

Opdateret fremskrivning af tilbagetrækning før folkepensionsalderen – august 2023¹

Der er i de senere år indført nye ordninger, som har givet flere muligheder for tilbagetrækning før folkepensionsalderen med hhv. seniorpension i 2020 og ret til tidlig pension i 2022.² Denne udvikling har, sammen med ændringer i efterlønnen som følge af *Aftale om senere tilbagetrækning* fra 2011, medvirket til, at efterlønsordningen i dag og i fremtiden omfatter langt færre personer end tidligere.³ Dertil har der været mulighed for en kontant og skattefri udmeldelse af efterlønsordningen i flere omgange, senest i første halvdel af 2022.

De seneste erfaringer med brugen af de forskellige ordninger samt udmeldelser af efterlønsordningen har givet anledning til at genbesøge de beregningsforudsætninger, der ligger til grund for den forventede udvikling i tilbagetrækning før folkepensionsalderen. Eftersynet har medført en række justeringer i fremskrivningsprincipperne, som der redegøres nærmere for i det følgende, og som vil danne grundlag for beregninger og fremskrivninger på området fremover.

I de opdaterede fremskrivninger skønnes det, at antallet af efterlønsmodtagere falder fra 46.700 helårspersoner i 2022 til 11.400 helårspersoner i 2030, *jf. tabel 1*. Omvendt skønnes antallet af seniorpensionister og modtagere af tidlig pension at vokse fra 19.200 og 7.200 helårspersoner i 2022 til hhv. 30.600 og 13.200 helårspersoner i 2030. Samlet skønnes antallet af personer på de tre ordninger at falde med 17.800 helårspersoner fra 2022 til 2030.

Tabel 1
Aktivitetsskøn for udvalgte førtidige ordninger, 1.000 helårspersoner

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Efterløn	46,7	34,9	27,1	21,9	18,9	14,8	12,3	10,2	11,4
Seniorpension	19,2	25,7	29,0	30,0	29,9	29,5	29,3	28,5	30,6
Tidlig pension	7,2	12,3	14,2	14,5	14,1	13,4	11,5	9,7	13,2
I alt	73,1	73,0	70,3	66,3	62,9	57,7	53,2	48,3	55,3

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027 og egne beregninger.

¹ Dette er en opdateret udgave af dokumentationsnotatet offentliggjort i forbindelse med *Danmarks Konvergensprogram 2023*. I forhold til den tidligere version er fremskrivningen af tidlig pension blevet genbesøgt og for seniorpension er den tidligere aftalte lempelse af arbejdssevnekravet fra 15 til 18 timer pr. uge taget ud af fremskrivningen, idet den ikke er vedtaget af Folketinget og ikke er en del af *Finanslovsforslaget for 2024*.

² Seniorpensionen erstattede seniorførtidspensionen, som var indført med *Aftale om senere tilbagetrækning* (2011).

³ I *Aftale om senere tilbagetrækning* (2011) blev der indført en treårig efterlønsmodel med højere efterlønsats, og hvor efterlønnen i højere grad afhænger af størrelsen af ens pensionsformue. Efterlønsperioden er forkortet gradvist fra fem til tre år fra 2018 til 2023.

I det følgende gennemgås først den nye fremskrivning af efterløn, dernæst følger seniorpension og tidlig pension.

Efterløn

Antallet af efterlønsmodtagere afhænger dels af andelen, som er medlem af ordningen og dermed har mulighed for at overgå til ordningen i efterlønsaldrene, dels af hvor stor en andel blandt de berettigede, der vælger at udnytte retten (benyttelsesandelen). Efterlønsberettigede, der forbliver på arbejdsmarkedet, kan optjene skattefrie præmier ved at arbejde frem for at overgå til efterløn. I det følgende beskrives først opgørelsen af antal efterlønsberettigede, dernæst benyttelsesandelen og det skønnede antal efterlønsmodtagere fremover.⁴

Opgørelse af antal efterlønsberettigede

I det følgende skelnes mellem *efterlønsberettigede* og *medlemmer af efterlønsordningen*. Efterlønsberettigede angiver personer i efterlønsaldrene, som er berettiget til efterløn. Medlemmer af efterlønsordningen angiver personer, som indbetaler til efterlønsordningen.

Antal medlemmer opgøres på baggrund af registerdata om indbetalinger til efterlønsordningen. En person defineres som medlem af efterlønsordningen, når vedkommende er registreret med mindst ét indbetalt efterlønsbidrag i den femårige periode fra 2015-2019 og ikke i samme periode har registreret tilbagebetalte efterlønsbidrag som følge af udmeldelse.⁵ Således tager opgørelsen så vidt muligt højde for ordinære udmeldelser i perioden, vinduet for ekstraordinær skattefri udmeldelse i 2018, samt mulighed for midlertidigt at sætte indbetalinger til efterlønsperioden på pause uden at miste retten til efterløn.

Det er endnu ikke muligt at observere de ekstraordinære skattefrie udmeldelser af efterlønsordningen i første halvdel af 2022 i registerdata. I stedet korrigeres den registerbaserede opgørelse for det seneste skøn for antal skattefrie udmeldelser i 2022 fordelt på køn og alder, som samlet set opgøres til ca. 47.000 personer.⁶

Det er ikke alle, som i dag er medlem af efterlønsordningen, som reelt bliver efterlønsberettigede, når de når efterlønsalderen. Det skyldes bl.a., at medlemmer, som overgår til førtidspension eller seniorpension, automatisk bliver udmeldt af efterlønsordningen. Derfor medregnes et ventet frafald blandt de nuværende medlemmer af efterlønsordningen på baggrund af årgangenes forventede tilgang til førtidspension og seniorpension.

⁴ Antal modtagere af fleksydelse (efterløn for fleksjobbere) antages som hidtil at følge samme relative udvikling som antallet af efterlønsmodtagere. Fremskrivningen af fleksydelsesmodtagere er derfor opdateret på tilsvarende vis. Der var i 2022 ca. 3.200 modtagere af fleksydelse. Fleksydelse indgår ikke i de rapporterede skøn for efterløn i indeværende notat.

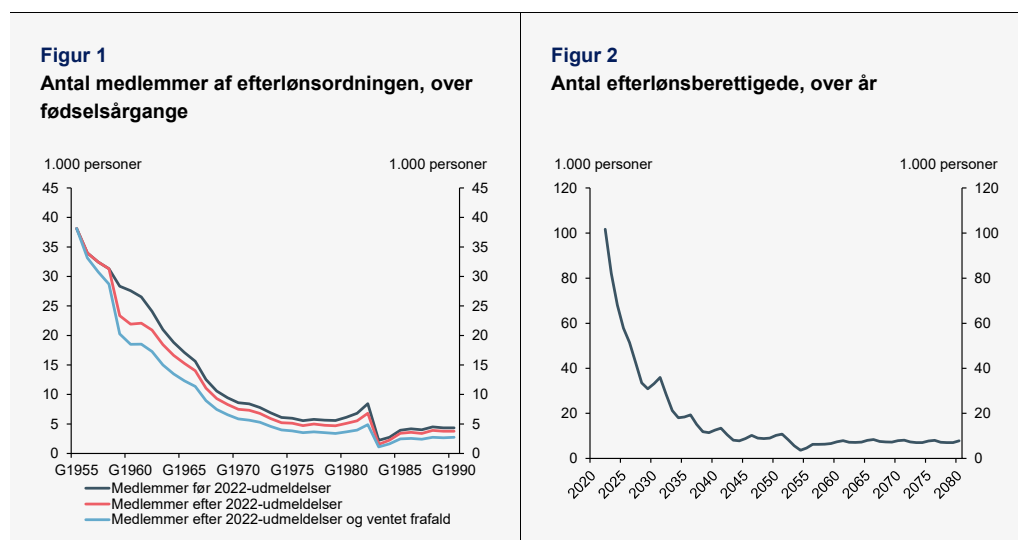
⁵ Det vil principielt være muligt for de yngste årgange at holde mere end fem års pause i indbetalinger til efterlønsordningen uden at miste efterlønsretten. Den valgte afgrænsning afspejler imidlertid hensynet til at begrænse antallet af personer i opgørelsen, som har stoppet indbetalinger til efterlønsordningen med henblik på udmeldelse, uden reelt at have udmeldt sig af ordningen.

⁶ Skønnet er baseret på oplysninger fra a-kasserne, som er indsamlet af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, og er betydeligt højere end det oprindelige aftaleskøn på ca. 19.000 personer.

På baggrund af registerdata for 2020-2021 vurderes det, at sandsynligheden for overgang til førtidspension er mindre blandt medlemmer af efterlønsordningen end blandt den generelle befolkning, men at overgangssandsynligheden til seniorpension er omtrent den samme for medlemmer af efterlønsordningen som for resten af befolkningen. Dette skal ses i sammenhæng med, at både efterlønsordningen og seniorpensionsordningen er målrettet personer med langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet.

Opgørelsen viser, at markant færre blandt de yngre generationer vælger at være medlem af efterlønsordningen sammenlignet med de ældre generationer. Således er der knap 40.000 personer født i 1955, der indbetaler til efterlønsordningen, mens det for personer født i 1960 skønnes at være knap 20.000 personer, *jf. figur 1*. Medlemstallet falder til knap 5.000 personer for generationerne født efter 1983, som med *Aftale om senere tilbagetrækning* (2011) ikke længere automatisk bliver medlem af efterlønsordningen via a-kassen, men aktivt skal melde sig ind i efterlønsordningen. Det bemærkes også, at andelen af kvinder i efterlønsordningen stiger fra ca. 52 pct. til 63 pct. fra fødselsårgang 1955 til 1990.

Det skønnes, at der i 2022 var godt 100.000 potentielle efterlønsmodtagere, dvs. medlemmer af efterlønsordningen, som var i efterlønsaldrene i 2022. Antallet ventes at falde betydeligt i de kommende år. Konkret skønnes der at være ca. 33.000 potentielle efterlønsmodtagere i 2030. På lang sigt, dvs. efter år 2050, skønnes der at være ca. 7.000 potentielle efterlønsmodtagere årligt, *jf. figur 2*. Faldet afspejler det faldende antal medlemmer af efterlønsordningen over fødselsårgangene samt at efterlønsperioden gradvis forkortes fra fem til tre år.



Anm.: Antal efterlønsberettigede angiver antallet af efterlønsmedlemmer (efter 2022-udmeldelser og ventet frafald) i efterlønsaldrene. Faldet ved årgang 1983 i figur 1 kan forklares ved, at man i 2013 stoppede for automatisk indmeldelse i efterlønsordningen ved medlemskab af en a-kasse.

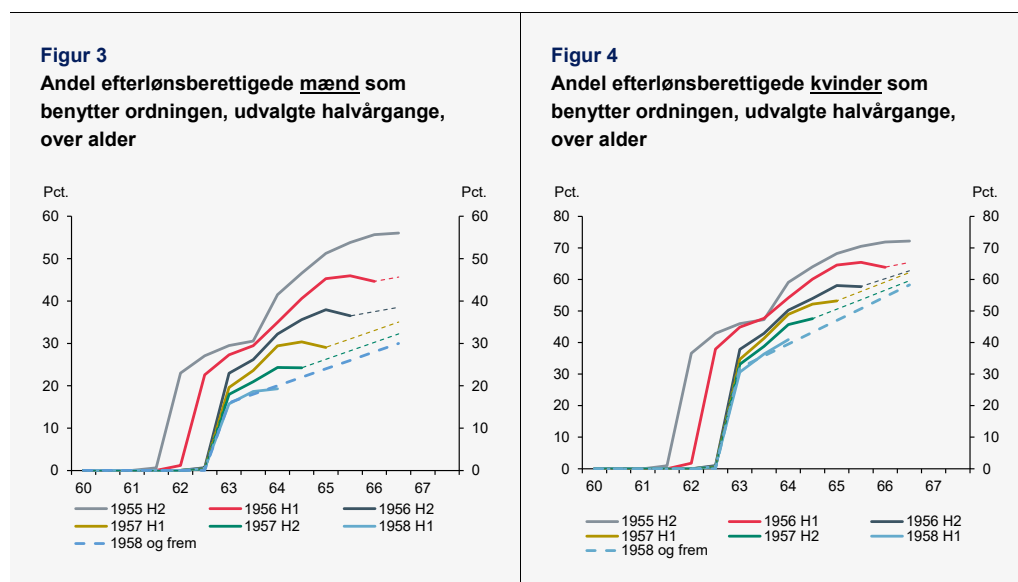
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik, data fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering samt befolkningsregnskabet.

Andel af de efterlønsberettigede, der benytter retten til efterløn

Når en efterlønsberettiget bliver på arbejdsmarkedet i stedet for at benytte sin efterlønsret, kan vedkommende optjene skattefrie præmier på op til 170.448 kr. (2023-niveau), som udbetales ved folkepensionsalderen. I 2022 var det omtrent halvdelen af de efterlønsberettigede, som benyttede deres mulighed for at gå på efterløn.

For at beregne benyttelsesandelen sammenholdes antallet af efterlønsmodtagere med det skønnede antal efterlønsberettigede. Opgørelsen viser, at der både for mænd og kvinder er sket et betydeligt fald i andelen af berettigede, som benytter efterlønsordningen fra årgang 1955 til 1958, jf. de fuldt optrukne kurver i figur 3 og 4.

Faldet i benyttelsesandelen mellem årgangene afspejler bl.a. øget målretning af ydelsens størrelse efter pensionsformue, som trådte i kraft for personer født efter 1956, og at efterlønsperioden gradvist er forkortet fra fem til tre år, hvilket har gjort det mere attraktivt at optjene præmien frem for at gøre brug af ordningen. Derudover kan indførelse af seniorpension og tidlig pension have påvirket sammensætningen af de tilbageværende efterlønsberettigede, så disse i højere grad består af personer, som optjener skattefrie præmier frem for at benytte retten til efterløn. Faldet i benyttelsesandelen inden for årgangene 1956-1958 ved den sidste observation afspejler, at nogle efterlønsmodtagere havde mulighed for og valgte at skifte til tidlig pension.⁷



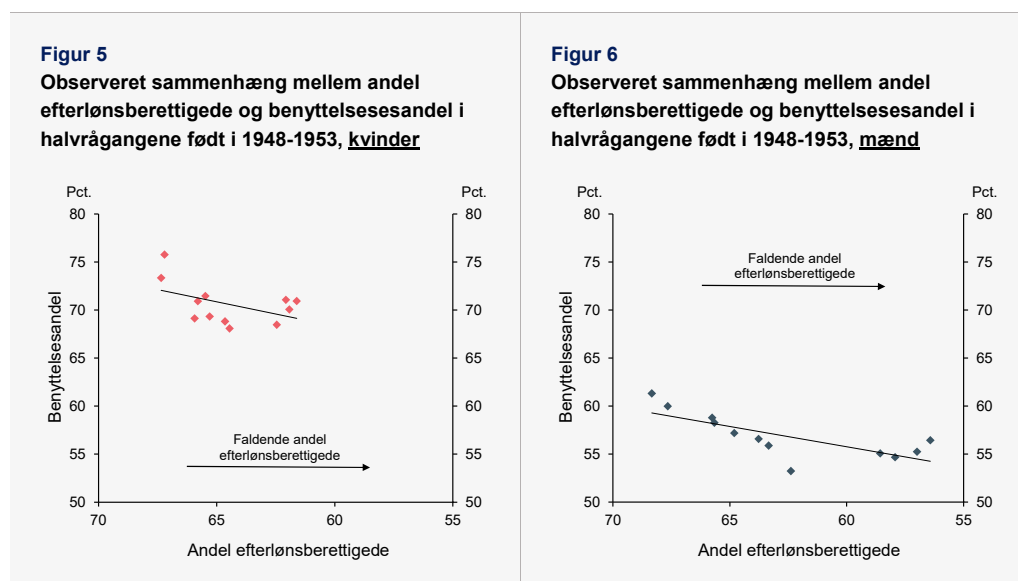
Anm.: Fuldt optrukne linjer angiver observeret udnyttelse, stiplede linjer angiver skøn for årgangenes fremtidige udnyttelse. Faldet i udnyttelsen over alder afspejler, at nogle efterlønsmodtagere overgår til tidlig pension.
Kilde.: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

⁷ En overgangsordning gav personer med ret til tidlig pension, som inden 1. januar 2022 var overgået til efterløn, mulighed for at træde ud af efterlønsordningen og i stedet overgå til tidlig pension på gunstige vilkår, jf. *Aftale om en ny ret til tidlig pension (2020)*.

Den skønnede udvikling i benyttelsesandelen tager udgangspunkt i den seneste observerede efterløns halvårgang, som er personerne født i første halvår af 1958. Grundlaget for fremskrivningen vil blive opdateret i fremtidige fremskrivninger, i takt med at nyere data for yngre årgange bliver tilgængelige.

Finansministeriets efterlønsfremskrivning har indtil *Danmarks Konvergensprogram 2023* beroet på et princip om, at benyttelsesandelen blandt de efterlønsberettigede ville stige i takt med, at der er færre efterlønsberettigede. Baggrunden for denne tilgang var en antagelse om, at personer, som ikke påtænker at benytte retten til efterløn, i højere grad melder sig ud af ordningen.

Data tyder imidlertid ikke på, at der er en sådan sammenhæng. Sammenholdes den historiske udvikling i andelen af efterlønsberettigede med andelen af de efterlønsberettigede, som benytter efterlønsordningen, ses der ingen tegn på, at et fald i andelen af efterlønsberettigede har medført en stigning i benyttelsesandelen. Fra årgang 1948 til 1953 faldt andelen af efterlønsberettigede med ca. 5 pct.-point for kvinder og 12 pct.-point for mænd, mens benyttelsesandelen faldt med ca. 5 pct.-point for både mænd og kvinder, *jf. figur 5 og 6*.

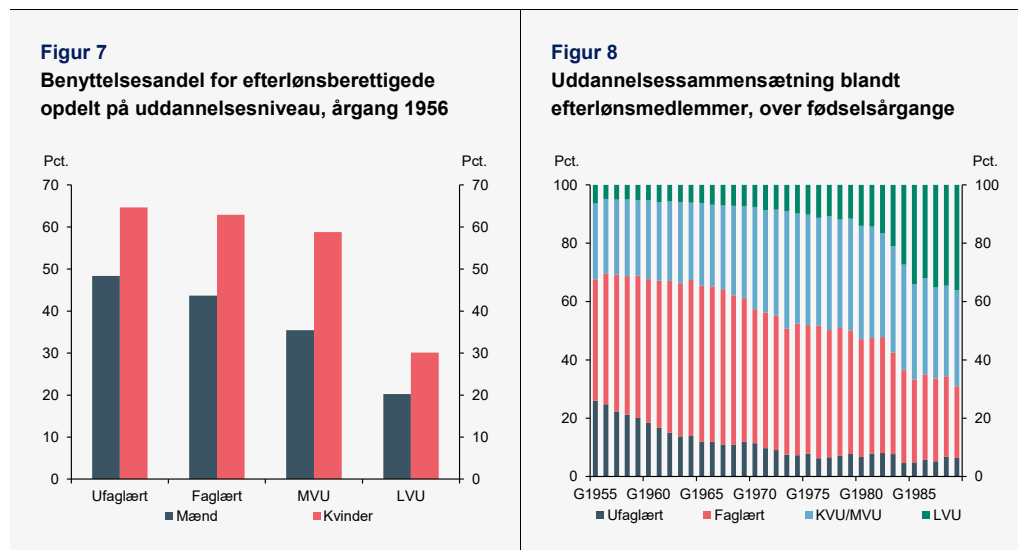


Anm.: Halvårgangene født i 1948-1953 havde alle en femårig efterlønsperiode fra 60-64 år. Benyttelsesandelen er målt lige inden folkepensionsalderen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Et stigende uddannelsesniveau blandt de efterlønsberettigede trækker ligeledes i retning af, at benyttelsesandelen ikke kommer til at stige i fremtiden. Det skal ses i sammenhæng med, at benyttelsesandelen historisk set har været lavere for personer med højere uddannelsesniveau, *jf. figur 7*. Benyttelsesandelen er fx omtrent 30 pct.-point højere for ufaglærte end for personer med lang videregående uddannelse.

Uddannelsessammensætningen forskydes markant, fra at de ufaglærte udgjorde 26 pct. af efterlønsmedlemmerne i årgang 1955 til kun at udgøre 6 pct. af efterlønsmedlemmerne i årgang 1989, jf. figur 8. Modsat stiger andelen med lang videregående uddannelse fra 6 til 36 pct. fra årgang 1955 til 1989.



Anm.: Benyttelsesandelen er målt på den sidst mulige efterlønsalder. Uddannelsessammensætningen er målt på antal efterlønsmedlemmer, før der tages højde for udmeldelserne i 2022 og ventet frafald fremover.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata, bl.a. DREAM-databasen.

Muligheden for at optjene skattefrie præmier bidrager til, at efterlønsordningen har karakter af en opsparings- og forsikringsordning, som giver *mulighed* for tidligere tilbagetrækning. Prisen for denne forsikring er lav, da man får udbetalt en skattefri præmie, hvis man er beskæftiget frem for at gøre brug af ordningen. De skattefrie præmier er på op til i alt 170.448 kr. (2023-niveau), hvilket er mere end efter-skat værdien af 30 års indbetalinger, svarende til omtrent 140.000 kr. (ekskl. evt. merforrentning ud over satsregulering).

Dertil kommer, at beslutningen om medlemskab af efterlønsordningen skal træffes, inden en person fylder 30 år, dvs. mange år før tilbagetrækningsalderen.⁸ Disse omstændigheder bidrager til at forklare, hvorfor benyttelsesandelen blandt de efterlønsberettigede forventes at forblive relativt lav fremover, på trods af at færre er med i ordningen.

Med de opdaterede beregningsforudsætninger er der forudsat en benyttelsesandel, som er uafhængig af hvor stor en del af årgangen, der har valgt at være medlem af efterlønsordningen.

⁸ Fortrydelsesordningen gør det muligt for personer, som har været uafbrudt medlem af en a-kasse fra det 24. år eller siden 1997, at tilmelde sig efterlønsordningen efter det 30. år. Efterlønsydelsen og præmien bliver i dette tilfælde reduceret i forhold til det antal år og måneder, hvor der ikke er betalt bidrag i forhold til de almindelige vilkår.

Andelen af efterlønsberettigede, som fremover ventes at gøre brug af efterlønsordningen, baseres aktuelt på den seneste observerede efterlønsårgang, dvs. årgang 1958 første halvår. Her skønnes det, at op mod 30 pct. af mændene og 60 pct. af kvinderne vil gøre brug af deres efterlønsret, *jf. figur 3 og 4 ovenfor*. Grundlaget opdateres ligeledes i takt med, at nyere data bliver tilgængelig.

Konkret skønnes det på baggrund af årgang 1958 første halvår, at ca. 16/32 pct.-point af de efterlønsberettigede mænd/kvinder benytter efterlønsordningen på den først mulige efterlønsalder, og at benyttelsesandelen stiger med 4/7,5 pct.-point pr. alderstrin i efterlønsperioden.⁹ Dertil indregnes effekter fra årgangenes voksende pensionsformue og fra ændret forventet pensionsperiode (dvs. forventet restlevetid målt ved folkepensionsalderen), som beskrevet nedenfor.

Når pensionsformuen stiger, falder efterlønsydelsen som følge af reglerne for fradrag i efterløn. På baggrund af registerdata for årgang 1956 observeres en sammenhæng mellem de efterlønsberettigedes pensionsformuer og sandsynligheden for, at den efterlønsberettigede benytter efterlønsordningen. Sammenhængen svarer til, at en stigning i pensionsformuen på 1 mio. kr. (2023-niveau) i gennemsnit reducerer andelen, som benytter efterlønsretten med ca. 7 pct.-point for mænd og 8 pct.-point for kvinder. Sammenholdt med den ventede udvikling i årgangenes gennemsnitlige pensionsopsparing, indregnes et mindre fald i andelen, som benytter efterlønsordningen. For fx årgang 1980 reduceres benyttelsesandelen med i størrelsesordenen 2 pct.-point for mænd og 4 pct.-point for kvinder sammenlignet med årgang 1956.

Med levetidsindekseringen af folkepensionsalderen er der tilsvarende udsigt til en højere efterlønsalder i fremtiden i takt med stigende levetid. Indekseringen forventes at være i en indhentningsfase frem mod midten af århundredet, da levetiden er steget betydeligt siden indførelsen af levetidsindekseringen. Det medfører, at den forventede periode med ret til folkepension gradvist bliver kortere for kommende årgange på pension. En kortere forventet pensionsperiode gør det alt andet lige mere attraktivt at benytte efterlønsordningen for derigennem at opveje for den kortere tid som pensionist.

De fem halvårgange født mellem andet halvår af 1953 og andet halvår af 1955 havde samme efterlønsregler og en femårig efterlønsperiode, men en gradvis stigende folkepensionsalder fra 65 til 67 år. Det har medført, at den forventede pensionsperiode blev reduceret med knap to år for personer født i 2. halvår af 1955 sammenlignet med personer født i 2. halvår af 1953.

Med udgangspunkt i de observerede benyttelsesandele for de fem halvårgange lægges det til grund, at ét års reduceret pensionsperiode øger benyttelsesandelen med 3,1 pct.-point for mænd og 4,2 pct.-point for kvinder. Virkningen er indarbejdet i beregningsforudsætningerne som den afledte effekt på benyttelsesandelen

⁹ Der modelleres ikke en særskilt effekt af udskydelsesreglen, da denne er fuldt udfaset for personer født efter 2. halvår 1959.

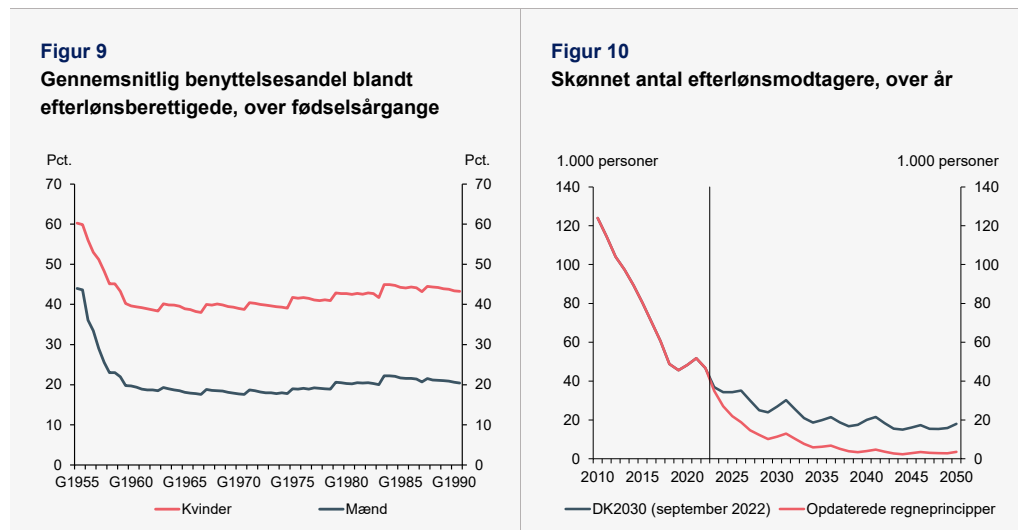
af ændringer i hhv. folkepensionsalderen og restlevetiden (dvs. en reduktion i den forventede pensionsperiode uanset årsagen).

Samlet virkning på efterlønsfremskrivningen

På baggrund af principperne beskrevet ovenfor skønnes den gennemsnitlige benyttelsesandel at falde med 21 og 15 pct.-point for hhv. mænd og kvinder fra årgang 1955 til 1958. For de efterfølgende årgange skønnes et forsat, men mere afdæmpet, fald i benyttelsesandelen som følge af voksende pensionsformue og kortere forventet pensionsperiode, *jf. figur 9*.

De opdaterede beregningsforudsætninger resulterer i et betydeligt fald i det skønnede antal efterlønsmodtagere fremover. Sammenlignet med den mellemfristede fremskrivning, *DK2030 – et grønnere, sikrere og stærkere Danmark 2030* (september 2022), reduceres antallet af efterlønsmodtagere i 2030 fra ca. 27.000 til 11.400 modtagere, *jf. figur 10*.

Reduktionen skyldes særligt to forhold. For det første at det ikke længere antages, at en faldende andel efterlønsberettigede fører til højere benyttelsesandel, og for det andet den opdaterede registerbaserede opgørelse af antal efterlønsberettigede, som tager højde for 2022-udmeldelserne samt et løbende frafald grundet overgang til seniorpension og førtidspension.



Anm.: Den gennemsnitlige udnyttelsesgrad i figur 9 angiver gennemsnittet af årgangens skønnede benyttelsesandel i hele efterlønsperioden.

Kilde: *DK2030 – et grønnere, sikrere og stærkere Danmark 2030* (september 2022) og egne beregninger.

Modsvarende virkninger på beskæftigelse og andre grupper i fremskrivningen

Efterlønsfremskrivningen indebærer, at en væsentligt lavere andel af befolkningen i efterlønsalderen vil være på ordningen i fremtiden. Da der skønnes at være færre på efterløn, må der omvendt forventes at være flere i beskæftigelse og i andre

overførselsgrupper.¹⁰ De modsvarende virkninger på andre sociogrupper beregnes med udgangspunkt i sammensætningen af arbejdsstyrken lige inden den første efterlønsalder. Det vurderes at være en relevant sammenligningsgruppe, da efterlønsmodtagerne, givet kravene i ordningen, har en høj arbejdsmarkedstilknytning. Fordelingen vil løbende blive opdateret i takt med, at nyere data bliver tilgængelig.

Et fald i antallet af efterlønsmodtagere modsvares isoleret set af en stigning i de øvrige socioøkonomiske grupper, der udgør arbejdsstyrken, opgjort året inden årgangens første efterlønsalder i fremskrivningen. For 2030 modsvares langt størstedelen (omtrent 86 pct.) af faldet i en stigning i den ordinære beskæftigelse. Dernæst modsvares ca. 12 pct. i hhv. fleksjob og dagpenge/sygedagpenge, *jf. tabel 2*.¹¹

Tabel 2

Alternativ socioøkonomisk status for efterlønsmodtagere i 2030, pct.

	Kvinder	Mænd
Ordinær beskæftigelse	84	89
Fleksjob	7	4
Sygedagpenge	4	3
Dagpenge	3	3
Andre ydelser	2	2
Samlet	100	100

Anm.: Da der er afrundet til nærmeste hele pct., summer tallene ikke, som ellers angivet i tabellen. Tabellen viser, hvilke sociogrupper der beregningsteknisk tilpasses i Finansministeriets fremskrivninger som følge af en ændring i antal efterlønsmodtagere. Der ses konkret på årgang 1964, som kan være på efterløn i 2029-2031. Fordelingen er bestemt ud fra en fødselsårgangs sammensætning af arbejdsstyrken lige inden den første efterlønsalder og vil derfor ændre sig en smule over fødselsårgangene. Fordelingen opdateres i takt med, at nyere data bliver tilgængelig.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Seniorpension

Seniorpensionsordningen blev indført i 2020 med *Aftale om ret til seniorpension for nedslidte* (2019), hvor den erstattede seniorførtidspensionsordningen. I 2022 var der ca. 19.200 helårspersoner, som modtog seniorpension. De seneste tal for antal modtagere af seniorpension viser, at ca. 2.600 flere end ventet gjorde brug af ordningen i 2022, *jf. tabel 3*.

¹⁰ Fremskrivningen indgår i Finansministeriets Befolkningsregnskab. Når andelen på efterløn falder sammenlignet med seneste historiske dataår, må der derfor tages stilling til hvilke andre socioøkonomiske grupper, der omvendt skal udgøre en større andel af befolkningen i efterlønsalderne i fremskrivningen, for at regnskabet stemmer – dvs. at alle i befolkningen får tildelt en socioøkonomisk status.

¹¹ Det bemærkes, at selvpension (tilbagebetaling for egne midler) og tidlig pension ikke fremgår som alternativ socioøkonomisk status for ændringer i antallet af efterlønsmodtagere. Det skyldes den beregningstekniske opbygning af fremskrivningen. Fremskrivningen af antal selvpensionister påvirkes af antallet af efterlønsberettigede. Tidlig pension er fortsat en ny ordning, hvor der ikke foreligger tilstrækkeligt direkte empirisk grundlag, og fremskrivningen er derfor baseret på reformskønnene, *jf. nedenfor*.

Tabel 3
Reformskøn samt faktisk antal modtagere af seniorpension

1.000 helårspersoner	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Reformskøn	6,2	12,6	16,6	16,6	17,6	18,3
Faktisk antal modtagere	3,3	11,9	19,2			
Forskel	-2,9	-0,7	2,6	-	-	-

Kilde: Beregningsgrundlag til *Aftale om ret til seniorpension for nedslidte* (2019) og *Tillægsaftale: Aftale om ret til seniorpension for nedslidte* (2019) samt tal fra Danmarks Statistik.

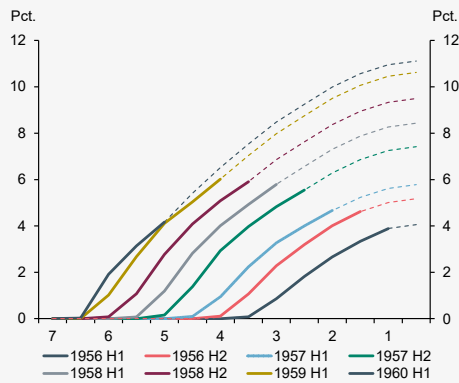
Med *Aftale om en ny ret til tidlig pension* (2020) blev det aftalt at lempe arbejdsevnekravet for at opnå ret til seniorpension fra maks. 15 timer per uge til maks. 18 timer per uge fra 2024. Lempelsen er dog ikke vedtaget i Folketinget og er ikke en del af Finanslovsforslaget for 2024. Arbejdsevnekravet fastholdes derfor på 15 timer per uge i fremskrivningen. Annulleringen af lempelsen medfører, at skønnet for antal seniorpensionsmodtagere reduceres med knap 3.000 personer i 2024 og knap 4.000 personer i 2025 og frem sammenlignet med den seneste mellemfristede fremskrivning fra maj.

Den observerede andel af årgangene på seniorpensionsordningen i 2020-2022 lægges til grund for fremskrivningen af seniorpensionsmodtagere i de lange- og mellemfristede fremskrivninger. Konkret opgøres for hver halvårgang af hhv. mænd og kvinder hvor stor en andel, som modtog seniorpension på et givet alderstrin, *jf. de fuldt optrukne linjer i figur 11 og 12*. På de efterfølgende alderstrin skønnes andelen af seniorpensionister at vokse med den gennemsnitlige observerede tilgang på det relevante alderstrin for de forudgående fødselsårgange. Dermed skønnes det, at 11-12 pct. af en årgang vil være på seniorpension året inden folkepensionsalderen, når ordningen er fuldt indfaset, *jf. de stiplede linjer i figur 11 og 12*. Fremtidige årgange skønnes at have samme andel seniorpensionister som årgangen født i første halvår af 1960 i hvert af de seks år op til folkepensionsalderen.

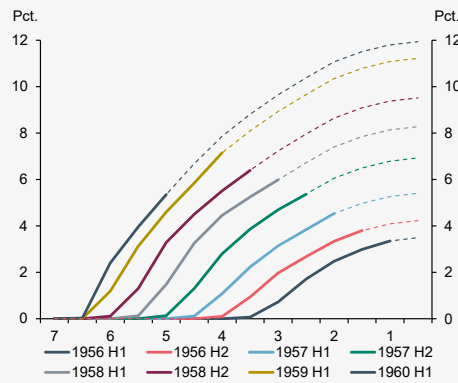
Tilgangen til seniorpension er lavere på det første alderstrin, hvorfra årgangene født før 1960 kunne søge om seniorpension. Dette forhold afspejler, at man først kunne søge om seniorpension fra 1. januar 2020, hvorfor sagsbehandlingstiden forklarer en lavere tilgang i de første måneder af 2020. Muligheden for at søge om seniorpension blev givet til alle personer med mindre end seks år til folkepensionsalderen i 2020, således at nogle årgange fik mulighed for at tilgå ordningen i mindre end seks år.

Figur 11 og 12 viser, at årgangene med mulighed for få år på seniorpension anvender ordningen i mindre grad end årgangene med mulighed for flere år på seniorpension. Dette forhold forklarer, at ordningen skønnes at have en indfasningsperiode på omtrent seks år. Den skønnede andel modtagere af seniorpension vil løbende blive opdateret i takt med, at nyere data bliver tilgængelig.

Figur 11
Andel modtagere af seniorpension for udvalgte halvårsgange, mænd



Figur 12
Andel modtagere af seniorpension for udvalgte halvårsgange, kvinder

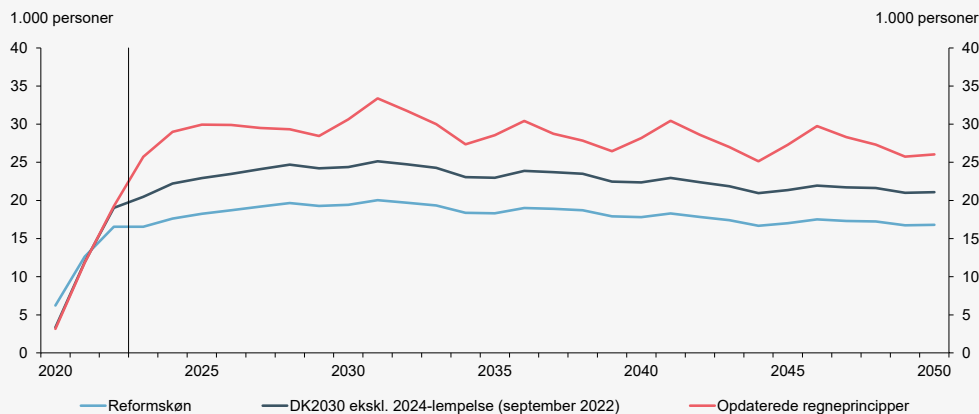


Anm.: De fuldt optrukne linjer markerer observerede frekvenser, stiplede linjer angiver skøn.

Kilde: DREAM-databasen (til og med november 2022) samt egne beregninger.

Baseret på årgangenes størrelser og de skønnede andele mænd og kvinder på seni-
orpension i hver af de seks år op til folkepensionsalderen, skønnes der at være
omtrent 26.000-33.000 seniorpensionsmodtagere fra 2024 og frem, *jf. figur 13*. Le-
vetidsindekseringen af pensionsalderen hvert femte år indebærer, at der i hvert af
årene vil være fem og ikke seks hele årgange på seniorpension. Da antallet af seni-
orpensionister inden for en årgang stiger, jo tættere årgangen er på pensionsalde-
ren, medfører den stigende folkepensionsalder regelmæssige udsving i fremskriv-
ningen af antal seniorpensionister.

Figur 13
Skønnet antal modtagere af seniorpension, over år



Anm: I den betragtede periode ventes folkepensionsalderen at stige med et år hvert femte år som følge af levetidsindekseringen. Det betyder, at der i hvert af årene vil være fem og ikke seks hele årgange på seniorpension. Afhængigt af, om det er en årgang tæt på pensionsalderen, som udgår i et givet år, vil antallet af seniorpensionister variere over årene som følge af, at der er flere seniorpensionister på alderstrin tæt på folkepensionsalderen. Det skønnede antal modtagere af seniorpension er i alle tre tilfælde baseret på uændret arbejdssevnekrav på maks. 15 timer om ugen. Niveauerne er derfor lavere sammenlignet med *Danmarks Konvergensprogram 2023* (maj 2023), hvor det var lagt til grund, at arbejdssevnekravet ville blive lempet til maks. 18 timer per uge fra 2024.

Kilde: Beregningsgrundlag til *Aftale om ret til seniorpension for nedslidte* (2019), *Tillægsaftale: Aftale om ret til seniorpension for nedslidte* (2019), *DK2030 – et grønnere, sikrere og stærkere Danmark 2030*, september 2022 samt egne beregninger på baggrund af registerdata.

Sammenlignet med reformskønnet er antallet af seniorpensionister blevet opjusteret med omtrent 10.000 personer i 2030, *jf. figur 13*. I Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger er reformskønnet løbende blevet opjusteret i takt med, at data har indikeret en større tilgang end hidtil skønnet. Den opdaterede fremskrivning indebærer således en mindre opjustering i det skønnede antal seniorpensionister på ca. 4-8.000 personer årligt (og ca. 6.000 personer i 2030) sammenlignet med den mellemfristede fremskrivning i *DK2030 – et grønnere, sikrere og stærkere Danmark 2030* (september 2022), *jf. figur 13*.

Modsvarende virkninger på beskæftigelse og andre grupper i fremskrivningen

Indfasningen af seniorpensionsordningen samt det opdaterede datagrundlag for seniorpensionsfremskrivningen indebærer en væsentlig stigning i andelen af seniorer, som vil være på ordningen i fremtiden. Når der skønnes at være flere på seniorpension, må der omvendt forventes at være færre i beskæftigelse og i andre overførselsgrupper i fremskrivningen.¹² Princippet for de modsvarende virkninger er baseret på en vurdering af, hvad seniorpensionisterne ville have lavet, hvis seniorpensionsordningen ikke eksisterede. Da seniorpension er en visiteret ordning,

¹² Fremskrivningen indgår i Finansministeriets Befolkningsregnskab. Når andelen på seniorpension stiger sammenlignet med seneste historiske dataår, må der derfor tages stilling til hvilke andre socioøkonomiske grupper, der omvendt skal udgøre en mindre andel af befolkningen seks år for folkepensionsalderen i fremskrivningen, for at regnskabet stemmer – dvs. at alle i befolkningen får tildelt en socioøkonomisk status.

hvor mange overgår fra midlertidige ydelser som fx sygedagpenge, er det vanskeligt at fastlægge den alternative status i den op til seks år lange ydelsesperiode i et scenarie uden seniorpension.

For at få et tilnærmet empirisk grundlag for alternativ socioøkonomisk status er der anvendt en matching tilgang. Personer på seniorpension i 2022 sammenholdes med personer med nogenlunde ens karakteristika i perioden før ordningen blev indført. Konkret er seniorpensionisterne i 2022 inddelt i tre overordnede grupper for hhv. sygedagpenge/jobafklaring, fleksjobordning og beskæftigelse, baseret på status tre måneder før overgang til seniorpension. Herfra dannes sammenligningsgrupper bestående af udvalgte 61-årige fra 2016.¹³ Disse grupperes forløb og fordeling på bl.a. beskæftigelse, fleksjob, samt overgang til førtidspension mv. i årene 2016-2020 danner grundlag for seniorpensionisternes alternative status.

En stigning i antallet af seniorpensionister modregnes svarende til den opgjorte fordeling af alternativ status, hvoraf førtidspension udgør 29 pct., fleksjob 23 pct. og ordinær beskæftigelse 13 pct., *jf. tabel 4*. Personer, som har ordinær beskæftigelse som alternativ status, antages i gennemsnit at arbejde ca. 27,5 timer pr. uge. Den gennemsnitlige arbejdstid svarer til den observerede arbejdstid blandt personer, der 3 måneder inden overgang til seniorpension var ordinært beskæftigede. Timeomfanget stemmer desuden overens med matching-analysen beskrevet ovenfor, som også viser et omtrent uændret arbejdsomfang for sammenlignelige 61-årige personer i 2016, i takt med at disse nærmer sig folkepensionsalderen. Fordelingen af alternativ socioøkonomisk status vil blive opdateret i takt med, at nyere data evt. viser tegn på en ændring af personkredsen, som overgår til seniorpension.

¹³ Seniorpensionister, som kommer fra sygedagpenge, sammenlignes med 61-årige i 2016, som har modtaget sygedagpenge eller været på jobafklaringsforløb i minimum 52 ud af de seneste 72 uger. Seniorpensionister, som kommer fra fleksjobordningen, sammenlignes med 61-årige i fleksjobordningen i 2016, som inden for det sidste år har modtaget sygedagpenge i minimum 20 uger. Seniorpensionister, som kommer fra beskæftigelse, sammenlignes med 61-årige beskæftigede i 2016, som inden for det sidste år har modtaget sygedagpenge i minimum 10 uger. Personer, der overgår fra kontanthjælp samt øvrige uden offentlig forsørgelse, antages at have samme alternativ status som deres status før overgang til seniorpension.

Tabel 4**Alternativ socioøkonomisk status for modtagere af seniorpension i 2030, pct.**

Førtidspension	29
Fleksjob	23
Ordinær beskæftigelse	13
Øvrige uden offentlig forsørgelse, herunder selvpensionister	13
Sygedagpenge	8
Efterløn	4
Ledighedsydelse	3
Jobafklaring	3
Øvrige ydelser	4
Samlet	100

Anm.: Tabellen viser, hvilke sociogrupper der beregningsteknisk tilpasses i Finansministeriets fremskrivninger som følge af en ændring i antal modtagere af seniorpension i 2030. Der antages samme alternativ status for mænd og kvinder. At kun 4 pct. har efterløn som alternativ status skal bl.a. ses i lyset af den faldende tilslutning til efterlønsordningen, *jf. figur 1*, samt at efterlønsperioden er treårig, dvs. halvt så lang som seniorpensionsordningen. Det bemærkes, at tidlig pension ikke indgår i tabellen. Det skyldes, at det er en nyere ordning og fremskrivningen af tidlig pension derfor fortsat er baseret på reformskønnene, *jf. nedenfor*. Der vil beregningsteknisk være en lille effekt fra kalibrering til bruttoledighed i fremskrivningen. Fordelingen vil blive opdateret i takt med, at nyere data bliver tilgængelig.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tidlig pension

Ordningen for tidlig pension blev indført i 2022 med *Aftale om en ny ret til tidlig pension (2020)*. I løbet af ordningens første år har der været godt 10.700 personer på ordningen, svarende til 7.200 helårspersoner. Det er markant lavere end de 24.500 helårspersoner i 2022, som med betydelig usikkerhed blev skønnet i forbindelse med aftaleindgåelsen, *jf. tabel 5*.

Tabel 5**Reformskøn samt faktisk antal modtagere af tidlig pension**

1.000 helårspersoner	2022	2023	2024	2025
Reformskøn	24,5	29,3	32,3	28,8
Faktisk antal modtagere	7,2	-	-	-
Forskel	-17,3	-	-	-

Kilde: Beregningsgrundlag til *Aftale om en ny ret til tidlig pension (2020)* samt jobindsats.dk.

På baggrund af den observerede tilgang i 2022 og 2023 er skønnet for antal modtagere af tidlig pension frem mod 2030 gradvist blevet reduceret sammenlignet med reformskønnet, *jf. nedenfor*. Der følges løbende op på forudsætningerne i reformøkonomien samt den observerede tilgang til tidlig pension og de andre førtidige tilbagetrækningsordninger.

Der vurderes dog ikke på nuværende tidspunkt at være tilstrækkeligt erfaringsbaseret grundlag til at overgå fra at basere fremskrivningen for tidlig pension i 2030

og fremover på reformskønnene til et skøn baseret på observeret adfærd (som for seniorpension og efterløn). Det skyldes, at der fortsat kun er datagrundlag for brugen af ordningen i et enkelt komplet år, samt at indfasningen af tidlig pension kan være påvirket af en række midlertidige forhold.

Grundlag for reformskøn

Reformskønnet for brugen af ordningen for tidlig pension er baseret på en registerdataopgørelse, hvor detaljerede anciennitetsopgørelser afgør hvor mange, der kan opnå ret til hhv. et, to og tre år på tidlig pension. Anciennitetsopgørelsen sammenholdes med bl.a. løn-, pensionsformue- og efterlønsdata for at skønne over andelen af dem med ret til tidlig pension, som skønnes at ville benytte ordningen for tidlig pension frem til 2035. Fra 2035 fremskrives antallet på tidlig pension beregningsteknisk ved at fastholde andelen af befolkningen, der antages at ville benytte ordningen.

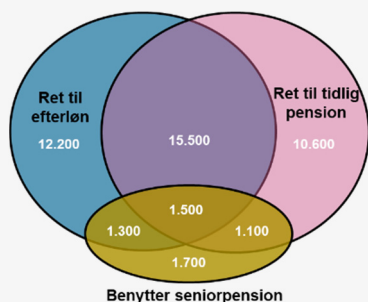
Reformskønnene lagde til grund, at ca. 50-60 pct. af dem med ret til tidlig pension vælger at benytte deres ret, og at en væsentlig andel af personerne på tidlig pension i de første år ville komme fra efterløn som følge af en overgangsordning, samt at mange efterlønsberettigede fremover ville vælge tidlig pension. De første erfaringer peger dog på, at færre efterlønsberettigede end ventet vælger tidlig pension frem for efterløn. Denne usikkerhed i fremskrivningen reduceres i takt med, at antallet af efterlønsberettigede falder markant frem mod 2030. Andelen af personer på tidlig pension, som blev skønnet at have efterløn som alternativ overførsel, falder fra at udgøre 67 pct. i 2022 til at udgøre 21 pct. i 2030. Hertil kommer den gunstige konjunktursituation med meget lav ledighed i 2022-2023, som midlertidigt kan have reduceret tilgangen til tidlig pension fra beskæftigelse.

Da seniorpensionen har fået et større omfang end ventet, og for at sikre konsistens i fremskrivningerne af de førtidige ordninger, indarbejdes der en korrektion for overlap i fremskrivningen for tidlig pension, *jf. nedenfor*. Den forventede udvikling i ordningen for tidlig pension vil blive opdateret til et fuldt erfaringsbaseret skøn, når der foreligger tilstrækkelig data for brug af ordningen.

Korrektion for overlap mellem seniorpension og tidlig pension i reformskøn for tidlig pension

Blandt de observerede personer på seniorpension har en betydelig andel ligeledes ret til tidlig pension og efterløn. Der tages udgangspunkt i registerdata for årgang 1959, hvor der er flest observerede modtagere af seniorpension. Blandt årgangens 5.700 seniorpensionister primo 2023 skønnes det, at ca. 20 pct. også har ret til tidlig pension, og at 23 pct. også har ret til efterløn, mens 26 pct. har ret til alle tre ordninger, *jf. figur 14 og tabel 6*. Ud af de i alt ca. 28.800 personer i årgang 1959 med ret til tidlig pension overgik ca. 9 pct. til seniorpension.

Figur 14
Illustration af observeret overlap mellem efterløn, tidlig pension og seniorpension for årgang 1959



Tabel 6
Andel med overlap, opdelt på efterløn (EL), seniorpension (SP) og tidlig pension (TP), pct.

	EL	TP	SP
Ingen overlap	40	37	31
EL+TP	51	54	0
EL+SP	4	0	23
TP+SP	0	4	20
EL+TP+SP	5	5	26
I alt	100	100	100

Anm.: Opgørelsen af efterlønsberettigede tager ikke højde for udmeldelser i 2022, samt frafald grundet overgang til seniorpension/førtidspension. Ret til tidlig pension baseres på anciennitetsopgørelser brugt til reformskøn for tidlig pension. Der skelnes ikke mellem personer med 1, 2 og 3 års ret til tidlig pension, som alle indgår med samme vægt, samt om personer med ret til efterløn og tidlig pension forventes at gøre brug af deres ret.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og beregningsgrundlag til *Aftale om en ny ret til tidlig pension* (2020).

Reformskønnet for tidlig pension tager ikke eksplicit højde for, at en andel af gruppen med ret til tidlig pension også kan visiteres til seniorpension. På baggrund af de observerede overlap i årgang 1959 foretages der således en nedjustering af det tidligere skøn for antal modtagere af tidlig pension i 2030. Nedenfor redegøres nærmere for denne nedjustering.

Virningen af overlappet mellem seniorpension og tidlig pension på den skønnede anvendelse af tidlig pension kan opdeles i to: den første er en *mekanisk* effekt som følger af, at nogle vælger seniorpension frem for tidlig pension. Den anden er en *sammensætnings* effekt, som følger af, at målgruppen for tidlig pension bliver en gennemsnitlig stærkere gruppe, når de, der kan overgå til seniorpension, udgår af målgruppen. Dette bygger på en antagelse om, at personer, som vælger seniorpension frem for tidlig pension, kan forventes at have et større umiddelbart behov for førtidig tilbagetrækning, sammenlignet med gennemsnittet af alle personer med ret til tidlig pension.

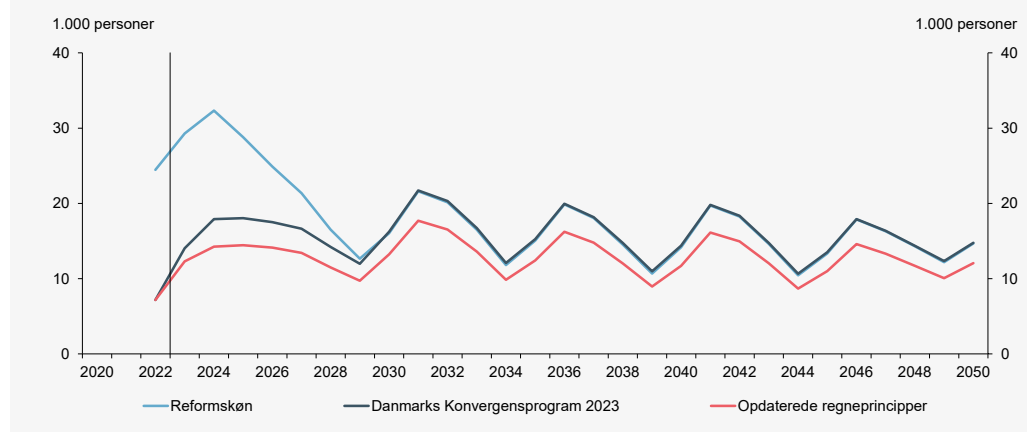
Den mekaniske effekt skønnes med udgangspunkt i det observerede overlap for årgang 1959, som tilskriver en nedjustering af reformskønnet for tidlig pension på ca. 9 pct., *jf. tabel 6*. Men da årgang 1959 kun har kunnet tilgå seniorpension i godt 3 ud af ordningens 6 år i det observerede data, må overlappet mellem tidlig pension og seniorpension forventes at vokse som følge af, at der kommer flere seniorpensionister til i de sidste 3 år af seniorpensionsperioden. Desuden vil der for årgange født efter 1959 være færre med ret til efterløn og tidlig pension. Det er derfor nødvendigt at foretage en række justeringer af antal på hhv. seniorpension og med ret til efterløn og tidlig pension, så overlappet bliver repræsentativt for årgang 1964, som kan være på tidlig pension i 2029-2031. Samlet set skønnes det, at 12 pct. af årgangen med ret til tidlig pension i stedet vil overgå til seniorpension i

2030. Det vil sige, at den mekaniske effekt tilskrives en nedjustering af reformskønnet for tidlig pension i 2030 på 12 pct.

Sammensætningseffekten påvirker den gennemsnitlige benyttelsesandel for den tilbageværende og reducerede målgruppe for tidlig pension. I reformskønnet for tidlig pension blev det vurderet, at benyttelsesandelen blandt berettigede til tidlig pension i årgang 1959 var 50 pct. Det antages, at personer, der overgår til seniorpension, men opfylder anciennitetskriterierne for tidlig pension, vil være mere tilbøjelige til at gøre brug af retten til tidlig pension, end den gennemsnitlige person med ret til tidlig pension, såfremt seniorpension ikke eksisterede. Konkret antages det, at benyttelsesandelen for denne gruppe er 75 pct., svarende til antagelse anvendt for seniorpensionsskøn.

På den baggrund korrigeres det anvendte reformskøn for tidlig pension i 2030 ved samlet set at nedjusteres det skønnede antal med ca. 18 pct.,¹⁴ svarende til en nedjustering fra 16.200 til 13.200 helårspersoner. Det lægges beregningsteknisk til grund, at antal modtagere af tidlig pension i fremskrivningen gradvist vil nærme sig det nye skøn i 2030. Dermed skønnes det, at der i hvert af årene 2023-2030 vil være i størrelsesordenen 13.000 personer på tidlig pension, *jf. figur 15*.

Figur 15
Skønnet antal modtagere af tidlig pension, over år



Anm. Det opdaterede skøn udgør ca. 42 pct. af reformskønnet i 2023, 44 pct. i 2024, 50 pct. i 2025, 57 pct. i 2026, 63 pct. i 2027, 69 pct. i 2028, 76 pct. i 2029 og 82 pct. i 2030 og frem.

Kilde: Beregningsgrundlag til *Afale om en ny ret til tidlig pension (2020)* og *Danmarks Konvergensprogram 2023* samt egne beregninger.

¹⁴ For at tage højde for sammensætningseffekten ganges den mekaniske effekt med forholdet mellem den antaget benyttelsesandel for personer, der overgår til seniorpension, men opfylder anciennitetskriterierne for tidlig pension og den gennemsnitlige benyttelsesandel blandt berettigede til tidlig pension i årgang 1959 (12 pct. * 75/50 = 18 pct.)

Modsvarende virkninger på beskæftigelse og andre grupper i fremskrivningen

Den opdaterede fremskrivning af tidlig pension indebærer en reduktion i andelen på tidlig pension sammenlignet med tidligere fremskrivninger. Når der skønnes at være færre på tidlig pension, må der omvendt forventes at være flere i beskæftigelse og i andre socioøkonomiske grupper i fremskrivningen.¹⁵

Da fremskrivningen af tidlig pension er baseret på reformskønnet for ordningen, er det den skønnede alternativstatus fra reformskønnet, som anvendes til at modsvare et ændret antal modtagere af tidlig pension i de øvrige socioøkonomiske grupper. Med reformskønnet blev det anslået, at en betydelig andel af modtagerne af tidlig pension, særligt i ordningens første år, ville have efterløn som alternativ status. At nogle vælger tidlig pension frem for efterløn, er imidlertid indarbejdet i den opdaterede efterlønsfremskrivning, *jf. ovenfor*, og derfor skal der ikke modregnes i gruppen af efterlønsmodtagere.

En ændring i antal modtagere af tidlig pension modsvares således særligt af gruppen af ordinært beskæftigede, som isoleret set udgør knap 80 pct. Dernæst udgør gruppen af øvrige uden offentlig forsørgelse, herunder selvpensionister, knap 15 pct. af modregningen, *jf. tabel 7*.

Tabel 7**Alternativ socioøkonomisk status for modtagere af tidlig pension, pct.**

Ordinær beskæftigelse	80
Øvrige uden offentlig forsørgelse, herunder selvpensionister	15
Kontanthjælp	2
Dagpenge	2
Øvrige ydelser	2
Samlet	100

Anm.: Da der er afrundet til nærmeste hele pct., summer tallene ikke, som ellers angivet i tabellen. Tabellen viser, hvilke sociogrupper der beregningsteknisk tilpasses i Finansministeriets fremskrivninger som følge af en ændring i antal modtagere af tidlig pension. Der antages samme alternativstatus for mænd og kvinder og over tid. Der modregnes ikke i gruppen af efterlønsmodtagere, da den opdaterede efterlønsfremskrivning, *jf. ovenfor*, allerede indregner effekten fra tidlig pension på antallet af efterlønsmodtagere.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

¹⁵ Fremskrivningen indgår i Finansministeriets Befolkningsregnskab. Når andelen på tidlig pension reduceres sammenlignet med reformskønnet, må der derfor tages stilling til hvilke andre socioøkonomiske grupper, der omvendt skal udgøre en større andel af befolkningen i aldrene for tidlig pension, for at regnskabet stemmer – dvs. at alle i befolkningen får tildelt en socioøkonomisk status.