

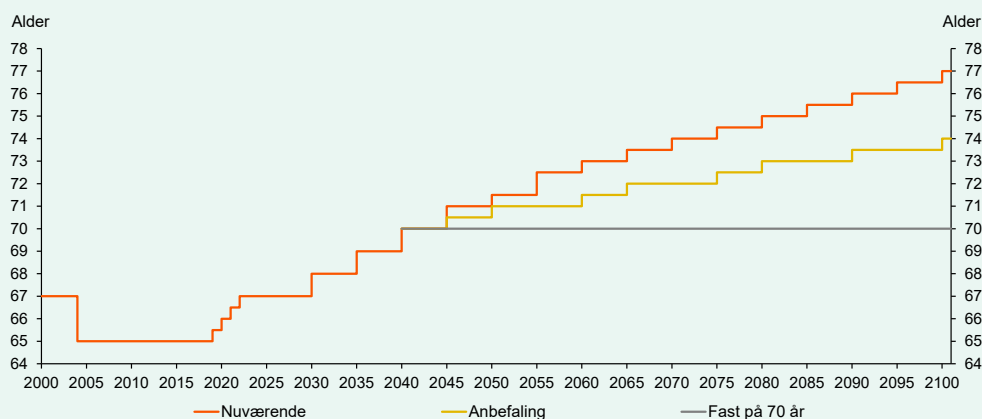
FAKTAARK 1

En lempeligere indeksering af folkepensionsalderen

Kommissionen foreslår en lempelse af indekseringen af aldersgrænsen til folkepension med virkning efter 2040. Den foreslåede indeksering indeholder tre ændringer af den gældende regulering af folkepensionsalderen, så folkepensionsalderen samlet set vil stige med omkring det halve af den nuværende indeksering frem mod 2100, *jf. figur 1 og nærmere i boks 1*.

Således vil den nye indeksering fx reducere stigningen i 2045 med et halvt år – så folkepensionsalderen forventes at stige fra 70 år til 70½ år fremfor til 71 år med den seneste levetidsprognose. Den lempeligere indeksering fra 2045 vil betyde, at stignings-takten i folkepensionsalderen er lavere frem mod 2100. Således forventes folkepensionsalderen i 2100 at være tre år lavere, så folkepensionsalderen er 74 år i stedet for 77 år og fx, at den forventede folkepensionsalder for 18-årige i 2022 vil falde med to år (fra 74½ til 72½ år) med Kommissionens foreslåede levetidsindeksering sammenlignet med den gældende indeksering, *jf. figur 1*.¹

Figur 1. Folkepensionsalder ved den foreslåede og den nuværende indeksering, 2000-2100



Anm.: I figuren illustreres de forventede folkepensionsaldrer på baggrund af befolkningsprognosen med 1) den nuværende indeksering, 2) Kommissionens foreslåede indeksering og 3) folkepensionsalderen fastholdt fra 2040 på 70 år.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

¹ En lempeligere levetidsindeksering af folkepensionsalderen medfører også en reduceret stigningstakt i alderen for de tidlige tilbagetrækningsordninger og alderen, hvorfra pensionsudbetalinger tidligst kan påbegyndes. Det skal ses i sammenhæng med, at en række af aldersgrænserne for de tidlige tilbagetrækningsordninger er fastsat i forhold til folkepensionsalderen. Det gælder efterløn og tidlig pension (tre år inden folkepensionsalderen), seniorpension (seks år inden folkepensionsalderen) samt aldersgrænserne for udbetaling af arbejdsmarkedspensioner og private pensioner (tre år inden folkepensionsalderen for pensioner oprettet efter 2017).

Formålet med den lempeligere indeksering er at skabe en mere retfærdig og derved mere troværdig og overlevelsedygtig indeksering. Den foreslåede indeksering er mere retfærdig dels ved, at kun levetidsforbedringer, der indtræder efter folkepensionsalderen (og altså ikke mellem 60 år og denne som i dag), udløser stigninger i folkepensionsalderen og dels ved, at en højere forventet levetid ikke kun betyder længere arbejdsliv, men at den fordeles mellem længere arbejdsliv og længere pensions-tilværelse.

Boks 1. Anbefaling om en ny levetidsindeksering af folkepensionsalderen

Den gældende regulering af folkepensionsalderen, som blev indført med Velfærdsaftalen i 2006, sigter efter en fast pensionsperiode (fast antal år med ret til folkepension) for fremtidige generationer. Det indebærer, at folkepensionsalderen fuldt ud indekseres med udviklingen i levetiden. Konkret skal Folketinget vedtage forhøjelser hvert femte år (med 15 års varsel), således at folkepensionsalderen sættes til den senest opgjorte middellevetid for 60-årige (tillagt en forudsat stigning i levetiden på 0,6 år i løbet af varselsperioden) fratrukket den forudsatte folkepensionsperiode på 14½ år.

Kommissionen foreslår tre ændringer til reguleringen, som alle bidrager til en lempeligere stigningsstakt i folkepensionsalderen:

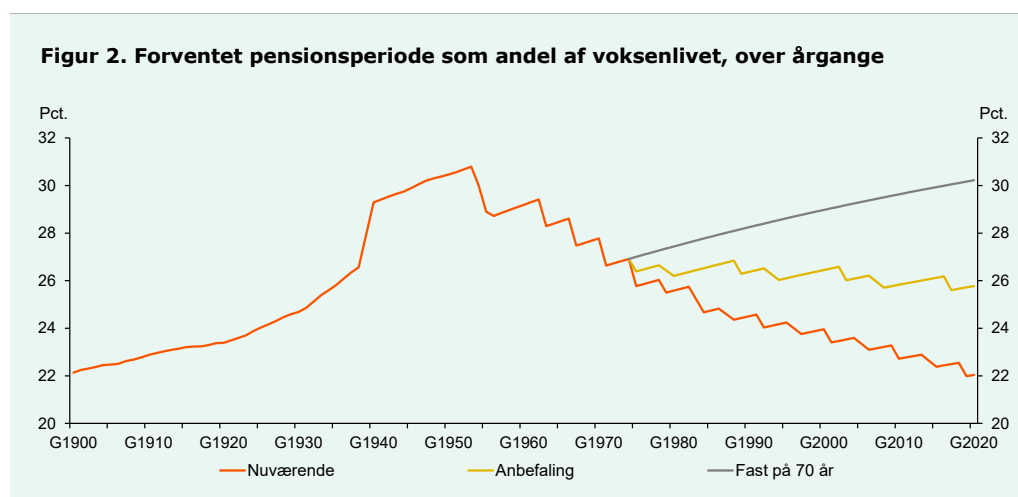
1. Folkepensionsalderen reguleres med levetidsstigningen for personer, der befinder sig på den senest vedtagne folkepensionsalder. Det er en lempelse i forhold til den nuværende tilgang, hvor levetiden altid opgøres ved en alder på 60 år, og hvor levetidsforbedringerne sidst i arbejdslivet derfor medvirker til at forhøje folkepensionsalderen. Med den nye regulering er det udelukkende levetidsforbedringer, der indtræffer fra den senest vedtagne folkepensionsalder, der kan bevirke, at folkepensionsalderen forhøjes.
2. Levetidsstigninger opgjort ved folkepensionsalderen fordeles med 80 pct. til arbejdslivet og 20 pct. til pensionsperioden. Ved en stigning i levetiden, vil folkepensionsalderen således kun udskydes med 80 pct. af stigningen. Det adskiller sig fra den nuværende regulering, hvor hele levetidsstigningen forlænger arbejdslivet.
3. Den nuværende regulering er i en indhentningsfase som følge af stigningsbegrænsningen på maksimalt ét år hvert femte år og forventes at have et efterslæb på knap ½ år i 2040. Dette efterslæb eftergives ved overgangen til den nye indeksering. Konkret betyder det, at folkepensionsalderen i 2045, der ellers forventes at skulle øges med 1 år, kun forventes at skulle øges med ½ år.

Tabel a. Sammenligning af den foreslåede og nuværende levetidsindeksering

	Foreslået indeksering	Nuværende indeksering
Princip for levetidsmål	Restlevetidsstigninger ved folkepensionsalderen	Restlevetid for 60-årige
Princip for indeksering	80 pct. til arbejdsliv / 20 pct. til pension	100 pct. til arbejdsliv
Stigningsbegrænsning	-1, -½, 0, ½ eller 1 år	0, ½ eller 1 år
Hyppeghed for regulering	Hvert 5. år	Hvert 5. år
Varselsperiode	15 år	15 år

Konsekvenser af den lempeligere indeksering

Med den foreslåede indeksering vil pensionsvilkårene på tværs af generationer, målt som andelen af livet med ret til folkepension, blive mere lige. Med den nuværende indeksering sigtes efter 14½ år med ret til folkepension på tværs af generationer, og i takt med at levetiden stiger, vil pensionsperiodens andel af voksenlivet dermed blive reduceret, således at fremtidige generationer stilles dårligere end nuværende generationer. En fastholdelse af folkepensionsalderen på 70 år fra 2040 vil omvendt også skabe store uligheder på tværs af årgange. De kommende årgange på folkepension ville få en forventet pensionsperiode langt over, hvad nulevende årgange på folkepension kan forvente. Med den foreslåede indeksering vil den forventede pensionsperiode stabiliseres som andel af voksenlivet på tværs af generationerne efter generation 1975, svarende til godt en fjerdedel af voksenlivet, *jf. figur 2*.



Anm.: I figuren illustreres den forventede pensionsperiode over årgange, hvor fx G1960 angiver den forventede pensionsperiode blandt personer født i 1960. Til beregningen af den forventede pensionsperiode er der mht. observeret og forventet levetid taget afsæt i kohorte-dødeligheder (frem for dødeligheder som et tværsnit i et givet år). Den forventede pensionsperiode målt som andel af voksenlivet er beregnet ved restlevetiden på folkepensionsalderen som andel af restlevetiden på folkepensionalderen + folkepensionalderen - 18 år.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger

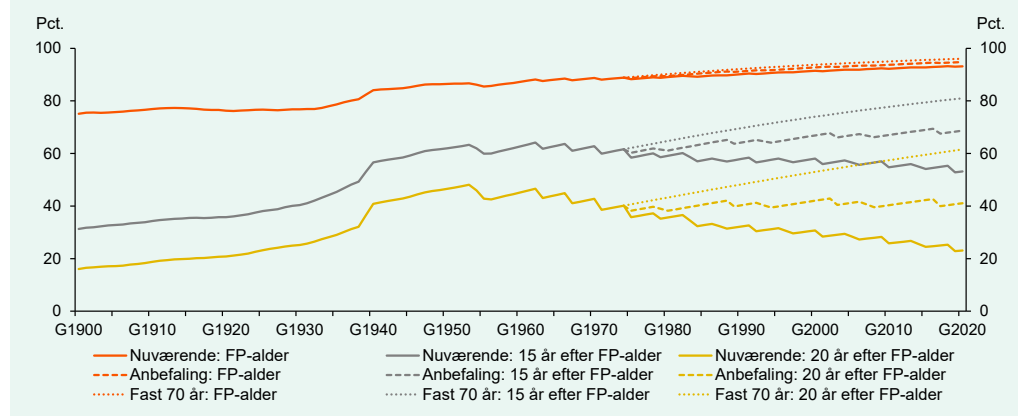
Den nye indeksering vil over generationer også give anledning til en mere retfærdig udvikling i andelen, der overlever hhv. frem til 15 og 20 år efter folkepensionsalderen, *jf. figur 3*.

Andelen af 40-årige, der forventes at overleve frem til 15 år efter folkepensionsalderen, anslås at stabilisere sig mellem 60 og 70 pct. på tværs af generationer med den foreslåede indeksering, mens den tilsvarende andel under den nuværende indeksering forventes at falde mod 50 pct. for generationen født i 2020. Samtidig anslås det, at på sigt vil 40 pct. af de 40-årige kunne forvente at overleve frem til 20 år med ret til folkepension, hvor denne andel med den nuværende indeksering forventes at være faldende til tæt på 20 pct. for personer født i 2020.

KOMMISSIONEN om TILBAGETRÆKNING og NEDSLIDNING

Både med den nuværende og den foreslåede indeksering forventes hovedparten af alle 40-årige i befolkningen at leve frem til alderen med ret til folkepension – hhv. godt 93 pct. og knap 95 pct. ved den nuværende og foreslåede indeksering for generationen født i 2020.

Figur 3. Overlevelse frem til folkepensionsalderen samt 15 år og 20 år blandt 40-årige, over årgange



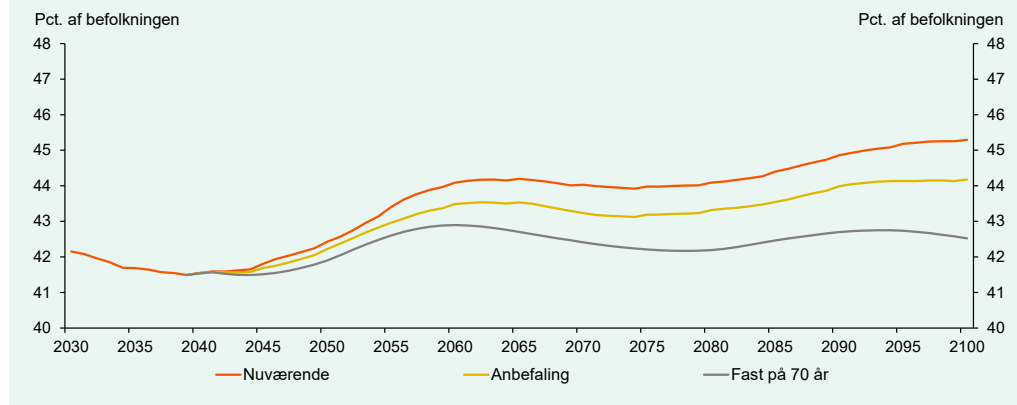
Anm.: De fuldt optrukne linjer angiver andelen blandt de 40-årige i årgangen, der forventes at overleve frem til folkepensionsalderen samt 15 og 20 år efter med den foreslåede indeksering. De stiplede linjer afspejler tilsvarende mål for den nuværende indeksering, mens de prikkede linjer angiver andelen i et scenarie med folkepensionsalderen fastholdt på 70 år fra 2040. Til beregningen af andelen blandt 40-årige, der fx forventes at overleve frem til folkepensionsalderen er der mht. observeret og forventet levetid taget afsæt i kohorte-dødeligheder (frem for dødeligheder som et tværsnit i et givet år), hvor fx G1960 angiver fordelingen for personer født i 1960.

Kilde: Human Mortality Database, DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

Den lempeligere indeksering vil naturligt indebære, at arbejdsstyrken ikke vil udvides i samme grad som ved den nuværende indeksering. Det er dog Kommissionens vurdering, at den foreslåede indeksering fortsat vil understøtte beskæftigelsen frem mod 2100. Lempelsen indebærer en nedjustering af det skønnede arbejdsudbud i 2100 på ca. 79.000 fuldtidsbeskæftigede, svarende til et fald i det samlede arbejdsudbud som andel af befolkningen på godt 1 pct.-point til godt 44 pct. En fastholdelse af pensionsalderen på 70 år fra 2040 ville reducere arbejdsudbuddet i 2100 med yderligere 117.000 fuldtidsbeskæftigede i fremskrivningen set i forhold til Kommissionens anbefaling, så arbejdsudbuddet som andel af befolkningen ville falde betydeligt til ca. 42½ pct. af befolkningen, jf. figur 4 og tabel 1.

KOMMISSIONEN om TILBAGETRÆKNING og NEDSLIDNING

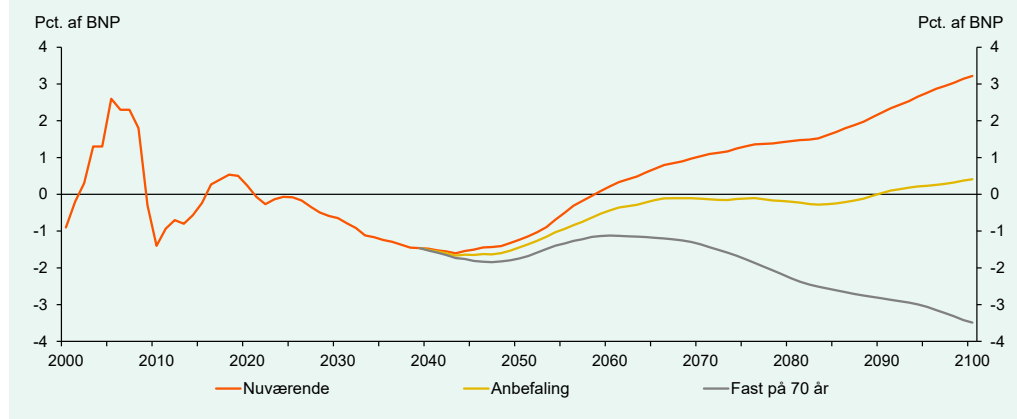
Figur 4. Fuldtidsbeskæftigelsen som andel af befolkningen, 2030-2100



Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger.

En mindre arbejdsstyrke samtidig med flere folkepensionsmodtagere vil indebære en forværring af den offentlige saldo frem mod 2100. Forværringen af saldoen ved lempelsen kan oversættes til, at de lavere folkepensionsaldrer finansieres ved at udmønte en del af den finanspolitiske holdbarhed således, at der ikke – som med afsæt i den nuværende indeksering – opbygges betydelige overskud i perioden efter 2060. Derimod stabiliseres saldoudviklingen omkring balance med den nye indeksering og de aktuelle øvrige forudsætninger. Det fører til, at den finanspolitiske holdbarhedsindikator reduceres, jf. figur 5 og tabel 1.

Figur 5. Den offentlige saldo, 2000-2100



Anm.: Figuren illustrerer den strukturelle offentlige saldo.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger

Reduktionen af den finanspolitiske holdbarhedsindikator er på 0,7 pct. af BNP, således at den falder fra 1,1 pct. af BNP med den eksisterende indeksering til 0,4 pct. af BNP med den nye indeksering – svarende til hhv. 27 mia. kr. og 9 mia. kr. (2022-niveau). Der bruges således, hvad der svarer til et gennemsnit på 18 mia. kr. i 2022 pr. år som følge af den nye indeksering. Virkningen på de offentlige finanser starter dog i

KOMMISSIONEN om TILBAGETRÆKNING og NEDSLIDNING

praksis først gradvist fra 2042 og tager således hensyn til hængekøjeårene med demografisk modvind. Kommissionens foreslåede indeksering er således ansvarlig og holder sig fuldt inden for rammerne af finanspolitisk holdbarhed. Det gælder også efter *Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik (marts 2022)*, jf. nærmere i *appendiks 3C i rapporten*.

Modsat vil en fastfrysning af folkepensionsalderen på 70 år fra 2040 medføre en reduktion af den finanspolitiske holdbarhed fra 1,1 pct. af BNP til -0,7 pct. af BNP, svarende til en udmøntning af 45 mia. kr. (2022-niveau). Der vil dermed skulle findes finansiering via en betydelig omprioritering af offentlige udgifter eller øgede skatteindtægter. Beløbet vil være stærkt voksende over tid, hvorfor det kræver finansiering, der ligeledes skal være voksende.

Tabel 1. Oversigt over virkning på udvalgte samfundsøkonomiske mål ved den foreslåede indeksering

	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
I forhold til den nuværende indeksering							
Beskæftigelse, 1.000 pers.	0	-13	-40	-54	-55	-64	-85
- i fuldtidspersoner	0	-13	-39	-52	-52	-60	-79
Den offentlige saldo, pct. af BNP	0,0	-0,2	-0,7	-1,2	-1,6	-2,2	-2,8
- i mia. kr. (2022-niveau)	0	-5	-17	-29	-42	-55	-71
Den offentlige primære saldo, pct. af BNP	0,0	-0,2	-0,5	-0,7	-0,9	-1,0	-1,1
- i mia. kr. (2022-niveau)	0	-4	-12	-18	-22	-24	-27
Den offentlige nettogæld, pct. af BNP	0,0	1,5	5,1	11,8	21,5	32,9	46,6
- i mia. kr. (2022-niveau)	0	37	130	299	543	832	1.180
I forhold til fastholdelse af folkepensionsalder på 70 år fra 2040							
Beskæftigelse, 1.000 pers.	0	20	39	56	78	93	122
- i fuldtidspersoner	0	20	38	54	76	89	117
Den offentlige saldo, pct. af BNP	0,0	0,3	0,7	1,2	2,1	2,9	3,9
- i mia. kr. (2022-niveau)	0	8	17	31	53	72	99
Den offentlige primære saldo, pct. af BNP	0,0	0,2	0,5	0,8	1,2	1,4	1,7
- i mia. kr. (2022-niveau)	0	6	13	19	30	35	43
Den offentlige nettogæld, pct. af BNP	0,0	-1,7	-5,3	-13,1	-24,9	-39,9	-59,8
- i mia. kr. (2022-niveau)	0	-42	-134	-332	-629	-1.009	-1.514

Anm.: Den offentlige saldo samt den primære offentlige saldo anført i tabellen angiver de strukturelle niveauer.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, Finansministeriet (2021): *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025* og egne beregninger