

Analyse | kraka

22. september 2022

Få vælger tidlig pension, mens flere end forventet går på seniorpension

Af Ulrik Beck og Anders Gotfredsen

I 2019 og i 2020 vedtog Folketinget to forskellige pensionsordninger på hver sin side af et folketingsvalg, nemlig seniorpensionen (2019) og retten til tidlig pension, også kaldet Arnepensionen (2020). I denne analyse viser vi, at tilgangen til tidlig pension er langt lavere end man forventede, da aftalen blev indgået. Omvendt er tilgangen til seniorpension langt højere end forventet. Samlet reducerer retten til tidlig pension arbejdsudbuddet mindre end forventet og koster også mindre end forventet, hvorimod det modsatte gør sig gældende for seniorpensionen.

- Kort tid inden folketingsvalget i 2019 vedtog Folketinget seniorpensionsordningen. Efter folketingsvalget vedtog det nye folketing i 2020 retten til tidlig pension, også kendt som Arnepensionen.
- Der er i dag langt færre borgere på tidlig pension end forventet i aftaleteksten. Omvendt er der allerede i dag flere borgere på seniorpension, end man forventede der ville være i 2025, når ordningen er fuldt indfaset.
- Som konsekvens er udgifterne til tidlig pension også lavere end forventet, og aftalen reducerer arbejdsudbuddet mindre end forventet. Omvendt er udgifterne til seniorpension højere end forventet, og aftalen reducerer arbejdsudbuddet mere end forventet.
- Tidlig pension er mindre økonomisk attraktiv end seniorpensionen. Dette kan være en medvirkende forklaring til, at tidlig pension ikke er mere populær.

Kontakt

Cheføkonom
Ulrik Beck
Tlf. 3140 8705
E-mail urb@kraka.dk



Deloitte

Kraka er finansieret af Realdania, Deloitte og en række øvrige bidragsydere. Se kraka.dk

1. Sammenfatning

To pensionsordninger vedtaget i 2019 og 2020

I 2019 og 2020 vedtog Folketinget to forskellige pensionsordninger, nemlig seniorpension (2019) og tidlig pension, også kaldet Arnepension (2020). Seniorpensionen blev vedtaget umiddelbart inden folketingsvalget i 2019. Retten til tidlig pension blev vedtaget i 2020, og indfrie Socialdemokratiets løfte om en tilbagetrækningsordning, der var en rettighed frem for en ordning, som man skulle visiteres til.

Aftalerne angiver forventet antal på ordningerne

I aftaleteksterne fremgår forventninger til, hvor mange der vil benytte de to ydelser. Det er derfor muligt at lave en foreløbig vurdering af, om ordningerne har haft de forventede effekter. Denne analyse gør netop dette. Analysen sammenligner udviklingen i antallet af personer, der er på de to ordninger, og sammenholder det med forventningerne i de indgåede aftaletekster.

Færre på tidlig pension end forventet

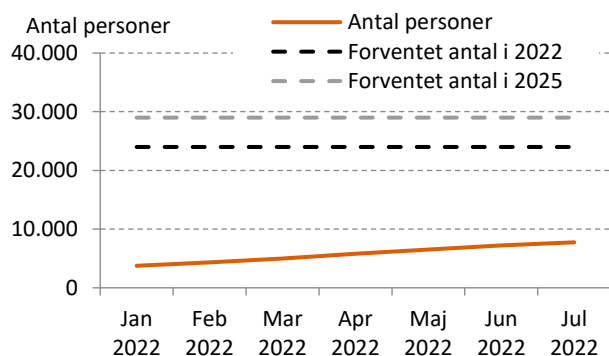
Da aftalen om tidlig pension blev indgået i 2020, forventede Finansministeriet, at der ville være 24.000 personer på ordningen i 2022. Efter årets første syv måneder er der kun 7.753 personer på ydelsen, jf. figur 1.a. Forskellen er endnu større, end tallene indikerer, da de 24.000 er helårspersoner, dvs. antallet, der er på ydelsen, omregnet til hele år. Da en stor del af de 7.753 personer er kommet på ydelsen mellem januar og juli, er antallet af helårspersoner opgjort over 2022's første syv måneder endnu lavere.

Flere på seniorpension end forventet

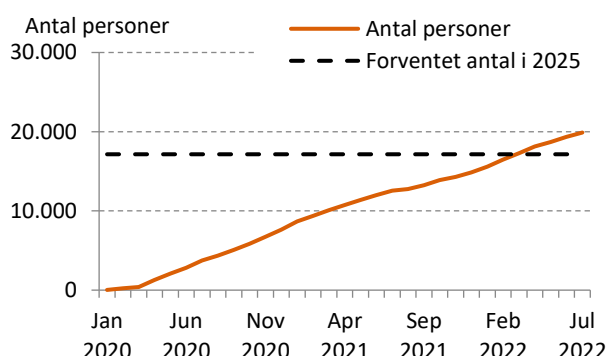
For seniorpension forholder det sig lige omvendt, jf. figur 1.b. Da aftalen blev indgået i 2019, forventede Beskæftigelsesministeriet, at der ville være 17.150 personer på ordningen i 2025. I juli 2022 var der allerede 19.894 personer på ordningen, og der er fortsat høj nettotilgang til ordningen. Det betyder, at der er flere borgere, der får tilkendt ordningen, end der udtræder af ordningen.

Figur 1 Antal personer på tidlig pension og seniorpension siden ordningerne trådte i kraft

Figur 1.a Antal personer på tidlig pension (Arnepension)



Figur 1.b Antal personer på seniorpension



Anm.: Antallet af personer er opgjort i egentlige personer på ydelsen. Det forventede antal personer er opgjort som helårspersoner i hhv. 2022 og 2025. Hvis en person kommer på ydelsen halvsjævt gennem et år, tæller personen som en halv helårsperson i det år.

Kilde: Jobindsats.dk og aftaleteksterne til hhv. aftalen om tidlig pension og seniorpension.

Seniorpension er økonomisk mere attraktiv

Målt på den maksimale ydelsessats er seniorpension mere attraktiv end tidlig pension. Men forskelle i, hvordan fradrag i satserne beregnes (alt efter bl.a. pensionsformue og andre indtægter), betyder, at enkelte borgere kan få en højere ydelse på tidlig pension end på seniorpension.

Krav til de to ordninger er forskellige

Kravene til at få tilkendt seniorpension og tidlig pension er forskellige. For at få tilkendt seniorpension skal man bl.a. have dokumenteret nedsat arbejdsevne på maksimalt 15 timer

om ugen i den type job, man senest har haft. For tidlig pension er en langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet (mindst 42 år) tilstrækkeligt. Det er derfor langt fra alle, som kan få tidlig pension, som også kan få seniorpension og omvendt.

Ret til tidlig pension mindre attraktiv end forventet

Mens retten til tidlig pension har været mindre efterspurgt end forventet, er der flere end forventet, som har fået tilkendt seniorpensionen. Det har konsekvenser for arbejdsudbudseffekterne af de to ordninger. Retten til tidlig pension har trukket færre hænder ud af arbejdsmarkedet end forventet, hvorimod seniorpensionen har trukket flere hænder ud end forventet.

Flere (færre) på ydelsen øger (sænker) udgifter

Aftalerne om seniorpension og tidlig pension anviste finansiering, der svarede til de forventede udgifter. De faktiske tal indikerer, at aftalen om seniorpension var underfinansieret, og aftalen om tidlig pension var overfinansieret. Ændringen i tilgangen til de to ordninger ift. det forventede har betydning for udgifterne til de to ordninger. De forventede udgifter til tidlig pension i 2023 er nedjusteret med godt 2 mia. kr. fra finansloven 2022 til det netop offentliggjorte finanslovsforslag for 2023. For seniorpension er de forventede udgifter omvendt opjusteret med godt 1 mia. kr.

2. Flere på seniorpension og færre på tidlig pension end forventet

2019: Seniorpension vedtaget

I 2019 vedtog den daværende VLAK-regering sammen med Radikale Venstre og Dansk Folkeparti den såkaldte seniorpension. Seniorpensionen erstattede seniorførtidspensionen, som relativt få blev tilkendt. Kravene til at modtage seniorpensionen er således mere lempelige end de hidtidige krav for at modtage seniorførtidspension.

Seniorpension kræver nedsat arbejdsevne

Seniorpension kan gives til borgere, som højst har seks år til folkepensionsalderen, som har langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet, og som har varigt nedsat arbejdsevne på maksimalt 15 timer om ugen i den type job, de senest har haft.¹ Seniorpensionsordningen trådte i kraft i januar 2020.

2020: Tidlig pension (Arnepension) vedtaget

I 2020 indgik S-regeringen sammen med Enhedslisten, SF og Dansk Folkeparti en aftale om en ny ret til tidlig pension, den såkaldte Arnepension. Aftalen indfrie Socialdemokratiets valglofte om en tilbagetrækningsordning, man ikke skal visiteres til pba. en vurdering af arbejdsevne. I stedet er tidlig pension en rettighed baseret på objektive kriterier.

Tidlig pension er ret ved lang tilknytning til arbejdsmarkedet

Borgere kan gå på tidlig pension, hvis de har haft tilstrækkeligt mange år på arbejdsmarkedet. Som hovedregel kan man gå på tidlig pension tre år før folkepensionsalderen, hvis man som 61-årig har været 44 år på arbejdsmarkedet. Hvis man har været hhv. 43 og 42 år på arbejdsmarkedet som 61-årig, kan man gå på tidlig pension hhv. to eller et år før folkepensionsalderen.²

Aftalerne opgjorde forventet tilgang til ordningerne

I forbindelse med vedtagelsen af aftalerne blev de forventede økonomiske konsekvenser offentliggjort. Pr. juli 2022 er der langt færre på tidlig pension end forventet for 2022. Samtidig er der allerede flere på seniorpension, end man forventede, der ville være i 2025, når ordningen er fuldt indfaset.

Færre end forventet på tidlig pension (Arnepension)

Pr. juli 2022 er der 7.753 borgere på tidlig pension, jf. figur 2. I aftaleteksten om tidlig pension forventede man, at der ville være 24.000 helårspersoner på tidlig pension i 2022. Da en del af de 7.753 borgere ikke har været på tidlig pension siden årets begyndelse, vil de

¹ Kravet om arbejdsevne er senere blevet lempet, så fra 2024 kan borgeren få tilkendt seniorpension, hvis arbejdsevnen er maksimalt 18 timer om ugen.

² For enkelte årgange tæller man arbejdsmarkedstilknytningen frem til 62-årsalderen i stedet.

tælle for mindre end 7.753 helårspersoner, når året er slut. Forskellen mellem det forventede antal helårspersoner i 2022 og det faktiske antal helårspersoner er derfor endnu større, end figuren giver indtryk af.

Flere på seniorpension end forventet

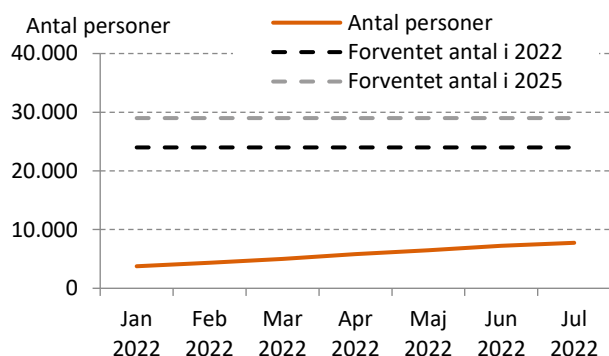
I 2019 forventede Beskæftigelsesministeriet, at der ville være 15.900 helårspersoner på seniorpension i 2022 og 17.150 helårspersoner i 2025. I juli 2022 er der allerede 17.934 personer på seniorpension, jf. figur 2. Således overgår det faktiske antal i 2022 det forventede antal i både 2022 og 2025.

Stigningen vil sandsynligvis ikke fortsætte

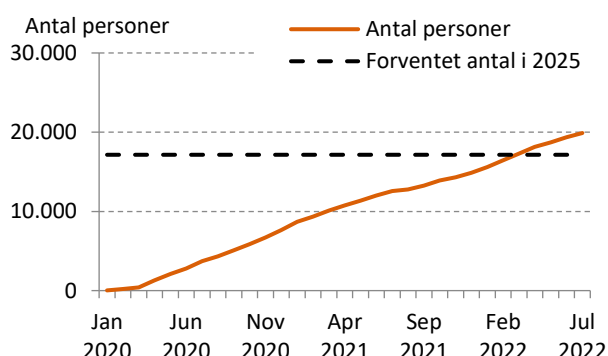
Stigningen i antallet af borgere på seniorpension vil aftage på et tidspunkt. Det skyldes, at man kun kan blive tilkendt seniorpension højst seks år før pensionsalderen. Dem, der er på seniorpension nu, overgår over tid til folkepension. Forventeligt vil tilgangen derfor på sigt i højere grad balancere med afgang til folkepension, hvorved den samlede stigning i personer på ydelsen vil blive reduceret. Men frem til og med juli 2022 har antallet af personer på ordningen været støt stigende, og der er endnu ikke tegn på, at nettotilgangen er ved at løje af.

Figur 2 Antal personer på tidlig pension og seniorpension siden ordningerne trådte i kraft

Figur 2.a Antal personer på tidlig pension (Arnepension)



Figur 2.b Antal personer på seniorpension



Anm.: Antallet af personer er opgjort i egentlige personer på ydelsen. Det forventede antal personer er opgjort som helårspersoner i hhv. 2022 og 2025. Hvis en person kommer på ydelsen halvvejs gennem et år, tæller personen som en halv helårsperson i det år.
 Kilde: Jobindsats.dk og aftaleteksterne til hhv. aftalen om tidlig pension og seniorpension.

Konjunkturer påvirker tilgang til pension ...

Det er ikke nemt at forudsige afgang til pension på kort sigt. Det skyldes ikke mindst, at konjunkturer, som er notorisk svære at forudsige, spiller en rolle: I en højkonjunktur, hvor ledigheden er lav, er der typisk flere ældre, der bliver fastholdt i beskæftigelse, hvilket giver en lavere afgang til folkepension.

... men burde påvirke ordninger i samme retning

I de seneste år har ledigheden været lav, hvilket kan have påvirket tilgangen til seniorpension og tidlig pension. Konjunktursituationen burde dog påvirke begge ordninger i samme retning. Det forklarer derfor ikke hvorfor tilgangen til seniorpension har været større end forventet, samtidig med at tilgangen til tidlig pension har været lavere end forventet.

Corona kan have påvirket tilgangen

Både 2020 og 2021 har været præget af coronapandemien, hvilket kan have øget tilskyndelsen for særligt ældre til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Det er der i hvert fald to årsager til. For det første kan nedlukningerne og den deraf stigende ledighed i første halvdel af 2020 have medført, at flere har valgt at lade sig pensionere. For det andet kan frygten for at blive smittet på arbejde i sig selv have givet en tilskyndelse til at gå på pension, for dem der havde muligheden.

3. Seniorpension er økonomisk mere attraktiv end tidlig pension

Maksimal ydelse for seniorpension: 19.360 kr.

Økonomisk set er seniorpensionsordningen som udgangspunkt mere attraktiv end retten til tidlig pension, jf. figur 3. Satsen for seniorpension følger satsen for førtidspension. For enlige udgør den op til 19.360 kr. om måneden, mens gifte og samlevende får en nedsat sats, hvis partneren tjener over en vis grænse.

Sats for tidlig pension er lavere

Satsen for tidlig pension udgør i 2022 op til 13.740 kr. om måneden, men satsen kan nedsættes som følge af bl.a. pensionsformue og andre indtægter. Grundsatsen er således en anelse lavere end den maksimale sats for folkepension inkl. pensionstillæg, som er 14.019 kr. om måneden i 2022. Udbetalingen er uafhængig af en evt. ægtefælle eller samlevers indkomst og formue. På grund af forskelle i modregningsregler i de to ordninger kan det dog godt være mere økonomisk attraktivt for visse personer at gå på tidlig pension end på seniorpension.³

Figur 3 Maksimal månedlig ydelse før skat i 2022 på tidlig pension og seniorpension



Anm.: De viste satser er de maksimale beløb, som det er muligt at få udbetalt.
Kilde: Retsinformation.dk/eli/retsinfo/2021/9908.

Forskellige kriterier for de to ordninger

Kriterierne for ret til tidlig pension og for at blive tilkendt seniorpension er forskellige. Der er således mange personer, som kun har ret til tidlig pension, men ikke kan blive tilkendt seniorpension og omvendt. Forskellene i satser kan derfor ikke være hele forklaringen på den forskelligartede udvikling i tilgangen til de to ordninger.

4. Økonomiske konsekvenser

Konsekvenser for samfundsøkonomi og finanspolitik

Tilgangen til aftalerne har både samfundsøkonomiske og finanspolitiske konsekvenser. De samfundsøkonomiske konsekvenser skyldes primært, at aftalerne har negative effekter på arbejdsudbuddet, da en del af de borgere, der anvender ordningerne, alternativt ville have været i beskæftigelse. Effekten på arbejdsudbuddet er mindre end antallet af personer på de to ordninger, da det ikke er alle borgere, der anvender ordningerne, som ville have været i beskæftigelse, og en del af dem, der ville have været i beskæftigelse, ville have haft mindre end fuldtidsbeskæftigelse.

³ Se fx eksempelberegninger i svaret på spørgsmål 86 til Folketingets beskæftigelsesudvalg 2020-21.

Ordningerne reducerer arbejdsudbud

Da aftalen om retten til tidlig pension blev indgået, skønnedes det at den ville reducere arbejdsudbuddet med 9.300 fuldtidspersoner i 2025. Det var under en forventning om, at der ville være i alt 29.000 personer på ordningen i 2025.⁴ Hvis færre borgere, benytter ordningen, som de foreløbige tal indikerer, vil effekten på arbejdsudbuddet også være lavere. Den samme mekanisme gælder for seniorpension, bare med omvendt fortegn: Reduktionen i arbejdsudbuddet vil være større, hvis der er flere borgere, der benytter ordningen. I 2019 skønnede Finansministeriet, at seniorpensionen ville reducere arbejdsudbuddet med 800 fuldtidspersoner i 2025.⁵ Det var under en forventning om, at der ville være 17.150, og allerede i dag er der flere på ordningen end dette.

Det offentliges udgifter følger antallet af personer

De finanspolitiske konsekvenser skyldes, at det offentliges udgifter til tidlig pension og seniorpension følger antallet af personer, der anvender ordningerne. Aftaleteksterne om seniorpension og ret til tidlig pension anviste finansiering, som dækkede de forventede udgifter, jf. tabel 1 og tabel 2. I dag ser det imidlertid ud til, at aftalen om tidlig pension var overfinansieret i forhold til de faktiske udgifter, man kan forvente i 2025. Omvendt var aftalen om seniorpension underfinansieret i 2025.

Tabel 1 Finansiering af aftale om tidlig pension fra 2020

	Mio. kr.
Forventede udgifter i 2025	3.400
Finansiering i 2025	
Forhøjet selskabsskat for den finansielle sektor	1.260
Lagerbeskatning af selskabers ejendoms-avancer	850
Ændringer i kommunal beskæftigelsesindsats	1.100
Andre initiativer	440
Samlet finansiering	3.650

Anm.: Posten "Forhøjet selskabsskat for den finansielle sektor" kaldes i aftaleteksten for "samfundsbidrag fra den finansielle sektor".

Kilde: Aftaleteksten om tidlig pension.

Tabel 2 Finansiering af aftale om seniorpension fra 2019

	Mio. kr.
Forventede udgifter i 2025	1.120
Finansiering i 2025	
Provenu fra ændrede regler om hybrid kernekapital	340
Reduceret brug af konsulenter i staten	250
Råderumsfinansiering	590
Samlet finansiering	1.180

Anm.: Posten "råderumsfinansiering" er i aftaleteksten opført som generelle reserver fra finansloven 2019.

Kilde: Aftaleteksten om seniorpension.

Forskel i antal på ordningerne ses i finansloven

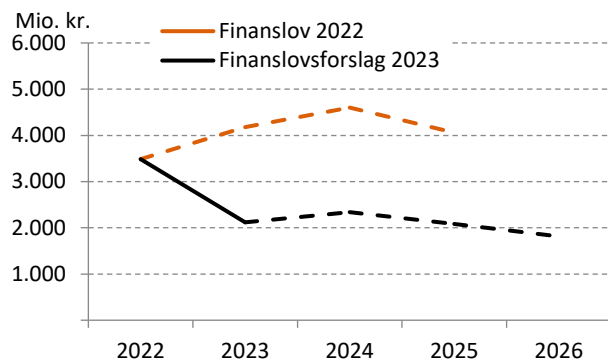
Forskellen i udgifterne til de to ordninger slår også igennem i Finansministeriets opgørelse af de forventede udgifter til de to ordninger. Det kan ses ved at sammenligne finanslovens budgetposter for de to pensionsordninger for 2022 og 2023, jf. figur 4.

⁴ I aftaleteksten fremgår desuden, at finansieringen af aftalen reducerer arbejdsudbuddet med yderligere 500 fuldtidspersoner.

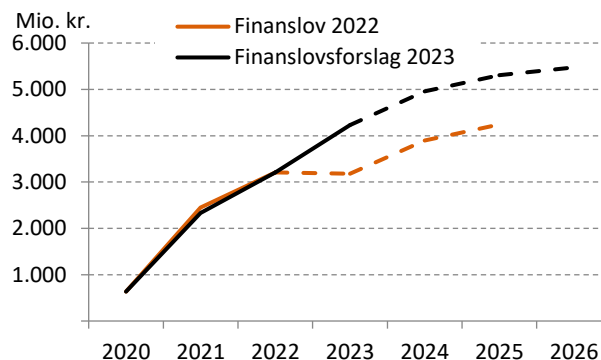
⁵ Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 598, 2019.

Figur 4 Udgiftsbevilling på finansloven 2022 og 2023 til tidlig pension og seniorpension

Figur 4.a Tidlig pension (Arnepension)



Figur 4.b Seniorpension



Anm.: Stiplede linjer angiver forventede udgifter. Idet finanslovsforslagene offentliggøres ultimo august, vil der fortsat være en vis usikkerhed om udgifterne i 2021 i finansloven for 2022. Dette forklarer den lille afvigelse i 2021 mellem finanslov 2022 og finanslovsforslag 2023 på figur 2.b. Udgifterne i 2022 er også forbundet med en vis usikkerhed i forslaget til finanslov 2023, da forslaget blev fremlagt i august 2022, og alle udgifter dermed ikke er afholdt endnu. Tallene er angivet i løbende priser.

Kilde: Tabel 17.64.16 og tabel 17.64.13 i finansloven 2022 og finanslovsforslag 2023.

Tidlig pension er billigere, seniorpension er dyrere

I finansloven for 2022 budgetterede Finansministeriet med udgifter til tidlig pension på 4,2 mia. kr. Som konsekvens af den lavere tilgang til ordningen er det i finanslovsforslaget for 2023 nedjusteret med over 2 mia. kr. til 2,1 mia. kr. Omvendt har den øgede tilgang til seniorpension resulteret i en opjustering af udgifterne til seniorpension opjusteret med over 1 mia. kr. fra 3,1 mia. kr. til 4,2 mia. kr. i finanslovsforslaget for 2023.

5. Litteratur

Beskæftigelsesministeriet (2019). "Aftale om ret til seniorpension for nedslidte". Aftaltekst. Tilgængelig på: <https://bm.dk/media/10213/aftaltekst-pension.pdf>

Beskæftigelsesministeriet (2020). "Aftale om en ny ret til tidlig pension". Aftaltekst. Tilgængelig på: <https://bm.dk/media/15057/aftaltekst-tidlig-pension.pdf>

Finansministeriet (2021). "Finansloven for 2022". Tilgængelig på: <https://fm.dk/media/25454/fl22a.pdf>

Finansministeriet (2022). "Forslag til finanslov for finansåret 2023". Tilgængelig på: <https://fm.dk/media/26274/ffl23a.pdf>