



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

24. maj 2023

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 28 (Alm. del) af 11. januar 2023 stillet efter ønske fra Samira Nawa (RV)

Spørgsmål

Vil ministeren opdatere skønnene i svar på FIU alm. del – spørgsmål 127 (folketingsåret 2021-22) for virkningen på arbejdsudbud og offentlige finanser af en afskaffelse af efterlønnen? Skønnet skal tage højde for ny information, herunder at flere end forventet har benyttet sig af muligheden for skattefri udmeldelse i første halvdel af 2022.

Svar

Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet opdaterer og efterser løbende fremskrivninger og regnemoder. Som led i dette arbejde er der udarbejdet en ny efterlønsfremskrivning, som medfører en væsentlig reduktion af det skønnede antal efterlønsmodtagere på sigt. Den opdaterede efterlønsfremskrivning indebærer ligeledes en væsentlig reduktion af de skønnede effekter af at udfase efterlønsordningen, sammenlignet med effekterne som, med betydelig usikkerhed, blev skønnet i *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 127 (Alm. del) af 31. januar 2022*.

Opdateringen af efterlønsfremskrivningen sker på baggrund af en række større ændringer i reglerne og mulighederne for førtidig tilbagetrækning. I 2020 og 2022 er der kommet to nye førtidige tilbagetrækningsordninger, hhv. seniorpension og tidlig pension. Dertil har der været mulighed for en kontant og skattefri udmeldelse af efterlønsordningen i flere omgange, senest i første halvdel af 2022. Sammen med ændringer i efterlønsordningen som følge af *Aftale om senere tilbagetrækning* fra 2011 vil disse ændringer betyde, at efterlønsordningen i dag og i fremtiden vil omfatte langt færre personer end tidligere.¹

¹ I *Aftale om senere tilbagetrækning* (2011) blev der indført en treårig efterlønsmodel med højere efterlønsats, og hvor efterlønnen i højere grad afhænger af størrelsen af ens pensionsformue. Efterlønsperioden er forkortet gradvist fra fem til tre år fra 2018 til 2023.

De seneste skøn for effekten af disse ændringer på brugen af efterlønsordningen er indarbejdet i den seneste mellemfristede fremskrivning (Danmarks Konvergensprogram 2023). Baggrunden for de reviderede skøn i forhold til tidligere mellemfristede fremskrivninger er nærmere beskrevet i notatet *Opdateret fremskrivning af tilbagetrækning for folkepensionsalderen (2023)*, som kan findes på www.fm.dk.

Antallet af efterlønsmodtagere er faldet fra ca. 180.000 personer i 2003 til 47.000 personer i 2022, og antallet forventes at falde yderligere i de kommende år. I den opdaterede fremskrivning skønnes det, at der vil være ca. 21.900 efterlønsmodtagere i 2025, 10.800 modtagere i 2030 og 5.900 modtagere i 2035, *jf. tabel 1*. Selvom skønnene bygger på seneste datagrundlag, og metoderne er efterset, vil der fortsat være betydelig usikkerhed forbundet med det skønnede antal modtagere. At udvikling fremadrettet indebærer et forholdsvist kraftigt fald i antal efterlønsmodtagere, er der dog en vis sikkerhed for, idet efterlønsordningen er betinget af medlemskab af ordningen gennem årlige medlemsbidrag, som det kan registreres er faldet markant.

Det markante fald i antallet af efterlønsmodtagere skal derudover ses i lyset af de to nye førtidige ordninger, hhv. tidlig pension og seniorpension, som samlet set skønnes at omfatte ca. 50.000 helårspersoner i 2030 og ca. 47.000 helårspersoner i 2035, *jf. tabel 1*. Fra 2023 til 2035 skønnes det samlede antal modtagere på de tre ordninger at falde fra 74.000 til 52.700 helårspersoner.

Tabel 1

Skøn for udvikling i antal modtagere af efterløn, tidlig pension og seniorpension i seneste mellemfristede fremskrivning, 2023-2035

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
	--- 1.000 helårspersoner ---												
Efterløn	34,9	27,1	21,9	18,9	15,9	12,0	9,6	10,8	12,9	10,4	7,6	5,6	5,9
Tidlig pension	14,1	17,9	18,0	17,5	16,6	14,2	12,0	16,2	21,7	20,3	16,7	12,1	15,3
Seniorpension	25,0	31,8	33,5	33,0	32,6	32,4	31,5	33,9	36,9	35,1	33,2	30,2	31,6
I alt	74,0	76,8	73,4	69,4	65,1	58,6	53,0	60,9	71,5	65,8	57,5	47,9	52,7

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2023*.

På baggrund af den observerede tilgang til tidlig pension i 2022, er skønnet for antal modtagere af tidlig pension i de kommende år reduceret sammenlignet med reformskønnet. Der vurderes dog ikke på nuværende tidspunkt at være tilstrækkeligt erfaringsbaseret grundlag til at konkludere, at det fuldt indfasede reformskøn for tidlig pension i 2030 og fremover bør ændres. I Finansministeriets seneste mellemfristede fremskrivning er det derfor beregningsteknisk lagt til grund, at antal modtagere af tidlig pension i fremskrivningen gradvist vil nærme sig reformskønnet i 2030. Dertil har den observerede tilgang til seniorpensionsordningen i 2022 givet anledning til en opjustering af det skønnede antal seniorpensionister fremover, *jf. Opdateret fremskrivning af tilbagetrækning for folkepensionsalderen (2023)*.

I det følgende angives først den skønnede effekt af en gradvis udfasning af efterlønsordningen *ved gældende regler* på de offentlige finanser, arbejdsudbud og BNP. Dernæst angives den skønnede effekt af at udfase efterlønsordningen *samtidigt* med en udfasning af ordningen for tidlig pension. Dermed afviger indeværende besvarelse fra *Svar på Finansudvalget spørgsmål nr. 127 (Alm. del) af 31. januar 2022*, som regnede på en udfasning af efterlønsordningen ved gældende regler, samt en udfasning af efterlønsordningen i et kontrafaktisk scenarie, hvor tidlig pension ikke havde været indført.

Besvarelsen følger samme antagelser om en gradvis udfasningsprofil som i *Svar på Finansudvalget spørgsmål nr. 127 (Alm. del) af 31. januar 2022*. Den gradvise udfasning indebærer, at efterlønsordningen er fuldt udfaset i år 2029 for personer født i 1963 eller senere, *jf. bilagstabel 1 og 2*. Det er lagt til grund, at fleksydelsesordningen (”efterløn” for personer i fleksjob) udfases parallelt med efterlønsordningen. Når der regnes på en gradvis udfasning af ordningen for tidlig pension, antages samme gradvise udfasningsprofil som for udfasning af efterlønsordningen.

Effekt af en gradvis udfasning af efterlønsordningen ved gældende regler

En udfasning af efterlønsordningen indebærer en offentlig engangsudgift til tilbagebetaling af efterlønsbidrag for de personer, hvor efterløn ikke længere er en mulighed. De offentlige engangsudgifter forbundet med tilbagebetaling af efterlønsbidrag vurderes at udgøre ca. 13 mia. kr. (2023-niveau) efter afgift og tilbageløb, idet udmeldelserne antages at ske på almindelige vilkår (dvs. hvor de tilbagebetalte efterlønsbidrag fratrækkes en afgift på 30 pct.). Såfremt der gives mulighed for en skattefri udmeldelse, skønnes engangsudgifterne at løbe op i ca. 19 mia. kr. Forslaget skønnes at medføre, at ca. 200.000 medlemmer bliver udmeldt fra efterlønsordningen. Det er antaget, at udmeldelsessandsynligheden stiger proportionalt med afkortningen af efterlønsperioden. Således vil alle født i 1963 eller senere blive meldt ud af efterlønsordningen, da ordningen for disse personer er fuldt afskaffet.

Ved en udfasning af efterlønnen vil de personer, der alternativt havde været på efterløn og fleksydelse, i stedet overgå til fx ordinær beskæftigelse, selvpensionering, tidlig pension eller fleksjob.

I 2030, når efterlønsordningen er fuldt udfaset, skønnes det med betydelig usikkerhed, at den strukturelle beskæftigelse øges svarende til ca. 6.500 fuldtidspersoner, hvorefter beskæftigelseseffekten skønnes at aftage til 3.800 fuldtidspersoner i 2035, i takt med at tilslutningen til efterlønsordningen aftager, *jf. tabel 2*.

Tabel 2

Virkning på strukturel beskæftigelse, BNP og primær offentlig saldo ved gradvis udfasning af efterlønsordningen fra 2025 ved gældende regler, 2025-2035

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
--- 1.000 fuldtidspersoner ---											
Beskæftigelse	0,2	1,4	2,1	3,1	4,9	6,5	7,6	6,3	4,7	3,7	3,8
--- mia. kr. 2023-niveau ---											
BNP	0,3	1,5	2,4	3,6	5,5	7,4	8,5	6,9	5,4	4,5	4,9
Primær saldo	-0,3	0,3	0,8	1,7	2,9	3,0	4,5	3,7	3,0	2,6	2,0

Anm.: Virkningerne er eksklusiv ekstraordinære engangsudbetalinger af efterlønsbidrag, som ikke indgår i beregningen af den strukturelle offentlige saldo, men skønnes at udgøre ca. 13 eller 19 mia. kr. (2023-niveau) efter afgift og tilbageløb, afhængigt af om tilbagebetalingen sker på almindelig vilkår eller skattefrit.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2023 og egne beregninger.

Den øgede beskæftigelse som følge af udfasningen af efterlønsordningen skønnes med betydelig usikkerhed at ville øge BNP med i størrelsesordenen 7,4 mia. kr. i 2030 og 4,9 mia. kr. i 2035 (2023-niveau). En gradvis udfasning af efterlønsordningen vil indebære sparede udgifter til overførsler, øgede skatteindtægter som følge af den øgede beskæftigelse, færre indtægter fra efterlønsbidrag og sparede udgifter til skattefri efterlønspræmie for efterlønsberettigede, der arbejder i efterlønsalderen. Samlet set skønnes det med betydelig usikkerhed, at udfasningen vil forbedre de offentlige finanser med ca. 3,0 mia. kr. i 2030 og 2,0 mia. kr. i 2035.

Effekt af en gradvis og samtidig udfasning af efterlønsordningen og ordningen for tidlig pension

En samtidig udfasning af efterlønsordningen og ordningen for tidlig pension vil ligeledes indebære en offentlig engangsudgift til tilbagebetaling af efterlønsbidrag på i størrelsesordenen 13 eller 19 mia. kr. (2023-niveau) efter skat og tilbageløb, afhængigt af om tilbagebetalingen sker på almindelige vilkår (og pålægges en afgift på 30 pct.), eller skattefrit.

Ved en udfasning af efterløn og tidlig pension vil de personer, der alternativt havde været på efterløn, fleksydelse og tidlig pension, i stedet overgå til fx ordinær beskæftigelse, selvpensionering eller fleksjob.

En samtidig udfasning af efterlønsordningen og ordningen for tidlig pension skønnes med betydelig usikkerhed at medføre en samlet stigning i den strukturelle beskæftigelse svarende til 18.100 fuldtidspersoner i 2030 og 14.900 fuldtidspersoner i 2035. Den øgede beskæftigelse som følge af udfasningen af de to ordninger skønnes samlet set at øge BNP med i størrelsesordenen 21,6 mia. kr. i 2030 og 18,4 mia. kr. i 2035 (2023-niveau), og forbedre de offentlige finanser med i størrelsesordenen 9,5 mia. kr. i 2030 og 8,0 mia. kr. i 2035 (2023-niveau), *jf. tabel 3*.

De særskilte bidrag fra udfasning af hhv. efterløn og tidlig pension afhænger af beregningsrækkefølgen, da der er et overlap mellem ordningerne som følge af at der er personer med ret til både efterløn og tidlig pension. Overlappet indebærer, at

en udfasning af fx ordningen for tidlig pension vil medføre, at nogle i stedet overgår til efterløn. Derfor vil en udfasning af efterlønsordningen *efter* en udfasning af ordningen for tidlig pension medføre et større fald i antal efterlønsmodtagere, end hvis det kun var efterlønsordningen, der blev udfaset. Deraf bliver beskæftigelses-effekten større, end hvis det alene var efterlønsordningen, der blev udfaset.

Hvis ordningen for tidlig pension er udfaset, skønnes det med betydelig usikkerhed, at en udfasning af efterlønsordningen vil øge den strukturelle beskæftigelse svarende til 9.600 fuldtidspersoner i 2030 og 5.200 fuldtidspersoner i 2035 og forbedre de offentlige finanser med ca. 5,0 mia. kr. i 2030 og 3,0 mia. kr. i 2035 (2023-niveau), jf. tabel 3.

Tabel 3

Virkning på strukturel beskæftigelse, BNP og primær offentlig saldo ved gradvis udfasning af efterlønsordningen, givet at ordningen for tidlig pension udfases samtidigt, 2025-2035

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
--- 1.000 fuldtidspersoner ---											
Samlet beskæftigelse	0,9	3,6	5,9	7,6	10,6	18,1	23,8	22,1	17,9	13,3	14,9
- heraf fra tidlig pension	0,5	1,6	2,7	3,3	4,3	8,5	12,3	12,4	10,8	8,1	9,7
- heraf fra efterløn	0,3	2,0	3,2	4,4	6,3	9,6	11,5	9,6	7,1	5,2	5,2
--- mia. kr. 2023-niveau ---											
Samlet BNP	1,0	3,8	6,6	8,5	12,1	21,6	27,2	24,3	20,2	15,6	18,4
- heraf fra tidlig pension	0,7	1,7	3,0	3,7	4,8	10,0	14,3	13,7	12,1	9,3	11,7
- heraf fra efterløn	0,3	2,1	3,6	4,8	7,4	11,6	12,9	10,6	8,1	6,3	6,7
Samlet primær saldo	0,0	1,3	2,6	3,8	5,9	9,5	12,5	10,9	9,2	7,3	8,0
- heraf fra tidlig pension	0,4	0,9	1,5	1,8	2,2	4,5	6,1	5,7	5,0	3,8	5,0
- heraf fra efterløn	-0,4	0,4	1,2	2,1	3,7	5,0	6,4	5,2	4,2	3,5	3,0

Anm.: Tidlig pension udfases gradvist med samme udfasningsprofil som ved en udfasning af efterlønnen, jf. bilagstabel 1 og 2. Skønnet er beregningsteknisk foretaget ved først at skønne en isoleret effekt af at udfase ordningen for tidlig pension, og derefter skønne en effekt af at udfase efterlønsordningen, givet at ordningen for tidlig pension også udfases. ”- heraf fra tidlig pension” angiver således effekten af kun at udfase ordningen for tidlig pension. Virkningerne er eksklusiv ekstraordinære engangsudbetalinger af efterlønsbidrag, som ikke indgår i beregningen af den strukturelle offentlige saldo, men skønnes at udgøre ca. 13 eller 19 mia. kr. (2023-niveau) efter afgift og tilbageløb, afhængigt af, om tilbagebetalingen sker på almindelig vilkår eller skattefrit. Grundet afrunding stemmer summen af bidragene fra tidlig pension og efterløn ikke nødvendigvis til den samlede effekt.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2023 og egne beregninger.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister

Bilag – Tabeller med efterlønsalder og efterlønsperiode

Besvarelsen følger samme antagelser om en gradvis udfasningsprofil som i *Svar på Finansudvalget spørgsmål nr. 127 (Alm. del) af 31. januar 2022*, hvor efterlønsperioden forkortes med ½ år årligt fra og med 2025, således at efterlønnen er fuldt udfaset i 2030.

I 2025 er efterlønsalderen med gældende regler 64 år, og efterlønsperioden er tre år. En gradvis forkortelse af efterlønsperioden med ½ år årligt fra 2025 indebærer, at efterlønsperioden forkortes for personer født i 1961 og senere. Da folkepensionsalderen stiger fra 67 år til 68 år i 2030, er det antagelsesvist lagt til grund, at efterlønsperioden forkortes fra 1 år til 0 år i 2029 – dvs. en fuld udfasning i år 2029, for personer født i 1963 eller senere, *jf. bilagstabel 1 og 2*.

I anden del af svaret, hvor der også ses på en gradvis udfasning af ordningen for tidlig pension, antages samme gradvise udfasningsprofil som for efterlønnen.

Bilagstabel 1

Efterlønsalder med gældende regler og model for udfasning, 2013-2030

År	Efterlønsalder		Folkepensionsalder
	Gældende	Med forslag	
2013	60	60	65
2014	60,5	60,5	65
2015	61	61	65
2016	61,5	61,5	65
2017	62	62	65
2018	62,5	62,5	65
2019	63	63	65,5
2020	63	63	66
2021	63	63	66,5
2022	63,5	63,5	67
2023	64	64	67
2024	64	64	67
2025	64	64,5	67
2026	64	65	67
2027	65	65,5	67
2028	65	66	67
2029	65	67	67
2030	65	68	68
2031	65	68	68

Anm.: Aldersgrænser, der er ændret ift. gældende regler, er fremhævet i tabellen.

Kilde: Egne beregninger.

Bilagstabel 2**Efterlønsalder med gældende regler og model for udfasning, årgang 1953-1963**

Halvårgang	Efterlønsalder		Folkepensions- alder	Efterlønsperiode (år)	
	Gældende	Med forslag		Gældende	Med forslag
1953:1	60	60	65	5	5
1953:2	60	60	65	5	5
1954:1	60,5	60,5	65,5	5	5
1954:2	61	61	66	5	5
1955:1	61,5	61,5	66,5	5	5
1955:2	62	62	67	5	5
1956:1	62,5	62,5	67	4,5	4,5
1956:2	63	63	67	4	4
1957:1	63	63	67	4	4
1957:2	63	63	67	4	4
1958:1	63	63	67	4	4
1958:2	63	63	67	4	4
1959:1	63,5	63,5	67	3,5	3,5
1959:2	64	64	67	3	3
1960:1	64	64	67	3	3
1960:2	64	64	67	3	3
1961:1	64	64,5	67	3	2,5
1961:2	64	65	67	3	2
1962:1	64	65,5	67	3	1,5
1962:2	64	66	67	3	1
1963:1	65	68	68	3	0
1963:2	65	68	68	3	0

Anm.: Aldersgrænser og efterlønsperioder, der er ændret ift. gældende regler, er fremhævet i tabellen.

Kilde: Egne beregninger.