

GENTAGELSE AF NYRUP'S EFTERLØNSREFORM KAN ØGE BESKÆFTIGELSEN

Nyrup's efterlønsindgreb fra 1999 har været en succes og medført, at mange ældre udskyder efterlønnen indtil de fylder 62 år. En gentagelse af Nyrup-regeringens efterlønsindgreb, hvor perioden med lavere efterlønsydelse og modregning af pensionsopsparing forlænges med yderligere to år til også at gælde for de 62- og 63-årige vil kunne løfte beskæftigelsen med op til 11.000 personer frem mod 2015. Forslaget kan bidrage til at mindske presset på arbejdsmarkedet samt øge væksten i den danske økonomi og bør inspirere Arbejdsmarkedskommisjonen, som netop nu arbejder på forslag til at øge beskæftigelsen i overensstemmelse med kravene i 2015-planen. Forslaget forbedrer de offentlige finanser med 3,3 mia. kr.

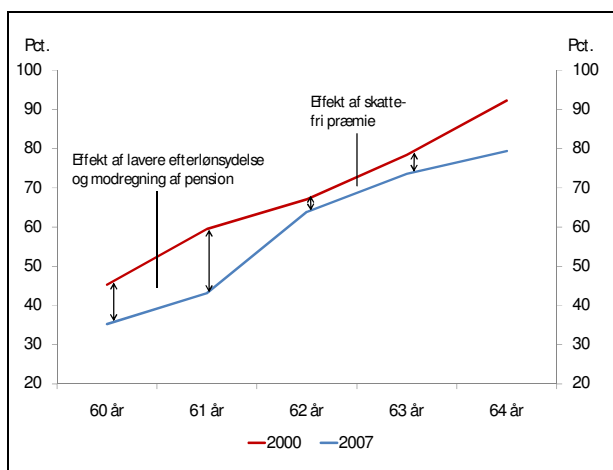
Nyrup's efterlønsreform fra 1999 har virket

Nyrup-regeringen gennemførte i juli 1999 en justering af efterlønsordningen med blandt andet lavere ydelse og højere modregning af pensionsopsparing, hvis man gik på efterløn, før man fyldte 62 år. Hertil kommer en skattefri præmie, hvis man yderligere udskyder overgangen fra beskæftigelse til efterlønnen til efter det 62. år. Reformen er nærmere beskrevet i boks 1 i slutningen af notatet.

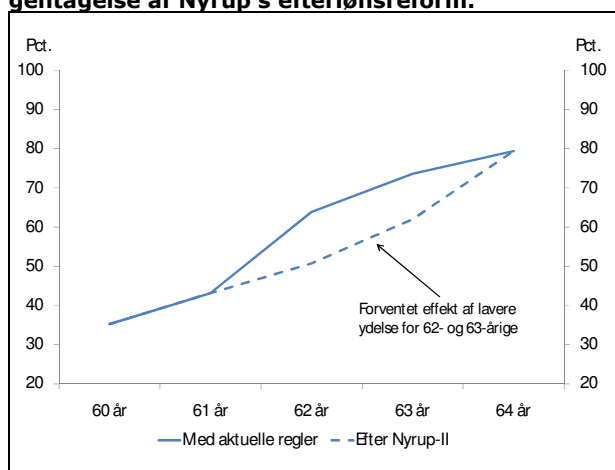
Indgrebet var designet til at øge det økonomiske incitament til senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet blandt de efterlønsberettigede.

Her knap 9 år efter at Nyrup-regeringens reform trådte i kraft, er der klare beviser på, at reformen har virket, og at mange personer i højere grad venter med at gå på efterløn til de er fyldt 62 år. Således er udnyttelsesgraden af efterlønnen for A-kasse medlemmer faldet for især de 60- og 61-årige og i lidt mindre grad for de 62- til 64-årige, jf. figur 1a.¹

Figur 1a. Udnyttelsesgraden for efterløn før og nu.



Figur 1b. Udnyttelsesgraden for efterløn efter en gentagelse af Nyrup's efterlønsreform.



Anm.: Udnyttelsesgraden er opgjort som antal efterlønnere som andel af A-kasse medlemmer. De tilgængelige data for udnyttelsesgraden forefindes kun tilbage til 2000. I figur 1a omfatter udnyttelsesgraden i 2000 for de 64-årige også aldersgruppen 65- og 66-årige. 2000-tallet for de 64-årige kan derfor ikke direkte sammenlignes med 2007-tallet.

Kilde: Arbejdsmarkedsdirektoratet og egne beregninger.

¹ Statistik for udnyttelsesgraden er kun tilgængeligt tilbage til 2000. Derfor er dette år valgt som benchmark for vurderingen af efterlønsindgrebet. I det omfang at efterlønsindgrebet (trådte i kraft juli 1999) har påvirket tilbagetrækningsmønstret allerede i 2000, vil beregningerne tendere til at undervurdere effekten af en forlængelse af Nyrup-reformen. I modsat retning trækker, at jobmulighederne for de 60- til 65-årige formentlig er bedre under den aktuelle højkonjunktur end højkonjunktoren i 2000, derved kan der også være en mindre konjunktoreffekt i faldet i udnyttelsesgraderne.

Faldet i udnyttelsesgraden for de 62- til 64-årige vurderes at kunne tilskrives muligheden for at opnå en skattefri præmie ved yderligere udskydelse af overgangen fra beskæftigelse til efterløn til efter det fyldte 62. år. Arbejdsdirektoratet har tidligere skønnet, at Nyrup's efterlønsindgreb har reduceret antallet af efterlønsmodtagere med 25.000 personer.

Udviklingen i udnyttelsesgraden efter reformen i 1999 er et vidnesbyrd om, at økonomiske incitamenter virker i forhold til at hæve alderen for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Herunder at især en sænkning af efterlønsydelsen kan bidrage til, at den enkelte udskyder efterlønnen.

Idet både 2000 og 2007 er perioder med højkonjunkturer og lav ledighed vurderes faldet i udnyttelsesgraden i stort omfang at afspejle en varig struktureffekt.

En Nyrup-II reform vil kunne øge beskæftigelsen med 11.000 personer

Hvis der tages udgangspunkt i adfærdsvirkningerne af 1999-reformen vil en forlængelse af perioden med lavere efterlønsydelse og pensionsmodregning eksempelvis til og med 63 år kunne øge beskæftigelsen med omkring 11.000 personer frem mod 2015, *jf. tabel 1*.

Den skattefrie præmie, som med de nuværende regler kan optjenes ved beskæftigelse fra det 62. år udskydes med et år til det 63. år. Derved er det kun muligt at optjene præmien på ca. 11.000 kr. pr. kvartal i 8 kvartaler mod i dag 12 kvartaler.

Optjeningen af den skattefrie præmie udskydes for at undgå en markant stigning i præmieudbetalingen som følge af Nyrup-II reformen, idet flere efterlønsberettiget vælger beskæftigelse frem for efterløn. Den samlede præmieudbetaling udgjorde i 2006 med gældende regler ca. 1,4 mia. kr. fordelt på omkring 17.500 personer (uden en stramning af udbetalingsreglerne vil præmieudbetalingen stige til ca. 2,5 mia. kr. som følge af beskæftigelsesstigningen i Nyrup-II reformen).

Tabel 1. Beskæftigelseseffekt af stramning af efterlønsordningen

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Antal personer -----						
<i>Lavere ydelse, pensionsmodregning:</i>							
- 62-årige	700	1.900	3.000	4.200	5.300	5.800	5.900
- 62 til 63-årige	700	2.500	4.700	6.800	8.900	10.400	10.900

Anm.: Forslaget forudsættes gennemført medio 2009. Den fulde adfærdseffekt af stramningen antages indfaset over 5 år. I beregningerne er det i begge scenarier forudsat, at optjeningen af den skattefrie præmie udskydes med et år til det 63. år.

Kilde: Egne beregninger.

Det er forudsat i beregningerne, at ledighedsprocenten for de 60- til 64-årige, som udskyder efterlønnen, ligger på 7½ pct. – svarende til ledigheden for de forsikrede 55- til 59-årige. Antallet af førtidspensionister antages ikke at blive påvirket af stramningen af efterlønnen, idet de nedslidte ventes at trække sig tilbage på efterløn i stedet for at afvente visitation til førtidspension.

Opstramningen af efterlønsordningen vil samtidig betyde, at færre indbetaler efterlønsbidrag. Derved vil antallet af efterlønsberettigede på længere sigt også falde. Der er i notatet ikke skønnet over denne effekt.

Egenfinansieringen løftes ved forslaget, men er fortsat relativt lav. Således vil en person, som går på efterløn som 63-årig, kun have betalt ca. halvdelen af den samlede efterlønsydelse som

udbetales (det forudsættes, at personen har indbetalt efterlønsbidrag i 25 år). I det lys er der fortsat tale om en generøs efterlønsordning med en høj grad af skatteyderfinansiering.

Med det skattefrie år til de 64-årige udnytter regeringens jobplan allerede, at økonomiske incitamentet virker i forhold til senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Ovenstående forslag til et efterlønsindgreb komplementerer regeringens hensigter og medvirker til yderligere at styrke tilskyndelsen til senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Forslaget forbedrer isoleret set de offentlige finanser med 0,2 pct. af BNP eller ca. 3,3 mia. kr. Dermed opfyldes omkring ¼ af kravet i 2015-planen om en varig forbedring af de offentlige finanser på 0,8 pct. af BNP – svarende til 14 mia. kr.²

Tabel 2. Betydning for finanspolitisk holdbarhed

	Forbedring af finanspolitisk holdbarhed	
	Pct. af BNP	Mia. kr. (2008-niveau)
Effekt af Nyrup-II efterlønsreform	0,2	3,3
Krav i 2015-planen	0,8	14,0

Kilde: Egne beregninger.

Stort reformvakuum indtil 2019

Der er gode grunde til en stramning af efterlønsordningen i disse år. Dels er der aktuelt udpræget mangel på arbejdskraft i både den private og den offentlige sektor. For at undgå en periode med lavvækst er det nødvendigt med reformer, som øger beskæftigelsen.

Dels er der her 10 år efter Nyrup's reform yderligere 10 år til den næste ændring i efterlønsordningen (i 2019 hæves efterlønsalderen til 60½ år)³. Dette reformvakuum bør udnyttes til en ny justering af efterlønnen på linje med indgrebet i 1999.

Samtidig har regeringen i 2015-planen opstillet strukturpolitiske krav til beskæftigelsen og arbejdstiden – svarende til ovennævnte forbedring af den finanspolitiske holdbarhed på 0,8 pct. af BNP. Regeringen har på baggrund af kravene i 2015-planen nedsat Arbejdsmarkedskommissionen, som medio 2009 skal afrapportere til regeringen med anbefalinger til at opfylde disse krav.

I Kommissoriet fremhæves det, at Arbejdsmarkedskommissionen blandt andet skal "*analysere mulighederne for, at fastholde seniorer på arbejdsmarkedet*". Dermed er efterlønsordningen et helt oplagt område, som Arbejdsmarkedskommissionen bør kigge nærmere på.

² Arbejdsmarkedskommissionen har omregnet kravet til strukturreformer i 2015-planen til, at 50.000 færre personer skal forsørges af det offentlige og i stedet være i udstøttet fuldtidsbeskæftigelse.

³ Velfærdsaftalen fra juni 2006 indeholdt flere justeringer af efterlønsordningen, som trådte i kraft pr. 1. januar 2007 og som blandt andet øgede bidragsperioden fra 25 år til 30 år. Denne ændring vil dog tidligst få betydning for antallet af efterlønsmodtagere fra 2038 og frem.

Boks 1. Efterlønsreform 1999

I forbindelse med finansloven 1999 foretog den daværende SR-regering et indgreb i efterlønnen med henblik på at øge tilskyndelsen til at udskyde overgang til efterløn. Indgrebet indeholdt blandt andet følgende elementer:

Lavere ydelser ved tidlig tilbagetrækning

Hvis efterlønsperioden startes inden det fyldte 62. År, nedsættes ydelsen til højst 91 pct. af maksimale dagpenge. Udskydes overgangen til efterløn til to år efter udstedelsen af efterlønsbevis, svarer satsen til de fulde dagpenge.

Større modregning af pensionsopsparing

For yderligere at styrke tilskyndelse til udsættelse af efterlønnen indførtes nye principper for modregning i efterlønnen ved tilbagetrækning før to år efter opnåelse af retten til efterløn.

Det pensionstilsagn, man får som 60-årig i pensionsordninger med løbende udbetalinger, modregnes, uanset om der sker udbetaling eller ikke. For øvrige ordninger opgøres ydelsen ud fra nutidsværdien af det indestående som 60-årig – svarende til den livsvarige ydelse, der ville kunne opnås med en given opsparing. Satsen for modregning er 60 pct. svarende til aktuelle regler. For personer, der trækker sig tilbage senere end 2 år efter opnåelse af efterlønsret, modregnes der i efterlønnen efter gældende regler.

Skattefri præmie ved senere tilbagetrækning

Efterlønsberettigede, der arbejder svarende til 2 år efter opnåelse af efterlønsret, får ved yderligere arbejde ret til et nedslag i skatten ved folkepensionsalderen. Nedslaget i skatten udgør i 2008 10.967 kr. pr. kvartal med arbejde ud over 2 år, jf. ovenfor. Det højeste nedslag i skatten - 131.604 kr. - fås ved 12 kvartalers arbejde efter det 62. år, dvs. fuld beskæftigelse fra det 62. til det 65. år.

De nye regler fik betydning for personer, der er fyldt 60 år efter den 1. juli 1999.