



Efterlønsordningen – betydningen aftager

1. Indledning

Efterlønsordningen blev indført i 1979 som en foranstaltning med et dobbelt formål: Ordningen skulle bidrage til at nedbringe ungdomsarbejdsløsheden og samtidigt gøre det muligt for nedslidte seniorer at trække sig tilbage før pensionsalderen.

Siden er ordningen – med vægt på at muliggøre tidlig tilbagetrækning for nedslidte seniorer – blevet en fast bestanddel af det danske tilbagetrækningssystem. I dag er det muligt for personer, der er tilmeldt ordningen, at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet fra 60-års alderen. I de senere år har antallet af efterlønsmodtagere været faldende, og i 3. kvartal 2010 var der blot 121.700 efterlønnere. Knap 60 pct. kvinder, og ca. 8 ud af 10 efterlønnere var ufaglærte eller faglærte. Hertil kommer, at det i højere grad er de ufaglærte, som overgår til efterlønnen som 60-årige, hvilket bl.a. afspejler større nedslidning og dermed større behov for tilbagetrækning før folkepensionsalderen.

Antallet af personer på efterløn er raslet ned. I slutningen af 2007 var der 141.000 personer i ordningen, og inden for det seneste år er antallet faldet med næsten 8.000 personer.

I skrivende stund – hvor der er knap 122.000 personer på efterløn – kan den samlede nettoudgift til efterlønnen opgøres til knap 18 mia. kr., hvilket er lidt mindre end de samlede udgifter til erhvervsstøtten, som beløber sig på ca. 21 mia. kr.

Fremadrettet peger udviklingen på, at der vil være et faldende antal efterlønnere, og frem mod 2018 ventes antallet at falde til under 100.000 personer, hvilket dels skyldes den demografiske udvikling, og dels at færre indbetaler til efterløn og derved har mulighed for at gå på efterløn. Hvis der alene ses på disse forhold, vil nettoudgiften til efterlønsordningen falde til 14 mia. kr. Efter 2018 vil faldet fortsætte og forstærkes som følge af, at efterlønsalderen i henhold til 2006-velfærdsaftalen hæves med levetidsudviklingen. Dette vil mindske de offentlige udgifter til efterlønsordningen yderligere.

Dertil kommer, at det ikke er usandsynligt, at den nuværende trend med fald i efterlønsdeltagelsen fortsætter – ud over demografi mv. De 100.000 personer nævnt ovenfor er formentlig et overkantsskøn. Et relevant interval for bestanden i 2018 er 75-100.000 personer. Og herefter vil den være faldende.

Regeringens fremskrivninger af efterlønnens offentlige udgifter er formentlig *overvurderede*. Regeringen venter på langt sigt, at antallet af efterlønsmodtagere vil være i omegnen af 110.000 personer, og at de offentlige udgifter knyttet hertil vil være på ca. 16 mia. kr. om året, *jf. Mod nye mål – Danmark 2015*. Denne fremskrivning tager ikke højde for den seneste udvikling, dvs. udviklingen siden slutningen af 2007.

Hvis der inddrages afledte effekter af efterlønnen på beskæftigelse og arbejdsstyrke, er det vurderingen, at Arbejdsmarkedskommissionens beregning af de samfundsøkonomiske omkostninger ved ordningen også er overvurderet.

2. Kort om efterlønsordningen – hvem bruger den, hvem er tilmeldt

I 1999-reformen introduceredes den fleksible efterlønsordning, og efterlønsperioden blev forkortet til fra syv til fem år som konsekvens af, at folkepensionsalderen blev sænket fra 67 år til 65 år.

I den nuværende ordning indebærer den såkaldte toårsregel, at den enkelte skal udskyde efterlønnen i to år for at opnå den fulde efterlønsydelse og mindske modregningen af pensionsopsparingen i efterlønsydelsen.¹ Endvidere betød reformen, at den enkelte udover at være medlem af en a-kasse skulle tilmelde sig efterlønsordningen og betale efterlønsbidrag. Nye a-kassemedlemmer skulle indbetale til efterløn i 25 år for at være berettiget til efterløn, hvorimod de, som allerede var medlem af en a-kasse i 1999, skulle indbetale til efterløn frem til 60-års alderen, dog maksimalt i 25 år. Hertil kommer, at efterlønsreformen indførte en skattefri præmie for efterlønnere, der opfylder to-årsreglen, som betyder, at den enkelte kan få udbetalt op til 140.000 kr. skattefrit ved overgangen til folkepension.

Tabel 1. Facts om efterløn

	Opfylder ikke to-årsreglen	Opfylder to-årsreglen
Efterlønsydelse (2010-kr.)	177.840	195.520
Modregning af pensionsopsparing	både udbetalt (55 pct.) og ikke udbetalt	Udbetalt (50 pct.)
Skattefri præmie	Nej	Op til 140.772, eller 11.731 pr. kvartal som erhvervsaktiv

Anm.: Opfyldes to-årsreglen ikke, udgør efterlønsydelse 91 pct. af den maksimale dagpengesats. Opfyldes to-årsreglen, vil efterlønsydelsen være lig den maksimale dagpengesats.

Kilde: www.adir.dk

Med Velfærdsaftalen i 2006 blev efterlønsordningen igen ændret: For det første skal der indbetales til efterløn i 30 år for at være berettiget til efterløn.² For det andet hæves efterlønsalderen til 60½ i 2019, 61 i 2020, 61½ i 2021 og 62 år i 2022. Herudover er det også aftalt, at efterlønsalderen fra 2025 løbende skal justeres, så efterlønsalderen følger restlevetidsudviklingen for de 60-årige.

Jobplanen fra 2008 introducerede et skattnedslag på 100.000 kr. for alle, som er beskæftigede, frem til de fylder 64 år. Både til de, som indbetaler til efterløn, og dem som ikke gør.

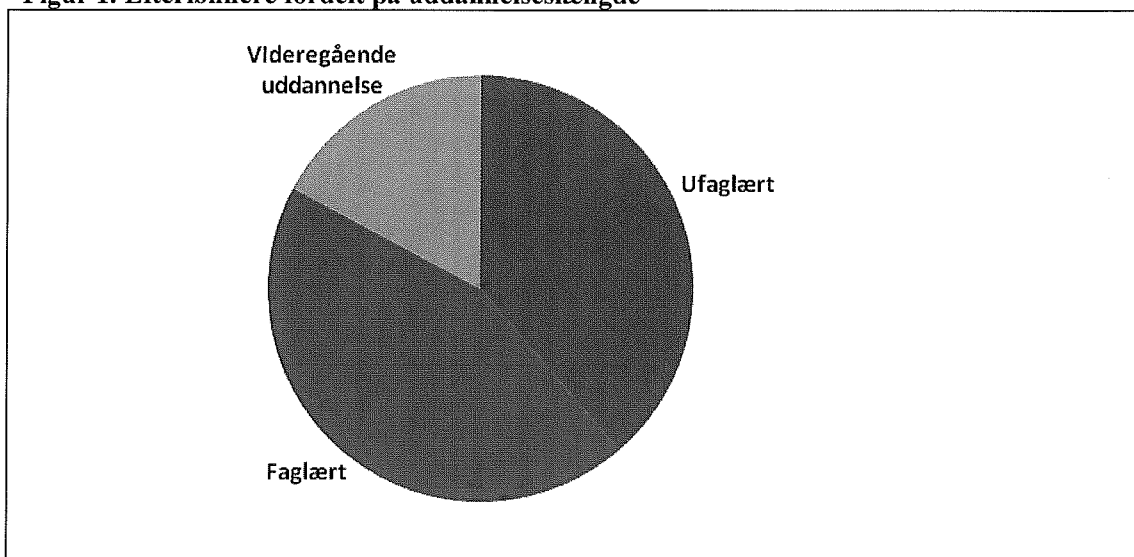
¹ Opfylder man ikke to-årsreglen, dvs. at man overgår til efterløn som 60-61-årig, så modregnes både udbetalt og ikke udbetalt pensionsopsparing i efterlønsydelsen. Overgår man derimod først til efterløn som 62-årig, og derved opfylder to-årsreglen, modregnes kun den udbetalt pensionsopsparing i efterlønsydelsen ved en lidt lempeligere modregningssats.

² Dette gælder i princippet for de, som ikke var fyldt 30 år i 2006, da personer over 30 år var omfattet af forskellige overgangsordninger. 30-34-årige skal fortsat indbetale 25 år, og dem som var medlem af a-kasse før 1999-reformen, skal fortsat kun indbetale til de fylder 60 år, eller maksimalt i 25 år.

Hvem bruger efterlønsordningen?

De senest tilgængelige registersamkøringer stammer fra 2008, hvor knap ca. 140.000 personer var på efterløn. Heraf var knap 60 pct. kvinder, og godt 8 ud af 10 efterlønnere var enten ufaglærte eller faglærte. De resterende 2 ud af 10 havde en videregående uddannelse, *jf. figur 1.*

Figur 1. Efterlønnere fordelt på uddannelseslængde



Anm.: Videregående uddannelse dækker over kort videregående, mellemlang videregående og lang videregående uddannelse.
Kilde: AE-rådet

Det er i høj grad de ufaglærte og faglærte, som overgår til efterløn ved 60-årsalderen, hvorimod personer med længere uddannelse i videre omfang udskyder overgangen til de opfylder to-årsreglen, dvs. til de fylder 62 år. Det afspejles af, at kun 11 pct. af efterlønnere tilhørende Ingeniørernes A-kasse overgik til efterløn som 60-årige, hvorimod 69 pct. af efterlønnere tilhørende 3F's a-kasse overgik til efterløn som 60-årige. I gennemsnit er det 48 pct. af efterløunnerne, der gik på efterløn som 60-årige, *jf. tabel 2.*

Tabel 2 Bruttotilgang til efterløn fordelt på a-kasse og alder på tilgangstidspunktet. 2. halvår 2008. Udvalgte a-kasser

A-kasse	Alder ved overgang til efterløn. Pct. (Andel af kassens tilgang)	
	60 år	62 år
Ingeniørernes Arbejdsløshedskasse (IAK)	11	48
Nærings- og Nydelsesmiddelarbejdernes Arbejdsløshedskasse	58	27
Metalarbejdernes Arbejdsløshedskasse	40	42
Akademikernes Arbejdsløshedskasse (AAK)	27	48
Magistrenes Arbejdsløshedskasse	28	45
Offentligt Ansattes Arbejdsløshedskasse (OAA)	63	27
Funktionærernes og Tjenestemændenes Fælles-A-kasse (FTF-A)	38	43
HK/Danmarks Arbejdsløshedskasse	49	35
3F's A-kasse	69	28
Gennemsnit	48	35

Kilde: Arbejdsdirektoratet

Dette peger på, at den økonomiske tilskyndelse til en senere tilbagetrækning i den fleksible efterløn virker bedre på nogle grupper end andre. Det er således i højere grad de længere uddannede og bedre lønnede grupper, som udskyder deres tilbagetrækning. Det kan bl.a. skyldes, at de ufaglærte er kommet tidligere på arbejdsmarkedet end andre grupper og på samme tid udfører mere manuelt arbejde, hvorfor de vil være mere nedslidte og derfor ikke har samme muligheder for at reagere på gunstige økonomiske incitament. Denne formodning bekræftes af undersøgelser, der viser kortere restlevetid for 60-årige med kort uddannelse.

Hvem er tilmeldt efterlønsordningen?

Frømtidens efterlønnere afhænger af, hvem der er tilmeldt og bidrager til efterløn i dag. Der er i alt 1,1 mio. a-kasse medlemmer tilmeldt efterlønsordningen, svarende til 64,8 pct. af a-kassemedlemmerne. 3F, FOA og HK står til sammen for knap 390.000 af de tilmeldte til ordningen, svarende til godt en tredjedel. Hele LO-området står for godt 600.000 af efterlønsbidragsyderne. På længere sigt vil LO-områdets andel af efterlønsmodtagere blive mindre, da andelen af a-kassemedlemmer, der betaler efterlønsbidrag, i gennemsnit falder med godt 40 pct. fra de 55-59-årige til de 35-39-årige. Blandt personer med en mellemlang videregående uddannelse er dette fald kun halvt så stort, og fx blandt folkeskolelærere er det stort set den samme andel, der indbetaler til efterløn i alle aldersgrupper, *jf. tabel 3 og 4.*

Tabel 3. Efterlønsbidragsydere, antal

	18-29 år	30-34 år	35-39 år	40-44 år	45-49 år	50-54 år	55-59 år	I alt
I alt	4.062	143.277	139.249	167.300	211.943	222.305	217.174	1.107.487
Træ-Industri-Byg	18	3.475	2.472	2.521	3.439	4.096	4.396	20.434
Journalistik, kommunikation og Sprog	79	1.992	1.424	1.495	2.073	2.241	1.621	10.951
Socialpædagoger	45	2.736	2.449	2.804	4.209	4.917	4.416	21.602
Faglig Fælles Akasse	93	15.208	13.628	19.167	29.244	31.169	30.793	139.521
FOA - Fag og Arbejde	463	8.346	11.960	16.586	20.582	23.352	21.601	103.112
Læreres a-kasse	0	8.416	9.550	7.920	7.627	8.895	9.855	52.320
Danske Lønmodtagere	131	5.251	3.338	3.753	3.991	3.377	2.416	22.271
Metalarbejdere	299	5.782	6.119	8.117	9.368	9.099	8.940	47.758
Fødevareforbundet NNF	14	1.379	1.385	1.733	2.062	1.967	2.025	10.579
El-faget	0	2.120	1.899	1.926	2.102	2.350	2.176	12.588
Byggefagernes	0	1.801	1.691	1.720	1.452	1.090	1.256	9.026
HK/Danmark	1.307	16.519	16.710	19.210	23.888	24.018	24.973	126.737
Arbejdsløsheds-kassen STA	0	1.305	1.532	2.634	3.613	3.985	3.754	16.849
Funktionærer og Servicefag	75	1.087	973	1.235	1.882	2.019	1.966	9.252
Ledeme	43	3.225	5.058	7.631	10.299	11.146	9.733	47.239
Teknikerne	17	1.724	1.863	2.641	3.000	2.687	2.745	14.705
Kristelig a-kasse	393	12.851	10.626	10.684	11.627	10.470	10.342	67.084
Danske Sundhedsorganisationer	140	7.310	5.984	5.951	9.836	9.953	8.366	47.660
Bøme- og Ungdomspædagoger	38	6.158	4.765	4.401	6.429	7.299	6.711	35.820
Business Danmarks a-kasse	27	1.490	2.037	2.680	2.762	2.371	2.245	13.631
Frie Funktionærer - Tværfaglig	13	1.387	1.494	2.142	2.560	2.151	2.105	11.866
Ingeniørerne	84	5.068	4.461	6.353	6.828	5.623	4.799	33.269
Magistrene	0	4.093	3.114	2.145	2.483	3.766	4.569	20.345
Akademikerne	229	6.691	5.739	5.455	5.844	6.069	5.815	35.904
Funktionærerne og Tjenestemændene	329	6.857	6.214	9.043	12.896	15.213	15.705	66.359
ASE	153	5.764	6.582	9.614	14.263	16.173	17.918	70.859
DANA a-kasse for selvstændige	20	1.509	1.898	2.648	3.656	3.850	3.826	17.545
IT-faget og Merkonomer	22	1.045	848	1.034	1.310	1.287	1.061	6.632
CA a-kasse	30	2.688	3.436	4.057	2.618	1.672	1.046	15.569

Kilde: Indberetninger fra a-kasse og Danmarks Statistik, 3. kvartal 2010.

Tabel 4. Efterlønsbidragsydere, andel af a-kasse medlemmer

	30-34 år	35-39 år	40-44 år	45-49 år	50-54 år	55-59 år	I alt
	--- pct. af a-kassemedlemmerne ---						
I alt	56,3	46,7	51,6	70,3	82,1	86,7	64,8
Lærernes a-kasse	86,1	87,8	82	85,5	89,6	87,7	86,6
Byggefagene	74	69	78,4	82	84,8	89,8	78,1
FOA - Fag og Arbejde	54,8	63,3	71,4	77,4	81,7	83,7	74
El-faget	79,1	59,8	64,2	81,4	92,7	95,8	77,4
Socialpædagoger	72,2	59,5	61,3	77,4	86,4	90,5	75,6
Danske Sundhedsorganisationer	66,8	55,2	56,8	85,6	92	94,5	74,7
Børne- og Ungdomspædagoger	72,2	53,8	51,8	75,8	91,3	94,4	72,3
Træ-Industri-Byg	73,1	52,4	50	67,3	83,7	89,9	69,4
Metalarbejdere	57,3	52,2	63,1	78,2	88,1	93,3	71,3
HK/Danmark	59,3	49,4	55	77,9	87,9	87,7	68,5
Arbejdsløsheds-kassen STA	54,9	49,3	57	67	77,2	83,3	66,8
Teknikerne	57,5	48,9	57,3	72,2	83,1	90,4	67,1
CA a-kasse	43,5	44,6	58,2	69,5	80,2	85	55,6
IT-faget og Merkonomer	56,2	44,1	51,1	65,5	80,3	87,1	62
Faglig Fælles Akasse	60	43,5	49,5	70,2	81,6	87,7	66,2
Frie Funktionærer - Tværfaglig	47	42,8	49,6	66,8	76,4	83,8	59,4
Journalistik, kommunikation og Sprog	58	42,8	48,6	69,5	87,4	89,5	63,1
Lederne	53,7	42,6	46,1	67,3	86	90,9	64,1
Funktionærerne og Tjenestemændene	50,3	42,4	46,3	68,5	82,6	88,5	64,1
Business Danmarks a-kasse	49,8	42,1	52,8	67,7	79,9	87,2	60,3
Fødevareforbundet NNF	50,2	41,2	47,1	64	74,5	86,1	58,6
Funktionærer og Servicefag	56,2	40,7	43,4	64,5	75,1	77,9	59,9
Ingeniørerne	52,2	40,6	49,5	68,8	82,6	89,8	59,6
ASE	50,8	40,2	46,4	69,8	84,7	89,5	65,1
Akademikerne	43,3	39,7	46,3	64,9	75,6	84,5	54,3
Kristelig a-kasse	52,7	37,5	37,1	53,2	64,9	70,9	49,7
DANA a-kasse for selvstændige	43	35,5	41,4	62	78,6	86,2	57
Danske Lønmodtagere	46,2	30,5	37	50	58,9	63,1	44,3
Magistrene	40,9	28,9	31,2	48,8	70,7	80,7	46,1

Anm.: Sorteret efter andelen af tilmeldte blandt 35-39-årige

Kilde: Indberetninger fra a-kasse og Danmarks Statistik, 3. kvartal 2010.

Færre på efterløn i 2018

En tentativ beregning viser, at frem mod 2018 vil man se et fald i antallet af efterlønnere fra 121.700 i 2008 til 75-100.000 personer i 2018, *jf. tabel 5*

Tabel 5. Efterlønnere i 2010 og 2018, personer

Alder	3. kvartal 2010	2018
60	9.200	6-8.000
61	14.300	10-13.000
62	23.700	14-20.000
63	32.200	19-25.000
64	37.700	24-31.000
65	4.600	2-3.000
Totalt	121.700	75-100.000

Anm.: Maxberegningen bygger på bestandsfrekvensen i 3. kvartal 2010, som er beregnet på baggrund af antallet af efterlønnere delt med befolkningen i de enkelte årgange mellem 60-64 år. Bestandsfrekvenserne korrigeres med, at 5 pct. færre af a-kassemedlemmerne indbetaler til efterløn i de årgange, som kan gå efterløn i 2018. De korrigerede bestandsfrekvenser ganges på den forventede befolkning i 2018, som hentes i Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning. Minimumsberegningen indeholder forventning om et yderligere adfærdsbetinget fald i efterlønsdeltagelsen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Denne udvikling betinges for det første af den demografiske udvikling, hvor befolkningen mellem 60-64 år ventes at falde fra 370.000 personer til 340.000 personer. Det skyldes, at de store efterkrigsgenerationer – som i disse år går på efterløn – i 2018 vil være på folkepension og afløst af mindre årgange på efterløn. For det andet ses, at blandt de årgange, der kan gå på efterløn i 2018, indbetaler 5 pct. færre efterlønsbidrag, hvilket også vil føre til færre efterlønnere. Hertil kommer, at fortsatte adfærdsændringer på arbejdsmarkedet kan føre til yderligere fald i efterlønsdeltagelsen.

Fra og med 2019 vil forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalder bidrage til at forstærke nedgangen i efterlønnens betydning.

3. De offentlige finanser og efterlønsordningen

I 2010 kunne de offentlige udgifter knyttet til efterløn opgøres til 18 mia. kr., et beløb der fremadrettet vil være faldende. Frem mod 2018 ventes de direkte (netto)udgifter at falde fra 18 mia. kr. til 10-14 mia. kr., *jf. tabel 6.*

Tabel 6. De offentlige nettoudgifter til efterløn

	2008	2018
Antallet af efterlønnere, personer	121.708	75-100.000
Offentlige nettoudgifter til efterløn, mia. kr. (2010 niveau)	18	10-14

Ann: De offentlige udgifter til efterlønsordningen er beregnet som nettoudgiften, dvs. bruttoudgiften fratrukket skattebetalinger fra efterlønnere. Der er ikke taget højde for evt. mistede skattebetalinger ved alternativ beskæftigelse af efterlønnere.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

På længere sigt indebærer Velfærdsaftalen, at efterlønsalderen hæves i takt med restlevetiden for de 60-årige. Det betyder, at der vil være færre efterlønnere end i 2018, og at udgiftspresset fra efterlønsordningen mindskes.

De offentlige udgifter til efterlønnen er i dag mindre end den samlede erhvervsstøtte, som udgør godt 21 mia. kr. i dag. Til forskel fra erhvervsstøtten vil de offentlige udgifter være dalende til efterlønsordningen.

Det må formodes, at især blandt de kortuddannede vil der være en begrænset beskæftigelsesvirkning ved at afskaffe efterlønnen. Det afspejler, at disse grupper i større omfang forlader arbejdsmarkedet som 60-årige for at gå på efterløn, hvilket meget vel kan skyldes forholdsvist tidlig indtræden på arbejdsmarkedet og mere fysisk/psykisk nedslidning gennem et større omfang af manuelt/monotont arbejde.

Konklusionen er, at efterlønsordningen ikke koster så meget som tidligere antaget, og at en afskaffelse af efterlønsordningen ikke er den snuptagsløsning, der løser udfordringerne med at finansiere velfærdssamfundet. Og ordningen anvendes i stor stil af kortuddannede, kvinder og personer med lang tid på arbejdsmarkedet.