

Antallet af efterlønsmodtagere fremover

Jonas Zangenberg Hansen

Danish Rational Economic Agents Model, DREAM

Esben Anton Schultz

De Økonomiske Råds Sekretariat, DØRS

Jens Sand Kirk

Danish Rational Economic Agents Model, DREAM

DREAM Arbejdspapir 2011:1

Juni 2011

Abstract

The projection of the number of people who use the voluntary early retirement pension scheme in Denmark is developed by the Secretariat of the Danish Economic Councils (www.dors.dk) and the Danish Rational Economic Agent Model (www.dreammodel.dk) in 2011. This paper describes the underlying methodology, shows the main findings and illustrates the sensitivity of the projection.

Antallet af efterlønsmodtagere fremover

- Fremskrivning baseret på tilmelding til, frafald fra og udnyttelse af efterlønsordningen

Indledning

DREAM og De Økonomiske Råds Sekretariat har i fællesskab udviklet en ny fremskrivningsmetode til at skønne over antallet af efterlønsmodtagere fremover, som blandt andet baserer sig på de observerede indbetalinger til efterlønsordningen. Metoden er bygget op omkring tre grundlæggende elementer: (1) *tilmelding*, dvs. hvor stor en andel af hver årgang, der tilmelder sig ordningen ved at betale efterlønsbidrag, (2) *frafald*, dvs. hvor stor en andel af de efterlønstilmeldte i hver årgang, der træder ud af ordningen ved at ophøre med at betale efterlønsbidrag, inden årgangen når efterlønsalderen og (3) *udnyttelse*, dvs. hvor stor en andel af de efterlønsberettigede i hver årgang, som rent faktisk udnytter ordningen.

Fremskrivningen af antallet af efterlønsmodtagere ligger til grund for DREAMs langsigtede økonomiske fremskrivning 2011 og dele af analyserne i De Økonomiske Råds seneste rapport, *Dansk Økonomi, forår 2011*. Dette baggrundsnotat har til formål at beskrive forudsætningerne bag fremskrivningen, mens en mere overordnet gennemgang af efterlønsordningen kan ses i *Dansk Økonomi, forår 2011*.

DREAMs skøn over antallet af efterlønsmodtagere har hidtil været baseret på en antagelse om konstante bestandsfrekvenser. Det betød, at en konstant andel af fremtidige generationer fordelt på køn og højeste fuldførte uddannelse i hver af de fem efterlønsaldre ville benytte sig af efterlønsordningen. Denne fremskrivning lå blandt andet til grund for analyserne i De Økonomiske Råds rapport i foråret 2010, *Dansk Økonomi, forår 2010*.

I de seneste år har der imidlertid været en klar tendens til faldende tilmelding til og faldende udnyttelse af efterlønsordningen. Det indebærer, at en fremskrivning baseret på konstante bestandsfrekvenser vil fejlvurdere antallet af efterlønsmodtagere. Med den nye fremskrivningsmetode tages der højde for, at fremtidige generationer kan have en anderledes tilbagetrækningsadfærd på efterlønsordningen end de nuværende generationer i efterlønsaldrene.

I det følgende gives indledningsvist en kort beskrivelse af modellens opbygning og datagrundlag. Herefter beskrives de enkelte elementer af efterlønsfremskrivningen nærmere. Afslutningsvist vises resultatet af efterlønsfremskrivningen.

Fremskrivningsmetode og data

På baggrund af DREAMs befolknings- og uddannelsesfremskrivning haves et skøn over den fremtidige udvikling i antallet af personer i efterlønsaldrene, og hvordan disse personer

fordeler sig på højeste fuldførte uddannelse. Formålet med denne fremskrivning er at vurdere, hvor stor en andel af disse personer, som vil benytte sig af efterlønsordningen.

Hvis $N_{a,t}$ angiver antallet af personer i hver efterlønsalder a , kan antallet af efterlønsmodtagere, $E_{a,t}$, i hvert fremskrivningsår t beregnes ved¹:

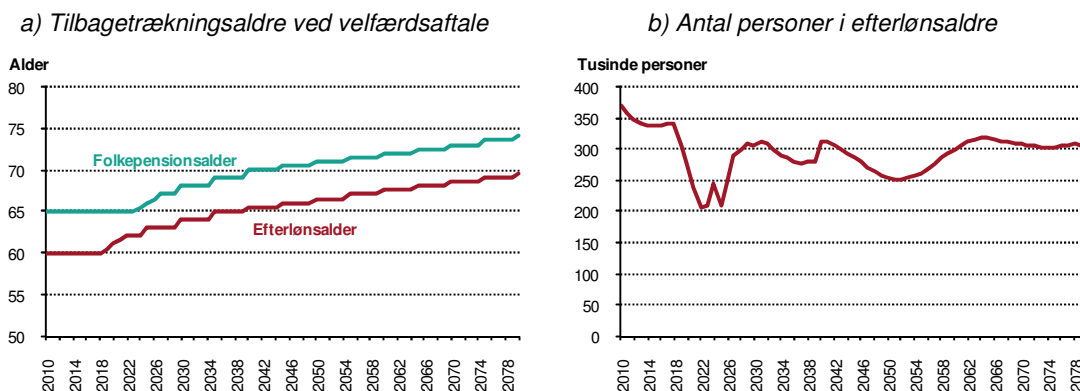
$$E_{a,t} = \text{tilmeldingsgrad}_{t-a} * N_{a,t-a} * (1 - \text{frafald}_{a,a}) * \text{udnyttelsesgrad}_{a,t-a} + \text{fortryd}_{a,t}$$

hvor (i) *tilmeldingsgraden* angiver, hvor stor en andel af hver årgang, der er tilmeldt efterlønsordningen, (ii) *frafald* angiver det akkumulerede frafald fra årgangens tilmelding er observeret ved alderen a til efterlønsalderen a , (iii) *udnyttelsesgraden* angiver, hvor stor en andel af de efterlønsberettigede, der udnytter ordningen og (iv) *fortryd* angiver antallet af personer, som benytter sig af efterlønsordningens fortrydelsesordning.

Antallet af efterlønsmodtagere er altså bestemt ud fra, hvor mange som tilmelder sig ordningen ved at betale efterlønsbidrag senest ved den lovmæssige tilmeldingsalder, hvor der tages højde for, at nogle af de efterlønstilmeldte træder ud af ordningen undervejs og at ikke alle dem, der er berettigede til efterløn, benytter sig af ordningen. Endvidere tages der højde for, at personer som i første omgang har fravalgt at indbetale efterlønsbidrag, eller som er trådt ud af ordningen undervejs, har mulighed for at opnå ret til efterløn gennem den såkaldte fortrydelsesordning.

Vurderingen af antallet af efterlønsmodtagere afhænger i høj grad af, hvilke antagelser, der gøres omkring disse elementer, der ligger til grund for fremskrivningen. De anvendte forudsætninger er nærmere beskrevet i de følgende afsnit.

Figur 1. Udvikling i tilbagetrækningsalder og antallet af personer i efterlønsalderne.



Kilde: DREAMs befolkningsfremskrivning.

I fremskrivningen indregnes de stigninger i tilbagetrækningsalderen, som blev vedtaget med velfærdsaftalen i 2006. Dette drejer sig dels om den vedtagne stigning i efterlønsalderen med to år i perioden 2019-2022, og folkepensionsalderen tilsvarende fem år senere, så efterlønsperioden forbliver fem år for alle fremtidige generationer. Og dels den indekseringsmekanisme, der følger herefter og som indekserer efterløns- og folkepensionsalderen i forhold til restlevetiden for en 60-årig. Indekseringsmekanismen kan med virkning fra 2025, og herefter hvert femte år, øge de lovmæssige tilbagetrækningsalder

¹ For overskuelighedens skyld er indeks for køn og højeste fuldførte uddannelse ikke medtaget. Men disse indgår i alle indgående faktorer således, at både tilmeldingsgraden, frafaldet, udnyttelsesgraden og antallet, der benytter sig af fortrydelsesordningen afhænger af både køn og højeste fuldførte uddannelse.

yderligere. Det er vedtaget, at disse yderligere stigninger i tilbagetrækningsalderen skal annonceres 10 år før de træder i kraft, dvs. første gang i 2015. Figur 1a viser udviklingen i efterløns- og folkepensionsalderen som følge af velfærdsaftalen.

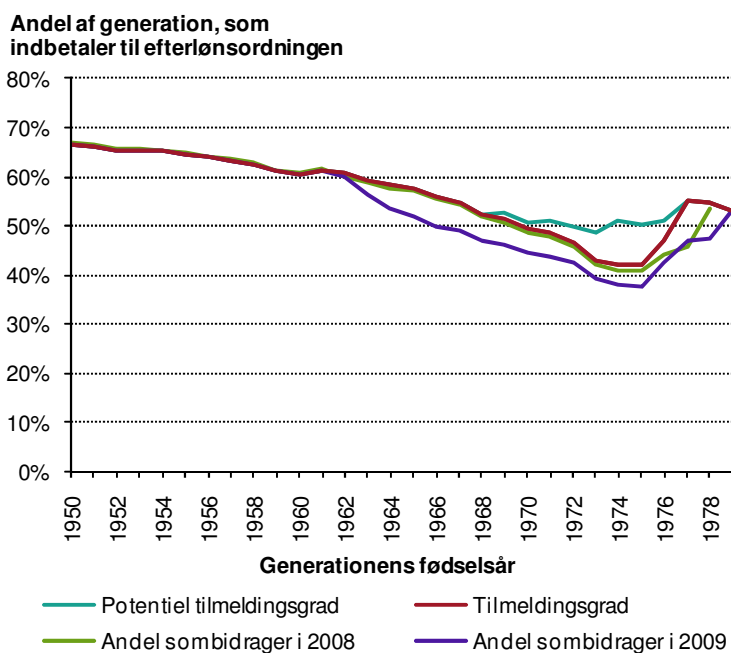
Stigningerne i tilbagetrækningsalderen medfører, at der hvert år fra og med 2019 kan være et forskelligt antal årgange på efterløn i forskellige år. Dette indebærer, at antallet af personer i efterlønsalderen kan variere betydeligt fra år til år, jf. Figur 1b. Samtidig er der en overordnet tendens til, at antallet af personer i efterlønsalderen falder svagt fremadrettet.

Tilmelding til efterlønsordningen

For at være berettiget til at modtage efterløn skal man have været medlem af en arbejdsløshedskasse (a-kasse) og have indbetalt til ordningen i en vis periode, hvis længde er afhængig af, hvornår man er født. Tilmeldingen til efterlønsordningen opgøres ved at betragte, hvor stor en andel af hver årgang fordelt på køn og højeste fuldførte uddannelse, der har indbetalt efterlønsbidrag.

Figur 2 viser, hvor stor en andel af hver af årgangene 1950-1979, der indbetaler efterlønsbidrag. Hvis man alene betragter andelen, der indbetaler efterlønsbidrag i 2008, er der en klar tendens til, at en lavere andel blandt de yngre generationer bidrager til efterlønsordningen end blandt de ældre generationer. Således er mellem 65 og 70 pct. af årgangene født mellem 1945 og 1955 tilmeldt efterlønsordningen, mens kun omkring 50 pct. af de yngre generationer indbetaler efterlønsbidrag. Betragter man derimod andelen, der bidrager i 2009, observeres et stort fald i andelen blandt generationerne født efter 1961. Dette skyldes formentlig, at a-kasserne fra slutningen af 2008 oplyste deres medlemmer om muligheden for at holde bidragsfrie perioder, hvilket mange efterlønstilmeldte valgte at benytte sig af allerede i 2009.

Figur 2. Tilmeldingsgrad til efterlønsordningen for årgangene født i perioden 1950-1979.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Da tilmeldingsgraden i 2009 blandt de årgange, der er født efter 1961, således er kraftigt præget af muligheden for at holde bidragsfrie perioder, giver det anledning til en kraftig undervurdering af den faktiske tilmelding blandt disse årgange, hvis tilmeldingsgraden i 2009 alene lå til grund for fremskrivningen. Blandt de årgange, som er født frem til og med 1961 og som ikke har mulighed for at holde bidragsfrie perioder, giver tilmeldingsgraden i 2009 derimod et retvisende billede af hvor mange, som indbetaler efterlønsbidrag og dermed er tilmeldt efterlønsordningen. For årgangene 1950-1961, der ikke har mulighed for bidragsfrie perioder, opgøres tilmeldingsgraden derfor alene på baggrund af tilmeldingerne i 2009.

Blandt årgangene 1962-1979 antages en person at være tilmeldt efterlønsordningen, hvis vedkommende har indbetalt efterlønsbidrag i 2008 og/eller 2009. Hermed tages der højde for muligheden for at holde bidragsfrie perioder blandt disse årgange. For generationer født fra og med 1969 medregnes endvidere personer, som potentielt kan holde pause i indbetalingen af efterlønsbidrag i den betragte periode². Herved opgøres tilmeldingsgraden til den røde kurve i Figur 2.

Med velfærdsaftalen er det som nævnt vedtaget at øge efterlønsalderen med to år i perioden 2019-2022, og folkepensionsalderen tilsvarende fem år senere, så efterlønsperioden forbliver fem år for alle fremtidige generationer. Herefter følger de aftalte stigninger i tilbagetrækningsalderen fra 2025 og herefter hvert femte år, som følger udviklingen i restlevetiden for en 60-årig.

Hvis efterlønsalderen øges som følge af velfærdsaftalens indekseringsmekanisme, vil en større andel af de yngre generationer potentielt kunne nå at opfylde hovedreglen i den ordinære efterlønsordning, dvs. have indbetalt efterlønsbidrag senest den dag man fylder 30 og betale efterlønsbidrag i 30 år inden efterlønsalderen. Dette skyldes ganske enkelt, at disse generationer således vil have flere år fra de er fyldt 30 år, til de når efterlønsalderen, og dermed har flere år til at nå at betale 30 års efterlønsbidrag. Da efterlønsbidraget indføres fra 1. juli 1999, vil de personer, der er født i andet halvår af 1969, være de første, som potentielt kan nå at opfylde kravet om at bidrage senest den dag, de fyldte 30 år. Med en efterlønsalder over 62 år vil en del af disse fortsat kunne nå 30 års efterlønsbidrag inden efterlønsalderen, selv hvis de ikke har indbetalt efterlønsbidrag i hverken 2008 eller 2009. For de efterfølgende generationer vil der tilsvarende være nogle, der har indbetalt senest som 30-årig, men ikke kan nå 30 års bidrag inden de fylder 62 år, som fortsat kan nå 30 års efterlønsbidrag, hvis efterlønsalderen øges som aftalt i velfærdsaftalen. Hvis disse personer medregnes, opnås en potentiel tilmeldingsgrad, som er angivet med den lyseblå kurve i Figur 2.

² Generationer født fra 1. juli 1969 til 31. december 1975 kan enten være på overgangsordningen indført i forbindelse med velfærdsaftalen eller på hovedreglen i den ordinære ordning med tilmelding senest som 30-årig og 30 års bidrag. Generation født fra 1. januar 1976 til 31. december 1977 skal tilmelde sig senest som 32-årige og betale 30 års bidrag, mens personer født 1. januar 1978 eller senere skal tilmelde sig senest den dag de fylder 30. og betale 30 års bidrag.

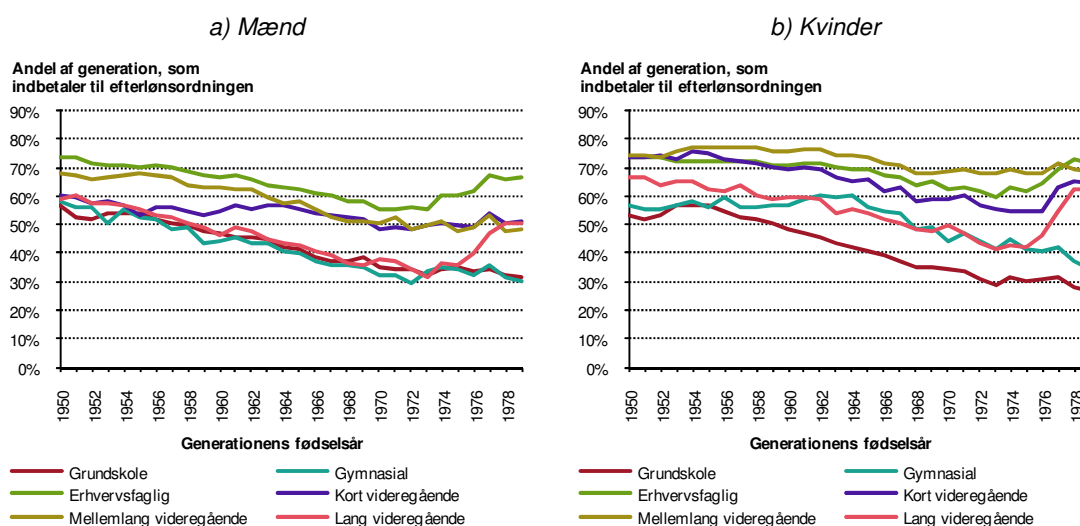
Personer på overgangsordningen skal betale efterlønsbidrag uafbrudt fra 1. januar 2008 frem til efterlønsalderen, men med mulighed for bidragsfrie perioder, hvis personen som følge af kravet om uafbrudt indbetaling kommer til at betale flere års bidrag end under de gældende regler før velfærdsaftalen (dvs. hvis personen har haft førtidige indbetalinger). Bidragsfrie perioder kan tidligst afholdes ultimo 2008, så en person på overgangsordningen vil have betalt efterlønsbidrag i løbet af 2008 og er således medregnet, når tilmeldingen opgøres.

Personer på den ordinære efterlønsordning skal tilmelde sig senest den dag de fylder 30 år (dog 32 for årgang 1976 og 1977) og indbetale efterlønsbidrag i 30 år. Disse personer kan holde pause i deres indbetaling i både 2008 og 2009, såfremt de fortsat kan nå 30 års bidrag inden efterlønsalderen, der ifølge velfærdsaftalen er minimum 62 år. Personer, der har indbetalt senest som 30-årig, og som fortsat har mulighed for 30 års bidrag inden de fylder 62 medregnes således til antallet af efterlønstilmeldte.

Efterlønsfremskrivningen tager udgangspunkt i den potentielle tilmeldingsgrad, som for hver årgang er opdelt på køn og højeste fuldførte uddannelse. At anvende den potentielle tilmeldingsgrad må betragtes som et overkantsskøn af tilmeldingen for årgangene 1969-1977, mens ingen medregning af de personer, der potentielt fortsat kan nå at opfylde hovedreglen ved øget tilbagetrækningsalder, omvendt vil undervurdere den reelle tilmelding til efterlønsordningen. At anvende den potentielle tilmeldingsgrad vil imidlertid kun have effekt på antallet af efterlønsmodtagere i perioden fra 2033, hvor årgang 1969 kan gå på efterløn som 64-årige, til 2047, hvor årgang 1977 er på efterlønnens sidste år.

For generationer født efter 1979 kan tilmeldingsgraden endnu ikke observeres i data. For disse generationer antages de køns- og uddannelsesfordelte tilmeldingsgrader derfor at være lig tilmeldingsgraderne for årgang 1979. Reduktionen af de ligningsmæssige fradrag, som gennemføres i perioden 2012-2019, indebærer en stigning i selvfinansieringen af efterlønnen, hvilket kan tænkes at påvirke den fremtidige tilmelding i nedadgående retning. Omvendt kan øget tillid til efterlønsordningen og dens fremtidige eksistens trække i retning af en højere tilmelding fremadrettet.

Figur 3. Potentiel tilmeldingsgrad til efterlønsordningen for årgangene født i perioden 1950-1979 fordelt efter køn og højeste fuldførte uddannelse.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Figur 3a og Figur 3b viser den potentielle tilmeldingsgrad for hver af årgangene 1950-1979 fordelt på køn og højeste fuldførte uddannelse. Som det fremgår af figuren, så er der en tendens til, at flere kvinder end mænd tilmelder sig efterlønsordningen. For begge køn gælder, at tilmeldingsgraden er højest blandt personer med erhvervsfaglige og mellemlange videregående uddannelser. Omvendt er tilmeldingsgraden lavest blandt de ufaglærte (grundskole og gymnasiale uddannelser), hvilket er en kombination af, at en mindre andel end i de øvrige uddannelsesgrupper er med i en a-kasse og at tilmeldingen til efterlønsordningen blandt a-kassemedlemmerne er lavere end i de øvrige uddannelsesgrupper. Hertil kommer, at tilmeldingsandelen blandt ufaglærte er faldet kraftigere i den betragtede periode end tilmeldingsgraden blandt personer med både erhvervsfaglige, korte videregående og mellemlange videregående uddannelser. Dette kan blandt andet hænge sammen med den gradvise forøgelse af kravet om varigheden af a-kassemedlemskabet og indbetalingsperioden, idet ufaglærte har relativt stor sandsynlighed for at udtræde af arbejdsmarkedet inden efterlønsalderen, hvorfor en sænkelse af den lovmæssige tilmeldingsalder til efterlønsordningen kan påvirke tilmeldingen negativt, ligesom

efterlønsbidraget for denne gruppe vil udgøre en større del af den disponible indkomst end for de øvrige uddannelsesgrupper, hvilket kan få nogle til at fravælge efterlønsordningen, hvis indbetalingsperioden forøges.

Ligesom Figur 2 viser Figur 3a og Figur 3b en klar tendens til, at de køns- og uddannelsesfordelte tilmeldingsgrader er mindre, jo yngre årgangen er. For begge køn ses der dog en klar stigning i tilmeldingen til efterlønsordningen blandt personer med en lang videregående uddannelse fra generation 1975 til 1978. Denne stigning ser også ud til at være gældende for personer med en mellemlang videregående uddannelse, dog i et mindre omfang. Dette kan formentlig forklares af, at a-kasserne i denne periode ændrer tilmeldingsprocedure således, at man går fra et fra et aktivt tilvalg til aktivt fravalg af efterlønsordningen.

Frafald fra efterlønsordningen

En del af de personer, der er tilmeldt efterlønsordningen ved at betale efterlønsbidrag, træder ud af ordningen, inden de når efterlønsalderen. Det skyldes død, udvandring og overgang til førtidspension, men også at der er nogle, som af andre årsager ophører med at indbetale efterlønsbidrag uden at have mulighed for pauser eller bidragsfrie perioder.

De anvendte tilmeldingsgrader til efterlønsordningen er observeret i et bestemt alderstrin for hver årgang (den alder årgangen havde i 2009). For hver årgang er det således nødvendigt at skønne over, hvor stort en andel af de efterlønstilmeldte, der frafalder efterlønsordningen, inden de når den første mulige efterlønsalder. I fremskrivningen indregnes frafald som følge af død, udvandring, overgang til førtidspension samt frafald af øvrige årsager (sidstnævnte betegnes frivilligt frafald).

Frafald som følge af død beregnes på baggrund af dødssandsynligheder fra DREAMs befolkningsfremskrivning således, at dødeligheden over tid udvikler sig som i befolkningsfremskrivningen. Der tages højde for, at efterlønstilmeldte historisk set har haft en betydeligt lavere dødssandsynlighed end personer, der ikke er tilmeldt efterlønsordningen. Dødeligheden i fremskrivningen fordeles efter køn, alder og højeste fuldførte uddannelse.

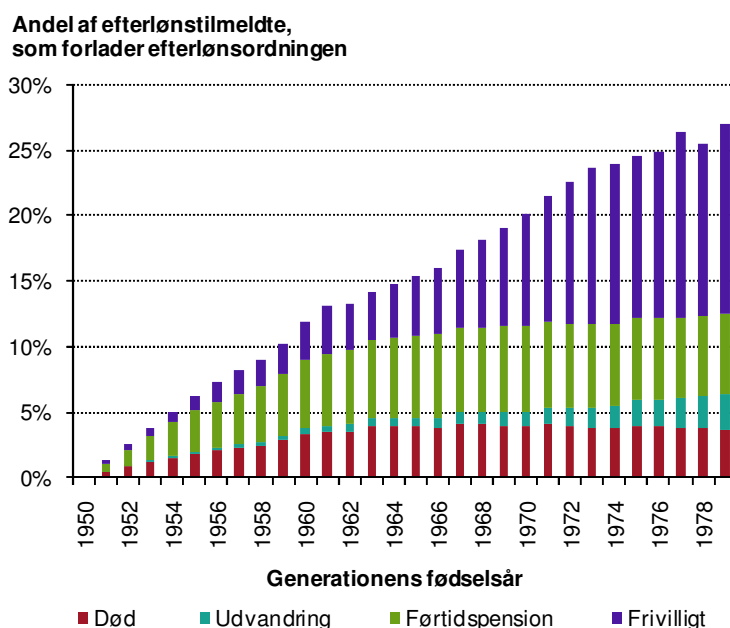
Frafald på grund af udvandring beregnes på baggrund af historiske udvandringssandsynligheder for efterlønstilmeldte. Udvandringssandsynligheden er fordelt efter køn, alder og højeste fuldførte uddannelse og antages at være konstant i fremskrivningen. Det antages endvidere, at halvdelen af de efterlønstilmeldte, der udvandrer, forlader efterlønsordningen, mens den anden halvdel forbliver i ordningen. Dette skøn er historisk funderet, idet godt halvdelen af de efterlønstilmeldte, som udvandrede i løbet af 2003 forblev i ordningen, idet de har indbetalt efterlønsbidrag i mindst ét af de efterfølgende fem år.

Frafald som følge af overgang til førtidspension antages at være konstant på tværs af fødselsårge. Den aldersbetingede overgangssandsynlighed for overgang til førtidspension er for efterlønstilmeldte beregnet på baggrund af historisk data og er fordelt efter køn, alder og højeste fuldførte uddannelse.

Frivilligt frafald opgøres som frafald, der ikke kan forklares af, at en person stopper med at betale efterlønsbidrag af de tre ovenstående grunde (uden mulighed for pause eller bidragsfri periode). Det frivillige frafald opgøres ved at se, hvor stor en andel af de efterlønstilmeldte i 2002, som ikke betaler efterlønsbidrag i de efterfølgende syv år, og som ikke er døde,

udvandrede eller overgået til førtidspension. I 2002 kan det opgøres, hvor stor en andel af de 35-59-årige, som frivilligt træder ud af efterlønsordningen, fordi man på dette tidspunkt skulle tilmelde sig efterlønsordningen som 35-årig. Frafaldet er højest i årene umiddelbart efter tilmelding, og aftager gradvist med alderen. I alderstrinnene umiddelbart inden efterlønsalderen er frafaldet nogenlunde konstant. Denne effekt vurderes at afspejle antallet af år siden tilmelding til efterlønsordningen snarere end en egentlig alderseffekt. Da både nuværende og fremtidige generation skal tilmelde sig ordningen senest som 30-årige, forskydes det observerede frivillige frafald ned til det alderstrin, hvor nye generationer skal starte deres efterlønsindbetaling. Samtidig antages det frivillige frafald at være konstant i de ekstra år, som nuværende og fremtidige generationen skal være på arbejdsmarkedet, inden de når efterlønsalderen. Endvidere antages, at muligheden for at holde bidragsfrie perioder og pauser i indbetalingen af efterlønsbidrag blandt de personer, som er født fra andet halvår 1962 og frem, reducerer det frivillige frafald med 25 pct., da disse personer vil kunne disponere deres perioder uden efterlønsbidrag således, at de ikke vil være nær så følsomme overfor kortere perioder med uventet, midlertidig indkomstnedgang. Sandsynligheden for frivilligt at frafalde efterlønsordningen fordeles i fremskrivningen efter køn, alder og højeste fuldførte uddannelse, og sandsynligheden antages at være konstant på tværs af generationer (foruden korrektionen beskrevet ovenfor).

Figur 4. Det gennemsnitlige, akkumulerede frafald frem til efterlønsalderen for årgangene født i perioden 1950-1979.



Anm.: Figuren angiver det akkumulerede frafald fra alderstrinnet for den observerede tilmelding til umiddelbart før den først mulige efterlønsalder. Ved beregningen tages der højde for, at efterlønsalderen er forskellig på tværs af generationer. For generationer født før 1951 er tilmeldingsgraden observeret umiddelbart før efterlønsalderen, hvorfor frafaldet for disse er lig nul.

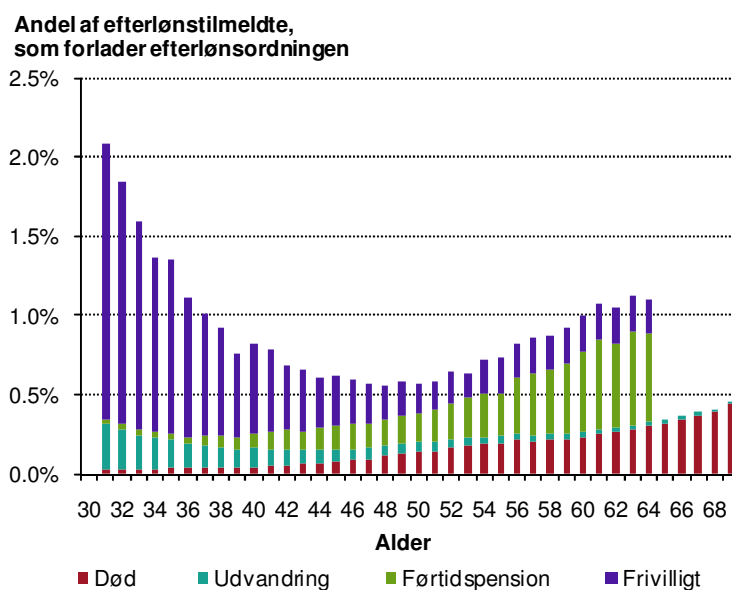
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Som tidligere beskrevet opgøres tilmeldingsgraden for hver årgang på forskellige alderstrin. For hver årgang medregnes derfor kun frafaldet fra det alderstrin, hvor årgangens tilmeldingsgrad er observeret og frem årgangens første mulige efterløns- eller folkepensionsalder. Figur 4 viser det akkumulerede frafald for hver generation, og det fremgår ikke overraskende, at frafaldet er større, jo yngre årgangen er. Det ses endvidere, at det

akkumulerede frafald for de yngre generationer stabiliseres på omkring 27 pct., hvoraf frivilligt frafald udgør omkring halvdelen. For efterfølgende generationer vil frafaldet ligge på nogenlunde samme niveau, dog vil sammensætningen af frafaldet ændre sig. På den ene side vil frafaldet som følge af død og overgang til førtidspension aftage en smule, hvilket først og fremmest skyldes, at dødeligheden forventes at falde fremadrettet samtidig med, at et højere uddannelsesniveau fremover reducerer overgangen til førtidspension. På den anden side er der udsigt til stigning i frafaldet som følge af udvandring og frivilligt frafald, hvilket primært skyldes flere år på arbejdsmarkedet kombineret med større udvandringstilbøjelighed blandt personer med et højere uddannelsesniveau.

Figur 5 viser det gennemsnitlige, aldersbetingede frafald fra efterlønsordningen for årgang 1979 fordelt efter frafaldstype. Det samlede frafald er højest i de yngste alderstrin, hvor op mod to procent af de efterlønstilmeldte frafalder i hvert alderstrin. Herefter er frafaldet aftagende til omkring 50-års-alderen, hvorefter et øget frafald til især førtidspension får det gennemsnitlige frafald til at stige til omkring en procent umiddelbart før efterlønsalderen. Gennem efterlønsaldrene antages, at der ikke er frivilligt frafald eller frafald som følge af overgang til førtidspension, mens der forsat er frafald til død og i lille grad udvandring.

Figur 5. Det gennemsnitlige, aldersbetingede frafald for årgang 1979.



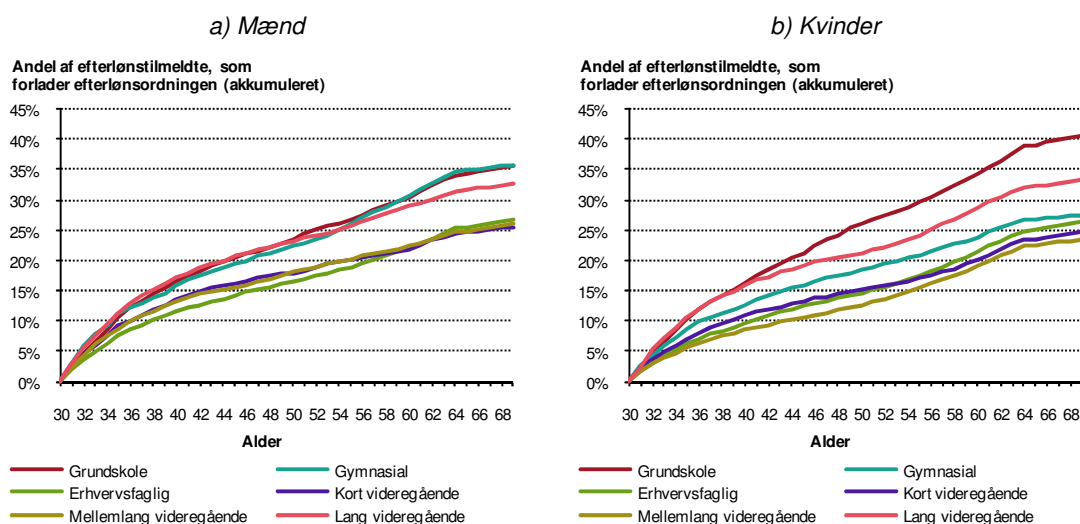
Anm.: Generationen tilmelder sig efterlønsordningen som 30-årige, hvor der ikke antages at være noget frafald. Efterlønsalderen for den betragtede generation er 65 år, mens folkepensionsalderen er 70 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Figur 6 viser det akkumulerede, aldersbetingede frafald for årgang 1979 fordelt efter køn og højeste fuldførte uddannelse. For både mænd og kvinder forventes frafaldet at være størst for ufaglærte, hvilket især skyldes en høj overgangssandsynlighed til førtidspension kombineret med et betydeligt frivilligt frafald. Tilsvarende har personer med lange videregående uddannelser et betydeligt frafald fra efterlønsordningen, især blandt mænd, hvilket først og fremmest skyldes et højt frivilligt frafald i de yngste alderstrin, hvorfor frafaldet for kvinder fra 40-års alderen også udvikler sig markant anderledes end for de grundskoleuddannede. For højtuddannede mænd forbliver frafaldet relativt højt, hvilket hænger sammen med, at det frivillige frafald også i de ældste alderstrin er højt, ligesom denne gruppe har en høj udvandringssandsynlighed. For begge køn observeres det laveste frafald blandt personer

med en erhvervsuddannelse og en kort eller mellemlang videregående uddannelse, hvor mellem 22 og 25 pct. frafalder fra de tilmelder sig efterlønsordningen som 30-årige, til de når efterlønsalderen.

Figur 6. Aldersbetinget, akkumuleret frafald for årgang 1979 fordelt efter køn og højeste fuldførte uddannelse.

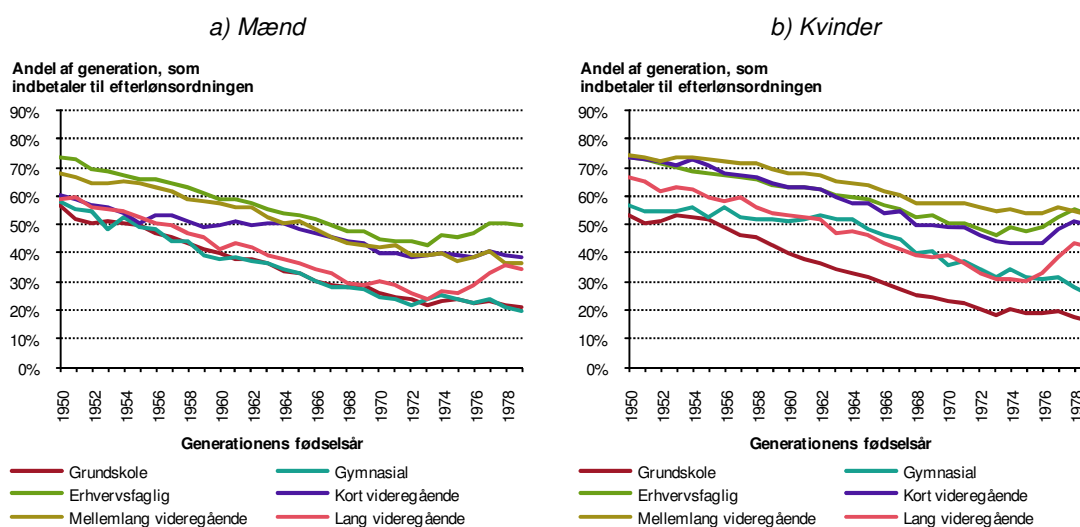


Anm.: Generationen tilmelder sig efterlønsordningen som 30-årige, hvor der ikke antages at være noget frafald. Efterlønsalderen for den betragtede generation er 65 år, mens folkepensionsalderen er 70 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

På baggrund af det akkumulerede frafald og tilmeldingsgraderne er det muligt at opgøre hver årgangs potentielle tilmeldingsgrad i alderstrinnet umiddelbart før den første mulige efterlønsalder. Denne kan ses i Figur 7.

Figur 7. Potentiel tilmeldingsgrad til efterlønsordningen inden den først mulige efterlønsalder for hver årgang født i perioden 1950-1979 fordelt på køn og højeste fuldførte uddannelse.

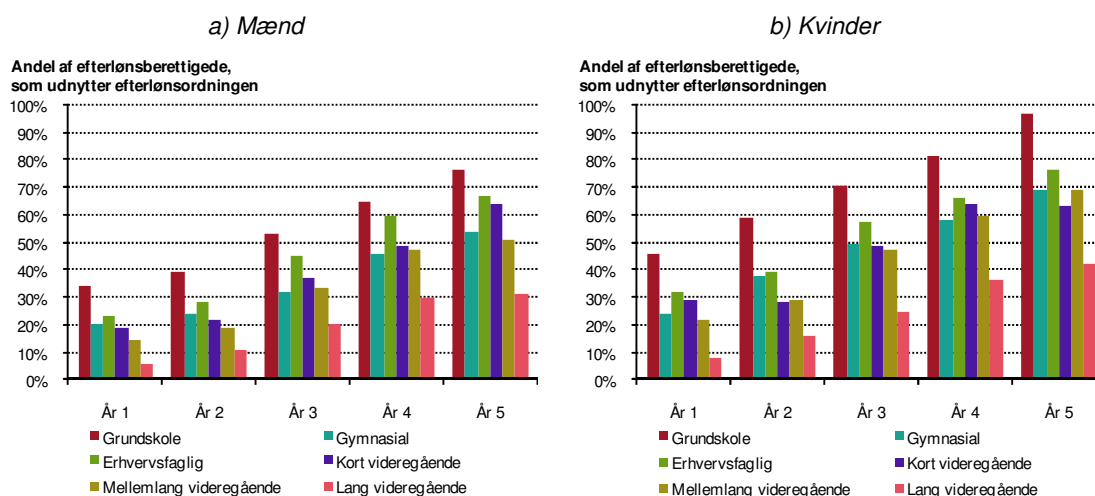


Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Udnyttelse af efterlønsordningen

Kun en del af de personer, som er berettigede til at gå på efterløn, benytter sig af ordningen. Dette udtrykkes ved hjælp af udnyttelsesgraden, der angiver antallet af efterlønsmodtagere i hver efterlønsalder divideret med antallet af efterlønsberettigede. I fremskrivningen tages der udgangspunkt i de senest observerede udnyttelsesgrader fordelt efter køn, alder og højeste fuldførte uddannelse. Figur 8 viser, at efterlønsberettigede kvinder i højere grad benytter sig af efterlønsordningen end efterlønsberettigede mænd. Samtidig er der en klar tendens til, at ufaglærte og faglærte benytter sig af efterlønsordningen i større omfang end personer med lange videregående uddannelser.

Figur 8. Udnyttelsesgrad i 2010 fordelt efter køn og højeste fuldførte uddannelse.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og ADAMs databank.

Fremadrettet kan det dog forventes, at udnyttelsen af efterlønsordningen vil være anderledes end i dag, hvilket kan skyldes mange faktorer. I fremskrivningen medregnes effekten af følgende faktorer:

- Bortfald af midlertidigt skattnedslag for seniorer,
- Øget selvfinansieringsgrad,
- Stigende pensionsformuer samt
- Ændringer i den forventede pensionsperiode.

I fremskrivningen korrigeres udnyttelsesgraden for den anslåede effekt af hver af ovenstående faktorer. Nedenfor gennemgås hver af de fire faktorer nærmere, og det beskrives, hvilken effekt de forventes at have på udnyttelsesgraden af efterlønsordningen.

Bortfald af midlertidigt skattnedslag for seniorer: For personer født i perioden 1946-1952, som har været i fuldtidsbeskæftigelse 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 selvfinansierungsgrad: 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 efterlønsmodtagere 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. 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.

Stigende pensionsformuer: Da arbejdsmarkedspensionerne på LO/DA-området gradvist blev indført fra 1991 og først fra omkring 2004 har nået det foreløbige mål 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 lønnens 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 knap én pct.point i 2040. En nærmere beskrivelse af beregningerne af denne effekt er gengivet i boks 1.

Boks 1. 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 dem, der blev anvendt af Velfærdskommissionen og i Finansministeriets livsforløbsberegninger.

Boks 1 (fortsat). Effekten af voksende pensionsformuer.

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.

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.

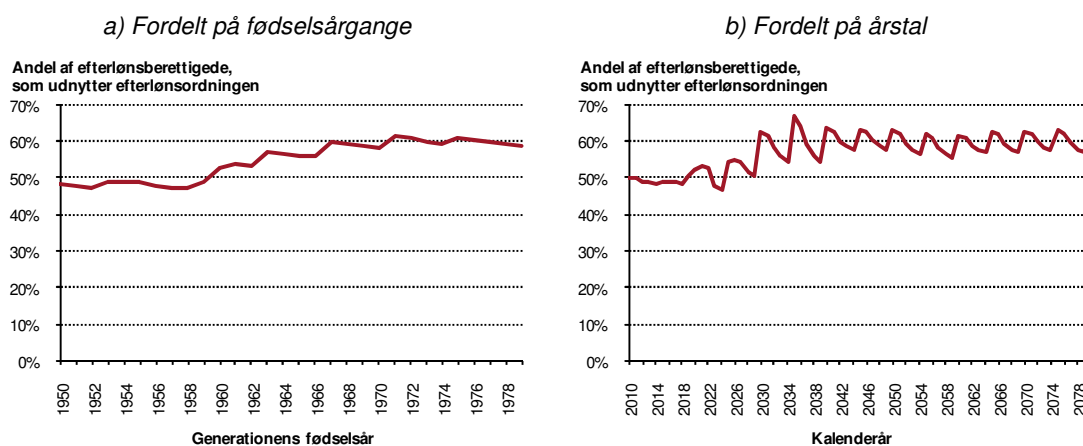
Ændringer i den forventede pensionsperiode: Den forventede periode på pension forventes at stige frem til 2018, fordi den forventede restlevetid for ældre stiger samtidigt med, at pensionsalderen ligger fast. Denne forøgelse af den forventede pensionsperiode må alt andet lige forventes at give anledning til, at flere ønsker at blive længere på arbejdsmarkedet på grund af blandt andet 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 ét år, og omvendt, når den forventede pensionsperiode falder³.

Figur 9 viser udviklingen i den gennemsnitlige udnyttelsesgrad under de forudsætninger, som er indlagt i fremskrivningen. Udnyttelsesgraden vurderes at falde en smule frem mod 2018, hvor generation 1958 kan overgå til efterlønnens første år, hvilket er et resultat af en række effekter, som trækker i hver sin retning. På den ene side trækker udviklingen af det midlertidige skattenedslag 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 væsentligt opad. Effekten herfra modvirkes dog delvist af effekten fra voksende pensionsformuer og et stigende uddannelsesnivea i befolkningen, der begge trækker mod

³ Antagelsen om, at efterlønnen udskydes med et kvart år hver gang den forventede pensionsperiode stiger med ét år svarer nogenlunde til at antage, at udnyttelsesgraden falder med fem pct.point, når den forventede pensionsperiode stiger med ét år. Og omvendt, hvis den forventede pensionsperiode falder med ét år antages udnyttelsesgraden at stige cirka fem pct.point.

en gennemsnitlig lavere udnyttelse. Det samme billede finder man, når udnyttelsesgraden opsplittes på køn, alder og højeste fuldførte uddannelse. På sigt vurderes den gennemsnitlige udnyttelse af efterlønsordningen at være på ca. 60 pct., når man betragter såvel generationer som kalenderår.

Figur 9. Den gennemsnitlige udnyttelsesgrad af efterlønsordningen over tid.



Kilde: Egne beregninger.

I Figur 9a ses udnyttelsesgraden at "knække" mellem nogle årgange. Det skyldes de løbende ændringer af efterløns- og folkepensionsalderen som følge af velfærdaftalen og de deraf følgende ændringer i udnyttelsesgraden, fordi den forventede pensionsperiode ændrer sig. Alle årgange har dog fortsat ret til fem års efterløn. Fordelt efter kalenderår er udsvingene mere markante, hvilket hænger sammen med, at der i forskellige årstal kan være et forskelligt antal årgange på efterløn, ligesom alderssammensætningen kan være forskellig. Hvis for eksempel efterlønsalderen i et givet kalenderår hæves med ét år, vil der ikke være nogen tilgang til efterlønsordningen, hvorfor den gennemsnitlige udnyttelsesgrad vil stige betydeligt, da personer på efterlønnens første år har den laveste udnyttelse.

Tabel 1. Dekomponering af udvikling i udnyttelsesgraden.

	2018	2025	2030	2040	2050	2080
Køn	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5
Alder	-0,6	0,5	4,7	2,0	2,0	1,8
Uddannelse	-1,0	-2,2	-2,9	-4,3	-4,9	-5,7
Bortfald af midlertidigt skattnedslag for seniorer	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Øget selvfinansieringsgrad	1,6	2,9	3,8	5,0	5,0	5,0
Stigende pensionsformuer	-0,3	-0,5	-0,4	-0,7	-0,7	-0,8
Ændringer i den forventede pensionsperiode	-3,4	1,4	4,9	9,2	9,4	10,2
Samlet	-1,4	4,6	12,6	13,7	13,3	13,0
- Samlet uden alderseffekt	-0,9	4,1	8,0	11,7	11,3	11,1

Anm.: Tabellen viser ændringen i den gennemsnitlige udnyttelsesgrad i pct.point i forhold til 2010, som er fremskrivningens basisår.

Kilde: Egne beregninger.

I Tabel 1 dekomponeres udviklingen i udnyttelsesgraden i udvalgte år. Som det fremgår, så trækker den ændrede kønssammensætning blandt de efterlønsberettigede i retning af en svagt højere gennemsnitlig udnyttelsesgrad. Efter 2018 har alder ligeledes en positiv effekt på den gennemsnitlige udnyttelsesgrad i de valgte år, hvilket hænger sammen med de løbende ændringer af tilbagetrækningsalderen, der stiger i de valgte år, hvilket som nævnt trækker

den gennemsnitlige udnyttelsesgrad op. Den forventede stigning i det generelle uddannelsesniveau trækker den gennemsnitlige udnyttelsesgrad i nedadgående retning med godt fem pct.point på sigt.

De fire effekter, som foruden demografiske karakteristika og højeste fuldførte uddannelse, forventes at påvirke udnyttelsesgraden ses at have en negativ effekt på den gennemsnitlige udnyttelsesgrad frem til 2018, hvor den forventede pensionsperiode er aftagende. Herefter opnås en positiv effekt på udnyttelsesgraden, hvilket først og fremmest skyldes øget selvfinansiering og effekten af ændringer i den forventede pensionsperiode, da tilbagetrækningsalderen stiger hurtigere end restlevetiden, så den forventede pensionsperiode er aftagende.

Fortrydelsesordningen

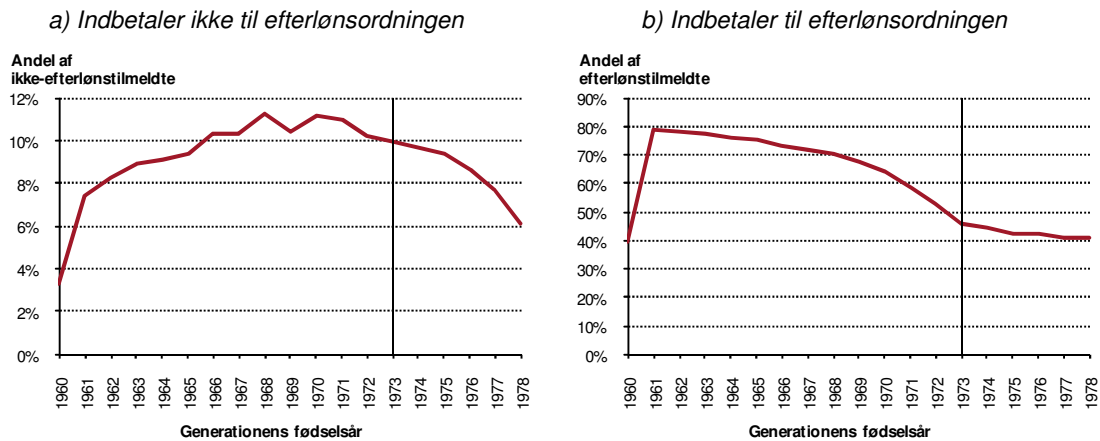
I forbindelse med velfærdsaftalen fra 2006 blev der også indført en fortrydelsesordning for personer med lang arbejdsmarkedstilknytning, der i første omgang har fravalgt at indbetale efterlønsbidrag eller personer med lang arbejdsmarkedstilknytning, som er stoppet med at betale efterlønsbidrag, men ønsker at komme tilbage i efterlønsordningen. Disse personer får mulighed for senere tilmelding til efterlønsordningen indtil 15 år før efterlønsalderen, dog med nedsat efterlønsydelse og nedsat skattefri præmie.

Kravet for at kunne tilmelde sig fortrydelsesordningen afhænger af fødselstidspunkt således, at årgange født frem til og med 1972 skal have haft uafbrudt a-kassemedlemskab siden 1. januar 1997 for at kunne tilmelde sig fortrydelsesordningen, mens det tilsvarende krav for personer født 1. januar 1973 eller senere er a-kassemedlemskab siden det 24. år. Den første årgang, der har mulighed for at tilmelde sig fortrydelsesordningen, er personer født i andet halvår af 1960, og da deres efterlønsalder er 60½ år, vil der først være personer, der benytter sig af fortrydelsesordningen i år 2021.

I fremskrivningen er der to måder at tiltræde fortrydelsesordningen: (i) personer, som i første omgang har fravalgt at betale efterlønsbidrag, men ønsker at tilmelde sig fortrydelsesordningen og (ii) personer, der frivilligt stopper med at betale efterlønsbidrag, men efterfølgende ønsker at blive tilknyttet fortrydelsesordningen.

Antallet af personer, der i første omgang har fravalgt at indbetale efterlønsbidrag, men som er berettigede til efterløn gennem fortrydelsesordningen, beregnes for hver årgang ved at multiplicere den andel af årgangen, som opfylder a-kassekravet i 2008⁴ med antallet af personer i hver efterlønsalder. Herved opnås et skøn over antallet af personer, der kan tilmelde sig fortrydelsesordningen. Heraf antages det, at 12 pct. rent faktisk tilmelder sig ordningen, hvilket er baseret på et skøn foretaget af Finansministeriet på baggrund af, hvor mange der i perioden 2007-2009 har tilmeldt sig fortrydelsesordningen. Det antages endvidere, at de efterlønsberettigede via fortrydelsesordningen benytter ordningen i samme omfang som de, der er tilmeldt via den ordinære efterlønsordning.

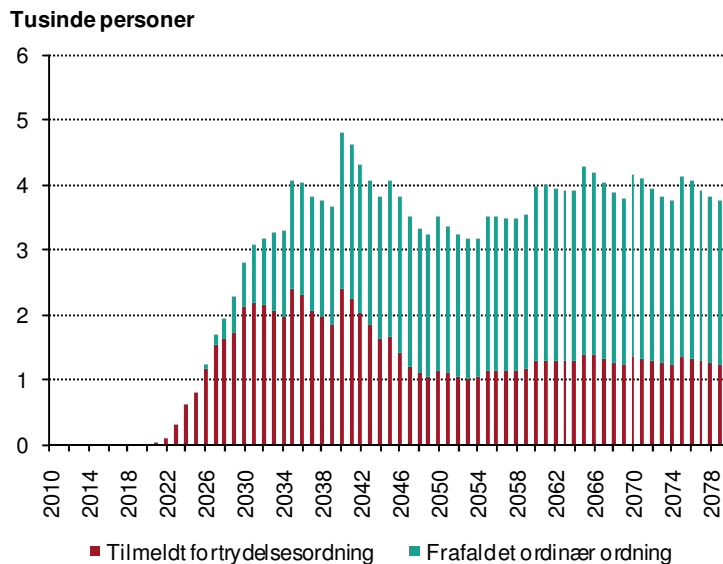
⁴ For hver generation fra 30 år i 2008 opgøres det, hvor stor en andel, der opfylder a-kassekravet om medlemskab siden 1997 eller det 24. år afhængigt af fødselstidspunkt. Denne andel af hver generation antages at være konstant frem til efterlønsalderen, hvorfor andelen for de yngste generationer må være et overkantsskøn, idet en del af disse kan forventes at melde sig ud af a-kassen inden de tilgår fortrydelsesordningen og derfor ikke opfylder kravet om uafbrudt medlemskab. For generationer yngre end 30 år i 2008 antages andelen at være lig andelen for generation 1978.

Figur 10. Andel af generation, som opfylder a-kassekrav til fortrydelsesordning.

Anm.: Den lodrette streg angiver overgangen mellem generationer, hvor a-kassekravet er uafbrudt a-kasse siden 1997 henholdsvis uafbrudt a-kasse siden det 24. år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Antallet af personer, der frivilligt stopper med at betale efterlønsbidrag, men efterfølgende ønsker at blive tilknyttet fortrydelsesordningen, beregnes for hver årgang ved at multiplicere den andel af de efterlønstilmeldte i årgangen, der opfylder a-kassekravet i 2008⁵ med antallet af personer, som frivilligt er frafaldet efterlønsordningen. Herved haves et skøn over antallet af personer, der frivilligt er frafaldet den ordinære ordning, men efterfølgende kan tilmelde sig fortrydelsesordningen, hvoraf det antages at halvdelen rent faktisk tilmelder sig. Det antages endvidere, at de efterlønsberettigede via fortrydelsesordningen benytter sig af ordningen i samme omfang som de, der er tilmeldt via den ordinære efterlønsordning.

Figur 11. Antal personer, der benytter sig af fortrydelsesordningen, 2010-2080.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

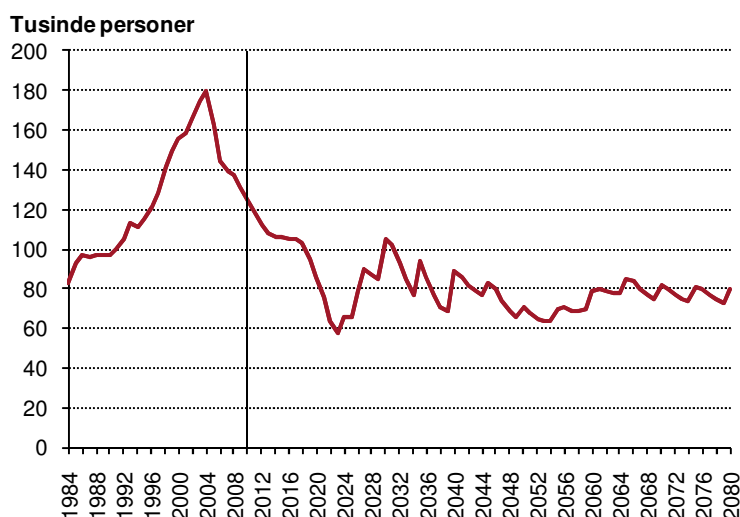
⁵ For hver generation fra 30 år i 2008 opgøres det, hvor stor en andel af de, som er tilmeldt efterlønsordningen, der opfylder a-kassekravet om medlemskab siden 1997 eller det 24. år afhængigt af fødselstidspunkt. Denne andel af hver generation antages at være konstant frem til efterlønsalderen. For generationer yngre end 30 år i 2008 antages andelen at være lig andelen for generation 1978.

Figur 11 viser antallet af personer, der benytter sig af fortrydelsesordningen opdelt efter om disse tidligere har været tilmeldt den ordinære efterlønsordning eller ej. Det vurderes, at omkring 4.000 personer vil benytte sig af fortrydelsesordningen fra år 2035 og frem. I begyndelsen af fremskrivningen vil godt 2.000 personer benytte sig af fortrydelsesordningen uden tidligere at være tilmeldt den ordinære ordning. I takt med, at de generationer, der skal have været medlem af en a-kasse siden det 24. år for at opnå ret til efterløn gennem fortrydelsesordningen, når efterlønsalderen, falder dette antal, og fra 2045 benytter godt 1.000 personer fortrydelsesordningen uden tidligere at have været tilmeldt den ordinære ordning. Dette modsvares dog af en stigning i tilgangen til fortrydelsesordningen blandt de personer, der tidligere har været tilmeldt den ordinære efterlønsordning, fordi det frivillige frafald er stigende over tid.

Antal efterlønsmodtagere

Fremskrivningen viser, at der fremadrettet er udsigt til et fald i antallet af efterlønsmodtagere, hvilket er en fortsættelse af den udvikling, som er observeret i de seneste år. Gennem 1980'erne og 1990'erne var antallet af efterlønsmodtagere ellers støt stigende, men toppede i 2004 med ca. 180.000 helårspersoner på efterløn, jf. Figur 12. Siden 2004 er der imidlertid sket et fald i antallet af efterlønsmodtagere således, at der i 2010 var knap 124.000 helårspersoner på efterløn. Faldet skyldes for det første, at folkepensionsalderen blev nedsat fra 67 til 65 år i perioden 2004-2006, hvorfor antallet af årgange på efterløn er blevet reduceret fra syv til fem. For det andet har flere efterlønsberettigede valgt at udskyde tilbagetrækningstidspunktet indtil typisk det 62. år, hvilket blandt andet hænger sammen med den såkaldte to-års regel, som har gjort det mere attraktivt at forblive i beskæftigelse frem for at gå på efterløn.

Figur 12. Antallet af efterlønsmodtagere, 1984-2080.



Anm.: Den lodrette streg angiver overgangen mellem historisk data og fremskrivning.

Kilde: ADAMs databank og egne beregninger.

I fremskrivningen fortsættes denne faldende tendens, så antallet af efterlønsmodtagere ventes at falde med yderligere 20.000 personer frem mod 2018, hvorefter velfærdsaftalens øgede tilbagetrækningsaldrer gør, at der ikke længere er fem fulde årgange på efterløn

samtidig. I 2023 forventes der således at være godt 54.000 personer på efterløn, hvorefter antallet af efterlønsmodtagere forventes at stige gradvist til 105.000 personer i 2030, hvilket blandt andet hænger sammen med, at de store generation fra 1960'erne begynder at trække sig tilbage. Antallet af efterlønsmodtagere aftager herefter frem til 2054, hvor der er godt 63.000 helårspersoner på efterløn. Herefter stiger antallet af efterlønsmodtagere frem mod 2060, hvorefter antallet ligger nogenlunde stabilt omkring 80.000 helårspersoner, jf. Figur 12.

Fremskrivningen af antallet af efterlønsmodtagere er opsummeret i Figur 13. I hvert kalenderår er opgjort det samlede antal personer i efterlønsalderne. Dette illustrerer den rent demografisk drevne udvikling i det potentielle antal efterlønsmodtagere. Som det fremgår af figuren forventes antallet af personer i efterlønsalderen at aftage med 32.000 personer frem mod 2015, hvorefter antallet er relativt konstant frem til 2018.

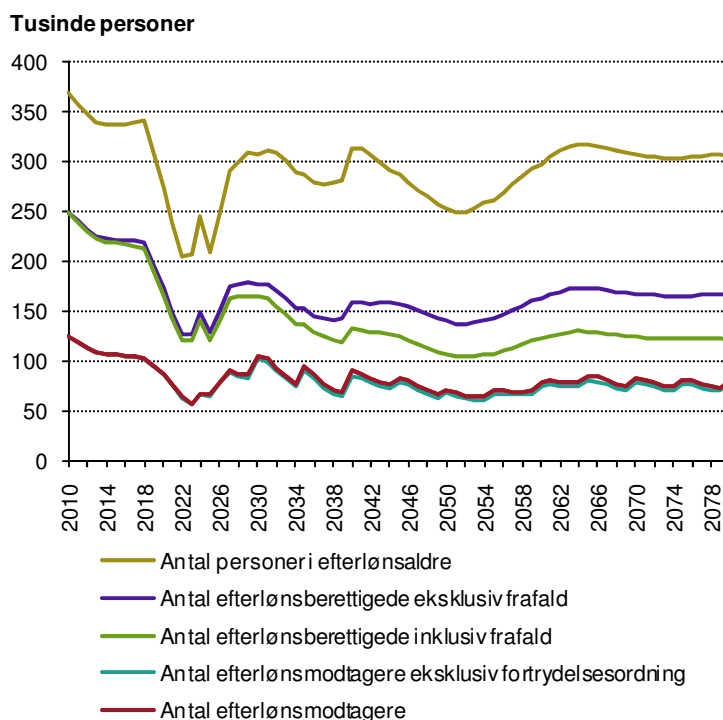
Velfærdsaftalens tilbagetrækningsreform øger tilbagetrækningsalderen fra og med år 2019, hvorfor der herfra vil være et varierende antal årgange på efterløn i hvert årstal. Frem til 2022 øges efterlønsalderen med et halvt år om året, hvorfor antallet af årgange på efterløn reduceres tilsvarende og antallet af personer i de mulige efterlønsaldre aftager med 135.000 personer. Fra 2024 til 2027 øges folkepensionsalderen tilsvarende med et halvt år om året, hvilket trækker antallet af personer i efterlønsalderne i en opadgående retning, da antallet af årgange på efterløn i perioden øges. Dog forhøjes efterlønsalderen med ét år i 2025, hvorfor antallet i dette år ligger lavere end året får.

I perioden 2028-2040 er der fire årgange på efterløn i hvert kalenderår, og det medfører, at udviklingen i antallet af personer i efterlønsalderne følger demografien ganske tæt. Dog ændres tilbagetrækningsalderen i perioden, hvilket giver kurven mindre knæk. Først i perioden gør dette, at antallet er stigende frem mod 2031, hvorefter antallet er aftagende. Fra og med år 2040 er der hvert år 4½ årgange på efterløn, hvilket medfører en niveauforskydning af antallet i efterlønsalderne. Der forventes herefter et klart faldende antal personer frem mod midten af århundredet, hvorefter antallet af personer i efterlønsalderne stiger til godt 315.000 i 2065. Herefter er antallet af personer i efterlønsalderne relativt konstant, dog med tendens til et svagt fald.

Antallet af efterlønsberettigede i hver årgang opgøres ved at multiplicere antallet af personer i den alder, hvor tilmeldingen er observeret med den pågældende årgangs tilmeldingsgrad. På kort sigt udgør de efterlønsberettigede en svagt faldende andel af det samlede antal personer i efterlønsalderne, idet de falder fra at udgøre 67 pct. i basisåret til at udgøre 60 pct. i år 2025. Fra 2025 og frem mod 2040 er der udsigt til, at andelen af efterlønsberettigede ud af den samlede befolkning i efterlønsalderne falder yderligere til godt 50 pct. Det sker i takt med, at årgangene der er født mellem 1963 og 1975, hvor der kan observeres en faldende tilmelding til efterlønsordningen, når efterlønsalderen. På trods af et aftagende antal personer i efterlønsalderne fra 2040 og frem til midten af århundredet er antallet af berettigede efterlønsmodtagere relativt konstant i perioden, hvilket skyldes en stigende tilmelding blandt de relevante årgange. Herefter udgør de efterlønsberettigede en konstant andel af antallet af personer i efterlønsalderne.

Som tidligere nævnt træder en del af de efterlønsberettigede ud af efterlønsordningen, inden de når efterlønsalderen. Ved at multiplicere antallet af efterlønsberettigede i hvert alderstrin med årgangens akkumulerede frafald fra det alderstrin, hvor tilmeldingsgraden er observeret, tages der højde for dette frafald. Indregnes frafald blandt de nuværende efterlønsstilmeldte, så sænkes antallet af efterlønsberettigede med knap 45.000 personer på sigt, jf. Figur 13.

Figur 13. Antallet af efterlønsberettigede og antal efterlønsmodtagere, 2010-2080.



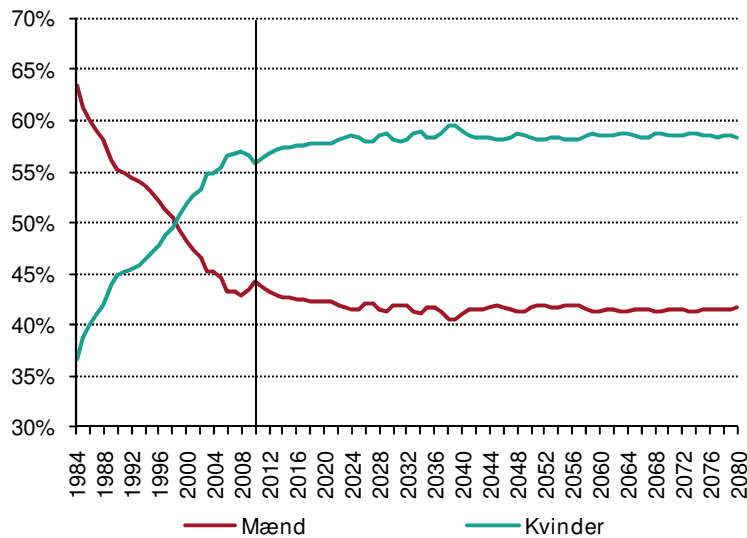
Kilde: DREAMs befolkningsfremskrivning og egne beregninger.

Udviklingen i antallet af efterlønsmodtagere følger i vid udstrækning udviklingen i antallet af efterlønsberettigede. I takt med, at udnyttelsen af efterlønnen ændrer sig som følge af blandt andet ændringer i den forventede pensionsperiode og efterlønnens selvfinansieringsgrad, vil der dog være perioder, hvor udviklingen i antallet af efterlønsmodtagere er anderledes end udviklingen i antallet af efterlønsberettigede. Det gennemsnitlige antal efterlønsmodtagere i perioden frem til 2018, hvor velfærdsaftalens øgede tilbagetræningsaldre indfases, er godt 110.000 personer. I perioden 2020-2029 er det gennemsnitlige antal efterlønsmodtagere cirka 75.000 personer, og fra 2030-2049 er det tilsvarende tal godt 80.000 personer. På lang sigt forventes antallet af efterlønsmodtagere at være omkring 75.000 personer (perioden 2050-2080).

Fortrydelsesordningen får først effekt på antallet af efterlønsmodtagere i år 2021, og når ordningen er fuldt indfaset ventes den at øge antallet af efterlønsmodtagere med cirka 4.000 helårspersoner årligt.

Karakteristik af efterlønsmodtagere

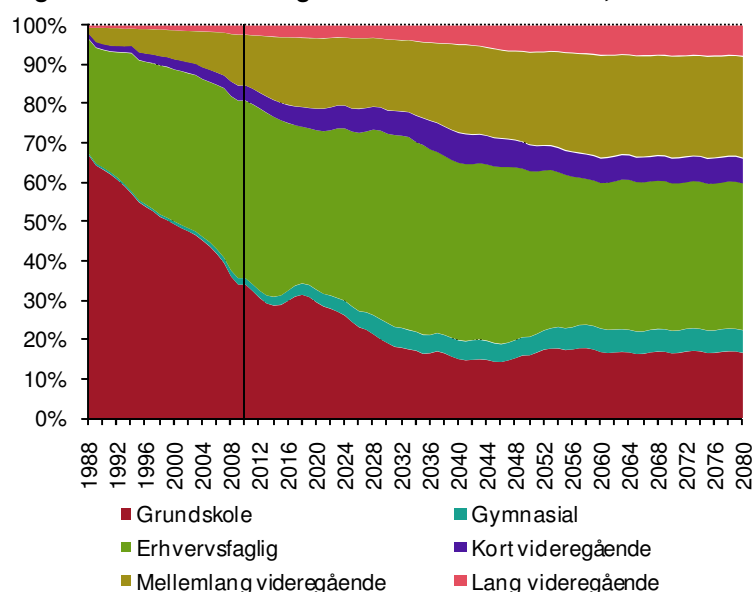
I de første år af efterlønsordningens eksistens var flertallet af efterlønsmodtagere mænd. Kvindernes andel af efterlønsmodtagerne er dog gradvist vokset, og fra og med 1999 er der flere kvinder end mænd, det benytter sig af efterlønsordningen, jf. Figur 14. Dette skyldes for det første, at der er sket en markant stigning i antallet af kvinder, der hver år har mulighed for og vælger at gå på 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. I de senere år har kønsfordelingen blandt efterlønsmodtagerne dog været nogenlunde stabil, og i 2010 var 56 pct. af efterlønsmodtagerne kvinder. Fremadrettet forventes der forsat at være flest kvinder, som benytter efterlønsordningen, dog med udsigt til en svagt stigning i kvindernes andel af det samlede antal efterlønsmodtagere.

Figur 14. Efterlønsmodtagere fordelt efter køn, 1984-2080.

Anm.: Den lodrette streg angiver overgangen mellem historisk data og fremskrivning.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og ADAMs databank.

Siden slutningen af 1980'erne er der sket en markant ændring af efterlønsmodtagernes uddannelsesniveau, jf. Figur 15. Fra at udgøre knap 2/3 af alle efterlønsmodtagere i 1988, er andelen af ufaglærte efterlønsmodtagere faldet kraftigt, og i dag udgør de ufaglærte cirka én tredjedel af alle efterlønsmodtagere. Det modsvares af en stigning i andelen af personer med erhvervsfaglige og især korte og mellemlange videregående uddannelser. Dette afspejler dels en general stigning i uddannelsesniveauet i befolkningen i efterlønsaldrene over perioden, dels at andelen af efterlønsmodtagere med videregående uddannelser er steget væsentligt mere end deres andel af befolkningen som helhed. I 2010 var personer med en videregående uddannelse dog fortsat underrepræsenteret blandt efterlønsmodtagere, mens både ufaglærte og faglærte er overrepræsenteret i forhold til i befolkningen i efterlønsaldrene som helhed.

Figur 15. Efterlønsmodtagernes uddannelsesniveau, 1988-2080.

Anm.: Den lodrette streg angiver overgangen mellem historisk data og fremskrivning.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og ADAMs databank.

De historiske ændringer i efterlønsmodtagernes uddannelsesfordeling ventes et fortsætte fremadrettet. Andelen af ufaglærte falder til cirka 22 pct. på sigt, hvilket skyldes, at der er en lavere andel af ufaglærte i de yngre årgange, og at færre af dem i dag betaler efterlønsbidrag end i de ældre generationer, jf. Figur 3. Omvendt ventes andelen af efterlønsmodtagere med en videregående uddannelse at stige fra godt 19 pct. i dag til 40 pct. på sigt, mens andelen faglærte af efterlønsmodtagere forventes at være nogenlunde konstant fremover. Denne udvikling indebærer, at ufaglærte fremover er underrepræsenteret blandt efterlønsmodtagere i forhold til deres andel af hele befolkningen i efterlønsaldrerne, mens personer med en videregående uddannelse ventes at være repræsenteret i nogenlunde samme omfang blandt efterlønsmodtagere som blandt befolkningen som helhed. 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.

Usikkerhed i fremskrivningen

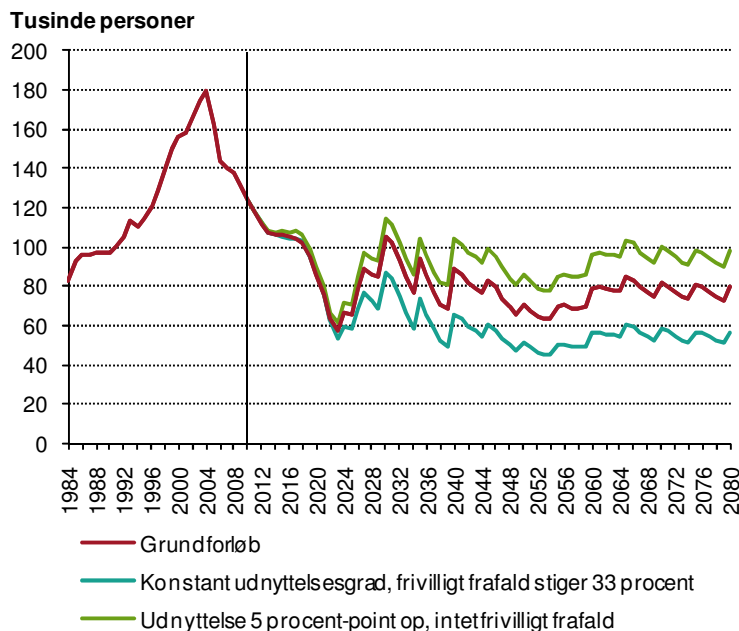
Fremskrivningen af antallet af efterlønsmodtagere er forbundet med en betydelig usikkerhed, der primært knytter sig til de anvendte forudsætninger vedrørende tilmeldingen til, frafaldet fra og udnyttelsen af efterlønsordningen. For at afdække usikkerheden i fremskrivningen kan man foretage en række alternative fremskrivninger, hvor der ændres på disse grundlæggende forudsætninger i fremskrivningen. Sådanne fremskrivninger er udført i *Dansk Økonomi, forår 2011*.

Tilmeldingen til efterlønsordningen ligger nogenlunde fast frem til midten af 2050'erne, idet de nuværende efterlønsregler kræver, at man tilmelder sig ordningen som 30-årig. I fremskrivningen medregnes de personer, der potentielt kan nå at tilmelde sig efterlønsordningen, selvom de ikke er tilmeldt i dag. Medregner man ikke disse personer, vil det have en beskeden midlertidig, negativ effekt på antallet af efterlønsmodtagere i perioden mellem 2033 og 2047 på omkring 4.000 personer. Herudover finder *Dansk Økonomi, forår 2011*, at fremskrivningsresultatet kun i mindre grad er følsomt overfor ændrede forudsætninger vedrørende frafaldet fra efterlønsordningen, mens skønnet over antallet af efterlønsmodtagere derimod i høj grad afhænger af valget af forudsætninger vedrørende udnyttelsesgraden af efterlønnen.

På denne baggrund er det forsøgt at lave henholdsvis et overkants- og underkantskøn over antallet af efterlønsmodtagere fremover ved at foretage ekstreme justeringer af antagelserne vedrørende frafald og udnyttelse i forhold til grundforløbet. *Overkantskønnet* laves ved at antage, at personer *ikke* træder frivilligt ud af efterlønsordningen samtidig med, at udnyttelsesgraden antages at stige med yderligere fem pct.point på sigt i forhold til grundforløbet. Herved medregnes kun frafald fra efterlønsordningen som følge af død, udvandring eller overgang til førtidspension. Det indebærer omtrent en halvering af det akkumulerede frafald. Stigningen i udnyttelsesgraden kunne være et udtryk for, at den positive effekt på udnyttelsesgraden af bortfaldet af midlertidigt skatnedslag for seniorer, øget selvfinansieringsgrad og ændret pensionsperiode er undervurderet i grundforløbet. I *underkantskønnet* antages de køns-, alders- og uddannelsesfordelte udnyttelsesgrader at være konstante i hele fremskrivningsperioden, mens det frivillige frafald fra efterlønsordningen antages at stige med én tredjedel, svarende til det frivillige frafald, der rent

faktisk observeres historisk⁶. Som følge af den ændrede køns- og især uddannelsessammensætning blandt de efterlønsberettigede fremover, vil den gennemsnitlige udnyttelsesgrad i underkantsskønnet falde med omkring 5 pct.point på sigt i forhold til i fremskrivningens basisår, og med omkring 15 pct.point i forhold til grundforløbet.

Figur 16. Antallet af efterlønsmodtagere under alternative antagelser, 1984-2080.



Anm.: Den lodrette streg angiver overgangen mellem historisk data og fremskrivning.

Kilde: ADAMs databank og egne beregninger.

Figur 16 viser udviklingen i antallet af efterlønsmodtagere med de ændrede forudsætninger vedrørende frafaldet fra og udnyttelsen af efterlønsordningen. *Underkantsskønnet* giver anledning til en reduktion i antallet af efterlønsmodtagere med cirka 22.000 helårspersoner på sigt, hvoraf faldet på 20.000 personer alene skyldes, at de køns-, alders- og uddannelsesfordelte udnyttelsesgrader fastholdes på 2010-niveau. Omvendt medfører overkantsskønnet en stigning i antallet af efterlønsmodtagere med cirka 18.000 personer på sigt i forhold til grundforløbet, hvoraf de cirka 11.000 flere efterlønsmodtagere kan henføres til, at det antages, at personer ikke træder frivilligt ud af efterlønsordningen.

⁶ I grundforløbet antages de årgange, som har mulighed for at holde bidragsfrie perioder og pauser i efterlønsindbetalingerne at have et frivilligt frafald, der er 25 pct. lavere end hvad, der er observeret historisk blandt de årgange, som ikke har haft mulighed for at holde hverken bidragsfrie perioder eller pauser i indbetalingerne.

Litteratur

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

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2011): *Mange stopper med at betale til efterlønnen før tid*. Analyse udarbejdet af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd for AK-Samvirke, København.

De Økonomiske Råd (2011): *Dansk Økonomi, forår 2011*. København.

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

DREAM (2011): *Langsigtet økonomisk fremskrivning 2011*. København.

Finansministeriet (2011): *Reformpakken 2020 - Kontant sikring af Danmarks velfærd*. Rapport, Finansministeriet, København.

Hansen, M. F. og Stephensen, P. (2010): *Danmarks fremtidige befolkning - Befolkningsfremskrivning 2010*. Rapport, DREAM, København.

Thomsen, T. (2011): *Uddannelsesfremskrivning 2010*. Rapport, DREAM, København.