

De økonomiske konsekvenser af lavere tilgang til førtidspensionsordningen¹

28. oktober 2016

Indledning

Notatet opsummerer resultaterne af to marginaleksperimenter udført på den makroøkonomiske model DREAM. Eksperimenterne undersøger de samfundsøkonomiske konsekvenser af en lavere tilgang til førtidspensionsordningen end antaget i DREAMs grundforløb. Tilgangen til førtidspension nedjusteres, så overgangen til førtidspension fremadrettet udskydes med ét (eksperiment 1) henholdsvis to år (eksperiment 2) ved alder 60².

Lavere tilgang til førtidspension end antaget i DREAMs grundforløb resulterer naturligvis i færre førtidspensionister end i grundforløbet. I eksperiment 1 er antallet af førtidspensionister i 2050 således cirka 11.750 personer lavere end i grundforløbet. Eksperiment 2 har generelt effekter, som er af dobbelt størrelse i forhold til eksperiment 1. I 2050 er der således knap 23.000 færre førtidspensionister end i grundforløbet.

Personerne antages i stedet at blive fastholdt i arbejdsstyrken som enten ordinært beskæftigede eller ledige. Eksperimenternes effekt på arbejdsstyrken er derfor, at arbejdsudbuddet i alternativforløbene stiger kraftigere end i DREAMs grundforløb. Ændringen i forhold til grundforløbet modsvarer faldet i antal førtidspensionister.

Den samlede virkning af eksperimenterne på de offentlige finanser er opsummeret i Tabel 1. Tabellen indeholder den finanspolitiske holdbarhedsindikator i DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2016 (kaldet grundforløbet) og i de to eksperimenter. Hvis holdbarhedsindikatoren er nul, betyder det, at den langsigtede finanspolitik er holdbar. Holdbarhedsindikatoren er i grundforløbet og for eksperimenterne positiv. DREAM vurderer altså i grundforløbet, at den danske finanspolitik er overholdbar.

Tabel 1. Opsummering af effekt af eksperimenter på de offentlige finanser.

	Holdbarhedsindikator		Ændring ift. grundforløb	
	Procent af BNP	Årligt beløb	Procent af BNP	Årligt beløb
DREAM grundforløb	0,70	13,6 mia. kr.	-	-
Eksperiment 1	0,81	15,7 mia. kr.	0,11	2,1 mia. kr.
Eksperiment 2	0,91	17,6 mia. kr.	0,21	4,0 mia. kr.

Anm.: Grundforløbet er DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2016. Det årlige beløb angiver holdbarhedsindikatoren omregnet til en permanent årlig ændring i den primære saldo opgjort i 2014-niveau. Foreløbigt BNP for 2014 er 1.942,6 mia. kr. (løbende priser).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger på den makroøkonomiske model DREAM.

¹ Beregningen er rekvireret af Landsorganisationen i Danmark (LO).

² Beregningsforudsætningerne er defineret af LO.

I grundforløbet er den finanspolitiske holdbarhedsindikator lig 0,7 procent af BNP, hvilket svarer til et permanent årligt budgetoverskud på 13,6 mia. kr. (2014 niveau). En holdbarhed på 0,7 betyder, at den offentlige sektor årligt har et råderum svarende til 13,6 mia. kr. (2014-niveau), som den kan bruge uden, at de fremtidige udgifter overstiger de fremtidige indtægter.

I eksperiment 1 forventes holdbarhedsindikatoren at blive forbedret med 0,11 procent af BNP som følge af lavere tilgang til førtidspensionsordningen. Dette svarer til, at det offentlige råderum bliver forbedret med 2 mia. kr. årligt (2014-niveau). Forbedringen følger primært af en besparelse i de offentlige udgifter til førtidspension som følge af færre modtagere end i grundforløbet.

I eksperiment 2 er faldet i antal førtidspensionister i forhold til grundforløbet cirka dobbelt så stort som i eksperiment 1. Dette afspejles i effekten på holdbarhedsindikatoren, og holdbarhedsforbedringen er på 0,21 procentpoint. Dette svarer til en forbedring på 4 mia. kr. årligt.

Tekniske forudsætninger for beregningerne

Den makroøkonomiske model DREAM er en langsigtet ligevægts-strukturmodel, der har som hovedformål at analysere den langsigtede finanspolitiske holdbarhed, og politikændringers konsekvenser for denne. Når DREAM-modellen bruges til at analysere effekter af ændringer i den økonomiske politik, er det dermed de langsigtede strukturelle ændringer, der analyseres, hvorimod kortsigtede og konjunkturafhængige effekter ikke medtages i analysen.

Den nærværende DREAM-model er kalibreret via nationalregnskabet fra 2011, hvor nationalregnskabet inden kalibreringen er blevet rensset for konjunkturafhængige effekter. Den økonomiske krise er indarbejdet i modellen via Finansministeriets fremskrivning til 2020 ved at tillade, at en række af modellens parametre, der beskriver modellens økonomiske struktur og agenternes adfærd, må afvige fra deres strukturelle niveau. Fra 2020 tilpasses parametrene gradvist til DREAMs strukturelle niveauer. DREAMs grundforløb bygger på den nyeste udgave af DREAM modellen, se DREAM (2016)³. Grundforløbet medtager alt politik, der var vedtaget i oktober 2016.

Eksperimenterne afvikles som stød til økonomien fra og med år 2017, hvor udgangspunktet er DREAMs grundforløb. Herved danner eksperimenterne to alternativforløb, som vurderes op imod DREAMs grundforløb.

Lavere tilgang til førtidspension

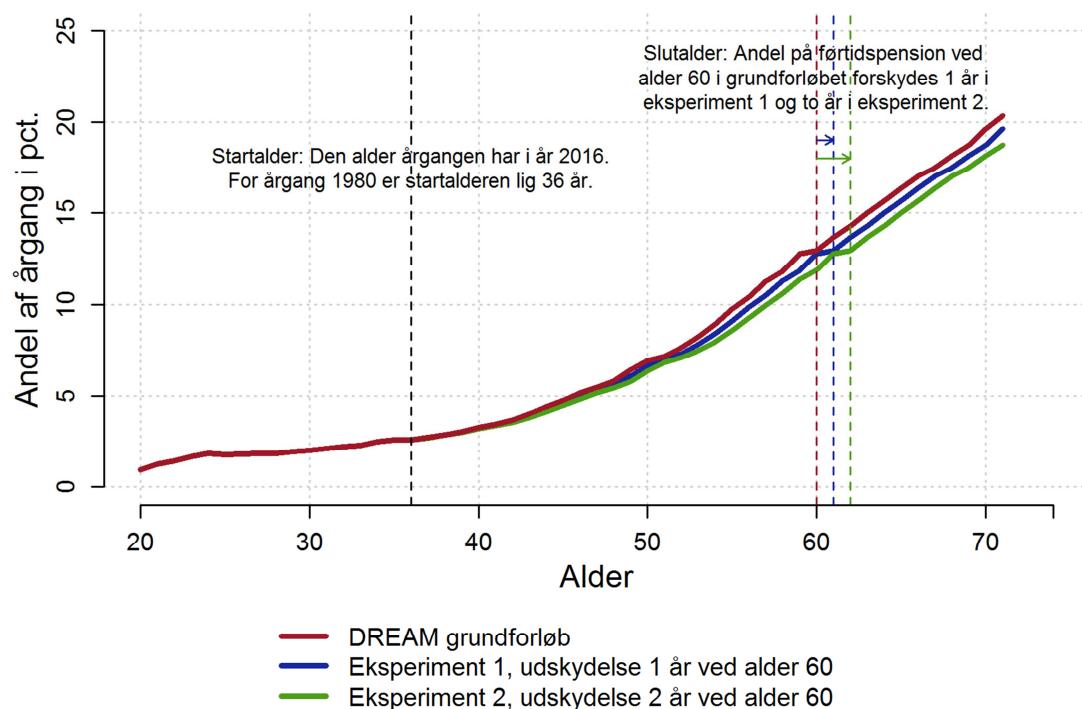
I de to eksperimenter undersøges effekten af en lavere tilgang til førtidspensionsordningen end forudsat i DREAMs grundforløb. Den lavere tilgang kan fortolkes som, at overgangen til førtidspension udskydes med et henholdsvis to år ved alder 60. I dette afsnit gives en teknisk beskrivelse af, hvordan andelen af befolkningen på førtidspension korrigeres som følge af udskydelsen.

³ DREAM (2016): Langsigtet økonomisk fremskrivning 2016. Rapporten kan downloades fra DREAMs hjemmeside fra november 2016.

Det antages, at tilgangen til førtidspension reduceres fra andet halvår 2016, hvorfor ændringen har betydning for antallet af førtidspensionister fra medio 2017. For generation 1970 og senere korrigeres andelen af årgangen, som modtager førtidspension således, at overgangen til førtidspension ved alder 60 udskydes med et henholdsvis to år i forhold til grundforløbet. For årgangene født i 1957–70 sker en indfasning mod den fulde effekt på et (to) års udskydelse. Årgang 1957 antages således at udskyde overgange til førtidspension med knap en (to) måned(er), årgang 1958 udskyder med knap to (fire) måneder osv. frem til årgang 1970, hvor udskydelsen på et (to) år er fuldt indfaset.

Metoden til korrektion af andelen af en generation, som modtager førtidspension, er illustreret i Figur 1. I figuren betragtes det, hvor stor en andel af årgang 1980, som i hvert alderstrin modtager førtidspension. I grundforløbet ses andelen at være stigende i alder således, at jo højere alder, jo større andel af årgangen er tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet. Andelen stiger nogenlunde lineært fra omkring 3 procent ved 40-års alderen til godt 20 procent umiddelbart før folkepensionsalderen, som for denne årgang er 72 år.

Figur 1. Illustration af metode til korrektion af andel af årgang på førtidspension, årgang 1980.



Anm.: Efterlønsalderen for årgang 1980 er 69 år, mens folkepensionsalderen er 72 år.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs socioøkonomiske fremskrivning 2016.

Ved korrektionen tages der udgangspunkt i andelen af årgangen på førtidspension ved alder 60 i DREAMs grundforløb, hvilket i figuren ovenfor er 12,9 procent af alle født i 1980. Denne andel flyttes et alderstrin i eksperiment 1 og to alderstrin i eksperiment 2. Dette kan fortolkes som, at årgangen udskyder overgangen til førtidspension ved alder 60 med et henholdsvis to år.

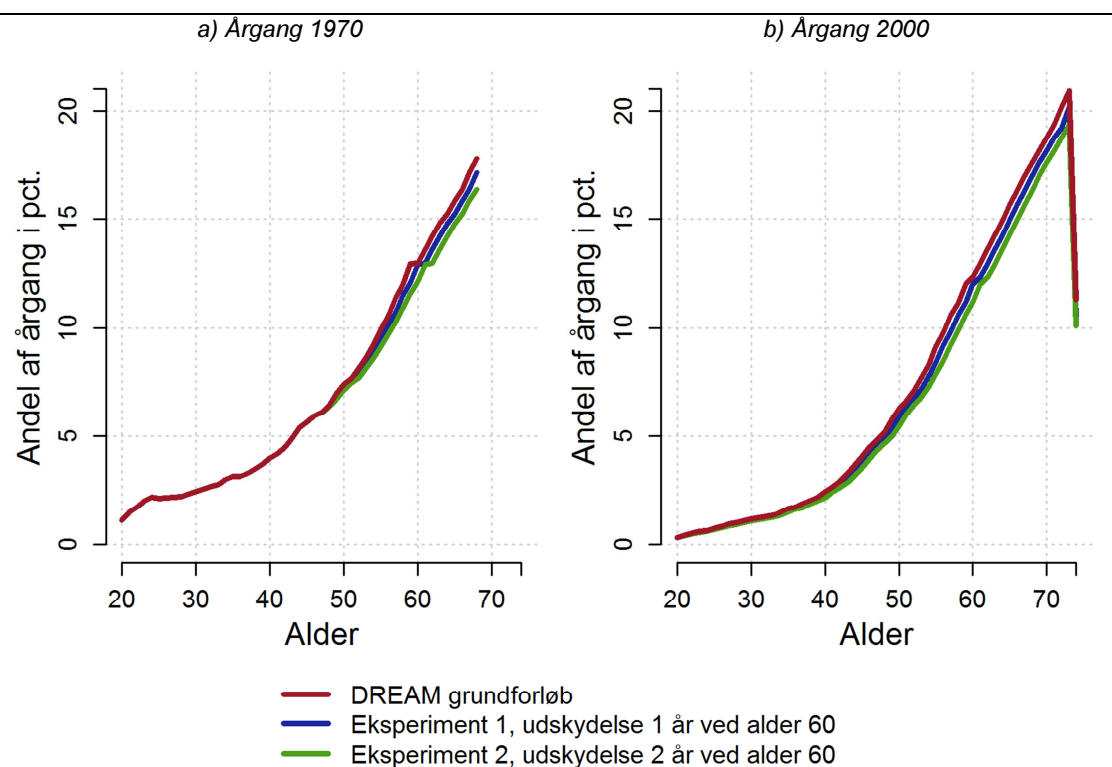
Implementering af de to eksperimenter er foretaget som følger: For alderstrinnene yngre end 60 år strækkes den gældende adfærd til ligeledes at gælde det antal alderstrin, andelen på førtidspension ved alder 60 rykkes opad. Til dette anvendes en såkaldt elastik, som for givne aldersgrænser (en startalder og en slutalder) strækker den mellemliggende adfærd til

yderligere at gælde et givet antal aldre. Den nedre aldersgrænse sættes til den alder, årgangen har i år 2016. I eksemplet med årgang 1980 er dette 36 år. Fastsættelsen af startalderen sikrer, at andelen på førtidspension korrigeres første gang i år 2017. Den øvre aldersgrænse sættes lig 60 år for alle årgange. Andelen af årgangen på førtidspension i aldersintervallets to endepunkter ændres ikke.

Efter den nye alder, hvor andelen på førtidspension ved alder 60 i grundforløbet er flyttet til, forskydes andelen fra grundforløbet med samme antal alderstrin. I figuren ovenfor ses der for eksempel i eksperiment 2 at være 18,7 procent af årgangen på førtidspension umiddelbart før folkepensionsalderen ved 71 år. Dette svarer til andelen ved alder 69 i grundforløbet.

Figur 2 viser yderligere eksempler på implementeringen af en lavere tilgang til førtidspensionsordningen. I figuren betragtes det, hvor stor en andel af årgang 1970 henholdsvis årgang 2000, som forventes at modtage førtidspension gennem et livsforløb. For begge generationer ses det, at andelen af årgangen på førtidspension umiddelbart før pensionsalderen falder med cirka 0,6 procentpoint som følge af korrektionen i eksperiment 1. Det tilsvarende fald i eksperiment 2 er 1,3 procentpoint.

Figur 2. Andel af årgang på førtidspension i DREAMs grundforløb og eksperimenter med lavere tilgang til førtidspension.



Anm.: Folkepensionsalderen for årgang 1970 er 67 år, mens generation 2000 kan overgå til folkepension, når de fylder 74½ år. For sidstnævnte årgang falder andelen af generationen på førtidspension til det halve ved 74 år, da halvdelen af årgangens førtidspensionister overgår til folkepension.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs socioøkonomiske fremskrivning 2016.

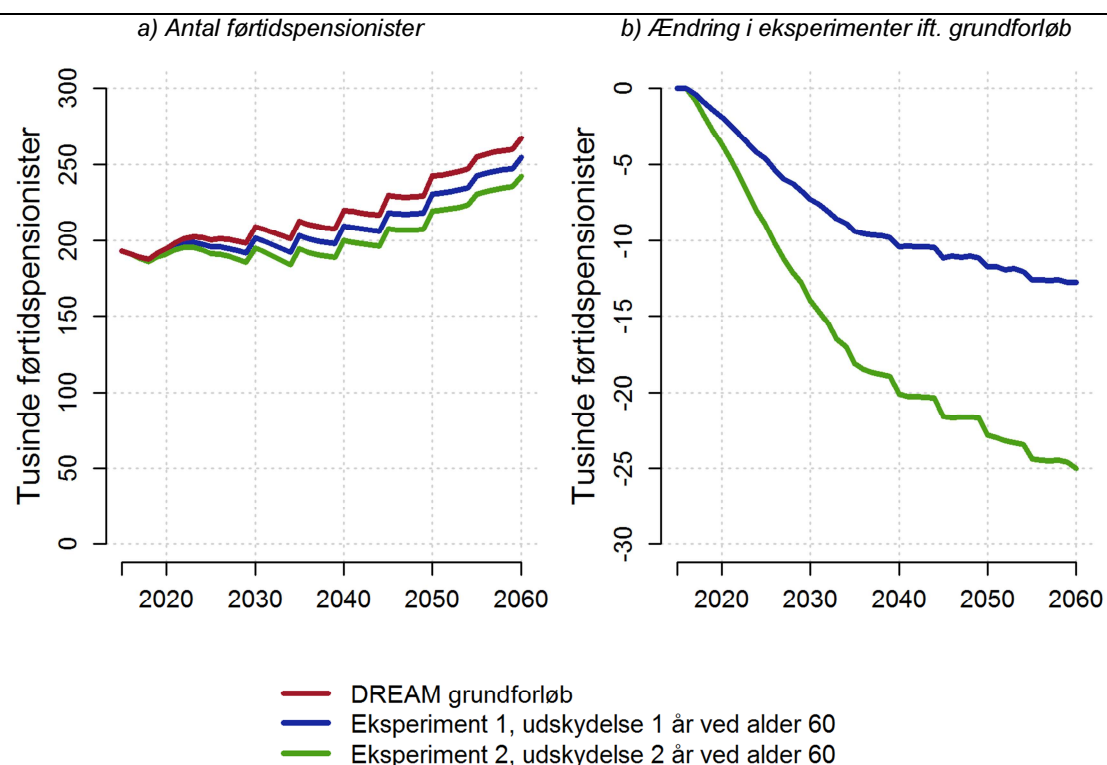
Af Figur 2 ses desuden, at korrektionens startalder er forskellig for de viste årgange. For årgang 1970 starter korrektionen ved alder 46 og for generation 2000 ved 18 år (årgangen er 16 år i 2016, men 18 år er første alderstrin, hvor det er muligt at modtage førtidspension).

I DREAMs grundforløb skønnes antallet af førtidspensionister at stige frem mod år 2060, jf. Figur 3a. Dette skyldes flere modsatrettede effekter. Den vedtagne førtidspensionsreform begrænser adgangen til førtidspension for den yngre del af befolkningen, hvilket trækker mod færre førtidspensionister. Desuden trækker en stigning i de erhvervsaktives uddannelsesnivea over de kommende årtier mod en faldende andel af befolkningen på førtidspension. Modsat effekt har de vedtagne stigninger i de lovbestemte tilbagetrækningsaldrer, da en del af de, som under de nuværende regler udnytter efterlønsordningen i stedet overgår til førtidspension, når muligheden for efterløn udskydes og begrænses.

En lavere tilgang til førtidspension end i DREAMs grundforløb resulterer naturligvis i et lavere antal førtidspensionister. I perioden 2017–35, hvor effekten i eksperimenterne indfases, falder antallet af førtidspensionister i forhold til grundforløbet således nogenlunde lineært. I eksperimentet med et års udskydelse er antallet af førtidspensionister cirka 9.000 personer lavere end i grundforløbet, jf. Figur 3b. I eksperimentet 2 er effekten cirka dobbelt så stor. Efter 2035 sker der i eksperimenterne et yderligere fald i antal førtidspensionister i forhold til grundforløbet, særligt hvert femte år, når folkepensionsalderen reguleres opad.

Faldet i antal førtidspensionister i forhold til grundforløbet medfører, at det samlede antal førtidspensionister i eksperimenterne skønnes at være nogenlunde konstant i perioden frem mod 2045. Efter 2045 stiger antallet af førtidspensionister i alternativforløbene med samme stigningstakt som i grundforløbet, jf. Figur 3a.

Figur 3. Antal førtidspensionister i DREAMs grundforløb og eksperimenter med lavere tilgang til førtidspension, 2015–60.



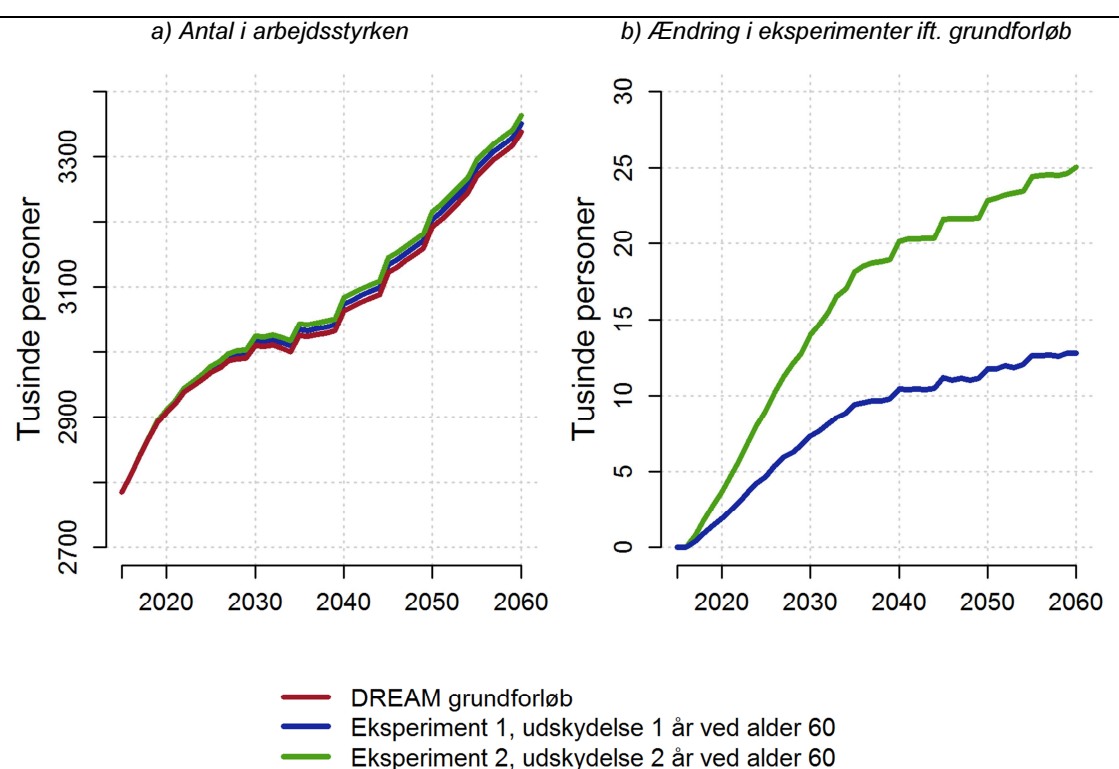
Kilde: Egne beregninger på DREAMs socioøkonomiske fremskrivning 2016.

Effekt på arbejdsstyrken

I DREAMs grundforløb skønnes den strukturelle arbejdsstyrke at stige betydeligt i de kommende årtier. Frem mod år 2020 stiger arbejdsstyrken med cirka 94.000 personer. I perioden 2020–60 ventes en stigning på yderligere godt 430.000 personer. Stigningen i arbejdsstyrken er hovedsageligt drevet af senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Den demografiske udvikling, befolkningens stigende uddannelsesniveau og øvrige arbejdsmarkedspolitiske reformer bidrager ligeledes positivt til arbejdsstyrken fremadrettet.

I eksperimenterne sænkes tilgangen til førtidspensionsordningen. Disse personer antages i stedet at blive fastholdt i arbejdsstyrken som enten ordinært beskæftigede eller ledige. Resultatet er derfor, at arbejdsstyrken i alternativforløbene stiger kraftigere end i DREAMs grundforløb, jf. Figur 4a. Ændringen i forhold til grundforløbet modsvarer faldet i antal førtidspensionister, jf. Figur 3b og Figur 4b.

Figur 4. Arbejdsstyrken i DREAMs grundforløb og eksperimenter med lavere tilgang til førtidspension, 2015–60.



Kilde: Egne beregninger på DREAMs socioøkonomiske fremskrivning 2016.

Tabel 2 viser den overordnede udvikling på arbejdsmarkedet i de to eksperimenter. Antallet af personer udenfor arbejdsstyrken er i 2050 lavere end i grundforløbet, da antallet af førtidspensionister er faldet. En tilsvarende stigning ses i antallet af personer i arbejdsstyrken. Stigningen i arbejdsstyrken resulterer i en beskæftigelsesstigning, primært i den private sektor.

Tabel 2. Arbejdsmarkedet, eksperiment 1 og 2 i forhold til grundforløbet i år 2050, 1000 personer.

	2016 †	Eksperiment 1	Eksperiment 2
Udenfor arbejdsstyrken	2.918	-11,74	-22,83
I arbejdsstyrken	2.813	11,74	22,83
- Beskæftigede	2.712	11,25	21,88
- Offentlige	809	1,28	2,48
- Private	1.904	9,97	19,40
- Arbejdsløse	100	0,50	0,95

Kilde: Egne beregninger på DREAM.

† Grundforløbsniveau

Makroøkonomiske effekter

Tabel 3 er en dekomponering af BNP i forsyningsbalancekomponenterne. Fra tabellen ses det, at den lavere tilgang til førtidspension medfører stigning i BNP i faste priser relativt til grundforløbet. Trods en negativ prisseffekt ses også en stigning i BNP i løbende priser. Det ses, at stigningen i BNP i løbende priser især er drevet af ændringer i investeringerne. Som det tidligere har været tilfældet, er effekterne i eksperiment 2 cirka dobbelt så store som i eksperiment 1.

Tabel 3. Forsyningsbalancen, eksperiment 1 og 2 relativt til grundforløbet, procentvis ændring i 2050.

	2016 †	Eksperiment 1	Eksperiment 2
BNP, Mia. kr.	1.729,95	0,14	0,27
- Realeffekt		0,33	0,64
- Prisseffekt		-0,19	-0,37
Privat forbrug	832,22	-0,04	-0,08
- Realeffekt		0,07	0,14
- Prisseffekt		-0,12	-0,22
Offentligt forbrug	452,47	-0,10	-0,20
- Realeffekt		0,09	0,18
- Prisseffekt		-0,20	-0,38
Eksport	775,03	0,56	1,09
- Realeffekt		0,70	1,36
- Prisseffekt		-0,14	-0,27
Import	671,72	0,22	0,42
- Realeffekt		0,22	0,42
- Prisseffekt		0,00	0,00
Private investeringer	279,30	0,27	0,52
- Realeffekt		0,42	0,82
- Prisseffekt		-0,15	-0,30
Offentlige investeringer	62,65	0,04	0,08
- Realeffekt		0,16	0,31
- Prisseffekt		-0,12	-0,23

Kilde: Egne beregninger på DREAM

† Grundforløbsniveau

I det følgende beskrives eksperiment 1, men samme konklusioner kan drages for eksperiment 2.

Det øgede arbejdsudbud har en betydning for den private og offentlige beskæftigelse, der for eksperiment 1 i 2050 stiger med henholdsvis 1.280 og 9.970 personer ift. grundforløbet, jf.

Tabel 2. Arbejdskraft (i produktive enheder) er direkte et input i virksomhedernes og den offentlige sektors produktion. Virksomhederne og den offentlige sektor vil følgelig producere mere for et øget arbejdsudbud.

Den øgede mængde arbejdskraft giver en ubalance i forhold til kapitalapparatet i produktionen. For at imødekomme dette ønsker virksomhederne og den offentlige sektor derfor at øge kapitalapparatet via øgede investeringer. I 2050 er de private og de offentlige investeringer steget henholdsvis 0,52 og 0,08 procent i løbende priser ift. grundforløbet. En del af de øgede offentlige og private investeringer importeres fra udlandet, hvilket er hovedforklaringen på, at importen i 2050 er steget med 0,41 procent i løbende priser i forhold til grundforløbet.

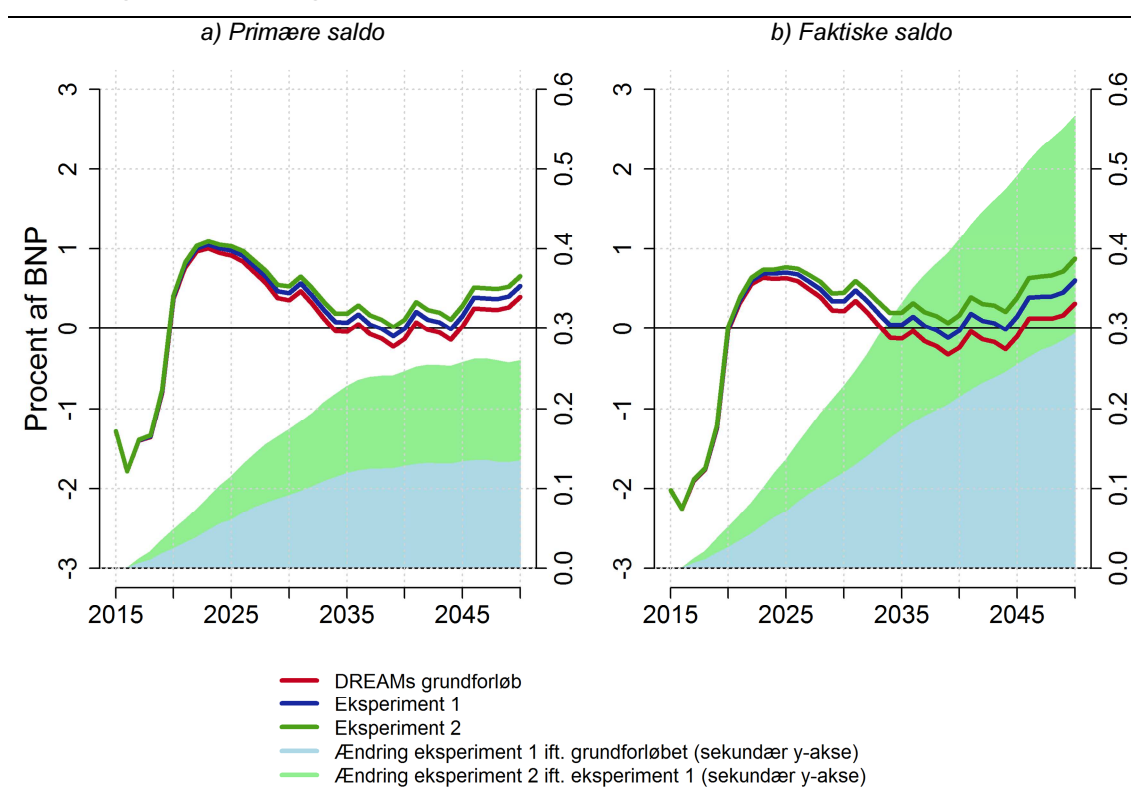
Virksomhederne må sænke outputprisen for at afsætte den øgede produktion. Det lavere prisniveau betyder en forbedret konkurrenceevne i forhold til udlandet, hvorfor eksporten i 2050 stiger med 0,56 procent i løbende priser for eksperiment 1.

Reallønnen og produktreallønnen i den private sektor falder i forhold til grundforløbet. Trods den øgede beskæftigelse giver reallønsfaldet anledning til et lidt lavere privatforbrug, der i 2050 er faldet med 0,08 procent i løbende priser i forhold til grundforløbet.

De offentlige finanser

Udviklingen i de offentlige saldi som andel af BNP kan for DREAMs grundforløb og de to eksperimenter ses i Figur 5. Af figuren fremgår det, at de offentlige saldi for eksperiment 1 og 2 i alle perioder er forbedret ift. grundforløbet.

Figur 5. De offentlige saldi i procent af BNP.



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Tabel 4 dekomponerer den faktiske saldo i offentlige indtægter og udgifter. Herfra ses det, at den primære offentlige saldo i procent af BNP i 2050 er steget 0,13 og 0,26 procentpoint i eksperiment 1 henholdsvis eksperiment 2 i forhold til grundforløbet.

Forklaringen på, hvorfor de offentlige saldi i procent af BNP er forbedret i forhold til DREAMs grundforløb er, at udgifterne er faldet mere end indtægterne i procent af BNP. For eksperiment 1 er de offentlige indtægter faldet med -0,07 procentpoint i 2050 i forhold til grundforløbet, mens de offentlige udgifter er faldet med -0,20 procentpoint, jf. Tabel 4.

Faldet i de offentlige indtægter i procent af BNP skyldes hovedsageligt, at indtægten fra direkte skatter som andel af BNP er faldet ift. grundforløbet. Trods merbeskæftigelsen giver faldet i reallønnen en mindre skattebase for husholdningen, hvilket fører til lavere indtjening fra kildeskatterne i procent af BNP i forhold til DREAMs grundforløb.

Tabel 4. De offentlige finanser, eksperiment 1 og 2 ift. grundforløbet, ændring i BNP-andele.

	2016 †	Eksperiment 1	Eksperiment 2
Budget overskud	-2,26	0,29	0,57
- Primære budget overskud	-1,79	0,13	0,26
- Indtægter	50,47	-0,07	-0,13
- Direkte skatter	29,07	-0,05	-0,10
- Indirekte skatter	16,52	-0,01	-0,02
- Anden indkomst	4,88	-0,01	-0,01
- Udgifter	52,26	-0,20	-0,39
- Kollektivt forbrug	7,60	0,00	0,00
- Individuelt forbrug	18,55	-0,06	-0,13
- Indkomstoverførsler	17,71	-0,14	-0,27
- Investeringer	3,62	0,00	-0,01
- Andre udgifter	2,78	0,01	0,02
- Nettorenteudgifter	0,47	-0,16	-0,31

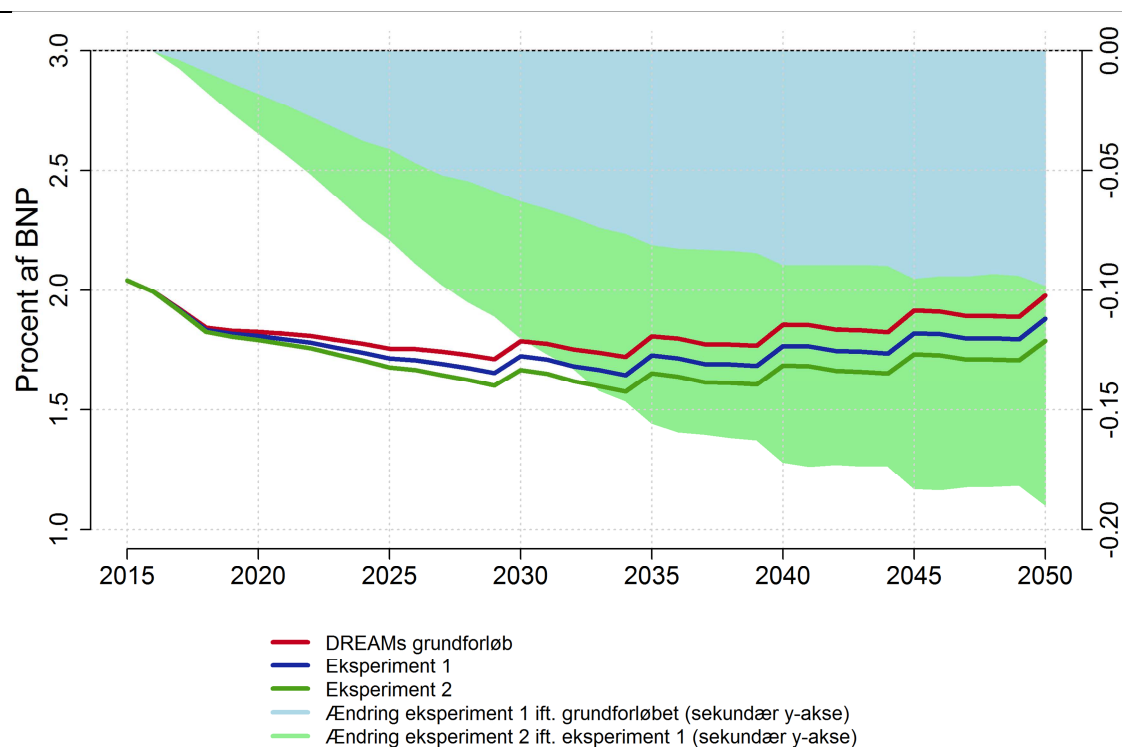
Kilde: Egne beregninger på DREAM

† 2016 baseline niveau i procent af BNP

Fra tabellen ses det desuden, at den helt store ændring ift. grundforløbet er "indkomstoverførsler". Denne udgiftspost indeholder indkomstoverførsler til førtidspension og er den direkte effekt af eksperimenterne på de offentlige finanser.

Figur 6 viser indkomstoverførsler til førtidspension i procent af BNP for DREAMs grundforløb og de to eksperimenter. Det individuelle offentlige forbrug følger den demografiske udvikling, og idet denne er uændret i forhold til grundforløbet, vil det individuelle offentlige forbrug falde i andel af BNP for stigende BNP. Det kollektive forbrug er antaget til at følge BNP, hvorfor det som BNP-andel er uændret i forhold til grundforløbet.

Figur 6. Indkomstoverførsler til førtidspension, procent af BNP.



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Den samlede virkning af eksperiment 1 og 2 på de offentlige finanser er som tidligere nævnt opsummeret i holdbarhedsindikator (HBI). Holdbarhedsindikator for DREAMs grundforløb og eksperimenterne findes i Tabel 1 i notatets indledning. Eksperimenterne forbedrer holdbarheden med henholdsvis 0,11 og 0,21 procentpoint i forhold til grundforløbet, svarende til at det offentlige råderum årligt bliver forbedret med henholdsvis 2 og 4 mia.kr (2014-niveau).