm.: Den forventede pensionsperiode er konstrueret ved anvendelse af den enkelte generations aldersbetingede dødeligheder, jf. boks II.1.

Kilde: DREAMs befolkningsfremskrivning og egne beregninger.

**Andel af livet som tilbagetrukket kan også være et mål**

Som alternativ til en fast pensionsperiode kan en konstant andel af livet som tilbagetrukket betragtes som det relevante målepunkt for den sociale kontrakt. Sammenhængen mellem væksten i levetiden og andelen af livet som tilbagetrukket er ikke entydig for en given pensionsalder. Hvis middellevetiden primært vokser som følge af, at dødeligheden falder i perioden frem til pensionsalderen, vil den forventede andel af livet som tilbagetrukket falde for en given pensionsalder. Frem til de markant højere stigninger i restlevetiden for ældre fra 1995 var der en tendens til, at levetidsstigninger i høj grad skyldtes lavere dødelighed frem til pensionsalderen. Efter 1995 er tendensen vendt, og levetidsstigninger skyldes primært stigninger i restlevetiden for ældre. I denne situation fører stigende levetid til højere andel af livet på pension, hvis pensionsalderen er uændret.

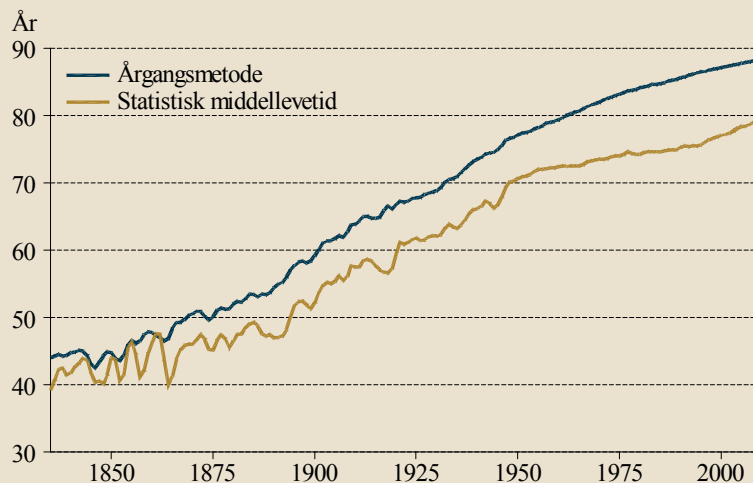
### Boks II.1 Beregninger af forventet pensionsperiode fra laveste offentlige pensionsalder

Den forventede pensionsperiode for en given person afhænger af, hvordan risikoen for at dø udvikler sig for den pågældende person. Denne risiko afhænger både af personens alder, (og køn) og af i hvilket år, denne måles.

I dette afsnit anvendes en metode (årgangsmetoden), hvor man betragter dødeligheden for den enkelte fødselsårgang (kohorte). Betragt f.eks. generationen født i 1930. Når den forventede middellevetid for denne generation skal beregnes, anvendes de aldersbetingede dødeligheder, som denne generation har oplevet og forventes at ville opleve. Det er således f.eks. spædbørnsdødeligheden i 1930, dødeligheden blandt 5-årige i 1935, dødeligheden blandt de 60-årige i 1990 og den forventede dødelighed blandt de 90-årige i 2020, der anvendes til at beregne middellevetid og restlevetid ved en given alder for denne generation.

Alternativet er at anvende den statistiske middellevetid (statistiske restlevetid). Denne metode baseres på de aldersbetingede dødeligheder i et givet år. Middellevetiden for en person født i 1930 findes ved at anvende de aldersbetingede dødeligheder i 1930 for alle aldre. Det svarer til at antage, at alle aldersbetingede dødeligheder er konstante i den relevante periode efter 1930. Da dødelighederne falder over tid, fører denne metode til, at restlevetiden for de enkelte aldersgrupper bliver lavere end ved årgangsmetoden, jf. figur A.

Figur A Middellevetid for forskellige fødselsårgange



Kilde: Egne beregninger på basis af DREAMs befolkningsfremskrivning.

*Boks II.1 Beregninger af forventet pensionsperiode fra laveste offentlige pensionsalder, fortsat*

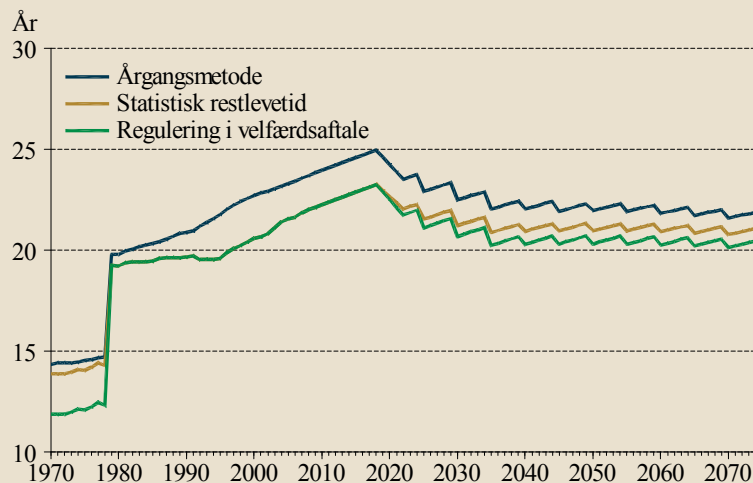
Velfærdsaftalen tager udgangspunkt i den statistiske middellevetid, og den langsigtede efterlønsalder beregnes ved at anvende den statistiske restlevetid for en 60-årig og fratække 19½ år.

Forskellen mellem den forventede pensionsperiode beregnet med udgangspunkt i den statistiske levetidsmetode og den regulering, som følger af reglerne i velfærdsaftalen, er, at førstnævnte tager højde for den forventede dødelighed fra 60 år og frem til pensionsalderen. Der er således følgende sammenhæng mellem de to begreber.

Forventet pensionsperiode ved pensionsalder = Forventet pensionsperiode ved 60 år – (pensionsalder - 60 år)\*overlevelsessandsynlighed fra 60 år til pensionsalder.

Da både pensions- og efterlønsalderen overstiger 60 år efter 2019, vil overlevelsessandsynligheden fra 60 år til pensionsalder blive mindre end en fra dette tidspunkt for efterlønsalderen, og den forventede pensionsperiode ved efterlønsalderen vil derfor overstige den værdi, der er beregnet ved 60 års alderen minus afstanden til pensionsalderen. Derfor vil den forventede pensionsperiode vurderet ved pensionsalderen også med beregningen baseret på den statistiske restlevetidsmetode overstige 19½ år selvom grænserne reguleres med den absolutte stigning i restlevetiden for en 60-årig, jf. figur B.

*Figur B Forventet pensionsperiode ved laveste offentlige pensionsalder*

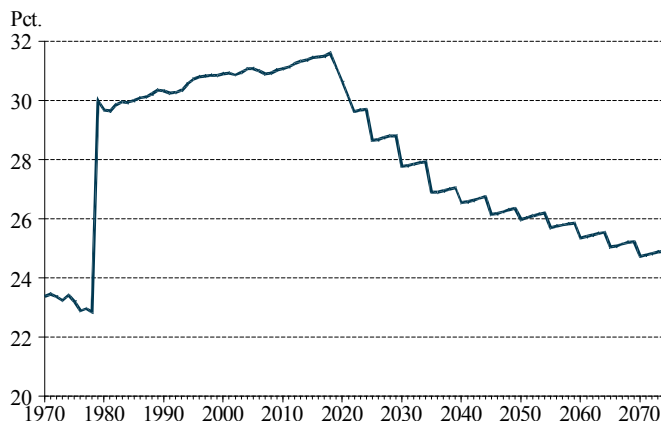


Kilde: Egne beregninger på basis af DREAMs befolkningsfremskrivning.

**Fremtidige generationer opnår en lavere andel af livet på pension ...**

Da velfærdsaftalen tager udgangspunkt i en konstant langsigtet pensionsperiode, betyder tendensen til, at levetiden primært vokser som følge af længere restlevetid for ældre, at pensionsalderen reguleres opad. Konsekvensen er, at den andel af livet, som fremtidige generationer kan forvente at opnå på offentligt støttet pension, er markant lavere end den andel, som nuværende og umiddelbart kommende grupper af pensionister kan forvente at opnå, jf. figur II.3.

**Figur II.3** Andel af livet på pension fra laveste offentlige pensionsalder



Anm.: Andelen er fundet for den årgang, som trækker sig tilbage i det pågældende år. Andelen er defineret som forventet restlevetid på tilbagetræknings tidspunktet delt med den forventede middelleve-tid for den pågældende årgang. Begge dele er beregnet ud fra årgangsmetoden, jf. boks II.1.

Kilde: DREAMs befolkningsfremskrivning og egne beregninger.

**... andelen falder fra 1/3 i 2018 til 1/4 på længere sigt**

Indførelsen af efterlønnen i 1979 betød, at personer i generationen fra 1919, som gik på efterløn som 60-årige i 1979, kunne forvente at få pensionsydelse i 30 pct. af deres forventede levetid. Frem mod generation 1958, som kan gå på efterløn i 2018, stiger denne andel, således at den udgør ca. 1/3 af livet for denne generation. Velfærdsaftalens regulering af pensionsalderen betyder, at den forventede andel af livet på pension gradvis falder tilbage til et niveau på omkring 1/4 for de generationer, som fødes i disse år. Konklusionen om,

at velfærdsaftalen stiller nuværende generationer væsentlig bedre end fremtidige generationer, bliver således bekræftet, hvis man til grund for den sociale kontrakt lægger, at andelen af livet på pension skal være konstant.

**Er det troværdigt, at fremtidige generationer reducerer pensionsperioden?**

Den robuste konklusion er således, at når velfærdsaftalen lægges til grund, forudsættes det, at pensionsalderen i fremtiden justeres mere, end stigninger i levealderen kan retfærdiggøre, hvis der tages udgangspunkt i den nuværende pensionsalder. Fraværet af ændringer i pensionsalderen på kortere sigt sætter derfor spørgsmålstegn ved troværdigheden af den udvikling i pensionsalderen, som lægges til grund, når udviklingen i de offentlige finanser vurderes, jf. kapitel III.

### **Risikoscenario**

**Konstant andel af livet på arbejdsmarkedet ...**

Troværdighedsproblemet giver anledning til, at den forudsatte fremtidige stigning i pensionsaldrene i fremskrivningen, hvor velfærdsaftalen lægges til grund, risikerer ikke at blive realiseret. I dette afsnit vurderes et alternativt forløb, hvor pensionsalderen bestemmes som den alder, der sikrer, at fremtidige generationer anvender samme andel af livet på arbejdsmarkedet som nuværende generationer. De fremtidige generationer antages med andre ord at anvende samme andel af deres liv til at opfylde finansieringsdelen af den sociale kontrakt som nuværende generationer. Risikoscenariet indebærer således, at fremtidige politikere foretager samme afvejning som nutidens, og det har derfor ikke velfærdsaftalens element af tidsinkonsistens.

**... har konsekvenser for den fremtidige pensionsalder**

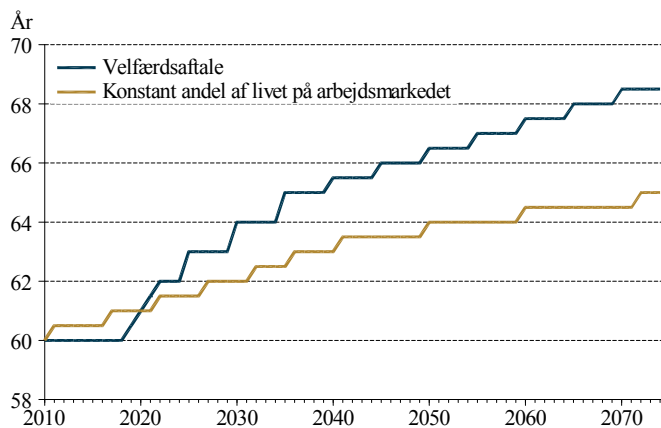
Risikoscenariet defineres derfor ved, at efterløns- og folkepensionsalderen udvikler sig således, at andelen af livet på arbejdsmarkedet er konstant og på samme niveau som i 2010. Der er i beregningen – på stiliseret vis – søgt at tage højde for, at fremtidige generationer forventes at blive mere uddannede, og derfor anvender en større andel af deres liv på uddannelse, inden de starter på arbejdsmarkedet. Alt andet lige trækker dette i retning af, at fremtidige generationer skal have en højere pensionsalder for at fastholde en konstant andel af livet på arbejdsmarkedet. Hertil kommer, at stigninger i den forventede levetid også i dette scenario forøger pensionsalderen, men i lidt mindre omfang end

når velfærdsaftalens antagelse om konstant pensionsperiode lægges til grund.

**Pensionsalderen reguleres med fire år mindre frem mod 2070 i risikoscenariet**

Med forudsætningerne i risikoscenariet bliver den forventede stigning i efterlønsalderen kun omkring halvt så stor, som hvis velfærdsaftalens antagelser lægges til grund. Med velfærdsaftalens antagelser forventes efterlønsalderen at stige med 8½ år frem mod 2070, mens antagelsen om konstant andel af livet på arbejdsmarkedet indebærer en stigning på 4½ år. Der er således en forskel i efterlønsalderen på 3½-4 år i årene omkring 2070, jf. figur II.4. Yderligere betyder antagelsen om konstant andel af livet på arbejdsmarkedet, at efterlønsalderen reguleres op med et helt år, inden velfærdsaftalens regulering i 2019 træder i kraft. Frem mod 2018 vil denne reguleringsmekanisme derfor sænke den forventede pensionsperiode. Det illustrerer yderligere det forhold, at den eksisterende lovgivning tilgodeser de generationer, der trækker sig tilbage i disse år, på bekostning af fremtidige generationer.

Figur II.4 Efterlønsalder i hovedforløb og risikoscenario



Anm.: I beregningen af efterlønsalderen i forløbet med "konstant andel af livet på arbejdsmarkedet" er det lagt til grund, at pensionsalderen reguleres med ½ år ad gangen. Reguleringen sker, når levetiden er vokset tilstrækkeligt til, at perioden på arbejdsmarkedet kan hæves med ½ år, uden at den aktuelle andel overstiger 2010-andelen. Der er således reguleringer med andre mellemrum end fem år.

Kilde: DREAMs befolkningsfremskrivning, 2010 og egne beregninger.

**Forskellen  
illustrerer  
tidsinkonsistens i  
pensionspolitikken**

Den væsentligt langsommere regulering af pensionsalderen i risikoscenariet illustrerer størrelsesorden af det tidsinkonsistensproblem, som følger af de restriktive krav til den fremtidige pensionsperiode, som velfærdsaftalen er baseret på. Forskellen mellem de to forløb kan tages som udtryk for betydningen af denne tidsinkonsistens. I kapitel III anvendes forløbet med konstant andel af livet som et risikoscenario ved vurdering af holdbarheden og troværdigheden af den økonomiske politik.

## **II.4 Karakteristik af efterlønsmodtagerne frem til i dag**

**Tilbagetræknings-  
ordningerne før  
folkepension**

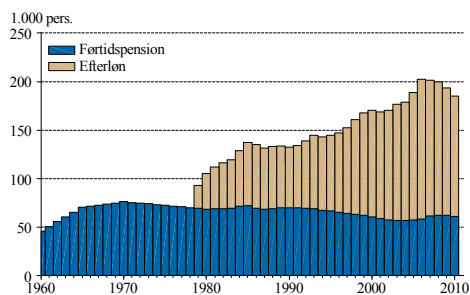
I dag har alle danskere som udgangspunkt mulighed for at trække sig tilbage på folkepension, når de fylder 65 år. Der eksisterer dog ordninger, som giver mulighed for helt eller delvist at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med offentlig støtte før folkepensionsalderen. Det drejer sig først og fremmest om efterløn og førtidspension.<sup>3</sup> Efterlønsordningen er for de 60-64-årige, mens førtidspension vedrører de 18-65-årige. Udover forskellige alderskrav, adskiller ordningerne sig grundlæggende ved, om de kræver visitation. Førtidspension er til personer, der på grund af varigt nedsat arbejdsevne ikke er i stand til at forsørge sig selv ved arbejde. Omvendt er efterlønsordningen en frivillig ordning, som ikke forudsætter, at ens helbred eller arbejdsevne er svækket. Retten til efterløn er derimod betinget af, at der er indbetalt a-kassekontingent og efterlønsbidrag i 30 år inden overgangen til efterløn.

- 3) I dag er det også muligt at trække sig tidligere tilbage fra arbejdsmarkedet via fleksydelse og delpension. Antallet af personer, som benytter sig af disse ordninger, er dog ganske beskedent, og delpensionsordningen er samtidigt under udfasning. Fra 1992 og frem til 2006 eksisterede også den såkaldte overgangsydelse, som gav forsikrede, langtidsledige 50-59-årige (de 50-54-årige først fra 1. januar 1994) mulighed for at trække sig frivilligt tilbage, og når de fyldte 60 år, overgik de til efterløn.

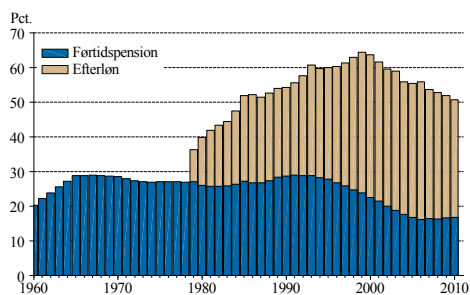
**Antallet på førtidige tilbagetrækningsordninger er steget støt**

Antallet af personer på førtidige tilbagetrækningsordninger er steget markant i de seneste 50 år. Alene blandt de 60-64-årige er antallet steget fra omkring 50.000 personer i 1960 til godt 200.000 personer i 2006, jf. figur II.5a. Siden 2006 er der dog sket et mindre fald, og i 2010 var antallet af førtidspensionister og efterlønsmodtagere i alderen 60-64 år godt 185.000. Det er især siden 1979, at der har været en kraftig stigning i antallet af tilbagetrukne i alderen 60-64 år, og det manifesterer sig stort set alene ved et stigende antal personer på efterløn. Siden 1999 har der dog samtidigt været en tendens til, at andelen af de 60-64-årige på førtidspension eller efterløn har været faldende, således at andelen af de 60-64-årige på en af disse ydelser er den samme i 2010 som i 1985, jf. figur II.5b. Stigningen i antallet helt frem til 2006 skyldes således, at der er blevet flere 60-64-årige.

*Figur II.5a Personer på førtidspension eller efterløn i alderen 60-64 år*



*Figur II.5b Andelen af 60-64-årige på førtidspension eller efterløn*



Anm.: Andelen af de 60-64-årige er opgjort primo det følgende år.

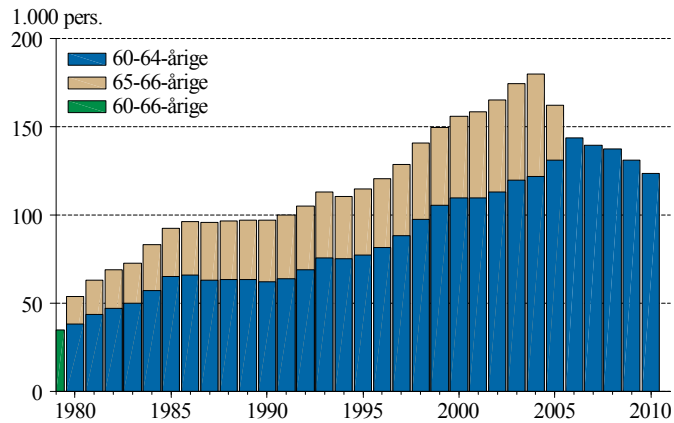
Kilde: Danmarks Statistik og ADAM's databank.



<b>Efterlønsordning skulle omfordele arbejdet</b>	Efterlønsordningen blev indført i 1979 og havde først og fremmest til formål at omfordele arbejdet ved at give ældre lønmodtagere mulighed for at trække sig tidligere tilbage fra arbejdsmarkedet og dermed bane vejen for, at unge arbejdsløse kunne komme i beskæftigelse. Desuden var det et ønske, at nedslidte arbejdstagere skulle have bedre mulighed for at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet.
<b>Ordningen er ikke målrettet de svageste i samfundet</b>	Ordningen var dengang rettet mod og forbeholdt 60-66-årige, som havde været medlem af en a-kasse i fem år ud af de seneste 10 år. Efterfølgende er kravet til længden af medlemskab af a-kasse blevet forøget i flere omgange, og i dag er anciennitetskravet for at opnå ret til efterløn 30 år med såvel a-kassekontingent som efterlønsbidrag. Da efterlønnen ikke er en visiteret ydelse, er det samtidig ikke et krav, at ens arbejdsevne er nedsat. Efterlønsordningen er således ikke direkte rettet mod personer med dårligt helbred eller sociale problemer. Den er derimod direkte målrettet personer med lang forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet.
<b>Antallet af efterlønsmodtagere har været stigende frem til 2004 ...</b>	Efterlønsordningen er populær, hvilket kan hænge sammen med, at gennemsnitsydelsen er dobbelt så høj som den gennemsnitlige folkepension. Allerede i 1979 overgik omkring 35.000 personer til efterløn, hvilket var mere end det dobbelte af, hvad der var ventet. <sup>4</sup> Frem til midten af 2000'erne har antallet af efterlønsmodtagere været støt stigende, og i 2004 toppede det med ca. 180.000 helårspersoner, jf. figur II.6. Væksten i antallet af efterlønsmodtagere var primært drevet af en stadigt voksende andel af hver årgang, der trak sig tilbage på efterløn, jf. figur II.7a. Det skyldtes dels en stigning i andelen af hver årgang, som var efterlønsberettigede, bl.a. fordi der var en større andel af kvinder på arbejdsmarkedet, dels en stigning i andelen af de efterlønsberettigede, der benyttede sig af ordningen.

4) I bemærkningerne til lovforslag nr. L.31, fremsat den 10. oktober 1978, blev antallet af efterlønsmodtagere anslået til at være 17.000 i 1979, 22.000 i 1980 og 27.000 i 1981.

Figur II.6 Antallet af efterlønsmodtagere, 1979-2010



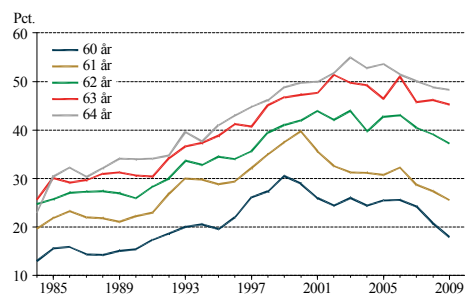
Anm.: I perioden 1984-2010 er efterlønsmodtagernes alder opgjort ultimo året, og i årene 1980-1983 er alderen opgjort på opgørelsestidspunktet i RAS. I 1979 er det ikke muligt at fordele efterlønsmodtagerne på alder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og ADAM's databank.

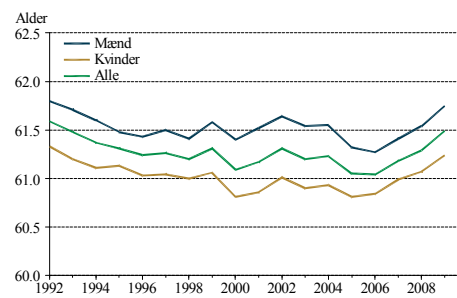
**... men er herefter faldet**

Siden 2004 er der imidlertid sket et fald i antallet af efterlønsmodtagere, og i 2010 var knap 124.000 personer på efterløn. Det skyldes for det første nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 år til 65 år i 2004, der indebærer, at efterlønsmodtagere nu overgår til folkepension, når de fylder 65 år. For det andet har flere efterlønsberettigede valgt at udskyde tilbagetrækningstidspunktet indtil typisk det 62. år, jf. figur II.7a og figur II.7b. Det hænger bl.a. sammen med den såkaldte to-årsregel, som har gjort det mere attraktivt at forblive i beskæftigelse frem for at gå på efterløn. Det har medført, at andelen af de 60-64-årige, der er på efterløn, er faldet siden begyndelsen af 2000'erne.

Figur II.7a Andel af årgang på efterløns



Figur II.7b Gennemsnitlig alder ved overgang til efterløns



Anm.: Andelen af en årgang på efterløns er opgjort primo det følgende år. Den gennemsnitlige alder ved overgang til efterløns er målt ved første overgang til efterløns.

Kilde: Egne beregninger på baggrund Danmarks Statistiks registerdata og DREAM-registret.

### Efterlønsreglerne er blevet ændret ved flere lejligheder

Den markante stigning i antallet af efterlønsmodtagere, siden ordningen blev indført, har i flere omgange resulteret i, at efterlønsreglerne er blevet ændret. Formålet har for det første været at begrænse adgangen til efterløns til personer med langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet ved gradvist at øge kravet til varigheden af medlemskabet af a-kasse og indbetaling af efterlønsbidraget. For det andet har ændringerne haft til hensigt at få efterlønsberettigede til at trække sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet. Det er sket dels ved at øge det økonomiske incitament til at udskyde overgangen til efterløns, dels ved at gøre det muligt at arbejde og samtidig modtage efterløns. Med velfærdsaftalen, der blev indgået i 2006, blev det aftalt at hæve den formelle aldersgrænse for efterløns fra 60 år til 62 år i perioden 2019-2022 og derefter som følge af indeksregleren yderligere hvert femte år fra 2025, hvis restlevetiden for 60-årige vokser. De væsentligste ændringer i efterlønsordningen er nærmere beskrevet i boks II.2.

*Boks II.2 De væsentligste ændringer i efterlønsordningen*

I 1979 blev efterlønsordningen indført for 60-66-årige, som havde været medlem af en a-kasse i fem år ud af de seneste 10 år. Efterlønsydelsen var på 100 pct. af den maksimale dagpengesats de første 2½ år. I de efterfølgende 2 år var ydelsen 82 pct., og efter 4½ år blev den yderligere reduceret til 70 pct. af den maksimale dagpengesats, svarende til en gradvis tilpasning mod niveauet for folkepension.

Siden ordningens indførelse er der løbende blevet gennemført ændringer af reglerne. Ændringerne har haft til formål, dels at begrænse adgangen til efterløn til personer med langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet, dels at øge tilskyndelsen til at udskyde overgangen til efterløn.

1980:

- A-kassekravet forøges til 10 år af de sidste 15 år før efterløn.

1987:

- 70 pct. satsen, der tidligere gjaldt de sidste 2½ år af efterlønsperioden, blev forhøjet til 82 pct., således at ydelsen udgjorde 82 pct. af den maksimale dagpengesats i de sidste 4½ år af efterlønsperioden.

1992:

- A-kassekravet forøges til 20 år af de sidste 25 år før efterløn.
- Indførelse af den såkaldte 63-årsregel, som indebærer, at efterlønsydelsen ligger på den maksimale dagpengesats i hele efterlønsperioden, hvis overgangen til efterløn udskydes til det 63. år.

1999:

- A-kassekravet forøges til 25 år af de sidste 30 år før efterløn.
- A-kassebidraget opdeles i en forsikrings- og en efterlønsbidragsdel, således at man kan vælge at være medlem af en a-kasse uden at betale efterlønsbidrag, men ikke omvendt.
- Der indføres et efterlønsbevis, som sikrer, at personer, der udskyder tilbagebetalingen, ikke mister efterlønsretten, selvom de ikke opfylder kravet om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Efterlønsbeviset udstedes med virkning fra den dato, hvor personer har ret til efterløn.
- Ydelsesprofilen ændres, således at ydelsen er på 91 pct. af dagpengesatsen i hele efterlønsperioden.

*Boks II.2 De væsentligste ændringer i efterlønsordningen, fortsat*

- Modregningen for opsparingsbaserede pensioner i efterlønsydelsen blev skærpet, således at der i de første to efterlønsår sker modregning uanset om de udbetales eller ej, og uanset hvilken form de antager. Hidtil havde kun arbejdsgiverfinansierede pensioner, der kom til løbende udbetaling, medført fradrag i efterlønnen.
- Indførelsen af den såkaldte to-årsregel, som giver personer, der venter med at gå på efterløn i mindst 2 år og samtidigt mindst arbejder, hvad der svarer til to årsværk efter modtagelsen af efterlønsbeviset, en række økonomiske fordele:
  - 1) Ydelse på 100 pct. af dagpengesatsen i stedet for 91 pct.
  - 2) Mulighed for at optjene skattefri præmie for hvert ekstra kvartal, man arbejder efter at have opfyldt to-årsreglen. For fuldtidsforsikrede udgør hver præmieportion 11.950 kr. (2011-niveau).
  - 3) Lempeligere pensionsmodregning i ydelsen, idet kun pensioner, der er oprettet i et ansættelsesforhold, og som kommer til løbende udbetaling i efterlønsperioden, fradrages i efterlønnen.
- Indførelse af bedre mulighed for at arbejde ved siden af efterlønnen (den såkaldte "fleksible efterløn").
- Nedsættelse af folkepensionsalderen fra 67 år til 65 år for personer født efter 30. juni 1939.

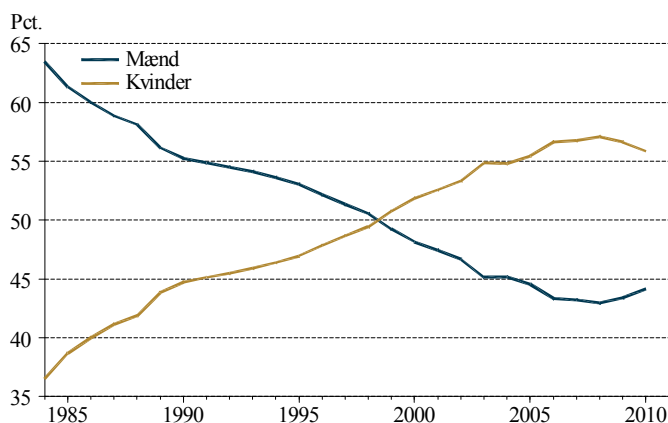
2006:

- Kravet for indbetaling af efterlønsbidrag hæves fra 25 år til 30 år.
- Indbetaling af efterlønsbidrag skal senest starte i det år, man fylder 30 år.
- Indførelse af fortrydelsesordning, som giver mulighed for at personer, der er trådt ud af, eller ikke har indbetalt til efterlønsordningen, kan tilmelde sig efterlønsordningen indtil 15 år før efterlønsalderen. Efterlønsudbetalingerne er mindre på fortrydelsesordningen end på den ordinære efterlønsordning.
- Lempelse af fradrag for arbejdsindkomst for efterlønsmodtagere med lav timeløn.
- Gradvis forøgelse af efterlønsalder fra 60 år til 62 år med et ½ år pr. år i perioden 2019-2022. Fem år senere hæves folkepensionsalderen tilsvarende, således at alle generationer fortsat har mulighed for op til fem års efterløn.

**I dag er der flest kvinder på efterløn**

I de første mange år af efterlønsordningens eksistens var flertallet af efterlønsmodtagerne mænd. Kvindernes andel af efterlønsmodtagerne er dog gradvist vokset, og fra og med 1999 er der flere kvinder end mænd på efterløn, jf. figur II.8. I 2010 var 56 pct. af efterlønsmodtagerne kvinder. Det skyldes for det første, at der er sket en markant stigning i antallet af kvinder, der hvert år har mulighed for og vælger at overgå til efterløn, og for det andet at kvinder i gennemsnit går på efterløn knap et halvt år tidligere end mænd, og kvinder er dermed på ordningen i længere tid.

Figur II.8 Efterlønsmodtagere fordelt på køn

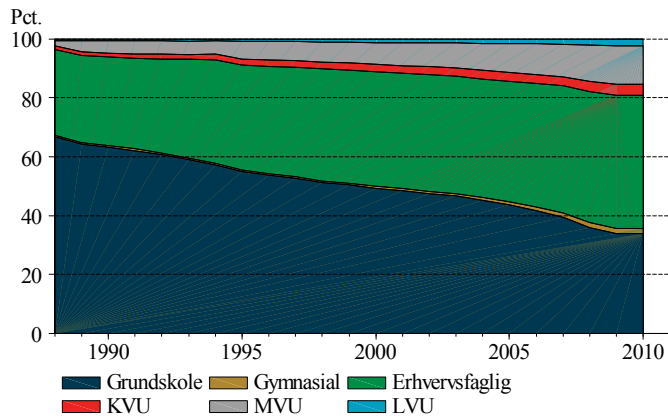


Kilde: ADAM's befolkningsdatabank og egne beregninger.

**Langt de fleste efterlønsmodtagere har i dag en uddannelse**

Siden slutningen af 1980'erne er der sket en markant ændring af efterlønsmodtagernes uddannelsesfordeling, jf. figur II.9. Fra at udgøre knap 2/3 af alle efterlønsmodtagere i 1988, er andelen af ufaglærte efterlønsmodtagere faldet kraftigt, og i dag udgør ufaglærte kun ca. 1/3 af alle efterlønsmodtagere. Samtidig er andelen af efterlønsmodtagere med både erhvervsfaglige og videregående uddannelser næsten fordoblet i den samme periode, og i dag har omtrent 2/3 af alle efterlønsmodtagere således en erhvervs-kompetencegivende uddannelse. Denne tendens ventes at fortsætte fremadrettet, jf. afsnit II.6.

Figur II.9 Efterlønsmodtagernes uddannelsesniveau



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM-registret.

### Efterlønnernes uddannelsesniveau er vokset mere end befolkningens

Ændringen i efterlønsmodtagernes uddannelsessammensætning afspejler ikke alene en generel stigning i uddannelsesniveautet blandt befolkningen i efterlønsalderen. Andelen af efterlønsmodtagerne med en videregående uddannelse er steget væsentligt mere end deres andel af befolkningen som helhed, jf. tabel II.3. Omvendt er andelen af efterlønsmodtagerne med en erhvervsfaglig uddannelse faldet i forhold til deres andel blandt hele befolkningen, mens andelen af ufaglærte efterlønsmodtagere har udviklet sig på nogenlunde samme måde som andelen blandt hele befolkningen. Dermed er efterlønsmodtagernes uddannelsesniveau vokset hurtigere end blandt hele befolkningen i samme aldersgruppe siden slutningen af 1980'erne. Det har samtidigt medført, at forskellen mellem uddannelsesfordelingen blandt efterlønsmodtagere og den samlede befolkning i efterlønsaldrene gradvist er blevet indsnævret over tid.

Tabel II.3 Uddannelsessammensætningen blandt efterlønsmodtagere og hele befolkningen

	Efterlønsmodtagere			Befolkningen i efterlønsaldrene		
	1988	2010	Ændring	1988	2010	Ændring
	-----	Pct. -----	-----	-----	Pct. -----	-----
Grundskole	66,8	34,0	-49,1	65,4	30,7	-53,0
Gymnasial	0,5	1,6	245,5	0,9	2,3	155,8
Erhvervsfaglig	29,2	45,3	55,1	23,7	41,3	74,0
KVU	1,3	3,8	185,8	1,9	4,5	134,1
MVU	1,7	13,0	658,4	5,6	15,2	170,8
LVU	0,5	2,4	351,6	2,5	6,0	143,3

Anm.: Efterlønsalderen var 60-66 år i 1988, mens den var 60-64 år i 2010.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM-registret.

## II.5 Efterlønsmodtagernes helbredstilstand

### Tilbagetrækning og helbred

Den enkeltes helbredstilstand kan forventes at påvirke sandsynligheden for, at vedkommende trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Først og fremmest kan et dårligt helbred gøre det vanskeligt eller direkte umuligt at varetage et arbejde. Samtidigt kan et dårligt helbred også give anledning til nedsat arbejdsevne og dermed også lavere økonomisk afkast af at arbejde. Endeligt vil et dårligt helbred normalt reducere den forventede levetid, og det trækker i retning af at øge tilskyndelsen til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, idet en persons formue da skal bruges over færre år.

### Efterlønneres helbred sammenlignes med andres

Efterlønsordningen havde oprindeligt til hensigt at give nedslidte arbejdstagere bedre mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, jf. afsnit II.4. Dog betyder ordningens grundlæggende indretning, at den ikke er direkte målrettet personer med dårligt helbred. I dette afsnit undersøges efterlønsmodtagernes helbredstilstand især med henblik på at vurdere, om efterlønsordningen benyttes særligt af personer med et svækket helbred. Konkret sammenlignes efterlønsmodtagerne med førtidspensionister, beskæftigede og hele befolkningen i samme aldersgruppe på



en række indikatorer for helbredstilstanden. Der anvendes følgende helbredsindikatorer: Forbruget af offentlige sundhedsydelser, modtagelse af sygedagpenge, antal leveår, dødelighed og selv vurderet helbred.

**Svært at sammenligne grupper**

Det er dog forbundet med en række vanskeligheder at sammenligne efterlønsmodtagernes helbred med andre grupper. Udover en række generelle problemer med at anvende indikatorer til at måle helbredstilstanden er der især to forhold, der på forhånd må forventes at skævvride sammenligningen af efterlønsmodtagernes helbred med førtidspensionister og beskæftigede. For det første ville en del af efterlønsmodtagerne alternativt overgå til førtidspension i løbet af efterlønsalderen, hvis adgangen til efterlønsordningen var helt eller delvist fjernet. Da man er interesseret i at måle helbredstilstanden for dem, som ville *miste* offentlig ydelse, vil målingen foretaget på hele gruppen af efterlønsmodtagere undervurdere helbredet for den relevante gruppe af efterlønsmodtagere. For det andet vil en del af de beskæftigede i efterlønsalderen, som pludseligt rammes af dårligt helbred, overgå til førtidspension. Det er ikke tilfældet for efterlønsmodtagere, og det trækker derfor i retning af at overvurdere beskæftigedes helbredstilstand i forhold til efterlønsmodtagere. Disse forhold giver således anledning til en skævhed i sammenligningen, der entydigt trækker i retning af at undervurdere efterlønsmodtagernes helbredstilstand i forhold til både beskæftigede og førtidspensionister. Det betyder, at den faktiske helbredsforstel mellem efterlønsmodtagere og beskæftigede i efterlønsalderen formentlig er mindre, end hvad nærværende analyse indikerer, mens den faktiske helbredsforstel mellem efterlønsmodtagere og førtidspensionister omvendt er større. Hvis andelen af efterlønsmodtagere, der alternativt ville overgå til førtidspension, er nogenlunde den samme som andelen af ikke-efterlønsmodtagere, der rent faktisk går på førtidspension, kunne måleskævheden potentielt overvindes ved at sammenligne efterlønsmodtagernes helbred med helbredstilstanden for hele befolkningen i efterlønsalderen (frem for med de beskæftigede). I de senere år er det dog kun ca. 2 pct. af de 60-64-årige, der overgår til førtidspension i alderen 60-64, mens det typisk vurderes, at ca. 10 pct. af efterlønsmodtagerne alternativt ville overgå til før-

tidspension, hvis de ikke havde haft adgang til efterløn.<sup>5</sup> Derfor vil efterlønsmodtagernes helbredstilstand tendentielt også undervurderes, når de sammenlignes med hele befolkningen i efterlønsaldrene.

**Gennemsnitsbetragtninger ikke tilstrækkelige**

Ved vurderingen af helbredstilstand i grupperne er det ikke tilstrækkeligt alene at betragte gennemsnittet af de forskellige helbredsindikatorer. Det skyldes, at en del af den gennemsnitlige helbredsfor­skel mellem grupperne kunne tænkes at afspejle væsentligt større helbredsfor­skelle især blandt de personer, der har det dårligste helbred inden for hver gruppe. Derfor undersøges også fordelingen af personer ved sammenligningen af forbruget af offentlige sundheds­sydelser og modtagelse af sygedagpenge.

**Helbredet måles før overgang til efterløn eller førtidspension**

Da overgangen til efterløn og førtidspension i sig selv kan tænkes at påvirke den enkeltes helbred, er det samtidig forbruget af offentlige sundheds­sydelser og modtagelse af sygedagpenge umiddelbart inden overgangen til efterløn eller førtidspension, der er de relevante helbreds­mål. Derfor måles forbruget af offentlige sundheds­sydelser og modtagelse af sygedagpenge i årene før overgangen til efterløn eller førtidspension.

**Der kontrolleres ikke for andre forskelle mellem grupperne**

Ved sammenligningen af gruppernes helbredstilstand er der ikke kontrolleret for socioøkonomiske forskelle mellem grupperne. Dermed kan evt. helbredsfor­skelle mellem grupperne i større eller mindre grad forklares ved, at grupperne er forskelligt sammensat med hensyn til køn, alder, uddannelse osv. Hvorvidt, der skal kontrolleres for socioøkonomiske karakteristika eller ej, afhænger grundlæggende af, hvad der ønskes undersøgt. Hvis man ønsker at under-

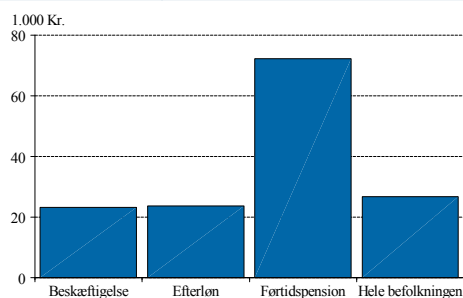
- 5) På baggrund af en analyse på individdata, der blev gennemført i Det Økonomiske Råd (2005) vurderedes det, at 11 pct. af efterlønsmodtagerne alternativt vil overgå til førtidspension, hvis efterlønsordningen ikke længere eksisterede. Denne andel må dog forventes at falde i takt med, at adgangskravene til fremtidige efterlønsmodtagere forøges, og det generelle uddannelsesniveau blandt efterlønsmodtagere stiger fremadrettet. En anden analyse skønner, at kun 6 pct. af efterlønsmodtagerne alternativt ville overgå til førtidspension, jf. Forsikring og Pension (2009).

søge, om der er systematiske helbredsforskelle mellem grupperne, skal der tages højde for forskelle i sammensætningen af grupperne. Hvis man som i nærværende analyse derimod blot ønsker at undersøge, om de, der benytter sig af efterlønsordningen, har et bedre eller dårligere helbred end de øvrige grupper, skal der ikke kontrolleres for andre faktorer. Nærværende analyser er dog også gennemført, hvor der korrigeres for forskelle i køns-, alders- og uddannelsessammensætningen mellem grupperne (ikke vist her), og en smule overraskende giver det anledning til stort set de samme resultater, som når der ikke korrigeres for disse forskelle mellem grupperne.

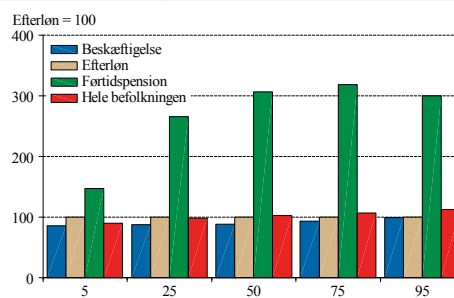
**Efterlønneres  
forbrug af  
sundhedsydelse er  
på niveau med  
beskæftigedes**

Blandt de 60-64-årige, der overgik til efterløn i 2008, var det gennemsnitlige forbrug af offentlige sundhedsydelser, da de var i alderen 57-59 år, på nogenlunde samme niveau som blandt beskæftigede og befolkningen som helhed i samme aldersgruppe, jf. figur II.10a. Der er samtidig heller ikke tendens til, at de efterlønsmodtagere, der har det største forbrug af sundhedsydelser, har et større forbrug end de beskæftigede, der har det største forbrug af sundhedsydelser, jf. figur II.10b. Til sammenligning er førtidspensionisternes gennemsnitlige forbrug af sundhedsydelser næsten fire gange større end efterlønsmodtagernes.

**Figur II.10a** Gennemsnitligt forbrug af offentlige sundhedsydelse i alderen 57-59 år blandt de 60-64-årige i 2008



**Figur II.10b** Fordelingen af forbruget af offentlige sundhedsydelse i alderen 57-59 år blandt de 60-64-årige i 2008, percentiler



Anm.: Forbruget af offentlige sundhedsydelse omfatter omkostninger ved indlæggelser og ambulante behandlinger på somatiske og psykiatriske hospitalsafdelinger, udgifter ved besøg hos læge, speciallæge og andre ambulante sygesikringsydelse samt offentlige medicintilskud. De betragtede personer var beskæftigede i 2008 eller overgik til førtidspension hhv. efterløn i 2008. Hele befolkningen omfatter alle 60-64-årige i 2008. For alle grupper gælder endvidere, at de hverken var efterlønsmodtagere eller førtidspensionister i 2007.

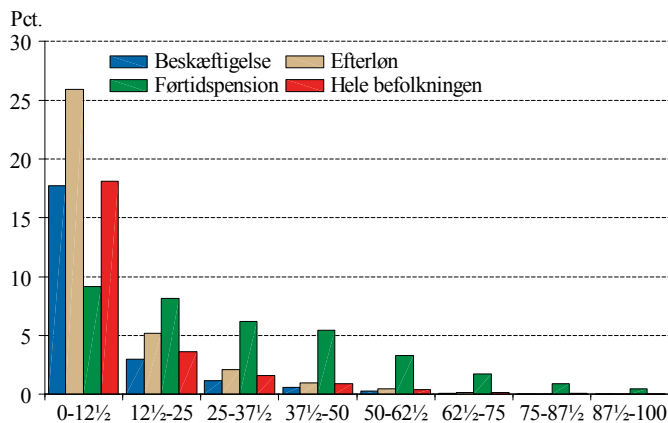
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM-registret.

**Flere efterlønnere modtager sygedagpenge og i længere tid end beskæftigede**

Knap 35 pct. af de nye efterlønsmodtagere i 2008 modtog sygedagpenge i løbet af alderen 57-59 år. Tilsvarende modtog kun 23 pct. af de beskæftigede og 25 pct. blandt hele befolkningen i alderen 60-64-år sygedagpenge, mens de var 57-59 år. Samtidigt er der en tendens til, at de efterlønsmodtagere, der modtog sygedagpenge, modtog sygedagpenge i lidt længere tid end de andre to grupper, jf. figur II.11.<sup>6</sup> Til sammenligning modtog 35 pct. af alle førtidspensionister i efterlønsalderen sygedagpenge i årene inden overgangen til førtidspension. Førtidspensionisterne modtog dog sygedagpenge i meget længere tid end alle de øvrige grupper.

6) Kjølner m.fl. (2005) finder ligeledes, at en lidt større andel af efterlønsmodtagere har længerevarende sygdom (mindst 6 måneder) end jævnaldrende, der fortsætter i beskæftigelse.

Figur II.11 Gennemsnitlig andel af året på sygedagpenge i alderen 57-59 år blandt de 60-64-årige i 2008



Anm.: De betragtede personer var beskæftigede i 2008 eller overgik til førtidspension hhv. efterløn i 2008. Hele befolkningen omfatter alle de 60-64-årige i 2008. For alle grupper gælder endvidere, at de hverken var efterlønsmodtagere eller førtidspensionister i 2007. Søjlerne summerer til 23 pct. for beskæftigede, 35 pct. for efterlønsmodtagere, 35 pct. for førtidspensionister og 25 pct. for befolkningen som helhed.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM-registret.

**Efterlønnere lever lidt kortere end beskæftigede, men markant længere end førtidspensionister**

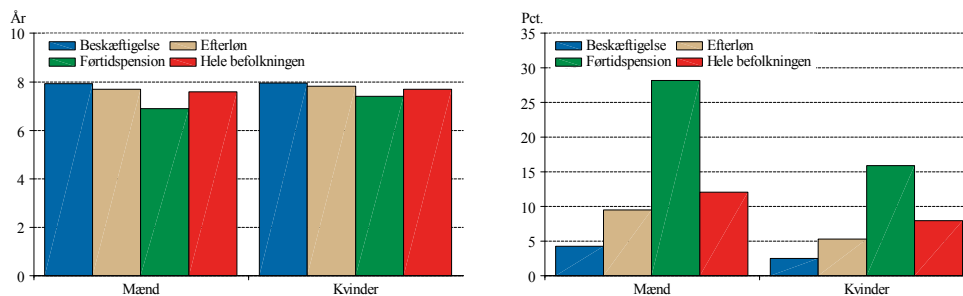
Andre og mere håndfaste indikatorer for efterlønsmodtagernes helbredstilstand er antal leveår og dødelighed. Efterlønsmodtagere har i gennemsnit et lidt lavere antal leveår i alderen 60-67 år end jævnaldrende, der fortsætter i beskæftigelse i alderen 60-64 år, jf. figur II.12a. Samtidigt er efterlønsmodtagernes gennemsnitlige dødshyppighed i alderen 60-67 år omkring dobbelt så høj som beskæftigedes, jf. figur II.12b. Det gælder både for mænd og kvinder. Det skyldes formentligt, at helbredet blandt nogle efterlønsmodtagere er så dårligt, at de ville have fået tilkendt førtidspension, hvis de ikke havde haft adgang til efterløn. Omvendt har efterlønsmodtagere en klart længere levetid (ca. 7 måneder) end førtidspensionister i alderen 60-67 år. Hertil kommer, at førtidspensionisters dødshyppighed i alderen 60-67 år er næsten tre gange større end efterlønsmodtageres. Sammenlignet med befolkningen som helhed har efterlønsmodtagere nogenlunde den samme gennemsnitlige levetid i alderen 60-67

år, mens efterlønsmodtagernes dødelighed i alderen 60-67 år faktisk er lidt lavere end blandt hele befolkningen.

**Andres vurdering af dødelighed og levetid**

Andre har også gennemført analyser af efterlønsmodtagernes dødelighed og levetid. Bl.a. har Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010) undersøgt dødeligheden og den forventede restlevetid blandt 60-85-årige i 2007/2008 opdelt på arbejdsmarkedsstatus som 60-årig. Resultatet er, at mænd, der går på efterløn som 60-årige, i gennemsnit har 2,2 år kortere forventet levetid end mænd, der fortsætter i beskæftigelse som 60-årige. Blandt kvinder er den tilsvarende forskel 1,3 år. Analysen finder samtidig, at den forventede restlevetid for efterlønsmodtagere er nogenlunde den samme som for befolkningen som helhed, men væsentligt højere end førtidspensionisters (5,4 år for mænd og 4,3 år for kvinder).

**Figur II.12a Antal leveår i alderen 60-67 år (maks. 8 år)**      **Figur II.12b Dødelighed i alderen 60-67 år**



Anm.: De betragtede personer omfatter 59-årige i 1999, der fortsatte i beskæftigelse i alderen 60-64 år eller overgik til førtidspension hhv. efterløn i alderen 60-64 år. Hele befolkningen omfatter alle 59-årige i 1999.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

**Efterlønnernes egen vurdering af helbred ...**

Efterlønsmodtagernes egen vurdering af deres helbred er også en væsentligt helbredsindikator. Her angiver ca. 16 pct. af efterlønsmodtagerne, at de har helbredsproblemer på grund af nedslidning fra tidligere eller nuværende arbejde, jf. Høgelund og Thomsen (2011). Tilsvarende angiver 45 pct. af førtidspensionisterne, knap 8 pct. af de beskæftigede og 17 pct. af hele befolkningen i efterlønsalderen, at de har problemer med helbredet på grund af nuværende eller tidligere arbejde. Det samme overordnede billede findes også i Sundhedsstyrelsens (2011) undersøgelse af efterlønsmodtagernes egen vurdering af deres helbred.

**... og årsag til at forlade arbejdsmarkedet**

Det Nationale Forskningscenter for Velfærd har i spørgeskemaundersøgelser foretaget i 1997, 2002 og 2007 ligeledes undersøgt årsagerne til, at efterlønsmodtagere forlader arbejdsmarkedet. Resultatet er, at 21 pct. af efterlønsmodtagerne angiver dårligt helbred som en af årsagerne til at forlade arbejdsmarkedet, mens det blandt førtidspensionister er mere end 90 pct., der angiver dårligt helbred som en af årsagerne. Omvendt finder Goul og Jensen (2011), at ca. 40 pct. af efterlønsmodtagerne forlod arbejdsmarkedet fordi "deres helbred var ved at være for dårligt til at arbejde".

**Efterlønnernes helbred er ikke dårligere end befolkningens som helhed**

Sammenligningen af de forskellige helbredsindikatorer viser, at efterlønsmodtagerne i gennemsnit har et lidt dårligere helbred end beskæftigede i samme aldersgruppe, men et væsentligt bedre helbred end førtidspensionister. Sammenligningen viser også, at efterlønsmodtagernes helbredstilstand er på niveau med eller måske endda lidt bedre end befolkningens som helhed. Overordnet tyder analysen således på, at personer med helbredsproblemer, der kan opfanges ved hjælp af de anvendte indikatorer, er repræsenteret i nogenlunde samme omfang blandt gruppen af efterlønsmodtagere som blandt hele befolkningen i efterlønsalderen. Dette giver en indikation af, at helbredstilstanden hos den del af efterlønsmodtagerne, som ikke alternativt ville have været på anden offentlig ydelse (primært førtidspension), er på niveau med helbredstilstanden hos de beskæftigede i samme aldersklasser.

## II.6 Efterlønsmodtagerne fremover

### **Fremskrivning af antal efterlønsmodtagere**

I dette afsnit præsenteres en fremskrivning af antallet af efterlønsmodtagere. Fremskrivningen er foretaget på baggrund af DREAMs seneste befolknings- og uddannelsesfremskrivning og er opdelt efter uddannelse, køn og efterlønsordningens fem alderstrin. Velfærdsaftalen og andre regelændringer beskrevet i boks II.3 lægges til grund for fremskrivningen.

### **Skift i fremskrivningsmetode**

Den seneste fremskrivning af antal efterlønsmodtagere, der bl.a. lå til grund for analyserne i De Økonomiske Råd (2010), var baseret på en forudsætning om, at den samme andel af de fremtidige generationer (fordelt på køn, alder og uddannelsesgruppe) ville benytte sig af efterlønsordningen som i fremskrivningens basisår. Denne fremskrivning tog således ikke højde for, at fremtidige generationer kunne have en anderledes tilbagetrækningsadfærd på efterløn end de nuværende generationer. Introduktionen af efterlønsbidraget i 1999 indebærer imidlertid, at personer, der er medlem af en a-kasse, også skal indbetale efterlønsbidrag i en given årrække for at opnå ret til efterløn. Baseret på en optælling af indbetalte efterlønsbidrag er det således allerede nu muligt at opgøre, hvor mange personer i årgangene før efterlønsalderen der potentielt har mulighed for at opfylde reglerne for efterfølgende at opnå adgang til efterløn. Nærværende fremskrivning tager udgangspunkt i en sådan optælling.<sup>7</sup> Endvidere tages der bl.a. også højde for, at nogle af dem, der indbetaler efterlønsbidrag og dermed er tilmeldt efterlønsordningen, træder ud af ordningen undervejs, samt at ikke alle dem, der er berettiget til efterløn, vælger at benytte sig af efterlønsordningen.

### **Efterlønnens optjeningskrav afhænger af fødselsår**

Reglerne for at opnå ret til efterløn er ganske komplicerede og afhænger af, hvornår man er født. Med velfærdsaftalen, der blev indgået i 2006, skal man med virkning fra 2008 som hovedregel indbetale efterlønsbidrag i 30 år, og den første indbetaling skal ske senest i det år, man fylder 30 år. De fødselsårgange, som er født før 1978, kan som udgangspunkt ikke nå at opfylde hovedreglen, og der er derfor indført en række overgangsregler, som sikrer lempeligere krav for disse årgange, jf. boks II.3.

7) AK-Samvirke (2011) har tidligere anvendt en tilsvarende metode til at opgøre antallet af efterlønsmodtagere fremadrettet.



*Boks II.3 Regler for at opnå efterlønsret*

Efterlønsordningen blev indført i 1979 som en rettighed for personer i alderen 60-66 år, der havde været medlem af en a-kasse i fem af de seneste ti år. I 1980 og 1992 blev adgangskriterierne strammet, således at varigheden af a-kassemedlemskabet blev forøget til 20 år ud af de seneste 25 år.

Med efterlønsreformen, der fik virkning fra 1. juli 1999, blev efterlønsordningen bidragspligtig, idet a-kassebidraget blev opdelt i en forsikringsdel og en efterlønsbidragsdel. Herefter kan man være medlem af en a-kasse uden at betale efterlønsbidrag, men ikke omvendt. Endvidere blev bidragsperioden forøget til 25 år ud af de seneste 30 år. Med en efterlønsalder på 60 år betød dette, at efterlønsbidragene senest skulle startes som 35-årig. Denne aldersgrænse danner fortsat udgangspunkt for de nuværende overgangsregler. 1999-reformen betød samtidigt, at efterlønsperioden blev forkortet til 5 år med virkning fra 1. juli 2004, fordi folkepensionsalderen blev nedsat til 65 år for personer født efter 30. juni 1939.

Velfærdsaftalen, der blev indgået i 2006, indebar en yderligere forlængelse af indbetalingsperioden fra 25 år til 30 år med virkning fra 2008. Samtidigt skal første indbetaling til efterlønsordningen ske senest, når man fylder 30 år med virkning for personer født i 1978. Endvidere betyder velfærdsaftalen, at efterlønsalderen forøges først fra 60 år til 62 år i perioden 2019-22 og derefter som følge af indekseringsreglen yderligere hvert 5. år fra 2025, hvis restlevetiden for 60-årige vokser. Kombinationen af kravet om 30 års indbetaling og kravet om første indbetaling som 30-årig betyder derfor, at man kan holde "pause" i indbetalingerne.

Årgangene tæt på efterlønsalderen har ikke kunnet nå at opfylde de voksende krav om forøget varighed af medlemskab af efterlønsordningen. Stramningerne af reglerne er derfor gennemført med henblik på fremtidige generationer, mens der er indført overgangsregler, som sikrer lempeligere krav til ældre generationer. Man kan derfor opdele de gældende regler for opnåelse af ret til efterløn i et hovedkrav og en række overgangsregler. For at opfylde hovedkravet kræves, at man opfylder kravene om 30 års indbetaling og første indbetaling som 30-årig.

*(fortsættes)*

*Boks II.3 Regler for at opnå efterlønsret, fortsat*

Overgangsreglerne for aldersgrupper, der var over 30 år i 2008, kan opdeles i følgende:

- 1) Personer født før 1. juli 1962 skal indbetale efterlønsbidrag uafbrudt frem til efterlønsalderen (som er sat op til 62 år for de yngste, der når efterlønsalderen i 2024). Disse årgange kan ikke opnå en samlet indbetalingsperiode på over 25 år, fordi de startede 1. juli 1999 med at indbetale.
- 2) Personer, der er født mellem 1. juli 1962 og 31. december 1975 (og således var over 30 år i 2006), skal indbetale efterlønsbidrag uafbrudt fra 1. januar 2008 og frem til efterlønsalderen. Hvis personerne har indbetalt efterlønsbidrag, inden de er fyldt 35 år og inden 1. januar 2008 (dvs. førtidigt efter reglerne i 1999-reformen), har de dog ret til bidragsfri perioder, der modsvarer antallet af disse indbetalinger.
- 3) Personer, der er født mellem 1. juli 1969 og 31. december 1975 vil normalt være på overgangsordningen i punkt 2), men på grund af indekseringsmekanismen i velfærdsaftalen kan personer i disse aldersgrupper også nå at opfylde hovedreglen om både 30 års indbetaling og indbetalinger senest som 30-årig (periodens starttidspunkt fastlægges ved, at 1. juli 1999 er første gang, der kan indbetales efterlønsbidrag). Personer, der opfylder hovedreglen, behøver ikke have uafbrudte indbetalinger.
- 4) Personer født i perioden fra 1. januar 1976 til december 1977 skal indbetale efterlønsbidrag, når de bliver 32 år (dvs. i 2008 eller 2009). De skal endvidere have 30 års indbetalinger, inden de kan opnå efterlønsret. Dvs. disse aldersgrupper har mulighed for mindst 2½ år "pause" i indbetalingerne.

**Markant fald i tilmeldingen til efterlønsordningen ...**

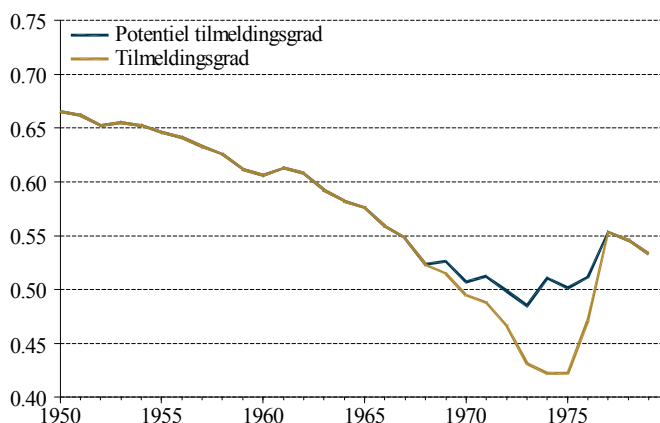
Med udgangspunkt i efterlønsreglerne kan man tælle, hvor mange i hver årgang som indbetaler efterlønsbidrag og dermed er tilmeldt efterlønsordningen. Der er en klar tendens til, at andelen af personer, som er tilmeldt efterlønsordningen i en årgang, er mindre, jo yngre årgangen er, og mens mere end 65 pct. af personerne født i begyndelsen af 1950'erne er tilmeldt ordningen, er mindre end 55 pct. tilmeldt blandt de personer, som er født i slutningen af 1970'erne, jf. figur II.13.

**... men flere kan potentielt nå at tilmelde sig**

Personer, der er født mellem 1. juli 1969 og 31. december 1977, vil som udgangspunkt være omfattet af overgangsordningen, men som følge af velfærdsaftalens indekseringsmekanisme kan de personer, som har indbetalt til efterlønsordningen senest som 30-årige, dog også nå at

opfyldte hovedreglen, selvom de ikke opfylder reglerne i overgangsordningen. Med andre ord kan denne gruppe fortsat nå at tilmelde sig efterlønsordningen ved at betale efterlønsbidrag og dermed blive berettiget til efterløn. I fremskrivningen medregnes disse personer som tilmeldte, jf. figur II.13. Fuld medregning må betragtes som et overkantskøn, mens ingen medregning omvendt vil undervurdere antallet. Det vil imidlertid kun have effekt på antallet af efterlønsmodtagere i perioden fra 2033, hvor årgang 1969 kan gå på efterløn som 64-årige, og til 2047, hvor årgang 1977 er på efterlønnens sidste år.

*Figur II.13 Den gennemsnitlige tilmeldingsgrad til efterlønsordningen fordelt på fødselsårsgange*



Anm.: Tilmeldingsgraden angiver, hvor stor en andel af hver årgang som fortsat har mulighed for at opnå adgang til efterløn, når der korrigeres for muligheden for bidragsfri perioder, pause i indbetalingerne og velfærdsaftalens indekseringsmekanisme. Tilmeldingsgraderne er opgjort i 2008 og 2009.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og Pensionsstyrelsen.

### **Frafald fra efterløns- ordningen ...**

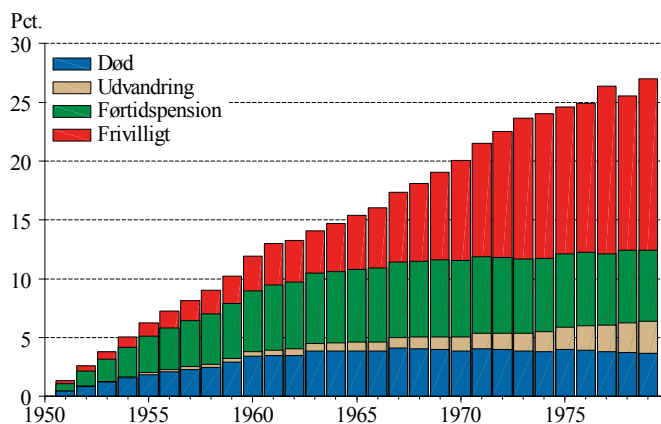
Nogle af de personer, som er tilmeldt efterlønsordningen, vil udtræde af ordningen undervejs. Det kan skyldes død og udvandring, men også at den enkelte forlader arbejdsmarkedet for at gå på førtidspension. Endelig er der også nogle, som af andre grunde ophører med at betale efterlønsbidrag uden at have bidragsfri perioder eller adgang til

pauser. Det er således nødvendigt at skønne over, hvor mange efterlønstilmeldte i hver årgang som udtræder af ordningen, inden de kan få et efterlønsbevis.

**... som følge af dødsfald, udvandring osv.**

I fremskrivningen indregnes frafald som følge af død og udvandring ved at anvende de døds- og udvandringssandsynligheder blandt efterlønstilmeldte fordelt på køn, uddannelse og alder, som ligger til grund for DREAMs seneste befolkningsfremskrivning. Det forudsættes således, at dødeligheden falder fremadrettet, mens udvandringen vil stige. Endvidere tages der højde for, at nogle af de, der genindvandrer til Danmark, fortsat har mulighed for at bevare efterlønsretten. Det akkumulerede frafald til førtidspension for hver årgang er beregnet under antagelse af, at den fremtidige aldersspecifikke overgang til førtidspension er konstant på tværs af fødselsårge blandt tilmeldte til efterløn. Endelig er det øvrige frafald beregnet som andelen af de efterlønstilmeldte i hvert alderstrin i 2002, der ophører med at betale efterlønsbidrag i de efterfølgende syv år, og som ikke er døde, udvandrede eller overgået til førtidspension. Det akkumulerede øvrige frafald for hver årgang er dernæst beregnet ved at antage, at det aldersspecifikke frafald er det samme på tværs af generationer. Resultaterne er, at ca. 27 pct. af de efterlønstilmeldte i årgang 1979 ventes at falde fra efterlønsordningen, inden de når efterlønsalderen, jf. figur II.14.

Figur II.14 Det gennemsnitlige frafald frem til efterlønsalderen fordelt på fødselsårangange



Anm.: Figuren angiver det akkumulerede frafald umiddelbart før den først mulige efterlønsalder for hver fødselsårangang. Ved beregningen af frafaldet tages der højde for, at efterlønsalderen kan være forskellig på tværs af fødselsårangange.

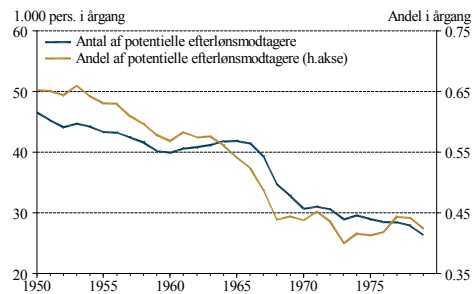
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og Pensionsstyrelsen.

### De potentielle efterlønsmodtagere

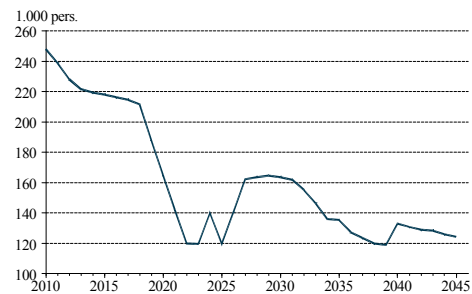
Ved at tage højde for frafaldet blandt de efterlønstilmeldte kan man opgøre, hvor mange personer der potentielt har mulighed for at gå på efterløn. Med undtagelse af de store generationer fra 1960'erne er der en klar tendens til, at antallet af potentielle efterlønsmodtagere er faldende over generationer, både fordi fremtidige generationer er mindre, og fordi andelen af tilmeldte til efterlønsordningen i en årgang er aftagende. Mens der i årgang 1950 er knap 46.000 personer, som har mulighed for at gå på efterløn, forventes der kun godt at være 28.000 personer i årgang 1979, jf. figur II.15a. Tilsvarende kan man opgøre, hvor mange efterlønsmodtagere som fremadrettet har mulighed for at være på efterløn i hvert kalenderår, når der tages højde for, at der som følge af velfærdsaftalen kan være et forskelligt antal årgange på efterløn i forskellige år. Det skyldes, at der i de år, hvor efterlønsalderen forøges, er færre samtidige årgange på efterløn. Denne effekt er særligt markant fra 2019 til 2025. I de kommende år er der udsigt til et markant fald i antallet af potentielle efterlønsmodtagere, og hvor der i

2010 var godt 248.000 potentielle efterlønsmodtagere, ventes antallet at falde til godt 118.000 personer i 2022, hvor der som følge af velfærdsaftalen kun er fire årgange på efterløn, jf. figur II.15b. I takt med at de store årgange fra 1960'erne får mulighed for at gå på efterløn, ventes antallet at stige til godt 164.000 personer i 2029, hvorefter det igen vil falde og frem mod 2045 ligge på mellem 120.000-140.000 personer.

Figur II.15a Potentielle efterlønsmodtagere i hver fødselsårgang



Figur II.15b Antallet af potentielle efterlønsmodtagere i hvert kalenderår



Anm.: Potentielle efterlønsmodtagere omfatter ikke personer, som er berettiget via fortrydelsesordningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM.

**Udnyttelsen af efterlønsordningen**

Ved fremskrivningen tages der højde for, at ikke alle personer, der er berettiget til efterløn, vælger at benytte sig af efterlønsordningen. I fremskrivningen tages udgangspunkt i de senest observerede udnyttelsesgrader fordelt på køn, alder og uddannelse. Fremadrettet må det dog forventes, at udnyttelsen vil udvikle sig anderledes end i dag, og det skyldes især effekten af følgende faktorer:

- Bortfald af det midlertidige skattnedslag for seniorer
- Øget selvfinansieringsgrad ved efterløn
- Stigende pensionsformuer
- Ændringer i den forventede pensionsperiode

I fremskrivningen korrigeres udnyttelsesgraderne derfor for den anslåede effekt af disse faktorer. Nedenfor gennemgås hver af disse faktorer nærmere, herunder hvordan effekten af hver enkelt faktor er indregnet i fremskrivningen.

**Det midlertidige skattnedslag for seniorer**

For personer født i perioden 1946-1952, som har været i fuld-tidsbeskæftigelse fra 60 års alderen og frem til folkepensionsalderen og har haft et indkomstgrundlag på under 550.000 kr. (2008-niveau) i gennemsnit for de tre år, hvor de fyldte 57-59 år, er der indført et skattnedslag, som maksimalt kan andrage 100.000 kr. (2008-niveau). Det giver disse årgange en øget tilskyndelse til at blive længere på arbejdsmarkedet frem for at gå på efterløn. Da ordningen planlægges afviklet for personer født efter 1952, må man derfor forvente, at udnyttelsesgraden gradvist øges i takt med, at skattnedslaget udfases. I perioden 2010-2012, hvor fem årgange er omfattet af ordningen og den dermed er fuldt indfaset, antages skattnedslaget at reducere udnyttelsesgraden med 2 pct.point. I perioden 2013-2016 sker der en gradvis udfasning af ordningen, og i 2017 er ordningen fuldt udfaset. I fremskrivningen forudsættes således, at udnyttelsesgraden gradvist hæves med i alt 2 pct.point i perioden 2013-2017, hvorefter den fastholdes på det nye niveau. Ændringerne er endvidere antaget at være jævnt fordelt over alle køns-, uddannelses- og aldersgrupper.

**Øget selvfinansiering**

Som led i først efterlønsreformen, der trådte i kraft 1. juli 1999, og senere velfærdsaftalen fra 2006 er der indført en væsentlig forlængelse af indbetalingsperioden til efterlønsordningen. Det medfører, at kommende generationer af mulige efterlønsmodta-

gere selv skal betale en større del af udgiften til efterløn (eller skattefri præmie) end de nuværende efterlønsmodtagere, og det må forventes at have to effekter.<sup>8</sup> På den ene side medfører det, at færre blandt de yngre generationer tilmelder sig efterlønsordningen end i de ældre generationer. Da der er en betydelig udgift til ordningen, må det forventes, at de, der tilmelder sig, i højere grad har tænkt sig at benytte ordningen (frem for at få skattefri præmie). Den fulde effekt af øget selvfinansiering af efterlønnen på udnyttelsen vil formentligt først slå igennem for de personer, som går på efterløn i 2032 (personer født i 1969), idet alle tidligere årgange før denne har fået rabat i form af færre indbetalingsår og dermed har en lavere selvfinansiering. I fremskrivningen antages derfor, at udnyttelsen af efterlønsordningen gradvist stiger med i alt 5 pct.point frem til og med 2032, hvorefter den fastholdes på det nye niveau.

### **Større pensionsformuer i fremtiden**

Da arbejdsmarkedspensionerne på LO/DA-området gradvist blev indført fra 1991 og først fra omkring 2010 har nået det nuværende niveau på 12 pct., vil fremtidige generationer af potentielle efterlønsmodtagere have en gradvist større opsparingsbaserede pensionsordninger, som modregnes ved tilbagetrækning i efterlønnens første to år, selv hvis de ikke udbetales. Man må derfor forvente, at en større del af de efterlønsberettigede fremadrettet vælger at udskyde tilbagetrækningen, især til efter efterlønnens første to år. På den anden side vil indkomst- og formueeffekten af øget pensionsformue trække i retning af tidligere tilbagetrækning, således at personer, som ikke ville have udnyttet efterlønnen med lavere formue, begynder at trække sig tidligere tilbage og udnytter de tre års efterløn, hvor der ikke er pensionsmodregning. I fremskrivningen forudsættes det derfor, at der frem til 2040 gradvist er flere, der vil gå på efterløn i efterlønnens tredje år, dels fordi flere udskyder tilbagetrækningstidspunktet fra efterlønnens første to år til efterlønnens tredje år, og dels fordi flere vælger at gå på efterløn i det hele taget som følge af øget formue. Samlet set giver det anledning til et fald i den gennemsnitlige udnyttelsesgrad på 1 pct.point i 2040. De bagvedliggende beregninger er beskrevet i boks II.4.

8) Reduktionen af skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag, som gennemføres i perioden 2012-2019, indebærer en yderligere stigning i selvfinansieringen af efterlønnen.



*Boks II.4 Effekten af voksende pensionsformuer*

Voksende pensionsformuer skønnes at reducere efterlønsudnyttelsen med omkring 1 pct. point. Det skyldes dels en øget udskydelse af tilbagetrækningstidspunktet fra efterlønnens første år til efterlønnens tredje år, hvor der ikke er pensionsmodregning i efterlønnen, dels at flere vælger at gå på efterløn i det hele taget som følge af øget pensionsformue.

Ændringerne i udnyttelsen af efterlønnen som følge af voksende pensionsopsparing er beregnet i to trin. Først ved en modellering af individuelle pensionsopsparing som de forventes at udvikle sig frem mod 2040. Dernæst en vægtning af tilbagetrækningsadfærden i 2008 med de forventede pensionsformuer.

**Fremtidige pensionsopsparinger**

Modelleringen af de fremtidige pensionsformuer er lavet på DREAMs model for sammensatte livsforløb. Modellen består af paneldata, der er koblet sammen til hele livsforløb. Modellen er af samme type som den, der blev anvendt af Velfærdskommissionen og i Finansministeriets livsforløbsberegninger.

De sammensatte livsforløb danner grundlag for en modellering af pensionsformuer, der er opdelt i arbejdsgiveradministrerede og privatadministrerede pensionsopsparinger samt ATP. Desuden skelnes mellem kapitalpension, ratepension og livrente.

Det antages, at 5 pct. af pensionsindbetalingerne anvendes til administration og 20 pct. anvendes til forsikring. Nominel rente, inflation og vækst antages til henholdsvis 5,6 pct., 1,75 pct. og 2 pct. Overlevelsessandsynligheder beregnes på baggrund af DREAMs seneste befolkningsprognose. Det antages endvidere, at pensionsindbetalingerne er foretaget med henblik på en pensionsalder ved 70 år og en efterlønsalder ved 65 år.

Pensionsindbetalinger antages at være som i perioden 2005 til 2007. Dog er pensionsindbetalingerne for LO/DA-området hævet med 11 pct., svarende til en generel forhøjelse af pensionsindbetalingerne fra 10.8 pct. til 12 pct. LO/DA-området er i analysen defineret som en række specifikke uddannelsesgrupper.

*(fortsættes)*

*Boks II.4 Effekten af voksende pensionsformuer, fortsat*

**Fremskrivning af tilbagetrækningsadfærden**

Tilbagetrækningsadfærden fremskrives ved at vægte registerdata for 2008, så fordelingen af pensionsformuer svarer til den forventede fremtidige fordeling. Vægtene laves ved hjælp af antalstabeller, både for de sammenkoblede paneldata og for registerdata i 2008.

De sammensatte livsforløb og registerdata for 2008 er kategoriseret efter pensionsformue, skattepligtig indkomst, uddannelse, alder og køn, hvor hver gruppe repræsenterer 25 personer eller flere i stikprøven.

**Forventet antal år på pension**

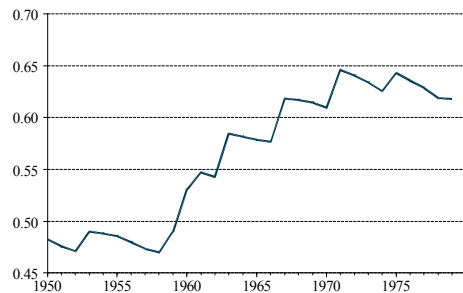
Den forventede periode på pension forventes at stige frem til 2018, fordi den forventede restlevetid for ældre stiger samtidigt med, at pensionsalderen ligger fast. Denne forøgelse af den forventede pensionsperiode må alt andet lige forventes at give anledning til, at flere ønsker at blive længere på arbejdsmarkedet på grund af bl.a. sund aldring. Dette trækker derfor i retning af en gradvist lavere udnyttelsesgrad af efterlønnen frem mod 2019. Fra 2019 og fremefter vender tendensen, fordi efterlønsalderen vokser væsentligt hurtigere end den forventede restlevetid i denne periode. Man må derfor forvente, at der kommer en tendens til gradvist stigende udnyttelse af efterlønnen. I fremskrivningen antages derfor, at udnyttelsen af efterlønnen udskydes med et kvart år, hver gang den forventede pensionsperiode stiger med 1 år, og omvendt, når den forventede pensionsperiode falder.

**Den anvendte udnyttelse i fremskrivningen**

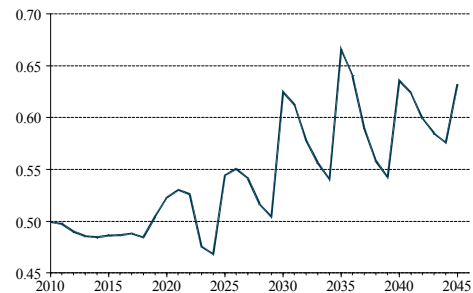
Fremskrivningen indebærer, at udnyttelsesgraderne falder en smule frem til 2018, jf. figur II.16a og figur II.16b. Det er et resultat af en række effekter, der trækker i hver sin retning. På den ene side trækker afviklingen af det midlertidige skatnedslag og den forøgede selvfinansiering i retning af en øget udnyttelsesgrad, mens voksende pensionsformuer og især udvidelsen af den forventede pensionsperiode på den anden side trækker udnyttelsesgraden nedad. Fra 2019 og frem ventes en markant stigning i udnyttelsesgraden. Det hænger sammen med den fortsatte stigning i selvfinansieringsgraden og reduktionen af den forventede pensionsperiode som følge af velfærdsaftalens forøgelse af efterlønsalderen, hvilket trækker udnyttelsesgraden væsent-

ligt opad. Effekten herfra modvirkes dog delvist af effekten fra voksende pensionsformuer og et stigende uddannelsesniveau i befolkningen.

Figur II.16a Den gennemsnitlige udnyttelsesgrad af efterlønnen fordelt på fødselsårgange



Figur II.16b Den gennemsnitlige udnyttelsesgrad af efterlønnen i hvert kalenderår



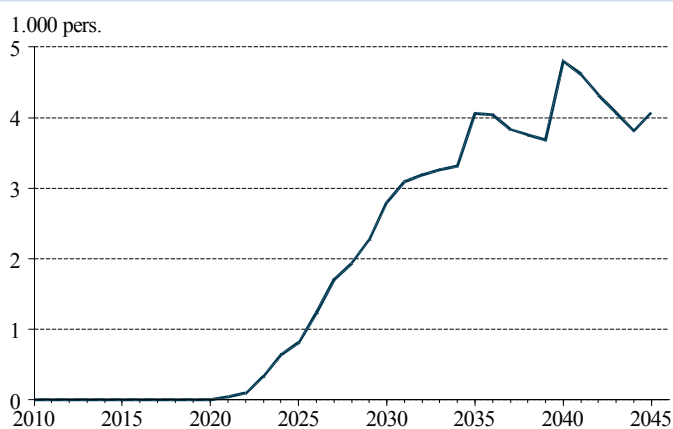
Anm.: Udnyttelsesgraden angiver, hvor stor en andel af de efterlønsberettigede, som rent faktisk benytter sig af efterlønsordningen. "Takkerne" i fremskrivningen hænger sammen med de løbende ændringer af efterløns- og folkepensionsalderen som følge af velfærdsaftalen og de deraf følgende ændringer i udnyttelsesgraden, fordi den forventede pensionsperiode ændrer sig.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM.

### Effekten af fortrydelsesordningen

Som en del af velfærdsaftalen blev der samtidigt indført en fortrydelsesordning, som går ud på at sikre lempeligere adgang til efterløn for a-kassemedlemmer, der er stoppet med at indbetale efterlønsbidrag før tid, eller i første omgang ikke har indbetalt til efterlønsordningen. Fortrydelsesordningen giver mulighed for, at personer, der har uafbrudt a-kassemedlemskab siden 1. januar 1997, kan tilmelde sig efterlønsordningen indtil 15 år før efterlønsalderen. For personer født 1. januar 1973 eller senere kræves dog uafbrudt a-kassemedlemskab siden det 24. år. På baggrund af en statistisk analyse antages for hver årgang i fremskrivningen, at 12 pct. af de ikke-efterlønstilmeldte, som kan nå at opfylde kravene i fortrydelsesordningen, er berettiget til efterløn gennem fortrydelsesordningen. Endvidere antages, at halvdelen af dem, som frivilligt træder ud af efterlønsordningen undervejs, efterfølgende benytter sig af fortrydelsesordningen. Det antages endelig, at de, der er efterlønsberettigede gennem fortrydelsesordningen, benytter sig af ordningen i samme omfang som de, der er tilmeldt via den ordinære ordning. Fortrydelsesordningen giver dermed anledning til en forøgelse af antallet af efterlønsmodtagere med omkring 4.000 personer hvert år fra 2035 og frem, jf. figur II.17.

Figur II.17 Antallet af personer, der benytter sig af fortrydelsesordningen

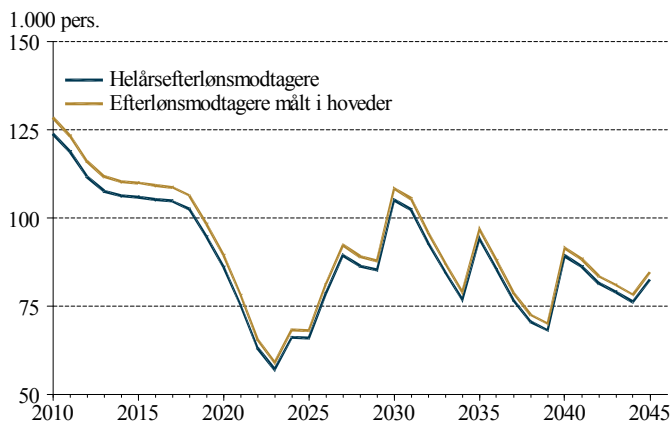


Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM.

### Antallet af efterlønnere falder fremover

Fremskrivningen viser, at der er udsigt til et væsentligt fald i antallet af efterlønsmodtagere fremadrettet, jf. figur II.18. Antallet af efterlønsmodtagere ventes at falde fra knap 124.000 personer i 2010 til godt 54.000 personer i 2023, hvor der som følge af velfærdsaftalens forøgelse af efterlønsalderen ikke er fem fulde årgange på efterløn samtidig. Frem til 2030 ventes antallet af efterlønsmodtagere at stige gradvist til 105.000 personer, hvilket bl.a. hænger sammen med, at de store generationer fra 1960'erne begynder at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Herefter er der udsigt til et fald i antallet af efterlønsmodtagere, og frem mod 2045 vil der således være mellem 70.000-95.000 personer på efterløn. Udviklingen i antallet af efterlønsmodtagere fremadrettet skyldes dels den demografiske udvikling, dels at andelen af befolkningen, der har indbetalt efterlønsbidrag og dermed er berettiget til efterløn, er faldet. I modsat retning trækker den ventede stigning i udnyttelsen af efterlønsordningen blandt de efterlønsberettigede.

Figur II.18 Antallet af efterlønsmodtagere

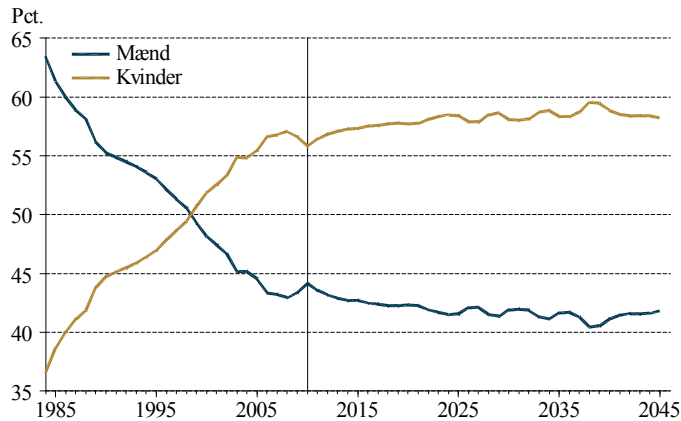


Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM.

**Kvinder fortsat i overtal**

Fremskrivningen viser endvidere, at der også fremadrettet vil være flest kvinder på efterløn, jf. figur II.19. Kvindernes andel af efterlønsmodtagerne vil vokse en smule fra 56 pct. i dag til 58 pct. i 2045.

Figur II.19 Efterlønsmodtagere fordelt på køn



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og DREAM.

**Færre ufaglærte og flere med videregående uddannelser på efterløn**

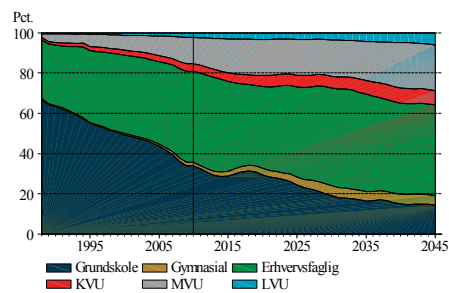
Fremskrivningen peger samtidigt på, at der i de kommende år er udsigt til, at efterlønsmodtagernes uddannelsesmæssige sammensætning vil ændre sig. I dag er ca. 35 pct. af efterlønsmodtagerne ufaglærte, men fremadrettet falder andelen gradvist, og i 2045 ventes der kun at være ca. 19 pct. af efterlønsmodtagerne, som er ufaglærte, jf. figur II.20a. Det skyldes først og fremmest, at der er en lavere andel af ufaglærte i de yngste årgange, og at færre af dem i dag betaler efterlønsbidrag end i de ældre generationer, jf. figur II.20b. Omvendt ventes andelen af efterlønsmodtagerne, som har en videregående uddannelse, at stige fra godt 19 pct. i dag til knap 36 pct. i 2045. Andelen af efterlønsmodtagerne, der er faglærte, ventes at være på nogenlunde samme niveau fremover.

**Relativt mange faglærte på efterløn**

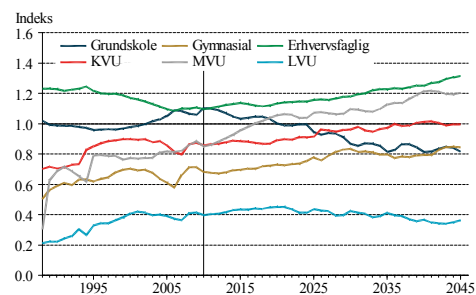
Denne udvikling indebærer samtidigt, at ufaglærte fremover er underrepræsenteret blandt efterlønsmodtagerne i forhold til deres andel af hele befolkningen i efterlønsaldrene, mens

personer med en videregående uddannelse ventes at være repræsenteret i nogenlunde samme omfang blandt efterlønsmodtagere som blandt befolkningen som helhed, jf. figur II.20b. Endelig ventes faglærte fortsat at være kraftigt og i stigende grad overrepræsenteret blandt efterlønsmodtagerne. Fra at være en ordning for ufaglærte ventes efterlønsordningen således at blive en ordning primært for personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Figur II.20a Efterlønsmodtagere fordelt på uddannelse



Figur II.20b Efterlønsmodtageres uddannelsesfordeling i forhold til hele befolkningen i efterlønsalderne



Anm.: Indekset angiver andelen af efterlønsmodtagerne i forhold til andelen af befolkningen i efterlønsalderen. Et indeks under en betyder, at uddannelsesgruppen er underrepræsenteret blandt efterlønsmodtagerne, mens et indeks over en omvendt betyder, at uddannelsesgruppen er overrepræsenteret blandt efterlønsmodtagerne.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

**Sammenligning  
med tidligere  
fremskrivning:  
færre på efterløn**

Sammenlignet med fremskrivningen af antallet af efterlønsmodtagere, der bl.a. lå til grund for analyserne i Dansk Økonomi, forår 2010, giver nærværende fremskrivning anledning til en nedjustering af antal efterlønsmodtagere. Nedjusteringen sker med det samme og udgør i langt de fleste år mellem 15.000 og 20.000 personer, jf. tabel II.4 og figur II.21. Mere end 2/3 af nedjusteringen skyldes skift i den anvendte fremskrivningsmetode. Som nævnt var den tidligere fremskrivning baseret på en forudsætning om, at den samme andel af de fremtidige generationer (fordelt på køn, alder og uddannelsesgruppe) ville benytte sig af efterlønsordningen som i fremskrivningens basisår. Den tog således hverken højde for, at en væsentligt lavere andel blandt de yngre generationer er tilmeldt efterlønsordningen, eller at udnyttelsen af efterlønsordningen formentligt ændrer sig i et fremadrettet perspektiv. Mere end 1/5 af nedjusteringen kan tilskrives, at nærværende fremskrivning er baseret på nyere tal for især antal efterlønsberettigede og udnyttelsesgraderne. Endelig kan kun en beskedent del af forskellen henføres til, at nærværende fremskrivning er baseret på nyere befolknings- og uddannelsesfremskrivninger.

*Tabel II.4 Dekomponering af forskel mellem nærværende og tidligere fremskrivning af antal efterlønsmodtagere*

	2015	2025	2035	2045
	----- Antal -----			
Forskel i antal efterlønsmodtagere	-20.597	-13.955	-19.972	-18.931
	----- Pct. af forskel -----			
Heraf:				
Nye data for tilmelding, udnyttelse og frafald	25,0	22,6	22,2	25,8
Ny befolkningsfremskrivning	-0,2	2,0	2,7	5,9
Ny fremskrivningsmetode	75,2	76,9	75,1	68,3

Kilde: DREAM og egne beregninger.



**Følsomheds-  
beregning af  
centrale  
forudsætninger**

Fremskrivningen af antallet af efterlønsmodtagere er forbundet med en betydelig usikkerhed, som først og fremmest knytter sig til de bagvedliggende forudsætninger vedrørende tilmeldingen til, frafaldet fra og udnyttelsen af efterlønsordningen. For at illustrere usikkerheden på fremskrivningen er der foretaget en række alternative fremskrivninger, som viser effekten på antallet af efterlønsmodtagere af at ændre på forudsætningerne. Hvis de personer i årgangene 1969-77, der potentielt kan nå at blive efterlønsberettigede, og som er fuldt medregnet i grundforløbet, ikke medregnes i fremskrivningen, giver det anledning til en midlertidig effekt på antallet af efterlønsmodtagere i perioden 2033-47. I 2045, hvor fem af årgangene er i efterlønsalderen, vil antallet af efterlønsmodtagere være knap 4.000 personer lavere end i grundforløbet. En stigning i frafaldet til efterlønsordningen med 0,2 pct.point i hvert år fra 30-årsalderen og frem til efterlønsalderen (svarer til, at ca. 6-7 pct. flere 30-årige efterlønstilmeldte vil falde fra efterlønsordningen, inden de når efterlønsalderen), vil på sigt medføre en reduktion af antallet af efterlønsmodtagere på knap 3.500 personer. Hvis frafaldet alternativt reduceres med 0,2 pct.point i hvert alderstrin, vil det omvendt give anledning til en tilsvarende stigning i antallet af efterlønsmodtagere. Fremskrivningsresultatet er således ikke særligt følsomt over for ændrede forudsætninger vedrørende frafaldet fra efterlønsordningen.

**Udnyttelsesgrader  
er centrale**

Skønnet over antallet af efterlønsmodtagere afhænger derimod i høj grad af valget af forudsætninger vedrørende udnyttelsesgraden af efterlønnen. Hvis de køns- og uddannelsesfordelte udnyttelsesgrader fastholdes på 2010-niveau, medfører det en reduktion af antallet af efterlønsmodtagere med omkring 20.000 personer på længere sigt. Den gennemsnitlige udnyttelsesgrad i dette scenario er omkring 15 pct.point lavere end i grundforløbet. Antages alternativt at den gennemsnitlige udnyttelsesgrad er 2 pct.point højere end i grundforløbet, vil det på sigt give anledning til, at antallet af efterlønsmodtagere stiger med omkring 2.500 personer.

Tabel II.5 Alternative antagelsers indvirkning på antallet af efterlønsmodtagere

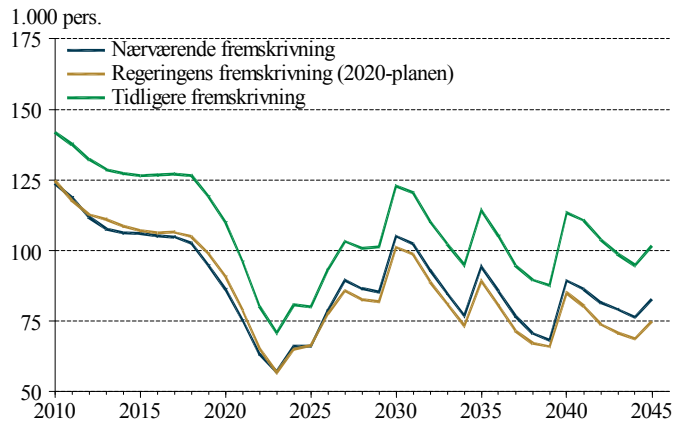
	2015	2025	2035	2045
	----- Antal -----			
Ingen medregning af personer, som potentielt fortsat kan nå at opfylde efterlønsregler	0	0	-736	-3.808
0,2 pct.pct. højere frafald i hvert alderstrin	-548	-1.410	-2.644	-3.461
0,2 pct.pct. lavere frafald i hvert alderstrin	551	1.439	2.750	3.660
Konstante køns- og uddannelsesfordelte udnyttelsesgrader	-518	-7.055	-19.722	-20.378
2 pct.point højere udnyttelsesgrader	4.364	2.387	2.699	2.402

Kilde: DREAM og egne beregninger.

### Sammenligning med regeringens fremskrivning

Nærværende fremskrivning kan sammenholdes med regeringens seneste fremskrivning af antal efterlønsmodtagere, som blev offentliggjort i april 2011 med *Reformpakken 2020*. Udviklingen i antallet af efterlønsmodtagere i de to fremskrivninger følger hinanden ganske tæt, og i langt de fleste år er forskellen i skønnene på mindre end 5.000 personer, jf. figur II.21. Regeringens fremskrivning baserer sig da også på nogenlunde den samme metodemæssige tilgang, som ligger til grund for nærværende fremskrivning. Der er dog alligevel en række forskelle med hensyn til flere af de konkrete antagelser, som anvendes i de to fremskrivninger. Det drejer sig først og fremmest om antagelserne vedrørende frafaldet fra og udnyttelsen af efterlønsordningen. I regeringens fremskrivning antages frafaldet at være noget lavere end i denne fremskrivning, og det skyldes primært, at regeringen ikke tager højde for frivilligt frafald fra efterlønsordningen. Det trækker isoleret set i retning af, at regeringen får flere efterlønsmodtagere end i denne fremskrivning. På den anden side antages i denne fremskrivning en noget højere udnyttelsesgrad af efterlønsordningen fremadrettet end i regeringens fremskrivning. Det trækker omvendt i retning af, at nærværende fremskrivning giver anledning til et højere antal efterlønsmodtagere end i regeringens fremskrivning. I mange tilfælde er det dog særdeles vanskeligt at fastslå, hvad den mest rimelige antagelse i fremskrivningen ville være. Man bør derfor heller ikke hæfte sig for meget ved mindre forskelle i vurderingen af antal efterlønsmodtagere på længere sigt.

Figur II.21 Antallet af efterlønsmodtagere



Anm.: Forskellen mellem den tidligere og den nærværende fremskrivning allerede i 2010 skyldes, at den tidligere fremskrivning tager udgangspunkt i data fra 2006.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata, DREAM og regeringens 2020-plan.

## II.7 Ændret pensionsalder

### Velfærdsaftalen fastlægger det langsigtede mål for pensionsalderen

Velfærdsaftalens regulering af pensionsaldrene er det helt afgørende element i den lovgivning, som skal sikre finansieringen af det danske offentlige pensionssystem i en situation med stigende levetid for den ældre del af befolkningen. Set i et internationalt perspektiv er velfærdsaftalen et udtryk for, at Danmark på et relativt tidligt tidspunkt har taget initiativ til at imødegå disse fremtidige udfordringer ved både at fastlægge et langsigtet mål for den forventede pensionsperiode og en mekanisme til at sikre, at målet opfyldes. Aftalen betyder imidlertid, at de laveste pensionsaldre ikke forøges før 2019, hvilket er 24 år efter, at den markante stigning i levetiden for ældre i Danmark satte ind. Velfærdsaftalen forudsætter derfor, at den laveste pensionsalder forøges væsentligt mere, end levetidsstigningen tilsiger i perioden fra 2019 til ca. 2050. Det indebærer, som påpeget i afsnit II.3, at der er et alvorligt troværdighedsproblem i pensionspolitikken. Herudover indebærer velfærdsaftalen en række økonomiske u hensigtsmæssigheder, som følger af, at pensionsaldrene ikke reguleres før 2019.

**Manglende regulering af pensionsalder i de kommende år**

Den lange periode fra 1995 til 2018 uden regulering af pensionsalderne er medvirkende til, at antallet af pensionister vokser markant frem mod 2040. Baggrunden er dels, at den enkelte pensionist i disse år har en længere forventet pensionsperiode end pensionister i andre generationer, og dels at det netop er nogle af danmarkshistoriens største fødselsårsgange, som trækker sig tilbage i de år, hvor efterløns- og pensionsalderen ikke reguleres. Det meget store antal pensionister (relativt til arbejdsstyrken) bidrager til, at de offentlige finanser i perioden frem mod 2040 gradvist forværres. Dermed kan der ses frem til en meget lang periode med stadigt stigende pres på de offentlige finanser og en deraf følgende risiko for vedvarende underskud.

**Reguleringen af pensionsalder risikerer at komme for sent**

Den anden side af den langsomme regulering af de offentlige pensionsalder er, at den forbedring af den offentlige økonomi, som følger af velfærdsaftalen, kommer meget sent. Det indebærer en risiko for, at forbedringen ikke får den størrelse, som forventes, og for at der i perioden op til forbedringen bliver opbygget en offentlig gæld, som risikerer at nå for højt et niveau, selv hvis velfærdsaftalen er tilstrækkelig til at sikre den finanspolitiske holdbarhed.

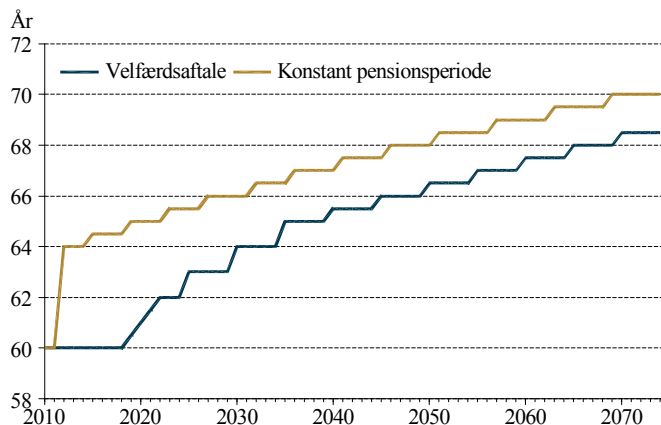
**Holdbare finanser og ens forventet pensionsperiode for kommende pensionister ...**

Disse problemstillinger er alle en konsekvens af, at reguleringen af den laveste offentlige pensionsalder i velfærdsaftalen ikke er afstemt med udviklingen i levetiden for den ældre del af befolkningen før omkring 2050. For at opnå et mål for størrelsen af disse generationsmæssige ubalancer er der konstrueret et benchmark, hvor reguleringen af den laveste pensionsalder, dvs. efterlønsalderen, gennemføres således, at der sikres en generationsmæssig balance, hvor alle generationer har samme forventede efterløns- og pensionsperiode, og hvor de forventede pensioner kan finansieres. Sidstnævnte sikres ved at fastlægge den laveste forventede pensionsalder således, at den forventede udvikling i de offentlige udgifter og indtægter indebærer, at finanspolitikken er holdbar. Forskellen mellem pensionsalderne i henholdsvis velfærdsaftalen og benchmarket er således dels udtryk for den generationsmæssige omfordeling, der følger af velfærdsaftalen, dels et udtryk for, at velfærdsaftalens sene regulering betyder, at den finanspolitiske holdbarhed ikke er sikret med velfærdsaftalen.

**... kræver en stigning i pensionsalderen på fire år fra 2012**

Benchmarket indebærer, at efterlønsalderen skal forøges til 64 år fra 2012 og yderligere til 64½ år inden 2018 (benchmarket antager hele tiden fem års efterlønsperiode). De generationer, der går på efterløn, inden velfærdsaftalens reguleringer af pensionsaldrene starter, får således op til 4½ år mere, end en fair generationsmæssig fordeling af pensionsperioderne kan finansiere. Omkring 2070 er forskellen reduceret til 1½ år, jf. figur II.22. Når der i hele forløbet frem til 2075 er højere pensionsalder med den generationsmæssigt fair metode, skyldes det, at forløbet med pensionsaldre fastlagt ved velfærdsaftalen ikke er tilstrækkeligt høje til at sikre holdbarhed, jf. kapitel III. Resultatet er således, at der er behov for at justere velfærdsaftalen både for at korrigere den generationsmæssige balance i de pensionsperioder, der følger af aftalen, og for at sikre den fremtidige finansiering af de offentlige udgifter, så den sociale generationskontrakt bliver troværdig.

*Figur II.22 Efterlønsalder ved velfærdsaftale og ved samme forventede efterløns- og pensionsperiode for alle*



Anm.: Det antages, at tilbagetrækningsaldrene fastholdes på det givne niveau, indtil de forøges med minimum et halvt år af gangen. Den konstante pensionsperiode er konstrueret således, at den sikrer finanspolitisk holdbarhed, mens forløbet med velfærdsaftalen er uholdbart

Kilde: Egne beregninger på DREAM

**Aftale om tilbagetrækningsreform danner udgangspunkt**

Med udgangspunkt i diskussionen af den fair generationsfordeling kontra velfærdsaftalen ses i dette afsnit på regeringens udspil til tilbagetrækningsreform, som beskrevet i *Reformpakken 2020*, men afsnittet fokuserer primært på den aftale om tilbagetrækningsreform, som blev indgået mellem regeringspartierne, Dansk Folkeparti og Det radikale Venstre den 13. maj 2011.

**Ikke alle dele af aftalen er medtaget**

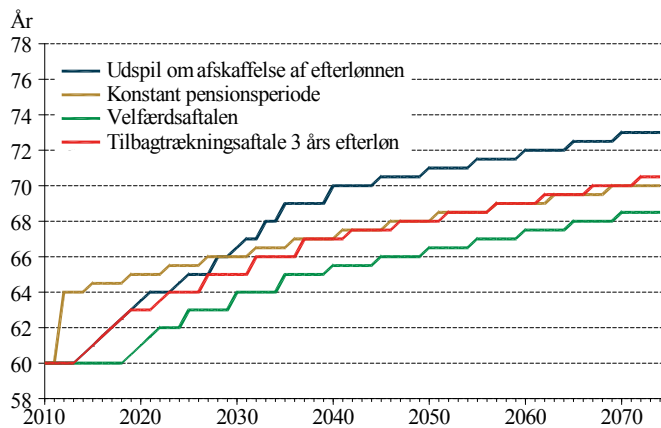
Det bemærkes, at det alene er de elementer i tilbagetrækningsaftalen, som berører efterløn og pensionsalder, der er inddraget i beregningerne. I aftalen indgår således både ændringer i reglerne for modregning af arbejdsindkomst i folkepensionens pensionstillæg og en ny seniorførtidspension. Effekten af disse ændringer er ikke inddraget i beregningerne. Specielt vedrørende seniorførtidspension er der grund til at tage forbehold, idet denne ordning potentielt kan give anledning til en mærkbar stigning i de offentlige udgifter. Indførelsen af nye typer af offentlige indkomstoverførselssystemer har historisk givet anledning til stigninger i udgifterne, som har ligget væsentligt over det niveau, som forventedes ved ordningens vedtagelse. Dette gælder både for efterlønsordningen, overgangsydelsen, arbejdsmarkedsorlovsordningerne og fleksydelsen.

**Udspil om afskaffelse af efterløn hæver pensionsalder på kort og langt sigt**

Regeringens udspil til tilbagetrækningsreform fra foråret 2011 indeholder for det første en fremrykning af reguleringen af pensionsalderne med fem år i forhold til velfærdsaftalen, således at efterlønsalderen forøges med et halvt år om året fra 2014 til 2017, og folkepensionsalderen hæves tilsvarende i perioden fra 2019 til 2022. For det andet foreslås efterlønnen gradvist udfaset ved, at efterlønsalderen forøges med virkning fra 2018. Udfasningen betyder, at efterlønnen helt bortfalder i 2034. Fra 2035 følges indekseringsreglen fra velfærdsaftalen med fem års forsinkelse, da efterlønnen er afskaffet. Derfor indebærer udspillet om afskaffelse af efterlønnen, at den tidligste offentlige pensionsalder efter 2035 bliver forøget med 4½ år i forhold til velfærdsaftalen, jf. figur II.23.<sup>9</sup>

9) Afskaffelsen af efterlønnen forhøjer den laveste pensionsalder med fem år, mens de fem års forsinkelse af reguleringen indebærer, at reguleringen kommer "en gang bagefter" da der gennemføres regulering hvert femte år. Med den aktuelle befolkningsfremskrivning forventes en stigning på et halvt år hvert femte år.

Figur II.23 Laveste offentlige efterløns- eller pensionsalder



Kilde: Egne beregninger.

**Tilbagetrækningsaftalen opnår samme effekt på kort sigt som regeringens udspil til fuld afskaffelse af efterlønnen**

Tilbagetrækningsaftalen indebærer, at efterlønsalderen forøges med et halvt år om året fra 2014 til 2017, samt at folkepensionsalderen hæves med et halvt år om året fra 2019 til 2022. Denne del af aftalen svarer således til første del af regeringens udspil. Dermed svarer folkepensionsalderens udvikling til regeringens udspil og indebærer, at stigningen fra 65 til 67 år kommer fem år tidligere end ifølge velfærdsaftalen. Indekseringen af pensionsalderen ud over de 67 år følger velfærdsaftalens stigninger. Fra 2028 er der således ikke ændringer i folkepensionsalderen i forhold til velfærdsaftalen. Efterlønsalderen hæves med et halvt år i 2018 og 2019 og igen i 2022 og 2023, hvilket betyder, at efterlønsperioden for de, der går på efterløn fra 2023, er tre år. Det betyder, at den laveste efterlønsalder på langt sigt typisk vil være omkring to år højere end i velfærdsaftalen, jf. figur II.23.

**Ændret efterlønsydelse og regler for modregning af opsøret pension ...**

Herudover ændrer tilbagetrækningsaftalen på efterlønsydelsen og modregningsreglerne for pensionsopsparing. Efterlønsydelsen øges således, at den udgør 100 pct. af dagpengenes maksimumsbeløb, uanset hvornår efterlønsretten udnyttes. Der indføres en skærpet modregning, som indebærer, at der sker modregning for pensionsformue, uanset hvornår efterlønsretten udnyttes. Reduktionen i efterlønnen forøges fra 60 pct. til 80 pct. af modregningsgrundlaget, og

det eksisterende bundfradrag på 13.800 kr. fjernes. Særreglen vedrørende modregning af pensionsydelse fra pensioner med løbende ydelse, der er oprettet som led i et ansættelsesforhold, fastholdes, men også for denne type pensionsordning øges modregningen, således at den effektive modregningsprocent bliver 64 mod tidligere 50.

**... er kun delvist medtaget i vurderingerne**

De to ændringer på henholdsvis ydelse og modregning virker modsatrettet for den enkelte efterlønsmodtager, og nettoeffekten afhænger af størrelsen af pensionsopsparingen. I de første år efter reformen er det forventningen, at stigningen i ydelsen vil dominere den forøgede modregning for de fleste efterlønsmodtagere, men gradvist vil den stigende pensionsformue for fremtidige efterlønsmodtagere føre til, at modregningseffekten vil dominere for de fleste modtagere. Det har ikke været muligt at indregne effekter af disse omlægninger af ydelsesstrukturen for de gennemsnitlige efterlønsydelser til beregningerne i dette kapitel.<sup>10</sup> Derimod lægges den forøgede modregning i alle tre efterlønsår til grund, når der skønnes over den fremtidige tilmelding til efterlønsordningen og udmeldelseeffekten blandt nuværende bidragsydere.

**Tilbageføringsaftalen giver bedre generationsmæssig balance**

Såvel regeringens udspil som tilbageføringsaftalen fremrykker de første stigninger i de laveste offentlige pensionsalder i forhold til velfærdsaftalen. Dette er en bevægelse i retning af et mere generationsmæssigt fair pensionssystem, idet det begrænser den ekstra forventede pensionsperiode for de generationer, som opnår offentlig pension i de nærmest kommende år. Endvidere er den laveste efterlønsalder som følger af tilbageføringsaftalen stort set sammenfaldende med laveste efterlønsalder ved den generationsmæssigt fair konstante pensionsperiode fra omkring 2038. Omkring 2020 er efterlønsalderen ifølge tilbageføringsaftalen to år lavere end i det forløb, der giver alle generationer samme forventede, offentligt støttede tilbageføringsperiode, jf. figur II.23.

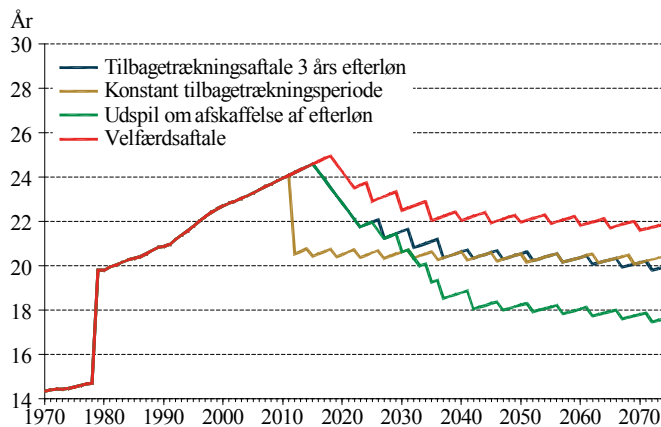
10) Tilbageføringsaftalen blev offentliggjort umiddelbart før deadline for nærværende afsnit.



**Aftalen giver stort set samme pensionsperiode som den pensionsprofil, der sikrer holdbarhed**

Tilbagetrækningsaftalen kommer således betydeligt tættere på en generationsmæssigt fair pensionsfordeling end velfærdsaftalen, jf. figur II.24. Samtidig er den også tættere på at sikre finansieringen af pensionerne, idet den finanspolitiske holdbarhed forbedres. For de, der går på efterløn, vil det dog fortsat gælde, at frem til omkring 2038 vil de generationer, som trækker sig tilbage, kunne se frem til en lavere forventet pensionsperiode end de generationer af pensionister, der trak sig tilbage tidligere. Faldet er dog mindre markant end med velfærdsaftalen, fordi reguleringen sker mere gradvist. For de, der går på folkepension uden at have benyttet efterlønsordningen, er den forventede pensionsperiode på tværs af pensionistgenerationerne yderligere udjævnet, fordi forkortelsen af efterlønsalderen indebærer, at stigningen i folkepensionsalderen kan blive lavere uden, at det forøger finansieringsbyrden ved de fremtidige pensions- og efterlønsudbetalinger.

Figur II.24 Forventet pensionsperiode fra laveste offentlige pensionsalder



Anm.: Den forventede pensionsperiode er beregnet efter årgangsmetoden, jf. boks II.1. Det antages, at tilbagetrækningsalder fastholdes på det givne niveau, indtil de forøges med minimum et halvt år ad gangen.

Kilde: Egne beregninger.

**Øget troværdighed i pensionspolitikken med tilbagetrækningsaftalen**

Tilbagetrækningsaftalen indebærer, at folketingsflertallet i højere grad end med velfærdsaftalen påtager sig at gennemføre konkrete reduktioner af den forventede pensionsperiode for generationer, der går på pension i de nærmest kommende år. Folketingsflertallet lægger således op til i løbet af relativt kort tid og gennem konkrete justeringer af pensionsalderne at bevæge den forventede efterløns- og pensionsperiode for nuværende generationer tæt på det niveau, som fremtidige folketingsflertal ifølge aftalen forventes at gennemføre for fremtidige generationer. Hermed lægger tilbagetrækningsaftalen op til en mere tidskonsistent pensionspolitik. Det betyder, at det troværdighedsproblem, som velfærdsaftalen lider under, bliver væsentligt reduceret. Med hensyn til troværdigheden af de fremtidige tilpasninger i pensionsalderne bidrager aftalen positivt ved at gøre en større del af den samlede tilpasning til eksplicit besluttede stigninger i pensionsalderne, frem for – som ved velfærdsaftalen – at udskyde reguleringen til en fremtidig overindeksering, som da skal bekræftes af kommende folketingsflertal.

**Makroøkonomiske konsekvenser af tilbagetrækningsaftalen**

**Offentlig pensionsalder bestemmer tilbagetrækning i Danmark**

Tilbagetrækningsaftalen forøger pensionsalder og efterlønsalder hurtigere end velfærdsaftalen på kort sigt. Derfor kan aftalen bidrage til at afhjælpe såvel problemet med store offentlige underskud frem mod 2040 som det langsigtede finansieringsproblem. I beregningen af de økonomiske konsekvenser af ændringerne af pensionsalderne er det lagt til grund, at de offentlige pensionsalder er normgivende for tilbagetrækningen i Danmark. Det antages således, at de årgange, som ikke tilbydes offentlig pension, som hovedregel udbyder deres arbejdskraft i den periode, hvor det efter reformen ikke er muligt at få pension eller efterløn. Dog tages der højde for, at der er en negativ aldersafhængighed i erhvervsdeltagelsen for de aldersgrupper, som ikke er berettiget til efterløn/pension. Det antages, at det trendmæssige fald i den aldersbetingede erhvervsfrekvens forlænges, når pensionsalderne forøges. Det betyder omvendt, at tendensen til at anvende behovsbestemte ordninger som førtidspension og sygedagpenge er voksende med alderen, således at en forøget pensionsalder delvist slår ud i øget anvendelse af andre overførselsindkomster, herunder

også ledighed. Det sidstnævnte skyldes primært, at den strukturelle ledighedsprocent antages uændret som følge af den senere tilbagetrækning, hvilket betyder, at en andel svarende til den strukturelle ledighedsprocent af de, der udbyder deres arbejdskraft, ikke opnår beskæftigelse. Antagelserne betyder samlet, at hvis der sker en fuld afskaffelse af efterlønnen, vil det betyde, at ca. 20 pct. af de, der efter reformen ikke er berettiget til efterløn, i stedet antages at modtage andre offentlige overførselsindkomster.

**Relativt færre på behovsbestemte ydelser, hvis efterlønnen ikke afskaffes helt**

Ved en delvis reduktion af efterlønnen fører den anvendte metode til, at afgangene til behovsbetingede ordninger bliver mere end proportionalt lavere. Det skyldes, at tendensen til at anvende behovsbetingede ordninger er voksende med alderen. Fastholdes f.eks. tre års efterløn som i tilbagetrækningsaftalen, betyder det, at kun de to yngste årgange af den nuværende ordnings efterlønsmodtagere er henvist til andre ordninger. Dermed bliver andelen af personer, som anvender de behovsbestemte ordninger som alternativ til efterlønnen, lavere, fordi de personer, der ikke får efterløn, i gennemsnit er yngre, end hvis efterlønnen var blevet helt afskaffet. Med en reduktion af efterlønsperioden til 3 år, er det således omkring 10 pct. af de, der ikke opnår efterløn, som i stedet antages at modtage andre offentlige overførselsindkomster.

**Måske øget tilbagetrækning for egne midler i fremtiden**

Der kan gøres en række bemærkninger til de anvendte forudsætninger. For det første er det ikke oplagt, at de offentlige pensionsaldrer vedbliver at være normgivende for tilbagetrækningen i samme grad, som det har været tilfældet indtil nu. Der er kun en meget begrænset del af befolkningen, som trækker sig tilbage for egne midler i Danmark, mens det i en række andre lande er en noget større andel. I takt med, at den tidligste offentlige pensionsalder stiger, må det forventes, at en større andel af befolkningen også i Danmark vil kunne trække sig tilbage for egne midler. Det skyldes, at andelen af livet på arbejdsmarkedet stiger relativt til pensionsalderen, når tidligste pensionsalder vokser med levetiden (eller hurtigere). Dette gør det alt andet lige lettere at finansiere en førtidig tilbagetrækning for egne midler. Isoleret trækker denne effekt således i retning af, at beregningerne tenderer at overvurdere de positive effekter på den offentlige økonomi af stigninger i den tidligste pensionsalder.

**Færre førtids-  
pensionister i en  
given alder, når  
levetiden stiger?**

For det andet er det imidlertid ikke nødvendigvis en realistisk antagelse at forlænge alderstrenden i tendensen til at anvende behovsbestemte offentlige ydelser før efterløns/pensionsalderen. I det omfang at stigningen i den tidligste pensionsalder afspejler en længere levetid og dermed en forøget sundhed på et givet alderstrin i livet, vil en realistisk antagelse afspejle denne stigende sundhed og således føre til, at aldersafhængigheden over tid vil blive mindre udtalt. Dette trækker isoleret i retning af, at andelen af personer, som overgår til en anden overførselsindkomst, er overvurderet i beregningerne, således at den positive beskæftigelseseffekt bliver undervurderet.

**Tilpasningen i  
beskæftigelsen kan  
foregå mere  
langsomt**

Et tredje punkt er hastigheden, hvormed det øgede arbejdsudbud, der følger af den forøgede pensionsalder, finder beskæftigelse. Dette svarer til en diskussion af tilpasningshastigheden af den faktiske ledighed til den strukturelle ledighed efter et arbejdsudbudsstød. Denne problemstilling diskuteres i kapitel III. I indeværende afsnit antages, at ledigheden hele tiden ligger på det strukturelle niveau, hvilket isoleret set i en fase overvurderer beskæftigelseseffekten af højere pensionsalder.

Med disse antagelser kan de økonomiske aktivitetsvirkninger vurderes, hvis ændringen i antallet af efterlønsmodtagere er kendt. Nogle af ændringerne i tilbagetrækningsaftalen påvirker tilbøjeligheden til at anvende efterlønsordningen.

**Kortere efterløn  
øger graden af  
udnyttelse blandt  
de tilmeldte**

For det første vil en forkortelse af efterlønnen påvirke såvel tilmeldingen til efterløn som udnyttelsesgraden for de, der er tilmeldt, jf. afsnit II.6. Det forudsættes i beregningerne, at tilmeldingen til ordningen falder, men udnyttelsen blandt de tilmeldte stiger på grund af stigningen i egenfinansieringen. Endvidere antages det, at disse to effekter stort set opvejer hinanden. Samlet er der dog en forøget udnyttelse af efterlønsordningen, fordi reduktionen af efterlønsperioden reducerer den forventede pensionsperiode, hvilket fører til, at de tilmeldte delvist vil kompensere for dette ved at anvende ordningen tidligere. Denne effekt reducerer således alt andet lige effekten på beskæftigelsen af reduktionen i efterlønsperioden.

**Modregning antages at reducere tilmeldingen med 30 pct.**

For det andet betyder både indførelsen af modregning for pensionsformue i alle tre efterlønsår og den forøgede modregningsprocent, at gevinsten ved efterlønsordningen reduceres for de grupper, som har store pensionsordninger. Det fører til en lavere tilmelding blandt disse grupper. Fremadrettet vil omkring 30 pct. af efterlønsmodtagerne udgøres af personer med mellemlang eller lang videregående uddannelse, jf. afsnit II.6. Disse vil ligesom de højst lønnede blandt de faglærte opnå en væsentligt reduceret gevinst ved at anvende efterlønsordningen. På denne baggrund er det antaget, at 30 pct. af den forventede fremtidige tilmelding til ordningen falder bort som følge af ændringen.

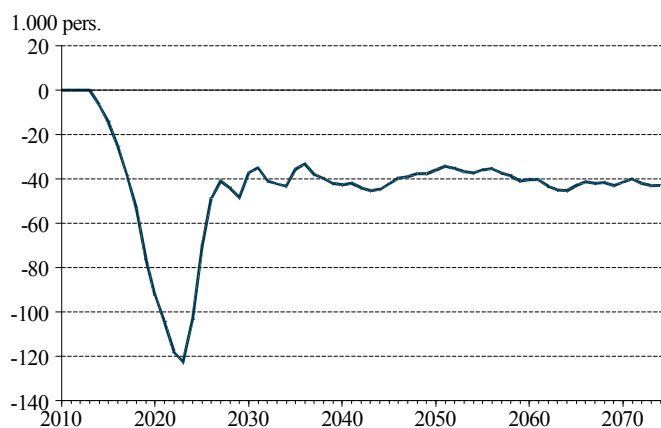
**Modregning reducerer tilgangen på tredje år**

Endelig betyder indførelsen af modregning i alle efterlønsår, at den nuværende tendens til forøget tilgang til ordningen fra efterlønnens tredje år bortfalder. Det er antaget, at tilgangen til efterlønsordningens tredje år svarer til gennemsnittet af tilgangen for de to første år.

**Halvering af det forventede antal efterlønsmodtagere**

Samlet betyder disse antagelser, at tilbagetrækningsaftalen leder til, at antallet af efterlønsmodtagere på længere sigt reduceres med ca. 40.000 personer. Det svarer til omkring halvdelen af de efterlønsmodtagere, som forventedes med uændrede regler. På kort sigt er virkningen domineret af fremrykningen af reguleringen af pensionsaldrene, som betyder, at den samlede reduktion i antal af folkepensionister og efterlønsmodtagere er på 120.000 personer i 2023, jf. figur II.25. På langt sigt er beskæftigelseseffekten stort set 90 pct. af reduktionen i antallet af efterlønsmodtagere, mens beskæftigelsesvirkningen frem mod 2030 er væsentligt lavere.

Figur II.25 Tilbagetrækningsaftalens virkning på antal af efterlønsmodtagere og folkepensionister



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

**Forbedret offentlig økonomi**

Den øgede beskæftigelse og faldet i antallet af overførselsmodtagere indebærer umiddelbart en forbedring af den offentlige sektors økonomi, både fordi skatte- og afgiftsbetalinger fra de, der kommer i beskæftigelse, er højere end skatte- og afgiftsbetalingerne fra efterlønsmodtagerne, og fordi den direkte udgift til efterløn spares. Ud over disse direkte effekter er der en række afledte, positive effekter på den offentlige sektors økonomi som følge af, at aktiviteten i økonomien stiger, men også effekter, som trækker i den modgående retning.

**Tilbagebetaling af efterlønsbidrag forværrer saldoen første år**

For det første reduceres de fremtidige indbetalinger af efterlønsbidrag, og allerede indbetalte bidrag skal tilbagebetales til dem, der ønsker at udtræde af ordningen. Det forudsættes i beregningerne, at personer, der har indbetalt efterlønsbidrag, får tilbud om, at beløbet kan hæves skattefrit.

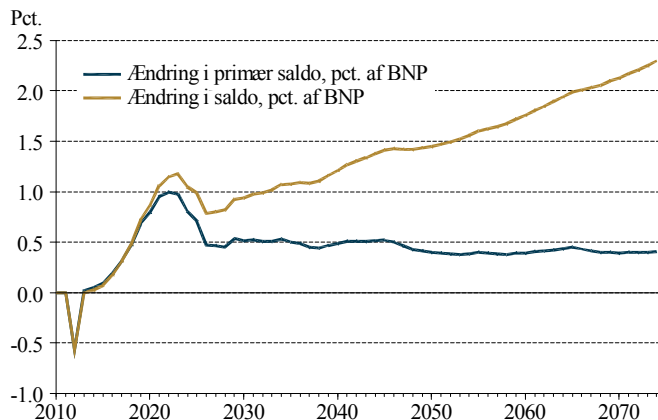
**Senere tilbagetrækning reducerer behovet for opsparing**

For det andet betyder den senere tilbagetrækning, at de, der kommer i beskæftigelse, opnår en større andel af livet i beskæftigelse. For denne gruppe bliver dækningen af arbejdsmarkedspensionerne derfor højere i pensionistperioden. Det betyder, at behovet for yderligere opsparing reduceres, hvilket via rentefradraget betyder, at der kommer et negativt bidrag til de offentlige finanser.

### Samlet forbedring af primær saldo på 0,4 pct. af BNP på langt sigt

Samlet fås en forbedring af den offentlige sektors primære saldo, dvs. saldoen når der bortses fra renter, på ca. 0,4 pct. af BNP på langt sigt, jf. figur II.26.<sup>11</sup> På det kortere sigt er saldoeffekten større på grund af samspillet med umiddelbare effekter af fremrykningen af stigningen i folkepensionsalderen.

Figur II.26 Effekt på den primære offentlige saldo



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

### Tilbageføringsaftalen forbedrer holdbarheden med 0,4 pct. af BNP

Den finanspolitiske holdbarhed kan findes som den tilbageførte værdi af effekterne på den primære saldo. Da udviklingen i denne er tilnærmelsesvist konstant omkring 0,4 pct. af BNP, indebærer dette en holdbarhedsforbedring af samme størrelse. Det svarer til ca. 7 mia. kr. i 2011-niveau.

### Makrokonsekvenser af risikoscenario

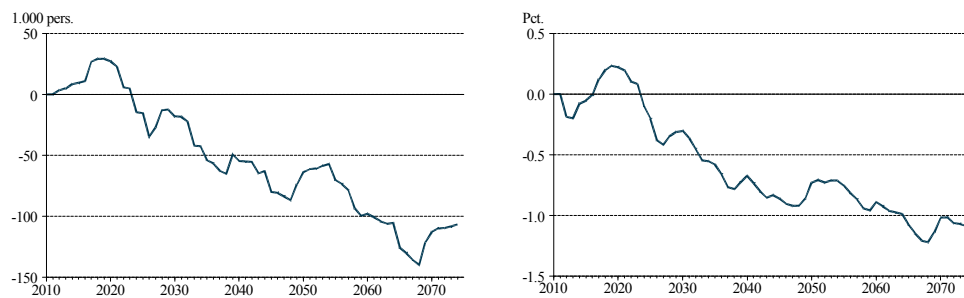
#### Hvad hvis velfærdsaftalen ikke holder?

Hvis tilbageføringsaftalen ikke gennemføres, må man gå ud fra, at den eksisterende velfærdsaftale fortsat er gældende. Hermed er der risiko for, at også fremtidige folketingsflertal i højere grad vil være tilbageholdende med at forøge

11) Det er beregnet som forbedringen i den primære saldo delt med BNP i udgangsforløbet for perioden 2020-75.

de laveste pensionsaldrer. Derfor er det relevant at vurdere det risikoscenario, som opstilledes i afsnit II.3, hvor udgangspunktet er, at velfærdsaftalen ikke overholdes, men at fremtidige generationer i stedet anvender samme andel af livet på arbejdsmarkedet som nuværende generationer. Derved får man en markant lavere fremtidig stigning i pensionsaldrerne, end forudsat i velfærdsaftalen. Det giver lavere langsigtet beskæftigelse og lavere primær offentlig saldo. Frem mod 2050 giver det gradvist op mod 80.000 færre i beskæftigelse og en gradvis forværring af den primære offentlige saldo på 1 pct. af BNP, jf. figur II.27a og figur II.27b.

Figur II.27a Effekt på beskæftigelse og Figur II.27b Effekt på primær offentlig saldo af risikoscenario



Kilde: Egne beregninger på DREAM.



**Fremtidige generationers ekstra bidrag til holdbarhed er 1,2 pct. af BNP**

Målt på den finanspolitiske holdbarhed betyder risikoscenariets antagelse om konstant andel af livet på arbejdsmarkedet en forværring på 1,2 pct. af BNP (svarende til 20 mia. kr. i 2011-niveau) i forhold til forløbet, hvor velfærdsaftalen bliver opfyldt. Man kan derfor opfatte de 1,2 pct. af BNP som de fremtidige generationers ekstra bidrag til den samlede holdbarhed, ved at de forudsættes at anvende en større andel af deres liv på arbejdsmarkedet end nuværende generationer. Forskellen i holdbarheden mellem risikoscenariet og velfærdsaftalen er således et mål for størrelsen af omfordelingen fra fremtidige generationer til nuværende, hvis pensionsaldrene følger velfærdsaftalen.

## II.8 Sammenfatning

**Høj vækst i levetiden blandt ældre siden 1995 ...**

Den høje vækst i levetiden blandt ældre, som vi har oplevet i Danmark siden 1995, udgør en stor velfærdsgevinst. Men det er nødvendigt at vurdere, om de eksisterende velfærdssystemer, herunder ikke mindst efterløns- og pensionssystemerne, er indrettet, så de er økonomisk robuste over for de ændringer i befolkningens alderssammensætning, som den længere levetid fører med sig.

**... medvirker til finansielt pres på det offentlige pensionssystem**

De danske offentlige pensioner finansieres primært ved skattebetalinger fra de beskæftigede, såkaldt her-og-nu finansiering. Det indebærer, at det offentlige pensionssystem er en social kontrakt mellem de unge og de gamle generationer på et hvert tidspunkt. De unge generationer finansierer de gamle generationers pensioner, idet de forventer, at fremtidens unge og midaldrende vil gøre det samme. Det er derfor vigtigt, at den sociale kontrakt opfattes som fair. En risiko, for at dette ikke er tilfældet, kan opstå, hvis der udsigt til finansieringsproblemer med de fremtidige pensionsudbetalinger. For at imødegå denne risiko gennemfører de fleste vestlige lande i disse år større eller mindre reformer af deres pensionssystemer, så de i højere grad bliver finansieringsmæssigt robuste over for både den stigende levetid blandt pensionister og over for, at det er de meget store efterkrigsgenerationer, som i disse år trækker sig ud af arbejdsmarkedet.

**Velfærdsaftalen fastlægger det langsigtede mål og en mekanisme til at nå det**

I Danmark er velfærdsaftalens regulering af pensionsaldrene som følge af levetidsstigninger blandt ældre det helt afgørende element i den lovgivning, som skal sikre finansieringen af det danske offentlige pensionssystem i fremtiden. Set i et internationalt perspektiv er velfærdsaftalen et udtryk for, at Danmark på et relativt tidligt tidspunkt har taget initiativ til at imødegå disse fremtidige udfordringer ved både at fastlægge et langsigtet mål for den forventede pensionsperiode og en mekanisme til at sikre, at målet opfyldes.

**Stigning i pensionsaldrene i fremtiden**

Velfærdsaftalen består for det første af en aftalt stigning i efterløns- og folkepensionsaldrene på to år, som for efterlønsalderens vedkommende gennemføres gradvist i perioden 2019-22, mens den tilsvarende ændring i folkepensionsalderen gennemføres fem år senere, således at reguleringen indebærer, at der bevares fem års efterløn for alle generationer. Den anden del af velfærdsaftalens reguleringsmekanisme er den helt centrale indeksering af pensionsaldrene til væksten i levetiden for en 60-årig. Mekanismen skal sikre, at fremtidige generationer af pensionister på langt sigt vil få en forventet pensionsperiode på 19½ år, hvilket svarer til forventningen for den generation af pensionister, der gik på pension i 1995.

**Tilpasningen til det langsigtede mål er velfærdsaftalen akilleshæl**

Velfærdsaftalen har afgørende svagheder i forhold til tilpasningen mod det langsigtede mål. Pensionsaldrene er i en periode frem til nu ikke forøget, selvom levetiden er steget, så den forventede efterløns- og pensionsperiode er 2,7 år længere end i 1995 for den generation, som går på pension i år. Endvidere forøges pensionsalderen heller ikke for de generationer, der trækker sig tilbage frem mod 2018, selvom pensionsperioden på dette tidspunkt forventes at være forøget med mere end tre år i forhold til 1995. Efterfølgende er det intentionen i velfærdsaftalen, at pensionsaldrene justeres opad hurtigere, end de ældres levetid vokser, så den forventede efterløns- og pensionsperiode gradvis forkortes over perioden frem til midt 2040'erne. Nuværende generationer stilles derfor bedre end både fremtidige og fortidige generationer.

**Manglende troværdighed: Fremtidige folketingsflertal skal gennemføre stigningerne i pensionsalderen**

Derfor indebærer velfærdsaftalen et problem med tidskonstansen i lovgivningen, idet den forudsætter, at fremtidige politikere vil gennemføre mere markante reduktioner i den forventede pensionsperiode end nuværende politikere har gennemført for nuværende generationer. Hertil kommer, at hovedparten af tilpasningen mod den lavere langsigtede pensionsperiode ikke sker gennem konkrete vedtagne reguleringer, selvom det vedrører stigninger i levetiden, der har fundet sted. I stedet sker dette via en forudsat fremtidig indeksering, som skal bekræftes af fremtidige folketingsflertal. Resultatet er, at fremtidige folketingsflertal forudsættes at foretage reguleringer af pensionsalderne for fremtidige pensionister, som gør pensionsperioden kortere end for nuværende pensionister, selvom reguleringerne i høj grad skal kompensere for stigninger i levetiden, som allerede har fundet sted fra 1995 til i dag. Fremtidige politikere skal således ikke alene gennemføre den type ændringer, som nuværende politikere er afstået fra, men det forudsættes tillige, at de gennemfører reguleringer, der kompenserer for de ændringer, som nuværende politikere ikke har gennemført. Alt i alt indebærer velfærdsaftalen, at der stilles andre krav til fremtidige folketingsflertals villighed til at gennemføre stigninger i de offentlige pensionsalder, end nuværende folketingsflertal har leveret. Det bidrager til at skabe et troværdighedsproblem for velfærdsaftalens regler for fremtidige reguleringer og dermed for den langsigtede finansiering af pensionerne.

**Reformer af efterlønnen både i 1998 og i 2006 øger kravene til bidrag**

Udover velfærdaftalen har Danmark søgt at tilpasse pensionssystemet gennem ændringer i efterlønnen både i forbindelse med efterlønnsreformen, som trådte i kraft fra 1999, og som en del af velfærdsaftalen. Ændringerne i efterlønnen vedrører både udbetalings- og indbetalingssiden. På udbetalings siden er perioden reduceret fra syv til fem år, dog uden at forøge den laveste efterlønsalder, og der er indført modregning for pensionsformue, som giver tilskyndelse til at reducere perioden til tre år for personer med betydende pensionsordninger. På indbetalingssiden er kravet til varigheden af medlemskab forøget, og der er indført bidragsbetaling. Ændringerne på indbetalingssiden betyder, at egenfinansieringen af ordningen er steget, men kan også betyde, at færre bliver kvalificeret til at opfylde kravene, enten fordi

de frivilligt fravælger ordningen, eller fordi de f.eks. af helbredsgrunde ikke har tilstrækkelig arbejdsmarkedstilknøytning til at opfylde de skærpede krav.

**Kravene reducerer andelen af efterlønsberettigede i fremtiden**

Ved fremskrivningen af det fremtidige antal efterlønsmodtagere er det i denne rapport i langt højere grad end tidligere søgt at vurdere disse ændrings betydning for den fremtidige udnyttelse af efterlønsordningen. Med indførelsen af kravet om 30 års bidrag til ordningen, kan antallet af potentielle efterlønsberettigede ved 60-årsalderen fremskrives med udgangspunkt i de, der fortager indbetaling i de forskellige generationer. Fremskrivningen vurderer herudover frafaldet blandt de tilmeldte som følge af død, (netto)udvandring, invaliditet og frivilligt ophør frem mod efterlønsalderen og når derved frem til en udvikling i antallet af efterlønsberettigede. Andelen af efterlønsberettigede i en årgang udviser en gradvist faldende tendens fra den nuværende andel af 60-årige på ca. 50 pct. til en andel på 45 pct. over de næste tyve år. Herefter forventes andelen stabiliseret.

**Reguleringen af pensionsaldrene kan trække udnyttelsen af efterlønnen op**

Fremskrivningen af udnyttelsesgraden er mere kompliceret på grund af samspillet mellem en række forskellige regler. For det første trækker den øgede pensionsformue i retning af, at færre vil benytte efterlønnens to første år, men på den anden side trækker pensionsformuens betydning for væksten i den samlede formue i retning af, at flere vil have råd til at trække sig tilbage tidligere. Der regnes derfor med, at denne effekt isoleret bidrager med en nettoforøgelse af udnyttelsen af efterlønnens tre sidste år. Herudover betyder velfærdsaftalens regulering af den forventede pensionsperiode, at udnyttelsesgraden i efterlønsordningen forventes at ændre sig. Da levetiden forsat vokser, mens efterlønsalderen ligger fast, vokser den forventede pensionsperiode gradvist frem mod 2018. I det omfang, den forøgede levetid er forbundet med forbedret helbredstilstand, er der grund til at forvente, at denne udvikling vil reducere udnyttelsesgraderne frem mod 2018. Fra 2019 og frem til midten af århundrede betyder velfærdsaftalens reguleringer af pensionsalderen derimod, at den forventede pensionsperiode gradvist reduceres. Det må forventes, at de fremtidige pensionister i et vist omfang kompenserer for stigningen i pensionsalderen

ved at øge udnyttelsen af efterlønsordningen. Endelig betyder den forøgede selvfinansiering, at det må forventes, at færre tilmelder sig ordningen, men at der blandt de tilmeldte er en stigende andel, der vil benytte ordningen.

**Samlet udsigt til fald i antal efterlønnere på kort sigt ...**

Samlet er der udsigt til, at såvel andelen af efterlønsberettigede som udnyttelsesgraden blandt de berettigede er faldende i de kommende år, hvilket også har været tilfældet i den seneste historiske periode. Efterlønsmodtagernes andel af befolkningen i alderen 60-64 år falder derfor frem mod 2018. Herefter begynder udnyttelsesgraden at stige, og andelen af efterløns-tilmeldte vil gradvist blive stabiliseret på det nye lavere niveau. Faldet i andelen af efterlønsmodtagere blandt de relevante årgange forventes derfor på langt sigt at blive mere begrænset end i de først kommende år. På langt sigt forventes antallet af helårsmodtagere af efterløn at svinge omkring 80.000 personer, mens antallet frem mod 2018 falder til omkring 105.000 personer fra de nuværende ca. 125.000 helårspersoner.

**... og til 80.000 helårsefterlønnere på længere sigt**

**Hidtidige reformer er utilstrækkelige til at sikre finansieringen i den kommende periode**

Den forventede udvikling i antallet af efterlønsmodtagere og pensionister givet velfærdsaftalens reguleringer indebærer, at der frem mod 2050 forsat er et finansieringsproblem knyttet til det samlede pensionssystem, som skyldes den meget forsinkede regulering af pensionsalderne i velfærdsaftalen. Denne udvikling kan give anledning til en vurdering af, om der skal være en forøgelse i både den laveste efterlønsalder og den laveste pensionsalder, således at der forsat skal være fem års efterløn, eller en del af tilpasningen skal ske ved at reducere efterlønsperioden, således at den resulterende stigning i pensionsalderen bliver mindre.

**Efterlønsmodtageres helbred svarer nogenlunde til beskæftigedes**

I forbindelse med denne afvejning diskuteres ofte, i hvilket omfang efterlønnen er målrettet svage grupper på arbejdsmarkedet, således at en reduktion i efterlønnen rammer personer med et forholdsvist dårligt helbred, som ikke alternativt ville have været på en anden offentlig ydelse. En sammenligning foretaget i kapitlet viser, at hele gruppen af efterlønsmodtagere i gennemsnit har et lidt dårligere helbred end beskæftigede i samme aldersklasse, men et væsentligt bedre helbred end førtidspensionister. Endvidere har hele gruppen af efterlønsmodtagere et helbred, der er på niveau med eller måske endda lidt bedre end hele befolk-

ningen i efterlønsaldrene. En del af efterlønsmodtagerne ville dog alternativt have været på en anden offentlig ydelse (primært førtidspension), hvis de ikke havde haft adgang til efterløn, og da man er interesseret i at måle helbredstilstanden blandt dem, som ville miste adgangen til en offentlig ydelse, vil målingen foretaget på hele gruppen af efterlønsmodtagere undervurdere helbredet for den relevante gruppe af efterlønsmodtagere. Analysen foretaget i kapitlet giver en indikation af, at helbredstilstanden hos den del af efterlønsmodtagerne, som ikke alternativt ville have været på anden offentlig ydelse, er på nogenlunde samme niveau som helbredstilstanden blandt de beskæftigede i samme aldersklasse.

**Et generationsmæssigt fair pensionssystem ...**

Udover fordelingen af tilpasningen mellem efterlønsmodtagere og pensionister kan det også være et relevant udgangspunkt at vurdere, hvordan pensionsaldrene skulle udvikle sig, hvis pensionssystemet skal være generationsmæssigt fair. I et fair system tilbydes alle fremtidige generationer samme forventede pensionsperiode som nuværende generationer, og det sikres samtidig, at denne udvikling i pensionsaldrene kan finansieres, dvs. at finanspolitikken er holdbar givet udviklingen i pensionsaldrene.

**... giver 20½ år forventet pension til alle generationer og fire års højere pensionsalder i 2012**

En forventet pensionsperiode på 20½ år (vurderet efter årgangsmetoden) for alle fremtidige generationer af pensionister er forenelig med en holdbar finanspolitik. En sådan forventet pensionsperiode indebærer, at den aktuelle efterløns- og pensionsalder skal forøges med fire år og frem mod 2018 med yderligere et halvt år. På langt sigt er forskellen mellem den generationsmæssigt fair pensionsalder og den, der følger af velfærdsaftalen, reduceret til 1½ år. Det betyder for det første, at velfærdsaftalen ikke er tilstrækkelig til at sikre den finansielle holdbarhed, og for det andet, at velfærdsaftalen indebærer, at de generationer, som er pensionister på nuværende tidspunkt og bliver det i de kommende år, har en markant længere forventet pensionsperiode end den, der er forenelig med en fair generationsfordeling.

**Tilbagetrækningsaftalen ændrer pensionssystemet**

Tilbagetrækningsaftalen, som er indgået mellem regeringspartierne, Dansk Folkeparti og Det radikale Venstre, indebærer tre typer af ændringer i pensionssystemet. For det

første er der en ændret vægtning mellem efterløn og folkepension, idet efterlønsperioden reduceres til tre år, mens folkepensionsalderen efter 2027 fastholdes på samme niveau som i velfærdsaftalen. For det andet er der en generel forøgelse af den laveste offentlige tilbagetrækningsalder, og for det tredje fremrykkes stigningerne i pensionsaldrene.

**Tilbagetrækningsaftalen tæt på generationsmæssigt fair ...**

Tilbagetrækningsaftalen kommer med disse ændringer betydeligt tættere på en generationsmæssigt fair pensionsfordeling end velfærdsaftalen. Samtidig er den også tættere på at sikre finansieringen af pensionerne, idet den finanspolitiske holdbarhed forbedres. Der er dog stadig en vis tendens til, at nuværende generationer af pensionister stilles bedre end fremtidige. For generationerne, der går på efterløn fra 2014 og frem mod 2038, vil den forventede, maksimale periode med offentligt støttet tilbagetrækning således gradvist aftage, hvorefter den forventes at stabilisere sig omkring 20½ år.

**... og mere troværdig end velfærdsaftalen**

Tilbagetrækningsaftalen lægger således op til i løbet af relativt kort tid og gennem konkrete justeringer af pensionsaldrene at bevæge den forventede efterløns- og pensionsperiode for nuværende generationer tæt på det niveau, som fremtidige folketingsflertal ifølge aftalen forventes at gennemføre for fremtidige generationer. Hermed lægger tilbagetrækningsaftalen op til en mere tidskonsistent pensionspolitik. Det betyder, at det troværdighedsproblem, som velfærdsaftalen lider under, bliver væsentligt reduceret.

**Aftalen forbedrer holdbarheden og bidrager til pensionssystemets levedygtighed**

Samtidig forbedrer de ændringer, som følger af tilbagetrækningsaftalen, den offentlige økonomi. Antallet af efterlønsmodtagere reduceres med omkring 40.000 personer på langt sigt, hvilket svarer til omkring halvdelen af det forventede antal efterlønsmodtagere med de nuværende regler. Den langsigtede finanspolitiske holdbarhed forbedres med 0,4 pct. af BNP, mens virkningen på kortere sigt er mere udtalt pga. fremrykningen af stigningen i pensionsaldrene. I 2020 forbedres den primæres offentlige saldo således med omkring 0,8 pct. af BNP, og virkningen topper i 2023 med en effekt på omkring 1,0 pct. af BNP. I 2040 er effekten reduceret til 0,5 pct. af BNP. Samlet bidrager tilbagetrækningsaftalen også i denne henseende til at sikre det samlede pensionssystemets levedygtighed.

## **Litteratur**

AK-Samvirke (2011): Prognose for udvikling i brugen af efterløn. Notat, AK-Samvirke, København.

Andersen, J.G. og P.H. Jensen (2011): *Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – årsager og effekter*. Frydenlund Academic, København (kommer).

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010): Større dødelighed blandt efterlønsmodtagere. Analysenotat, København.

De Økonomiske Råd (2010): *Dansk Økonomi, forår 2010*. København.

Det Økonomiske Råd (2005): *Dansk Økonomi, forår 2005*. København.

Forsikring og Pension (2009): Har efterlønsmodtagere et dårligt helbred? Analyserapport 2009:2, Forsikring og Pension, Hellerup.

Høgelund, J. og L.B. Thomsen (2011): Efterløn og nedslidning. Arbejdsnotat, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Kjøller, M., H. Brønnum-Hansen, U. Hesse, R. Jacobsen og K.G. Nielsen (2005): Helbredsstatus blandt erhvervsaktive, efterlønsmodtagere og førtidspensionister. Arbejdsnotat fra Staten Institut for Folkesundhed, København.

OECD (2011): *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*. Paris.

Sundhedsstyrelsen (2011): *Den nationale sundhedsprofil 2010 – Hvordan har du det?* Sundhedsstyrelsen, København.