

Kapitel 7

Senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet

7.1 Indledning og sammenfatning

Indretningen af velfærdssamfundet bygger grundlæggende på en uskreven, social kontrakt mellem generationer. Som ung og som pensionist har vi en forventning om at kunne trække mere på velfærdsordningerne, end vi bidrager med, mod at vi som erhvervsaktive er med til at betale for de generationer, der på det tidspunkt er unge eller pensionister. En opretholdelse af kontrakten forudsætter, at forholdet mellem de, der modtager, og de, der yder, er i balance.

Et af de væsentlige usikkerhedsmomenter i forhold til den fremtidige balance er udviklingen i levetiden. For den enkelte er længere levetid selvfølgelig på mange måder glædeligt, og navnlig hvis der er tale om ekstra år med et godt helbred.

Men den måde, vi i dag har valgt at indrette vores pensions- og tilbagetrækningsordninger på, sætter kontrakten under pres.

Først og fremmest betyder de faste aldersgrænser, at længere levetid fuldt ud omsættes i flere år på pension. Eksempelvis kan en 65-årig i dag forvente at leve mere end 1 år længere end 65-årige kunne for blot 8 år siden. Med udsigten til flere ældre og stigende levetid er det ganske enkelt ikke holdbart, at de flere leveår, vi kan se frem til, fuldt ud omsættes i flere år på pension.

Velfærdskommissionen foreslår derfor, at en gradvis justering af folkepensionsalderen i takt med udviklingen i levetiden bliver normen i fremtiden.

Intuitionen tilsiger umiddelbart, at indekseringsniveauet skal tage højde for, at vi lever længere efter 65 år. I lyset af Velfærdskommissionens fremskrivning svarer det til godt ½ måned om året.

Spørgsmålet om indekseringsniveauet størrelse er dog ikke så lige til. Levetidsudviklingen kommer nemlig alle i samfundet til gode, men det er ikke alle, der er i stand til at arbejde. Stigende levetid vil derfor også øge udgifterne til forsørgelse mv. af personer under pensionsalderen. Det trækker entydigt i retning af, at indekseringen skal gå hurtigere end middellevetiden for en 65-årig af hensyn til den sociale kontrakt.

Det kan heller ikke forventes, at alle kan eller ønsker at arbejde et år ekstra, blot fordi pensionsalderen stiger med ét år. Eksempelvis er andelen,

der ufrivilligt må forlade arbejdsmarkedet af helbredsmæssige årsager, stigende med alderen.

Samtidig må det konstateres, at Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning, som det tegner i øjeblikket, nok ikke ligger på den optimistiske side med hensyn til udviklingen i middelelivetiden. Faktisk er levetiden for en 65-årig inden for de seneste 2 år steget så hurtigt, at den er på niveau med Velfærdskommissionens forudsigelse i 2013.

En anden meget væsentlig pointe er, at længere levetid ikke kun er et spørgsmål om robusthed i forhold til pensionsudgifter. Stigende levetid øger også trækket på serviceydelserne. Hvis det samlede holdbarhedsproblemet udelukkende skal løses via levetidsindeksering, så vurderes det, at aldersgrænserne i tilbagetrækningsordningerne skal løftes med omkring 2½ måned om året.

Velfærdskommissionen foreslår, at folkepensionsalderen løftes med 1 måned om året, første gang 1. oktober 2013.

Usikkerheden i levetidsudviklingen vil naturligvis betyde, at der med jævne mellemrum skal foretages en revurdering af, hvor meget pensionsalderen skal løftes med år for år. En jævnlig vurdering af indekseringsniveauet har således stor betydning for de offentlige finansers robusthed i forhold til stigende levetid, jf. kapitel 18.

Indeksering af folkepensionsalderen er dog uden den store betydning, hvis vi ikke samtidig gør noget ved adgangen til tilbagetrækning før folkepensionsalderen.

Folkepensionsalderen markerer nemlig ikke længere, hvornår den offentlige aldersforsørgelse reelt sætter ind. En stor del af de erhvervsaktive har allerede forladt arbejdsmarkedet inden folkepensionsalderen. Af de 60-64-årige er det i dag 60 pct., der helt eller delvist er trukket tilbage fra arbejdsmarkedet og modtager en indkomsterstøttende ydelse fra det offentlige. Og mere end 2/3 heraf er efterlønsmodtagere.

Mange har selvfølgelig ufrivilligt måttet forlade arbejdsmarkedet på grund af dårligt helbred. Det gælder navnlig førtidspensionisterne og et mindretal af efterlønsmodtagerne. Men flertallet af efterlønsmodtagerne er raske og rørige. En række analyser – både af efterlønsmodtagernes brug af sundhedsydelser og selvurdering af helbredet – tyder klart på, at efterlønsmodtagerne er stort set lige så friske, som de der fortsætter på arbejdsmarkedet i efterlønsalderen.

Som privatperson kan det naturligvis være et betydeligt velfærdsgode at kunne forlade arbejdsmarkedet tidligt og få mere tid til at dyrke andre interesser. Men samfundsmæssigt skaber det store prioriteringsproblemer,

når de erhvervsaktive skal finansiere velfærdsordningerne, for de der ikke er på arbejdsmarkedet. Med det udgiftspres, der følger af den ændrede befolkningssammensætning, vil en fastholdelse af muligheden for subsidi-eret tidlig tilbagetrækning stille meget store krav til tilpasningen på andre områder.

Hvis vi skal imødekomme fremtidens udfordringer bedst muligt, er det Vel-færdskommissionens klare holdning, at andre velfærdsydelse er langt vig-tigere end efterlønsordningen. Det gælder eksempelvis et velfungerende uddannelses- og sundhedssystem og bedre integration af indvandrere og flygtninge.

Derfor foreslår Velfærdskommissionen, at efterlønsordningen udfases over en årrække. Konkret foreslås det, at den tidligste efterlønsalder løftes med 4 måneder om året, startende 1. januar 2009, og at tilgangen til ordningen stoppes i 2028, når den maksimale efterlønsperiode er ét år. Tillige foreslås det, at indbetalingen af efterlønsbidrag stopper 1. januar 2009. Personer, som allerede har indbetalt til efterlønsordningen, men som ikke er fyldt 60 år inden 2028, kan få indbetalingerne indsat på en pensions-ordning.

Hvis efterlønsordningen udfases, er det naturligt at stille det spørgsmål, om der er behov for at indføre en særlig ordning eller foretage tilpasninger af de eksisterende ordninger for at sikre en førtidig tilbagetrækningsmulig-hed for de personer, hvor helbredet svigter.

Uden brug af visitation kan det imidlertid være vanskeligt at målrette en ordning til de grupper, der ikke længere er i stand til at arbejde. En sam-menligning af de personer, der oplever svigtende helbred i alderen 60-64 år, med øvrige i aldersgruppen, tyder ikke på, at ufaglærte, ansatte i be-stemte brancher eller personer med mange år på arbejdsmarkedet er spe-cielt overrepræsenteret i førstnævnte. Efterlønsmodtagerne er heller ikke overrepræsenteret i gruppen af 60-64-årige med svigtende helbred.

Derimod viser analysen, at ordninger som sygedagpenge, førtidspension og fleksjob er mere målrettet personer, hvis helbred svigter omkring 60-års alderen.

I modsætning til efterlønsordningen forudsætter adgangen til førtidspensi-on og fleksjob en vurdering af, om arbejdsevnen er varigt nedsat. Vel-færdskommissionen støtter princippet om, at omdrejningspunktet for ar-bejdsevnevurderingen er at afdække mulighederne for at fastholde den enkelte på arbejdsmarked. Dette vil – uanset personens alder - indebære en visitationsproces.

Det er dog samtidig Kommissionens holdning, at der bør være balance mellem den tid og de ressourcer, der bruges på at afdække arbejdsevnen,

og så det antal år der kan forventes at være tilbage på arbejdsmarkedet. En stor del af førtidspensionisterne er på sygedagpenge, umiddelbart inden de tilkendes førtidspension. Når de får tilkendt pensionen, har de i gennemsnit været offentligt forsørget i 2½ år, siden de sidst var i beskæftigelse mv. Tilkendes førtidspensionen efter det 60. år, går der i gennemsnit 1¾ år fra selvforsørgelse til tilkendelse af førtidspension. Aldersmønstrer er stort set det samme med hensyn til visitation til fleksjob, men varigheden fra selvforsørgelse til visitation er generelt lidt kortere.

Det er umiddelbart vanskeligt at vurdere, om den nuværende balance mellem forsørgelseshistorik og alder på tilkendelsestidspunktet er rimelig. Af hensyn til, at presset på de varige forsørgelsesordninger ikke bliver for stort, er det vigtigt, at perioden med midlertidig forsørgelse forud for tilkendelse af førtidspension eller visitation til fleksjob ikke er alt for kort - med mindre der er tale om en oplagt sag. Det er også vigtigt, at den forudgående periode bruges aktivt til at afklare muligheden for at forbedre arbejdsevne. Det synes at være et problem i dag, at den aktive indsats kun udgør en meget begrænset del af tiden fra man ophører med at være selvforsørgende til tilkendelse af førtidspension eller visitation til fleksjob.

Foruden efterløn og førtidspension er der i dag to andre førtidige tilbageføringsordninger – fleksydelse og delpension – som dog kun har et meget begrænset antal modtagere. Begge ordninger vedrører aldersgruppen 60-64 år.

Fleksydelse er en efterlønsnignende ordning, for personer der er visiteret til fleksjob. Baggrunden for at indføre ordningen var blandt andet at sikre fleksjobberne de samme tilbagetrækningsmuligheder som personer på det ordinære arbejdsmarked. Hvis efterlønsordningen afvikles, ser Velfærdskommissionen ingen grund til at bevare fleksydelsen.

Delpension er en ordning, der giver lønmodtagere og selvstændige mulighed for delvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, hvor pensionen kompenserer for den nedsatte arbejdstid. Adgangen til ordningen forudsætter ikke, at arbejdsevnen er nedsat. Interessen for ordningen har været forholdsvis beskeden, hvilket formentlig skal ses i sammenhæng med efterlønsordningens eksistens.

Fleksible tilbagetrækningsmuligheder for ældre er vigtige, navnlig i fremtiden hvor de ældre kommer til at udgøre en stadig større del af befolkningen. Velfærdskommissionen ser imidlertid ingen grund til at bevare delpensionsordningen, fordi den ikke er målrettet personer med nedsat arbejdsevne.

Mulighederne for fleksibel tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet før den normale pensionsalder – for personer der er raske og rørige - er efter Kommissionens opfattelse et anliggende for arbejdsmarkedets parter. En mulighed er blandt andet at tilbyde mere fleksible udbetalingsformer af ar-

bejdsmarkedspensioner mv., således at de kan kombineres med en gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Samlet set foreslår Velfærdskommissionen følgende omlægninger af de offentlige tilbagetrækningsordninger, jf. boks 7.1. Forslagene er nærmere beskrevet i afsnit 7.13.

Boks 7.1: Forslag til senere tilbagetrækning

Forslag 7.1: Levetidsindeksering af folkepensionsalderen med 1 måned om året, første gang 1. oktober 2013.

Forslag 7.2: Levetidsindeksering af alderen for hvornår arbejdsmarkedspensioner, private pensioner mv. kan komme til udbetaling uden særbeskatning, svarende til indekseringen af folkepensionsalderen.

Forslag 7.3: Udfasning af efterlønsordningen. Den tidligste efterlønsalder hæves med 4 måneder om året, startende 1. januar 2009.

Forslag 7.4: Udfasning af fleksydelsesordningen efter samme model som udfasning af efterlønsordningen.

Forslag 7.5: Stop for tilgang til delpension fra 1. januar 2009.

Et centralt spørgsmål i forbindelse med forslagene er naturligvis, hvorvidt de kan forventes at bidrage væsentligt til arbejdsstyrke og beskæftigelse.

Såvel danske som udenlandske erfaringer tyder på, at indskrænkninger i tilbagetrækningsordninger øger arbejdsstyrke og beskæftigelse. Eksempelvis har der i Danmark været et tæt tidsmæssigt sammenfald mellem afviklingen af overgangsydelsen og en markant stigning i beskæftigelsesfrekvenserne for personer i alderen 55-59 år. Et andet eksempel gælder New Zealand, hvor beskæftigelsen for de 60-64-årige steg kraftigt i løbet af 1990'erne, hvilket netop var sammenfaldende med et løft i pensionsalderen fra 60 til 65 år, jf. Velfærdskommissionen (2005).

Samtidig er det værd at hæfte sig ved, at knap 2 ud af 3 efterlønsmodtagere er i beskæftigelse, umiddelbart inden de går på efterløn. Og før overgangsydelsen blev indført var det 3 ud af 4 efterlønsmodtagere, som kom fra beskæftigelse.

En forøgelse af aldersgrænserne i de offentlige tilbagetrækningsordninger kan dog ikke forventes at få fuldt gennemslag på arbejdsstyrke og beskæftigelse. Blandt andet er omfanget af helbredsbetingsbetaget tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet stigende med alderen. Der må derfor påregnes et stigende antal førtidspensionister, hvis efterlønnen afvikles og folkepensionsalderen sættes op. Derudover forventes en stigning i antallet af ledige og modtagere af sygedagpenge.

I 2030 skønnes antallet af efterlønsmodtagere og folkepensionister at være reduceret med godt 240.000 tilsammen, som følge af Velfærdskommissionens forslag til senere tilbagetrækning. Heraf skønnes knap 150.000 at være i beskæftigelse, mens de resterende godt 90.000 skønnes at være på førtidspension, sygedagpenge eller ledige. Beregningsantagelserne indebærer med andre ord, at ca. 60 pct. fortsætter i beskæftigelse, mens ca. 40 pct. modtager andre indkomsterstøttende ydelser end efterløn og folkepension.

Det markante bidrag til beskæftigelsen frem mod 2030 betyder, at det bliver muligt at fastholde et overskud på de offentlige finanser på omkring 1 pct. af BNP. Isoleret set løser tilbagetrækningsforslagene dermed den offentlige sektors holdbarhedsproblem. En fremtidssikring af det danske velfærdssamfund handler imidlertid ikke kun om senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Velfærdssamfundet står også over for andre udfordringer end befolkningens aldring, jf. kapitel 1 og 2. Kapitel 18 indeholder en nærmere diskussion af virkningerne af Velfærdskommissionens samlede forslagskatalog, herunder i relation til de offentlige finanser samt en strategi for at sikre finanspolitisk holdbarhed.

7.2 Den sociale generationskontrakt er under pres

Indretningen af velfærdssamfundet bygger grundlæggende på en uskreven, social kontrakt mellem generationer. Kontrakten implicerer blandt andet, at uddannelse finansieres for børn og unge ud fra en forventning om, at de i fremtiden vil være skattebetalere, mens erhvervsaktive i dag betaler skat i forventning om som ældre at kunne trække på velfærdsydelse.

En opretholdelse af kontrakten forudsætter, at forholdet mellem de, der nyder, og de, der yder, er i balance.

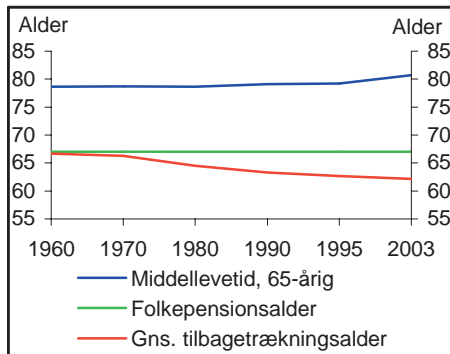
Den måde, vi i dag har valgt at indrette vores pensions- og tilbagetrækningsordninger på, sætter imidlertid den sociale kontrakt under pres. Med en fast folkepensionsalder vil stigende levetid fuldt ud omsættes i en længere periode med folkepension. Eksempelvis kan de, der i dag bliver folkepensionister, forvente at leve mere end 1 år længere end de 65-årige for blot 8 år siden.

Hertil kommer, at folkepensionsalderen ikke længere markerer, hvornår den offentlige aldersforsørgelse reelt sætter ind. En stor del af de erhvervsaktive har allerede forladt arbejdsmarkedet inden de bliver 65 år. En væsentlig årsag hertil er muligheden for efterløn. Blandt de 60-64-årige er det i dag mere end 40 pct., der er efterlønsmodtagere.

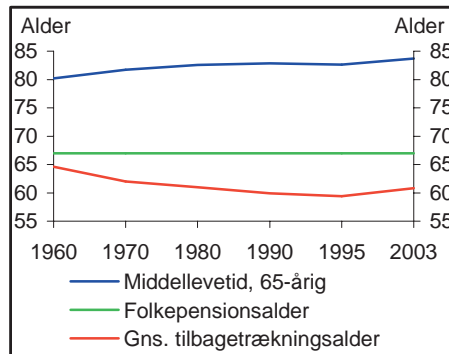
Siden 1960 har tendensen til længere levetid og tidligere tilbagetrækning øget forskellen mellem den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder og middellevetiden for en 65-årige med knap 7 år. Det gælder for både mænd og kvinder, jf. figur 7.1 og jf. figur 7.2.

Med udsigt til flere ældre og stigende levetid er den måde, vi har valgt at indrette vores pensionssystem og førtidige tilbagetrækningsordninger på, ganske enkelt ikke holdbar.

Figur 7.1: Udvikling i middelleve- tid, pensions- og tilbagetræk- ningsalder, mænd



Figur 7.2: Udvikling i middelleve- tid, pensions- og tilbagetræk- ningsalder, kvinder



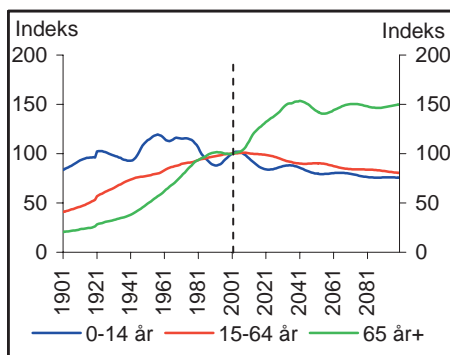
Kilde: Blöndal og Scarpetta (1998). OECD, Labour Statistics og egne beregninger.

7.3 Flere ældre og færre erhvervsaktive

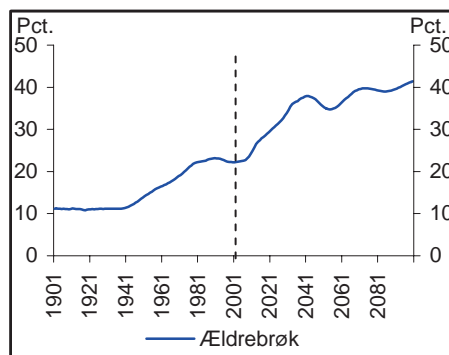
I de kommende 30-35 år vil antallet af personer over 65 år stige markant. Samtidig ventes antallet af personer i alderen 15-64 år at falde, jf. figur 7.3. Befolkningsudviklingen betyder, at antallet af personer over 65 år i forhold til antallet af personer i den erhvervsaktive alder – den såkaldte ældrebrøk – stiger betydeligt frem mod 2040. I dag er ældrebrøken knap 25 pct. Inden for de næste 30-35 år vil den være steget til omkring 40 pct., jf. figur 7.4.

Det kan også siges på en anden måde: Hvor der i dag er godt 4 personer i den erhvervsaktive alder for hver person over 65 år, så vil der i 2040 kun være 2½ person i den erhvervsaktive alder for hver person over 65 år.

Figur 7.3: Udvikling i udvalgte aldersgrupper. Indeks, 2001=100



Figur 7.4: Udvikling i ældrebrøk



Anm.: Ældrebrøken angiver antallet af personer på 65 år eller derover i forhold til antallet af personer i alderen 15-64 år.

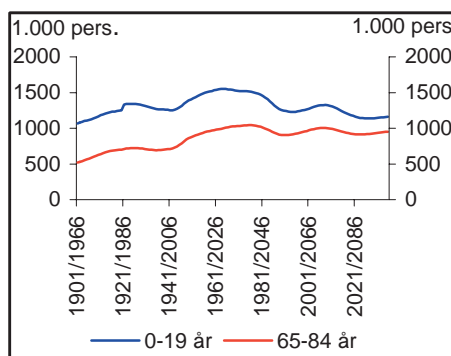
Kilde: Danmarks Statistik og Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning.

Den markante stigning i ældrebrøken i de kommende årtier skyldes to forhold. Dels de store årgange fra omkring midten af 1940'erne og frem til midten af 1970'erne. Disse årgange når pensionsalderen i perioden 2010 til 2040. Der ses således en tydelig sammenhæng mellem antallet af personer i alderen 65-84 år i et givet år og antallet af personer i alderen 0-19 år 65 år tidligere, jf. figur 7.5.

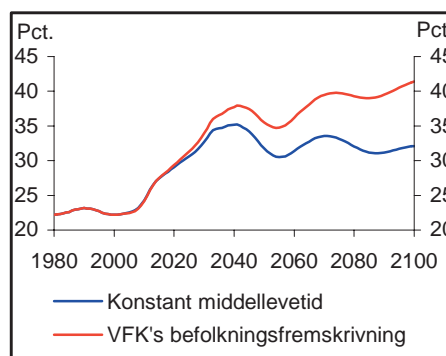
Men årgangseffekten er kun et midlertidigt fænomen.

Den væsentligste årsag til, at ældrebrøken stiger, er forventning om, at vi lever længere. Hvis ikke levetiden steg, ville ældrebrøken gradvist falde igen, jf. figur 7.6.

Figur 7.5: Antallet af ældre er påvirket af årgangenes størrelse



Figur 7.6: Ældrebrøk med og uden stigning i middellevetid

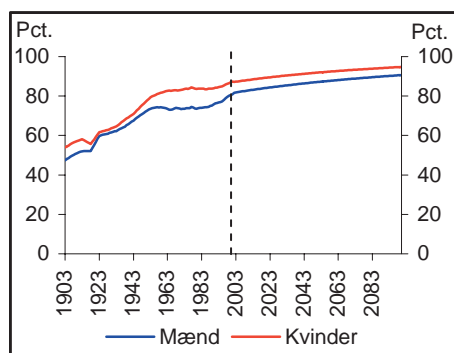
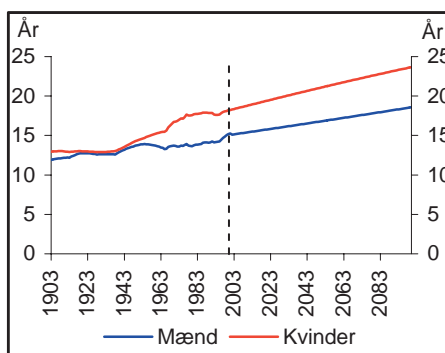


Kilde: Danmarks Statistik og Velfærdscommissionens befolkningsfremskrivning.

Den stigende levetid påvirker antallet af personer over 65 år på to måder.

For det første er der flere og flere mennesker, som overlever frem til pensionsalderen. For 100 år siden kunne ca. 50 pct. af en årgang forvente at overleve frem til 65-års alderen. I dag kan godt 80 pct. af en årgang forvente at blive pensionister. I de kommende år ventes en fortsat i stigning i andelen af en årgang, der overlever indtil pensionsalderen, jf. figur 7.7.

For det andet lever folk gennemsnitligt flere og flere år efter at have passeret pensionsalderen. I starten af det 20. århundrede levede 65-årige i yderligere godt 12 år i gennemsnit, mens dette nu er steget til omkring 17 år. Ifølge Velfærdscommissionens befolkningsfremskrivning stiger den forventede middellevetid for 65-årige i nogenlunde samme takt frem over, jf. figur 7.8.

Figur 7.7: Sandsynlighed for at overleve indtil det 65. år**Figur 7.8: Forventet middellevetid for 65-årige**

Kilde: Danmarks Statistik og Velfærds Kommissionens befolkningsfremskrivning.

7.4 Levetidsindeksring

For den enkelte er længere levetid selvfølgelig på mange måder glædeligt, og navnlig hvis der er tale om ekstra år med et godt helbred.

Men for finansieringen af velfærdssamfundet udgør stigende levetid en betydelig udfordring med den måde, pensionssystemet i dag er indrettet på. Når pensionsalderen er fast, omsættes stigende levetid fuldt ud i flere år på pension. Den stigende levetid vil med andre ord gradvist rykke balancen mellem de, der betaler for velfærdsordningerne (de erhvervsaktive), og de, der modtager pension.

Tidligere har stigende offentlige udgifter kunnet finansieres ved at hæve skattetrykket og øge kvindernes erhvervsdeltagelse. Det er ikke realistisk, at disse to finansieringskilder kan bidrage væsentligt til at løse det fremtidige finansieringsproblem¹. Øget erhvervsdeltagelse blandt indvandrere kunne være en mulighed, men der er lang vej.

Fremadrettet vil der være behov for en mekanisme, der løbende er med til at sikre balancen i den sociale kontrakt, så velfærdsordningerne bliver robuste over for stigende levetid.

Levetidsindeksring af pensionsalderen er en oplagt vej. Levetidsindeksring vil sige, at pensionsalderen knyttes til udviklingen i levetiden. Når levetiden stiger, sættes pensionsalderen op.

Der er en række fordele ved levetidsindeksring af aldersgrænsen.

For det første indbygges en automatik i pensionssystemet, som grundlæggende sikrer, at et af de væsentlige usikkerhedsmomenter i forhold til

¹ Siden 1960 er skattetrykket steget fra 26 til 49 pct. Blandt OECD-landene er det i dag kun Sverige, der har et højere skattetryk end Danmark. Erhvervsfrekvensen for kvinder i alderen 40-44 år er siden 1960 steget fra 38 pct. til 86 pct. Erhvervsfrekvensen for mænd i samme aldersgruppe er i dag 89 pct.

den fremtidige finansiering af velfærdssamfundet sættes ud af kraft. Usikkerheden i levetidsudviklingen vil naturligvis betyde, at der med jævne mellemrum skal foretages en revurdering af, hvor meget pensionsalderen skal løftes år for år.

For det andet vil levetidsindeksering sikre en jævn stigning i pensionsalderen. Det betyder, at personer, der aldersmæssigt ligger tæt, stort set kan gå på pension samtidig, mens de generationer, der får glæde af længere levetid, kommer senere på pension.

For det tredje er indeksering af pensionsalderen med til at sende et klart signal om, at tidspunktet, for hvornår den formelle pensionsalder sætter ind, flytter sig med stigende levealder. Dermed bliver koblingen til den grundlæggende finansieringsmekanisme – nemlig at de der er erhvervsaktive betaler til de der er på pension – tydeliggjort.

Alternativt til at løfte pensionsalderen kan pensionssatserne sættes ned. Det er blandt andet den mekanisme, som er indbygget i det nye svenske pensionssystem, jf. Velfærdskommissionen (2005) for en nærmere beskrivelse.

De to metoder har principielt den samme virkning på pensionsudgifter og beskæftigelse. Begge bidrager til at holde pensionsudgifterne i ro, når levetiden stiger. Den anden sandsynlige effekt er, at flere vælger at blive længere tid på arbejdsmarkedet. Det vil få skatteindtægterne til at stige.

Med indeksering af pensionssatserne bevares en større grad af valgfrihed i forhold til tilbagetrækningstidspunktet². Modstykket hertil er, at satsernes dækningsgrad – ved en given tilbagetrækningsalder – aftager, når levetiden stiger. Personer, som ikke formår at spare tilstrækkeligt op til pensionsalderen, vil dermed blive relativt dårligere stillet, hvis de ikke er i stand til at fortsætte på arbejdsmarkedet efter den normale pensionsalder³.

Selvom de to metoder principielt set har samme virkning, så vil indeksering af folkepensionssatsen være et brud med en af grundpillerne i det danske velfærdssamfund. Folkepensionen har netop til hensigt at sikre et rimeligt indkomstgrundlag i pensionsalderen og fungere som forsikring af forsørgelsesgrundlaget i tilfælde af et langt liv.

² Levetidsindeksering af satser har endvidere den fordel, at det er nemmere at afstemme indekseringsniveauet til den løbende udvikling i levetiden, herunder også for de der er gået på pension. Det er vanskeligere med indeksering af aldersgrænser. For det første giver det næppe mening at ændre i pensionsalderen med dage eller uger. Her bliver indekseringsreglen nødt til at være formuleret mere "runt", eksempelvis 1 måned pr. år, 2 måneder hvert tredje år osv. For det andet er pensionsalderen irreversibel, for de der er gået på pension.

³ I det svenske pensionssystem er indbygget en garantipension (minimumsindkomst), som sikrer, at dækningsgraden er upåvirket af stigende levetid, for personer der har haft en lav indkomst i den erhvervsaktive alder.

Velfærdskommissionen har derfor valgt at foreslå indeksering af pensionsalderen som den mekanisme, der skal sikre robusthed i forhold til stigende levetid, jf. afsnit 7.13.

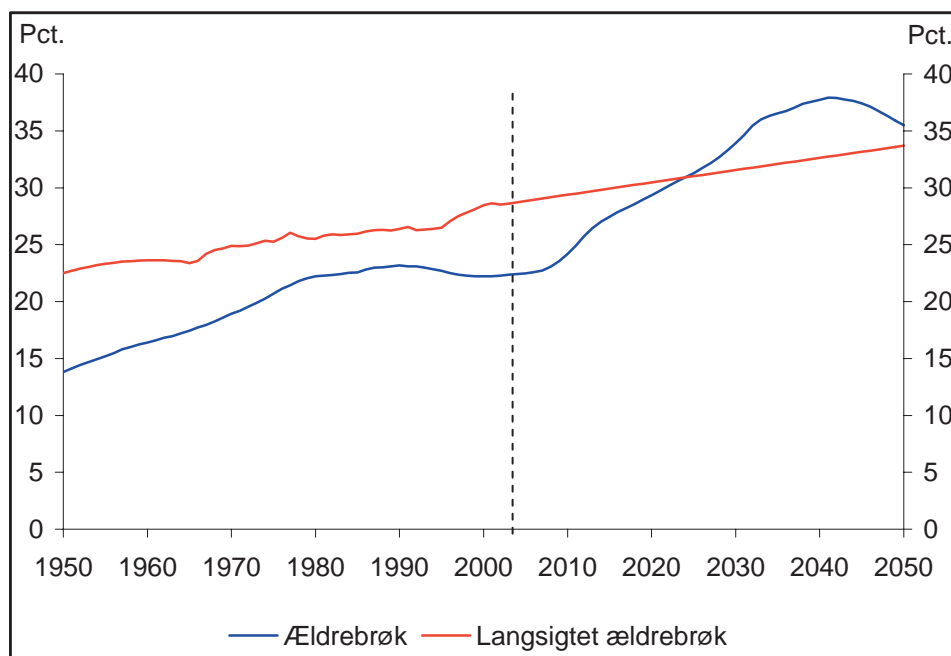
7.4.1 Niveau for levetidsindeksering

En mulighed for at fastlægge niveauet for levetidsindeksering er at tage udgangspunkt i, hvordan udviklingen i levetiden påvirker ældrebrøken. Ældrebrøken er et approksimativt mål for balancen mellem de, der finansierer velfærdsydelse (de erhvervsaktive), og de der er gået på pension.

Hvis man ser bort fra fødselsårgangens størrelse, kan ældrebrøken i princippet udtrykkes med udgangspunkt i de aldersbetingede overlevelses-sandsynligheder for en nyfødt, jf. bilag 7.1, i det følgende benævnt *den langsigtede ældrebrøk*. Ændringer i den langsigtede ældrebrøk er således en indikation for, hvordan udviklingen i levetiden - isoleret set - påvirker ældrebrøken for en given pensionsalder.

Den langsigtede ældrebrøk har et væsentlig mere jævnt forløb end den faktiske ældrebrøk, jf. figur 7.9. Det skyldes, at den faktiske ældrebrøk i løbet af de næste 30-35 år i høj grad påvirkes af de store efterkrigsårgange.

Figur 7.9: Ældrebrøk og langsigtet ældrebrøk



Kilde: Danmarks Statistik, Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning og egne beregninger.

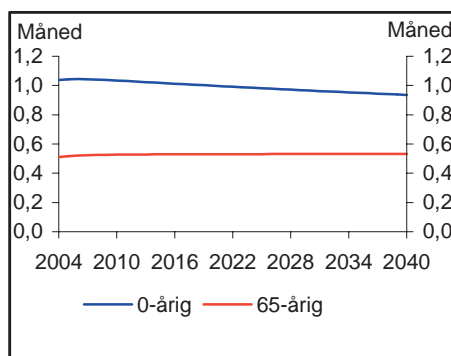
Et muligt kriterium for levetidsindeksering kunne være at løfte pensionsalderen, så den langsigtede ældrebrøk holdes uændret over tid. Hermed

neutraliseres den underliggende stigning i ældrebrøken, som følger af stigende levetid.

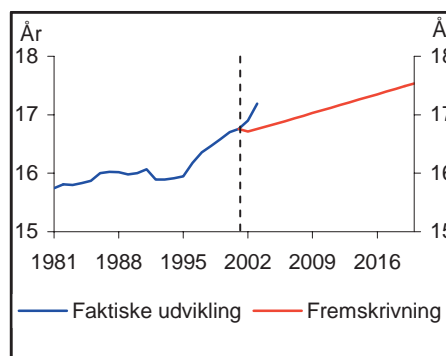
Hvis den langsigtede ældrebrøk skal holdes uændret over tid, skal pensionsalderen løftes med den forventede udviklingen i middellevetiden for en 65-årig. I følge Velfærds Kommissionens befolkningsfremskrivning svarer det til, at pensionsalderen skal løftes med godt ½ måned om året i gennemsnit over de næste 40 år, jf. figur 7.10.

Resultatet er ganske intuitivt: Stiger sandsynligheden for at overleve frem til pensionsalderen, så har det både en positiv virkning på antallet af personer i den erhvervsaktive alder og antallet af pensionister. Stiger sandsynligheden for at overleve efter pensionsalderen, har det kun en positiv virkning på antallet af pensionister.

Figur 7.10: Gennemsnitlig stigning i middellevetid pr. år for en nyfødt og en 65-årig



Figur 7.11: Udvikling i middellevetid for 65-årig



Anm.: Simpelt gennemsnit for kvinder og mænd.

Kilde: Danmarks Statistik og Velfærds Kommissionens befolkningsfremskrivning.

Levetidsindeksering med udviklingen i middellevetiden for 65-årige er ikke tilstrækkeligt

Der er dog flere forhold, der betyder, at levetidsindeksering med middellevetiden for en 65-årig er for langsom en indekseringsregel. Ovenstående betragtninger indebærer nemlig kun, at balancen mellem antallet af pensionister og antallet af personer i den erhvervsaktive alder fastholdes i lyset af levetidsudviklingen.

Eller sagt med andre ord forudsættes det implicit, at alle i den erhvervsaktive alder er i beskæftigelse, og at et løft af pensionsalderen med eksempelvis 1 år får alle til at arbejde ét år ekstra⁴.

Det er ganske givet ikke tilfældet.

⁴ Lidt mere præcist formuleret så forudsættes det, at beskæftigelsesfrekvensen umiddelbart før pensionsalderen er den samme som gennemsnittet for alle i den erhvervsaktive alder, og at beskæftigelsesfrekvensen ikke falder yderligere, hvis pensionsalderen sættes op. Begge forhold er ganske givet ikke tilfældet.

Levetidsudviklingen kommer alle i samfundet til gode, men det er ikke alle, der er i stand til at arbejde. Stigninger i levetiden vil derfor også øge udgifterne til forsørgelse mv. af personer under pensionsalderen. Det trækker entydigt i retning af, at indekseringen skal gå hurtigere end middellevetiden for en 65-årig af hensyn til den sociale kontrakt.

Det kan heller ikke forventes, at alle kan eller ønsker at arbejde et år ekstra, blot fordi pensionsalderen stiger med ét år. For det første er andelen, der ufrivilligt må forlade arbejdsmarkedet, stigende med alderen, eksempelvis af helbredsmæssige årsager. For det andet kan der være en række personlige ønsker til at forlade arbejdsmarkedet. Det kan være ønsket om mere fritid eller tid sammen med familie og venner, ønsket om at trække sig tilbage samtidig med ens ægtefælle osv. I takt med opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne vil flere af fremtidens ældre få bedre mulighed for at tilrettelægge deres tilbagetrækningstidspunkt efter egne ønsker og behov.

En anden meget væsentlig pointe er, at længere levetid ikke kun er et spørgsmål om robusthed i forhold til pensionsudgifter. Stigende levetid øger også trækket på serviceydelserne. Hvis det samlede holdbarhedsproblemet udelukkende skal løses via levetidsindeksering, så vurderes det, at aldersgrænserne i tilbagetrækningsordningerne skal løftes med omkring 2½ måned om året, jf. afsnit 7.15.

Velfærdskommissionens levetidsfremskrivning er ikke optimistisk

Der er også andre forhold, der taler for at levetidsindeksere noget hurtigere end ½ måned om året. Alene inden for de seneste 8 år er middellevetiden for en 65-årig steget med knap 2 måneder om året i gennemsnit. Eller knap 4 gange så meget som middellevetiden for 65-årige i gennemsnit forventes at stige med i Velfærdskommissionens fremskrivning⁵. Middellevetiden for en 65-årig i 2003/2004 nås faktisk først i 2013 ifølge fremskrivningen, jf. figur 7.11.

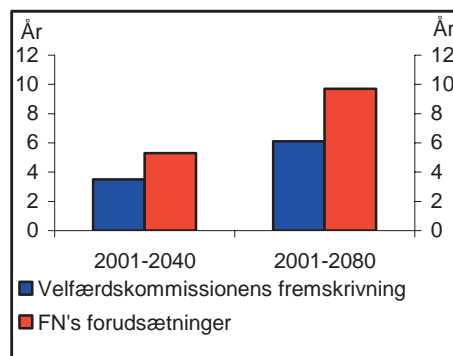
Sammenlignes med FN's forventninger til middellevetidsudviklingen i Vesteuropa, så er det også tydeligt, at Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning er moderat. Med FN's forudsætninger vil middellevetiden for en nyfødt stige med yderligere knap 2 år i 2040 og godt 3½ år i 2080 i forhold til Velfærdskommissionens fremskrivning, jf. figur 7.12.

Det er også værd at bemærke, af Danmark – på trods af den pæne levetidsstigning siden 1995 – stadig er det land i Norden, som har den korteste middellevetid for 65-årige. Norge, Finland og Danmark har hentet ind på

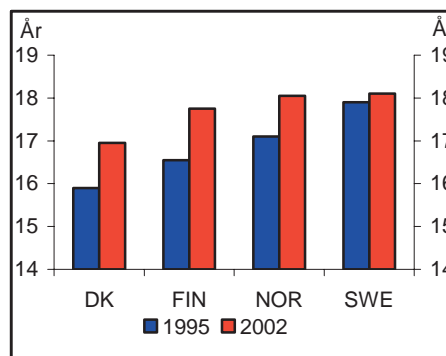
⁵ Alene efterslæbet, som følger af de seneste 8 års middellevetidsudvikling, svarer til, at pensionsalderen skulle løftes med ekstra 0,3 måned om året, hvis det skulle indhentes over en 50-årig periode. Hertil kommer, at folkepensionsalderen blev sat ned fra 67 til 65 år i forbindelse med efterlønsreformen i 1999. En udvikling der i øvrigt er stik modsat den i andre OECD-lande, jf. Velfærdskommissionen (2005)

Sverige i de seneste år, men Danmark er stadig godt 1 år efter Sverige, jf. figur 7.13.

Figur 7.12: Stigning i middellevetid for en nyfødt med FN's forudsætninger og i Velfærdskommissionens fremskrivning



Figur 7.13: Middellevetid for 65-årige i de nordiske lande, 1995 og 2002



Kilde: Danmarks Statistik, Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning og www.un.org.

Forslag 7.1: Levetidsindeksering af folkepensionsalderen

Velfærdskommissionen foreslår, at folkepensionsalderen løftes med 1 måned om året. Niveauet anses for at være forholdsvist moderat – navnlig i lyset af de seneste års stigninger i middellevetiden. Usikkerheden i middellevetidsudviklingen forudsætter derfor også, at indekseringsniveauet jævnlige tages op til revurdering.

Det konkrete forslag er nærmere beskrevet i afsnit 7.13.

7.5 Uddannelsesbetinget middellevetid og differentieret pensionsalder

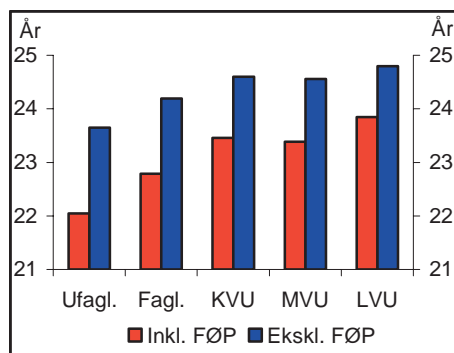
Det har i debatten om senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet været fremført, at pensionsalderen bør tage højde for, at der er forskel i middellevetiden på tværs af uddannelsesgrupper. I den sammenhæng er det i øvrigt værd at bemærke, at forskellen mellem mænd og kvinder faktisk er større.

En ufaglært, 60-årig mand havde i 2003 en forventet middellevetid på 18,7 år, mens den var 21,0 år for en 60-årig mand med en lang videregående uddannelse – dvs. en forskel på 2,3 år. For 60-årige kvinder var de tilsvarende tal 22,0 og 23,8 år, - dvs. en forskel på 1,8 år, jf. figur 7.14 og figur 7.15.

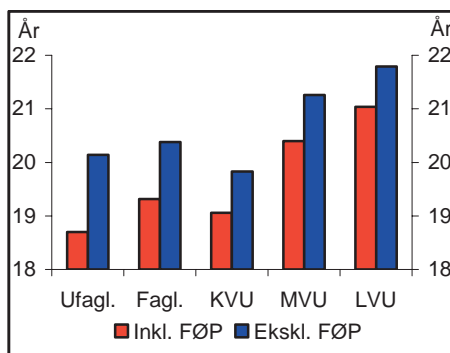
Der er imidlertid en god forklaring på en del af forskellen i den uddannelsesbetingede middellevetid.

For det første er førtidspensionister klart overrepræsenteret blandt ufaglærte⁶. Opgøres den uddannelsesbetingede middellevetid uden førtidspensionister, indsnævres forskellen mellem ufaglærte og personer med en lang videregående uddannelse med ca. 0,6 år. for både mænd og kvinder, jf. figur 7.14 og figur 7.15.

Figur 7.14: Uddannelsesbetinget middellevetid for 60-årige kvinder, (2002/2003)



Figur 7.15: Uddannelsesbetinget middellevetid for 60-årige mænd, (2002/2003)



Anm.: Befolkningens uddannelsesfordeling er kun kendt til og med det 81. år. I beregningerne er det således forudsat, at de aldersspecifikke dødeligheder efter det 81. år ikke afhænger af uddannelse. Antagelsen synes dog også rimelig, idet de uddannelsesbetingede dødeligheder nærmer sig hinanden i slutningen af 70 års alderen.

Kilde: Egne beregninger på 33 pct. stikprøve af befolkningen.

For det andet er der forskel i uddannelsesbetinget livsstil, som tobaksforbrug, motions- og kostvaner⁷. Andelen, der ryger dagligt, er således højere blandt kortuddannede end personer med lang uddannelse, ligesom kortuddannede er mindre fysisk aktive i fritiden⁸ og i højere grad overvægtige⁹, jf. figur 7.16. Korrigeres de uddannelsesbetingede dødeligheder for forskelle i livsstil, indsnævres forskellen i de uddannelsesbetingede dødeligheder, jf. figur 7.17.

⁶ Ca. 2/3 af førtidspensionisterne er ufaglærte, mens det kun er godt 1/3 af de beskæftigede. Det bemærkes, at der er tale om uddannelsesfordelingen for beskæftigede og førtidspensionister i alderen 15-66 år.

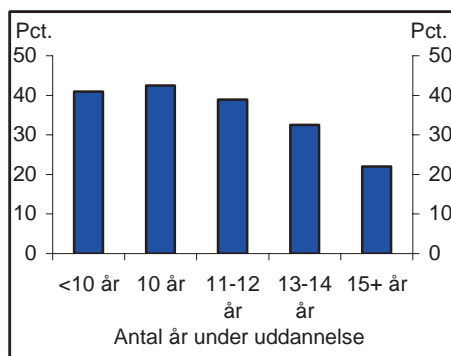
⁷ Et empirisk studie af dødeligheden blandt unge danske asfaltarbejdere viser således også, at det specielt er overforbrug af rygning og alkohol, der giver anledning til disse personers overdødelighed og i mindre grad arbejdsmiljøet, jf. Cole m. fl. (1999).

⁸ Til gengæld har en væsentlig større andel af de kortuddannede et mere fysisk anstrengende arbejde.

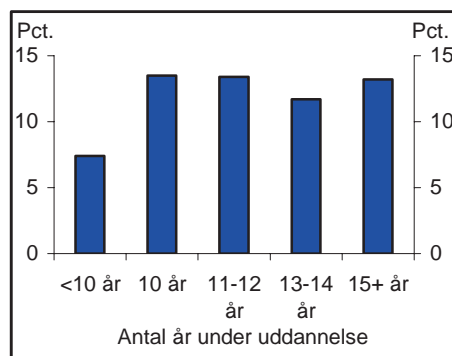
⁹ Det kan naturligvis ikke udelukkes, at en del af forskellen i den uddannelsesbetingede livsstil skyldes en overrepræsentation af førtidspensionister blandt ufaglærte, idet førtidspensionister har en mere usund livsstil end gennemsnittet af ufaglærte.

Figur 7.16: Sammenhæng mellem livsstil og uddannelse

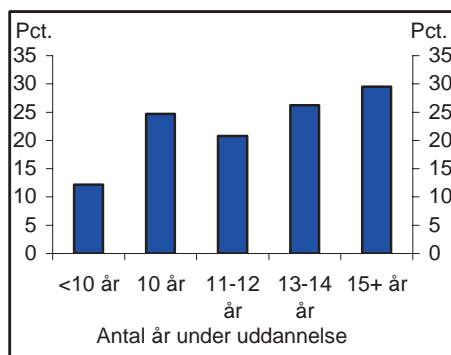
a. Andel, der dagligt rygere



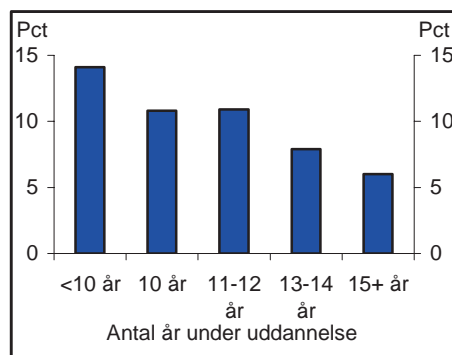
b. Andel, der har overskredet genstandsgrænsen



c. Andel med hård/mellemhård fysisk aktivitet i fritiden

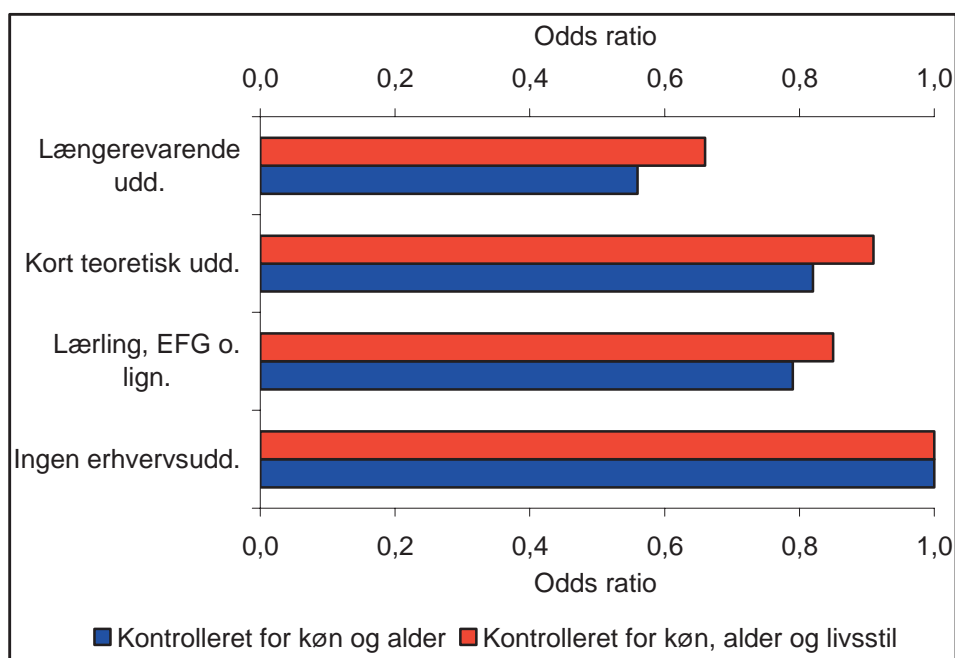


d. Andel, der er overvægtige (BMI>30)



Kilde: Statens Institut for Folkesundhed (2000).

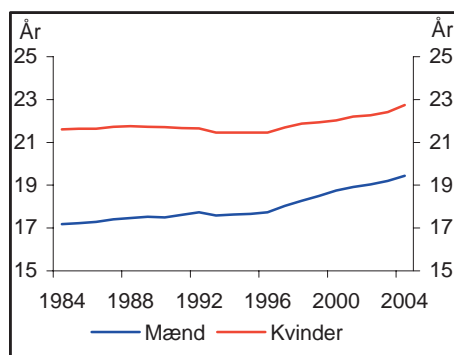
Figur 7.17: Risiko for død med og uden kontrol for livsstilsfaktorer, opdelt på erhvervsuddannelse



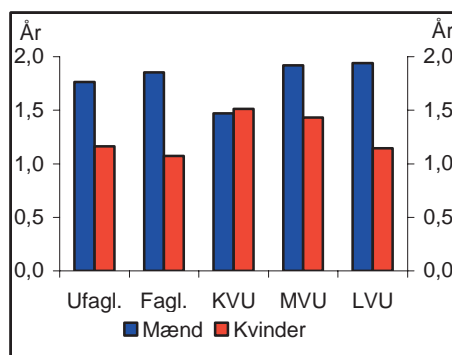
Kilde: Juel (1999).

Endelig er det værd at hæfte sig ved, at de seneste 10 års levetidsstigning er kommet alle uddannelsesgrupper til gode i stort set samme omfang. En ufaglært, 60-årig mand har således oplevet en stigning i middellevetiden på knap 1,8 år i perioden 1994-2003, mens en 60-årig mand med en lang videregående uddannelse har haft en fremgang på godt 1,9 år i samme periode. For 60-årige kvinder har stigningen været knap 1,2 år for både ufaglærte og personer med en lang videregående uddannelse, jf. figur 7.18 og figur 7.19.

**Figur 7.18: Udvikling i middelle-
vetid for 60-årige i perioden 1984-
2004**



**Figur 7.19: Stigning i uddannelsesbetinget
middellevetid for 60-
årige i perioden 1994-2003**



Anm.: I 1994 var befolkningens uddannelsesfordeling kun kendt til og med det 72. år. I beregningerne er det således forudsat, at de aldersspecifikke dødeligheder efter det 72. år er ens for alle uddannelsesgrupper.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger på 33 pct. stikprøve af befolkningen.

7.6 De nuværende førtidige tilbagetrækningsordninger

Der er i dag fire offentligt finansierede tilbagetrækningsordninger, der giver mulighed for helt eller delvist at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen^{10,11}. Det drejer sig om førtidspension, efterløn, delpension og fleksydelse.

I starten af 2005 omfattede de fire ordninger tilsammen knap 450.000 personer. Langt hovedparten af de førtidigt tilbagetrukne er førtidspensionister eller efterlønsmodtagere. Delpension og fleksydelse omfatter kun ganske få modtagere.

Førtidspension er for aldersgruppen 18-64 år, mens de tre øvrige ordninger vedrører aldersgruppen 60-64 år. Adgangen til de fire ordninger adskiller sig endvidere ved, om der forudsættes visitation. Det er tilfældet for førtidspension og fleksydelse, men ikke for efterløn og delpension, jf. tabel 7.1.

¹⁰ Nogle trækker sig også førtidigt tilbage for egne midler, fx tjenestemandspensionister. Det er formentlig dog kun ganske få, der ikke samtidig modtager en offentligt finansieret indkomstoverførsel.

¹¹ Derudover er der stadig 2.800 personer på overgangsydelse (1. oktober 2005, Kilde: Arbejdsdirektoratet). Tilgangen til ordningen blev imidlertid stoppet i 1996 og ordningen vil være udfaset i løbet af 2006.

Tabel 7.1: Førtidige tilbagetrækningsordninger

	Aldersgruppe	Forudsætter adgangen visitation?	Ydelse (pct. af maksimale dagpenge)	Antal modtagere, primo 2005
Førtidspension	18-64 år	Ja	85/100	255.600
Efterløn	60-64 år	Nej	91/100	180.900
Delpension	60-64 år	Nej	82	1.200
Fleksydelse	60-64 år	Ja	91	1.200

Anm.: I det nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år først er fuldt gennemført 1. juli 2006 omfatter antallet af modtagere også personer i alderen 65-66 år. Tallene er afrundet til nærmeste hundrede. Antal personer, der modtager fleksydelse, vedrører maj 2005. Kilde: Danmarks Statistik og Arbejdsdirektoratet.

Efterløn og delpension er grundlæggende til personer, der gennem en længere årrække har været tilknyttet arbejdsmarkedet. Retten til efterlønnen er blandt andet betinget af medlemskab af en arbejdsløshedskasse i 25 ud af de sidste 30 år, og at der er indbetalt efterlønsbidrag i 25 ud af de sidste 30 år inden overgangen til efterløn¹².

Retten til delpension for lønmodtagere forudsætter blandt andet, at man i de sidste 20 år før overgangen til delpension har været beskæftiget svarende til mindst 10 års beskæftigelse på fuld tid. Delpension forudsætter endvidere en fortsat tilknytning til arbejdsmarkedet på gennemsnitligt 12 til 30 timer ugentligt for lønmodtagere. For selvstændige gælder nogle lidt andre adgangsbetingelser. Dels er kravet til arbejdstidsnedsættelsen anderledes, dels er kravet til forudgående beskæftigelse lempeligere.

Førtidspension er til personer, der på grund af en varigt nedsat arbejdsevne ikke længere er i stand til at forsørge sig selv. Adgangen til ordningen forudsætter blandt andet, at alle relevante aktiverings- og revalideringsforanstaltninger har været afprøvet, medmindre det er åbenlyst formålsløst.

Fleksydelse er en efterlønsnignende ordning for personer visiteret til fleksjob¹³. Adgangen til fleksydelse er endvidere - ligesom efterlønsordningen - betinget af, at der er indbetalt et bidrag (fleksydelsesbidrag) i 25 ud af 30 år. Personer, der tidligere har indbetalt til efterlønsordningen, kan medregne disse bidrag i optjeningskravet.

Bilag 7.2 giver en nærmere beskrivelse af baggrund og adgangskriterierne for hver af de fire ordninger.

Udviklingen i antallet af modtagere og karakteristika

Antallet af modtagere på førtidige tilbagetrækningsordninger er steget støt igennem de seneste 45 år. I 1960 var 135.000 personer på en førtidig tilbagetrækningsordning. I 2004 var antallet steget til godt 450.000 perso-

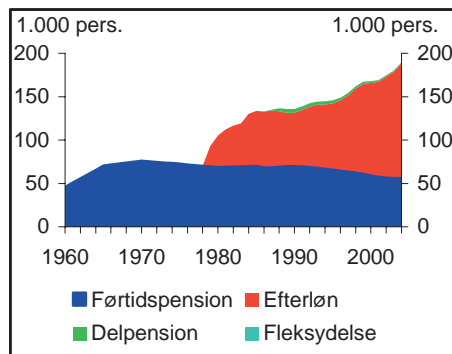
¹² Efterlønsbidraget blev dog først indført i 1999, hvorfor de første, der har indbetalt i 25 år, tidligst kan gå på efterløn i 2024.

¹³ Ordningen har kun eksisteret siden 1. juli 2001. I lyset af den kraftige stigning i antallet af personer visiteret til fleksjob må det antages, at ordningen får et større omfang i fremtiden.

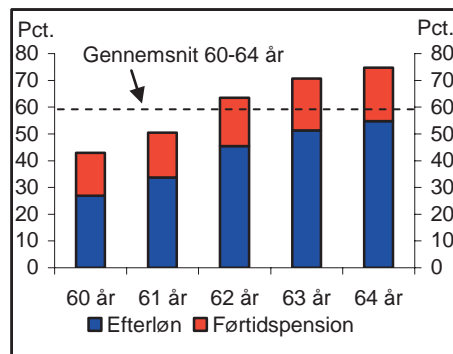
ner¹⁴. Alene i aldersgruppen 60-64 år er antallet steget fra omkring 50.000 til godt 190.000, jf. figur 7.20. I 2004 var 60 pct. af aldersgruppen på enten førtidspension eller efterløn, jf. figur 7.21.

Særligt siden 1979 har der været en kraftig stigning i antallet af førtidigt tilbagetrukne i alderen 60-64 år. Stigningen kan stort set alene forklares af indførelsen af efterlønsordningen.

Figur 7.20: Antal modtagere på førtidige tilbagetrækningsordninger i alderen 60-64 år, 1960-2004



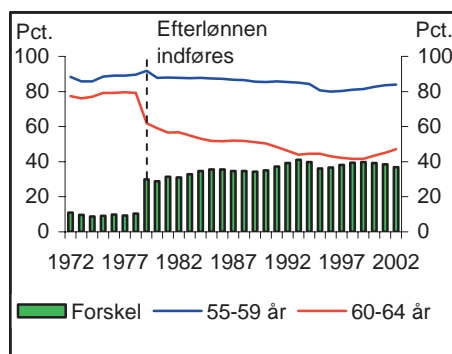
Figur 7.21: Andel af 60-64-årige på førtidspension eller efterløn, 2004



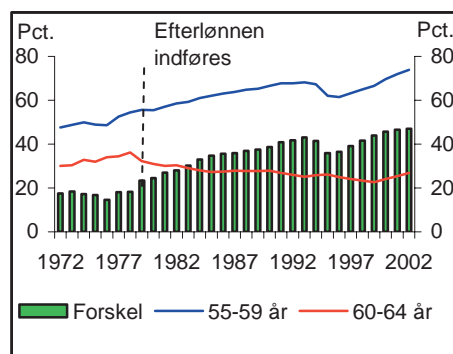
Kilde: Danmarks Statistik, Arbejdsdirektoratet og egne beregninger.

I takt med stigningen i antallet af efterlønsmodtagere har der således også kunne konstateres en stadig større forskel i erhvervsdeltagelsen mellem aldersgruppen 55-59 år og aldersgruppen 60-64 år. Det gælder både mænd og kvinder, jf. figur 7.22 og figur 7.23. For mænd kom hovedparten af tilpasningen allerede i 1979, da efterlønsordningen trådte i kraft, mens forskellen mellem de to aldersgrupper for kvinder gradvist er blevet udvidet. Den gradvise udvidelse for kvinder skal ses i sammenhæng med, at erhvervsdeltagelsen for kvinder generelt er steget i perioden.

Figur 7.22: Forskel i erhvervsfrekvens mellem 55-59-årige og 60-64-årige, mænd



Figur 7.23: Forskel i erhvervsfrekvens mellem 55-59-årige og 60-64-årige, kvinder



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

¹⁴ Omfatter tillige personer på overgangsydelse.

I forhold til kønsfordelingen i arbejdsstyrken i aldersgruppen 60-64 år er kvinder klart overrepræsenteret blandt efterlønsmodtagere, førtidspensionister og modtagere af fleksydelse. Derimod er mænd overrepræsenteret blandt delpensionister. Personer med anden etnisk baggrund i alderen 60-64 år er klart overrepræsenteret blandt førtidspensionister sammenlignet med herkomstssammensætningen i arbejdsstyrken i samme aldersgruppe. Personer uden en kompetencegivende uddannelse (ufaglærte) er generelt overrepræsenteret på de førtidige tilbagetrækningsordninger, jf. tabel 7.2.

Tabel 7.2: Karakteristika for 60-64-årige i 2003, der var i arbejdsstyrken eller på en førtidig tilbagetrækningsordning, pct.

	Efterløn	Førtids- pension	Delpen- sion	Fleks- ydelse	Arbejds- styrke
<i>Køn:</i>					
Mænd	43,1	37,2	79,1	44,0	62,7
Kvinder	56,9	62,8	20,9	56,0	37,3
<i>Uddannelse:</i>					
Ufaglært	47,6	66,3	45,1	-	35,7
Faglært	40,2	25,8	22,7	-	38,0
Videregående	12,2	7,9	32,3	-	26,3
<i>Herkomst:</i>					
Dansk oprindelse	96,3	93,1	99,5	-	96,7
Mere udviklede lande	0,0	0,1	0,0	-	0,1
Mindre udviklede	3,6	6,8	0,5	-	3,2

Anm.: Personer med anden etnisk baggrund omfatter både indvandrere og efterkommere. Oplysninger om kønsfordelingen for personer på fleksydelse vedrører maj 2005.

Kilde: Egne beregninger på 33 pct. stikprøve af befolkningen samt oplysninger fra Arbejdsdirektoratet.

7.6.1 Kun begrænset brug af muligheden for delvis tilbagetrækning

Med delpension, delefterløn i en overgangsperiode og nu de fleksible regler for at arbejde ved siden af efterlønnen, er mulighederne for delvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet gradvist blevet udbygget gennem de sidste 15-20 år.

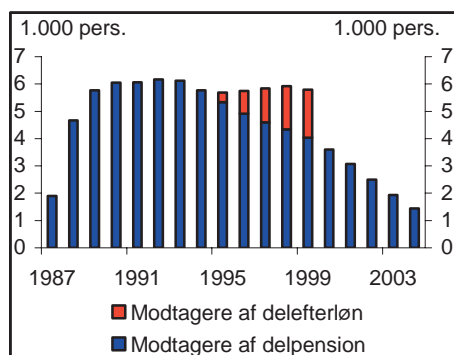
På trods heraf har der ikke været den store tilslutning. Delpensionsordningen nåede sit højeste niveau i starten af 1990'erne med godt 6.000 personer, mens delefterlønnen¹⁵ nåede et niveau på knap 2.000 personer umiddelbart inden den fleksible efterløn trådte i kraft i 1999, jf. figur 7.24. Da delefterlønnen kom til, begyndte antallet af delpensionister at aftage gradvist, således at det samlede antal modtagere af delpension og delefterløn stadig lå på omkring 6.000 personer i sidste halvdel af 1990'erne.

Dette billede har stort set ikke ændret sig siden den nye, fleksible efterlønsordning trådte i kraft. Blandt efterlønsmodtagerne på den nye ordning er det knap 30 pct., der har erhvervsindtægt ved siden af efterlønnen. Men

¹⁵ Delefterlønnen blev indført i 1995. Ordningen mindede meget om delpension i sin konstruktion. I forbindelse med den nye efterlønsordning, som trådte i kraft i 1999, blev tilgangen til delefterløn stoppet og erstattet af de nu mere fleksible arbejdsmuligheder i den nye ordning.

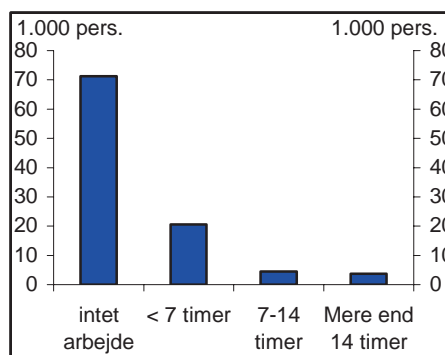
hovedparten har mindre end 7 timers arbejde om ugen, jf. figur 7.25. I starten af 2004 var det endvidere kun knap 4 pct., eller knap 4.000 efterlønsmodtagere i alderen 60-64 år, der havde en ugentlig arbejdstid på mere end 14 timer om ugen. Tillagt antallet af delpensionister i 2004 svarer det til, at omkring 6.000 personer har en ugentlig arbejdstid på mere end 14 timer¹⁶. Det vil sige omtrent det samme antal personer, som før den nye efterlønsordning trådte i kraft.

Figur 7.24: Modtagere af delpension og delefterløn, 1987-2004



Kilde: Danmarks Statistik og Arbejdsdirektoratet.

Figur 7.25: Efterlønsmodtagere på den nye fleksible ordning, der har erhvervsindtægt, 1. halvår 2004



Den væsentligste forklaring på den forholdsvis begrænsede brug af mulighederne for delvis tilbagetrækning er uden tvivl, at der med efterlønsordningen hele tiden har eksisteret en attraktiv mulighed for fuld tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Endvidere indebærer modregningsreglerne i efterlønsordningen, at den økonomiske gevinst ved deltidsarbejde er begrænset for navnlig lavtlønnede. Den økonomiske gevinst for en efterlønsmodtager med en potentiel timeløn på 130 kr. er kun omkring 25 kr. i timen efter skat. Det er derfor ikke overraskende, at andelen af efterlønsmodtagere, der har erhvervsindtægt ved siden af efterlønnen, er noget højere blandt akademikere og ingeniører end i a-kasser med mange ufaglærte og kortuddannede, jf. tabel 7.3.

Tabel 7.3: Andel af efterlønsmodtagere på den nye, fleksible ordning med erhvervsindtægt. Udvalgte a-kasser, 1. halvår 2004

A-kasse	
Offentligt ansatte	15 pct.
Specialarbejderne	26 pct.
HK-Danmark	29 pct.
Akademikerne	42 pct.
Ingeniørerne	47 pct.
Alle A-kasser	29 pct.

Kilde: Arbejdsdirektoratet

¹⁶ Det bemærkes dog, at den ugentlige arbejdstid mindst skal udgøre 12 timer for lønmodtagere på delpension.

Det er dog højst usikkert, om en lempelse af modregningsreglerne samlet set vil bidrage til en positiv effekt på arbejdsudbuddet og de offentlige finanser. På den ene side vil en lempelse ganske givet betyde, at efterlønsmodtagerne øger deres arbejdsudbud. På den anden side øges tilskyndelsen til at trække sig delvist tilbage fra arbejdsmarkedet, hvilket begrænser arbejdsudbuddet. Hertil kommer, at en lempelse af modregningsreglerne indebærer øgede udgifter til de personer, der under alle omstændigheder ønsker at arbejde ved siden af efterlønnen.

7.7 Økonomiske incitamenter til tidlig tilbagetrækning

De personlige årsager til at forlade arbejdsmarkedet er mange og forskelligartede, jf. afsnit 7.9. Nogle har et ønsket om mere tid med familie og venner eller mere tid til egne gøremål. Det kan også være et ønske om at trække sig tilbage samtidig med ens ægtefælle/samlever. Andre må forlade arbejdsmarkedet på grund af dårligt helbred, ledighed eller fordi de føler sig presset af arbejdsgiveren, kolleger mv.

Men uanset de personlige årsager til at forlade arbejdsmarkedet, så er det en forudsætning for at kunne trække sig tilbage, at der er et forsørgelsesgrundlag. Det kan enten være i form af en offentlig tilbagetrækningsordning eller egne opsparede midler.

Internationale sammenligninger understøtter, at der er en sammenhæng mellem de økonomiske muligheder for tidlig tilbagetrækning, som de offentlige ordninger giver anledning til, og ældres tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, jf. Velfærdskommissionen (2005).

En væsentlig årsag til, at en stor del af den danske arbejdsstyrke forlader arbejdsmarkedet i alderen 60-62 år, er således, at efterlønsordningen indebærer en betydelig økonomisk tilskyndelse hertil.

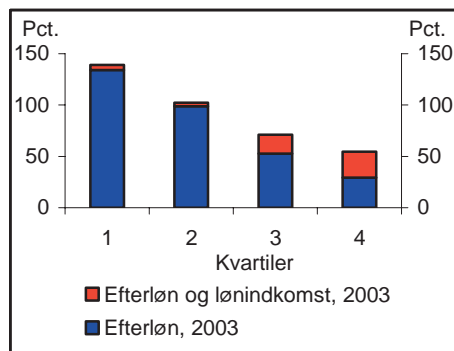
For det første giver efterlønnen en forholdsvis høj dækning¹⁷ i forhold til tidligere indkomst. Flertallet af de, der gør brug af efterlønsordningen, oplever ingen eller kun en begrænset nedgang, i forhold til den indkomst de har, umiddelbart inden de går på efterløn, jf. figur 7.26.

I forhold til den gennemsnitlige lønindkomst for ufaglærte i alderen 55-59 år udgør efterlønnen en dækningsgrad på 60 pct. ved tilbagetrækning som 60-årig, stigende til knap 70 pct., hvis tilbagetrækningen udskydes til 62 år. For personer med en videregående uddannelse er den gennemsnitlige dækningsgrad noget mindre, men den stiger til gengæld mere fra 60 til 62

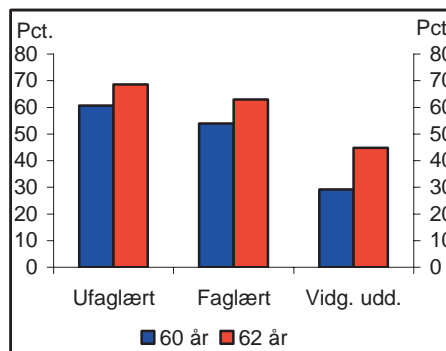
¹⁷ I dette afsnit ses alene på dækningen før skat og før tildeling af offentlige tillægssydelselser, som eksempelvis boligstøtte. Begge forhold trækker i retning af, at dækningsgraderne er undervurderet. Dels på grund af progressiviteten i personindkomstbeskatningen, dels fordi tillægssydelselserne som hovedregel er indkomstafhængige. Der er dog korrigeret for, at efterløn og pensionsudbetalinger ikke er arbejdsmarkedsbidragspligtige.

år, hvilket skyldes de strammere pensionsmodregningsregler ved tilbage-
trækning før 62 år, jf. figur 7.27.

Figur 7.26: Dækningsgrad i 2003 for personer, der gik på efterløn i 2002



Figur 7.27: Efterlønnens dækningsgrad på uddannelsesgrupper ved hhv. 60 og 62 år, 2003



Anm.: Til figur 7.26: Dækningsgraden er målt i forhold til den personlige indkomst i 2001 og efterlønnen er opgjort i 2001-niveau. Modtagerne er inddelt i kvartiler efter den personlige indkomst. Til figur 7.27: De uddannelsesbetingede dækningsgrader er beregnet som efterløns-satsen ved hhv. 60 og 62 år sat i forhold til den gennemsnitlige løn- og virksomhedsindkomst for 55-59-årig i hver af de tre uddannelsesgrupper. I beregningen af den gennemsnitlige løn- og virksomhedsindkomst indgår ikke personer med en indkomst under 10.000 kr. Efterløns-satsen ved 60 år er endvidere korrigeret for det gennemsnitlige pensionsdepot ved 60 år for hver af de tre uddannelsesgrupper.

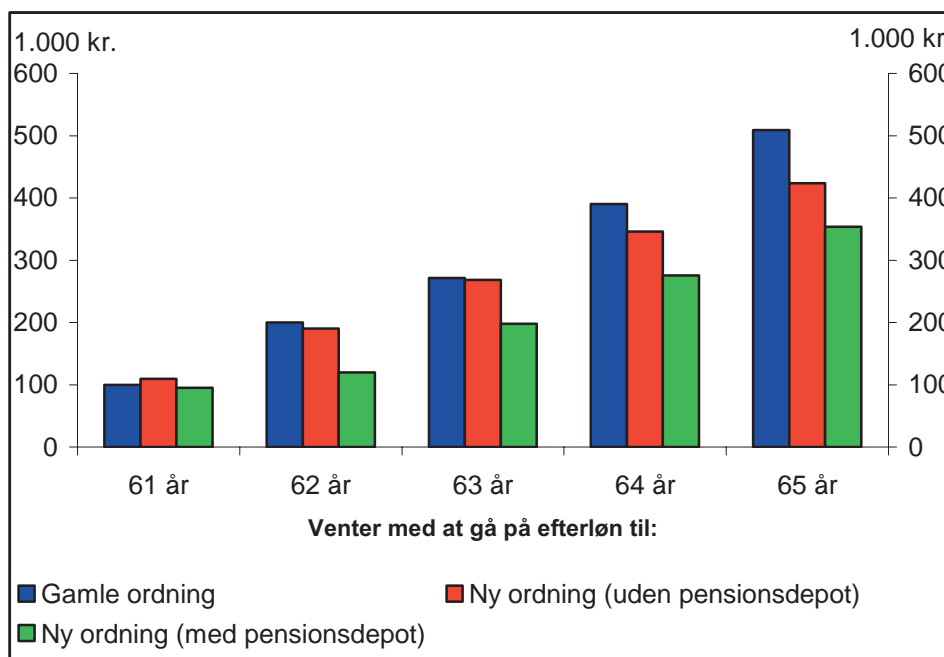
Kilde: Egne beregninger på 33 pct. stikprøve af befolkningen.

For det andet kan retten til efterløn sammenlignes med det at have en pensionsopsparing, men med den meget afgørende forskel, at hvis udbetalingen af efterløn ikke påbegyndes ved det 60. år, så falder den samlede "efterlønsformue". Jo længere tid man venter med at gå på efterløn, jo mindre bliver den samlede udbetaling heraf. Det indebærer i princippet en ekstra skat på at forblive erhvervsaktiv i stedet for at trække sig tilbage. Eksempelvis vil en 60-årig, der venter med at gå på efterløn til det 61. år, gå glip af ca. 100.000 kr. i efterløn efter skat. Venter vedkommende til det 62. år, stiger tabet til ca. 190.000 kr. i efterløn efter skat, jf. figur 7.28.

Problemet er ganske vist blevet mindre efter efterlønsreformen fra 1999, men er dog stadig markant. Tabet er navnlig blevet mindre, hvis tilbage-
trækningstidspunktet udskydes til det 62. år eller senere. Det skyldes dels, at modregningen for private pensioner er blevet skærpet, hvis tilbagetrækningen sker før det 62. år, dels at det er muligt at optjene en skattefri præmie, hvis tilbagetrækningen udskydes til efter det 62. år¹⁸. En person med et pensionsdepot på 1 mio. kr. går således glip af 115.000 kr. i efterløn efter skat ved at udskyde tilbagetrækningen til det 62. år mod knap 200.000 kr. under den gamle ordning.

¹⁸ Endelig er efterløns-satsen højere, hvis man venter med at gå på efterløn som 62-årig eller senere. I den gamle efterlønsordning var satsen højere, hvis man ventede med at trække sig tilbage som 63-årig eller senere.

Figur 7.28: Akkumuleret tab af efterløn efter skat, hvis overgangen udskydes til efter 60 år



Anm.: Der er antaget et pensionsdepot på 1 mio. kr. Beregningerne er foretaget på baggrund af efterløns- og skattesatser i 2005. Modregning for pension er foretaget efter reglerne for pensioner, der ikke udbetales livsvarigt.

Kilde: Egne beregninger.

Den gradvise opbygning af arbejdsmarkedspensionerne øger dækningsgraden ved tidlig tilbagetrækning

Opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne vil i de kommende 30-35 år betyde, at stadig flere vil kunne få en væsentlig pensionsudbetaling af egne opsparede midler, jf. kapitel 5. Det gælder både personer med og uden ret til efterløn.

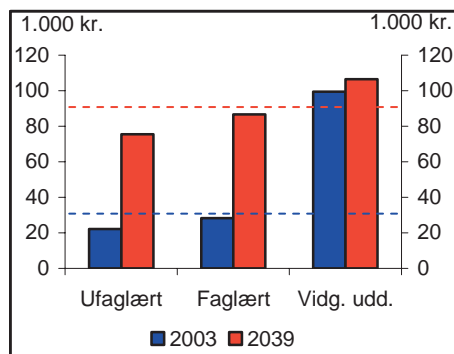
I det følgende ses alene på de gennemsnitlige udbetalinger og dækningsgrader i forhold til tidligere lønindkomst som 55-59-årige, hvis udbetalingen påbegyndes som hhv. 60- eller 62-årig.

For 2003 skønnes det, at udbetalingen fra private pensioner, hvis udbetalingen blev påbegyndt ved 60 år, i gennemsnit ville have udgjort ca. 30.000 kr. om året. I lyset af modningen af arbejdsmarkedspensionerne skønnes gennemsnittet at stige til ca. 90.000 kr. i 2039 i 2003-lønniveau. Målt i forhold til den gennemsnitlige lønindkomst for personer i alderen 55-59 år svarer det til, at den gennemsnitlige dækningsgrad stiger fra godt 10 til godt 30 pct., jf. figur 7.29 og figur 7.30.

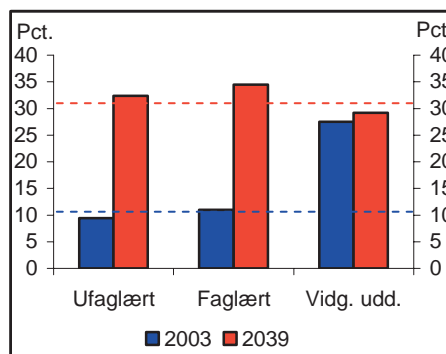
Den gennemsnitlige udbetaling dækker over en vis spredning på uddannelsesgrupper. For ufaglærte skønnes gennemsnittet at ligge på godt 75.000 kr. i 2039, mens gennemsnittet for personer med en videregående uddannelse skønnes at ligge på godt 100.000 kr. Den gennemsnitlige

dækningsgrad i forhold til tidligere lønindkomst skønnes derimod at være mere ens på tværs af uddannelsesgrupper – omkring 30-35 pct.

Figur 7.29: Gennemsnitlig udbetaling fra private pensioner, hvis udbetalingen påbegyndes ved 60 år, 2003-lønniveau



Figur 7.30: Gennemsnitlig dækningsgrad af private pensioner, hvis udbetalingen påbegyndes ved det 60. år



Anm.: Udbetalingerne er eksklusiv ATP. Det bemærkes endvidere, at ca. halvdelen af de gennemsnitlige udbetalinger i 2039 antages at være 10-årige ratepensioner, dvs. at udbetalingen kun løber til og med det 69. år. Dækningsgraden er opgjort i forhold til den gennemsnitlige løn- og ordinære virksomhedsindkomst for alle 55-59-årige i hver af de tre uddannelsesgrupper. Gennemsnit er beregnet for personer med en løn- og virksomhedsindkomst over 10.000 kr.

Kilde: Beregninger på Lovmodellens livsforløbsmodel baseret på en 10 pct. stikprøve af befolkningen.

Modningen af arbejdsmarkedspensionerne vil ligeledes betyde en væsentlig stigning i dækningsgraderne fra 2003 til 2039 for personer med ret til efterløn. For ufaglærte og faglærte stiger de gennemsnitlige dækningsgrader med ca. 15 procentenheder ved 60 år og ca. 25 procentenheder ved 62 år. For personer med en videregående uddannelse er dækningsgraderne stort set uændret, jf. figur 7.31 og figur 7.32.

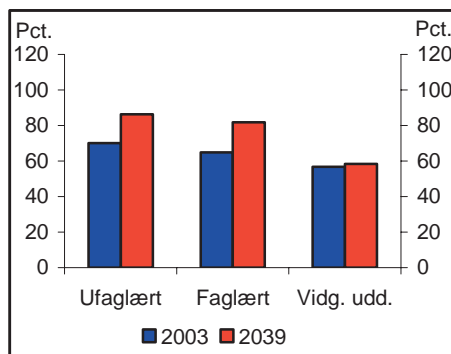
Ændringen i dækningsgraderne fra 2003 til 2039 ved hhv. 60 og 62 år er et meget godt billede på, at modningen af arbejdsmarkedspensionerne medfører modsatrettede effekter i forhold den økonomiske tilskyndelse til tidlig tilbagetrækning.

På den ene side indebærer den generelle stigning i dækningsgraderne en øget tilskyndelse til at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet (indkomsteffekt). På den anden side stiger dækningsgraderne mere ved 62 end 60 år, hvilket tilskynder til at udskyde tilbagetrækningstidspunktet (substitutionseffekt). Den større stigning ved 62 år skyldes dels, at arbejdsmarkedspensionerne er aktuariske, dvs. at den årlige pensionsudbetaling stiger, hvis udbetalingen udskydes til en senere alder¹⁹. Dels de strammere pensionsmodregningsregler i efterlønsordningen ved tilbagetrækning før det 62. år.

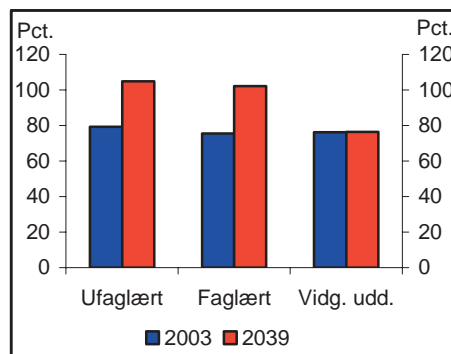
¹⁹ Det gælder navnlig de livsvarige pensioner, hvor det forventede antal år med udbetaling reduceres, jo senere udbetalingen påbegyndes.

På forhånd er det vanskeligt at afgøre hvilken af de to effekter, der vil dominere. Det er dog forventningen, at opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne samlet set vil indebære en positiv nettoformueeffekt²⁰ og dermed forbedre de økonomiske muligheder for tidlig tilbagetrækning under alle omstændigheder.

Figur 7.31: Gennemsnitlig dækningsgrad af efterløn og private pensioner, hvis udbetalingen påbegyndes ved det 60. år



Figur 7.32: Gennemsnitlig dækningsgrad af efterløn og privat pension, hvis udbetalingen påbegyndes ved det 62. år



Anm.: Dækningsgraderne er opgjort i forhold til den gennemsnitlige løn- og ordinære virksomhedsindkomst for beskæftigede i alderen 55-59 år i hver af de tre uddannelsesgrupper. Gennemsnit er beregnet for personer med en løn- og virksomhedsindkomst over 10.000 kr. Det er endvidere antaget, at personer med ret til efterløn i gennemsnit har det samme pensionsdepot, som gennemsnittet for alle i hver af de tre uddannelsesgrupper.

Kilde: Beregninger på Lovmodellens livsforløbsmodel baseret på en 10 pct. stikprøve af befolkningen samt egne beregninger på en 33 pct. stikprøve af befolkningen.

7.8 Fleksibel folkepension

En af udfordringerne i forhold til indretningen af fremtidens velfærdssamfund vil afgjort være, at velfærdsydelse i højere grad skal kunne imødekomme individuelle behov og ønsker.

Velfærdskommissionen har derfor overvejet, om der bør gives mulighed for førtidig tilbagetrækning inden for rammerne af folkepensionssystemet. I det følgende omtalt som *fleksibel folkepension*.

I dag er det muligt at udskyde udbetalingen af folkepensionen til efter det 65. år, mod at den årlige ydelse sættes op (opsat pension). Et oplagt udgangspunkt for en fleksibel folkepension ville være at udstrække reglerne for opsat pension til også at gælde før 65 år, men naturligvis med en lavere ydelse til følge, jf. boks 7.2.

Med en fleksibel folkepension vil den enkelte borger få bedre mulighed for at tilrettelægge tilbagetrækningstidspunktet efter egne behov og ønsker. En anden fordel kan være, at tilbagetrækningen bliver mindre koncentreret

²⁰ Den gradvise stigning i arbejdsmarkedspensioner forventes delvist at fortrænge opsparing i andre aktiver, herunder navnlig for personer med en ejerbolig.

om et eller få alderstrin, hvilket kan begrænse tendensen til en ledigheds-pukkel blandt de ældre, jf. afsnit 7.14 og Velfærdskommissionen (2005).

Dette modvirkes dog af, at der vil være en økonomisk tilskyndelse til at blive på andre indkomsterstøttende ydelser, indtil den normale folkepensionssalder, med henblik på at optjene en højere folkepension. Den førtidige folkepensionssats vil nemlig være noget lavere end andre indkomsterstøttende ydelser som eksempelvis arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge og kontanthjælp.

Fleksibel folkepension indebærer også andre væsentlige problemer.

For det første er der risiko for, at den lavere ydelse vil føre til, at der bliver en gruppe af dårligt stillede pensionister. Nogle vil formentlig benytte sig af muligheden for at gå tidligt på folkepension kombineret med udbetalingen fra en ratepension. Hvis de stadig er i live, når ratepensionen ophører, vil de derfor opleve en betydelig indkomstnedgang. Det strider mod, at folkepensionen grundlæggende skal fungere som en forsikring af forsørgelsesgrundlaget i tilfælde af et langt liv.

For det andet vil en fleksibel folkepension, som er baseret på principperne for opsat pension, ikke være fuldt aktuarisk, jf. boks 7.2. Det betyder, at der vil være en økonomisk tilskyndelse til tidlig tilbagetrækning, hvilket er problematisk i forhold til et mål om at øge tilbagetrækningsalderen. En fuldt aktuarisk ydelse forudsætter imidlertid, at den førtidige folkepensionssats skal være endnu lavere, hvilket forstærker fordelingsproblematikken.

I lyset heraf har Velfærdskommissionen derfor valgt ikke at foreslå en fleksibel folkepension.

Boks 7.2: Opsat pension og fleksibel folkepension

Muligheden for at udskyde udbetalingen af folkepension til efter det 65. år (opsat pension) blev indført 1. juli 2004. Baggrunden herfor var at gøre det mere attraktivt at blive på arbejdsmarkedet noget længere. Virkningen af ordningen vil dog formentlig være forholdsvis begrænset, så længe en stor del af arbejdsstyrken allerede har forladt arbejdsmarkedet inden det 65. år.

Beregningen af den årlige opsatte pension er forholdsvis simpel, jf. (1). Hvis man eksempelvis har udskudt udbetalingen i en periode, der svarer til halvdelen af ens forventede middellevetid ved pensionering, forhøjes den årlige folkepension med 50 pct.

$$(1) \text{ Opsat pension} = \text{Folkepensionssats} \times \left(1 + \frac{\text{Antal år udbetalingstidspunktet er udskudt}}{\text{Forventet middellevetid når udbetalingen påbegyndes}} \right)$$

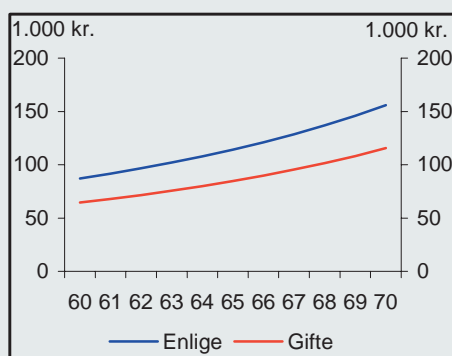
Grundtanken i beregningen kan sammenlignes med det at have et pensionsdepot, der udbetales som en livrente. Hvis man udskyder udbetalingen, så reduceres det forventede antal år pensionen skal udbetales. Jo senere udbetalingen påbegyndes, jo højere kan den årlige ydelse derfor blive. Faktisk indebærer den konkrete beregningsformel, at den årlige pensionsydelse bliver lidt højere, end hvad der skal til for at fastholde en uændret "folkepensionsformue" før skat. På den anden side bliver udbetalingen heraf fordelt på færre år, hvilket øger den gennemsnitlige skattebetaling. Hertil kommer, at en højere årlig pensionsydelse reducerer andre offentlige ydelser, navnlig boligstøtte. Når samspillet med andre ydelser og skattesystemet tages med i betragtning, er den nuværende indretning af opsat pension derfor ikke fuldt aktuarisk. De gunstige virkninger - i forhold beskæftigelse og offentlige finanser - af en fuldt aktuarisk opsat pension er dog højest usikre, ligesom en aktuarisk ydelse vil være betydeligt mere kompliceret at beregne sammenlignet med den nuværende beregningsformel.

Beregningen af opsat pension kan nemt udstrækkes til også at gælde, hvis udbetalingen påbegyndes inden det 65. år (fleksibel folkepension), jf. (2).

$$(2) \text{ Nedsat pension} = \text{Folkepensionssats} \times \left(1 - \frac{\text{Antal år udbetalingstidspunktet er fremrykket}}{\text{Forventet middellevetid når udbetalingen påbegyndes}} \right)$$

Den årlige ydelse bliver således lavere, når udbetalingen påbegyndes før det 65. år. Eksempelvis bliver den årlige folkepension knap 30.000 kr. lavere for en enlig, som påbegynder udbetalingen som 60-årig i stedet for som 65-årig, jf. figur 7.33.

Figur 7.33: Eksempel på fleksibel folkepension, 2005-niveau



Ved at anvende principperne for opsat pension overtager den fleksible folkepension de samme problemer med hensyn til ikke at være fuldt aktuarisk. Det skyldes, at den lavere pensionsydelse medfører en lavere gennemsnitlig skattebetaling og højere tillægsydelse. Der vil derfor være en økonomisk tilskyndelse til tidlig tilbagetrækning.

Anm.: Beregningen er foretaget på baggrund af folkepensionssatserne i 2005 og dødelighedstavlerne for 2003:2004. I beregningen er antaget fuldt pensionstillæg for både enlige og gifte.

Kilde: Egne beregninger.

7.9 Indikatorer for efterlønsmodtagernes helbredstilstand

Efterlønsordningen var som udgangspunkt tiltænkt nedslidte arbejdstagere, jf. bilag 7.3 for en nærmere beskrivelse af baggrunden for at indføre efterlønsordningen.

En række indikatorer for efterlønsmodtagernes helbredstilstand viser imidlertid, at efterlønsmodtagernes helbred er næsten lige så godt som blandt de, der fortsætter med at arbejde i efterlønsalderen (60-64 år). Derimod er førtidspensionisternes helbredstilstand generelt dårligere. I afsnittet ses på følgende indikatorer for helbredstilstanden: Forbruget af sundhedsydelse, modtagelse af sygedagpenge, langvarig sygdom, selv vurderet helbred og årsager til tilbagetrækning.

Forbruget af sundhedsydelse

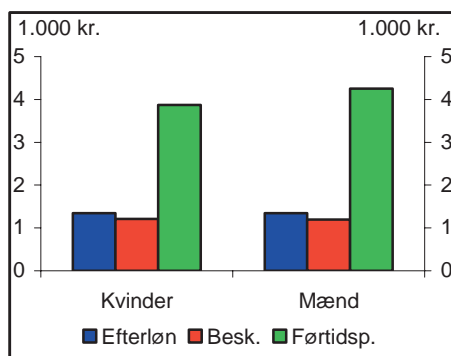
Efterlønsmodtagere har i gennemsnit stort set de samme udgifter til medicin som beskæftigede i efterlønsalderen. Til sammenligning er førtidspensionisternes gennemsnitlige medicinudgifter over 3 gange større end efterlønsmodtagernes, jf. figur 7.34.

Mønsteret gentager sig både med hensyn til det gennemsnitlige antal senge dage på hospital og antallet af konsultationer hos almen læge, jf. figur 7.35 og figur 7.36. Til gengæld er der ikke så stor forskel i de tre gruppers gennemsnitlige brug af speciallæge, om end det stadig er størst for førtidspensionister, jf. figur 7.37.

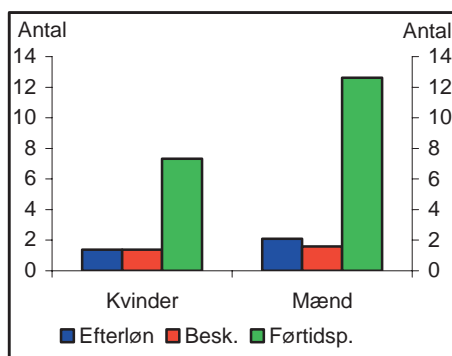
En analyse fra Statens Institut for Folkesundhed²¹ (SIF) bekræfter ligeledes, at efterlønsmodtagernes brug af sundhedsydelse ikke er meget højere end erhvervsaktive i efterlønsalderen, hvorimod førtidspensionister har et noget større forbrug. Dog finder SIF, at andelen af kvindelige efterlønsmodtagere, der har været til praktiserende læge indenfor de seneste tre måneder, er noget højere end for erhvervsaktive kvinder i efterlønsalderen.

²¹ Kjølner m. fl. (2005). Analysen er baseret på SIF's nationale interviewundersøgelse fra 2000 om danskernes sundhed og sygelighed og om forhold af betydning herfor. Interviewundersøgelsen omfatter knap 17.000 personer, heraf 324 erhvervsaktive, 403 efterlønsmodtagere og 243 førtidspensionister i alderen 60-64 år.

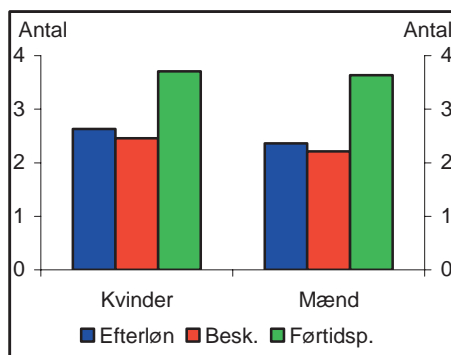
Figur 7.34: Gennemsnitlige udgifter til medicin pr. år



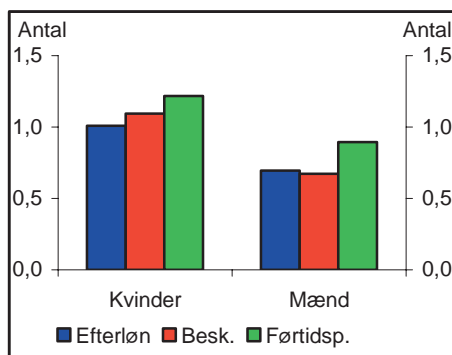
Figur 7.35: Gennemsnitligt antal sengedage på hospital pr. år



Figur 7.36: Gennemsnitligt antal konsultationer hos almen læge pr. år



Figur 7.37: Gennemsnitligt antal konsultationer hos speciallæge pr. år



Anm.: "Besk." vedrører personer i alderen 60-66 år, der var fuldt beskæftigede i 2002. "Førtidsp." vedrører personer i alderen 55-66 år, der fik tilkendt førtidspension i 2002, mens "Efterløn" vedrører personer i alderen 60-66 år, der gik på efterløn i 2002. Udgifter til medicin er opgjort til apotekets indkøbspriser.
Kilde: Egne beregninger på Beskæftigelsesministeriets DREAM-register og 33 pct. stikprøve af befolkningen.

Modtagelse af sygedagpenge og langvarig sygdom

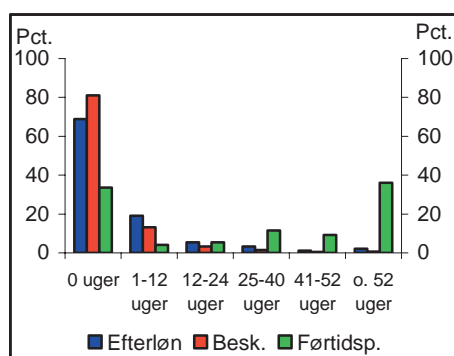
Modtagelse af sygedagpenge i årene umiddelbart inden overgangen til efterløn tyder også på, at efterlønsmodtagernes har næsten lige så godt et helbred, som de der fortsætter på arbejdsmarkedet i efterlønsalderen²². Derimod har flertallet af førtidspensionisterne modtaget sygedagpenge i årene op til overgangen til førtidspension²³. Mønsteret er det samme for både mænd og kvinder, jf. figur 7.38 og figur 7.39.

²² 10 pct. af efterlønsmodtagerne modtager overgangsydelse, umiddelbart inden de overgår til efterløn. Overgangsydelsesmodtagere skal ikke stå til rådighed for et arbejde, hvorfor de også må forventes at modtage overgangsydelse i perioder med sygdom. Det kan betyde, at efterlønsmodtagernes modtagelse af sygedagpenge i årene inden overgangen til efterløn er undervurderet en smule.

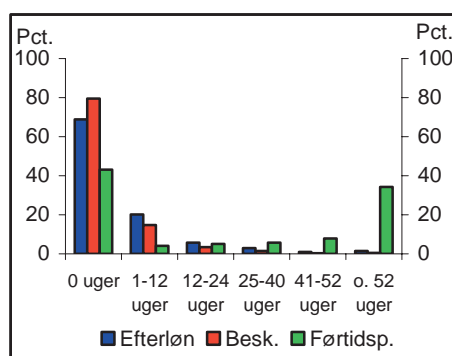
²³ En væsentlig årsag hertil er formentlig, at førtidspensionister generelt har et dårligere helbred end efterlønsmodtagere og beskæftigede i efterlønsalderen, jf. ovenfor. En anden årsag er, at der skal foretages en vurdering af arbejdsevnen (visitationsproces), inden der kan tilkendes pension. Under afklaringsforløbet vil den enkelte typisk modtage andre offentlige ydelser, eksempelvis sygedagpenge. Endvidere indeholder sygedagpengelovgivningen en række muligheder for at få forlænget varigheden af sygedagpenge ud over 1 år. Det gælder blandt andet personer, der har ansøgt om førtidspension og som endnu ikke

Den ovennævnte analyse fra Statens Institut for Folkesundhed viser ligeledes, at en lidt højere andel af efterlønsmodtagere end erhvervsaktive i efterlønsalderen har en længerevarende sygdom (varighed på 6 måneder eller derover). Det gælder både mænd og kvinder. Det er dog kun for kvinder, at forskellen mellem efterlønsmodtagere og erhvervsaktive er statistisk signifikant.

Figur 7.38: Antal uger med sygedagpenge i de tre seneste år inden overgang til efterløn eller førtidspension i 2002, mænd



Figur 7.39: Antal uger med sygedagpenge i de tre seneste år inden overgang til efterløn eller førtidspension i 2002, kvinder



Anm.: "Besk." vedrører personer i alderen 60-66 år, der var fuldt beskæftigede i 2002. "Førtidsp." vedrører personer i alderen 55-66 år, der fik tilkendt førtidspension i 2002. "Efterløn" vedrører personer i alderen 60-66 år, der gik på efterløn i 2002.

Kilde: Egne beregninger på Beskæftigelsesministeriets DREAM-register og 33 pct. stikprøve af befolkningen.

Selvurderet helbred og årsag til at forlade arbejdsmarkedet

Efterlønsmodtagernes egen vurdering af deres helbred og årsager til at forlade arbejdsmarkedet tyder ligeledes på, at flertallet af efterlønsmodtagere har et godt helbred.

Statens Institut for Folkesundhed finder i en interviewundersøgelse fra 2000, at hovedparten af efterlønsmodtagerne vurderer, at deres helbred er godt. Blandt erhvervsaktive i efterlønsalderen er andelen med et godt selvurderet helbred lidt højere end blandt efterlønsmodtagerne, det gælder navnlig kvinder. Derimod er andelen væsentlig lavere blandt førtidspensionister. Til gengæld føler efterlønsmodtagere og førtidspensionister sig mindre stressede end erhvervsaktive i efterlønsalderen, jf. tabel 7.4.

Spørgeskemaundersøgelser foretaget af Socialforskningsinstituttet i 1997 og 2002 viser endvidere, at kun 21 pct. af efterlønsmodtagerne nævner dårligt helbred som en af årsagerne til at forlade arbejdsmarkedet, jf. tabel 7.5. Undersøgelserne viser ligeledes, at der er mange forskellige årsager til at gå på efterløn. Den mest nævnte årsag er således "lysten til selv at bestemme, hvad man skal foretage sig", som 26 pct. nævner. Blandt førtidspensionisterne er det 84 pct., der nævner dårligt helbred som en af år-

har fået afgjort deres sag ved sygedagpengeperiodens udløb, jf. § 22, stk. 1, nr. 5 i Bekendtgørelse af lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel.

sagerne til at forlade arbejdsmarkedet. Andre årsager spiller kun en mindre rolle for førtidspensionisternes afgang fra arbejdsmarkedet.

Tabel 7.4: Helbredsrelateret livskvalitet blandt 60-64-årige. Aldersstandardiseret forekomst i procent

	Mænd			Kvinder		
	Erhvervsaktive	Efterløn	Førtidspension	Erhvervsaktive	Efterløn	Førtidspension
Godt selv-vurderet helbred	83,1	76,2	54,1	92,0	76,8*	40,0
Føler sig aldrig stresset	67,8	89,6*	89,0	61,3	91,2*	73,9
God fysisk mobilitet	91,9	90,6	65,3	88,3	87,0	48,3
Gode kommunikationsfærdigheder	75,7	76,1	78,3	95,0	86,4	74,5
Antal svarpersoner	207	190	107	116	213	137

Anm.: * angiver, at der er statistisk signifikant forskel mellem erhvervsaktive og efterlønsmodtagere på 5 pct. niveau.

Kilde: Kjølner m. fl. (2005).

Socialforskningsinstituttet har endvidere i en spørgeskemaundersøgelse fra 1999 om tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet spurgt til, om tilbagetrækningen er frivillig eller ufrivillig²⁴. Undersøgelsen viser, at det kun er 21 pct. af efterlønsmodtagerne – der efter eget udsagn – har trukket sig ufrivillig tilbage, mens det er 80 pct. af førtidspensionisterne.

Statens Institut for Folkesundhed (SIF) har ligeledes gennemført en undersøgelse af årsagerne til tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet blandt sygeplejersker²⁵. SIF finder blandt andet, at dårligt helbred ikke generelt kan siges at have betydning for sygeplejerskers tilbøjelighed til at gå på efterløn²⁶.

²⁴ Specialudtræk på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen til rapporten: Quaade (2001). Antallet af svarpersoner i specialudtrækket er 134, heraf 91 efterlønsmodtagere og 43 førtidspensionister. Frivillig tilbagetrækning omfatter personer, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet efter eget valg, mens ufrivillig tilbagetrækning omfatter personer, der har været nødt til det.

²⁵ Jf. Friis m. fl. (2005). Analysen er baseret på data fra den danske sygeplejerskekohorte, der omfatter alle danske kvindelige sygeplejersker over 44 år, som er medlem af Dansk Sygeplejeråd. Indsamling af data til kohorten blev startet i 1993 og omfatter blandt andet oplysninger om sygeplejerskernes helbredsforhold og forekomst af sygdomme. Til brug for analysen om årsagerne til tilbagetrækning er oplysningerne fra kohorten blevet koblet med registeroplysninger om sygeplejerskernes tilbagetrækningsadfærd i perioden 1993 til 2002. Studiepopulationen til analysen omfatter 5.538 personer.

²⁶ Af rapportens konklusion fremgår blandt andet følgende:

”På baggrund af undersøgelsens resultater kan vi konkludere, at to ud af tre sygeplejersker i dette studie går på efterløn, og et stort antal af disse vælger at forlade arbejdsmarkedet, allerede når de fylder 60 år. Vi finder ligeledes, at en stor andel af sygeplejersker, der går på efterløn, vurderer deres helbred som godt eller meget godt, hvorfor man ikke generelt kan tale om, at sygeplejersker forlader arbejdsmarkedet, fordi de er nedslidte.”

Det meget brede udsnit af indikatorer for helbredstilstanden blandt efterlønsmodtagere tyder klart på, at efterlønsmodtagernes helbred ikke adskiller sig væsentlig fra de personer, der fortsætter med at arbejde i efterlønsalderen. Det oprindelige formål med at indføre ordningen synes dermed ikke længere at være til stede.

Tabel 7.5: Årsag til tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, pct.

Hvorfor er de holdt op med at arbejde?	Efterløn	Førtidspension
At de har lyst til selv at bestemme, hvad de skal foretage dem	26	4
Dårligt helbred	21	84
At de gerne vil have mere tid til familie og venner	18	3
At de økonomisk har for lidt ud af at fortsætte	13	5
At de blev sagt op	12	5
For ikke at få dårligt helbred	10	2
At jeg ikke trivedes på arbejdspladsen	10	2
Ønske fra ægtefællen (f.eks. ægtefællen selv holdt op)	7	3
Gode fratrædelsesvilkår på arbejdspladsen	7	1
Andre familiemæssige grund (f.eks. sygdom)	6	7
Fast aldersgrænse	5	11
At de følte dem presset af ledelsen	4	2
At de ikke kunne få et lettere arbejde	4	1
For at give plads til unge	3	4
At de følte dem presset af kollegerne	1	1
Andre grunde	21	6

Anm.: Spørgeskemaundersøgelse foretaget i 1997 og 2002. Tabellen vedrører personer født i 1930, 1935 og 1940, som var på efterløn eller førtidspension i 1996 hhv. 2001 ifølge Danmarks Statistik (Den sammenhængende socialstatistik). Bemærk, at det har været muligt at angive mere end en årsag til arbejdsophør, hvorfor andelen summer til mere end 100. Procentgrundlaget er 1551 for efterlønsmodtagere og 658 for førtidspensionister.

Kilde: Specialudtræk fra Socialforskningsinstituttets ældredatabase og egne beregninger.

Forslag 7.3: Udfasning af efterlønsordningen

Som privatperson kan det naturligvis være et betydeligt velfærdsgode at kunne forlade arbejdsmarkedet tidligt og få mere tid til at dyrke andre interesser. Men samfundsmæssigt skaber det store prioriteringsproblemer, når de erhvervsaktive skal finansiere velfærdsordningerne for de, der ikke er på arbejdsmarkedet.

Med det udgiftspres, der følger af den ændrede befolkningssammensætning, vil en fastholdelse af muligheden for subsidieret tidlig tilbagetrækning stille meget store krav til tilpasningen på andre områder.

Hvis vi skal imødekomme fremtidens udfordringer bedst muligt, er det Velfærdskommissionens klare holdning, at andre velfærdsydelser er langt vigtigere end efterlønsordningen. Det gælder eksempelvis et velfungerende uddannelses- og sundhedssystem og bedre integration af indvandrere og flygtninge.

Derfor foreslår Velfærdskommissionen, at efterlønsordningen udfases over en årrække. Konkret foreslås det, at den tidligste efterlønsalder løftes med 4 måneder om året, startende 1. januar 2009.

Det konkrete forslag er nærmere beskrevet i afsnit 7.13.

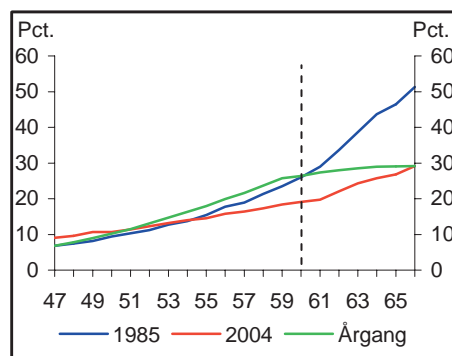
7.10 Efterlønsordningen har påvirket tilgangen til førtidspension

Selvom de ovenstående analyser peger på, at hovedparten af efterlønsmodtagerne har et godt helbred og formentlig ville være i stand til at fortsætte på arbejdsmarkedet i fravær af efterlønsordningen, så er et mindretal af efterlønsmodtagerne det nok ikke på grund af dårligt helbred. Der er således en række indikationer på, at efterlønsordningen kan have medvirket til at reducere tilgangen til førtidspension for personer i eller tæt på efterlønsalderen og dermed andelen af de over 60-årige, der er på førtidspension. Der er derfor grund til at tro, at en udfasning af efterlønsordningen vil øge tilgangen til førtidspension.

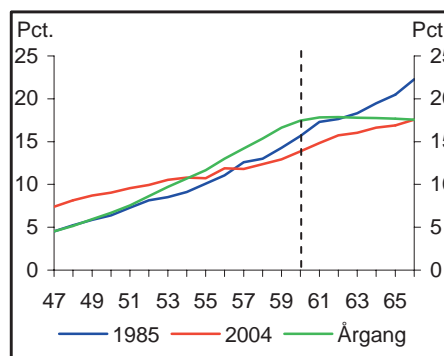
Andel af befolkningen på førtidspension

I løbet af de seneste 20 år er der sket et markant fald i førtidspensionsfrekvensen for personer over 55 år. Det gælder navnlig kvinder. En mulig forklaring er muligheden for efterløn fra det 60. år. Følges en årgang er det således tydeligt, at tendensen til førtidspensionering bøjer af lidt før det 60. år. For årgangen, der var 47 år 1. januar 1985 (de grønne kurver), steg andelen af førtidspensionister fra det 47. til det 60. år med 20 procentenheder for kvinder og 13 procentenheder for mænd. Efter det 60. år var andelen stort set uændret, jf. figur 7.40 og figur 7.41.

Figur 7.40: Førtidspensionsfrekvens på 1-års alderstrin, kvinder



Figur 7.41: Førtidspensionsfrekvens på 1-års alderstrin, mænd



Anm.: Den grønne linje angiver udviklingen i førtidspensionsfrekvensen for de personer, der var 47 år den 1. januar 1985.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tilgang til førtidspension

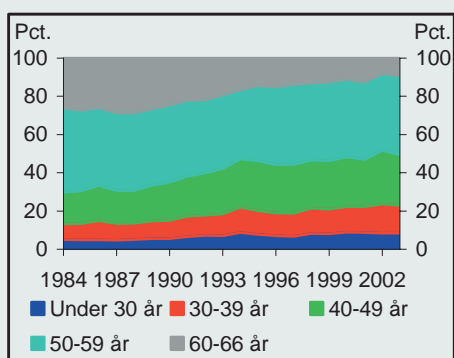
De aldersspecifikke sandsynligheder for førtidspensionering indikerer også, at efterlønsordningen kan have påvirket tilgangen til førtidspension. Både for mænd og kvinder falder sandsynligheden for førtidspensionering ved netop det 60. år og er generelt lavere i 60-års alderen end i slutningen af 50-års alderen, jf. figur 7.43 og figur 7.44.

I de sidste 20 år er der dog også foretaget stramninger i reglerne for tilkendelse af førtidspension, som formentlig har dæmpet tilgangen til førtidspension efter det 60. år. Hertil kommer, at den tidligere førtidspensionsordning indebar en økonomisk tilskyndelse til at få tilkendt pensionen inden det 60. år, jf. boks 7.3. Med den nye førtidspensionsordning, som trådte i kraft 1. januar 2003, er førtidspensionen ikke aldersdifferentieret længere.

Boks 7.3: Alderssammensætnings skift i tilgangen til førtidspension

I løbet af de sidste 20 år er der sket et betydeligt skift i alderssammensætningen blandt nye førtidspensionister. I 1984 var omkring 25 pct. af de, der fik tilkendt førtidspension, i alderen 60-66 år. I 2004 var andelen faldet til under 10 pct., jf. figur 7.42. Skiftet i alderssammensætningen kan skyldes den stigende tilgang til efterlønsordningen, men der kan også være andre forklaringer. For det første blev der i 1988 foretaget en række opstramninger af adgangskriterierne til behovsbestemt førtidspension for aldersgruppen 50-66 år. Det vil sige førtidspension, som

Figur 7.42: Aldersfordelt tilgang til førtidspension, pct.



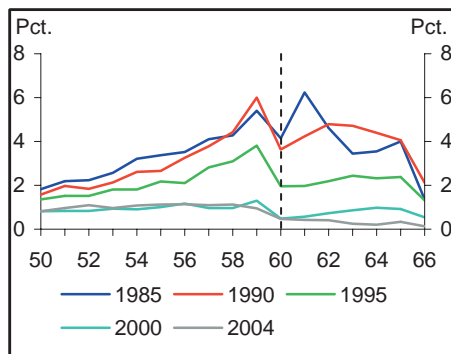
Kilde: Ankestyrelsen

ikke kun var tilkendt af helbreds-mæssige årsager. For det andet indebar den tidligere førtidspensionsordning en lavere ydelse, hvis førtidspensionen blev tilkendt efter det fyldte 60. år. (Forskellen mellem forhøjet almindelig og almindelig førtidspension). Under den gamle ordning, var der således en økonomisk tilskyndelse til at få tilkendt førtidspension inden det 60. år.

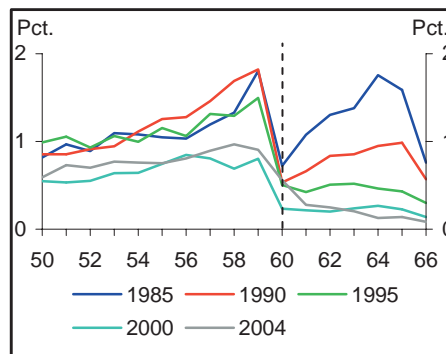
Sandsynligheden for førtidspensionering for 60-årige mænd er kun faldet ganske lidt over de sidste 20 år, mens den er faldet ganske markant for kvinder – fra godt 4 pct. i 1985 til under 1 pct. i 2004. Det kunne tyde på, at efterlønsordningen allerede i 1985 var slået stort set fuldt igennem på 60-årige mænds tilgang til førtidspension, mens det endnu ikke var tilfældet for kvinder. Sidstnævnte hænger formentlig sammen med, at en stadig større andel af kvinderne har optjent ret til efterløn i takt med kvindernes stigende tilknytning til arbejdsmarkedet.

Sammenholdes 60-årige kvinders sandsynlighed for førtidspensionering med sandsynligheden for efterløn i årene 1985 til 2004, kan der da også konstateres en tydelig negativ sammenhæng. I takt med at sandsynligheden for førtidspensionering er faldet, er sandsynligheden for efterløn steget, jf. figur 7.45.

Figur 7.43: Sandsynlighed for førtidspensionering på 1-års alderstrin, kvinder



Figur 7.44: Sandsynlighed for førtidspensionering på 1-års alderstrin, mænd

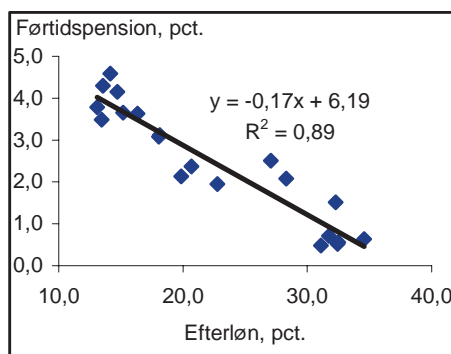


Anm.: Sandsynligheden for førtidspensionering for n -årige er beregnet som tilgangen til førtidspension af n -årige i år t sat i forhold til antallet af $n-1$ -årige eksklusiv antallet af $n-1$ -årige på førtidspension primo år t .

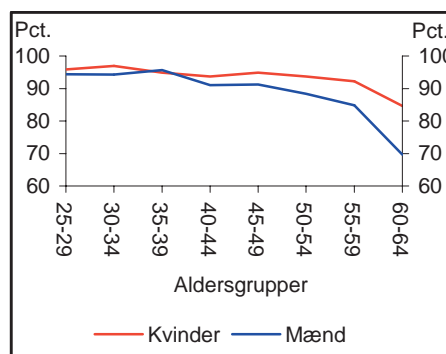
Kilde: Særkørsel fra Ankestyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er også andre forhold, der tyder på, at efterlønsordningen påvirker tilgangen til førtidspension. Andelen af nye førtidspensionister i 2004, som tidligere var lønmodtagere, er således klart lavere, blandt de der fik tilkendt førtidspension i alderen 60-64 år end i alderen 55-59 år, jf. figur 7.46. Sammensætningsskiftet hænger sandsynligvis sammen med, at en større andel af lønmodtagere end selvstændige har optjent ret til efterløn²⁷.

Figur 7.45: Sammenhæng mellem tilgang til førtidspension og tilgang til efterløn for 60-årige kvinder, 1984-2003



Figur 7.46: Andel af nye førtidspensionister i 2004, som tidligere var lønmodtagere



Anm.: Figur 7.46 vedrører kun nye førtidspensionister, som i de 5 år før tilkendelse af førtidspension på et eller andet tidspunkt har været i ordinær beskæftigelse.

Kilde: Særkørsel fra Ankestyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

²⁷ Blandt lønmodtagere i alderen 55-59 år er omkring 90 pct. medlemmer af en a-kasse, mens det kun er omkring 75 pct. af de selvstændige og topledere i samme aldersgruppe.

7.11 Målbretning af ordninger til personer med nedsat arbejds- evne/svigtende helbred

Som tidligere afsnit har vist, er efterlønsmottagernes helbredstilstand næsten lige så god som blandt de, der fortsætter med at arbejde i efterlønsalderen. Samspillet mellem efterløn og førtidspension indikerer dog, at nogle af de personer, der gør brug af efterlønsordningen, sandsynligvis ikke er i stand til at fortsætte på arbejdsmarkedet på grund af dårligt helbred.

Hvis efterlønsordningen indskrænkes eller afskaffes, er det naturligt at rejse det spørgsmål, om der er behov for at indføre målrettede ordninger eller foretage tilpasninger af de eksisterende ordninger for at sikre nedslidte personer i efterlønsalderen en førtidig tilbagetrækningsmulighed.

Dette afsnit diskuterer mulighederne for at indføre målrettede ordninger efter kvalifikationer uden visitation.

Selvom omfanget af nedslidning formentlig til en vis grad afhænger af alder og antallet af år på arbejdsmarkedet, så er det "at være nedslidt" ikke noget, der indtræder på et bestemt alderstrin eller efter et bestemt antal år på arbejdsmarkedet. Nogle personer er allerede nedslidte i en tidlig alder, mens andre er i stand til at arbejde til langt efter den normale pensionsalder.

Nedslidning er formentlig også i et vist omfang erhvervsbetinget, men inden for ethvert erhverv vil der altid være personer, der før den normale pensionsalder ikke længere er i stand til at arbejde. Samtidig skifter årsagerne til nedslidning karakter i takt med udviklingen i arbejdsformer og typer af arbejde.

Med andre ord vil det sandsynligvis være vanskeligt at opstille kriterier, der på tilfredsstillende vis er målrettet gruppen, der bliver nedslidt og oplever svigtende helbred.

Personer med svigtende helbred i 60-års alderen – kan de indkredses?

Det "at være nedslidt" og ikke længere være i stand til at arbejde eller arbejde på fuld kraft kan have mange forskellige årsager. Det kan f.eks. være en dårlig ryg, en hjerte- karsygdom, koncentrationsbesvær som følge af længere tids stresspåvirkning osv. Den grundlæggende årsag må dog i større eller mindre grad være forbundet med, at helbredet er svigtende, såvel fysisk som psykisk.

Hvorvidt helbredet opleves at svigte, er naturligvis forskelligt fra person til person. Der er dog grund til at tro, at personer, der oplever svigtende hel-

bred, har et højere forbrug af sundhedsydelse end personer, som føler sig raske²⁸.

I det følgende ses derfor nærmere på, om det er muligt - ved hjælp af kriterier som uddannelse, branchetilhørsforhold og antal år på arbejdsmarkedet - at målrette en førtidig tilbagetrækningsordning til de, der har et højt forbrug af sundhedsydelse i alderen 60-64 år og som var erhvervsaktive 5 år tidligere.

Udgangspunktet for analysen er de 60-64-årige i 2002, som var på arbejdsmarkedet 5 år tidligere, det vil sige i 1997. Denne gruppe udgjorde 74 pct. af de 60-64-årige i 2002. Personerne deles nu i to undergrupper, de med et højt forbrug af sundhedsydelse og øvriggruppen. Undergruppen med et højt forbrug af sundhedsydelse er udvalgt på baggrund af deres forbrug af følgende fire sundhedsydelse: medicin, hospitalsindlæggelse, kontakt til almen læge og speciallæge. Undergruppen udgør 15 pct. af den samlede gruppe, jf. boks 7.4.

Analysen tyder på, at det – uden visitation – er vanskeligt at målrette en førtidig tilbagetrækningsordning til de, der i starten af 60-års alderen oplever svigtende helbred (har et højt forbrug af sundhedsydelse).

Sammenlignes undergruppen med et højt forbrug af sundhedsydelse med øvriggruppen, er hverken ufaglærte, ansatte i industri og fremstilling eller personer med et langt arbejdsliv bag sig specielt overrepræsenteret i førstnævnte. Eksempelvis udgør ufaglærte stort set den samme andel af undergruppen med et højt forbrug af sundhedsydelse og øvriggruppen. Derimod er andelen, der modtager sygedagpenge, førtidspension eller er i fleksjob noget højere i undergruppen med dårligst helbred end i øvriggruppen, jf. tabel 7.7.

Analyserne understøtter med andre ord, at de eksisterende ordninger – førtidspension, fleksjob og sygedagpenge – er bedre målrettet mod de personer, som i starten af 60-års alderen oplever svigtende helbred, end ordninger, hvor adgangen er baseret på kvalifikationer uden visitation.

²⁸ En interviewundersøgelse fra 2000, foretaget af Statens Institut for Folkesundhed, viser således, at personer i alderen 60-64 år, der vurderer deres helbred som dårligt eller nogenlunde, oftere går til læge, end de der vurderer deres helbred som godt eller virkelig godt i samme aldersgruppe. Det gælder både erhvervsaktive, efterlønsmodtagere og førtidspensionister. Kilde: Særudtræk på baggrund af Kjølner m. fl. (2005).

Boks 7.4: Afgrænsning af gruppe med et højt forbrug af sundhedsydelse

Formålet med analysen er at vurdere, om det er muligt at målrette en førtidig tilbagetrækningsordning til personer med et højt forbrug af sundhedsydelse uden brug af visitation.

Udgangspunktet for analysen er de 60-64-årige i 2002, som 5 år tidligere, det vil sige i 1997, var erhvervsaktive eller selvforsørgende på anden vis. Denne gruppe udgjorde 74 pct. af de 60-64-årige i 2002 og benævnes i det følgende for hovedgruppen. I 2002 var 52 pct. af hovedgruppen stadig erhvervsaktive eller selvforsørgende, mens 48 pct. modtog en indkomsterstøttende ydelse. 5 pct. af gruppen modtog enten på førtidspension, sygedagpenge eller var visiteret til fleksjob, jf. tabel 7.6.

Hovedgruppen opdeles i to undergrupper. *Undergruppen* med et højt forbrug af sundhedsydelse og *øvrigruppen*. Undergruppen med et højt forbrug af sundhedsydelse er afgrænset på baggrund af forbruget af følgende sundhedsydelse i 2002:

- Medicinforbrug (apotekets indkøbspris)
- Antal dage indlagt på hospital
- Antal konsultationer hos almen læge
- Antal konsultationer hos speciallæge

Undergruppen udgør foreningsmængden af de 5 pct. af hovedgruppen, der har det højeste forbrug af hver af de fire sundhedsydelse. Undergruppen udgør 15 pct. af hovedgruppen.

Tabel 7.6: Arbejdsmarkedsstatus for de 60-64-årige i 2002, som var erhvervsaktive eller selvforsørgende i 1997.

	Fordeling, pct.
Stadig erhvervsaktiv eller selvforsørgende	51,7
Førtidspension	3,6
Fleksjob	0,5
Sygedagpenge	1,0
Efterløn	38,6
Anden indkomsterstøttende ydelse	4,6

Tabel 7.7: Målrkning mod personer med et højt forbrug af sundhedsydelse, pct. af undergruppen

	60-64-årige i 2002, som var erhvervsaktive i 1997		
	Undergruppe med højt forbrug af sundhedsydelse	Øvrig gruppen	Forholdstal
Ufaglært	37,9	40,7	0,93
Faglært	38,2	38,5	0,99
Personer med en videregående uddannelse (VU)	23,9	20,7	1,15
Ansæt i industri/fremstilling	4,2	6,4	0,66
Ansæt i undervisnings-/sundhedssektoren	14,2	14,3	1,07
Ufaglært i industri/ fremstilling	1,4	2,2	0,60
Pers. med VU i undervisnings-/sundhedssektoren	7,4	6,9	1,07
Personer med mindst 40 år på arbejdsmarkedet	82,5	82,8	1,00
Efterløn	37,8	38,9	0,97
Førtidspension	7,7	2,9	2,70
Fleksjob	0,5	0,2	2,11
Sygedagpenge	2,9	0,5	5,33

Anm.: Afgrænsningen af personer med mindst 40 år på arbejdsmarkedet er baseret på beregninger på Lovmodellens livsforløbsmodel. Livsforløbene er opbygget på baggrund af lovmodelbefolkningerne i årene 1996-2002. For en nærmere beskrivelse af livsforløbenes opbygning se bilag 4.2. Det bemærkes, at livsforløbene baserer sig på perioden 1996-2002, hvor ledigheden var lav. Det indebærer formentlig, at ancienniteten på arbejdsmarkedet er overvurderet. Metoden indebærer ligeledes, at ancienniteten for kvinder er overvurderet, idet kvinders erhvervsdeltagelse over de sidste 40 år er steget markant.

Kilde: Egne beregninger på 33 pct. stikprøve af befolkningen samt beregninger på Lovmodellens livsforløbsmodel baseret på en 33 stikprøve af befolkningen.

7.12 Betingelserne for førtidspension og fleksjob

Med førtidspension og fleksjob er der allerede i dag offentligt finansierede ordninger, som netop er tiltænkt de personer, der ikke længere kan eller kan bringes til at klare sig på det ordinære arbejdsmarked.

Betingelsen for at kunne få tilkendt førtidspension eller blive visiteret til et fleksjob er, at arbejdsevnen er varigt nedsat. Førtidspension er til personer, hvis arbejdsevne er nedsat i et sådant omfang, at de hverken kan bestride et job på ordinære vilkår eller et fleksjob, mens fleksjob er til de personer, hvis arbejdsevne stadig muliggør delvis selvforsørgelse. Arbejdsgivere, der ansætter personer i fleksjob, modtager således et løntilskud for at kompensere for den nedsatte arbejdsevne. Løntilskuddet kan enten udgøre 1/2 eller 2/3 af den overenskomstmæssige mindsteløn, afhængig af graden af den nedsatte arbejdsevne, jf. boks 7.5 for en nærmere beskrivelse samt kapitel 9.

Boks 7.5: Tilkendelse af førtidspension og visitation til fleksjob

Førtidspension og fleksjob omfatter personer i alderen 18 til 64 år. Både tilkendelse af førtidspension og visitation til et fleksjob forudsætter,

- at arbejdsevnen er varigt nedsat
- at de relevante aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger (fx omplacering på arbejdspladsen) er afprøvet for derved at dokumentere, om pågældende er eller ikke er i stand til at forsørge sig selv på det ordinære arbejdsmarked. Undtaget herfra er tilfælde, hvor det er åbenbart formålsløst at gennemføre de nævnte foranstaltninger forud for visitation (såkaldte glatsager).

Den forebyggende indsats er således helt afgørende, hvor den centrale indsats består i at udvikle evnen til at kunne varetage et arbejde på normale vilkår.

Det er endvidere en betingelse for at få tilkendt førtidspension, at nedsættelsen af arbejdsevnen er af et sådant omfang, at pågældende ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde, herunder beskæftigelse i fleksjob. Der er ikke i lovgivningen angivet præcise grænser for, hvor meget arbejdsevnen skal være nedsat, før der kan tilkendes førtidspension. Den højeste løntilskudssats i fleksjobordningen – på 2/3 af den mindste overenskomst-mæssige timeløn på det aktuelle ansættelsesområde – indikerer dog, at arbejdsevnen skal være nedsat med omkring 2/3.

Tilsvarende er der heller ikke angivet præcise grænser for arbejdsevnenedsættelsen i forhold til fleksjobordningen. Af Vejledning om fleksjob og ledighedsydelse m.v. fremgår dog: ” Ved visitation til fleksjob sker der ikke en vurdering af omfanget af den nedsatte arbejdsevne. Denne vurdering foretages først i forbindelse med ansættelsen i det konkrete fleksjob. Tilskuddet er 1/2 eller 2/3 af lønnen, afhængig af graden af den nedsatte arbejdsevne. Der vil ikke længere kunne etableres fleksjob med et tilskud på 1/3 af lønnen. Det forudsættes dog, at denne personkreds, som efter de tidligere regler kunne få tilbud om fleksjob med 1/3 tilskud, fremover som hovedregel vil kunne ansættes i job på normale vilkår, herunder efter overenskomsternes sociale kapitler, som følge af den intensiverede revalideringsindsats mv.” Det er med andre ord arbejdsmarkedets parter, der har ansvaret for at fastholde personer med mindre begrænsninger i arbejdsevnen på arbejdsmarkedet, herunder gennem anvendelse af overenskomsternes sociale kapitler.

Kilde: Vejledning om førtidspension fra 1. januar 2003 (af 23/10 2002) og Vejledning om fleksjob og ledighedsydelse m.v. (af 13/6 2001).

Forud for tilkendelse af førtidspension eller visitation til fleksjob skal der foreligge en vurdering af arbejdsevnen. Som led i udredningen heraf udarbejdes en såkaldt ressourceprofil, som både indeholder en beskrivelse af helbredet såvel som en række sociale faktorer, jf. boks 7.6. I stort alle sager, hvor der tilkendes førtidspension, bliver der dog lagt vægt på helbreds-vurderingen i afgørelsen, jf. tabel 7.8.

Tabel 7.8: Hvilke elementer i ressourceprofilen har kommunerne og nævnene lagt særlig vægt på ved beskrivelse af arbejdsevnen i sager hvor førtidspension tilkendes, pct.

Elementer i ressourceprofil	Alle	50-66-årige
Helbred	95	96
Arbejdsmarkedserfaring	30	29
Sociale kompetencer	24	22
Uddannelse	22	17
Indlæringsevne	20	16
Omstillingsevne	17	15
Øvrige elementer	8	8

Kilde: Ankestyrelse (2004).

Boks 7.6: Arbejdsevnetoden

Inden der kan tilkendelse førtidspension eller visiteres til fleksjob skal der foretages en vurdering af arbejdsevnen. Ved arbejdsevne forstås evnen til at kunne opfylde de krav, der stilles på arbejdsmarkedet for at kunne udføre forskellige konkret specificerede arbejdsopgaver med henblik på at opnå en indtægt til hel eller delvis selvforsørgelse.

Til at understøtte sagsbehandlingen, og fremme en mere ensartet sagsbehandling af hensyn til borgerens retssikkerhed, er der udviklet en metode til beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne (arbejdsevnetoden).

Det helt overordnede mål med metoden er at hjælpe ledige eller sygemeldte borgere med at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. Arbejdsevnetoden redegør bl.a. for, hvordan sagsbehandleren kan beskrive borgerens ressourcer og eventuelle barrierer i forhold til at kunne udføre et arbejde. Den kommunale sagsbehandler skal, i samarbejde med borgeren, løbende vurdere borgerens ressourcer og barrierer i forhold til, hvilke konkrete arbejdsfunktioner borgeren kan varetage på arbejdsmarkedet.

Beskrivelsen af borgerens ressourcer tager udgangspunkt i en ressourceprofil, som er grundstammen i arbejdsevnetoden. Ressourceprofilen er et redskab, hvormed sagsbehandleren kan beskrive borgerens ressourcer ud fra følgende 12 elementer: Uddannelse, arbejdsmarkedserfaring, interesser, sociale kompetencer, omstillingsevne, indlæringsevne, arbejdsrelevante ønsker, præstationsforventninger, arbejdsidentitet, bolig og økonomi, sociale netværk, helbred. Elementerne omfatter emner i borgerens liv, som alle kan have relevans i forhold til de krav, der stilles på arbejdsmarkedet.

Arbejdsevnetoden skal ifølge lovgivningen anvendes i sager om revalidering, fleksjob og førtidspension. For at fremme en systematisk og integreret brug af arbejdsevnetoden på alle de arbejdsmarkedsrettede områder opfordres kommunerne også til at anvende metoden i sager om kontanthjælp/aktivering og sygedagpenge, hvor borgerens arbejdsevne vurderes at være truet.

Kilde: Vejledning til bekendtgørelse om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne (af 11/11 2002) og www.arbejdsevnetode.dk.

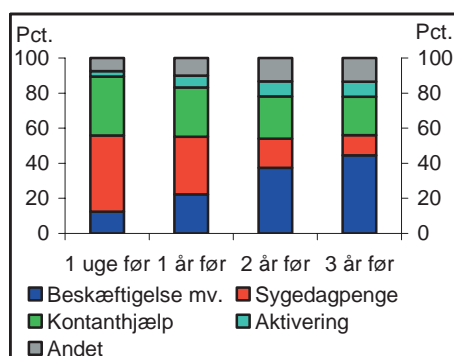
Forsørgelsehistorik inden førtidspension og fleksjob

Selvom de grundlæggende visitationsprincipper til førtidspension og fleksjob umiddelbart forekommer fornuftige, så bør der dog være balance mellem de ressourcer og den tid, der bruges på at afdække og eventuelt forbedre arbejdsevnen, og det antal år den enkelte kan forventes at have tilbage på arbejdsmarkedet. Navnlig for personer, hvor arbejdsevned-sættelsen indtræder få år før pensionsalderen, bør vejen til førtidspension eller fleksjob være forholdsvis kort.

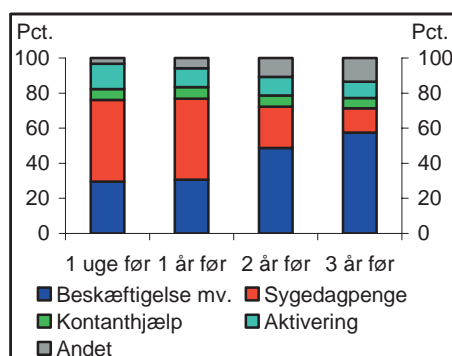
Visitationsprocessen indebærer naturligvis, at der i de fleste tilfælde vil gå en periode fra den enkelte har været i ordinær beskæftigelse eller selvforsørgende på anden vis, til der kan tilkendes førtidspension. Det er derfor ikke overraskende, at hovedparten, der tilkendes førtidspension, ikke er i beskæftigelse, når pensionen tilkendes. Af de, der overgik til førtidspension i 2003, var det kun 12 pct., der ikke modtog en indkomsterstattende ydelse umiddelbart inden overgangen. Knap halvdelen modtog sygedagpenge og knap en tredjedel kontanthjælp. Tre år før overgangen til førtidspension var billedet dog helt anderledes. Her var knap halvdelen i ordinær beskæftigelse eller selvforsørgende på anden vis, mens kun ca. 10 pct. var på sygedagpenge og 15 pct. på kontanthjælp, jf. figur 7.47.

For fleksjobbere er mønsteret noget anderledes. Andelen, der er i ordinær beskæftigelse eller selvforsørgende på anden vis, umiddelbart inden visitation til fleksjob, er omtrent 30 pct., mens knap halvdelen kommer fra sygedagpenge, jf. figur 7.48. Den noget højere andel, der kommer i fleksjob direkte fra selvforsørgelse, skal formentlig ses i sammenhæng med, at fleksjobordningen i høj grad anvendes som led i arbejdspladsfastholdelse, jf. kapitel 9 for en nærmere analyse af og forslag til ændringer i fleksjobordningen.

Figur 7.47: Personer tilkendt førtidspension i 2003 fordelt efter indkomst før tilkendelse



Figur 7.48: Personer visiteret til fleksjob i 2003 fordelt efter indkomst før visitation

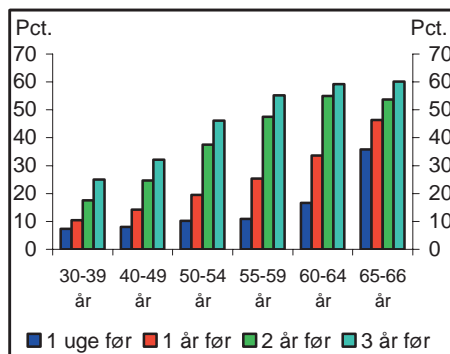


Kilde: Egne beregninger på Beskæftigelsesministeriets DREAM-register

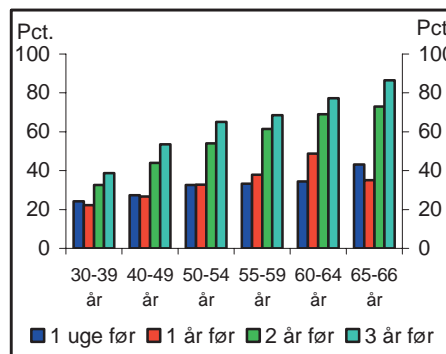
Både for førtidspension og fleksjob gælder det, at jo senere i livet visitationen sker, jo større er andelen, der inden for de seneste to-tre år har været selvforsørgende. For personer over 55 år, der tilkendes førtidspension, er det godt halvdelen, der var selvforsørgende to år før tilkendelsen, jf. figur

7.49. For personer over 55 år, der visiteres til fleksjob, er det over 60 pct., jf. figur 7.50.

Figur 7.49: Andel af personer tilkendt førtidspension i 2003, som tidligere var selvforsørgende



Figur 7.50: Andel af personer visiteret til fleksjob i 2003, som tidligere var selvforsørgende



Kilde: Egne beregninger på Beskæftigelsesministeriets DREAM-register.

Fordelingerne kan også omsættes til, hvor lang tid der i gennemsnit går, fra en person har været selvforsørgende, til der tilkendes førtidspension eller visiteres til fleksjob. Bilag 7.6 indeholder en nærmere analyse heraf. De væsentligste konklusioner fra analysen er følgende:

- Den gennemsnitlige varighed fra selvforsørgelse til førtidspension eller fleksjob er svagt aftagende med alderen. Navnlig for personer, der tilkendes førtidspension eller visiteres til fleksjob efter det 60. år, er forløbene i gennemsnit noget kortere.
- Personer, der er på kontanthjælp, når de tilkendes førtidspension, har i gennemsnit været offentligt forsørget i 5-6 år inden de tilkendes pension. Hovedparten af tiden har de været på kontanthjælp, mens aktivering og revalidering kun udgør ½ år i gennemsnit.
- Personer, der er på sygedagpenge, når de tilkendes førtidspension, har i gennemsnit været offentligt forsørget i 2-2½ år, inden de tilkendes pension. Aktivering og revalidering udgør kun en meget begrænset andel af det gennemsnitlige forløb, mens modtagelse af sygedagpenge udgør 1½-2 år heraf.
- For personer, der visiteres til fleksjob, er den gennemsnitlige periode fra selvforsørgelse til visitation generelt kortere end for førtidspensionister. Det gælder også, når der korrigeres for, at en betydelig del visiteres direkte fra selvforsørgelse.
- Personer, der visiteres til fleksjob fra sygedagpenge, har i gennemsnit været offentligt forsørget i 1½-2 år, hvoraf modtagelsen af sygedagpenge udgør hovedparten af forløbet.

- For personer, der visiteres til fleksjob fra andre ordninger end sygedagpenge, går der i gennemsnit 3-4 år fra selvforsørgelse til visitation. Heraf udgør aktivering og revalidering omkring 1 år.

Det er umiddelbart vanskeligt at vurdere, om den nuværende balance mellem forsørgeshistorik og alder på visitationstidspunktet er rimelig. Af hensyn til, at presset på de varige forsørgelsesordninger ikke bliver for stort, er det vigtigt, at perioden med midlertidig forsørgelse forud for tilkendelse af førtidspension eller visitation til fleksjob ikke er alt for kort - med mindre der er tale om en oplagt sag (en såkaldt glatsag²⁹).

Det er også vigtigt, at den forudgående periode bruges aktivt til at afdække og muligvis forbedre personens arbejdsevne, hvis helbredstilstand mv. tillader det. Generelt tyder analysen på, at den aktive indsats kun udgør en meget begrænset del af den samlede forsørgeshistorik inden overgangen til førtidspension eller fleksjob. Dette til trods for, at der i de senere år er foretaget opstramninger i kravene til den forudgående aktive indsats, jf. blandt andet socialreformen fra 1998. Det er således også Ankestyrelsens vurdering, at andelen af førtidspensionssager, hvor der ikke iværksættes en arbejdsmarkedsrettet indsats, er for høj³⁰.

Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at sygedagpengemodtagere, der tilkendes førtidspension eller visiteres til fleksjob, i gennemsnit modtager sygedagpenge i langt mere end 1 år, dvs. væsentlig længere end den normale varighedsgrænse. Det kan være udtryk for en grundig visitering, men skal formentlig også ses i sammenhæng med de mange forlængelsesmuligheder i sygedagpengeloven.

Begrænsning af brugen af fleksjob tæt på pensionsalderen

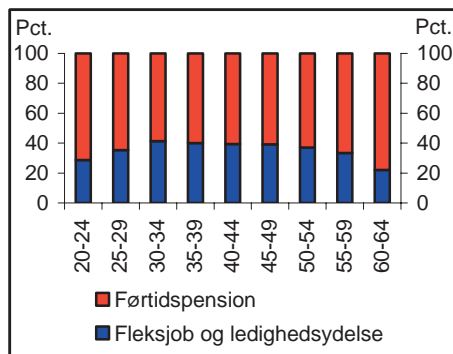
For personer, der nærmer sig pensionsalderen, synes det mindre oplagt at blive visiteret til fleksjob. For det første må det forventes, at påbegyndelse af et fleksjob – som ethvert andet job – er forbundet med en vis indkørringsperiode, hvis ikke fleksjobbet er led i en arbejdspladsfastholdelse. For det andet kan det være vanskeligt at finde fleksjob til personer, der nærmer sig pensionsalderen, jævnfør den høje ledighed på det ordinære arbejdsmarked, for personer der nærmere sig efterlønsalderen.

Den nuværende visitationspraksis tyder på, at kommunerne allerede er opmærksomme på problemstillingen. For aldersgrupperne under 60 år udgør tilgangen til fleksjob omkring 40 pct. af den samlede tilgang til førtidspension og fleksjob, mens det kun er godt 20 pct. for de 60-64-årige, jf. figur 7.51.

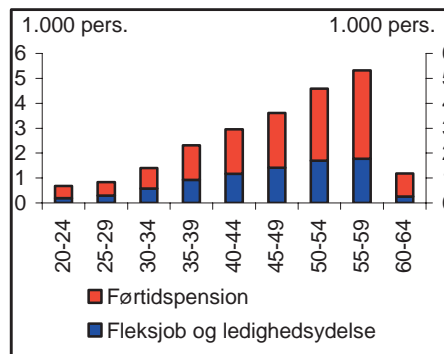
²⁹ Det vil sige sager, hvor det vurderes at være åbenlyst formålsløst at igangsætte aktive-
rende foranstaltninger

³⁰ Ankestyrelsen vurderer, at omkring 20 pct. af samtlige sager er såkaldte glatsager. Andelen af samtlige sager, hvor der ikke igangsættes en arbejdsmarkedsrettet ligger imidlertid på 38 pct. Kilde: Ankestyrelsen (2005).

Figur 7.51: Fordeling af tilgang til førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse, 2004



Figur 7.52: Tilgang til førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse, 2004



Kilde: Ankestyrelsen og egne beregninger på Beskæftigelsesministeriets DREAM-register.

I 2004 var det dog kun omkring 1.200 personer, der fik tilkendt førtidspension eller blev visiteret til fleksjob i alderen 60-64 år, jf. figur 7.52. En afvikling eller indskrænkning af efterlønsordningen vil imidlertid indebære, at den potentielle modtagerkreds af fleksjob og førtidspension for personer over 60 år bliver noget større end i dag og dermed også problemets omfang.

En mulig løsning kunne være, at personer, som ellers under normale omstændigheder vil kunne varetage et fleksjob, får muligheden for at gå på førtidspension, hvis de visiteres til fleksjobordningen mindre end 1 år før den normale pensionsalder.

Løsningsmuligheden har dog også en række ulemper. For det første kan det tænkes, at visitationsprocessen trækker ud for personer, der nærmer sig pensionsalderen. For det andet kan det ikke udelukkes, at der vil komme et pres for at tilbyde *alle* fleksjobbere muligheden for at gå 1 år tidligere på pension. En generel rådighedsfritagelse vil imidlertid betyde en de facto lavere pensionsalder og dermed et pres for at sænke aldersgrænsen yderligere, hvis udgangspunktet er, at det ikke giver mening at visitere tæt på pensionsalderen.

Under alle omstændigheder, så vil der være god grund til at følge udviklingen i fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension, hvis efterlønsordningen afvikles eller indskrænkes.

7.13 Forslag på tilbagetrækningsområdet

Kommissionens to hovedforslag på tilbagetrækningsområdet er følgende:

- Levetidsindeksering af folkepensionsalderen. Konkret foreslås det, at folkepensionsalderen løftes med 1 måned om året, startende 1. oktober 2013. Der foretages jævnlige vurderinger af, om indekseringsniveauet er passende i forhold til levetidsudviklingen.

- En gradvis udfasning af efterlønsordningen. Konkret foreslås det, at den tidligste efterlønsalder løftes med 4 måneder om året, startende 1. januar 2009, samt at tilgangen til ordningen lukkes, når den maksimale efterlønsperiode er ét år. I tilknytning hertil foreslås det, at indbetalingen af efterlønsbidrag stopper 1. januar 2009. Personer, som allerede har indbetalt til efterlønsordningen, men som fylder 60 år efter 31. august 2028, kan få indbetalingerne indsat på en pensionsordning.

De to forslag betyder tilsammen, at tilgangen til efterlønsordningen stopper 1. september 2028. De sidste, der får mulighed for at gå på efterløn, er personer født 30. april 1963. Det vil sige personer, der i dag er 42 år. Endvidere indebærer forslaget, at folkepensionsalderen er tilbage på 67 år i 2036, jf. tabel 7.9.

Det forskudte starttidspunkt for udfasning af efterlønnen og levetidsindeksering af folkepensionsalderen indebærer, at den maksimale periode på efterløn ikke kommer til at overstige de nuværende 5 år.

Det bemærkes endvidere, at de præcise ændringer af aldersgrænserne afhænger af, om de opgøres pr. år eller pr. årgang, jf. boks 7.7.

Boks 7.7: Indekseringsniveau

Forslaget om levetidsindeksering af folkepensionsalderen indebærer, at folkepensionsalderen løftes med 1 måned om året - 1. oktober hvert år - jf. tabel 7.9. Opgjort pr. årgang svarer det til, at folkepensionsalderen løftes med knap 1,1 måned. En person, som er 50 år i dag, kan ifølge forslaget gå på folkepension, når vedkommende er 65 år og 8 måneder, mens en person, som er 39 år i dag, kan gå på folkepension, når vedkommende er 66 år og 8 måneder. Det svarer til, at folkepensionsalderen løftes med 1 år over 11 årgange eller knap 1,1 måned pr. årgang.

Tilsvarende betragtninger kan gøres i forhold til udfasningen af efterlønsordningen. Idet ændringen i folkepensionsalderen og efterlønsalderen påvirker de samme datointervaller (se første kolonne i tabel 7.9), løftes efterlønsalder ikke en gang om året, men hver 15. måned (se tredje kolonne i tabel 7.9). Det betyder i princippet, at efterlønsalderen kun løftes med 3,2 måned pr. år. Opgjort i forhold til årgange er der imidlertid tale om knap 4,4 måned pr. årgang.

Tabel 7.9: Efterløns- og folkepensionsalder ifølge Velfærdskommissionens forslag

Fødselsdato	Alder, 1. jan 2006	Tidligst på efterløn	Tidligste efterlønsalder	Folkepensionsalder	Antal måneder på efterløn	Tidligst på folkepension
Født før 1. september 1948	57+	-	60	65	60	-
1. september 1948 - 31. juli 1949	56-57	1. jan 2009 - 30. nov. 2009	60+4/12	65+1/12	57	1. okt. 2013 - 31. aug. 2014
1. august 1949 - 30. juni 1950	55-56	1. april 2010 - 28. feb. 2011	60+8/12	65+2/12	54	1. okt. 2014 - 31. aug. 2015
1. juli 1950 - 31. maj 1951	54-55	1. juli 2011 - 31. maj 2012	61	65+3/12	51	1. okt. 2015 - 31. aug. 2016
1. juni 1951 - 30. april 1952	53-54	1. okt. 2012 - 31. aug. 2013	61+4/12	65+4/12	48	1. okt. 2016 - 31. aug. 2017
1. maj 1952 - 31. marts 1953	52-53	1. jan. 2014 - 30. nov. 2014	61+8/12	65+5/12	45	1. okt. 2017 - 31. aug. 2018
1. april 1953 - 28. februar 1954	51-52	1. april. 2015 - 28. feb. 2016	62	65+6/12	42	1. okt. 2018 - 31. aug. 2019
1. marts 1954 - 31. januar 1955	50-51	1. juli 2016-31. maj 2017	62+4/12	65+7/12	39	1. okt. 2019 - 31. aug. 2020
1. februar 1955 - 31. december 1955	50	1. okt. 2017-31. aug. 2018	62+8/12	65+8/12	36	1. okt. 2020 - 31. aug. 2021
1. januar 1956 - 30. november 1956	49-50	1. jan. 2019- 30. nov. 2019	63	65+9/12	33	1. okt. 2021 - 31. aug. 2022
1. december 1956 - 31. oktober 1957	48-49	1. april 2020- 28. feb. 2021	63+4/12	65+10/12	30	1. okt. 2022 - 31. aug. 2023
1. november 1957 - 30. september 1958	47-48	1. juli 2021- 31. maj 2022	63+8/12	65+11/12	27	1. okt. 2023 - 31. aug. 2024
1. oktober 1958 - 31. august 1959	46-47	1. okt. 2022 - 31. aug. 2023	64	66	24	1. okt. 2024 - 31. aug. 2025
1. september 1959 - 31. juli 1960	45-46	1. jan. 2024-30. nov. 2024	64+4/12	66+1/12	21	1. okt. 2025 - 31. aug. 2026
1. august 1960 - 30. juni 1961	44-45	1. april 2025- 28. feb. 2026	64+8/12	66+2/12	18	1. okt. 2026 - 31. aug. 2027
1. juli 1961 - 31. maj 1962	43-44	1. juli 2026 - 31. maj 2027	65	66+3/12	15	1. okt. 2027 - 31. aug. 2028
1. juni 1962 - 30. april 1963	42-43	1. okt. 2027 - 31. aug. 2028	65+4/12	66+4/12	12	1. okt. 2028 - 31. aug. 2029
1. maj 1963 - 31. marts 1964	41-42	-	-	66+5/12	-	1. okt. 2029 - 31. aug. 2030
1. april 1964 - 28. februar 1965	40-41	-	-	66+6/12	-	1. okt. 2030 - 31. aug. 2031
1. marts 1965 - 31. januar 1966	39-40	-	-	66+7/12	-	1. okt. 2031 - 31. aug. 2032
1. februar 1966 - 31. december 1966	39	-	-	66+8/12	-	1. okt. 2032 - 31. aug. 2033
1. januar 1967 - 31. november 1967	38-39	-	-	66+9/12	-	1. okt. 2033 - 31. aug. 2034
1. december 1967 - 31. oktober 1968	37-38	-	-	66+10/12	-	1. okt. 2034 - 31. aug. 2035
1. november 1968 - 30. september 1969	36-37	-	-	66+11/12	-	1. okt. 2035 - 31. aug. 2036
1. oktober 1969 - 31. august 1970	35-36	-	-	67	-	1. okt. 2036 - 31. aug. 2037
1. september 1970 - 31. juli 1971	34-35	-	-	67+1/12	-	1. okt. 2037 - 31. aug. 2038
1. august 1971- 30. juni 1972	33-34	-	-	67+2/12	-	1. okt. 2038 - 31. aug. 2039
1. juli 1972 - 31. maj 1973	32-33	-	-	67+3/12	-	1. okt. 2039 - 31. aug. 2040
1. juni 1973 - 30. april 1974	31-32	-	-	67+4/12	-	1. okt. 2040 - 31. aug. 2041
1. maj 1974 - 31. marts 1975	30-31	-	-	67+5/12	-	1. okt. 2041 - 31. aug. 2042
1. april 1975 - 28. februar 1976	29-30	-	-	67+6/12	-	1. okt. 2042 - 31. aug. 2043
1. marts 1976 - 31. januar 1977	28-29	-	-	67+7/12	-	1. okt. 2043 - 31. aug. 2044
1. februar 1977 - 31. december 1977	28	-	-	67+8/12	-	1. okt. 2044 - 31. aug. 2045
1. januar 1978 - 30. november 1978	27-28	-	-	67+9/12	-	1. okt. 2045 - 31. aug. 2046
1. december 1978 - 31. oktober 1979	26-27	-	-	67+10/12	-	1. okt. 2046 - 31. aug. 2047
1. november 1979 - 30. september 1980	25-26	-	-	67+11/12	-	1. okt. 2047 - 31. aug. 2048
1. oktober 1980 - 31. august 1981	24-25	-	-	68	-	1. okt. 2048 - 31. aug. 2049

Forslag 7.1: Levetidsindeksering af folkepensionsalderen

Forslaget om levetidsindeksering af folkepensionsalderen indebærer en årlig justering af pensionsalderen, der er varslet i meget god tid.

Troværdigheden omkring levetidsindeksering øges klart, når justeringerne foretages hyppigt. Går der for lang tid mellem justeringerne, kan det være fristende at slå mekanismen fra – ikke mindst fordi justeringerne skal være tilsvarende større. Hyppige justeringer sikrer også, at personer, som aldersmæssigt ligger tæt, har nogenlunde den samme pensionsalder.

Udviklingen i middellevetiden svinger kraftigt over tid. Det er udviklingen i de seneste 100 år et tydeligt bevis på. I perioder stiger levetiden stærkt, mens den i andre perioder stort set ikke rykker sig. Der vil derfor være behov for en jævnlig revurdering af indekseringsniveauet. Det er ikke tanken, at indekseringsniveauet præcist skal afstemmes med udviklingen i levetiden år efter år. Det vil være utroværdigt og skabe usikkerhed for den enkelte. Der er snarere tale om, at indekseringen skal indrettes efter den generelle tendens over en længere periode, f.eks. 10-15 år.

Det vil derfor være nødvendigt med nogle retningslinier for, hvordan og hvor hyppigt indekseringsniveauet skal revurderes, som på den ene side sikrer, at der skabes sikkerhed om pensionsalderen for den enkelte, herunder at den er varslet i god tid, og på den anden side sikrer, at udviklingen i pensionsalderen følger med den generelle tendens i levetidsudviklingen set over en længere periode.

Udformningen af sådanne retningslinier vil dog afhænge af den konkrete indekseringsregel og -metode, hvorfor Velfærdskommissionen ikke har fundet det formålstjenligt at pege på et bestemt sæt af retningslinier.

Forslag 7.2: Levetidsindeksering af aldersgrænsen for, hvornår arbejdsmarkedspensioner, private pensioner mv. kan komme til udbetaling uden særbeskatning

Arbejdsmarkedspensioner, private pensioner mv., der kommer til udbetaling før det 60. år, beskattes i dag med 60 pct. (jf. Pensionsbeskatningsloven)³¹. For at understøtte den mekanisme, der indbygges i det offentlige pensionssystem, foreslås det, at den tidligste alder, for hvornår udbetaling af arbejdsmarkedspensioner, private pension mv. kan komme til udbetaling uden særbeskatning, følger indekseringsreglen for folkepensionsalderen. Afstanden mellem de to aldersgrænser fastholdes således på 5 år.

³¹ Ligningsrådet kan dog give dispensation herfor.

Forslag 7.3: Udfasning af efterlønsordningen

Forslaget til en udfasning af efterlønnen må betegnes som forholdsvis moderat. Ordningen udfases over en 20-årig periode. Flere hensyn taler for en gradvis udfasning frem for et brat stop af tilgangen inden for få år.

For det første er der sandsynligvis mange personer i 50-års alderen, som dels har en forventning om at skulle på efterløn, dels har tilpasset deres økonomiske situation mv. med henblik herpå. Med den foreslåede model vil en person, som i dag er 50 år, kunne komme på efterløn i op til 3 år. Endvidere vil personer, der aldersmæssigt ligger tæt, få nogenlunde de samme tilbagetrækningsmuligheder. Det vil ikke være tilfældet, hvis tilgangen til ordningen stoppes brat.

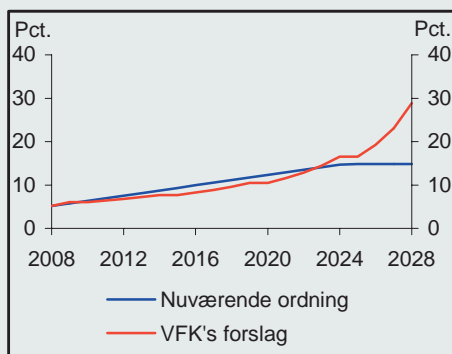
For det andet vil en gradvis udfasning gøre tilpasningen på arbejdsmarkedet nemmere. Med en gradvis afvikling sikres det, at tilbagetrækningsmønsteret kun ændrer sig langsomt og dermed også den tilpasning, der vil ske ude på den enkelte arbejdsplads og i samfundsøkonomien som helhed.

For det tredje varer det stadig en del år før arbejdsmarkedspensionerne er fuldt udbygget. I dag er det kun de færreste, der har mulighed for at trække sig tilbage for egne midler. Med en gradvis udfasning sikres en mere blid overgang fra skattefinansieret tilbagetrækning til tilbagetrækning for egne midler, herunder at de, der måtte ønske at trække sig tilbage for egne midler før pensionsalderen, får god tid til at spare op.

Forslaget om at stoppe betalingen af efterlønsbidrag fra 1. januar 2009 har til hensigt at undgå, at egenbetalingsandelen stiger markant i løbet af få år, og at ordningen dermed reelt lukker sig selv hurtigt. Et stop for betaling af efterlønsbidrag fra 1. januar 2009 betyder faktisk, at egenbetalingsandelen (før skat) vil være stort set den samme som under den nuværende ordning frem til 2023. Herefter stiger den noget hurtigere. Men selv for de sidste, der får mulighed for at gå på efterløn i 2028, vil efterlønnen stadig udgøre mere end 3 gange de indbetalte efterlønsbidrag, jf. boks 7.8.

Boks 7.8: Efterlønsbidrag

Med efterlønsreformen i 1999 blev der indført et efterlønsbidrag, jf. bilag 7.2. Retten til efterløn er betinget af, at der indbetales efterlønsbidrag i 25 ud af 30 år. Betalingen indføres dog gradvist, således at de første, der har indbetalt i 25 år, tidligst går på efterløn i 2024. Det årlige efterlønsbidrag udgør 7 gange den maksimale daglige dagpengesats, svarende til 4.584 kr. om året eller 114.600 kr. over 25 år (2005-niveau). En person, som går på efterløn som 60-årig, vil maksimalt kunne modtage 773.500 kr. i efterløn over 5 år (2005-niveau). Når efterlønsbidraget er fuldt indført, vil egenbetalingsandelen (før skat) derfor svare til knap 15 pct., jf. figur 7.53. Som et element i Velfærdskommissionens forslag om udfasning

Figur 7.53: Egenbetalingsandel før skat

Anm.: Egenbetalingsandelen er beregnet for en person, der går på efterløn 1. januar. Under den nuværende ordning er egenbetalingsandelen beregnet for en person, der går på efterløn som 60-årig, mens egenbetalingsandelen under VFK's forslag er beregnet for en person, der går på efterløn ved den tidligste efterlønsalder, jf. tabel 7.9. I beregningen er anvendt dagpengesatserne i 2005. Det er endvidere antaget, at personen ikke har en pensionsopsparing, der giver anledning til modregning i efterlønnen. Kilde: Egne beregninger.

af efterlønnen indgår et stop for betaling af efterlønsbidrag fra 1. januar 2009. På det tidspunkt vil antallet år med indbetaling af efterlønsbidrag maksimalt kunne udgøre knap 10 år – fra 1. april 1999 til 1. januar 2009. Da udfasningen indebærer en gradvis afkortning af den maksimale efterlønsperiode, vil egenbetalingsandelen stige gradvist. Den gradvise stigning følger stort set profilen under den nuværende ordning frem til 2023. Herefter stiger egenbetalingsandelen noget hurtigere. For de sidste, der får mulighed for at gå på efterløn i 2028, vil egenbetalingsandelen (før skat) dog stadig være under 30 pct. Eller sagt på en anden måde: efterlønnen vil stadig udgøre mere end 3 gange de indbetalte bidrag.

Det bemærkes, at der i udfasningsperioden vil være behov for at tage stilling til en række elementer i den nuværende indretning af efterlønsordningen. Mange elementer afhænger nemlig af, om overgangen til efterløn sker før eller efter det 62. år. Det gælder blandt andet ydelsesstrukturen, pensionsmodregningsreglerne og muligheden for at optjene en skattefri præmie.

Forslag 7.4: Udfasning af fleksydelsesordningen

Fleksydelse er en efterlønsnærende ordning, for personer der er visiteret til fleksjob. Baggrunden for at indføre ordningen var blandt andet at sikre fleksjobberne de samme tilbagetrækningsmuligheder som personer på det ordinære arbejdsmarked, herunder fordi en del fleksjobbere på et tidspunkt har været på det ordinære arbejdsmarked og haft en berettiget forventning om at skulle på efterløn. Hvis efterlønsordningen udfases, ser Velfærdskommissionen ingen grund til at bevare fleksydelsesordningen.

Det foreslås, at fleksydelsesordningen udfases efter de samme principper som efterlønsordningen.

Forslag 7.5: Stop for tilgang til delpension

Delpension er en ordning, der giver lønmodtagere og selvstændige mulighed for delvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, hvor pensionen kompenseres for den nedsatte arbejdstid. Adgangen til ordningen forudsætter ikke, at arbejdsevnen er nedsat. Interessen for ordningen har været for-

holdsvis beskeden, hvilket formentlig skal ses i sammenhæng med efterlønsordningens eksistens. I dag er der kun omkring 1.200 delpensionister.

Fleksible tilbagetrækningsmuligheder for ældre er vigtigt og navnlig i fremtiden, hvor de ældre kommer til at udgøre en stadig større del af befolkningen. Velfærdskommissionen ser imidlertid ingen grund til at bevare delpensionsordningen, fordi den ikke er målrettet personer med nedsat arbejdsevne.

Det foreslås, at tilgangen til delpensionsordningen stoppes 1. januar 2009.

Mulighederne for fleksibel tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet før den normale pensionsalder – for personer der er raske og rørige - er efter Kommissionens opfattelse et anliggende for arbejdsmarkedets parter. En mulighed er blandt andet at tilbyde mere fleksible udbetalingsformer af arbejdsmarkedspensioner mv., således at de kan kombineres med en gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

7.14 De forventede virkninger af de to hovedforslag

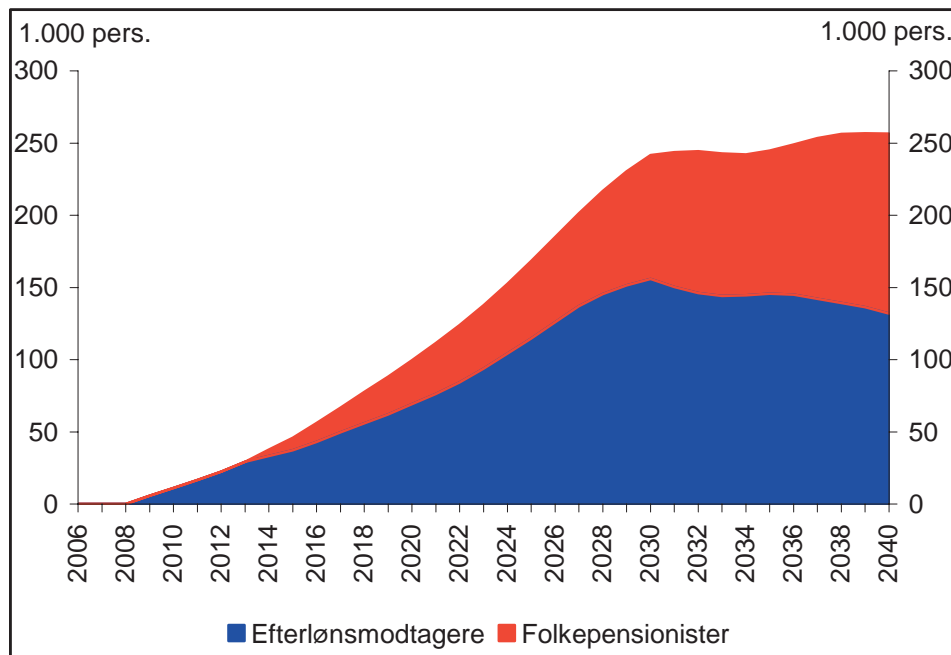
I dette afsnit beskrives de forventede virkninger af de to hovedforslag på tilbagetrækningsområdet - dvs. den gradvise udfasning af efterlønsordningen og levetidsindeksering af folkepensionsalderen. Beskrivelsen er hovedsagligt koncentreret om forslagernes forventede virkning på arbejdsstyrke, beskæftigelse og trækket på andre overførselsordninger, jf. bilag 7.4 for en beskrivelse af de konkrete beregningsforudsætninger.

De to hovedforslag indebærer en gradvis reduktion i antallet af efterlønsmodtagere og folkepensionister. I 2030, hvor efterlønsordningen er fuldt udfaset og folkepensionsalderen løftet med ca. 1½ år, skønnes antallet af efterlønsmodtagere og folkepensionister at være reduceret med godt 240.000 personer tilsammen i forhold til grundforløbet, jf. figur 7.54.

Det centrale spørgsmål i forbindelse med de to forslag er naturligvis, hvorvidt kan forventes at bidrage væsentligt til arbejdsstyrke og beskæftigelse.

Såvel danske som udenlandske erfaringer tyder på, at indskrænkninger i tilbagetrækningsordninger øger arbejdsstyrke og beskæftigelse. Eksempelvis har der i Danmark været et tæt tidsmæssigt sammenfald mellem afviklingen af overgangsydelsen – som påbegyndte i 1996 – og en markant stigning i beskæftigelsesfrekvenserne for personer i alderen 55-59 år, jf. figur 7.55. Et andet eksempel gælder New Zealand, hvor beskæftigelsen for de 60-64-årige steg kraftigt i løbet af 1990'erne, hvilket netop var sammenfaldende med et løft i pensionsalderen fra 60 til 65 år jf. Velfærdskommissionen (2005).

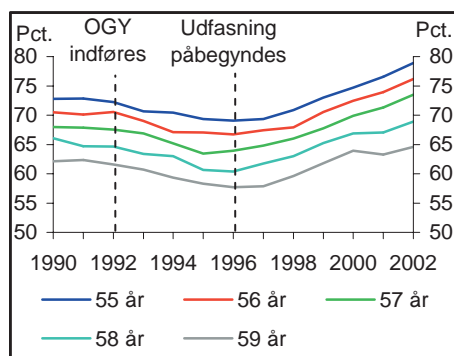
Figur 7.54: Reduktion i antallet af efterlønsmodtagere og folkepensionister som følge Velfærdskommissionens forslag. Forskel til grundforløb



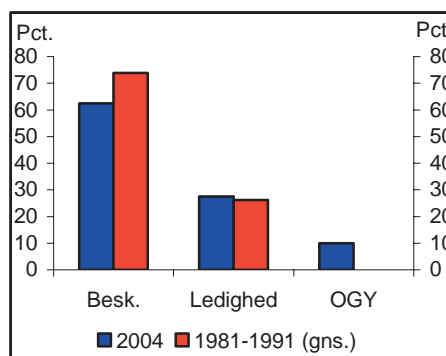
Anm.: Reduktionen i antallet af efterlønsmodtagere omfatter tillige et mindre antal modtagere af fleksydelse, som også foreslås udfaset, jf. afsnit 7.13.
Kilde: Egne beregninger.

Samtidig er det værd at hæfte sig ved, at knap 2/3 af efterlønsmodtagerne faktisk er i beskæftigelse, umiddelbart inden de går på efterløn. Og efter 2006 - når overgangsydelsen er udfaset – er der grund til at tro, at andelen vil stige. Dels har udfasningen af overgangsydelsen, som nævnt, været sammenfaldende med en betydelig stigning i beskæftigelsen blandt de 55-59-årige. Dels var andelen ca. 10 procentenheder højere, inden overgangsydelsen blev indført, jf. figur 7.56.

Figur 7.55: Udvikling i beskæftigelsesfrekvenser for 55-59-årige i forbindelse med indførelse og udfasning af overgangsydelse



Figur 7.56: Efterlønsmodtagernes arbejdsmarkedstilknytning umiddelbart inden de går på efterløn



Kilde: Danmarks Statistik, Arbejdsdirektoratet og egne beregninger.

Flere førtidspensionister, sygedagpengemodtagere og ledige

En forøgelse af aldersgrænserne i de offentlige tilbagetrækningsordninger kan dog ikke forventes at få fuldt gennemslag på arbejdsstyrke og beskæftigelse. Blandt andet er omfanget af helbredsbetaget tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet stigende med alderen. Der må derfor påregnes et stigende antal førtidspensionister, hvis efterlønnen udfases og folkepensionsalderen sættes op.

En række analyser tyder på, at omkring 20 pct. af efterlønsmodtagerne i dag har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet på grund af dårligt helbred. I beregningerne af tilbagetrækningsforslagene er det således antaget, at 20 pct. af efterlønsmodtagerne i stedet vil være på førtidspension³², hvis efterlønsordningen udfases. Se bilag 7.5 for en uddybning af den anvendte antagelse om substitution mellem førtidspension og efterløn.

Antagelsen medfører en væsentlig stigning i førtidspensionsfrekvensen. Hvor der i 2003 var ca. 20 pct. på førtidspension af de 64-årige, så vil det være godt 30 pct. i 2030 givet de anvendte beregningsforudsætninger, jf. figur 7.57a. Efter det 64. år antages førtidspensionsfrekvensen i gennemsnit at stige med godt 2½ pct. enheder pr. alderstrin, i takt med at folkepensionsalderen sættes op.

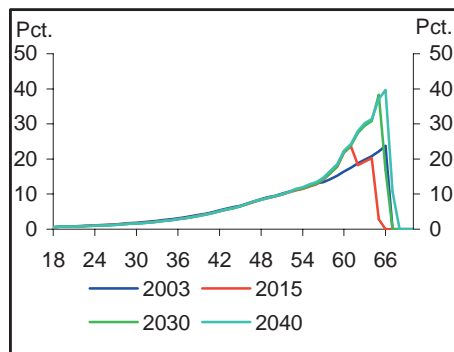
Der er også grund til at tro, at førtidspensionsfrekvensen i årene umiddelbart inden det 60. år vil stige. I dag ses en afbøjning i tilgangen til førtidspension i slutningen af 50-års alderen, jf. bilag 7.5. Det kan skyldes eksistensen af efterlønsordningen. Personer, som i slutningen af 50-års alderen oplever svigtende helbred eller nedsat arbejdsevne af andre årsager, vil nok i mange tilfælde vente på, at de kan få efterløn frem for at skulle igennem en sag om førtidspension. Derfor vil en afvikling af efterlønsordningen formentlig også øge andelen på førtidspension før 60-års alderen.

Der er endvidere grund til at forvente en stigning i antallet af sygedagpengemodtagere. Dels vil en udvidelse af arbejdsstyrken i sig selv bidrage til at øge antallet af sygedagpengemodtagere, dels er der en tendens til, at sygedagfrekvensen (her antallet af sygedagpengemodtagere opgjort i forhold til antallet af personer i arbejdsstyrken) stiger med alderen. Derudover viser analyserne i afsnit 7.12, at en betydelig del af førtidspensionisterne overgår fra sygedagpenge. Derimod er det få, som går på efterløn eller folkepension fra sygedagpenge. Antagelsen om et stigende antal førtidspensionister må derfor også antages at påvirke antallet af sygedagpengemodtagere. Beregningsforudsætningerne i forhold til sygedagpenge indebærer, at sygedagpengefrekvensen gradvist stiger med alderen, i takt med at efterlønnen udfases og folkepensionsalderen sættes op, jf. figur 7.57b.

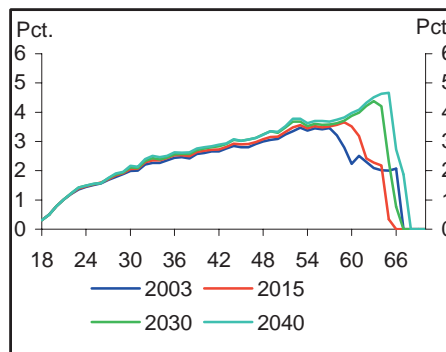
³² En del af de 20 pct. vil formentlig blive visiteret til fleksjob/ledighedsydelse i stedet for førtidspension. I beregningerne er der ikke taget eksplicit stilling til en yderligere opdeling, idet opdelingen ikke har væsentlig indvirkning på de offentlige finanser.

Figur 7.57: Beregningsforudsætningernes betydning for diverse aldersspecifikke frekvenser

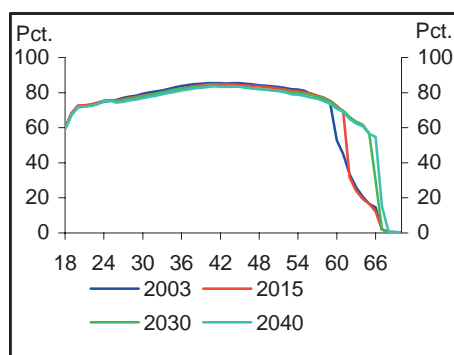
a. Førtidspensionsfrekvens



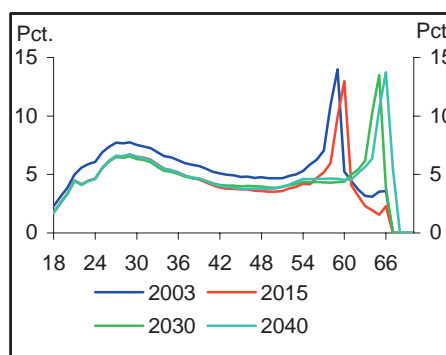
b. Sygedagpengefrekvens¹



c. Erhvervsfrekvens



d. Ledighedsprocent



1) Opgjort i forhold til arbejdsstyrken.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af befolkningsregnskabet til DREAM-modellen.

Antagelserne i forhold til førtidspension og sygedagpenge betyder, at erhvervsfrekvensen aftager med alderen, men der vil stadig være tale om en væsentlig stigning i forhold til de aldersspecifikke erhvervsfrekvenser i dag. Navnlig i perioden frem mod 2030, hvor efterlønnen foreslås udfaset, sker der et betydeligt skift i de 60-64-åriges erhvervsfrekvenser og dermed et væsentlig bidrag til arbejdsstyrken, jf. figur 7.57c.

Når arbejdsstyrken udvides må der imidlertid forventes en stigning i ledigheden. I tilknytning hertil kan det diskuteres, om ledigheden vil stige særlig meget, fordi udvidelsen af arbejdsstyrken omfatter de ældre på arbejdsmarkedet. Det er således kendetegnende for det aldersfordelte ledighedsmønster i dag, at ledighedsprocenten stiger markant i slutningen af 50-års alderen for derefter at falde hurtigt igen på den anden side af det 60. år, jf. figur 7.57d.

En mulig forklaring kan dog være, at ledighedsmønsteret er påvirket af tilbagetrækningsmønsteret³³. En stor del af arbejdsstyrken forlader nemlig arbejdsmarkedet som 60-årige, hvilket sandsynligvis påvirker både arbejdsgivernes og arbejdstagernes adfærd omkring dette alderstrin. Arbejdsgiverne er nok mindre tilbøjelige til at ansatte ledige, der er tæt på de

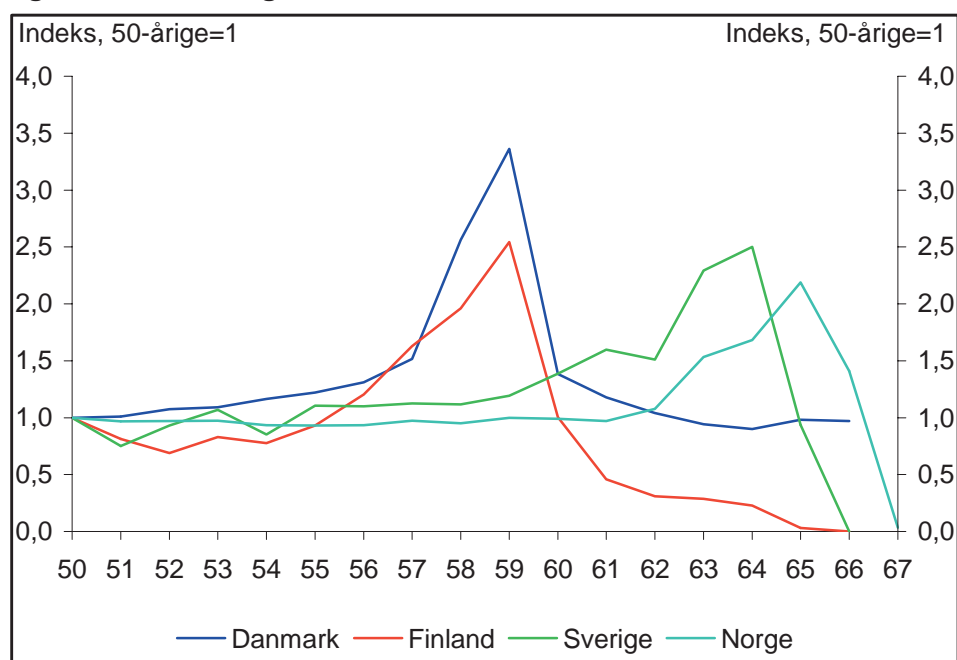
³³ En del af merledigheden skyldes formentlig også, at ledige i alderen 55-59 år kan få forlænget deres dagpengeperiode, jf. kapitel 8 og Velfærdskommissionen (2005).

60 år, hvis de er usikre på, om de snart vil gå på efterløn. Samtidig vil de ledige, som ønsker at gå på efterløn, nok ikke lægge de store anstrengelser i at finde et job for en kort periode.

Forklaringen understøttes af, at man også i de øvrige nordiske lande observerer en "ledighedspukkel", jf. figur 7.58. I Finland har der i flere år eksisteret en række muligheder for førtidig tilbagetrækning fra det 60. år, jf. Velfærdskommissionen (2005). Her ses ledighedspuklen – ligesom i Danmark – i årene umiddelbart inden 60 år. I Sverige og Norge er tilbagetrækning før pensionsalderen ikke nær så udbredt som i Danmark og Finland. Det er derfor bemærkelsesværdigt, at ledighedspuklen i de to lande ligger tæt op ad pensionsalderen, som er 65 år i Sverige og 67 år i Norge.

I lyset heraf er det således forudsat, at "ledighedspuklen" følger med den tidligst mulige tilbagetrækningsalder, når efterlønnen udfases og folkepensionsalderen løftes³⁴, jf. figur 7.57d.

Figur 7.58: Merledighed blandt ældre i de nordiske lande



Anm: Danmark: Gennemsnit for årene 2000-2003. Sverige: Gennemsnit for årene 2001-2004. Finland: 2001. Norge: 2004.

Kilde: Danmark: Danmarks Statistik (Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik). Sverige: Særkørsel fra Eurostat. Finland: OECD, Ageing and Employment Policies, 2004. Norge: Særkørsel fra Eurostat, Statistiske sentralbyrå og oplysninger fra det norske arbejdsdirektorat (AETAT).

³⁴ Det er dog ikke sikkert, at tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet i fremtiden vil være nær så koncentreret om et bestemt alderstrin, navnlig ikke hvis efterlønsordningen udfases. Modningen af arbejdsmarkedspensionerne vil nemlig betyde, at stadig flere selv har sparet op til pension og derfor har bedre mulighed for at tilrettelægge tilbagetrækningstidspunktet efter egne behov og ønsker. Det må samtidig forventes, at merledigheden reduceres, hvis den forlængede dagpengeregel for 55-59-årige afskaffes.

Samlet ændring i "befolkningsregnskab"

Den samlede påvirkning af arbejdsmarkedstilknytningen i 2030 – i lyset af de anvendte beregningsantagelser – ser nu således ud: Antallet af efterlønsmodtagere og folkepensionister ventes tilsammen at blive reduceret med godt 240.000 personer. Modstykket hertil er en stigning i beskæftigelsen på knap 150.000, mens de resterende godt 90.000 personer antages at være på førtidspension, sygedagpenge eller ledige. Beregningsforudsætningerne indebærer med andre ord, at ca. 60 pct. fortsætter i beskæftigelse, mens ca. 40 pct. modtager en anden overførselsindkomst end efterløn eller folkepension i 2030, jf. tabel 7.10.

Tabel 7.10: Ændring i befolkningsregnskab som følge af afvikling af efterløn og levetidsindeksning af folkepensionsalder, 1.000 personer

	2015	2030	2040
Efterløn mv. ¹	-37	-156	-132
Folkepension	-9	-86	-125
Førtidspension	14	76	87
Sygedagpenge	2	9	10
Arbejdsstyrke ²	28	155	158
Beskæftigelse	27	147	150
Ledighed	1	8	8

1) Omfatter et mindre antal personer på fleksydelse

2) Ændringen i arbejdsstyrken afviger en smule fra summen af ændringerne i overførselsordningerne, idet beskæftigede førtidspensionister og beskæftigede efterlønsmodtagere indgår i arbejdsstyrkebegrebet.

Beskæftigelsesstigningen vil i de første mange år hovedsagligt være drevet af udfasningen af efterlønsordningen. Virkningen af levetidsindeksning vil dog gradvist få større og større betydning, jf. tabel 7.11.

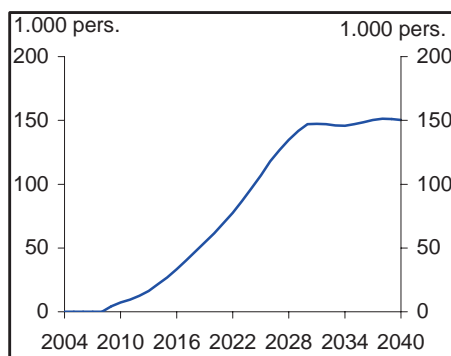
Tabel 7.11: Opdeling af bidrag til beskæftigelse fra hhv. udfasning af efterløn og levetidsindeksning af pensionsalder, 1.000 personer

	2015	2030	2040
Bidrag fra udfasning af efterlønnen	25	105	90
Bidrag fra levetidsindeksning	2	42	60

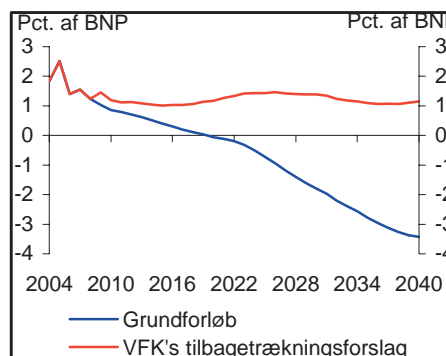
Anm.: Bidraget fra udfasning af efterløn er beregnet som beskæftigelsesvirkningen for de 60-64-årige, mens bidraget fra levetidsindeksning af folkepensionsalderen er beregnet som forskellen til den samlede virkning af at gennemføre begge forslag, jf. tabel 7.11. Bidraget fra levetidsindeksning af folkepensionsalderen vil imidlertid have en væsentlig mindre effekt, hvis det sker uden at udfase efterlønsordningen.

Det markante bidrag til beskæftigelsen frem mod 2030 betyder, at det bliver muligt at fastholde et overskud på de offentlige finanser på omkring 1 pct. af BNP, jf. figur 7.59 og figur 7.60. Isoleret set løser de to tilbagetrækningsforslag dermed den offentlige sektors holdbarhedsproblem. En fremtidssikring af det danske velfærdssamfund handler imidlertid ikke kun om senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Velfærdssamfundet står også over for andre udfordringer end befolkningens aldring, jf. kapitel 1 og 2. Kapitel 18 indeholder en nærmere diskussion af virkningerne af Velfærdskommissionens samlede forslagskatalog, herunder i relation til de offentlige finanser samt en strategi for at sikre finanspolitisk holdbarhed.

Figur 7.59: Stigning i beskæftigelse i forhold til grundforløb



Figur 7.60: Offentlig sektors saldo, pct. af BNP

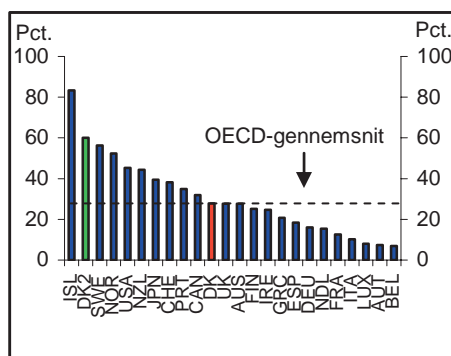


Anm.: Befolkningen i alderen 60-64 år er faldende fra omkring 2030 og frem til 2046. Det er årsagen til, at bidraget til beskæftigelsen er konstant i en årrække efter fra 2030, selvom beskæftigelsesfrekvenserne fortsætter med at stige for aldersgruppen over 65 år.
Kilde: Egne beregninger.

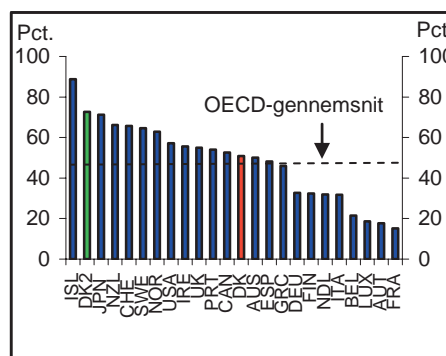
Danmark kommer blandt de lande med den højeste erhvervsdeltagelse for 60-64-årige

En afvikling af efterlønsordningen vil betyde – givet de anvendte beregningsforudsætninger – at Danmark rykker fra en placering omkring OECD-gennemsnittet til en placering blandt de lande, der i dag har den højeste erhvervsdeltagelse for 60-64-årige. For kvinders vedkommende stiger erhvervsfrekvensen til omkring niveauet i Sverige i dag. For mænds vedkommende stiger erhvervsfrekvensen til omkring niveauet i Japan, jf. figur 7.61 og figur 7.62.

Figur 7.61: Erhvervsfrekvens for 60-64-årige kvinder i 2030 sammenlignet med udvalgte OECD-lande i 2003



Figur 7.62: Erhvervsfrekvens for 60-64-årige mænd i 2030 sammenlignet med udvalgte OECD-lande i 2003



Anm.: Oplysninger for Luxembourg og Island vedrører 2002. DK2 angiver Danmark i 2030.
Kilde: OECD, Labour Statistics og egne beregninger.

Førtidig tilbagetrækning for egne midler

Et usikkerhedsmoment i beregningsforudsætningerne er omfanget af tilbagetrækning for egne midler, i det tilfælde at efterlønsordningen afvikles og folkepensionsalderen levetidsindekseres.

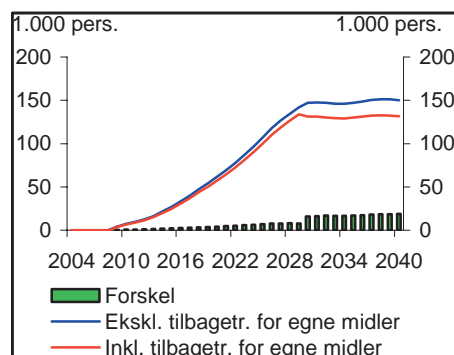
I dag er det kun en mindre del af efterlønsmodtagerne og folkepensionisterne, som har en væsentlig arbejdsmarkedspension eller anden pension ved siden af de offentlige pensionsydelser. Med modningen af arbejdsmarkedspensionerne vil dette billede ændre sig gradvist. Fremtidens ældre forventes gradvist at få bedre muligheder for at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet for egne midler, jf. afsnit 7.7.

I løbet af de næste 30-35 år vil det dog kun være en mindre andel af befolkningen, der opnår en dækningsgrad ved det 60. eller 62. år svarende til mindst efterlønnens dækningsgrad i dag. Hertil kommer, at de private pensioner er aktuariske, dvs. at den årlige ydelse stiger, jo senere udbetalingen påbegyndes. Det tilskynder til at udskyde tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet. En væsentlig større andel af arbejdsstyrken forventes dog at opnå en dækningsgrad ved det 65. år svarende til mindst folkepensionens dækningsgrad.

Det er med andre ord vanskeligt at vurdere, hvor mange som vil trække sig tidligt tilbage for egne midler, hvis efterlønsordningen ikke eksisterer og folkepensionsalderen sættes op. Som en følsomhedsbetragtning er det antaget, at 5 pct. af de 60-64-årige, som ellers ville have været på efterløn, og 10 pct. af de over 65-årige, som ellers ville have fået folkepension, forlader arbejdsmarkedet for egne midler.

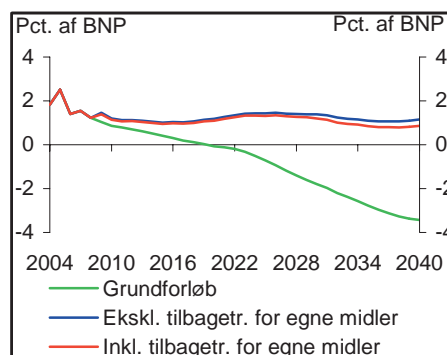
Antagelserne indebærer, at beskæftigelsesvirkningen i 2030 reduceres med ca. 20.000 personer, jf. figur 7.63. Den positive virkning på de offentlige finanser reduceres med ca. 0,3 pct. enheder af BNP, jf. figur 7.64. De offentlige finanser er generelt mindre sårbare over for tilbagetrækning for egne midler end tilbagetrækning via offentlige ordninger. Det skyldes, at det hovedsageligt kun er indtægtssiden, som berøres. Hertil kommer, at tilbagetrækning for egne midler kan reducere presset på førtidspension, sygedagpenge mv³⁵.

Figur 7.63: Stigning i beskæftigelse i forhold til grundforløb



Kilde: Egne beregninger.

Figur 7.64: Offentlig sektors saldo, pct. af BNP



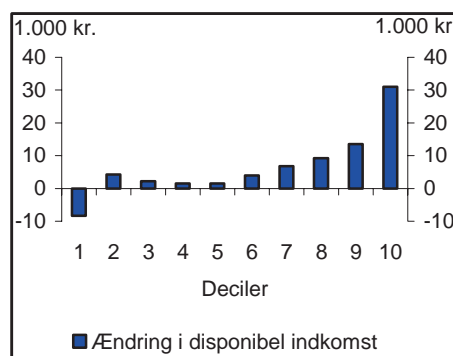
³⁵ Det er der dog ikke taget højde for i beregningen.

Stigning i de disponible indkomster og pensionsudbetalinger

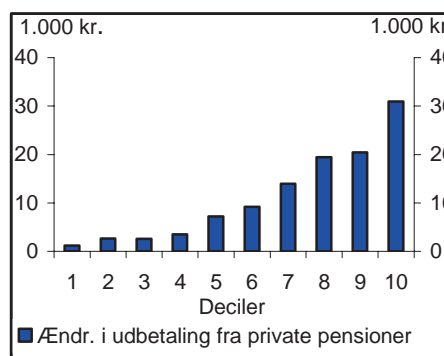
Den positive beskæftigelsesvirkning - af at udfase efterlønnen og levetidsindeksere folkepensionsalderen - forventes at bidrage til en positiv udvikling i de disponible indkomster, jf. figur 7.65. I 2039 skønnes de ækvivalerede, disponible indkomster i gennemsnit at stige med omkring 7.000 kr. i 2003-lønniveau for aldersgruppen 60-66 år. Kun i 1. indkomstdecil ventes den disponible indkomst at falde. Det skyldes formentlig, at førtidspensions-satsen for gifte/samlevende er lavere end efterlønnen, som er en individuel ydelse, jævnfør at der forventes en stigning i antallet af førtidspensionister.

Den positive beskæftigelsesvirkning ventes endvidere at øge de gennemsnitlige udbetalinger fra private pensioner. Det skyldes hovedsageligt, at indbetalingsperioden forventes at blive længere og udbetalingsperioden kortere, når tilbagetrækningstidspunktet udskydes. I 2039 skønnes de ækvivalerede, private pensionsudbetalinger i gennemsnit at stige med 11.000 kr. i 2003-lønniveau for alle over 67 år, jf. figur 7.66.

Figur 7.65: Ændring i ækvivaleret, disponibel indkomst for personer i alderen 60-66 år i 2039



Figur 7.66: Ændring i årlig udbetaling fra private pensioner for personer over 67 år i 2039



Anm.: Decilopdelingen er foretaget på grundlag af den ækvivalerede, disponible indkomst inden for aldersgruppen. For en beskrivelse af ækvivalensfaktor og sammensætning af den disponible indkomst se bilag 4.1.

Kilde: Beregninger på Lovmodellens livsforløbsmodel baseret på en 10 pct. stikprøve af befolkningen.

7.15 Hvad skal der til for at bevare en 5-årig efterløn?

Velfærdskommissionens forslag indebærer, at den tidligste efterlønsalder løftes med 4 måneder om året og folkepensionsalderen med 1 måned om året. Tilgangen til efterlønsordningen stoppes i 2028, når den maksimale efterlønsperiode er nået ned på 1 år.

Det er naturligvis en mulighed at ændre på vægtningen af de to forslag under forudsætning af, at virkningen på arbejdsstyrke, beskæftigelse og offentlige finanser skal være omtrent den samme.

Et oplagt spørgsmål i den sammenhæng er: Hvor meget skal aldersgrænserne løftes med pr. år, hvis en 5-årig efterlønsperiode skal bevares. Det vil sige en model, hvor efterlønsalderen og folkepensionsalderen løftes i samme tempo.

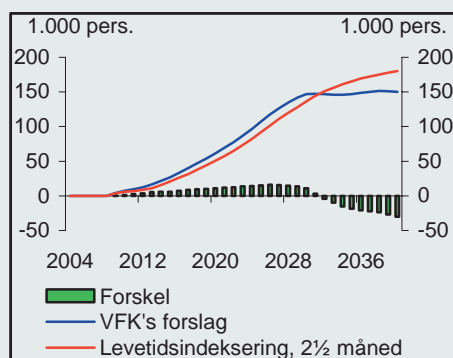
Svaret er – givet de anvendte beregningsforudsætninger – at aldersgrænserne skal løftes med omkring 2½ måned pr. år, jf. boks 7.9.

Boks 7.9: Beskæftigelsesvirkning og virkning på de offentlige finanser af at løfte efterløns- og folkepensionsalder med 2½ måned pr. år

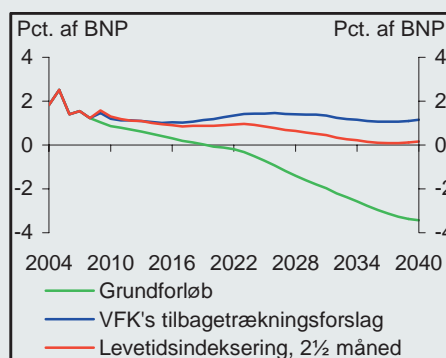
Frem mod 2030 skønnes beskæftigelsesvirkningen at være 10.000-15.000 lavere end i Velfærdskommissionens forslag, hvorefter billedet vender, jf. figur 7.67. Den skønnede virkning på de offentlige finanser ligger derimod ½-1 procentenhed under virkningen af Velfærdskommissionens forslag frem til 2040, jf. figur 7.68.

Årsagen til, at den positive virkning på de offentlige finanser er lidt mindre end i Velfærdskommissionens forslag – selvom beskæftigelsesvirkningen er større efter 2030 – er dels, at nettogælden nedbringes lidt langsommere og dermed også den offentlige sektors renteudgifter. Dels er der udgifter forbundet med at bevare efterlønsordningen, idet efterlønsatsen er højere end folkepensionsatsen. Omvendt kan der være besparelser på boligydelse mv.

Figur 7.67: Stigning i beskæftigelse i forhold til grundforløb



Figur 7.68: Offentlig sektors saldo, pct. af BNP



Kilde: Egne beregninger.

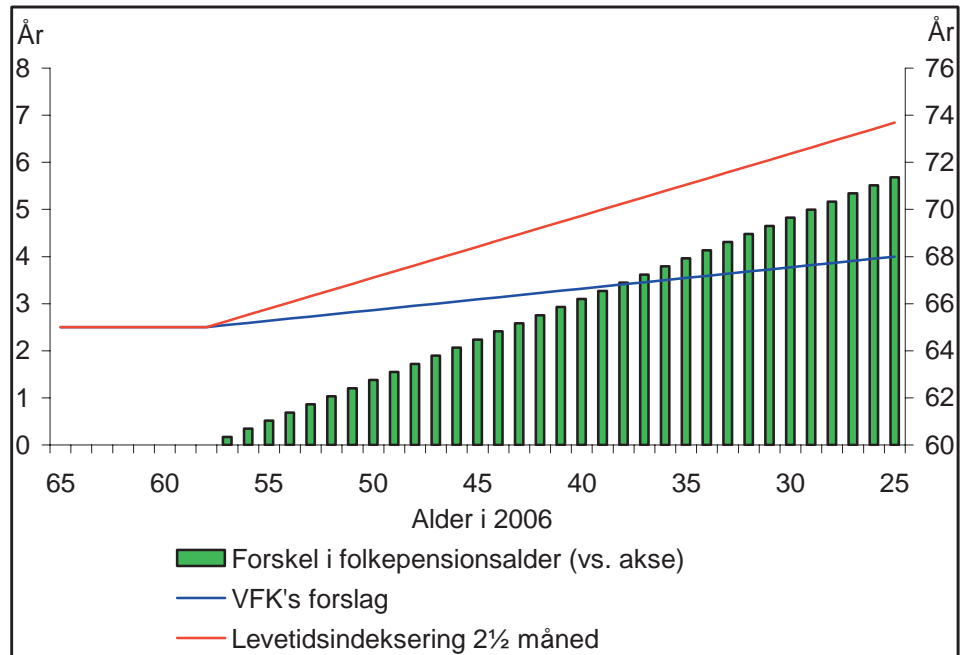
Implikationerne af at løfte begge aldersgrænser med 2½ måned pr. år er naturligvis, at folkepensionsalderen bliver væsentlig højere end i Velfærdskommissionens forslag, jf. figur 7.69.

Hvis aldersgrænserne løftes med 2½ måned pr. år, bliver folkepensionsalderen knap 70 år, for personer der i dag er 40 år. Det er 3 år mere end i Velfærdskommissionens forslag. For yngre aldersgrupper bliver forskellen naturligvis større. For personer der i dag er 25 år vil forskellen være mere end 5 år. Det betyder faktisk, at den tidligste efterlønsalder vil overstige folkepensionsalderen ifølge Velfærdskommissionens forslag.

Et scenarium, hvor aldersgrænserne løftes i samme tempo, vil altså navnlig gavne de, der i dag er over 35 år, som optjener ret til efterløn. Derimod vil de yngre aldersgrupper ikke opnå en tidligere tilbagetrækningsalder

end i Velfærdskommissionens forslag, samtidig med at de, der ikke har ret til efterløn, skal vente væsentlig flere år på at kunne komme på folkepension.

Figur 7.69: Sammenligning af folkepensionsalder i VFK's forslag og et scenarium, hvor aldersgrænserne for efterløn og folkepension løftes med 2½ måned pr. år



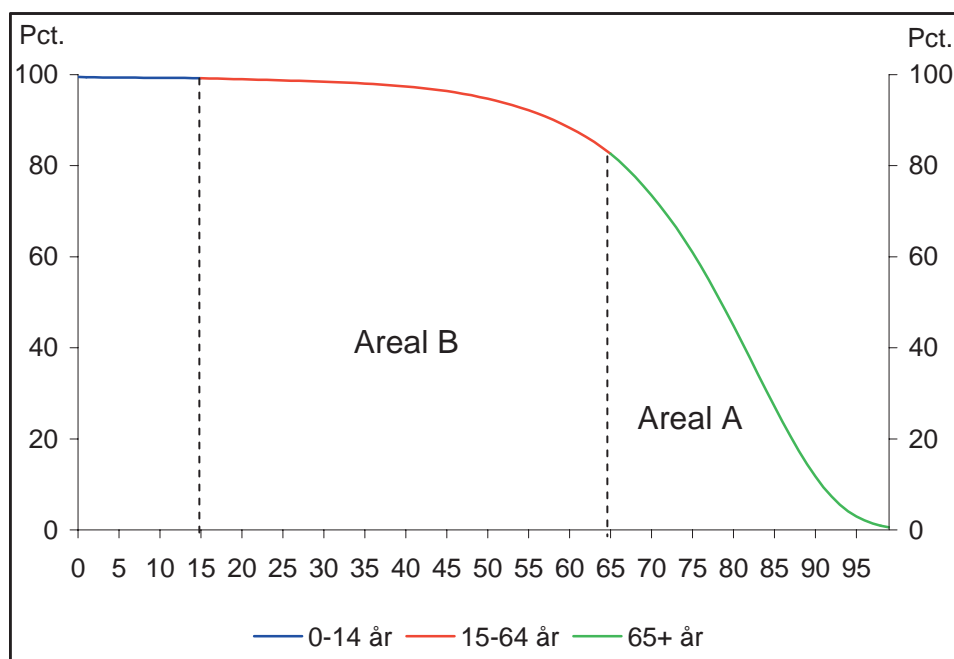
Bilag 7.1: Den langsigtede ældrebrøk

Hvis det antages, at fødselsårgangene er lige store, og der i øvrigt ses bort fra vandringer, så vil ældrebrøken på lang sigt - givet de aldersspecifikke dødeligheder i et bestemt år – tendere mod en funktion af de aldersbetingede overlevelsessandsynligheder for en nyfødt, jf. (1).

$$(1) \quad \text{Langsigtet ældrebrøk} = \frac{\sum_{i=65}^{99} \text{Sandsynlighed for at en nyfødt er i live ved alder } (i)}{\sum_{i=15}^{64} \text{Sandsynlighed for at en nyfødt er i live ved alder } (i)}$$

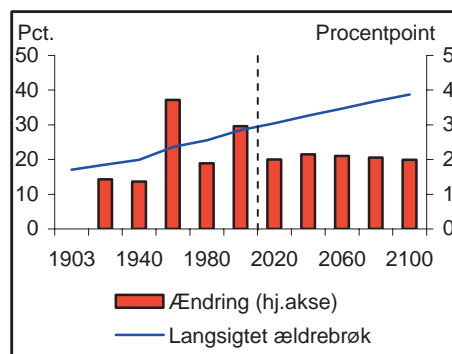
Den langsigtede ældrebrøk svarer til arealet under den grønne kurve (Areal A) divideret med arealet under den røde kurve (Areal B), jf. figur 7.70. Areal A angiver antallet af år, en nyfødt kan forvente at leve efter det 65. år, mens areal B angiver antallet af år, en nyfødt kan forvente at leve mellem det 15. og 65. år.

Figur 7.70: De aldersbetingede overlevelsessandsynligheder for en nyfødt - illustration af beregning af langsigtet ældrebrøk

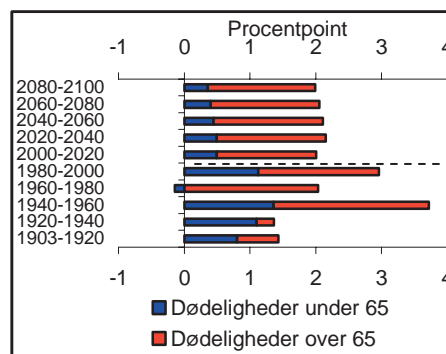


Den langsigtede ældrebrøk har generelt været stigende igennem det 20. århundrede – fra 17 pct. i 1903 til 28 pct. i 2000 – og forventes at fortsætte den samme tendens i Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning, jf. figur 7.71. I første halvdel af 1900-tallet var udviklingen i den langsigtede ældrebrøk hovedsageligt drevet af faldende dødelighederne for personer under 65 år, mens stigningen i sidste halvdel af 1900-tallet i højere grad kan henføres til faldende dødeligheder for personer over 65 år. I fremskrivningen ventes den langsigtede ældrebrøk hovedsageligt at være drevet af udviklingen i dødelighederne for personer over 65 år, jf. figur 7.72.

Figur 7.71: Langsigtet ældrebrøk og ændring i langsigtet ældrebrøk



Figur 7.72: Dekomponering af ændring i langsigtet ældrebrøk



Kilde: Danmarks Statistik, Velfærdscommissionens befolkningsfremskrivning og egne beregninger.

Udledning af indekseringsregel

Et muligt kriterium for levetidsindeksering kunne være at løfte pensionsalderen, så den langsigtede ældrebrøk holdes uændret over tid. Hermed neutraliseres den underliggende stigning i ældrebrøken, som følger af stigende levetid.

Nedenstående betragtninger tager således udgangspunkt i den langsigtede ældrebrøk, jf. (1). Hvis de aldersspecifikke dødeligheder falder (levetiden stiger) forskydes kurven i figur 7.70 mod nordøst, og forholdet mellem de to arealer – A og B – vil højst sandsynlig ændres. Lad os antage, at forholdet mellem A og B stiger. Hvis forholdet skal være det samme, som før dødelighederne faldt, så er det nødvendigt at omrokere areal fra A til B. Det gøres ved at flytte "aldersgrænsen" på 65 år opad.

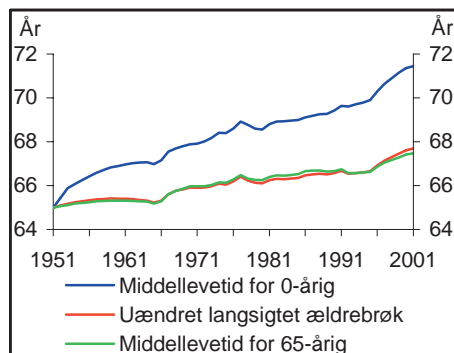
Arealet, der skal omrokers, er givet ved følgende ligning:

$$\frac{A_1}{B_1} = \frac{A_2 - X}{B_2 + X} \Leftrightarrow X = \frac{A_2 \cdot B_1 - A_1 \cdot B_2}{A_1 + B_1}$$

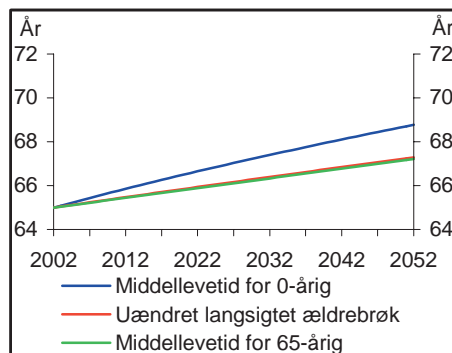
A_i angiver tælleren i (1), B_i angiver nævner i (1), og X er det areal, der skal omrokers, hvis forholdet skal være uændret. Givet X er det muligt at beregne, hvor meget aldersgrænsen skal flyttes. Idet de aldersspecifikke dødeligheder kun kendes på ét års aldersintervaller, kan den nye aldersgrænse eksempelvis beregnes ved lineær interpolation.

Givet udviklingen i dødelighederne i sidste halvdel af det 20. århundrede findes det, at aldersgrænsen stort set skal flyttes med udviklingen i middellevetiden for en 65-årig, hvis forholdet mellem de to arealer – den langsigtede ældrebrøk – skal fastholdes, jf. figur 7.73. Resultatet er det samme, hvis beregningen i stedet tager udgangspunkt i udviklingen i dødelighederne i Velfærdscommissionens befolkningsfremskrivning, jf. figur 7.74.

Figur 7.73: Ændring af aldersgrænse, hvis langsigtet ældrebrøk skal være uændret. 1951-2001



Figur 7.74: Ændring i aldersgrænse, hvis langsigtet ældrebrøk skal være uændret. 2002-2052



Anm.: "Middellevetid for 0-årig" i figur 7.73 viser ændringen i middellevetiden for en 0-årig siden 1951 tillagt 65. "Middellevetid for 65-årig" i figur 7.73 viser ændringen i middellevetiden for en 65-årig siden 1951 tillagt 65. Middellevetidsudviklingen er et simpelt gennemsnit for mænd og kvinder.

Kilde: Danmarks Statistik, Velfærds Kommissionens befolkningsfremskrivning og egne beregninger.

Konklusionen er således, at med den udvikling i dødeligheden, der har været i sidste halvdel af det 20. århundrede, og som forventes i VFK's befolkningsfremskrivning, vil en fastholdt langsigtet ældrebrøk kræve, at pensionsalderen følger med udviklingen i middellevetiden af en 65-årig.

Bilag 7.2: Adgangskriterier til de førtidige tilbagetrækningsordninger

Efterlønnen blev indført 1. januar 1979 for personer i alderen 60-66 år dels med henblik på en omfordeling af arbejdet fra ældre til yngre, dels for at sikre nedslidte arbejdstagere bedre vilkår for førtidige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, jf. bilag 7.3 for en uddybende beskrivelse. Siden ordningen trådte i kraft, har der været gennemført en række ændringer. De største ændringer blev gennemført med efterlønsreformen i 1998, hvor retten til efterløn blandt andet blev betinget af, at der indbetales et bidrag til ordningen i 25 ud af 30 år. Først i 2024 vil de første, der har indbetalt i 25 år, kunne gå på efterløn. Samtidig blev ydelsesstrukturen og pensionsmodregningsreglerne ændret med henblik på at tilskynde til senere tilbagetrækning, ligesom det blev muligt at optjene en skattefri præmie ved udskydelse af tilbagetrækningstidspunktet mere end 2 år efter retten til efterløn er opnået. Med den nye ordning er der heller ingen begrænsninger på, hvor meget der må arbejdes samtidig med modtagelse af efterløn. I dag er adgangen til efterlønsordningen betinget af følgende:

- er fyldt 60 år
- har bopæl i Danmark eller et andet EØS-land
- har været medlem af en anerkendt arbejdsløshedskasse i mindst 25 år ud af de sidste 30 år
- har indbetalt efterlønsbidrag i mindst 25 år ud af de sidste 30 år
- opfylder retten til dagpenge i tilfælde af ledighed eller modtager overgangsydelse
- har fået foretaget en opgørelse af pensionsformuen

Delpension blev indført i 1987 for personer i alderen 60-66 år. Ordningen blev indført for at understøtte ældres muligheder for at bevare kontakten til arbejdsmarkedet. Lønmodtagere på delpension skal nedsætte deres arbejdstid med mindst 7 timer om ugen eller mindst $\frac{1}{4}$ af den arbejdstid, de har haft i de 9 seneste måneder før overgang. Den nedsatte arbejdstid skal i gennemsnit udgøre mellem 12 og 30 timer om året. Delpensionen kompenserer modtageren for det antal timer, arbejdstiden nedsættes. Kompensationen svarer til 72,50 kr. pr. time i 2005 (82 pct. af maksimal dagpengesats). Retten til delpension for lønmodtagere er endvidere betinget af følgende:

- har fast bopæl i Danmark
- har arbejde i Danmark eller på dansk skib
- har inden for de seneste 20 år før overgang til delpension indbetalt ATP bidrag som beskæftiget, svarende til mindst 10 års fuldt bidrag for en fuldtidsbeskæftiget
- har inden for de sidste 24 måneder før overgang til delpension arbejdet svarende til gennemsnitligt 30 timer om ugen i 18 måneder
- har ikke opnået eller udnyttet retten til at få udstedt et efterlønsbevis
- har fået foretaget en opgørelse af pensionsformuen

For selvstændige gælder nogle lidt andre adgangsbetingelser. Dels er kravet til arbejdstidsnedsættelsen anderledes, dels er kravet til forudgående beskæftigelse lempeligere end for lønmodtagere.

Den første lov om *førtidspension* (Lov om invalideforsikring) går helt tilbage til 1. oktober 1921. Det var et krav, at erhvervsevnen var nedsat med mindst 2/3 for at der kunne tilkendes pension. Op igennem det 19. århundrede blev der foretaget en række ændringer af invalideforsikringsloven, ligesom der i alderspensionslovgivning blev tilføjet en række muligheder for førtidig folkepension. I 1984 blev de forskellige førtidige pensionsordninger samlet i en ordning (*førtidspension*). I 2000 blev der gennemført en større reform af førtidspensionsordningen, som trådte i kraft 1. januar 2003. Med reformen blev der blandt andet indført et nyt tilkendelseskræterium, arbejdsevne, som erstattede erhvervsevne. Det nye tilkendelseskræterium er mere fokuseret på en persons muligheder frem for begrænsninger. Det nye tilkendelseskræterium understøttes af en ny sagsbehandlingsmetode for at sikre større ensartethed i sagsbehandlingen og dermed større retssikkerhed for borgerne. Endvidere blev ydelsessystemet omlagt fra fire til kun ét ydelsesniveau og der blev indført en forbedret pensionsopsparingsordning for førtidspensionister. Efter førtidspensionsreformen er tilkendelse af førtidspension betinget af,

- at arbejdsevnen er varigt nedsat
- at nedsættelsen er af et sådant omfang, at uanset mulighederne for støtte efter den sociale eller anden lovgivning, herunder beskæftigelse i fleksjob, vil vedkommende ikke være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde.

Endvidere kan en sag om førtidspension først igangsættes, når det er dokumenteret, at arbejdsevnen ikke kan forbedres gennem aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger, eller det på grund af særlige forhold er åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres (såkaldte glatsager). Retten til førtidspension er endvidere betinget af en række kriterier vedrørende indfødsret, bopæl og optjening.

Fleksydelse blev indført 1. juli 2001 som led i førtidspensionsreformen fra 2000. Fleksydelse er en efterlønsnignende ordning for personer i alderen 60-64 år, der er visiteret til fleksjob. Ligesom i efterlønsordningen er der krav om, at der indbetales et bidrag (fleksydelsesbidrag) i 25 ud af de sidste 30 år. Personer, der har indbetalt bidrag til efterlønsordningen, kan medregne disse, hvis de ikke er tilbagebetalt. I modsætning til efterlønsordningen kan der dog ikke optjenes en skattefri præmie ved senere tilbagetrækning, ligesom fleksydelsen er den samme uanset tilbagetrækningsalder.

Med nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 1. juli 2004 er den øvre aldersgrænse i de førtidige tilbagetrækningsordninger generelt blevet nedsat fra 66 til 64 år.

Bilag 7.3: Baggrunden for at indføre efterlønsordningen

Efterlønsordningen blev indført 1. januar 1979 på baggrund af den på det tidspunkt vanskelige beskæftigelsessituationen. I slutningen af 1970'erne var ledigheden blandt arbejdsløshedsforsikrede således over 10 pct. og navnlig ungdomsarbejdsløsheden var høj. For blandt andet at sikre en bedre fordeling af det eksisterende arbejde nedsatte den daværende regering *udvalget af 1977 om fordeling af arbejdet*. Udvalgets første opgave var at stille forslag om en efterlønsordning for ældre a-kassemedlemmer for at gøre plads til de unge på arbejdsmarkedet. Af lovforslagets³⁶ almindelige bemærkninger fremgik blandt andet:

”Efterlønsordningen skal primært ses som en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der sigter mod en omfordeling af arbejdet, idet ældre lønmodtageres tilbagetrækning fra arbejdsstyrken giver mulighed for at beskæftigelse af yngre arbejdsløse.”

Muligheden for at foretage en omfordeling af det eksisterende arbejde hvilede på en forudsætning om, at mængden af arbejde er konstant. De efterfølgende erfaringer med arbejdsmarkedets funktionsmåde har imidlertid vist, at dette ikke er tilfældet, men at beskæftigelsen varierer med udbuddet af arbejdskraft. Det er et robust resultat, som man finder i samtlige OECD-lande, jf. blandt andet Velfærdskommissionen (2005). Disse erfaringer har også været grundlaget for en række væsentlige reformer i 1990'erne, der netop har haft til hensigt at øge arbejdsudbuddet, herunder efterlønsreformen i 1999³⁷.

Et andet væsentligt formål med efterlønsordningen var at sikre nedslidte arbejdstagere bedre muligheder for tidlig tilbagetrækning, herunder navnlig bedre økonomiske vilkår. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgik endvidere:

”Samtidig vil efterlønsordningen få stor betydning for nedslidte arbejdstagere, der gennem en årrække har været beskæftiget ved særligt fysisk eller psykisk krævende arbejde. Denne gruppe får nu mulighed for at for-

³⁶ Jf. Forslag til Lov om ændring af lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v. (Efterløn). Fremsat den 13. april 1978.

³⁷ Jf. eksempelvis følgende tekstuddrag af de almindelige bemærkninger i Lovforslag nr. 174, fremsat 5. februar 1999: *”I de kommende år, hvor antallet af ældre vokser, bliver udviklingen i tilbagetrækningsmønstret af central betydning for udviklingen i arbejdsstyrken. Hvis en fortsat stigende andel af 60- til 66-årige valgte at gå på efterløn, ville det, sammenholdt med det stigende antal ældre, medføre både stigende problemer på arbejdsmarkedet med at imødekomme private og offentlige virksomheders efterspørgsel efter arbejdskraft og et dobbelt pres på de offentlige finanser i form af øgede udgifter og faldende skatteindtægter. En sådan udvikling rejser en række langsigtede problemer i forhold til den økonomiske udvikling og videreudviklingen af velfærdssamfundet. Det er derfor nødvendigt at øge andelen af befolkningen i arbejdsstyrken. En af måderne hertil er at ændre tilbagetrækningsordningerne, så de lidt ældre bliver længere på arbejdsmarkedet”*.

lade arbejdsstyrken nogle år før pensionsalderen uden at skulle opleve en meget stor indtægtsnedgang som i dag.”

Argumentet om, at efterlønsordningen navnlig var en forbedring af de økonomiske vilkår ved tidlig tilbagetrækning var således også afspejlet i de bagvedliggende konsekvensberegninger til lovforslaget. Heri var det blandt andet forudsat, at knap halvdelen af efterlønsmodtagerne ville være personer, der uden efterlønsordningen ville have modtaget førtidspension (førtidig folkepension), samt at $\frac{3}{4}$ af nettoudgiften til efterlønsordningen ville være merudgifter til den gruppe.

På tidspunktet for indførelsen af efterlønsordningen var ydelserne på de førtidige pensionsordninger således også væsentlig lavere end efterlønnen, jf. boks 7.10. I dag er der ikke længere væsentlig forskel i den økonomiske dækning som efterlønsmodtager eller førtidspensionist. Efterlønnen varierer som hovedregel mellem 91 og 100 pct. af maksimale dagpenge. Indbetaling af efterlønsbidrag vil endvidere betyde, at den effektive efterlønssats på sigt bliver mindre. Til sammenligning udgør førtidspension for enlige 100 pct. af maksimale dagpenge og 85 pct. heraf for gifte/samlevende. Hertil kommer, at en række tillægsydelser begunstiger førtidspensionisterne. Det gælder blandt andet boligstøtte.

Boks 7.10: Førtdige pensionsordninger ved efterlønsordningens indførelse

Ved efterlønsordningens indførelse eksisterede der allerede en række muligheder for førtdig pension, som også omfattede personer i efterlønsalderen:

- Førtdig folkepension
- Invalidepension
- Enkepension

Førtdig folkepension kunne oppebæres af personer i alderen 55-67 år. For personer i alderen 60 til 67 år kunne førtdig folkepension tilkendes, når svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder, herunder sociale og arbejdsmæssige årsager, talte derfor. Enlige kvinder i alderen 62 til 67 år var dog generelt berettiget til førtdig folkepension.

Invalidepension kunne oppebæres af personer i alderen 18 til 67 år med nedsat erhvervsevne, dog kunne invalidepension ikke tilkendes efter det fyldte 60. år, medmindre erhvervsevnen helt var mistet, eller der kun var en ubetydelig erhvervsevne i behold.

Enkepension kunne oppebæres af kvinder i alderen 45 til 67 år. Kvinder der var fyldt 55 år, kunne få enkepension, hvis de havde været gift i mindst 5 år og var blevet enke efter det fyldte 45. år.

I de bagvedliggende konsekvensberegninger til lovforslaget om en efterlønsordning var det beregningsteknisk antaget, at knap halvdelen af efterlønsmodtagerne vil være personer, der ellers ville få tilkendt førtdig pension (førtdig folkepension). Baggrunden for skønnet var, at omtrent halvdelen af de 6-7.000 personer, der årligt fik tilkendt førtdig folkepension inden efterlønsordningen trådte i kraft, var medlemmer af en a-kasse. Den betydelige substitution fra førtdig folkepension til efterløn skulle dels ses på baggrund af, at efterlønsordningen ikke forudsatte visitation, dels at efterlønnen på daværende tidspunkt gav en væsentlig større økonomisk kompensation end førtdig folkepension, jf. tabel 7.12. Boligydelse til pensionister blev dog indført samtidig med efterlønnen, hvilket reducerede forskellen i den økonomiske kompensation noget.

Tabel 7.12: Kompensation i forhold til maksimale a-dagpenge (efter skat) ved efterlønnens indførelse, pct.

<i>Efterløn:</i>	
De første 2½ år	100
De næste 2 år	82,2
Derefter	64,4
<i>Førtdig folkepension:</i>	
Enlige	50,3
Samgifte pensionister	37,7
Gift pensionister	44,2 / 75,4

Kilde: Udvalget af 1977 om fordeling af arbejdet (1978) samt egne beregninger.

Bilag 7.4: Beregningsforudsætninger i forhold til forslag om udfasning af efterlønsordningen og levetidsindeksering af folkepensionsalderen

Beregningerne tager udgangspunkt i Velfærdskommissionens grundforløb og indebærer hovedsageligt en omrokering af efterlønsmodtagere og folkepensionister til førtidspension, sygedagpenge, ledighed og beskæftigelse. Der sker dog også mindre omrokeringer i aldersgruppen 55-59 år. Beregningen tager udgangspunkt i figur 7.75, som viser hvordan den tidligste efterlønsalder og folkepensionsalderen stiger over tid.

Førtidspension

I takt med at den tidligste efterlønsalder løftes, reduceres antallet af efterlønsmodtagere, jf. Areal A i figuren. I forhold til Areal A er antaget, at 20 pct. af efterlønsmodtagerne kommer på førtidspension. Samtidig med at den tidligste efterlønsalder løftes, løftes også folkepensionsalderen. Det reducerer antallet af folkepensionister. I en overgangsfase – frem til 2029 – vil efterlønsordningen imidlertid omfatte personer i alderen 65-66 år, jf. Areal B i figuren. Det er valgt at fordele befolkningen i Areal B i henhold til overførselsfrekvenserne for de 64-årige i grundforløbet. Når efterlønsordningen er udfaset, fortsætter folkepensionsalderen med at stige, jf. Areal C i figuren. I forhold til Areal C er det antaget, at ca. 45 pct. af de 65-årige folkepensionister³⁸ i grundforløbet i stedet vil være på førtidspension, hvorefter andelen antages at stige med ca. 2-3 pct. enheder pr. alderstrin.

Endelig er det antaget, at førtidspensionsfrekvensen stiger med 1 procentenhed for 57-årige, 2 procentenheder for 58-årige og 3 procentenheder for 59-årige i forhold til grundforløbet.

Sygedagpenge

De aldersspecifikke sygedagpengefrekvenser (antallet af sygedagpenge-modtagere målt i forhold til arbejdsstyrken) forventes at stige i takt med, at den tidligste tilbagetrækningsalder stiger. Konkret er det gjort ved gradvist at forskyde de aldersspecifikke sygedagpengefrekvenser (målt i forhold til befolkningen) fra 57 år og opefter. Når den tidligste tilbagetrækningsalder er løftet med 1 år, betyder det, at sygedagpengefrekvensen for de 58-årige (målt i forhold til befolkningen) svarer til sygedagpengefrekvensen for de 57-årige i grundforløbet, at sygedagpengefrekvensen for 59-årige svarer til sygedagpengefrekvensen for de 58-årige i grundforløbet osv. Ved at benytte frekvenserne opgjort i forhold til befolkningen sikres det, at frekvenserne opgjort i forhold til arbejdsstyrken stiger med alderen, idet erhvervsfrekvensen er aftagende med alderen. Se i øvrigt figur 7.57b.

Ledighed

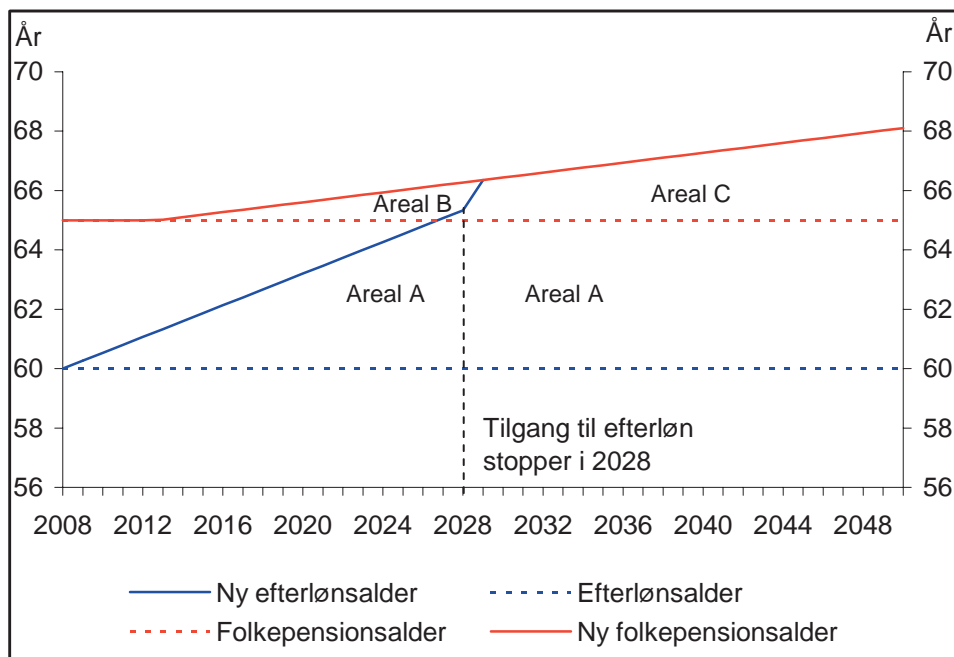
Merledigheden for aldersgruppen 55-59 år antages gradvist at rykke opefter, i takt med at den tidligste tilbagetrækningsalder stiger. Når tilbage-

³⁸ Vedrører alene folkepensionister i grundforløbet, som ikke er beskæftigelse.

trækningsalderen er 61 år, antages ledighedsprocent for 60-årige at svare til ledighedsprocenten for de 59-årige i grundforløbet, ledighedsprocenten for 59-årige at svare til ledighedsprocenten for 58-årige i grundforløbet osv. Se i øvrigt figur 7.57d.

Restgruppen – det vil sige de, der ikke omfattes af sygedagpenge, ledighed eller førtidspension – antages at være i beskæftigelse.

Figur 7.75: Stigning i tidligste efterlønsalder og folkepensionsalder



Bilag 7.5: Substitution mellem efterløn og førtidspension

Som forventet ved efterlønsordningens indførelse er der flere indikationer på, at ordningen har påvirket tilgangen til førtidspension, jf. afsnit 7.10.

Med den nye førtidspensionsordning, som trådte i kraft 1. januar 2003, er grænserne, for hvornår der kan tilkendes førtidspension, principielt set blev indsnævret. De færre tilkendelser til førtidspension ventes således opvejet af en stigning i tilgangen til fleksjobordningen. En afvikling af efterlønsordningen må derfor forventes både at påvirke antallet af førtidspensionister og antallet af personer visiteret til fleksjob.

En substitutionseffekt på op mod 50 pct. mellem efterløn og førtidspension/fleksjob – som antaget beregningsteknisk ved efterlønnens indførelse, jf. bilag 7.3 – er dog højst sandsynlig en overvurdering.

Navnlig indikatorerne for forbruget af sundhedsydelser tyder på, at flertallet af efterlønsmodtagere har et helbred, der er næsten lige så godt som blandt de beskæftigede i efterlønsalderen, jf. afsnit 7.9. Forskellige spørgeskema- og interviewundersøgelser tyder også på, at kun et mindretal af efterlønsmodtagerne trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet på grund af dårligt helbred. Undersøgelserne antyder en substitutionseffekt i størrelsesordenen 20 pct., jf. tabel 7.4 og tabel 7.5. Det er dog ikke givet, at helbredstilstanden blandt de efterlønsmodtagere, der forlader arbejdsmarkedet på grund af dårligt helbred, gør dem berettiget til førtidspension eller fleksjob. Omvendt er der også andre faktorer end helbred, der indgår i vurderingen af arbejdsevnen og dermed afgørelsen om førtidspension og fleksjob, jf. afsnit 7.12.

En anden mulighed for at vurdere substitutionseffektens størrelse er at se på sammenhængen mellem sandsynligheden for førtidspensionering henholdsvis sandsynlig for at gå på efterløn. I løbet af perioden 1984-2003 er sandsynligheden for førtidspensionering for 60-årige kvinder faldet fra godt 4 pct. til under 1 pct. I samme periode er sandsynligheden for efterløn steget fra under 15 til godt 30 pct. for 60-årige kvinder. Den statistiske sammenhæng antyder en substitutionseffekt på 17 pct., jf. figur 7.45.

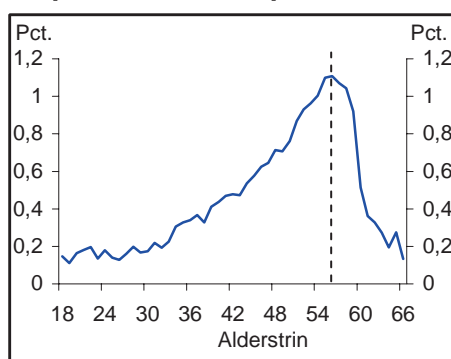
En tredje tilgangsvinkel er at estimere sandsynligheden for førtidspensionering i tilfælde af, at efterlønsordningen ikke eksisterede. Det kan blandt andet gøres ved at estimere den individspecifikke sandsynlighed for førtidspensionering, for de der i dag er på efterløn. Den metode har Det Økonomiske Råd (DØR) anvendt i deres forårsrapport fra 2005. DØR finder en substitutionseffekt på 11 pct.³⁹, jf. boks 7.12.

Alternativt kan estimatet tage udgangspunkt i funktionsformen for de aldersspecifikke sandsynligheder for førtidspensionering og fleksjob, jf. figur

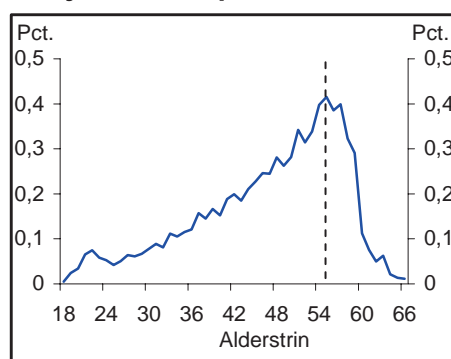
³⁹ DØR's analyse indeholder ikke sandsynligheden for at blive visiteret til fleksjob, hvorfor den må antages at undervurdere substitutionseffekten.

7.76 og figur 7.77. Fra omkring midten af 30-års alderen og frem til midten af 50-års alderen stiger sandsynlighederne således eksponentielt og er tæt korreleret med de aldersspecifikke dødeligheder. En sådan sammenhæng er også forventelig, da tilgangen til fleksjob og navnlig førtidspension er helbredsbestemt. Hvis den tætte korrelation med dødelighederne også antages at gælde efter midten af 50-års alderen – i en situation hvor efterlønsordningen ikke eksisterer - er det således muligt at beregne virkningen på antallet af førtidspensionister og personer visiteret til fleksjob. En sådan beregning antyder en substitutionseffekt på 14 pct., jf. boks 7.11.

Figur 7.76: Andel der tilgik førtidspension i 2004, pct.



Figur 7.77: Andel der kom i fleksjob i 2004, pct.



Anm.: Tilgangsfrekvensen angiver tilgangen til ordningen af n-årige i år 2004 i forhold til befolkningen primo 2004 i alderen n-1 ekskl. antallet af personer på ordningen i alderen n-1. Tilgangen til fleksjobordningen er ekskl. personer, der kommer i fleksjob fra ledighedsydelse.

Kilde: Ankestyrelsen og egne beregninger på Beskæftigelsesministeriets DREAM-register.

Boks 7.11: Skøn for stigning i antallet af førtidspensionister, personer i fleksjob og modtagere af ledighedsydelse, i en situation hvor efterlønsordningen ikke eksisterede

Fra omkring midten af 30 års alderen og til midten af 50 års alderen er de aldersspecifikke tilgangsfrekvenser for hhv. førtidspension og fleksjob tæt korreleret med de aldersspecifikke dødeligheder. De aldersspecifikke dødeligheder kan således forklare 96 pct. af variationen i de aldersspecifikke tilgangsfrekvenser for fleksjob og 98 pct. af variationen i de aldersspecifikke tilgangsfrekvenser for førtidspension, jf. figur 7.78 og figur 7.79, hvor funktionsformen er givet ved:

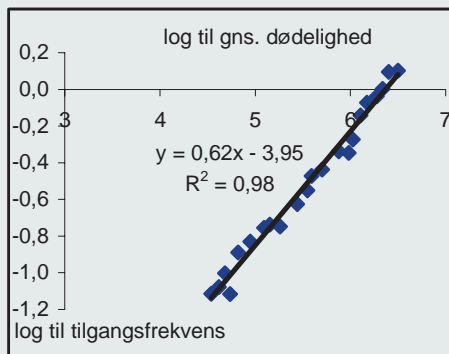
$$\text{Log}(\text{tilgangsfrekvens}_{\text{alder}}) = \text{Log}(\text{dødelighed}_{\text{alder}}) + \text{konstantled}$$

for alder=35, ...,56.

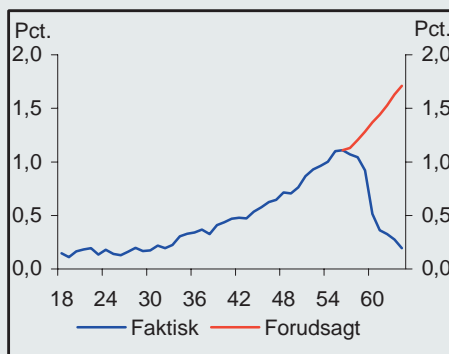
Efter midten af 50 års alderen bøjer tilgangsfrekvenserne af, hvilket formentlig i høj grad skyldes substitution til efterlønsordningen. Med udgangspunkt i de estimerede funktioner for aldersgruppen 35-56 år og de aldersspecifikke dødeligheder fra det. 57. år er det således muligt at skønne over tilgangsfrekvenserne efter det 56. år, i en situation uden efterlønsordningen, jf. figur 7.78 og figur 7.79.

Figur 7.78: Førtdispension

a. Sammenhæng mellem tilgangsfrekvens og dødelighed

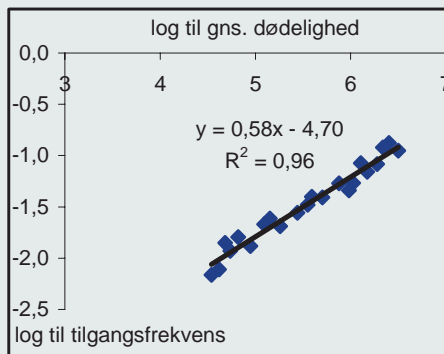


b. Forudsagt tilgangsfrekvens

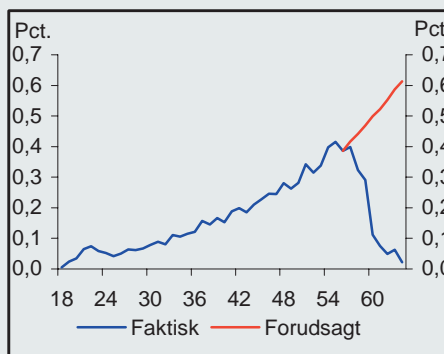


Figur 7.79: Fleksjob

a. Sammenhæng mellem tilgangsfrekvens og dødelighed



b. Forudsagt tilgangsfrekvens



På baggrund af de forudsagte tilgangsfrekvenser for aldersgruppen 57-64 år skønnes 10.500 flere at være på førtdispension og 5.600 flere i fleksjob. Skønnene er baseret på en simpel tilgangsmodel, hvor befolkningen holdes konstant. Med en antagelse om en ledighedsprocent på 20 vil antallet af ledighedsydelsesmodtagere være 1.400 højere. Samlet set svarer det til en stigning i antallet af personer på førtdispension, ledighedsydelse og i fleksjob på 17.500. Sammenholdes det med antallet af efterlønsmodtagere i 2004 i alderen 60-64 år, svarer det til en substitutionseffekt på 14 pct., jf. tabel 7.13. Der kan argumenteres for, at effekten måske er overvurderet, idet det ikke kan udelukkes, at tilgangsfrekvensen bøjer af et par år før folkepensionsalderen. I dag topper frekvenserne således ved det 56. år – det vil sige nogle år før den tidligste efterlønsalder. Det bemærkes endvidere, at resultatet er af beregningen er stort set upåvirket af, om den foretages særskilt for mænd og kvinder eller samlet.

Tabel 7.13: Skøn for stigning i antallet af 60-64-årige på førtdispension, fleksjob og ledighedsydelse i 2004, hvis efterlønsordningen var afskaffet

Førtdispension	10.500
Fleksjob	5.600
Ledighedsydelse	1.400
I alt	17.500
Efterløn (60-64 år), 2004	127.000
Skøn for substitutionseffekt	14 pct.

Anm.: Der er antaget en ledighedsprocent på 20 for personer i fleksjob.

De forskellige tilgangsvinkler antyder en substitutionseffekt på mellem 10 og 20 pct. Spredningen i analyseresultaterne viser, at det er vanskeligt at komme med et meget sikkert skøn. Af forsigtighedshensyn er det dog valgt at benytte en substitutionseffekt på 20 pct. i beregningen af forslaget om udfasning af efterlønsordningen, jf. afsnit 7.14. En substitutionseffekt på 20 pct. må også anses for at være forholdsvis pessimistisk i lyset af, at flere af fremtidens ældre får mulighed for at trække sig tilbage for egne midler, jf. afsnit 7.7.

Både Finansministeriet og Det Økonomiske Råd (DØR) har tidligere foretaget en vurdering af, hvor stor en andel af efterlønsmodtagerne, som i fravær af efterlønsordningen ville være på førtidspension. Skønnene for substitutionseffekten varierer mellem 10-35 pct. Den seneste vurdering fra begge institutioner ligger dog på 20 pct. eller derunder. Det Økonomiske Råd (DØR) skønner i deres forårsrapport 2005, at substitutionseffekten ligger mellem 10 og 15 pct., mens Finansministeriet i et svar til skatteudvalget fra marts 2005 angiver en substitutionseffekt på 20 pct., jf. boks 7.12.

Boks 7.12: Forskellige institutioners bud på substitutionseffektens størrelse

Seneste har Det Økonomiske Råd (DØR) i deres forårsrapport 2005 skønnet, at omkring 10-15 pct. af de fremtidige potentielle efterlønsmodtagere kan forventes at overgå til førtidspension, hvis efterlønnen afskaffes. DØR's skøn bygger dels på efterlønsmodtagernes omfang af lægekonsultationer og forbrug af sygedagpenge sammenlignet med førtidspensionister. Dels en statistisk model, der på baggrund af en række baggrundsvARIABLE vurderer den individuelle sandsynlighed for førtidspensionering for personer i alderen 55-66 år. Den statistiske model omfatter blandt andet forbruget af sygedagpenge, lægebesøg, boligform, uddannelsesniveau, lønniveau og bopæl. På baggrund af den statistiske model skønner DØR, at de, som overgik til efterløn i 2002, i gennemsnit havde en sandsynlighed for førtidspensionering på 11 pct.

I et svar til skatteudvalget fra marts 2005 skønner Finansministeriet, at en afskaffelse af efterlønsordningen vil betyde, at 20 pct. af de, der ville have gået på efterløn, vil overgå til førtidspension og 5 pct. vil trække sig tilbage for egne midler.

I Finansredegørelse 2002 er det forsøgt at estimere den helbredsbedingede tilbagetræknings sandsynlighed for personer i alderen 59-66 år. Finansministeriet udleder ikke direkte en substitutionseffekt, men nævner blandt andet, at arbejdsstyrken i aldersgruppen 60-66 år ville have været omkring 115.000 større i 1999, hvis tilbagetrækningen blandt de 60-66-årige alene afhang af sundhedstilstand og førtidspension. Sammenholdt med, at antallet af efterlønsmodtagere i 1999 var omkring 150.000, svarer det til en substitutionseffekt på knap 25 pct. Finansministeriet sammenholder endvidere nettotilgangsfrekvensen til efterløn med nettotilgangsfrekvensen til førtidspension for 60-66-årige i perioden 1989 til 1998. I den nævnte periode steg nettotilgangsfrekvensen til efterløn med ca. 4,75 procentenheder, mens nettotilgangsfrekvensen til førtidspension faldt med ca. 1,75 procentenheder. Hvis faldet i nettotilgangsfrekvensen til førtidspension antages udelukkende at kunne forklares af stigningen i nettotilgangsfrekvensen til efterløn, svarer det til en substitutionseffekt på godt 35 pct. Faldet i tilgangen til førtidspension for de 60-66-årige kan dog næppe kun tilskrives efterlønsordningen, jf. boks 7.3.

Tabel 7.14: Andre institutioners skøn over substitutionseffekten

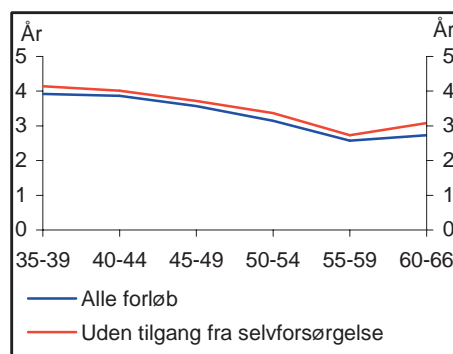
	Skøn
Det Økonomiske Råd (2005)	10-15 pct.
Finansministeriet (2005)	20 pct.
Finansministeriet (2002)	25-35 pct.

Bilag 7.6: Gennemsnitlig varighed fra selvforsørgelse til fleksjob og førtidspension

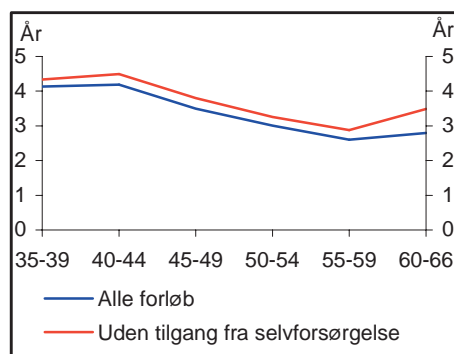
For personer, der tilkendes førtidspension i alderen 35-39 år, går der i gennemsnit godt 4 år fra de ophører med at være i ordinær beskæftigelse eller selvforsørgende på anden vis til de tilkendes pension. For personer, der tilkendes førtidspension i alderen 55-59 år, går der i gennemsnit knap 3 år. Hvis der ses bort fra sager, hvor førtidspensionisten var selvforsørgende umiddelbart inden overgangen til førtidspension, stiger længden af det gennemsnitlige forløb en smule. Det gennemsnitlige antal år er generelt lidt højere for kvinder end mænd, jf. figur 7.80 og figur 7.81.

Det gennemsnitlige forløb dækker imidlertid over forskellige typer af forløb fra selvforsørgelse til førtidspension. Personer, som tilkendes førtidspension, kommer hovedsageligt fra enten sygedagpenge eller kontanthjælp, jf. figur 7.47. En reel vurdering af det gennemsnitlige forløb, herunder om der er sammenhæng mellem alder og forløbets længde, forudsætter derfor, at der skelnes imellem førtidspensionister, der kommer fra kontanthjælp henholdsvis sygedagpenge.

Figur 7.80: Gennemsnitlig varighed fra selvforsørgelse til førtidspension, mænd



Figur 7.81: Gennemsnitlig varighed fra selvforsørgelse til førtidspension, kvinder



Anm.: Vedrører personer, der fik tilkendt førtidspension i 2004. Selvforsørgelse er her defineret som mindst 4 sammenhængende uger uden offentlig forsørgelse.

Kilde: Beskæftigelsesministeriets DREAM-register og egne beregninger.

For de førtidspensionister, som var på kontanthjælp umiddelbart inden overgangen til førtidspension, går der i gennemsnit 5-6 år fra selvforsørgelse til førtidspension. Alder spiller kun en begrænset rolle for den gennemsnitlige længde. Dog er perioden lidt kortere for kontanthjælpsmodtagere, der tilkendes pension efter det 60. år. Aktivering og revalidering udgør kun omkring ½ år af det gennemsnitlige forløb⁴⁰, hvilket må betegnes som forholdsvis begrænset af et samlet forløb på 5-6 år.

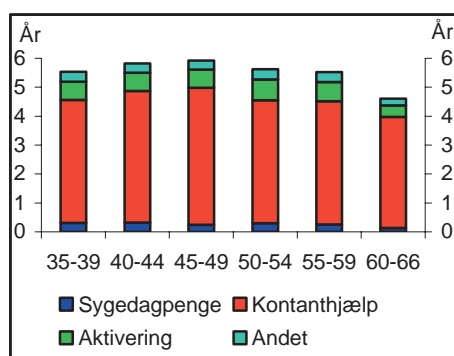
For de førtidspensionister, som var på sygedagpenge umiddelbart inden overgang til førtidspension, går der i gennemsnit i 2-2½ år fra selvforsør-

⁴⁰ Det bemærkes dog, at arbejdsprøvning mv. godt kan ske uden, at personen er registreret som aktiveret.

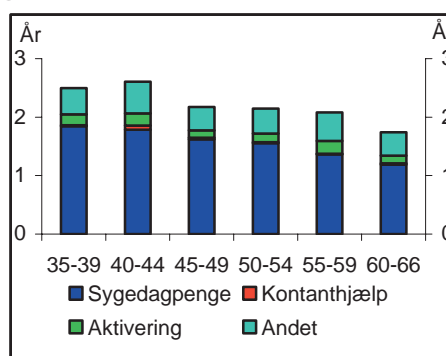
gelse til førtidspension. Alder spiller en lidt større rolle for den gennemsnitlige længde end for kontanthjælpsmodtagere⁴¹. Derimod udgør aktivering og revalidering kun en meget lille andel af det gennemsnitlige forløb. Årsagen kan formentlig være, at helbredstilstanden ikke muliggøre et aktivt forløb.

Af det gennemsnitlige forløb på 2-2½ år udgør den gennemsnitlige periode med sygedagpenge mellem 1½ og 2 år. Det er bemærkelsesværdigt i lyset af, at varighedsgrænsen for modtagelse af sygedagpenge som udgangspunkt er 1 år. En forklaring kan være, at en del genoptjener retten til en ny sygedagpengeperiode, men det er nok en mere sandsynlig forklaring, at hovedparten får forlænget deres sygedagpengeperiode i medfør af en eller flere af de forlængelsesmuligheder, der eksisterer i sygedagpengelovgivningen. Det kan også være udtryk for en grundig visitation.

Figur 7.82: Gennemsnitlig varighed fra selvforsørgelse til førtidspension for personer, der umiddelbart før overgang til førtidspension var på kontanthjælp



Figur 7.83: Gennemsnitlig varighed fra selvforsørgelse til førtidspension for personer, der umiddelbart før overgang til førtidspension var på sygedagpenge



Anm.: "Aktivering" omfatter både aktivering og revalidering. "Andet" omfatter blandt andet ordinær uddannelse, dagpenge og perioder, hvor personen har været selvforsørgende i mindre end 4 uger sammenlagt.

Kilde: Beskæftigelsesministeriets DREAM-register.

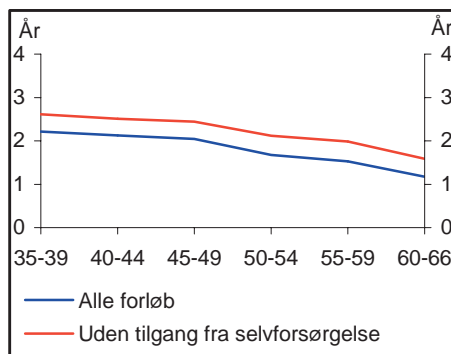
For personer, der visiteres til fleksjob, er det gennemsnitlige antal år fra selvforsørgelse til visitation generelt kortere end for førtidspensionister. For personer, der visiteres til fleksjob i alderen 35-39 år, går der i gennemsnit godt 2 år, mens det er godt 1 år for personer, der visiteres til fleksjob efter det 60. år. Det gennemsnitlige antal år er dog omtrent ½ år højere, hvis der ses bort fra de sager, hvor personen er selvforsørgende umiddelbart inden visitation. Endvidere er det gennemsnitlige antal år generelt lidt højere for kvinder, jf. figur 7.84 og figur 7.85.

Hovedparten af fleksjobberne kommer enten fra selvforsørgelse eller sygedagpenge, jf. figur 7.48. For sygedagpengemodtagere, der visiteres til

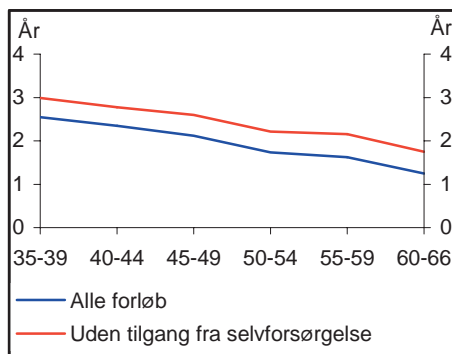
⁴¹ Aldersafhængigheden kan måske skyldes, at der er aldersafhængighed i diagnosesammensætningen, og at andelen af såkaldte glatsager er stigende med alderen

fleksjob, går der i gennemsnit omkring 2 år fra selvforsørgelse til visitation. Den gennemsnitlige længde aftager en smule med alderen på visitationstidspunktet og er navnlig lidt kortere for personer, der visiteres efter det 60. år. Aktivering og revalidering udgør kun en meget begrænset del af det samlede forløb, mens den gennemsnitlige periode med sygedagpenge stort set udgør hele forløbet.

Figur 7.84: Gennemsnitlig varighed fra selvforsørgelse til visitation til fleksjob, mænd



Figur 7.85: Gennemsnitlig varighed fra selvforsørgelse til visitation til fleksjob, kvinder

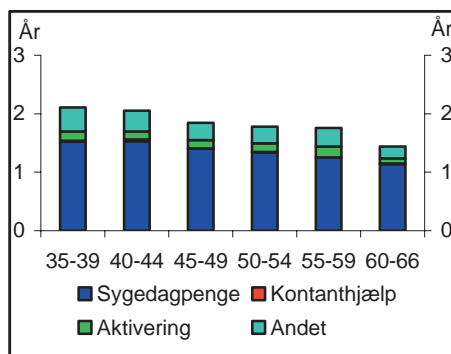


Anm.: Omfatter personer, der i 2004 blev visiteret til fleksjob, dvs. enten kom i fleksjob eller på ledighedsydelse. Personer, der kom i fleksjob fra ledighedsydelse indgår ikke i opgørelsen.

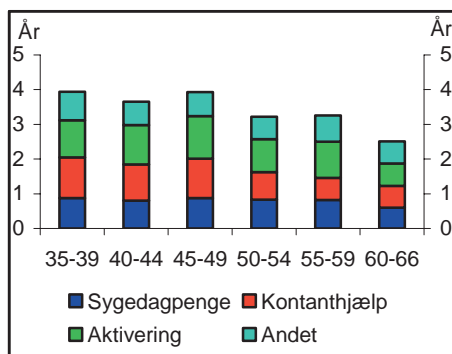
Kilde: Beskæftigelsesministeriets DREAM-register.

Omkring 20 pct. af de, der visiteres til fleksjob, kommer fra andre ordninger end sygedagpenge jf. figur 7.48. For denne gruppe er den gennemsnitlige periode fra selvforsørgelse til visitation til fleksjob på 3-4 år. Den gennemsnitlige periode aftager med alderen og navnlig efter det 60. år. I modsætning til fleksjobbere, der visiteres fra sygedagpenge, har denne gruppe i langt højere grad været i aktivering og revalidering – i gennemsnit 1 år.

Figur 7.86: Gennemsnitlig varighed fra selvforsørgelse til visitation til fleksjob for personer, der umiddelbart før visitationen var på sygedagpenge



Figur 7.87: Gennemsnitlig varighed fra selvforsørgelse til visitation til fleksjob for personer, der umiddelbart før visitationen var på andre ordninger end sygedagpenge



Kilde: Beskæftigelsesministeriet DREAM-register.

Litteratur

Ankestyrelsen (2005): *Analyser af førtidspensionsområdet*, København.

Ankestyrelsen (2004): Ankestyrelsens Statistikker, Førtidspensioner: Årsstatistik 2003, København.

Blöndal, S. og S. Scarpetta (1998): The retirement decision in OECD Countries, OECD Economic Department Working Papers No. 202, Paris.

Cole, P., L. C. Green og T. L. Lash (1999): Lifestyle Determinants of Cancer among Danish Mastic Asphalt workers, *Regulatory Toxicology and Pharmacology*, Vol. 30, Issue 1.

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

Finansministeriet (2002): *Finansredegørelse 2002*, København.

Friis K., O. Ekholm og Y. Andersen Hundrup (2005): *Faktorer af betydning for sygeplejerskers tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet*, Statens Institut for Folkesundhed, København.

Juel, K. (1999): *Livsstil, social ulighed og dødelighed. En 10 års opfølgning af DIKEs Sundhed- og Sygelighedsundersøgelse*. Arbejdsnotat udarbejdet til Sundhedsministeriets Middellevetidsudvalg, maj 1999, København.

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

OECD (2004), *Ageing and Employment Policies – Finland*, Paris.

Quaade, T. (2001): *Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet*, Socialforskningsinstituttet, København.

Skatteudvalget (2004-05, 2. folketingssamling). Alm. del – spm. 1-5, udleveret 15. marts 2005.

Statens Instituttet for Folkesundhed (2000): *Sundhed og Sygelighed i Danmark 2000*, redigeret af Mette Kjøller & Niels Kr. Rasmussen, København.

Udvalget af 1977 om fordeling af arbejdet (1978): Betænkning om efterløn fra udvalget af 1977 om fordeling af arbejdet, Betænkning nr. 835, København.

Velfærdskommissionen (2004): *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, Debatoplæg, København.

Velfærdskommissionen (2005), *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*, Analyserapport, København.