

Forsikring & Pension
Analyserapport 2011:6

Fleksibel tilbagetrækning er et alternativ til efterløn

Peter Foxman

Vibeke Borchsenius



1. Indledning og sammenfatning	3	Analysereport 2011:6
2. Hvad bestemmer tilbagetrækningstidspunktet?	4	Fleksibel tilbagetrækning er et alternativ til efterløn
3. Aftalen om tilbagetrækningsreformen	11	Forsikring & Pension
4. Vil efterlønnen være en reel mulighed efter tilbagetrækningsreformen?	12	
5. Alternativer til efterlønsordningen	15	
5.1. Privatfinansieret efterløn	15	
5.2. Fleksibel tilbagetrækning	17	
5.3. Vil den fleksible tilbagetrækning øge arbejdsudbuddet?	19	
6. Vil det højere arbejdsudbud give højere beskæftigelse?	22	
7. Kan efterspørgslen efter ældres arbejdskraft forøges?	23	
7.1. Sammenhæng mellem produktivitet og løn for ældre medarbejdere	23	
7.2. Midlertidig stimulans af efterspørgslen efter ældres arbejdskraft	27	
8. Litteratur	28	

Analyserapport 2011:6

Fleksibel tilbagetrækning
er et alternativ til efterløn

Forsikring & Pension

1. Indledning og sammenfatning

Aftalen om Tilbagetrækningsreformen betyder, at tilbagetrækningsalderen bliver forhøjet. Det skyldes i første række, at det bliver markant mindre attraktivt at overgå til efterløn. Personer, der – i det nuværende efterlønssystem – først ville overgå til efterløn efter de opfylder 2-årsreglen, bliver ramt af den markant højere modregning af pensionsformue. Afhængig af uddannelsesniveau reduceres efterlønsydelsen således med mellem 20 og 60 pct. for disse personer. Personer, der – i det nuværende efterlønssystem – ville overgå til efterløn 5 år før folkepensionsalderen, kan efter tilbagetrækningsreformen højst få 3 år på efterløn. Som det er vist i Borchsenius (2011), er disse personer samtidig karakteriseret ved et dårligere helbred end de personer, der først overgår til efterløn efter opfyldelse af 2-årsreglen. Personerne med det svageste helbred bliver derfor ramt hårdt af den forkortede efterlønssperiode, og det kan være nødvendigt med særlige tilbud til denne gruppe.

Tilbagetrækningsreformen bør give alle anledning til at genoverveje, hvordan afslutningen af arbejdslivet skal foregå. Det bliver særligt aktuelt for efterlønsberettigede at tage stilling, idet det i foråret 2012 bliver muligt at melde sig ud af efterlønsordningen og få tilbagebetalt de indbetalte efterlønsbidrag uden skat.

Den nuværende efterlønsordning er i høj grad subsidieret af offentlige midler. Det betyder, at privatfinansierede alternativer til efterlønsordningen bliver markant dyrere for den enkelte end efterlønsordningen. Således kræves 3-4 gange højere bidrag (efter skat) ved privatfinansieret efterløn i forhold til det nuværende efterlønsbidrag. Privatfinansieret efterløn er altså ikke et oplagt alternativ til den nuværende efterlønsordning.

Analysen ser nærmere på fleksibel tilbagetrækning som alternativ til i første række efterlønsordningen, men fleksibiliteten er også relevant i forhold til overgang til folkepension. Der er vigtigt at pointere, at fleksibiliteten ikke må underminere Tilbagetrækningsreformens arbejdsudbudseffekter. Målet er at præsentere et alternativ, der både giver højere arbejdsudbud, men samtidigt giver den enkelte mulighed for at få en god og glidende overgang mellem arbejdsliv og pensionisttilværelsen.

Fleksibel tilbagetrækning kunne eksempelvis være muligheden for – tidligst 5 år inden folkepensionsalderen – at arbejde 3 dage om ugen, og supplere den lave lønindkomst med træk på pensionsordningen. Dette vil være et oplagt alternativ til den nuværende efterlønsordning, hvis

- der kan foretages samtidige pensionsindbetalinger og -udbetalinger
- helbredet blandt de svageste er godt nok til, at de kan arbejde delvist
- virksomhederne tilbyder fleksible deltidsjob til de ældre med behov
- de ældres lønniveau skal afspejle deres produktivitet fremfor anciennitet

Analysen viser, at næsten alle Forsikring & Pensions medlemmer understøtter muligheden for have samtidige pensionsindbetalinger og -udbetalinger. Samtidig har de nuværende efterlønsmodtagere, der arbejder ved siden af efterlønnen, det samme helbred som de efterlønsmodtagere, der ikke arbejder ved siden af efterlønnen. Det tyder altså på, at selv de svageste personer har et helbred der muliggør, at der kan arbejdes delvist. Der kan derimod stilles spørgsmålstejn

ved, om virksomhederne er gode nok til at tilbyde fleksible arbejdsvilkår til ældre medarbejdere.

Der er ikke tvivl om, at arbejdsudbuddet påvirkes positivt af de stigende tilbagetrækningsaldrer. For at det øgede arbejdsudbud blandt ældre hurtigere kan omsættes til øget beskæftigelse, er det nødvendigt at virksomhederne i højere grad end i dag efterspørger arbejdskraft blandt de ældre medarbejdere.

Det kan bedst ske ved at nedbringe omkostningerne ved at beskæftige ældre medarbejdere.

På det private arbejdsmarked er timefortjenesten lavere for de ældre medarbejdere end for aldersgruppen 45 – 49 år, der har de højeste gennemsnitlige lønninger. På det offentlige arbejdsmarked har de ældste medarbejdere de højeste timefortjenester. Det er vanskeligt med sikkerhed at vurdere, hvordan produktiviteten udvikler sig med alderen, men mange undersøgelser peger på en reduktion i produktiviteten, når alderen overstiger ca. 50 år. Mere økonomisk baserede vurderinger af aldersbestemt produktivitet er forbundet med stor usikkerhed på grund af blandt andet måleproblemer. Det formodes dog, at produktiviteten følger en omvendt U-kurve, og hermed aftager med alderen.

Det er oplagt, at lønnen bør afspejle dette, og at den anciennitetsbestemte løn på særligt det offentlige arbejdsmarked står i vejen for dette. Det kan derfor med fordel indgå i fastlæggelsen af seniorpolitikker, at lønnen kan reduceres mere end, hvad arbejdstidsændringer alene kan betinge for herigennem at bringe lønnen i niveau med produktiviteten. Det vil selvsagt også øge efterspørgslen efter ældres arbejdskraft.

Efterspørgslen efter ældres arbejdskraft kan også forøges ved at give et offentligt tilskud til arbejdsgivere med mange ældre ansatte. Det vil dog belaste de i forvejen trængte offentlige finanser. Under alle omstændigheder bør der alene være tale om midlertidig ordning, indtil det øgede arbejdsudbud har reduceret lønningerne.

Rapporten er opbygget som følger: Først gives en beskrivelse af, hvad der bestemmer tilbagetrækningstidspunktet. Forskellige metoder og analyser præsenteres, og fordele og ulemper diskuteres. I afsnit 3 beskrives elementerne i tilbagetrækningsreformen, og konsekvenserne for fremtidige efterlønsmodtagere illustreres i afsnit 4. I afsnit 5 vurderes først hvorvidt privatfinansieret efterløn er et reelt alternativ til efterlønsordningen, hvorefter der ses på fleksibel tilbagetrækning som reelt alternativ til efterlønsordningen. Afsnit 6 diskuterer, om det højere arbejdsudbud omsættes til højere beskæftigelse, mens der i afsnit 7 vurderes, om efterspørgslen efter ældres arbejdskraft kan forøges.

2. Hvad bestemmer tilbagetrækningstidspunktet?

I dette afsnit gives en introduktion til, hvad der bestemmer tilbagetrækningsadfærden. Det gøres ved at beskrive forskellige modeller for tilbagetrækningsadfærden. Hovedkonklusionen er:

- Der kan ikke peges på en model eller tilgang, der kan forklare hele tilbagetrækningsadfærden. Hverken rent økonomiske eller sociologiske tilgange kan opstille modeller, der kan beskrive hele tilbagetrækningsmønstret
- Meget tyder på, at normer i bred forstand har stor indflydelse på valget af tilbagetrækningstidspunkt. Normer i form af lovfastsatte tilbagetrækningsaldrer har selvfølgelig stor betydning, ligesom selve udformningen af reg-

lerne kan tilskynde til en bestemt tilbagetrækningsadfærd. Et eksempel på dette er toårsreglen i efterlønsordningen

- Normer i bredere forstand eller kutymmer kan også påvirke tilbagetrækningsbeslutningen. Arbejdskollegaer med samme alder, gode seniorordninger og lignende kan betyde længere tid på arbejdspladsen.
- En effektiv forøgelse af arbejdsudbuddet hos ældre kræver en bred indsats – normerne skal ændres. Her kan større udbredelse af fleksibel tilbagetrækning være et vigtigt middel til at skabe nye normer

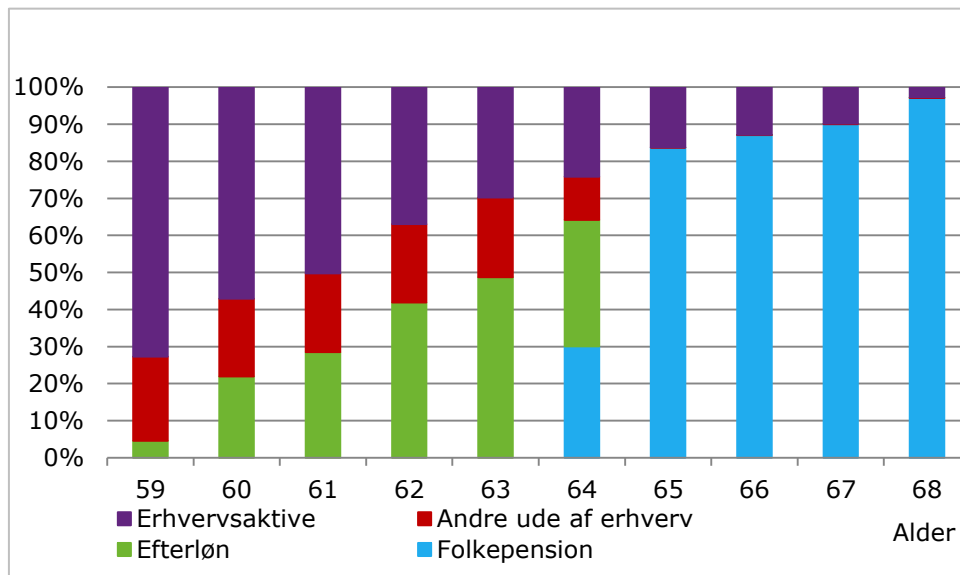
Der er potentielt mange forhold, der kan have betydning for beslutningen om, hvornår tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet sker.

Der er rent økonomiske forhold så som størrelse af privat pensionsformue, de offentlige ydelser og øvrig formue. Arbejdsmarkedstilknytningen og helbred må også antages at have stor betydning for tilbagetrækningsbeslutningen.

Derudover er det oplagt, at de lovfæstede tilbagetrækningsaldrer har stor betydning for, hvornår man trækker sig tilbage. Efterlønsalderen sætter således en nedre grænse for, hvor tidligt man kan trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

Det kan aflæses af figur 1, der viser personer på 59 år og derover fordelt efter socioøkonomisk status i 2009.

Figur 1 Personer på 59 år og derover fordelt efter socioøkonomisk status. 2009



Kilde: Egne beregninger på basis af en fuldtælling af befolkningen

Af figur 1 fremgår det, at knap 90 pct. af de 66-årige får hovedparten af deres indkomst fra pension. Der er økonomiske tilskyndelser til at fortsætte i beskæftigelse i pensionssystemet i form af opsat folkepension og lempelig modregning for erhvervsindkomst i folkepensionen. I perioden 2004-2009 har ca. 3,7 pct. af årgangene af 65-årige tilmeldt sig opsat folkepension. Fokuseres på udnyttelsen af ordningen blandt personerne, som var i beskæftigelse som 64-årige, er andelen 14,1 pct., jf. Ejsing (2011).

Andelen af efterlønsmodtagere vokser til frem til overgangen til folkepension. Ca. 20 pct. af de 60-årige modtager hovedparten af deres indkomst fra efterløn.

Det vokser til knap 30 pct. for 61-årige og til ca. 40 pct. for 62-årige. Det skal ses i lyset af den såkaldte 2-årsregel, der betyder, at der undgås modregning for pensionsformue, hvis overgangen til efterløn udskydes i mindst 2 år.

Det kan tolkes som, at den lovfastsatte tilbagetrækningsalder sætter en norm for, hvornår det er acceptabelt at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, ligesom det måske også forventes på arbejdspladsen, at man overgår til pension, når det er muligt.

Normer og økonomiske incitamenters understøtter hinanden. Det gælder for eksempel i den nuværende efterlønsordning, hvor personer med pensionsformuer har stor økonomisk gevinst af at udskyde overgangen til efterløn i mindst 2 år, hvorved der undgås modregning for pensionsformue.

Der er også forskelle på tilbagetrækningsalderen alt efter uddannelse og arbejdsfunktion. En større andel af ufaglærte overgår således til efterløn end personer med højere uddannelse. Det kan oplagt skyldes, at ufaglærte har en højere kompensationsgrad af efterlønnen. Men det kan også henføres til arbejdets karakter eller, at der har udviklet sig en kutyme på visse fagområder for tidlig tilbagetrækning. Det gør, at man som ældre på en arbejdsplads kan opleve, at der kun er få personer tilbage med samme alder og interesser mv. som en selv, hvilket kan have stor negativ betydning for arbejdsglæde mv., og dermed føre til tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Modsat kan gode kollegaer give også holde folk på arbejdsmarkedet længere, idet flere kollegaer med sammenfaldende alder og interesser kan skabe gode cirkler, hvor arbejdet giver stærk social tilknytning til arbejdspladsen.

Endeligt må mere personlige forhold også antages at have betydning. Eksempelvis helbred har selvsagt betydning for tilbagetrækningstidspunktet, men også en eventuel samlevers tilknytning til arbejdsmarkedet må antages at have stor indflydelse. Under personlige forhold kan også inddrages arbejdspladsspecifikke forhold som tilstedeværelse af seniorpolitik og indhold af denne.

Det er ikke muligt at fortolke normer, og hvordan de opstår, i en simpel teori-ramme. Det skyldes, at normer ligger i grænseområderne mellem sociologi, politologi og økonomi.

Normer har stor betydning for velfærdssamfundet som helhed. Det er eksempelvis afgørende for velfærdsstatens robusthed, om det er normen, at man kun skal bruge velfærdsydelse, når alle andre muligheder er udtømte, eller om det er i orden at benytte velfærdsydelse, bare fordi de er der. Normer har dermed stor betydning for velfærdsstaten og omkostningerne ved den, men sammenhængen er kompleks, da størrelsen og kravene for at modtage velfærdsydelse også har betydning for normerne.

Der er således mange forskelligartede faktorer, der har indflydelse på valg af tilbagetrækningstidspunkt. Det betyder, at det er vanskeligt at give en tilnærmelsesvis dækkende beskrivelse af tilbagetrækningsbeslutningen alene ud fra en tilgang.

Man kan således ikke bestemme tilbagetrækningstidspunktet alene ud fra de økonomiske incitamenters, der beskrives ud fra økonomisk teori. Her er det overordnede udgangspunkt, at tilbagetrækningstidspunktet bestemmes ud fra, hvornår der opnås maksimal velfærd målt over livscyklussen. Denne maksimale velfærd findes ved afvejning mellem forbrug og fritid. Normer har i modellerne primært indflydelse ved, at de lovfastsatte tilbagetrækningsalder er tidligste tidspunkt, hvor man kan trække sig tilbage med velfærdsydelse.

De økonomiske parametre må antages at påvirke tilbagetrækningsbeslutningen gennem to hovedkanaler. Det antages, at tilbagetrækningsbeslutningen sker ud fra et valg mellem fritid i form af tilbagetrækning og arbejde. Indkomst- og formueeffekten måler betydningen af, at eksempelvis en stigning i pensionsformuen giver bedre økonomisk mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Substitutionseffekten måler betydningen af ændringer i det relative forhold mellem prisen på fritid og arbejde - hvis efterlønssatsen eksempelvis sænkes, bliver det dyrere at vælge fritid frem for arbejde.

Når man skal undersøge økonomiske forholds betydning, er det oplagt at anvende økonometriske analyser. I strukturel estimation søger man at grundlæggende at modellere tilbagetrækningsbeslutningen som løsning af et dynamisk optimeringsproblem. Det antages typisk, at forbrug og fritid giver nytte, og kilden til indkomst - og dermed forbrug - er arbejde, egen pensionsopsparing og offentlige pensions- og tilbagetrækningsydelse. Det optimale tilbagetrækningstidspunkt tager højde for konsekvenser af tilbagetrækningen for fremtidige indkomststrømme og balancerer nytten af øget fritid som tilbagetrukket med konsekvenserne af lavere forbrug. Det kræver en præcis beskrivelse af sammenhængen mellem forskellige parametre med betydning for tilbagetrækningsbeslutningen i detaljer. Det kan eksempelvis indebære en præcis modellering af skattesystemet og indkomstoverførselssystemet. Det stiller store krav til detaljeringsgraden i både data og modellering, hvilket betyder, at man ofte vælger at lave estimationerne for en udvalgt gruppe for at forsimple problemstillingen mest muligt. Det vælges eksempelvis ofte at fokusere på enliges tilbagetrækningsbeslutning, fordi man så undgår at skulle modellere betydningen af partners forhold. Der kræves typisk detaljerede individdata til sådanne estimationer.

Ved estimation på reduceret form beregner man et mål, der eksempelvis samler effekten af skattesystemet og tilbagetrækningssystem. Det kan eksempelvis være at beregne dækningsgraden, hvor indkomst som erhvervsaktiv sammenlignes med indkomsten som tilbagetrukket eller beregne en implicit skat, som måler hvor store offentlige ydelser, som man giver afkald på ved at fortsætte i beskæftigelse frem for at trække sig tilbage. Det stiller mindre krav til data, og man kan lave estimationerne på typepersoner. Det muliggør internationale sammenligninger f.eks. med udgangspunkt i OECD's Average Production Worker, der opgør løn, pension og skat mv. for en gennemsnitlig industriarbejder i OECD-landene.

De økonomiske analyser kommer dog til kort, hvis tilbagetrækningen ikke primært skyldes økonomiske faktorer, der kan belyses med tilgængeligt variable.

Disse faktorer kan man søge belyse ved interviewundersøgelser, hvor man spørger et antal personer til deres holdninger til forskellige spørgsmål. Det er dog en række principielle problemer ved interviewundersøgelser. Det kan være vanskeligt af få de adspurgte til at give deres ærlige mening til kende - folk har meget god fornemmelse for, hvad der er det "politiske korrekte" svar på et givent spørgsmål, og svarer i overensstemmelse hermed i stedet for det ærlige svar. Samtidigt kan resultaterne af undersøgelserne være meget afhængige af, hvordan spørgsmålene er formuleret og til hvem, de er stillet. Herudover kommer det helt grundlæggende problem, at det er uforpligtigende at besvare spørgeskemaer - det har ingen økonomiske konsekvenser, hvad man svarer.

I en sociologisk tilgang til tilbagetrækning søges det at identificere de forskellige faktorer, der har betydning for tilbagetrækningsbeslutningen. Disse faktorer kan eksempelvis opdeles i følgende tre kategorier:

- 1) "Push"-forklaringer - udstødning fra arbejdsmarkedet

- 2) "Pull"-forklaringer – indholdet og kvaliteten i tilbagetrækningsordninger gør det fordelagtigt at forlade arbejdsmarkedet
- 3) "Jump"-forklaringer – selvvalgt tilbagetrækning for at realisere projekter (golf, børnebørn og lignende)

Denne tilgang er til gengæld vanskelig at underbygge stringent med data.

I boksen nedenfor er vist udvalgte resultater af de forskellige tilgange til at beskrive tilbagetrækningsbeslutningen.

Analyserapport 2011:6

Fleksibel tilbagetrækning
er et alternativ til efterløn

Forsikring & Pension

Boks 1 Analyser af tilbagetrækningsadfærd

Analyserapport 2011:6

Fleksibel tilbagetrækning
er et alternativ til efterløn

Forsikring & Pension

Estimation på reduceret form

Romain Duval har for OECD lavet analyser af, hvad der bestemmer tilbagetrækningsalderen. Dette er gjort ud fra mikroøkonomiske analyser, der tager udgangspunkt i beregninger af implicit skat for persontyper i forskellige aldersgrupper i forskellige OECD-lande. Den implicitte skat er defineret som de offentlige ydelser, som man giver afkald på ved at forsætte i beskæftigelse frem for at trække sig tilbage.

Som hovedresultat finder OECD, at et 10 pct. points fald i den implicitte skat reducerer faldet i beskæftigelsen mellem to aldersgrupper med 1,5 pct. point.

Den estimerede model anvendes til at beskrive forskellige politikeksperimenter, hvor eksempelvis effekten af at afskaffe førtidig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet beskrives.

Det konkluderes, at fjernelse af muligheden for tidlig tilbagetrækning reducerer den implicitte skat, og hermed forøger arbejdsudbuddet. Det kan med fordel suppleres med ordninger, der forøger pensionen for personer, der udskyder overgangen til alderspension, som i den danske opsatte folkepension.

Overordnet set kan deltagelseeffekterne af ændringer i den implicitte skat og lovfastede tilbagetrækningsalder kun forklare en tredjedel af det fald i ældre mænds erhvervsdeltagelse, der har været observeret i de sidste 30 år. Det betyder, at andre faktorer har haft stor effekt, eksempelvis større efterspørgsel efter fritid og ændringer i normer.

Strukturel estimation

Et eksempel på en sådan analyse kan findes i Danø, Ejrnæs og Husted (2004), der på individdata har lavet en analyse af forskellen på tilbagetrækningsalder for enlige mænd og kvinder.

Analysen viser, at enlige kvinder har større tilbøjelighed til tidlig tilbagetrækning end sammenlignelige mænd. Det viser sig ved, at kvinder er villige til større indkomstnedgang end mænd ved tidlig tilbagetrækning. For personer med godt helbred vil kvinder acceptere en indkomstnedgang til 74 pct. af indkomsten som erhvervsaktiv, mens mænd kun vil acceptere en nedgang til 81 pct. af indkomst. Ved dårligere helbred udvises forskellene mellem mænd og kvinder noget.

Generelt set har empiriske analyser med udgangspunkt i strukturel modellering af tilbagetrækningsadfærden sjældent formået at give en høj forklaringsgrad af tilbagetrækningsbeslutningen som helhed.

Interviewundersøgelser

Et eksempel på en sådan undersøgelse er TNS Gallups undersøgelse om Fleksibel tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet udført for Ældresagen.

Hovedresultaterne af undersøgelsen er:

- ca. 40 pct. forventer at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet i alderen 60-63 år, ca. 30 pct. forventer at være mellem 64 og 67 år, mens 10 pct. vil blive ved med at arbejde, indtil de ikke kan mere
- lidt over halvdelen ville blive længere på arbejdsmarkedet, hvis arbejdstiden kunne tilrettelægges mere fleksibelt
- den primære årsag til ønsket om mere fleksibilitet er ønske om mere tid til fritidsinteresser og tid til familien
- 64 pct. ville potentielt blive længere på arbejdsmarkedet. Særligt højere indkomst kunne tilskynde til at blive længere, men også mindre stress og arbejdspress har betydning. Der peges også på nedsat tid mod lønnedgang som en faktor, der vil øge tilskyndelsen, ligesom værdsættelse af arbejdsindsats af ledelse og kollegaer har betydning
- Den primære barriere for nedsat arbejdstid er, at økonomien ikke kan tåle lønnedgangen, sammen med lavere pension, der følger af lavere pensionsopsparing

Sociologisk undersøgelse

"Tilbagetrækning fra arbejde før pensionsalderen" fra Arbejdsmiljøinstituttet indeholder til undersøgelse af de faktorer, der påvirker tilbagetrækningsbeslutningen. Undersøgelsen er fokuseret på at identificere de "push"-effekter, der har størst betydning for tilbagetrækningsbeslutningen. Sandsynligheden for tidlig tilbagetrækning øges på tværs af køn, alder og socioøkonomisk status, hvis personen:

- er udsat for konflikter på arbejdspladsen
- har dårlige udviklingsmuligheder
- har stående eller gående arbejde
- arbejder med vrid i ryggen eller nakken

Ovenfor er vist forskellige beskrivelser af tilbagetrækningsadfærden. Den strikt økonomiske med udgangspunkt i modellering af tilbagetrækningsbeslutningen kan kun forklare en del af tilbagetrækningsbeslutningen, mens undersøgelser på baggrund af interviews ikke klart afdækker, hvorfor man præcist vælger at trække sig tilbage på et givet tidspunkt.

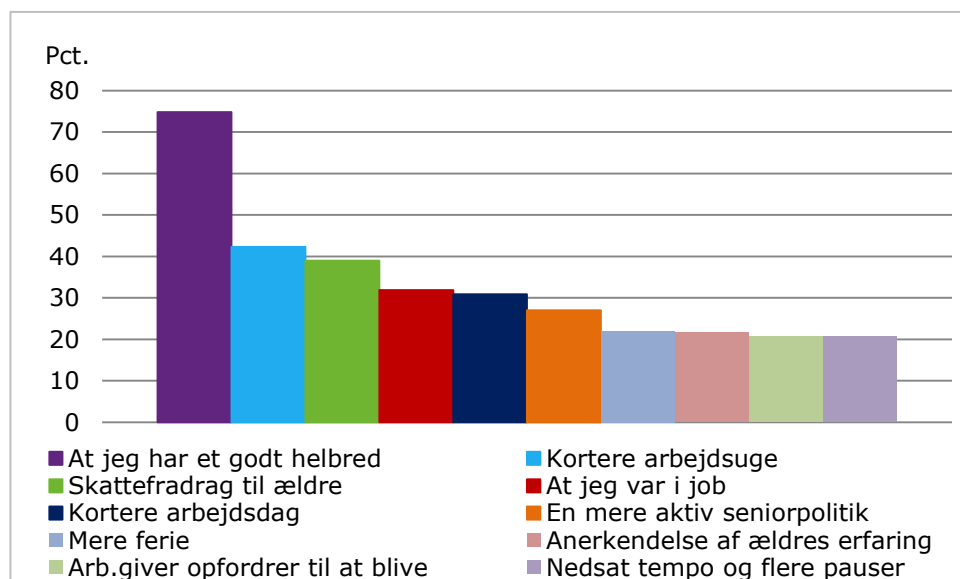
Det er oplagt at pege på den normsættende effekt, som aldersgrænserne i de offentlige tilbagetrækningssystemer har. Det er helt legalt at forlade arbejdsmarkedet så snart, at man er over efterlønsalderen, ligesom det er et særsyn at se folk forblive på arbejdsmarkedet efter folkepensionsalderen er nået.

Der er intet, der tyder på, at det er helbredsmæssige forhold, der betinger overgang til efterløn. Når man renser for uddannelsesmæssig baggrund og andre forhold, har efterlønsmodtagere ikke et helbred, der adskiller sig markant fra lignende personer, der fortsætter i beskæftigelse, jf. Schaarup (2009). Opdeles efterlønsmodtagerne efter tilbagetrækningstidspunkt, har personer med tidlig overgang til efterløn dog et ringere helbred end personer med sen overgang, jf. Borchsenius (2011).

Det er åbenbart, at arbejdsudbuddet kan øges markant, hvis tilbagetrækningen kan udskydes. Det kan mest effektivt gøres ved at hæve tilbagetrækningsalderen direkte, eller gøre efterlønsordningen uattraktiv for store dele af indbetalerne til efterlønsordningen. Begge dele sker i tilbagetrækningsreformen.

Særligt interviewundersøgelser peger dog samtidigt på, at der også er et potentiale for at hæve arbejdsudbuddet ved at tilbyde større fleksibilitet for ældre på arbejdsmarkedet. Mange ældre nævner, at de ville forblive længere på arbejdsmarkedet, hvis der var fleksibilitet i form af kortere arbejdstid, flere feriedage og lignende, givet at helbredet kan holde til det, jf. Figur 2.

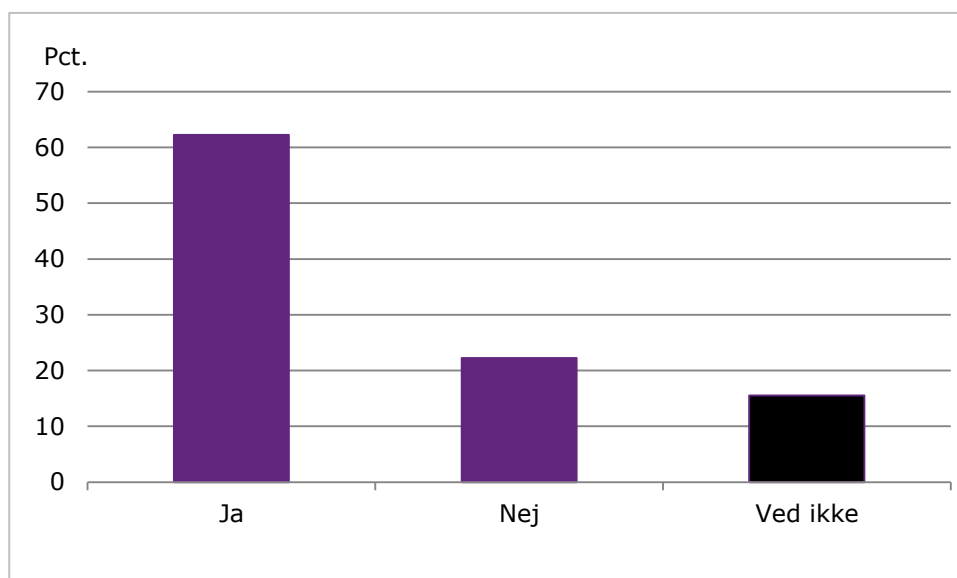
Figur 2 Hvad skulle der til, for at du blev nogle år ekstra på arbejdsmarkedet? Top-10 besvarelser



Kilde: Userneed-undersøgelse for Forsikring & Pension, 2010

Det er dog samtidigt tydeligt, at mange er bekymrede for det indtægtstab, der vil kunne ske, hvis arbejdstiden nedsættes uden kompensation. Over 60 pct. af de adspurgte ville således overveje senere, delvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, hvis indkomstnedgangen blev kompenseret, jf. Figur 3.

Figur 3 Nedsat arbejdstid betyder ofte, at man får mindre i løn. Forestil dig, at din løn ville blive suppleret op – ville du så overveje at trække dig senere tilbage fra arbejdsmarkedet?



Kilde: Userneed-undersøgelse for Forsikring & Pension, 2010

Alt i alt er større fleksibilitet en attraktiv måde til at ændre ellers fastlåste normer på.

Det er dog vanskeligt umiddelbart at vurdere om fleksibiliteten entydigt vil øge arbejdsudbuddet. Øget fleksibilitet kan påvirke arbejdsudbuddet både positivt og negativt, jf. afsnit 5.3 nedenfor. Men da udgangspunktet er en reel afskaffelse af efterlønnen for store dele af arbejdsmarkedet er det sandsynligt, at arbejdsudbuddet vil stige som følge af øget fleksibilitet,.

3. Aftalen om tilbagetrækningsreformen

Den tidligere regering indgik aftale med Det radikale Venstre og Dansk Folkeparti om tilbagetrækningsreformen i 2011. Efter valget har partierne bag tilbagetrækningsreformen fortsat flertal, og reformen er nu en del af regeringsgrundlaget for den nye regering.

Tilbagetrækningsreformen består af en fremrykning af de forhøjelser af tilbagetrækningsalderne, som blev aftalt i Velfærdsforliget, og en væsentlig forringelse af efterlønsordningen, der både afkorter efterlønsperioden og gør modregningen for pensionsformuer hårdere. Der oprettes en seniorepensionsordning, hvor personer, der har nået efterlønsalderen, kan få en smidigere og hurtigere adgang til førtidspension.

Reformen betyder, at forhøjelserne af folkepensionsalderen fremrykkes med 5 år i forhold til Velfærdsaftalen. Det betyder, at folkepensionsalderen gradvist hæves fra 65 til 67 år over 4 år fra 2019 til 2022, mens efterlønsalderen hæves fra 60 år til 62 år fra 2014 til 2017.

Aftalen rummer også elementer, der skal styrke fokus på fastholdelse af seniorer i arbejde. Det skal blandt andet ske ved lempeligere modregning af erhvervsindkomst i beregningsgrundlaget for folkepensionens pensionstillæg og supplerende pensionsydelse ved hjælp af en fordobling af bundfradraget til 60.000 kr. Endvidere sænkes beskæftigelseskravet for optjening af opsat folkepension fra 1.000 timer årligt til 750 timer.

Den forslåede ny efterlønsordning indebærer en markant hårdere modregning for pensioner, der ikke som i den gældende efterløn kan undgå ved at udsætte overgangen til efterløn i to år. Reformen af efterlønnen er sammenfattet i tabel 1 nedenfor.

Analyserapport 2011:6

Fleksibel tilbagetrækning er et alternativ til efterløn

Forsikring & Pension

Tabel 1 Centrale elementer i efterlønsordningen efter gældende regler og forslag om treårig efterløn

	Gældende regler		Treårig efterløn
	Overgang som 60- eller 61-årig	Overgang som 62-årig eller senere	Overgang som 62-årig eller senere
Maksimal efterlønsperiode	5 år	3 år	3 år
Efterlønsydelse	181.220 kr.	199.160 kr.	199.160 kr.
Modregningsgrundlag vedr. pensionsformue:			
Rate- og kapitalpension mv.	5 pct. af pensionsformue	ingen modregning	5 pct. af pensionsformue
Livsvarige ydelser	80 pct. af pensionstilsagn	ingen modregning	80 pct. af pensionstilsagn
Bundfradrag i modregningsgrundlag	13.800 kr.	ingen modregning	0 kr.
Modregningsprocent	60 pct.	ingen modregning	80 pct.
Modregning for løbende pensionsydelse fra arbejdsgiveradministreret pensionsordning, der udbetales i efterlønsperioden	50 pct.	55 pct.	64 pct.

Der sker med reformen en generel reduktion af efterlønsperioden fra 5 år til 3 år, og i den nye efterløn kan man ikke undgå modregning for pensionsopsparing selvom overgangen til efterløn udskydes i mindst to år.

4. Vil efterlønnen være en reel mulighed efter tilbagetrækningsreformen?

Tilbagetrækningsreformen påvirker alle efterlønsberettigede. Både personer, der havde forestillet sig at overgå til efterløn 5 år før folkepensionen, og personer, der først ville overgå til efterløn efter opfyldelse af 2-årsreglen.

I Borchsenius (2011) undersøges forskelle i helbred og baggrundskaraktistika mellem de personer, der i den nuværende efterlønsordning er overgået til efterløn som 60- eller 61-årige, og de personer, der er overgået til efterløn efter 2-årsreglen er opfyldt. Heraf fremgår, at der er betydelige forskelle mellem de to grupper. Af de personer, der er overgået til efterløn som 62-årige eller senere, tilhører hele 42 pct. den fjerdedel, der tjener mest. Opdelt på pensionsformue havde efterlønsmodtagerne med sen overgang også en markant højere pensionsformue som 59-årige end efterlønsmodtagerne med tidlig overgang.

Det fremgår af Tabel 2, at efterlønsmodtagere med tidlig overgang til efterløn har et ringere helbred end de efterlønsmodtagere, der er overgået til efterløn efter det 62. år.

Tabel 2 Indkomst, pensionsformue og helbred som 59-årig - fordelt efter om man er overgået til efterløn før det 62. år eller efter det 62. år, 2008

Analyserapport 2011:6

Fleksibel tilbagetrækning er et alternativ til efterløn

Forsikring & Pension

	Overgået som 60-eller 61-årig	Overgået som 62-årig eller senere
Disponibel indkomst (i kr.)	----- Pct. -----	
<126.428	32,71	7,65
126.429-159.238	27,58	19,18
159.239-197.595	22,44	30,77
>197.596	17,27	42,39
Pensionsformue (i kr.)	----- Pct. -----	
205.267	30,46	12,84
205.268-440.130	26,59	21,46
440.131-1.209.042	22,68	30,17
>1.209.042	20,27	35,53
Helbreds faktorer	----- Antal -----	
Antal besøg hos læge	13,05	10,1
Antal besøg hos speciallæge	1,34	1,12
Diagnose	----- Pct. -----	
Alvorlig diagnose	2,73	2,25
Meget alvorlig diagnose	1,76	1,23
Indlagt	15,22	13,09
Antal personer	116.828	51.921

Kilde: Borchsenius (2011).

De kraftigere modregningsregler rammer også de personer, der ellers først ville være overgået til efterløn, efter 2-årsreglen var opfyldt. Reformforslaget vil således betyde efterlønsydelse, der er mellem 20 og 60 pct. lavere end efter de gældende regler, jf. Tabel 3.

Personer, der er overgået til efterløn før det 62. år, har altså et dårligere helbred end de personer, der er overgået som 62-årig eller senere. Ved forkortelse af efterlønsperioden fra 5 til 3 år rammer man altså de svageste kommende efterlønsmodtagere. Det kan derfor være nødvendigt med øgede muligheder for fleksibilitet i tilbagetrækningen til denne gruppe af personer.

Tabel 3 Efterløn efter gældende regler og reformforslaget for personer, der går på efterløn som 62-årige eller senere, 2011-niveau

Højeste fuldførte uddannelse	Gældende regler	Reformforslag	
	Efterløn	Efterløn	Nedgang i efterløn
	----- Kr. -----		----- Pct. -----
Grundskole	199.160	163.225	18
Gymnasium	199.160	129.432	35
Faglært	199.160	154.656	22
KVU	199.160	121.752	39
MVU	199.160	88.742	55
LVU	199.160	76.833	61

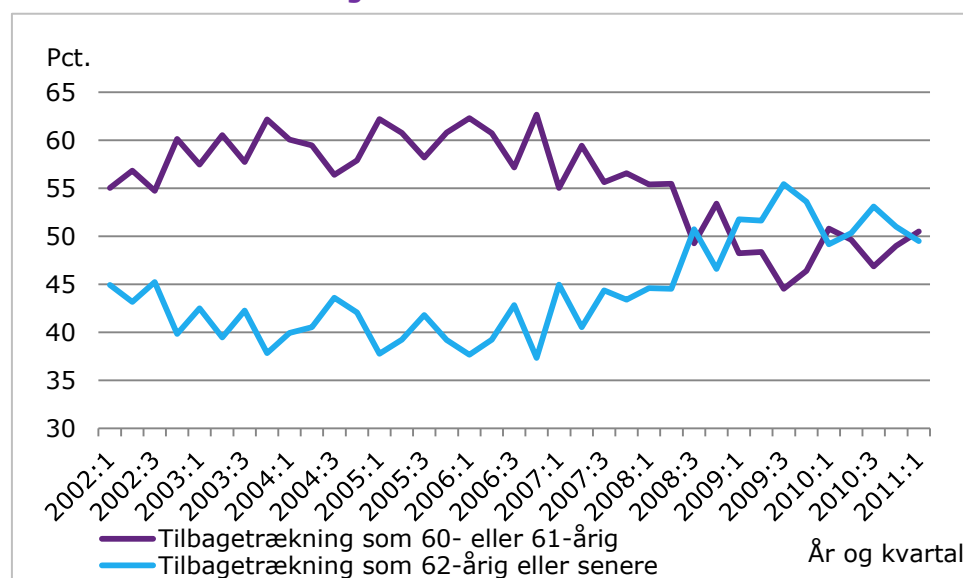
Anm.: Der er taget udgangspunkt i medianpensionsformuer for 2010 for personer, der overgik til efterløn som 62-årige eller senere. Medianpensionsformuen er den formue, hvor præcist halvdelen af gruppen har en pensionsformue, der er større, og den anden halvdel en lavere pensionsformue

Kilde: Egne beregninger med udgangspunkt i en fuldtælling af befolkningen.

En faglært vil få en nedgang på 22 pct. eller 45.000 kr. årligt, mens den årlige nedgang er over 60 pct. for en person med længerevarende uddannelse. Det er i kroner og øre en nedgang på ca. 122.000 kr.

Tendensen har efter efterlønsreformen i 1999 været, at flere og flere venter med at overgå til efterløn til de opfylder 2-årsreglen, jf. figur 4. Siden 2001 er andelen med tilbagetrækning til efterløn som 62-årige eller senere steget fra knap 40 pct. i 2001 til omkring 50 pct. i 2010, mens andelen med tidlig tilbage-
trækning er faldet tilsvarende.

Figur 4 Personer overgået til efterløn fordelt efter, om overgangen sker som 60- eller 61-årige eller senere

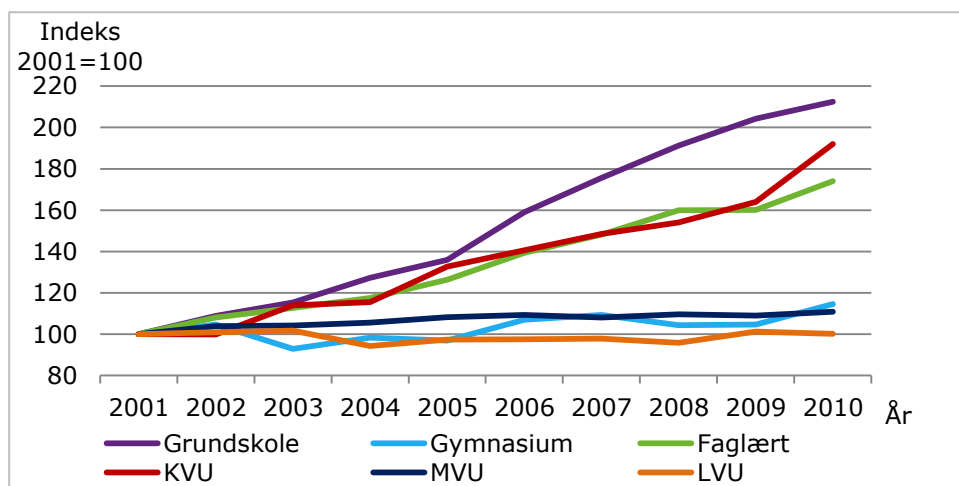


Kilde: Egne beregninger på basis af en fuldtælling af befolkningen

Denne udvikling skal ses i sammenhæng med at pensionsformuerne også er steget i denne periode, og man ved at opfylde 2-årsreglen kan undgå modregning i efterlønnen. Af Figur 5 fremgår det, hvordan pensionsformuerne har udviklet sig siden 2001. Medianpensionsformuerne¹ er steget ganske markant for særligt grupperne uden videregående uddannelse, og skønnes at ville stige yderligere fremover i takt med modningen af pensionssystemet.

Pga. modningen af pensionssystemet må det fremover forventes, at pensionsformuerne vil stige yderligere for faglærte og ufaglærte. Flere og flere personer vil altså blive ramt af den kraftige modregning af pensionsformue, og kan dermed imødegå en væsentlig lavere efterlønsydelse.

¹ Medianpensionsformuen er den pensionsformue, hvor præcis halvdelen af gruppen har lavere pensionsformue, mens den anden halvdel har højere pensionsformue.

Figur 5 Udvikling i medianen for pensionsformue. 2001-2010

Kilde: Egne beregninger på basis af en fuldtælling af befolkningen

Den skærpede modregning for pensionsformue betyder, at efterlønsydelsen ikke længere vil være et acceptabelt forsørgelsesgrundlag. Det vil være dyrt at supplere efterlønnen ved at trække på pensionsopsparing. Udbetalinger fra arbejdsgiveradministrerede pensionsordning modregnes direkte i efterlønnen, og hvis man ønsker samme pensionsudbetalinger som pensionist, kræves der større pensionsopsparing som erhvervsaktiv, hvilket også gennem modregningen reducerer efterlønnen yderligere.

Efterlønsordningen vil derfor miste relevans for den voksende gruppe af personer på arbejdsmarkedet, der har pensionsformuer. Disse personer skal derfor overveje alternativer til efterlønsordningen fremadrettet.

5. Alternativer til efterlønsordningen

Aftalen om tilbagetrækningsreformen betyder, at store dele af arbejdsmarkedet fremover afskæres fra at kunne få efterløn på niveau med ydelsen efter de gældende regler. Efterlønsordningen målrettes personer uden pensionsopsparing ved hjælp af meget hård modregning for pensionsformue, jf. afsnit 3. Som nævnt ovenfor er efterlønsmodtagerne uden eller med lav pensionsopsparing dog samtidig dem med det svageste helbred. Det er derfor usikkert, om de har et stærkt nok helbred til at arbejde indtil 3 år inden folkepensionen. For disse personer kan det derfor være nødvendigt at finde alternativer til efterlønsordningen.

Privat finansieret efterløn vil blive relativt kostbar sammenlignet med efterlønnen, der i høj grad er subsidieret med statstilskud, jf. afsnit 5.1. En mere økonomisk attraktiv mulighed er fleksibel tilbagetrækning suppleret med træk på pensionsordning. Denne mulighed og forudsætningerne for den er beskrevet i afsnit 5.2.

5.1. Privatfinansieret efterløn

Et alternativ til efterlønsordningen kunne være privatfinansieret efterløn gennem pensionsopsparing. Det kræver dog relativt høj årlig indbetaling sammenlignet med efterlønsordningen, hvor det årlige efterlønsbidrag i 2011 udgør 5.364 kr. I tabel 4 nedenfor et vist eksempler på, hvor store årlige indbetalinger til en pen-

sionsordning, der kræves for at få en årlig ydelse på 199.160 kr., svarende til efterlønssatsen når overgangen til efterløn sker som 62-årige eller senere. Det forudsættes, at indbetalingen sker til en ratepension, hvor udbetalingsperioden forlænges fra eksempelvis 10 til 12 år for også at dække der forkortede efterlønsperiode.

Det skal bemærkes, at efterlønnen reguleres med udgangspunkt i lønudviklingen for en LO-arbejder, og derfor vil reguleringen også inddrage lønstigninger som følge af produktivitetstigninger og lignende. Ved beregninger af alternativer til efterlønnen skal derfor regnes med et rentebegreb, der tager højde for produktivitetsvæksten i økonomien – det er ikke tilstrækkeligt at benytte en alene inflationskorrigeret rente.

Tabel 4 Årlige indbetalinger til pensionsordning, der giver pensionsudbetaling af samme størrelse som efterløn. 2011-niveau

Indbetalingsperiode	Årlig indbetaling	Årlig indbetaling i pct. af efterlønsbidrag	Årlig indbetaling efter skat		Årlig indbetaling efter skat i pct. af efterlønsbidrag efter skat	
			Ikke topskat	Topskat	Ikke topskat	Topskat
	---- Kr.----	----Pct.----	---- Kr.----		---- Pct.----	
20 år	28.375	529	17.791	13.563	442	337
25 år	22.450	419	14.076	10.731	350	267

Anm. Egne beregninger. Der er forudsat et afkast efter omkostninger svarende til en vækstkorrigeret realrente på 0,44 pct. Der er set bort fra udgifter til risikodækning

Hvis der indbetales i 20 år, kræves der en årlig indbetaling på ca. 28.400 kr. Det er mere end 5 gange højere end efterlønsbidraget. Regnes efter skat, kræves et bidrag, der er mellem godt 3 og 4 gange højere. Det skyldes, at skatteværdien af pensionsindbetalinger er højere end skatteværdien af efterlønsbidraget, der i beregningerne er sat til de 25 pct., der vil gælde når Forårspakke 2.0 er fuldt gennemført. Når indbetalingsperioden udvides til 25 år, kræves der lidt lavere årlige indbetalinger, men indbetalingerne skal stadigvæk være flere gange højere end efterlønsbidraget for at give samme ydelse.

I forbindelse med, at efterlønsordningen reformeres, lægges der op til, at de betalte efterlønsbidrag kan udbetales uden beskatning. For en person, der har indbetalt efterlønsbidrag lige siden indførelsen af bidraget i 1999, vil udbetalingen udgøre 60.514 kr. (2011)

Man kan få en årlig ydelse på 92.000 kr. i tre år, hvis der indskydes et beløb, der netto for skat svarer til det udbetalte efterlønsbidrag på en pensionsordning og der i de følgende 19 år indbetales et beløb, der netto for skat svarer til efterlønsbidraget efter skat. Det er forudsat, at indbetaleren ikke betaler topskat. De 92.000 kr. svarer til mindre end halvdelen af efterlønsydelsen.

Beregningerne ovenfor afspejler, i hvor høj grad efterlønsordningen subsidieres af det offentlige.

5.2. Fleksibel tilbagetrækning

Som vist ovenfor vil tilbagetrækningsreformen betyde en kraftig forringet efterlønsordning for fremtidige efterlønsmodtagere – uanset forventet overgangstidspunkt. Dette skønnes i sig selv at få mindst 30 pct. til at melde sig ud af ordningen ifølge den tidligere regering.²

Som vist i afsnit 4 kan øget fleksibilitet derudover være både nødvendigt og ønskeligt for den gruppe af personer der – pga. bl.a. ringere helbred – ville være overgået til efterløn 5 år før folkepensionen. Det er ligeledes bemærkelsesværdigt, at mange ældre nævner større grad af selvbestemmelse og individualisme som afgørende for, at de vil blive lidt længere på arbejdsmarkedet, jf. afsnit 2. Af disse årsager virker fleksibel tilbagetrækning altså som et oplagt alternativ til den amputerede efterlønsordning. Fleksibel tilbagetrækning vil dog kun være en reel mulighed, for personer der ellers ville være overgået til efterløn 5 år før folkepensionen, hvis:

- der er mulighed for delvis træk på pensionsordning til at kompensere for lønnedgangen
- personerne har helbred og baggrundskaraktistika, der gør, at de kan arbejde på nedsat tid
- virksomhederne tilbyder deltidsjob til de ældre, og de ældres lønniveau afspejler deres produktivitet

Hvorvidt disse fire ting er opfyldt, undersøges nærmere i de følgende afsnit.

5.2.1. Pensionsselskaber understøtter fleksibilitet

Forsikring & Pension har gennemført en undersøgelse blandt store medlemsvirksomheder for at afdække mulighederne for fleksibilitet i pensionsordningerne. Undersøgelsen omfatter 10 både kommercielle pensionsselskaber og tværgående pensionskasser, der dækker mere end 60 pct. af markedet.

Pensionsselskaberne er blevet spurgt om holdningerne til en model, hvor en ansat gradvist trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet med deraf følgende lønnedgang. I forbindelse med nedgangen i arbejdstiden påbegyndes en delvis udbetaling fra pensionsordningen som compensation for lønnedgangen ved arbejdstidsnedsættelsen. Det indebærer, at der på en og samme tid modtages pensionsudbetalinger samtidigt med, at der indbetales på pensionsordning.

Samtlige de adspurgte selskaber har tilkendegivet, at de både kan og vil understøtte en sådan fleksibilitet. Mange giver udtryk for, at de allerede i dag tilbyder fleksibiliteten, og nogle markedsfører endog aktivt muligheden for fleksibilitet.

En række selskaber tager dog i sagens natur forbehold for, hvilke systemtilretninger og lignende som en mere fleksibel tilbagetrækning vil kræve. Sådanne systemtilretninger kan være kostbare, særligt hvis udnyttelsen er beskeden.

5.2.2. Helbredet blandt de svageste efterlønsmodtagere er godt nok til, at de kan arbejde delvist

Det fremgik af Tabel 2, at de svageste efterlønsmodtagere er dem, der er overgået til efterløn 5 år før folkepensionen. For at fleksibel tilbagetrækning kan stå i stedet for den amputerede efterlønsordning, kræves det, at disse personer har et helbred, der er stærkt nok til, at de kan arbejde ved siden af efterlønnen.

² Jf. svar på alm. del spørgsmål 554 af 17. maj 2011 (Skatteudvalget)

Hvis dette er tilfældet, må man forvente at alle efterlønsmodtagere er i stand til at arbejde delvist. I Borchsenius (2011) bruges det nuværende efterlønssystem til at sammenligne helbred og socioøkonomiske karakteristika mellem personer, som arbejder ved siden af efterlønnen og personer, der ikke arbejder ved siden af efterlønnen.

I Tabel 5 er helbred, indkomst og pensionsformue sammenlignet for de 60-årige efterlønsmodtagere, der i 2008 arbejdede ved siden af efterlønnen, og de 60-årige efterlønsmodtagere, der ikke arbejdede ved siden af efterlønnen. Resultaterne herfra viser, at de to grupper af efterlønsmodtagere er næsten ens – både når det gælder helbred og baggrundskarakteristika. Det er svært at se helbreds-forskelle mellem de to grupper. Der er en tendens til, at de 60-årige arbejdende efterlønsmodtagere havde en højere disponibel indkomst som 59-årig end de 60-årige fuldtidsmodtagere af efterløn.³ Når det gælder pensionsformue er der kun ganske små forskelle på gruppen af arbejdende efterlønsmodtagere og fuldtidsmodtagerne af efterløn.

Tabel 5 Helbred, indkomst og pensionsformue som 59-årig fordelt efter hvorvidt man var arbejdende efterlønsmodtager eller fuldtidsmodtager af efterløn i 2008, 60-årige

	Fuldtidsmodtager af ef- terløn	Arbejdende efterløns- modtager
Helbreds faktorer	----- Pct. -----	
Antal besøg hos læge	14,07	13,86
Antal besøg hos speciallæge	1,58	1,55
Antal uger på sygedagpen- ge	3,52	2,99
Alvorlig diagnose	2,61	2,88
Meget alvorlig diagnose	1,18	1,42
Indlagt	15,00	14,72
Indkomst (i kr.)	----- Pct. -----	
<126.428	26,10	17,97
126.429 - 159.238	24,79	26,35
159.239 - 197.595	24,87	25,84
>197.596	24,24	29,85
Pensionsformue (i kr.)	----- Pct. -----	
<205.267	25,13	24,14
205.268 - 440.130	25,03	24,81
440.131 - 1.209.041	24,91	25,58
>1.209.042	24,93	25,47
Antal personer	17.606	2.744

Anm.: I tabellen er kun medtaget personer, der var 60 år d. 1/1-2008. Indkomst og pensionsformue er fra det år, personen fylder 59 år.

Kilde: Egne beregninger på basis af en fuldtælling af befolkningen

Når der også tages højde for øvrige baggrundskarakteristika, viser det sig, at 93 pct. af de 60-årige efterlønsmodtagere, der ikke arbejder ved siden af efterlønnen, har helbred og baggrundskarakteristika som de efterlønsmodtagere, der arbejder ved siden af efterlønnen (Borchsenius, 2011). Det betyder, at selv de svageste efterlønsmodtagere har et helbred, der er stærkt nok til, at de kan ar-

³ Dette skyldes bl.a. at personer, der var arbejdsløse som 59-årige med stor sandsynlighed er fuldtidsmodtager af efterløn som 60-årig.

bejde delvist samtidig med, at de fx modtager udbetaling fra deres pensionsordning.

5.2.3. Er virksomhederne gode nok til at tilbyde fleksibilitet?

Når der nu ikke er helbredsforskelle mellem efterlønsmodtagere, der arbejder og efterlønsmodtagere, der ikke arbejder, kan man undre sig over, hvorfor ikke flere efterlønsmodtagere arbejder ved siden af efterlønnen.⁴ En af årsagerne kan være, at virksomhederne ikke er gode nok til at tilbyde fleksible job til ældre medarbejdere.⁵

Hvis man ser på hvilken sektor, der arbejdende efterlønsmodtagere arbejdede i før overgang til efterløn, er der noget, som tyder på, at den offentlige sektor ikke er ligeså god til at tilbyde fleksibilitet som den private sektor. Af de efterlønsmodtagere, der som 59-årig arbejdede i den offentlige sektor, er der knap 12 pct., der arbejder ved siden af efterlønnen. Af de efterlønsmodtagere, der som 59-årig arbejdede i den private sektor, er der knap 18 pct., der arbejder ved siden af efterlønnen (Borchsenius, 2011).

Ved at sammenligne de brancher, efterlønsmodtagerne arbejdede i som 59-årig, med de brancher, de arbejder i efter overgang til efterlønnen, fremgår det, at 20 pct. af de arbejdende efterlønsmodtagere, der som 59-årig var offentligt ansat, arbejdede i den private sektor i 2008. Kun 7 pct. af de arbejdende efterlønsmodtagere, der som 59-årig var privat ansat, arbejdede i den offentlige sektor i 2008.

I afsnit 7 ses der nærmere på, hvordan man kan få virksomhederne til at øge efterspørgslen efter de ældres arbejdskraft.

5.3. Vil den fleksible tilbagetrækning øge arbejdsudbuddet?

I tilbagetrækningsreformen fremrykkes stigningerne i de officielle tilbagetrækningsaldrer aftalt i Velfærdsaftalen fra 2006, og efterlønsperioden reduceres fra 5 til 3 år. Det trækker udelukkende i retning af øget arbejdsudbud. Der er altså ingen tvivl om, at det samlede arbejdsudbud blandt ældre vil stige i de kommende år. I Tabel 6 er sammenfattet den isolerede virkning af tilbagetrækningsreformen vedr. efterlønnen.

Tabel 6 Isoleret virkning af tilbagetrækningsreform mht. efterløn

50 – 59-årige beskæftigede	Andel Pct.	Virkning af tilbagetrækningsreform	Andel Pct.	Påvirkning af arbejdsudbud
Efterlønsberettigede	78	Forlader efterlønsordning	24 ¹	+ dog afhængig af alternativ til efterløn
		Forbliver i efterlønsordning	54	+ da kortere efterlønsperiode
Ikke efterlønsberettigede	22	Ingen	22	Ingen
I alt	100		100	+

1) Den tidligere regerings skøn

⁴ I 2008 arbejdede 12,9 pct. af efterlønsmodtagerne ved siden af efterlønnen (Borchsenius, 2011)

⁵ En anden årsag kan være andre personlige forskelle, f.eks. præferencer for fritid, der ikke samvarierer med personens baggrundskarakteristika, herunder helbred

Som det fremgår af tabellen, vil ændringerne i efterlønsordningen med særligt den forkortede efterlønsperiode entydigt hæve arbejdsudbuddet. Det eneste usikkerhedsmoment vedrører personer, der forlader efterlønsordningen som følge af forringelserne af ordningen. Det må dog antages, at de som minimum trækker sig senere tilbage end hvad de ville have gjort med efterløn.

Det er derimod mere usikkert, hvordan arbejdsudbuddet vil blive påvirket af fleksibel tilbagetrækning. Det skyldes, at der principielt er to modsatrettede effekter i forbindelse med øget fleksibilitet. Hvis fleksibiliteten får personer, der ellers ville have trukket sig helt tilbage fra arbejdsmarkedet, til delvist at arbejde videre, påvirkes arbejdsudbuddet positivt. Arbejdsudbuddet påvirkes negativt, hvis fleksibiliteten får personer, som i fravær af fleksibiliteten ville have arbejdet på fuld tid, til at nedsætte arbejdstiden ved fleksibel tilbagetrækning.

Samspillet med tilbagetrækningsreformen har også stor betydning for den samlede påvirkning af arbejdsudbuddet. I nedenstående Tabel 7 er for de samme tre hovedgrupper af 50 - 59-årige beskæftigede vist, hvordan øget fleksibilitet givet tilbagetrækningsreformen kan påvirke arbejdsudbuddet for grupperne.

Tabel 7 Virkning af tilbagetrækningsreform og øget fleksibilitet

50 – 59-årige be- skæftigede	Andel	Virkning af tilbage- trækningsreform	Andel	Påvirkning af arbejdsudbud af øget fleksibilitet
	Pct.		Pct.	
Efterlønsberettigede	78	Forlader efterlønsordning	26	+ for personer, der forlader ordnin- gen pga. fleksibiliteten (+) for personer der forlader ordnin- gen under alle omstændigheder
		Forbliver i efterlønsordning	52	Ingen
Ikke efterlønsberet- tigede	22	Ingen	22	÷ hvis de udnytter fleksibilitet
I alt	100		100	(+)

1) Den tidligere regerings skøn

Tilbagetrækningsreformens ændringer af efterlønsordningen med den ubetingede modregning for pensionsformue betyder, at efterlønsordningen ikke længere kan give et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag ved tilbagetrækning før pensionsalderen for en lang række efterlønsberettigede. Denne personkreds skal overveje, om der er grund til at fortsætte med at betale til efterlønsordningen. Den tidligere regering skønnede, at ca. 30 pct. af medlemmerne af efterlønsordninger vil forlade ordningen. Det kan vise sig at være et underkantsskøn, da store dele af arbejdsmarkedet fremover vil have pensionsformuer af en størrelse, der reducerer efterlønnen betydeligt, og fleksibel tilbagetrækning kan være med til at øge andelen, der forlader efterlønsordningen.

Skønnet på de 30 pct. er et udtryk for, hvor mange der umiddelbart vil benytte sig af adgangen til at forlade efterlønsordningen i 2012, hvor betalte efterlønsbidrag kan hæves uden skat. På længere sigt kan frafaldet bliver større i takt med, at pensionssystemet modnes, og at medlemmerne af efterlønsordningen

får bedre forståelse af, at det betyder, at de vil have pensionsformuer af en størrelse, der reducerer en eventuel efterløn betydeligt.

Det må antages, at arbejdsudbuddet øges for de personer, der yderligere forlader efterlønsordningen på grund af fleksibiliteten. For denne personkreds erstattes efterlønsperioden med fleksibel tilbagetrækning.

Arbejdsudbudseffekterne af øget fleksibilitet vil herudover i høj grad afhænge af adfærden for personkredsen, der forlader efterlønsordningen uden hensyntagen til øget fleksibilitet.

For personer, der forlader efterlønsordningen, må man på baggrund af de hidtidige tilbagetrækningsmønstre samlet set forvente et uændret eller stigende arbejdsudbud. Arbejdsudbuddet øges for personer, der efter de gældende efterlønsregler ville være overgået tidligt til efterløn. En 60-årig, der som følge af fleksibiliteten arbejder delvist 5 år før folkepensionen i stedet for at modtage efterløn, får selvsagt et højere arbejdsudbud. Arbejdsudbudseffekten kan modsat blive negativ, hvis en sen overgang til efterløn erstattes af tidlig overgang til delvis tilbagetrækning. Arbejdsudbuddet må således antages at blive mindre for en person, der ville være overgået til efterløn som 64-årig, men i stedet trækker sig delvist tilbage som 62-årig.⁶ Personer som forlader efterlønsordningen må antages at have pensionsformue, og ville derfor under de gamle efterlønsregler tidligst gået på efterløn som 62-årige. Til gengæld er det sjældent, at man går på efterløn længe efter, at toårsreglen er opfyldt.

Efterløn kræver medlemskab af A-kasse og betalt efterlønsbidrag i 25 eller 30 år (afhængig af fødselsår). Det ekskluderer en del personer fra at benytte efterlønsordningen. Disse personer kan uden begrænsninger benytte fleksibel tilbagetrækning. Det er her vigtigt at huske på, at muligheden for fleksibel tilbagetrækning har eksisteret længe, så personer med præference for tidlig tilbagetrækning vil sandsynligvis have udnyttet denne mulighed allerede. Øget fokus på fleksibel tilbagetrækning kan selvsagt få flere at overveje delvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Det betyder, at for ikke efterlønsberettigede personer kan øget fleksibilitet i nogle tilfælde betyde et lavere arbejdsudbud. Det vil være tilfældet for personer, der har store præferencer for tidlig tilbagetrækning, og ikke har haft kendskab til muligheden for tidlig tilbagetrækning. De vil kunne udnytte fleksibiliteten og dermed trække sig delvist tilbage før folkepensionsalderen. Dette kræver dog, at de har en pensionsformue, der muliggør dette. Dette er ikke sandsynligt, da de højst sandsynligt ikke har haft særlig stor tilknytning til arbejdsmarkedet. Med præferencer for tidlig tilbagetrækning ville det også med normal tilknytning til arbejdsmarkedet have været oplagt at indbetale til efterløn.

Fleksibel tilbagetrækning er principielt også et alternativ for personer, der forbliver i efterlønsordningen. Det må dog formodes, at disse personer enten ikke har pensionsformue af betydning, eller har en meget stærk præference for tidlig tilbagetrækning. For denne gruppe vil det mest sandsynlige scenarie for fleksibilitet nok være at arbejde ved siden af efterlønnen.

Samlet set vurderes øget fleksibilitet ikke at ville modvirke det øgede arbejdsudbud, som ændringerne i efterløn vil resultere i. Meget taler for, at arbejdsudbuddet faktisk kan blive forøget yderligere som følge af fleksibiliteten. Denne ef-

⁶ De fire års beskæftigelse inden overgang til efterløn skal sammenlignes med den delvise beskæftigelse 3 år inden folkepensionen.

fekt vil yderligere kunne forstærkes, hvis den fleksible tilbagetrækning udbredtes til også at blive anvendt i forbindelse med overgangen til folkepension.

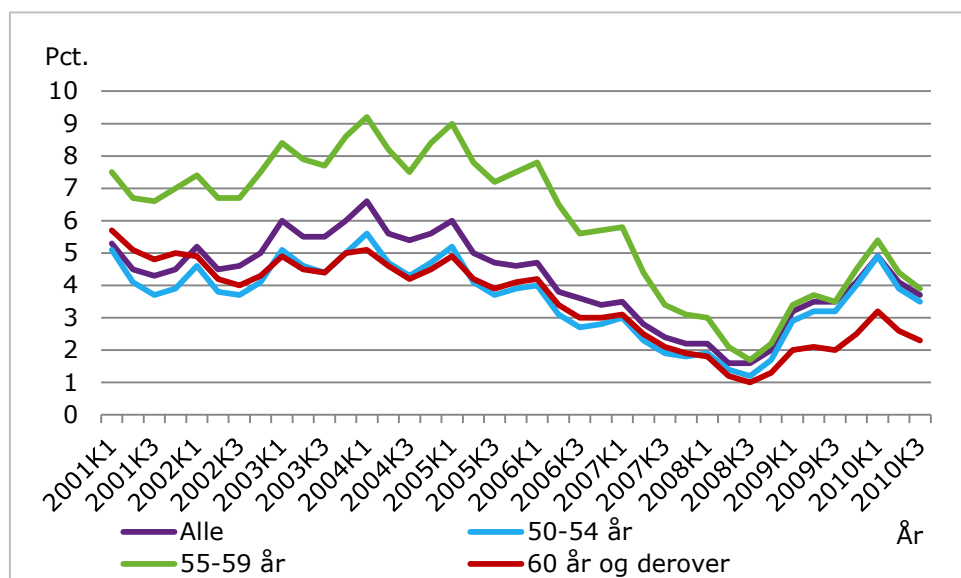
6. Vil det højere arbejdsudbud give højere beskæftigelse?

Den højere formelle tilbagetrækningsalder, der er aftalt i Velfærdsaftalen fra 2006, og stramningerne, der er forslået i tilbagetrækningsreformen fra 2011, vil kombineret med en eventuel større udbredelse af fleksibel tilbagetrækning skabe et større arbejdsudbud af ældre medarbejdere.

Det er ingen tvivl om, at dette arbejdsudbud på sigt vil blive omsat til stigende beskæftigelse. Det er dog svært at sige, hvor lang tid, der vil gå før arbejdsudbuddet omsættes til større beskæftigelse.

Der har dog været en gunstig udvikling i arbejdsløsheden for ældre på arbejdsmarkedet i de senere år, jf. figur 6, der viser udviklingen i arbejdsløsheden for forskellige aldersgrupper.

Figur 6 Fuldtidsledige i pct. af arbejdsstyrken for forskellige aldersgrupper. 2001 - 2010



Kilde: Danmarks Statistik

Ledigheden for personer mellem 55 og 59 år er faldet siden 2007 og er nu på niveau med den generelle ledighed. Ledigheden for personer på 60 år og derover har i hele perioden været langt lavere end den generelle ledighedsprocent. Man skal dog være opmærksom på, at den lave ledighedsprocent kan afspejle, at arbejdsudbuddet blandt de ældre er lavt, blandt andet fordi, at personer over 60 år, der bliver ledige, ofte overgår til efterløn.

Der kan blive tale om store stigninger i arbejdsudbuddet af ældre medarbejdere. I tilbagetrækningsreform vurderes det, at beskæftigelsen vil øge med ca. 65.000 personer i 2020. Al erfaring og økonomisk teori peger på, at dette arbejdsudbuddet vil blive omsat i højere beskæftigelse, men det er ikke givet, at beskæftigelsen vil tilpasse sig umiddelbart.

Koblingen mellem arbejdsudbud og beskæftigelse er lønnen. Når arbejdsudbuddet stiger, stiger arbejdsløsheden også. Det betyder et fald i lønnen, hvilket øger efterspørgslen efter arbejdskraft.

De Økonomiske Råd (DØR) har i Dansk Økonomi, forår 2011 set på denne tilpasningsmekanisme. Konklusionen er, at der er entydig sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse, der både kan verificeres i og uden for Danmark. Et godt eksempel på den tætte sammenhæng er erfaringerne med indførelsen og afskaffelsen af overgangsydelsen i 1990'erne, hvor afskaffelsen af overgangsydelsen meget hurtigt blev omsat til højere beskæftigelse for 50-59-årige.

DØR påpeger dog også, at løntilpasningen ikke kan forventes at ske umiddelbart. Som illustration heraf er foretaget en modelberegning, hvor antallet af personer på efterløn gradvist sænkes med 30.000 personer fra 2012. Det betyder, at ledigheden på kort sigt øges med 20.000 personer, men at lavere løn betyder, at stigningen i arbejdsstyrke omsættes til højere beskæftigelse i løbet af 15 år.

7. Kan efterspørgslen efter ældres arbejdskraft forøges?

For at få det øgede arbejdsudbud omsat til højere beskæftigelse hurtigt, er det vigtigt, at virksomhederne efterspørger den ældre arbejdskraft i højere grad end tidligere. Der er fra afsnit 5.2.3 tegn på, at virksomhederne ikke tilbyder nok fleksibilitet til de ældre medarbejdere, og i høj grad forventer, at man enten arbejder fuldtid eller trækker sig fuldt tilbage. Når man dertil lægger, at med stigende officielle tilbagetrækningsaldrer, vil flere og flere ældre medarbejdere sandsynligvis have behov for øget fleksibilitet, er det vigtigt at øge efterspørgslen efter den ældre arbejdskraft.

Den hidtidige indsats har fokuseret på at gøre det mere attraktivt for de ældre at blive på arbejdsmarkedet. Det er på statens område bl.a. gjort ved at tilbyde nedsat arbejdstid med fuld pensionsopsparing, flere fridage og bonus til ældre medarbejdere, der forbliver i beskæftigelse og lignende. Tidligere regeringer har ligeledes søgt at understøtte en tilsvarende udvikling på det private arbejdsmarked, dog kun ved hjælp af henstillinger, da seniorpolitik og lignende enten aftales lokalt på arbejdspladserne eller centralt i forbindelse med overenskomstforhandling.

I Danmark har man et meget fleksibelt arbejdsmarked, hvor det er relativt let både at fyre og ansætte medarbejdere. Ældre medarbejdere nyder derfor ikke samme beskyttelse som i eksempelvis Sverige, hvor man opererer med et sidst ind – først ud princip. Samtidigt er der på mange fagområder anciennitetsbestemte lønninger, hvilket kan gøre ældres arbejdskraft relativt dyrere end yngres. Det kan friste til at fyre ældre frem for yngre i forbindelse med sparerunder – særligt hvis de ældres produktivitet ikke står mål med en højere anciennitetsbestemt løn.

Mange virksomheder har derfor ligesom medarbejderne en forventning om, at man forlader arbejdsmarkedet før pensionsalderen – typisk som senest 62-årig. Det kan betyde, at ældre medarbejdere står først for, når der skal ske personale reduktioner, ligesom der ikke satses på videreuddannelse mv. til aldersgruppen.

7.1. Sammenhæng mellem produktivitet og løn for ældre medarbejdere

Helt grundlæggende kan en lav efterspørgsel efter ældres arbejdskraft skyldes, at de ældres løn er for høj set i forhold til deres produktivitet.

Generelt set må den enkeltes produktivitet antages at være bestemt af en række forhold, der inkluderer fysik, mentale færdigheder, uddannelse og erfaring.

Der er almenkendt, at fysikken aftager med alderen, hvilket selvsagt påvirker arbejdsevnerne for ældre i erhverv, hvor fysikken har stor betydning, eksempelvis håndværkspræget arbejde. De mentale færdigheder påvirkes også med alderen, hvor blandt andet evnen til at lære nyt reduceres ret tidligt i livsforløbet. Uddannelse og arbejds erfaring har også stor indflydelse på produktiviteten.

Der er lavet en række forskellige undersøgelser af sammenhængen mellem alder og produktivitet, hvoraf en stor del er sammenfattet i Skirbekk (2003).

Undersøgelser af aldersafhængig udvikling i fysik og mentale færdigheder tager oftest udgangspunkt i kliniske undersøgelser. Overordnet set viser disse, at de kognitive evner begynder at dale ret tidligt i livsforløbet, og at de daler hurtigt fra 50-årsalderen. Det er særligt evnen til at sætte sig ind i nye områder, og hastigheden hvormed det sker, der bliver mindre med alderen. På andre områder er forringelserne mindre, eksempelvis vokser evnen til at formulere sig i skrift og tale til relativt sent i livsforløbet, og reduceres ikke i takt med alderen. Den samlede effekt af disse forhold burde ideelt set kunne aflæses i udviklingen i produktivitet henover livsforløbet.

Der er dog et grundlæggende problem ved måling af individuel produktivitet, nemlig at man typisk tager udgangspunkt i lønnen. Hvis lønnen fastsættes ud fra anciennitet, og at der ikke er sammenhæng mellem produktivitet og anciennitet, kan lønnen ikke bruges som mål for produktivitet. Det er særligt aktuelt når man netop ønsker at måle sammenhængen mellem alder og produktivitet. Ydermere er der et selektionsproblem i kraft af, at ældre, der forbliver på arbejdsmarkedet må antages at have bedre evner og produktivitet end de, som forlader arbejdsmarkedet tidligt. Det trækker i retning af en overvurdering af ældres produktivitet, hvis man tager lønninger for de ældre, der forbliver i arbejde som udtryk for lønniveauet for aldersgruppen som helhed.

Herudover er der generelt mange andre problemer med at måle produktivitet for aldersgrupper, da produktiviteten må baseres på forskellige indikationer, herunder lederevalueringer af medarbejdere, vurdering af arbejdsprodukter og sammenhængende data om arbejdsgivere og ansatte. Uanset metode er resultaterne forbundet med validitetsproblemer.

Det generelle resultat af undersøgelserne af aldersbetinget produktivitet refereret i Skirbekk (2003) er, at den aldersbetingede produktivitet følger en omvendt U-kurve, hvor produktiviteten falder markant fra 50-årsalderen som følge af reduktioner i de kognitive evner.

Denne udvikling i produktivitet burde ideelt set afspejles i lønningerne. Man kan dog ikke direkte ud fra de tilgængelige lønstatistikker aflæse om det rent faktisk sker. Disse lønstatistikker viser alene et øjebliksbillede af lønningerne for de forskellige aldersgrupper. En korrekt beskrivelse af den aldersbestemte lønudvikling skal tage højde for blandt andet forskelle i uddannelsesmæssig baggrund og generelle demografiske forskelle mellem de forskellige aldersgrupper. Personer med længere videregående uddannelse udgør eksempelvis en langt mindre andel af 60-årige end 30-årige på grund af væksten i uddannelsesniveaue i Danmark. Det kunne tale for, at 60-årige med længerevarende uddannelse i fravær af konkurrence har haft mulighed for at kunne få vellønnede job. Samtidigt er der også stor forskel i uddannelsesniveaue på den private og den offentlige sektor, hvor uddannelsesniveaue er højest i den offentlige sektor.

I Danmark har anciennitet fortsat stor betydning for løndannelsen i den offentlige sektor, omend resultatløn, der afspejler andre forhold end anciennitet, udgør en voksende andel af lønnen. De anciennitetsbestemte lønstigninger er aftalt i

forbindelse med overenskomsterne, og de medfører automatiske lønstigninger i takt med, at erfaringen stiger. For en fuldmægtig i staten stiger lønnen alene ud fra anciennitet med ca. 21 pct. over en periode på 6 år. I den private sektor er der ikke på samme måde aftalt fastsat anciennitetsbestemte lønstigninger, men i højere grad aftalt generelle rammer for lønstigninger. Aldersbestemte lønstigninger i den private sektor er hermed i højere grad begrundet i forfremmelser end alene stigning i alder/erfaring. På områder med akkordløn kan erfaring dog siges at have betydning for lønnen, men der er her ingen fast kobling mellem alder og løn.

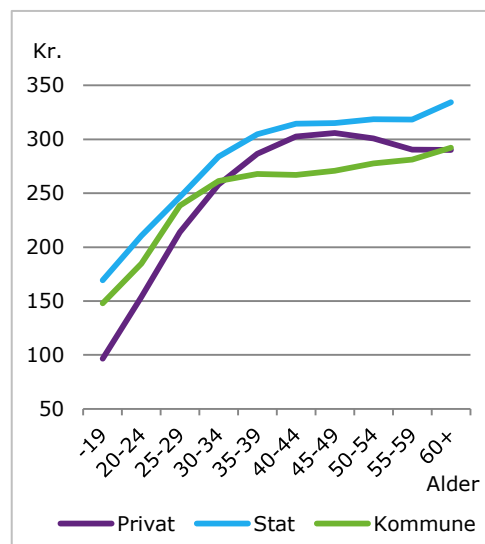
I nedenstående Figur 7 er vist timefortjenesten fordelt på aldersgrupper på henholdsvis det private arbejdsmarked, staten og kommunerne for lønmodtagere set under ét og for udvalgte uddannelsesniveauer. Der er således tale om et øjebliksbillede af timefortjenesten fordelt på aldersgrupper i 2010.

I den offentlige sektor er den gennemsnitlige timefortjeneste højere, jo ældre en aldersgruppe man tilhører. I den private sektor er den gennemsnitlige timefortjeneste højest for aldersgruppen 45-49-årige, og lavere de øvrige aldersgrupper. Generelt vokser den gennemsnitlige timeløn langsommere i både den private og offentlige sektor, når alderen overstiger ca. 50 år.

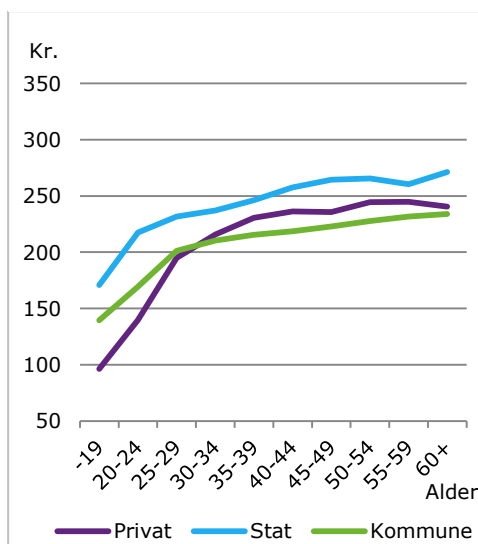
Samme tendens genfindes, når man ser på forskellige uddannelsesmæssige baggrunde.

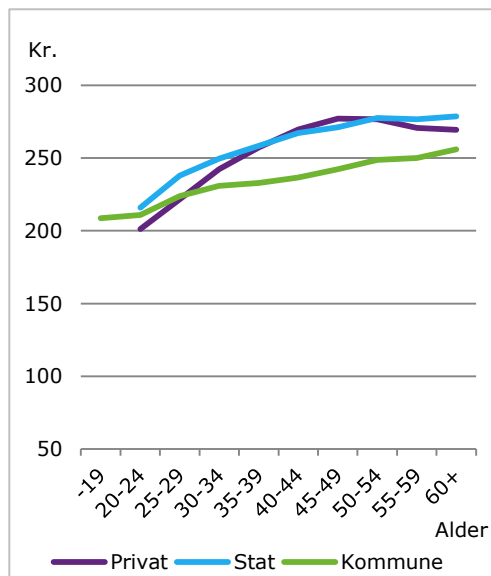
Figur 7 Timefortjeneste fordelt efter alder og højeste fuldførte uddannelse, 2010

a. Alle

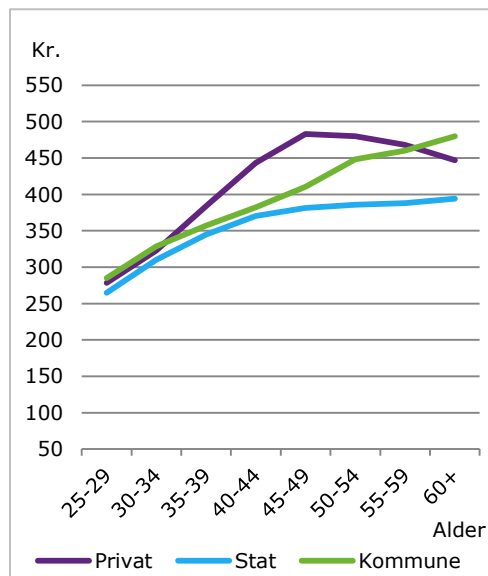


b. Grundskoleuddannede



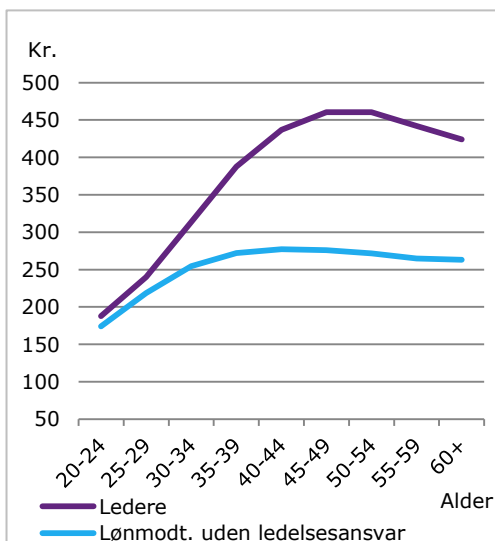
c. Faglærte

Kilde: Danmarks Statistik

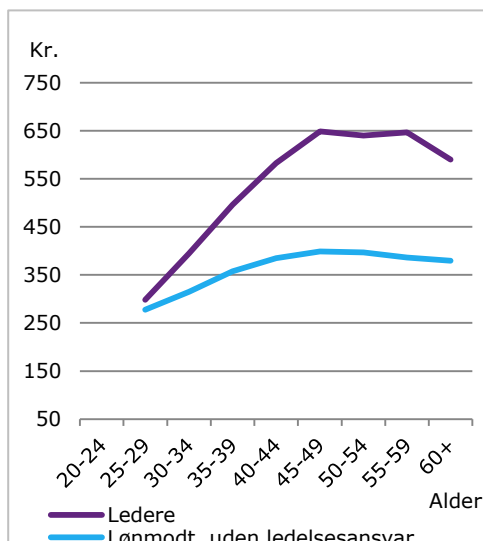
d. Længerev. videregående uddannelse

Der fremgår af figur 8, at tendensen til lavere timeløn for personer over 50 år kan genfindes uanset jobfunktion.

Figur 8 Timefortjeneste i den private sektor fordelt efter alder, jobfunktion og højeste fuldførte uddannelse, 2010

a. Alle

Kilde: Danmarks Statistik

b. Længerevarende videregående uddannelser

Det kan dog ikke umiddelbart ud fra figur 7 og 8 sluttet, at man i den private sektor er bedre til at tilpasse lønnen til produktiviteten end i den offentlige sektor, da udviklingen som ovenfor nævnt kan skyldes andre forhold end produktivitet.

Det er dog oplagt, at efterspørgslen efter ældres arbejdskraft kunne øges, hvis lønnen var lavere, og i højere grad tilpasset produktiviteten. Der er en mulig bevægelse imod dette i den offentlige sektor i kraft af, at en større og større andel af lønnen udbetales som resultatløn. Det forudsætter dog, at resultatlønnen afhænger af produktivitet.

Med de bestående normer på arbejdsmarkedet er det dog vanskeligt at tro, at lønnedgange for ældre medarbejdere uden videre vil blive accepteret. Større udbredelse af seniorordninger vil dog kunne åbne et vindue, hvor det vil være relevant at tale om løn i forbindelse med eksempelvis anden jobfunktion eller lavere arbejdstid. I forbindelse med fastlæggelse af indholdet i seniorordninger ville det derfor være naturligt eventuelt at aftale lønnedgange, der er større end eksempelvis lavere arbejdstid og lignende kan betinge. Det ville kunne medvirke til at øge efterspørgslen efter ældres arbejdskraft.

7.2. Midlertidig stimulans af efterspørgslen efter ældres arbejdskraft

En anden måde at øge efterspørgslen efter ældres arbejdskraft kunne være at give et midlertidigt offentligt tilskud til arbejdsgivere, der har eller ansætter mange ældre medarbejdere. Det vil dog belaste de offentlige finanser, der i forvejen er under pres i lang tid fremover.

Der kunne derfor overvejes alternative modeller, der er udgiftsneutrale for det offentlige. Her kunne hentes inspiration i AER-ordningen, hvor arbejdsgivere pålægges en generel afgift, der dog neutraliseres af en præmie i det omfang, at arbejdsgiveren opretter praktikpladser.

Alt peger dog på, at det vil være i en begrænset periode, at der vil være behov for kunstigt at stimulere efterspørgslen efter ældre medarbejdere. På længere sigt bør det større udbud af arbejdskraft fra ældre reducere lønnen for særligt ældre, hvilket i sig selv bør øge efterspørgslen.

Eventuelle tilskudsmodeller bør derfor ikke være permanente.

8. Litteratur

TNS Gallup for Ældresagen (2007), Fleksibel tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – Kvantitativ Undersøgelse

Anne Møller Danø, Mette Ejrnæs, Leif Husted (2004): Do Single Women Value Early Retirement more than Single Men?

De Økonomiske Råd (2011): Dansk Økonomi, forår 2011

Romain Duval (2004), Retirement behaviour in OECD countries: Impact of old-age pension schemes and other social transfer programmes

Finansministeriet (2011), Aftale om senere tilbagetrækning

Forsikring & Pension (2011), Sociale ydelser 2011

Jonas Zielke Schaarup (2009), Har efterlønsmodtagere et dårligt helbred?

Vibeke Borchenius (2011), Arbejde i efterlønsalderen

Ann-Kathrine Ejning (2011), Arbejde i pensionsalderen

Jonas Aller Kjeldsen (2010), Tilbagetrækningsadfærd i Danmark - En empirisk analyse med særligt fokus på pensionsopsparing

Thomas Lund, Jacob Pedersen, Otto Melchior Poulsen (2006), Tilbagetrækning fra arbejde før pensionsalderen

Vegard Skirbekk (2003), Age and Individual Productivity: A Literature Survey

Analyserapport 2011:6

Fleksibel tilbagetrækning er et alternativ til efterløn

Forsikring & Pension