

Afvikling af efterlønsordningen og forøget folkepensionsalder

- Analyse 2: "Reformpakke"

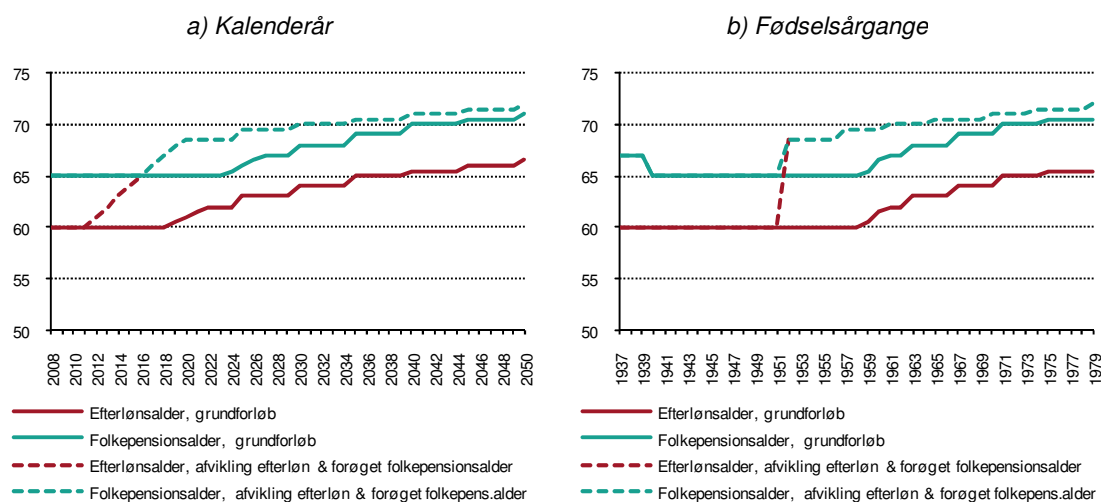
1. juli 2011

Indledning

Dette notat beskriver effekten på befolkningens arbejdsmarkedstilknytning af et marginaleksperiment, hvor efterlønsordningen afvikles samtidig med, at folkepensionsalderen øges. I notatet beskrives kun, hvordan de årgange, der ellers ville være berettigede til efterløn/folkepension forventes at reagere, hvis efterlønsordningen afskaffes og folkepensionsalderen forøges. Eksperimentet er ligeledes kørt gennem den økonomiske model DREAM (Danish Rational Economic Agents Model), men de økonomiske konsekvenser af eksperimentet beskrives i et selvstændigt papir¹.

I marginaleksperimentet antages det, at tilgang til efterlønsordningen stoppes i 2012, dvs. for årgang 1952, der under de nuværende regler kan overgå til efterlønnens første år som 60-årige. Herudover øges folkepensionsalderen fra de nuværende 65 år til 68 år, hvilket indføres over en 3-årig periode med en stigning i folkepensionsalderen med ét år i hvert af årene 2017, 2018 og 2019. Denne stigning i folkepensionsalderen erstatter den stigning på 2 år, som under de nuværende regler sker med et halvt år årligt i perioden 2024-2027. Yderligere antages Velfærdsaftalens indekseringsmekanisme at blive fremrykket, så folkepensionsalderen indekseres fra og med 2020, hvor indekseringsmekanismen for folkepensionsalderen under de nuværende regler træder i kraft fra og med 2030.

Figur 1. Efterløns- og folkepensionsalder under nuværende regler samt i marginaleksperimentet.



Anm.: I marginaleksperimentet er efterløns- og folkepensionsalderen sammenfaldende fra og med 2016.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs 2010-befolkningsfremskrivning.

¹ DREAM (2011): *Analysis 2: "Reformpakke"*. DREAM, juli 2011.

Figur 1 viser udviklingen i efterløns- og folkepensionsalderen i hvert kalenderår og for fødselsårgange under de nuværende regler (dvs. som i grundforløbet) og med afvikling af efterlønsordningen samt øget folkepensionsalder som i marginaleksperimentet. Som det ses, så betyder den valgte implementering af de øgede tilbagetrækningsaldrer, at den første mulige lovmæssige tilbagetrækningsalder øges med 8½ år for årgang 1952, hvilket skyldes afskaffelsen af efterlønsordningen og en forøgelse af folkepensionsalderen med 3½ år. Indekseringsmekanismen vil dog over tid medføre, at folkepensionsalderen i eksperimentet nærmer sig folkepensionsalderen under de nuværende regler, idet indekseringen af folkepensionsalderen i alternativforløbet er tilsvarende mindre end i grundforløbet, svarende til de stigninger i folkepensionsalderen, som i eksperimentet er implementeret i perioden 2017-2019.

Afskaffelse af efterlønsordningen medfører, at generationer, der har indbetalt til ordningen, men som følge af de ændrede regler ikke længere er berettigede til modtagelse af efterløn, vil få deres efterlønsbidrag tilbagebetalt. I henhold til de gældende regler om tilbagebetaling af allerede indbetalte bidrag ved fortrydelse af tilknytning til efterlønsordningen antages det, at tilbagebetalingen gennemføres ved at overføre indbetalte bidrag til en kapitalpensionsordning.

Tekniske forudsætninger for beregningerne

Ved afskaffelse af efterlønsordningen og øget folkepensionsalder er det nødvendigt at vurdere, hvordan strukturen i tilbagetrækningsmønstret ændrer sig, når nogle generationer ikke længere har mulighed for tidlig tilbagetrækning via efterlønsordningen og folkepensionsalderen er øget. Dette gøres med udgangspunkt i den kendte aldersfordeling for hver generation, der er givet som i DREAMs grundforløb før der korrigeres for Velfærdsaftalens tilbagetrækningsreform.

Fremgangsmåden er at anvende de samme værktøjer, som anvendes i DREAMs grundforløb til korrektion for Velfærdsaftalens tilbagetrækningsreform. Hvis det vurderes, at en tendens er absolut aldersbetinget anvendes en *ekstrapolator*, som viderefører den observerede tendens fra umiddelbart før efterlønsaldrerne til ligeledes at gælde gennem efterlønsaldrerne og i de alderstrin, som den øgede folkepensionsalder giver på arbejdsmarkedet. For alle øvrige statusgrupper anvendes en såkaldt *elastik*, som strækker en observeret adfærd til ligeledes at gælde gennem efterlønsaldrerne og i de alderstrin, som den øgede folkepensionsalder giver på arbejdsmarkedet. De anvendte fremskrivningsmetoder illustreres bedst med et eksempel som nedenfor².

Betragt som eksempel årgangen født i år 1952, der er den første, som berøres af efterlønnens afskaffelse. Denne vil under de nuværende regler tidligst kunne overgå til efterløn som 60-årige, dvs. i løbet af år 2012. I den alternative fremskrivning med udfasning af efterlønsordningen og øget folkepensionsalder vil den betragtede årgang imidlertid ikke have mulighed for at overgå til efterløn, mens den første mulige folkepensionsalder vil være 68½ år. Det skal således bestemmes, hvilken adfærd generationen vil have i aldersintervallet

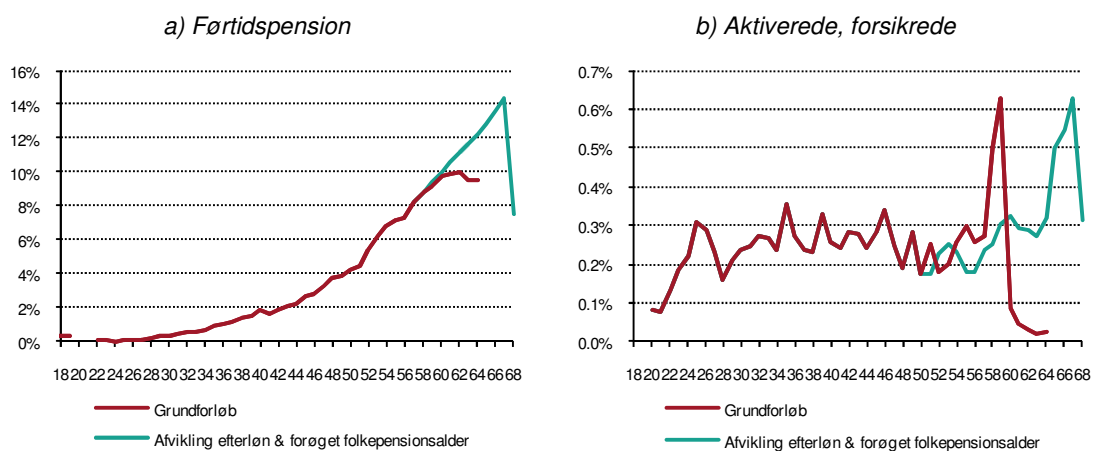
² Metoderne er desuden beskrevet nærmere i Hansen, J. Z., Hansen, M. F. og Andersen, M. (2009): *Fremskrivning af befolkningens arbejdsmarkedstilknytning - Befolkningsregnskab 2009*. DREAM rapport, september 2009.

Rapporten kan downloades fra www.dreammodel.dk

omkring de nuværende efterlønsaldrer, når muligheden for efterløn ikke længere eksisterer. Yderligere skal det bestemmes, hvilken adfærd årgangen vil have i de ekstra år på arbejdsmarkedet, som følger af en øget folkepensionsalder.

Som eksempel betragtes den aldersbetingede andel af denne generation, som modtager førtidspension samt andelen af forsikrede personer på aktivering. Som det fremgår af Figur 2a observeres der for mænd af dansk oprindelse med en erhvervsfaglig uddannelse en med alderen stigende andel af årgangen, som modtager førtidspension. I DREAMs grundforløb ses det, at andelen på førtidspension flader ud og er relativt konstant på knap 10 procent af årgangen gennem de nuværende efterlønsaldrer. Hovedårsagen hertil vurderes at være, at en del af de personer, hvis helbred er nedslidt, og som derfor ville være berettigede til førtidspension i stedet overgår til efterlønsordningen. Hvis efterlønsordningen afskaffes, må det således formodes, at en del af de personer, som under de nuværende regler ville overgå til efterløn i stedet søger og får tilkendt førtidspension. Når aldersprofilen for personer på førtidspension skal korrigeres, idet efterlønsordningen afskaffes, tages der udgangspunkt i den relative konstante stigning i andelen af personer på førtidspension, som observeres umiddelbart inden den nuværende efterlønsalder. Ved korrektionen fastholdes denne stigning i andelen af generationen på førtidspension gennem de nuværende efterlønsaldrer. Også gennem de tre ekstra år på arbejdsmarkedet, der følger af øget folkepensionsalder, fastholdes stigningen i andelen på førtidspension. Da folkepensionsalderen er 68½ år for den betragtede årgang, vil halvdelen af generationen overgå til folkepension som 68-årige, hvorfor andelen på førtidspension halveres i dette alderstrin, som det fremgår af Figur 2a.

Figur 2. Aldersbetinget andel af årgang født i 1952 i udvalgte statusgrupper. Mand af dansk oprindelse med en erhvervsfaglig uddannelse.



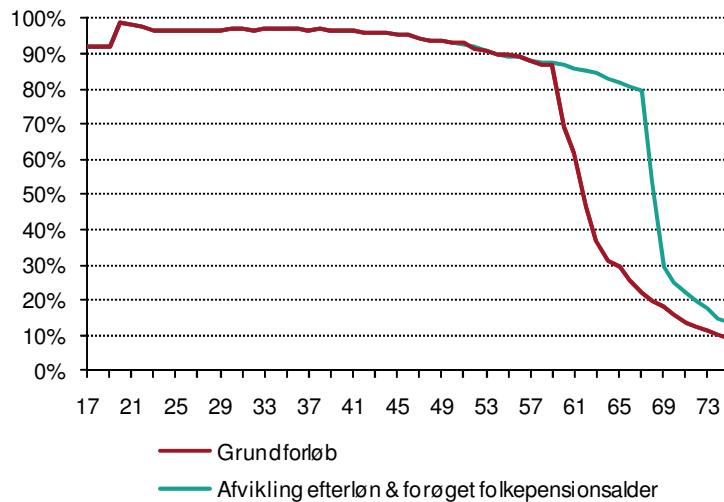
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAMs socioøkonomiske fremskrivning 2011.

Andelen af forsikrede personer af dansk oprindelse med en erhvervsfaglig uddannelse, der er i aktivering er relativt konstant frem til alderstrinnet umiddelbart før den nuværende efterlønsalder, hvor der observeres en stor stigning, jf. Figur 2b. Herefter falder andelen igen, og er aftagende gennem de nuværende efterlønsaldrer. Hvis efterlønsordningen afvikles, og folkepensionsalderen forøges, forventes den stigende andel på aktivering i stedet at blive forskudt til umiddelbart før den nye folkepensionsalder, som det fremgår af Figur 2b. Dog halveres andelen af forsikrede aktiverede i det 68. år, hvor halvdelen af årgangen overgår til folkepension.

Efter samme princip som illustreret med eksemplerne ovenfor korrigeres aldersprofilen for ledige, overførselsgrupper samt øvrige udenfor arbejdsstyrken. Efter der er skønnet over,

hvor stor en andel af befolkningen, som er udenfor arbejdsstyrken eller er ledige, hvis efterlønsordningen afskaffes og folkepensionsalderen øges, kan den samlede beskæftigelsesfrekvens residualberegnes, og herefter opsplittes på undergrupper.

Figur 3. Aldersbetinget erhvervsfrekvens for generation født i 1952. Mand af dansk oprindelse med en erhvervsfaglig uddannelse.

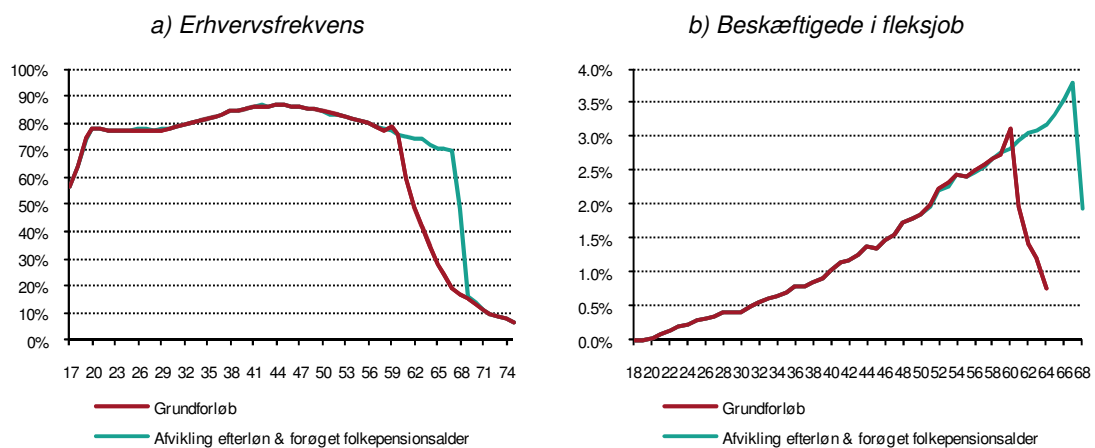


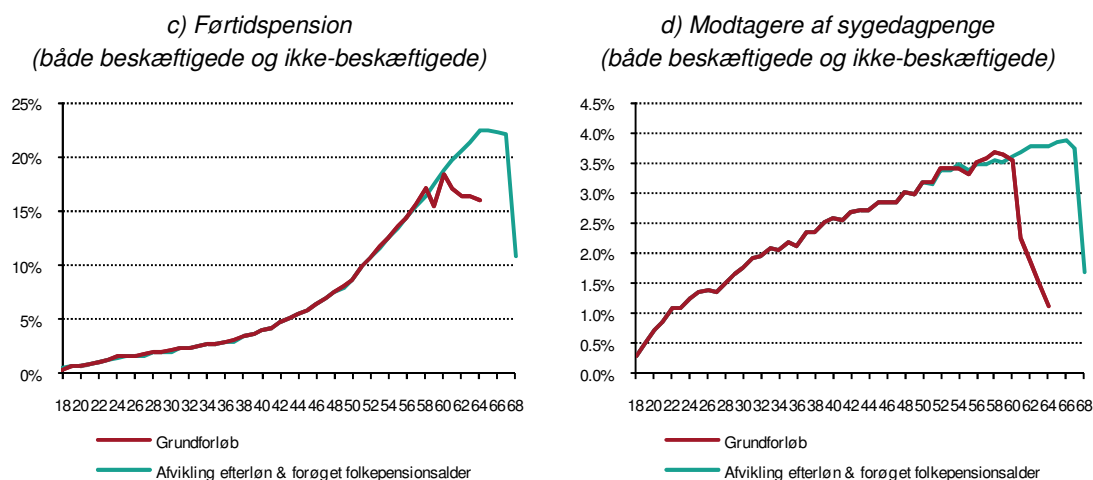
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAMs socioøkonomiske fremskrivning 2011.

Den aldersbetingede erhvervsfrekvens, som resulterer af de anvendte antagelser om udviklingen i andelen af personer i hver statuskategori, hvis efterlønsordningen afskaffes og folkepensionsalderen øges, er afbilledet i Figur 3. Som det fremgår af figuren betyder den anvendte implementering, at det fald i erhvervsfrekvensen, som i dag observeres umiddelbart inden den første mulige efterlønsalder, videreføres gennem de nuværende efterlønsaldrer og i de alderstrin, hvor årgangen ikke længere har mulighed for at modtage folkepension.

Ved den alternative fremskrivning anvendes der for alle kombinationer af køn, alder, oprindelse samt højst fuldførte uddannelse samme implementeringsmetode som skitseret med eksemplerne ovenfor, der for givne demografiske karakteristika korrigerer den aldersbetingede andel af hver generation, som er i en givet statusgruppe. Resultatet af denne korrektion kan ses i Figur 4, hvor den fremtidige, aldersbetingede andel af det totale antal personer i hvert alderstrin er afbildet for udvalgte statusgrupper.

Figur 4. Aldersbetinget deltagelsesfrekvens for udvalgte statusgrupper, 2020.



Figur 4 (fortsat). Aldersbetinget deltagelsesfrekvens for udvalgte statusgrupper, 2020.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAMs socioøkonomiske fremskrivning 2011.

Den anvendte implementeringsmetode betyder, at den tendens i andelen af det samlede antal personer i hver statusgruppe, som i dag observeres umiddelbart inden den første mulige efterlønsalder, videreføres gennem de nuværende efterlønsaldrer samt i det antal alderstrin, folkepensionsalderen øges.

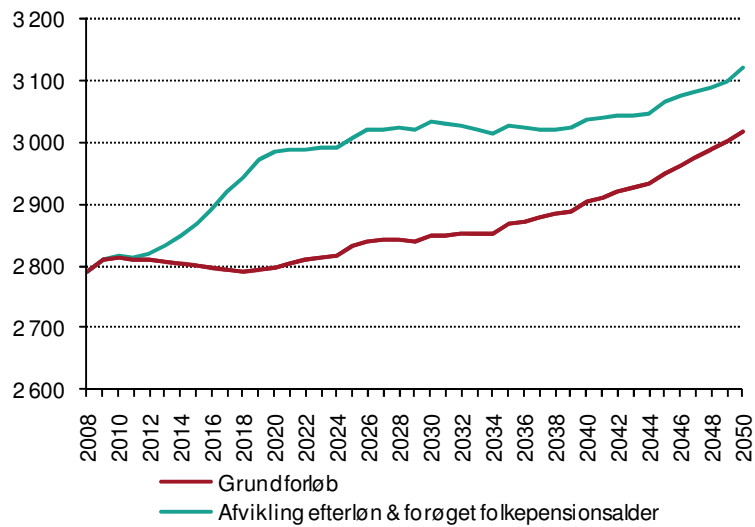
Effekten på arbejdsstyrken

Afskaffelse af efterlønsordningen og forøgelsen af folkepensionsalderen vil have en positiv effekt på arbejdsstyrken, idet en del af de personer, som under de nuværende regler ville overgå til efterløn/folkepension i stedet fastholdes i beskæftigelse, hvis muligheden for efterløn afskaffes.

Som det fremgår af Figur 5 forventes arbejdsstyrken i DREAMs grundforløb at aftage frem mod år 2018, hvorefter Velfærdsaftalens tilbagetrækningsreform i kombination med befolkningsudviklingen sikrer, at arbejdsstyrken er voksende frem mod midten af dette århundrede. I perioden 2018 til 2050 stiger arbejdsstyrken i DREAMs grundforløb således med godt 225.000 personer svarende til en stigning på godt 8,1 procent.

Hæves folkepensionsalderen fra og med år 2017 samtidig med, at efterlønsordningen afskaffes ved, at der ikke er tilgang til ordningen fra og med 2012, forventes dette at øge arbejdsstyrken i forhold til DREAMs grundforløb med næsten 190.000 personer i år 2020, svarende til en stigning på godt 6,7 procent. Herefter aftager reformens effekt, da folkepensionsalderen i den alternative fremskrivning indekseres med lavere aldersforskydninger end i grundforløbet. Omkring midten af det nuværende århundrede hæver reformen således arbejdsstyrken med godt 100.000 personer, hvilket svarer til cirka 3,4 procent.

Figur 5. Arbejdsstyrken (tusinde personer), 2008-2050.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAMs socioøkonomiske fremskrivning 2011.

Den anvendte implementering betyder på lang sigt, at omkring 84 procent af de personer, som i grundforløbet er berettigede til efterløn (inkl. beskæftigede efterlønsmodtagere) vil overgå til at være i arbejdsstyrken, mens de resterende cirka 16 procent er udenfor arbejdsstyrken. Af de efterlønnere, som overgår til arbejdsstyrken, er det imidlertid kun omkring 87 procent, som er i ordinær beskæftigelse, mens de resterende 13 procent hovedsageligt ender i støttet beskæftigelse (primært fleksjob) eller som beskæftigede modtagere af sygedagpenge.