
Pensjonsreformen 2011 – effekter de første ti årene

Av: OLE CHRISTIAN LIEN

SAMMENDRAG

Den økonomiske gevinsten av å fortsette i arbeid forbedres kraftig gjennom pensjonsreformen, og det er gode grunner til å anta at dette vil slå positivt inn på sysselsettingen blant personer som nærmer seg pensjonsalder. Men det er også andre forhold ved reformen, og særlig knyttet til tilstøtende ordninger som uførepensjon, tjenestepensjon og AFP, som kan bidra til å begrense disse effektene. Det er uansett sannsynlig at sysselsettingseffektene vil komme gradvis. I denne artikkelen analyseres flere mulige scenarier for effekten av pensjonsreformen. I et scenario der folk utsetter pensjoneringen og fortsetter lenger i arbeid i tråd med forventet økning i levealder, kan det anslås at vi kan få rundt 35 000 flere sysselsatte årsverk i år 2020 i forhold til om reformen ikke hadde blitt innført.

I de første årene av reformen er det sannsynlig at forventet pensjoneringsalder blant arbeidsføre vil ligge på rundt 65½ – 66 år. I forhold til når arbeidsføre i gjennomsnitt tar ut AFP eller alderspensjon i dag, er dette en økning på rundt et halvt år. Dette vil likevel føre til at antall alderspensjonister i de neste 5 – 10 årene vil øke mer enn om reformen ikke hadde blitt innført. Årsaken er at personer som tar ut AFP etter dagens regler, har overgang til alderspensjon først ved fylte 67 år, mens personer som tar ut ny AFP før fylte 67 år, også vil ta ut fleksibel alderspensjon samtidig.

Selv om pensjonsreformen vil bidra til betydelige innsparinger på lang sikt, vil reformen i seg selv trolig bare gi marginale innsparingseffekter i de første ti årene. Dersom insentivene i reformen gir den ønskede effekten også på kort sikt, altså at folk fortsetter lenger i arbeid og utsetter pensjoneringen, vil det kunne være realistisk at de årlige alderspensjonsutgiftene i år 2020 reduseres med mellom to og sju prosent sammenlignet med om reformen ikke hadde blitt innført. Dette vil likevel innebære en kraftig utgiftsvekst i forhold til dagens utgiftsnivå. Byrden med å finansiere alderspensjonsutgiftene vil øke kraftig de neste ti årene. Det kan anslås at den såkalte bidragsraten, den nødvendige skattesatsen dersom alderspensjonsutgiftene skal finansieres utelukkende gjennom skatt på pensjonsgivende inntekt, vil øke fra rundt 11 prosent i 2008 til rundt 13 – 15 prosent for ulike scenarier i år 2020.

INNLEDNING

Det blir stadig flere eldre, både på grunn av store fødselskull i etterkrigsårene og fordi folk lever lenger. Med dagens alderspensjonsregelverk kan det forventes at antall alderspensjonister vil øke med over 30 prosent frem mot 2020, og at antall pensjonister vil fordobles frem mot år 2040. Pensjonsreformen vil tre fullt ut i kraft fra år 2011 (se faktaboks), og skal bidra til å opprettholde et rimelig forhold mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister, slik at grunnlaget for å finansiere pensjonsutgiftene sikres også i fremtiden. Reformen innebærer også betydelig økt valgfrihet for den enkelte, ved at det gis mulighet for uttak av hel eller delvis alderspensjon mellom 62 år og 75 år, og at alderspensjonen kan kombineres fritt med heltids- eller deltidsarbeid.

Denne artikkelen presenterer resultatet av simuleringer for hvordan pensjonsreformen vil kunne komme til å påvirke sysselsettingen og når folk vil velge å pensjonere

seg. Vi ser også nærmere på hvilke samfunnsøkonomiske effekter dette vil kunne gi. Fokus i artikkelen er først og fremst på de første ti årene etter innføringen av reformen.

HVILKE FORHOLD PÅVIRKER PENSJONERINGSADFERDEN?

Etter gjeldende regler går de aller fleste av med alderspensjon ved fylte 67 år. Ved hjelp av SSBs befolkningsfremskrivninger har man dermed kunnet anslå utviklingen i antall alderspensjonister nokså presist, i hvert fall på kort sikt. Rundt 4½ prosent av alderspensjonistene var riktignok bosatt i utlandet ved utgangen av 2008, men denne andelen har vist en svak, men nokså jevn økning over tid.

Fra 2011 åpnes det for fleksibelt uttak av alderspensjon mellom 62 år og 75 år. Det åpnes samtidig for at arbeidsinntekt og alderspensjon kan kombineres fritt. Dette vil

Hovedtrekk ved pensjonsreformen

(som foreslått i Ot. prp. nr. 37 (2008–2009) fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet)

Dagens opptjeningsmodell

Personer født i 1953 eller tidligere vil motta alderspensjon beregnet etter reglene i dagens opptjeningsmodell. Alderspensjon etter dagens opptjeningsmodell består av en grunnpensjon, en tilleggspensjon og et sært tillegg til personer som har opptjent lav tilleggspensjon.

Grunnpensjonen avhenger bl.a. av sivilstand og antall års botid i Norge. Personer som har minst 40 års botid i Norge, vil motta full grunnpensjon, og denne utgjør som hovedregel folketrygdens grunnbeløp (G) for enslige, og 0,85 G for gifte/samboere. Fra 1. mai 2008 utgjorde grunnbeløpet 70 256 kroner. Tilleggspensjonen avhenger av antall opptjeningsår, det vil si år med pensjonsgivende inntekt på minst 1 G, og gjennomsnittlig inntekt i de 20 beste opptjeningsårene. Antall opptjeningsår er begrenset oppad til 40 år. Særtillegget er fastsatt etter visse satser som bl.a. avhenger av sivilstand, og gis til personer som har lavere tilleggspensjon enn disse satsene.

Ny opptjeningsmodell

Personer født i 1963 eller senere vil tjene opp pensjon i form av en pensjonsbeholdning. Pensjonsbeholdningen tjenes opp med 18,1 prosent av den pensjonsgivende inntekten i det enkelte år, begrenset oppad til en årlig inntekt på 7,1 G (499 000 kroner). Det er her ingen øvre grense for antall opptjeningsår. På uttakstidspunktet omregnes pensjonsbeholdningen til en såkalt inntektspensjon ved at beholdningen divideres med et *delingstall*, som i hovedsak gjenspeiler forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet. Delingstallene avhenger av uttaksalder og hvilket år man er født. For personer som mottar lav inntektspensjon, ytes også en garantipensjon som har samme funksjon som særtillegget i dagens opptjeningsmodell. Størrelsen på garantipensjonen er slik at minstepensjonsnivået blir det samme både for personer som omfattes av dagens opptjeningsmodell og ny opptjeningsmodell.

For personer født i perioden 1954–1962 beregnes pensjonen som et veid gjennomsnitt av pensjon beregnet etter de to opptjeningsmodellene. Vektene er satt lik 9/10 for dagens opptjeningsmodell og 1/10 for ny opptjeningsmodell for 1954-årskullet, og vekten for hhv. dagens og ny opptjeningsmodell reduseres og økes deretter med 1/10 for hvert etterfølgende årskull.

Fleksibelt uttak

Aldersgrensen for uttak av alderspensjon fra folketrygden er i dag 67 år. Fra 2011 åpnes det for fleksibelt uttak av alderspensjon mellom 62 og 75 år. Dette vil gjelde alle født i 1943 eller senere, uansett hvilken opptjeningsmodell disse omfattes av. Alderspensjonen kan tas ut i uttaksgrader på 20, 40, 50, 60, 80 og 100 prosent, og uttaksgraden kan endres årlig.

Uttaksreglene for alderspensjon er utformet nøytralt. Dette innebærer at den årlige pensjonen blir høyere jo lenger man venter med å ta den ut, og slik at de samlede forventede pen-

sjonsutbetalingene blir de samme uansett valg av uttaksalder eller uttaksgrad. For personer som omfattes av dagens opptjeningsmodell, skjer dette i praksis ved at alderspensjonen divideres med et *forholdstall* som i hovedsak gjenspeiler forholdet mellom forventet gjenstående levealder for det aktuelle årskullet på uttakstidspunktet og forventet levealder for 1943-årskullet ved 67 år. For personer som omfattes av ny opptjeningsmodell, skjer dette ved at pensjonsbeholdningen divideres på et *delingstall* som i hovedsak gjenspeiler forventet levealder for det aktuelle årskullet på uttakstidspunktet.

For å kunne ta ut alderspensjon før fylte 67 år, kreves det at den opptjente pensjonen må være så høy at pensjonen ved fylte 67 år vil være like høy eller høyere enn minstepensjonsnivået.

Levealdersjustering

Ett av elementene i de nye fleksible uttaksreglene som innføres for nye pensjonister fra 2011, er såkalt *levealdersjustering*. Levealdersjustering innebærer at dersom forventet levealder øker fra 1943-årskullet til senere årskull, så vil disse årskullene få en noe lavere årlig pensjon ved en gitt uttaksalder. Årsaken til dette er at økt forventet levealder innebærer at den enkelte da kan forvente flere år som pensjonist. De nøytrale uttaksreglene medfører dermed at den årlige pensjonen reduseres noe, ettersom uttaksreglene er basert på at de forventede samlede utbetalingene skal være konstante for en gitt pensjonsopptjening. Den enkelte kan motvirke levealdersjusteringen ved å fortsette i arbeid og utsette uttaket av pensjon noe. Pensjonen vil da øke både som følge av økt pensjonsopptjening og som følge av at uttaket utsettes. Dersom forventet levealder øker med ett år, må derfor uttaket av pensjon utsettes med noe mindre enn ett år for å motvirke levealdersjusteringen. Forventet antall år som pensjonist vil dermed likevel øke.

Endret regulering

Etter dagens regler reguleres både opptjente pensjonsrettigheter og alderspensjon under utbetaling med folketrygdens grunnbeløp. Grunnbeløpet har de siste årene i hovedsak blitt regulert med lønnsveksten. Fra 2011 innføres nye reguleringsprinsipper. Pensjon under opptjening vil fortsatt reguleres med lønnsveksten, mens pensjon under utbetaling vil reguleres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. Dette reguleringsprinsippet er ment å gi en regulering som på lang sikt tilsvarer et gjennomsnitt av prisvekst og lønnsvekst. I så fall vil pensjonistenes kjøpekraft gradvis øke i løpet av pensjonisttilværelsen. De nye reguleringsprinsippene vil gjelde for alle pensjonister, også de som gikk av med alderspensjon før 2011.

Tilpasning av AFP til pensjonsreformen

AFP er en ordning som finansieres dels av arbeidsgiverne og dels av staten, og er kommet til i et trepartssamarbeid mellom

partene i arbeidslivet og staten. Dagens AFP-ordning er en tidligpensjonsordning som ytes ved alder 62–66 år i forkant av uttaket av alderspensjon, og ordningen gjelder for personer som arbeider i en AFP-virksomhet og som oppfyller visse individuelle vilkår. Det finnes i dag AFP-ordninger både for privat, kommunal og statlig sektor, og det er visse forskjeller i regelverket mellom de ulike ordningene.

Det har vært utredet hvordan AFP-ordningene i privat sektor bør tilpasses pensjonsreformen, særlig i forbindelse med at nedre aldersgrense for uttak av alderspensjon reduseres fra 67 år til 62 år. Forslag til ny AFP-ordning for privat sektor ble fremmet i Rapport fra AFP-utvalget (2008), og det har senere blitt enighet mellom partene i arbeidslivet og staten om dette forslaget, men med visse justeringer.¹ Det legges opp til at AFP omlegges fra en tidsbegrenset ytelse mellom 62 og 66 år til en livsvarig ytelse som tas ut samtidig med den fleksible alderspensjonen. Det er også enighet om at uttaksreglene for AFP skal være nøytrale, akkurat som for fleksibel alderspensjon, slik at den årlige AFP-ytelsen øker jo lenger man venter med å ta den ut. Under visse forutsetninger vil ny AFP gi et påslag på alderspensjonen på rundt 25 prosent.

I lønnsoppjøret for 2008 ble det opprinnelig avtalt at ny AFP-ordning for privat sektor skulle gjelde fra 1948-årskullet. Men som følge av at pensjonsreformen senere har blitt bestemt utsatt fra 2010 til 2011, legges det nå i stedet opp til at personer fra 1948-årskullet vil motta AFP etter dagens regler ved uttak i 2010 og etter nye regler ved uttak i 2011 eller senere. Samtidig har regjeringen signalisert at man er innstilt på å vurdere tilpasninger i regelverket for AFP også for personer født i årene 1944–1947.² Det kan derfor tenkes at også personer fra disse årskullene vil få muligheten til å ta ut ny AFP ved uttak i 2011 eller senere. Regjeringen har signalisert at det vil komme en proposisjon med forslag til ny lov om statstilskudd til AFP i løpet av 2009, og dette vil trolig bli endelig avklart da. Det er ennå ikke avtalt hvordan AFP-ordningene i kommunal og statlig sektor skal tilpasses pensjonsreformen, men det er sannsynlig at ny AFP-ordning også i disse sektorene vil ligne på den nye AFP-ordningen i privat sektor.

føre til at man i mindre grad enn i dag kan sette likhetstegn mellom alderen for når folk tar ut pensjon og når de slutter i arbeid. Utviklingen i antall alderspensjonister og utgiftene til alderspensjon vil da bli betydelig mer usikker. Dette gjelder både i hvilken grad pensjonsreformen vil påvirke sysselsettingen på kort og lang sikt, og hvordan reformen vil påvirke når folk vil ta ut pensjon og med hvilken uttaksgrad.

Avveining mellom konsum og fritid

Hvis vi i første omgang tenker oss en situasjon der en person slutter i arbeid og går av med pensjon på samme tidspunkt, så vil pensjoneringsbeslutningen innebære en avveining mellom konsum og fritid. Denne avveiningen innebærer at den enkelte for hver av valgmulighetene må vurdere forventet nåverdi av samlet pensjons- og lønnsinntekt opp mot hvor mye fritid hver av valgmulighetene vil gi.

Det er selvsagt en rekke andre forhold enn de rent økonomiske som påvirker pensjoneringsadferden. Hernæs m. fl. (2002) gir en god oversikt over ulike hypoteser for hvilke forhold som kan tenkes å påvirke pensjoneringsadferd og sysselsetting blant seniorer, og flere av disse forholdene vil bli diskutert også i denne artikkelen. Fra en enkel økonomisk betraktning vil den enkelte velge en pensjoneringsalder der den marginale nytten som følge av økt konsum ved å fortsette ett år til i arbeid tilsvarer den marginale nytten av den tapte fritiden. Når det gjelder økt konsum ved å fortsette i arbeid, må både selve arbeidsinntekten og den neddiskonterte nåverdien av fremtidige endringer i pensjonen medregnes. Som følge av at arbeid ofte blir mer slitsomt med alderen, er det rimelig å anta at nytten av fritid blant eldre arbeidstakere øker med alderen. Samtidig er det sannsynlig at den marginale nytten av konsum, i hvert fall utover et visst basisnivå, reduseres med alder, fordi muligheten til å ha glede av mange typer konsum reduseres ved sviktende helse.

Etter gjeldende regler vil personer med rett til AFP som hovedregel få samme årlige pensjon etter fylte 67 år, uansett hvilken uttaksalder de velger mellom 62 år og 67 år. AFP avkortes mot arbeidsinntekt, og personer som velger å fortsette i fullt arbeid etter fylte 62 år, vil måtte vente med uttak av AFP. Bortfallet av AFP i denne perioden må regnes som en del av den reelle («oppfattede») marginalskatten, fordi dette er penger som er tapt, og som man ikke får igjen senere i form av høyere årlig pensjon eller lignende. Hvis vi for eksempel legger til grunn at AFP gir en kompensasjonsgrad etter skatt på 60 prosent, og at gjennomsnittsskatten på arbeidsinntekt er 28 prosent, så vil økningen i den disponible inntekten ved å fortsette i arbeid kun utgjøre rundt 29 prosent av brutto arbeidsinntekt

¹ Omtalt i brev av 2. april 2008 fra statsministeren til riksmeklingsmannen.

² Se brev av 7. oktober 2008 fra statsministeren til partene i arbeidslivet. Begge brevene nevnt her er publisert på www.pensjonsreform.no.

(beregnet som $[1 - 0,28] * [1 - 0,60]$).¹ Dette innebærer at det man tjener på å fortsette i arbeid fremfor å ta ut AFP, bare utgjør 29 prosent av bruttoinntekten, hvilket gir en reell skattesats på 71 prosent. For personer med lavere inntekt kan kompensasjonsgraden for AFP være enda høyere, og den reelle skattesatsen blir da også enda høyere.

Når nøytrale uttaksregler for pensjon innføres i 2011, vil man ikke tape noe i pensjon på å utsette uttaket. Utsatt uttak av pensjon vil da føre til høyere årlig pensjon senere, slik at nåverdien av pensjonsutbetalingene ikke endres. Den reelle skatten på arbeidsinntekten ved å fortsette i arbeid, vil da bli lik den faktiske skatten.² I eksempelet ovenfor vil dermed den reelle skattesatsen på arbeid gå ned fra 71 prosent til 28 prosent. Av dette følger det også at *prisen på fritid* har økt. Med prisen på fritid mener vi hvor mye konsum man må forsake for å ta ut ett år mer i fritid. Og prisen på ett års fritid vil tilsvare reduksjonen i nåverdien av disponibel inntekt av å ta ut pensjon ett år tidligere. Når prisen på fritid øker, må vi forvente en *substitusjonseffekt* der den enkelte velger å tilpasse seg med å øke konsumet og redusere fritiden – slik at forventet pensjoneringsalder vil øke. Denne antakelsen bekreftes også av funnene i en spørreundersøkelse NAV gjennomførte i 2007 blant sysselsatte i alderen 45–66 år, se Grambo og Myklebø (2007). Ved spørsmål om hvordan pensjonsreformen ville påvirke valget av pensjoneringsalder, svarte rundt én av tre at det ville påvirke dem til å utsette pensjoneringsalderen, mens under én av ti ville fremskynde pensjoneringsalderen som følge av reformen.

Høyere kompensasjonsgrad for personer med rett til AFP

Avtalen om ny AFP i privat sektor innebærer at de første årskullene som kan ta ut ny AFP, i gjennomsnitt vil få en kompensasjonsgrad ved uttak ved 62 år omtrent på nivå med i dag. Med kompensasjonsgrad mener vi her størrelsen på pensjonen sett i forhold til tidligere arbeidsinntekt. Ved høyere uttaksaldre vil derimot kompensasjonsgraden kunne bli betydelig høyere enn i dag. For en enslig person fra 1948-årskullet som har hatt jevn inntekt i 40 år, vil for eksempel kompensasjonsgraden etter skatt ved uttak ved

67 år kunne øke fra 60 prosent til 72 prosent.³ Forventet pensjoneringsalder blant arbeidsføre ligger i dag på rundt 65½ år (se figur 4).

Vi regner med at rundt 80 prosent av de som er sysselsatt ved 62 års alder, har rett til AFP (Midsundstad 2004). I de første årene av pensjonsreformen vil dermed mange oppleve å få en høyere kompensasjonsgrad enn de ville fått uten reformen, og dette vil gi en *inntektseffekt*. Når kompensasjonsgraden øker, vil den enkelte få høyere disponibel inntekt. Folk vil da normalt ønske mer av både konsum og fritid. Vi kan da forvente at noe av økningen i disponibel inntekt blir tatt ut som økt konsum, mens noe blir tatt ut i økt fritid. Dette innebærer alt annet likt at folk vil gå av med pensjon tidligere. Opptjeningen av ny AFP stanser ved fylte 62 år. Gevinsten ved å utsette pensjoneringsalderen og fortsette i arbeid vil dermed ikke bli noe større for personer med rett til AFP enn for personer uten rett til AFP. Å fortsette i arbeid vil uansett bare innebære at man tjener opp mer pensjon i folketrygden, og ny AFP vil dermed ikke bidra til å styrke substitusjonseffekten. Vi må ut fra dette forvente at personer med rett til AFP alt annet likt vil ta ut pensjonen noe tidligere enn personer uten denne retten, og at ny AFP dermed kan bidra til at de positive sysselsettingseffektene av reformen blir noe mindre enn de ellers ville ha blitt.

Hvordan påvirkes sysselsettingen av økende velstand?

En generell velstandsøkning som følge av høyere produktivitet, vil i teorien påvirke pensjoneringsalderen både gjennom en inntektseffekt og en substitusjonseffekt. Høyere produktivitet vil normalt medføre høyere reallønn, hvilket gir insentiver til å fortsette noe lenger i arbeid (substitusjonseffekten). Samtidig øker disponibel inntekt, hvilket isolert sett vil føre til at den enkelte tar ut noe mer fritid (inntektseffekten). Disse to effektene trekker i hver sin retning, og totaleffekten er usikker. Vi må derfor heller søke etter empiri som kan indikere hvilken av effektene som vil dominere.

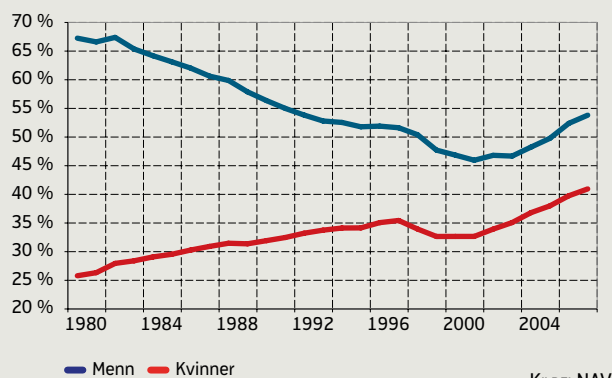
I figur 1 ser vi at andelen sysselsatte menn i alderen 62–66 år har blitt betydelig redusert fra 1980 og frem til i dag – fra rundt 67 prosent i 1980 til knappe 54 prosent i 2007. AFP-ordningen ble riktignok innført i 1989, da med aldersgrense 66 år, og aldersgrensen ble gradvis redusert inntil den nådde 62 år i 1998. Vi ser imidlertid at denne andelen falt betydelig allerede før AFP-ordningen ble innført, samt i de første årene etter 1989 da AFP-ordningen hadde lite omfang og høyere aldersgrense enn i dag. Andelen sysselsatte kvinner har økt gjennom mesteparten av

¹ Eksempelet er basert på en enslig person som tar ut AFP i 2009 og har hatt jevn inntekt på 6 G i perioden 1969-2008, og kompensasjonsgraden er beregnet som AFP etter skatt inklusiv AFP-tillegg som andel av tidligere arbeidsinntekt etter skatt. Skatt er beregnet etter 2009-regler, basert på skatteberegningssystemet på www.skatteetaten.no.

² Dette vil gjelde for personer som omfattes av dagens opptjeningsmodell og som allerede har opptjent 40 opptjeningsår. I ny opptjeningsmodell der alle opptjeningsår teller med, vil deler av skatten kunne oppfattes av den enkelte som sparing til fremtidig pensjon, og den «oppfattede» skatten vil da kunne være lavere enn den faktiske skatten.

³ Beregningseksempel der det er lagt til grunn jevn inntekt på 6 G i 40 år (ved alder 27-66 år), og skatteregler for 2009.

Figur 1:
Andel kvinner og menn i alderen 62–66 år med pensjonsgivende inntekt på minst 1,5 G (ca. 105 000 kroner) 1980–2007. Aldersstandardiserte tall, normert mot 2007



perioden, men dette skyldes trenden de siste tiårene med at stadig flere kvinner er yrkesaktive, og ved at yngre årskull av kvinner har hatt betydelig høyere yrkesdeltaking enn eldre årskull.

Andelen sysselsatte menn i alder 62–66 år påvirkes selsvagt også av konjunktorene og av andre forhold, men vi ser at den langsiktige trenden har vært reduksjon, og at en stor del av reduksjonen ikke kan forklares av AFP-ordningen. Vi ser riktignok at det har vært en økning i andelen sysselsatte menn i perioden 2002–2007, men økningen var særlig kraftig først fra 2004, og dette samsvarer omtrent med tidspunktet for når den siste høykonjunkturen startet. Dersom reduksjonen i sysselsettingen siden 1980 i noen grad kan forklares av velstandsøkningen i perioden, så kan dette tyde på at inntektseffekten dominerer over substitusjonseffekten i dette tilfellet. Dette kan bety at fremtidig velstandsøkning alt annet likt vil bidra til redusert sysselsetting blant eldre. Men dette er en svært usikker hypotese, og vi må også være klar over at antall uførepensjonister i aldersgruppen 62–66 år har økt kraftig siden 1980, og at dette også er en viktig forklaring på reduksjonen i sysselsettingen. Vi har også tidligere argumentert med at nytten av fritid øker med alder, fordi arbeid blir mer slitsomt med alderen. Dersom helsetilstanden blant eldre forbedres fremover, kan dette dessuten trekke i motsatt retning, og gi en positiv sysselsettingseffekt.

AFP i offentlig sektor og tjenstepensjoner

Det er fortsatt ikke avtalt hvordan AFP i offentlig sektor og tjenstepensjoner i privat og offentlig sektor skal tilpasses

pensjonsreformen. Hvilke insentiver til arbeid disse ordningene vil gi (både insentiver rettet mot arbeidstaker og mot arbeidsgiver), og hvilke samlede kompensasjonsgrader folk som mottar disse ytelsene vil få, vil kunne ha stor betydning for pensjoneringsadferden. Dersom reformering av disse ordningene bidrar til høyere kompensasjonsgrader enn vi har i dag for en gitt uttaksalder, vil noe av den positive effekten på pensjoneringsadferden som man kan forvente ut fra forbedrede arbeidsinsentiver, kunne svekkes gjennom inntektseffekten. Og dersom man i disse ordningene blir enige om en øvre grense på antall opptjeningsår, slik som i dagens offentlige tjenstepensjon, som har en øvre grense på 30 opptjeningsår, så vil gevinsten av å fortsette i arbeid bli mindre enn uten en slik øvre grense. Dette kan også føre til at sysselsettingseffekten av reformen blir mindre enn ønsket.

Arbeidsgivers rolle

For at arbeidsinsentivene i pensjonsreformen skal kunne gi den ønskede effekten, kreves det at den enkelte har reelle muligheter til å fortsette i arbeid. Én av sidene ved dette er at en betydelig andel av befolkningen går av med uførepensjon før overgang til alderspensjon ved fylte 67 år. I 2007 gjaldt dette knappe 43 prosent av de nye alderspensjonistene. Og blant arbeidsføre kan det oppleves et press fra arbeidsgiver om å ta ut pensjon ved en viss alder, selv om den enkelte i realiteten ønsker å fortsette i arbeid. I følge arbeidsmiljøloven er dessuten alder saklig grunn til oppsigelse for arbeidstakere som har fylt 70 år. Loven åpner i tillegg for at den enkelte virksomheten kan fastsette avgangsalder lavere enn 70 år i visse tilfeller. Dette gjelder for eksempel for yrker der særaldersgrenser er påkrevd av helse- og sikkerhetsmessige hensyn, men det tillates også lavere avgangsalder når dette begrunnes med hensynet til sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitiske mål.⁴

Utviklingen med at det blir stadig flere eldre de neste tiårene, vil kunne gi knapphet på arbeidskraft i en rekke bransjer, og dette vil kunne være med på å motvirke disse effektene, ved at mange arbeidsgivere vil se seg tjent med å oppmuntre eldre arbeidstakere til å fortsette i arbeid. Stadig økning i antall eldre med høyere utdanning vil også kunne føre til at eldre arbeidstakere lettere enn tidligere ser seg i stand til å tilegne seg nye oppgaver og takle omstillinger og endringer i arbeidslivet, og at det dermed blir lettere for den enkelte å fortsette i arbeid.

Insentivene i pensjonsreformen retter seg først og fremst mot den enkelte arbeidstaker og ikke mot arbeidsgiverne. I dagens AFP-ordning for privat sektor må siste arbeids-

⁴ Som følge av pensjonsreformen, vurderes for tiden endringer i arbeidsmiljøloven, se Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009) der disse spørsmålene diskuteres nærmere.

giver betale en egenandel for ansatte som tar ut AFP. Denne egenandelen kan reduseres eller unngås helt, ved å oppmuntre den ansatte til å fortsette i arbeid. I forslaget til ny AFP-ordning for privat sektor (Rapport fra AFP-utvalget 2008), foreslås det at AFP-ordningen finansieres med en premie fra den enkelte AFP-virksomhet som avhenger av lønsmassen eller av antall ansatte, og at det ikke lenger skal betales egenandel for ansatte som tar ut AFP. Dette har sammenheng med at AFP blir en ytelse som skal gis til alle som arbeider i AFP-virksomhet og som oppfyller visse individuelle vilkår, uansett uttaksalder, mens AFP i dag er en målrettet ordning som kun gis til personer som tar ut pensjon før fylte 67 år. Det er riktignok foreslått at det ikke skal betales avgift for ansatte over 62 år, men virksomheten får uansett ikke lenger et direkte økonomisk insentiv til å oppmuntre seniorer til å fortsette i arbeid.

Familiesituasjon og sosiale normer

Valg av pensjoneringsalder kan også forklares av familiesituasjon. Det kan tenkes at folk vil være mer tilbøyelige til å gå av med pensjon dersom ektefellen allerede har gått av. Motsatt kan man også tenke seg at den eldste ektefellen vil utsette pensjoneringsalder og vente til den yngste av ektefellene går av. I flertallet av ekteskap og samboerforhold er mannen eldre enn kvinnen, og Hernæs m.fl. (2005) finner at empiri over pensjoneringsmønsteret for AFP for ektefeller/samboere best kan forklares med en spillteoretisk modell der mannen først velger pensjoneringsalder, og der kvinnen deretter foretar sitt valg av pensjoneringsalder gitt mannens valg. Dette kan tyde på at enkelte kvinner velger å ta ut AFP tidligere enn de ville ha gjort dersom de ikke hadde tatt hensyn til ektefellen. Statistikk viser da også at enslige kvinner i gjennomsnitt tar ut pensjon noe senere enn gifte, men at man ikke finner den samme effekten blant menn. Tall fra NAV viser for eksempel at den gjennomsnittlige alderen ved uttak av AFP eller alderspensjon blant arbeidsføre kvinner med rett til AFP fra 1941-årskullet var 64,4 år for gifte og 65,3 år for enslige. Tilsvarende tall for arbeidsføre menn var 64,3 år for gifte og 64,4 år for enslige – her var det altså tilnærmet ingen forskjell.

Også sosiale normer, det vil si hva som regnes som vanlig og sosialt akseptert, kan trolig påvirke pensjoneringsadferden. Ved nye reformer må man dermed forvente at det vil ta noe tid før vi ser de fulle effektene av reformen. Dette har blant annet blitt observert da AFP-ordningen ble innført. Tilsvarende må vi forvente at arbeidsinsentivene i pensjonsreformen vil gi en gradvis sysselsettingseffekt.

Erfaringer fra Sverige

Sverige innførte en pensjonsreform som trådte i kraft fullt ut i 2003, og denne reformen hadde noen likhetstrekk med

den norske pensjonsreformen. En av hovedmålsetningene var at det skulle bli større samsvar mellom arbeidsinntekt gjennom yrkeskarrieren og størrelsen på pensjonen, slik at det i større grad enn tidligere skulle lønne seg å fortsette i arbeid. Tidligere tjente man opp full pensjon etter 30 opptjeningsår, men etter nye regler teller alle yrkesaktive år med ved beregning av pensjonen. Det ble også innført fleksibelt uttak av alderspensjon med nøytrale uttaksregler, her med en nedre aldersgrense for uttak på 61 år. Den tidligere pensjonsalderen i Sverige var 65 år. Men det var også før reformen anledning til å ta ut pensjonen tidligere eller senere enn dette etter visse regler. Den svenske pensjonsreformen er derfor ikke helt sammenlignbar med den norske reformen.

Erfaringer fra Sverige for 2007 viser at rundt to av tre pensjonister går av ved 65 år (Försäkringskassan 2007). Siden 2003 har det riktignok vært en økning både i andelen som tar ut pensjon før og etter fylte 65 år. At så mange fortsatt tar ut pensjon ved 65 år, kan imidlertid til en viss grad forklares av at det bare er inntektpensjonen som kan tas ut fleksibelt i Sverige, mens garantipensjonen, som gis til personer med lav opptjening, uansett må tas ut fra 65 år. Forventet pensjoneringsalder i Sverige har økt svakt fra 2003 til 2007 (NOSOSKO 2008), men dette har skjedd samtidig med en oppgangskonjunktur. Man kan altså ennå ikke se noen veldig klar effekt på pensjoneringsadferden i Sverige som følge av reformen.

HVA VIL SKJE I DE FØRSTE ÅRENE ETTER 2011?

Fire ulike scenarier

Det er svært vanskelig å forutsi hvordan pensjonsreformen vil påvirke pensjoneringsadferden, da det finnes få historiske erfaringer fra tilsvarende ordninger i Norge, eller fra sammenlignbare ordninger i andre land, som kan gi indikasjoner på dette. Reformen fører åpenbart til at gevinsten ved å fortsette i arbeid forbedres kraftig, men det er også forhold ved reformen og ved øvrige pensjonsordninger som kan bidra til å motvirke eller begrense effektene på sysselsetting og pensjoneringsadferd. Vi har derfor utarbeidet fire ulike scenarier for effekten av pensjonsreformen og sammenlignet disse med et referansealternativ uten pensjonsreform, der vi legger til grunn at gjeldende regelverk videreføres uten endringer, og der alle går av med alderspensjon ved fylte 67 år. De fire scenariene har følgende forutsetninger for utviklingen i sysselsetting og pensjoneringsadferd:

1. Scenario der pensjonsreformen ikke påvirker sysselsettingen, og der folk går av med pensjon når de *slutter i arbeid* (mer presist er dette definert som når årsinntekten faller under 1,5 G – ca. 105 000 kroner).

2. Scenario der alle arbeidsføre utsetter pensjoneringsen og fortsetter i arbeid så lenge som nødvendig for å kompensere fullt ut for levealdersjusteringen.⁵
3. Scenario der alle arbeidsføre som ikke allerede har gått av med AFP, går av så tidlig som mulig (ved fylte 62 år eller første gang vilkåret for uttak er oppfylt).⁶

⁵ Alle arbeidsføre antas å utsette pensjoneringsen, men vi antar at det kun er de som var i arbeid i Norge ved fylte 62 år som samtidig fortsetter i arbeid i den perioden pensjoneringsen blir utsatt. De som er arbeidsføre, men som ikke var i arbeid i Norge ved fylte 62 år, omfatter bl.a. hjemmeværende, personer bosatt i utlandet etc. Tilsvarende forutsetninger er også anvendt i scenario 4.

⁶ For 1948-årskullet legger vi til grunn uttak ved fylte 63 år eller første gang vilkåret for uttak er oppfylt etter dette. Personer fra dette årskullet kan riktignok ta ut AFP ved 62 års alder, men vil da ha overgang til alderspensjon først ved fylte 67 år.

4. Scenario der alle arbeidsføre fortsetter i arbeid og går av med alderspensjon ved fylte 70 år.

Scenario 3 og 4 er urealistiske ekstremalternativer som vi har tatt med for å illustrere et slags mulighetsintervall for hvilke effekter reformen kan gi. Øvre aldersgrense for uttak av alderspensjon vil riktignok være 75 år fra 2011, men en situasjon der alle arbeidsføre går av ved 70 år er såpass langt unna dagens situasjon, at vi anser dette som et mer realistisk ekstremalternativ. Utredninger av hvordan uførepensjonsordningen skal tilpasses pensjonsreformen pågår fremdeles, og for enkelhets skyld har vi lagt til grunn at uførepensjonsordningen beholdes som i dag, og at uføre som i dag har overgang til alderspensjon ved fylte 67 år. Vi

Modell TRIM

TRIM er en dynamisk mikrosimuleringsmodell som inneholder data om hele befolkningen fra årskullene 1900–1980 (men i denne artikkelen har vi basert beregningene på et 10 prosent utvalg). For hver enkelt person er det registrert bl.a. pensjonsgivende inntekt for perioden 1967–2007, alder ved barnefødsler, sivilstand og alder ved evt. uttak av uførepensjon eller AFP.

For perioden 2008–2060 fremskrives inntekt, barnefødsler og avgang til uførepensjon for hver enkelt ved såkalt *matching*. Dette er gjort ved at manglende data for personer fra yngre årskull simuleres ved å koble mot sammenlignbare personer fra eldre årskull. Med sammenlignbare personer menes personer som hadde om lag samme inntekt, samme familiesituasjon og samme uførestatus ved en gitt alder. På denne måten får vi fremskrivninger av sysselsettingen der de trender vi sett de siste tiårene videreføres. Blant annet vil det gjennom *matching* indirekte tas hensyn til effekten av at kvinnelig yrkesdeltaking har økt gjennom flere tiår og fortsatt vil øke fremover etter hvert som eldre årskull med lavere yrkesdeltaking pensjonerer seg og erstattes av yngre årskull. Ettersom *matching* er basert på historiske data for en periode der pensjonssystemet i stor grad har vært det samme som i dag, kan vi si at disse fremskrivningene av sysselsettingen vil gi prognoser gitt at dagens regelverk opprettholdes. Det er disse prognosene for sysselsetting vi har brukt i referansealternativet og scenario 1¹ i denne artikkelen. I de øvrige scenariene er denne sysselsettingsprognosen justert i henhold til forutsetninger om hvordan pensjonsreformen vil påvirke sysselsettingen.

Pensjoneringsmønsteret i hvert av scenariene, hvor stor andel som antas å ta ut pensjon ved den enkelte uttaksalder, blir også fremskrevet i modellen. Modellen fremskriver imidlertid bare uttak av full pensjon, selv om det i realiteten vil bli mulig å ta ut gradert pensjon. Men på aggregert nivå vil for eksempel to personer som tar ut 50 prosent pensjon og som

kombinerer dette med 50 prosent arbeid, kunne fremstilles som én person som tar ut 100 prosent pensjon og slutter i arbeid og én person som ikke tar ut pensjon og fortsetter i arbeid. Modellering av gradert uttak av pensjon er derfor ikke nødvendig for å kunne gi realistiske aggregerte prognoser over antall pensjonister og utgifter til alderspensjon. I våre prognoser for antall alderspensjonister må man da være klar over at antallet egentlig representerer antall *hele* alderspensjonister. Men dersom man regner en person som tar ut 50 prosent pensjon som en *halv alderspensjonist*, og tilsvarende for øvrige uttaksgrader, vil vår prognose for antall pensjonister gi et godt bilde også i den reelle situasjonen der det åpnes for gradert uttak. Erfaringer fra Sverige viser at rundt to av tre nye pensjonister velger å ta ut full pensjon ved første gangs uttak (Försäkringskassan 2007).

Modellen inneholder også detaljert regelverk for alderspensjon og AFP, både for dagens regler og forslag til nytt regelverk. Vi har lagt til grunn at ny AFP gjelder fra 1948-årskullet, for personer som tar ut AFP i 2011 eller senere. Da utformingen av AFP for offentlig sektor ennå ikke er avtalt, har vi for enkelhets skyld forutsatt at den fremforhandlede løsningen for AFP i privat sektor også vil gjelde for offentlig ansatte. Ved beregning av aggregerte størrelser som antall pensjonister og utgifter til alderspensjon benyttes mellomalternativet i SSBs befolkningsfremskrivninger samt egne anslag for utviklingen i antall utenlandsboende alderspensjonister. Denne artikkelen fokuserer på usikkerhet knyttet til fremtidig sysselsetting og pensjoneringsadferd. Usikkerhet knyttet til befolkningsutviklingen fremover vil komme i tillegg til dette, men omhandles ikke i denne artikkelen.

TRIM er en partiell modell for simulering av sysselsetting og pensjoneringsen, og for beregning av pensjon. Sysselsettingen inngår eksogent i disse simuleringene. Selv om vi tar hensyn til antatte effekter av pensjonsreformen ved å justere sysselsettingsforutsetningene, tas det ikke hensyn til generelle likevekts-effekter som at pensjonsreformen for eksempel kan påvirke fremtidig utvikling i pris- og lønnsvekst. For en tilnærming der mikrosimuleringsaspektet kombineres med en generell likevekstilnærming, se for eksempel Holmøy og Stensnes (2008).

¹ Sysselsettingen i scenario 1 er riktignok marginalt justert i forhold til referansealternativet, ved at personer som ikke oppfyller vilkår for uttak av alderspensjon når de i følge prognosen slutter i arbeid, likevel forblir i arbeid inntil vilkåret for uttak er oppfylt. Men denne justeringen fører bare til marginale endringer i det aggregerte sysselsettingsnivået.

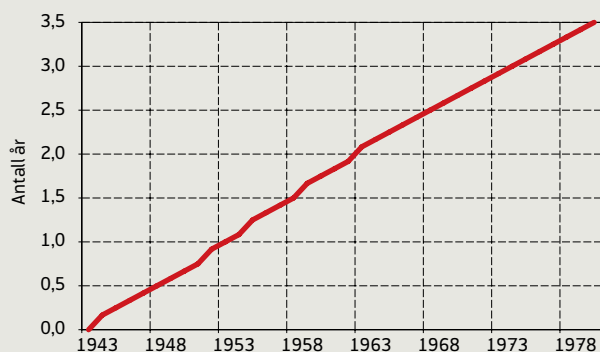
har også lagt til grunn at pensjonsreformen ikke påvirker hvor stor andel av befolkningen som går av med uførepensjon.

Effekten av de enkelte scenariene er simulert i NAVs mikrosimuleringsmodell for alderspensjon, TRIM (se faktaboks). Se også egen faktaboks om hvilke forutsetninger som er lagt til grunn for hvor lenge den enkelte utsetter pensjoneringen i scenario 2.

Hvor lenge må den enkelte fortsette i jobb for å kompensere for levealdersjusteringen?

Dersom forventet levealder fortsetter å øke, må nye årskull utsette pensjoneringen stadig lenger for å kompensere fullt ut for levealdersjusteringen. Hvor lenge den enkelte må utsette pensjoneringen, vil også avhenge av bl.a. inntekt og antall opptjeningsår. I figur 2 har vi sett på en person med jevn inntekt på 6 G (ca. 420 000 kroner) i 40 år. Deretter har vi beregnet hvor lenge vedkommende må utsette pensjoneringen og fortsette i jobb for å få like høy alderspensjon fra folketrygden som vedkommende ville ha fått ved 67 år dersom levealderen ikke hadde endret seg etter 2010. Ved beregning av hvor lenge den enkelte må utsette pensjoneringen, har vi lagt til grunn at levelalderen utvikler seg som i middelalternativet i SSBs befolkningsfremskrivninger. Det er resultatene fra denne figuren som er benyttet i scenario 2. Vi ser av figuren at pensjoneringen må utsettes rundt ett år for 1953-årskullet, rundt 2 år for 1963-årskullet, og at 1980-årskullet må utsette pensjoneringen rundt 3½ år.

Figur 2:
Forutsetninger for hvor mange år den enkelte utsetter pensjoneringen og fortsetter i arbeid for å kompensere for levealdersjusteringen. Årskullene 1943–1980.



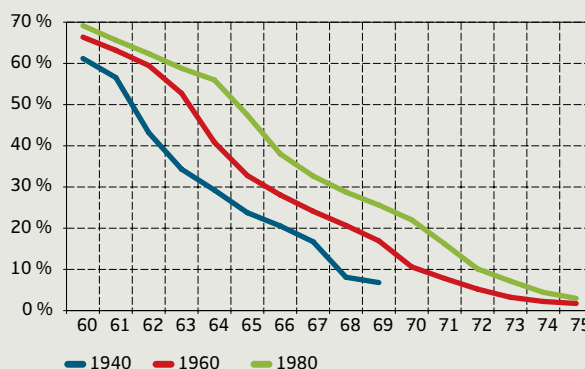
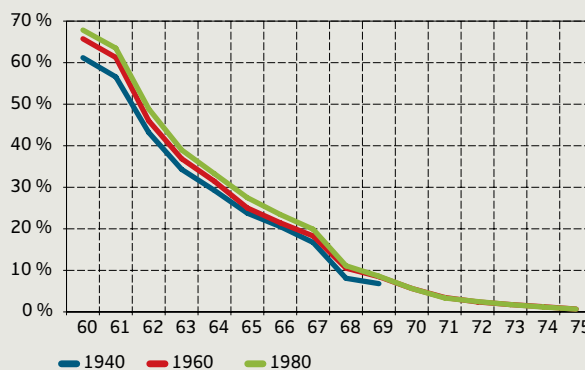
KILDE: NAV

Økt sysselsetting og høyere pensjoneringsalder

I figur 3a og 3b har vi vist hvordan forutsetningene om sysselsetting påvirker andelen som har pensjongivende inntekt over 1,5 G (ca. 105 000 kroner) ved alderen 60–75 år⁷ for årskullene 1940, 1960 og 1980. Figurene viser hhv. alternativet uten pensjonsreform (figur 3a) og scenario 2 (figur 3b), der det antas at folk kompenserer for levealdersjusteringen. Uten pensjonsreformen ser vi at det legges til grunn at sysselsettingen bare vil øke svakt fra 1940-til 1980-årskullet. Økningen skyldes i all hovedsak økt kvinnelig yrkesdeltaking. Andelen sysselsatte ved 66 år, altså rett før ordinær pensjonsalder, vil øke svakt fra 21 til

⁷ Øvre aldersgrense for opptjening av pensjongivende inntekt er foreslått hevet fra 69 år til 75 år f.o.m. 1943-årskullet.

Figur 3a og 3b:
Andel av befolkningen med pensjongivende inntekt over 1,5 G ved alder 60–75 år. Årskullene 1940, 1960 og 1980. Uten pensjonsreform i figur 3a, scenario 2 i figur 3b.



KILDE: NAV

23 prosent. I scenario 2 legges det derimot til grunn en betydelig høyere økning i sysselsettingen. Andelen sysselsatte ved 66 år antas her å nær fordobles fra 1940- til 1980-årskullet, fra rundt 21 prosent til 38 prosent. Dersom dette scenariet blir realiteten, kan det anslås at vi vil få en økning i antall sysselsatte årsverk i forhold til om reformen ikke hadde blitt innført, på om lag 35 000 i år 2020 – en økning på om lag 1½ prosent. Antall sysselsatte årsverk i år 2050 vil videre kunne øke med om lag 105 000 – en økning på knappe 4 prosent.

Figur 4 viser anslag for forventet pensjoneringsalder for arbeidssføre fra årskullene 1940–1980. Dette er et uttrykk for hvilken alder årskullet i gjennomsnitt antas å gå av med alderspensjon eller AFP. Personer som går av med uførepensjon har overgang til alderspensjon ved fylte 67 år, og disse er ikke medregnet i tallene. Uten pensjonsreformen ser vi at pensjoneringsalderen forventes å ligge ganske stabilt på rundt 65 – 65½ år gjennom hele perioden.

Dersom pensjonsreformen ikke gir noen sysselsettningseffekt, så ser vi at forventet pensjoneringsalder likevel antas å øke med rundt ½ år. Innføringen av fleksibel alderspensjon vil naturligvis føre til mye større spredning i valget av pensjoneringsalder for alderspensjon eller AFP sammenlignet med i dag. Vi har antatt at folk i hovedsak vil ønske å gå av med pensjon når de slutter i arbeid. Økningen i forventet pensjoneringsalder i scenario 1 skyldes at det er en god del som antas å fortsette i arbeid etter fylte 67 år, og at det sammenlignet med dagens uttaksmønstre for alderspensjon og AFP, antas å bli noen flere som vil velge å utsette pensjoneringsalderen enn det er som vil velge å fremskynde den.

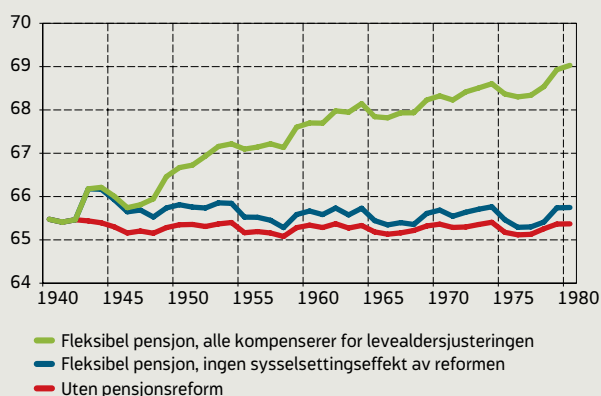
Dersom alle arbeidssføre velger å kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette pensjoneringsalderen og fortsette i arbeid, så ser vi at forventet pensjoneringsalder vil øke jevnt, og at den vil nå 69 år for 1980-årskullet. Dette scenariet ligger dermed tett opp til forutsetningene som Holmøy og Stensnes (2008) har lagt til grunn i sine simuleringer av effekten av pensjonsreformen. De har lagt til grunn at pensjonsreformen vil føre til en umiddelbar økning i forventet pensjoneringsalder på 0,6 år, og at forventet pensjoneringsalder i år 2050 vil være rundt 2,5 år høyere enn uten pensjonsreformen.

Dersom det i realiteten blir mange som vil velge å ta ut pensjon mens de er i arbeid, for eksempel ved å kombinere uttak av gradert pensjon med deltidsarbeid, eller til og med ved å ta ut gradert pensjon mens de ennå er i fulltids arbeid, så vil forventet pensjoneringsalder kunne bli lavere enn hva vi har antatt i scenario 1 og 2. Men det er usikkert hvordan muligheten for å ta ut gradert pensjon vil påvirke forventet pensjoneringsalder. Vi illustrerer dette med et eksempel: Anta at det kun hadde vært mulig å ta ut full pensjon, og at en person da ville valgt å slutte i arbeid og gå av med full pensjon ved fylte 67 år. Anta videre at samme person, ved mulighet for uttak av gradert pensjon, i stedet ville valgt å ta ut 50 prosent pensjon i kombinasjon med 50 prosent arbeid ved alder 65 år, og deretter slutte helt i arbeid og gå over på full pensjon ved fylte 69 år. I dette eksempelet vil muligheten for uttak av gradert pensjon føre til at uttaksgraden ved alder 65–67 år øker med 50 prosentpoeng og at uttaksgraden ved alder 67–69 år reduseres med 50 prosentpoeng, og nettoeffekten blir tilnærmet null.

Av dette eksempelet ser vi at muligheten for uttak av gradert pensjon, både kan føre til reduksjon og økning i sysselsettingen, og det ikke er åpenbart hvilken effekt som vil dominere. I beregningene i denne artikkelen har vi valgt å anta at muligheten for uttak av gradert pensjon i seg selv ikke vil påvirke verken pensjoneringsadferd eller sysselsetting på aggregert nivå. Vi antar altså at effekten for de enkeltpersonene som vil påvirkes av dette omtrent vil oppveie hverandre, og at nettoeffekten vil bli omtrent null.

Figur 4:

Forventet pensjoneringsalder ved uttak av alderspensjon eller AFP blant arbeidssføre fra årskullene 1940–1980.

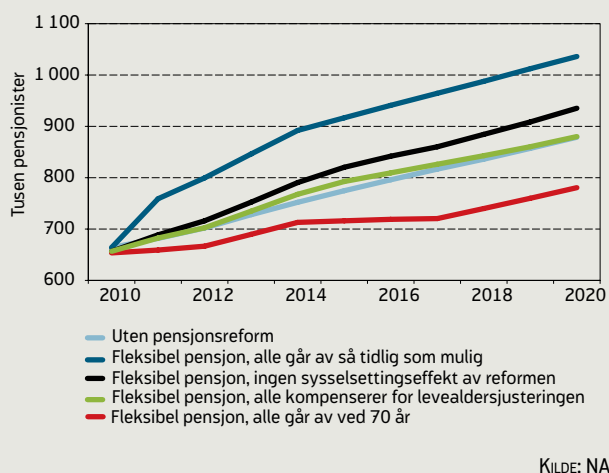


KILDE: NAV

Rammes vi av en «bølge» i 2011?

Figur 5 viser anslag for antall mottakere av alderspensjon fra folketrygden i de ulike scenariene. Uten pensjonsreformen kan det anslås at antall alderspensjonister vil øke med over 30 prosent fra utgangen av 2010 til 2020, fra 665 000 til 880 000. Dersom pensjonsreformen ikke gir noen sysselsettningseffekt, ser vi at det anslås at antall pensjonister vil øke enda kraftigere de første ti årene, til rundt 935 000 ved utgangen av 2020. Også i scenariet der folk kompenserer fullt ut for levealdersjusteringen, vil antall

Figur 5:
Anslag for antall mottakere av alderspensjon fra folketrygden 2010–2020 i ulike scenarier. Tall ved utgangen av året.



pensjonister bli høyere enn uten pensjonsreform i de første ti årene. Årsaken til økningen er at AFP endres fra en ytelse som utbetales i forkant av uttaket av alderspensjon, til en ytelse som utbetales som et tillegg til alderspensjonen. Uten pensjonsreformen vil personer som tar ut AFP ved alder 62–66 år, først ha overgang til alderspensjon ved fylte 67 år. Med ny AFP tilpasset pensjonsreformen vil derimot personer som tar ut AFP ved alder 62–66 år, også ta ut alderspensjon fra samme alder. Men selv om antall alderspensjonister mest sannsynlig vil øke som følge av reformen på kort sikt, vil det samlede antall personer som mottar enten alderspensjon eller AFP likevel kunne gå ned. Dette ser vi av figur 4, som viser at forventet pensjonsalder ved uttak av AFP eller alderspensjon mest sannsynlig vil øke noe.

For å få betydelig færre alderspensjonister de første ti årene etter innføringen av pensjonsreformen, må pensjoneringsalderen øke kraftig umiddelbart etter at reformen innføres, slik vi ser for scenariet der alle tar ut pensjon ved fylte 70 år. At dette skal skje allerede på kort sikt, anser vi som svært urealistisk.

Årskullene 1945–1949 vil i 2011 være i alderen 62–66 år. Når reformen innføres, vil alle personer fra disse årskullene som ikke allerede har tatt ut uførepensjon eller AFP, få rett til uttak av fleksibel alderspensjon gitt at de oppfyller vilkårene for uttak. NAV omtaler disse årskullene som «bølgen», ettersom dette dreier seg om fem hele årskull som kan gå av med alderspensjon omtrent samtidig. Dersom alle som har mulighet til det tar ut fleksibel pensjon så tidlig som mulig, vil antall alderspensjonister allerede i 2011 kunne bli nærmere 75 000 høyere enn uten

reformen.⁸ Uten pensjonsreformen ville antall nye alderspensjonister i 2011 blitt i underkant av 50 000 personer, men dette antallet kan altså øke kraftig dersom mange benytter seg av muligheten til uttak av fleksibel alderspensjon.

Som nevnt tidligere har vi sett bort fra effekten av at det åpnes for uttak av gradert pensjon fra 2011. Dersom alle som tar ut gradert pensjon også skulle medregnes som «høye» alderspensjonister, ville antall alderspensjonister kunne bli betydelig høyere enn anslått her for scenario 1 og 2, avhengig av hvor populært det vil bli å ta ut alderspensjonen gradert.⁹ I scenariet der folk kompenseres for levealdersjusteringen, har vi sett på et regneeksempel som illustrerer den mulige effekten av gradert pensjon. Vi har her lagt til grunn at halvparten av de arbeidsføre benytter seg av muligheten for uttak av gradert pensjon, og at disse går av med pensjon ett år tidligere enn de ellers ville ha gjort (for eksempel ved å ta ut 50 prosent pensjon over en toårsperiode før overgang til full pensjon). Dersom alle pensjonister regnes som en «hel» pensjonist uansett uttaksgrad, vil dette gi knappe 15 000 flere pensjonister i 2011 i forhold til tallene i figur 5, og mellom 15 000 og 20 000 flere pensjonister i de øvrige årene frem mot år 2020.

Bare små innsparinger de første ti årene

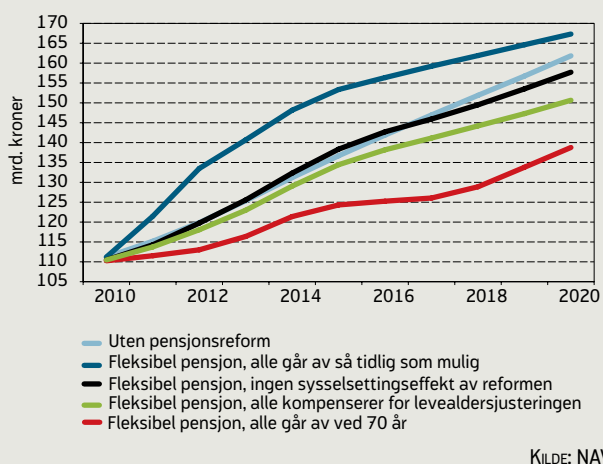
Figur 6 viser hvordan utgiftene til folketrygdens alderspensjon antas å utvikle seg i de enkelte scenariene. Ettersom eldrebølgen vil slå inn for fullt de neste ti årene, vil de årlige utgiftene uten pensjonsreform stige fra rundt 111 mrd. kroner i 2010 til 162 mrd. kroner i 2020, en økning på over 45 prosent. Til sammenligning utgjorde utgiftene til alderspensjon i 2007 knappe 97 mrd. kroner, og dette utgjorde i underkant av 14 prosent av Statsbudsjettet.

Dersom pensjonsreformen ikke gir noen vesentlig sysselsettingseffekt i denne perioden, kan vi bare regne med beskjedne innsparinger. Frem mot rundt 2016 må vi regne

⁸ Merk at dette er under forutsetning av at personer med rett til AFP fra årskullene 1944–1947 får ytelsen beregnet etter dagens regler. Ved uttak av AFP vil disse dermed ha overgang til alderspensjon ved 67 år. Som tidligere nevnt i faktaboks om hovedtrekk ved pensjonsreformen, vurderes det om også disse årskullene skal kunne få ta ut ny AFP i kombinasjon med fleksibel alderspensjon ved uttak i 2011 eller senere. I så fall vil antall potensielle alderspensjonister i 2011 og de nærmeste årene kunne bli betydelig høyere. I et ekstremalternativ der alle arbeidsføre fra årskullene 1945–1949 tar ut fleksibel alderspensjon i 2011, anslår vi at «bølgen» i 2011 maksimalt kan utgjøre opptil 140 000 personer.

⁹ Anslaget på antall alderspensjonister i scenariet der alle går av så tidlig som mulig, vil bare påvirkes marginalt av dette. Dette vil skyldes at enkelte personer som ikke oppfyller vilkårene for uttak av full alderspensjon ved 62 år, vil kunne gå av med gradert pensjon på et tidligere tidspunkt enn de kan gå av med full pensjon. Men dette scenariet kan uansett ses på som en omtrentlig øvre grense for utviklingen i antall alderspensjonister. «Bølgen» i 2011 kan dermed uansett ikke bli på mer enn rundt 75 000 personer. I scenariet der alle går av ved 70 år, vil anslaget for antall alderspensjonister selvsagt heller ikke påvirkes av om disse tar ut gradert pensjon eller full pensjon dersom en pensjonist regnes som en «hel» pensjonist uansett.

Figur 6:
Anslag for utgifter til folketrygdens alderspensjon 2010–2020 i ulike scenarier. Utgifter i mrd. kroner, beregnet i faste 2008-lønninger.



KILDE: NAV

med at utgiftene til alderspensjon holder seg på om lag samme nivå som uten pensjonsreform, eller at utgiftene til og med øker svakt. Dette har sammenheng med at relativt mange antas å ta ut pensjon før 67 år, og at dette på kort sikt oppveier effekten av det innføres levealdersjustering og at pensjonene reguleres svakere enn tidligere. På grunn av nøytrale uttaksregler får de som tar ut pensjon før 67 år lavere årlig pensjon, men på kort sikt gir dette likevel mer utgifter siden antall pensjonister øker. Men i år 2020 anslår vi at dette scenariet vil gi en innsparing på rundt 4 mrd. kroner, eller rundt 2,5 prosent.

Dersom folk kompenseres for levealdersjusteringen ved å utsette pensjoner, vil vi derimot få innsparinger gjennom hele tiårsperioden, men særlig i perioden 2016–2020. Også i 2010, før reformen innføres, vil utgiftene kunne reduseres med rundt 0,7 mrd. kroner. Dette skyldes at en del personer fra 1943-årskullet, som fyller 67 år i 2010, vil velge å utsette pensjoner (drøye 10 prosent av dette årskullet vil velge å utsette pensjoner til etter 67 år i dette scenariet). I 2020 vil de årlige innsparingene her komme opp i over 11 mrd. kroner, eller nesten 7 prosent.

Utgiftsutviklingen for de to ekstremalternativene, viser at usikkerheten er svært stor allerede i 2011 og 2012. Differansen i utgiftene mellom disse to alternativene er på over 20 mrd. kroner i 2012, og selv om ingen av disse to scenariene er spesielt sannsynlige, så vil selv små bevegelser i retning av en av disse alternativene kunne slå ut kraftig på utgiftene til alderspensjon i de første årene etter at pensjonsreformen innføres. På grunn av innføringen av nøytrale uttaksregler, vil forskjellen mellom de ulike

scenariene bli mindre på lang sikt. I år 2050 vil de ulike scenariene gi en årlig innsparing i forhold til om pensjonsreformen ikke hadde blitt innført, på mellom 17 og 24 prosent.

Kraftig økning i finansieringsbyrden

Utgiftene til folketrygdens alderspensjon skal fortsatt finansieres løpende over statsbudsjettet, og det er dermed i hovedsak de yrkesaktive som skal finansiere alderspensjonsutgiftene. Dersom pensjonsreformen gir en positiv sysselsettingseffekt vil finansieringsgrunnlaget styrkes, og dette fremgår ikke dersom man kun studerer utgiftene til alderspensjon. Stensnes m.fl. (2007) definerer *bidragsraten* som den skattesatsen for yrkesaktive som vil være nødvendig for å finansiere alderspensjonsutgiftene gjennom skatt på pensjongivende inntekt (se faktaboks). De forutsetter her at gjennomsnittlig skattesats for alderspensjonister i gjennomsnitt er rundt halvparten av hva den er for yrkesaktive, og at det vil være slik også fremover.

Figur 7 viser anslag for utviklingen i bidragsraten i perioden 2008–2020. Uten pensjonsreformen kan bidragsraten anslås å øke fra drøye 11 prosent i 2008 til 15 prosent i 2020. Dersom folketrygdens utgifter til alderspensjon utelukkende skal finansieres løpende gjennom skatt på pen-

Bidragsrate - nødvendig skattesats for å finansiere alderspensjonsutgiftene

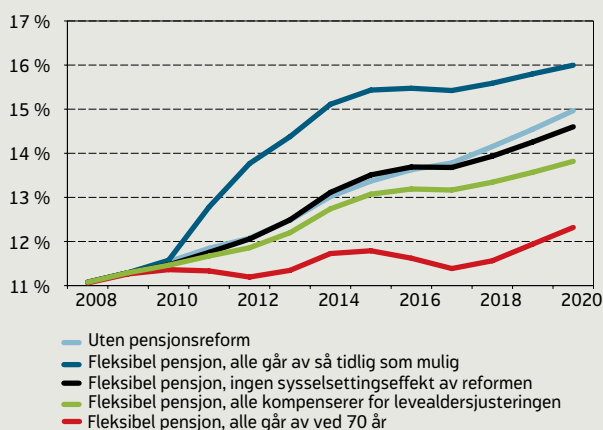
Bidragsraten i år t , BR_t , beregnes slik:

$$BR_t = \frac{PU_t}{I_t + 0,5 \cdot PU_t}$$

Telleren, PU_t , uttrykker her folketrygdens brutto utgifter til alderspensjon i år t , altså det som skal finansieres gjennom bidragsraten. Nevneren uttrykker finansieringsgrunnlaget, altså hva det skal betales skatt av. Dette består av I_t , samlet brutto pensjongivende inntekt i år t , og halvparten av folketrygdens utgifter til alderspensjon, ettersom det antas at pensjonister betaler halv skatt. Det tas altså her hensyn til at pensjonistene selv er med og finansierer deler av sin pensjon løpende.

Merk at det ved denne måten å beregne bidragsraten på, forutsettes at når bidragsraten øker, så vil også skattesatsen for pensjonister øke (med halvparten så mye som økningen i bidragsraten). Det legges altså til grunn at forholdet mellom gjennomsnittlig skattesats for yrkesaktive og pensjonister holdes konstant. Dersom man for eksempel ønsker å finansiere de økende alderspensjonsutgiftene gjennom høyere skatt for de yrkesaktive uten samtidig å øke skatten for pensjonister, så må skattesatsen dermed økes enda kraftigere enn hva som er anslått her.

Figur 7:
Utvikling i bidragsraten 2008–2020 i ulike scenarier.



KILDE: NAV

sjongivende inntekt, ville dette isolert sett innebære at skattesatsen måtte øke med 4 prosentpoeng i denne perioden (og med det halve for pensjonister).¹⁰ Dette anslaget på nødvendig skatteøkning er ment som en illustrasjon. De økte utgiftene til alderspensjon kan selvsagt finansieres også på andre måter enn ved økt skatt på inntekt, for eksempel ved økte avgifter, ved at andre offentlig utgifter reduseres eller gjennom avkastningen av Statens pensjonsfond – Utland (oljefondet). Men økte avgifter må også i hovedsak betales av den enkeltes lønns- og pensjonsinntekt, og vil dermed også belaste de yrkesaktive på tilsvarende vis. Og hvor stort rom det vil være for å bruke mer av avkastningen fra Statens pensjonsfond innenfor *handlingsregelen*, vil avhenge av utviklingen til dette fondet fremover, og i hvor stor grad man allerede bruker denne avkastningen til andre formål.

Pensjonsreformen kan bidra til å dempe veksten i bidragsraten, men ikke til å forhindre den. Dersom pensjonsreformen ikke gir noen sysselsettingseffekt, så vil effekten på bidragsraten bli minimal de første ti årene av pensjonsreformen – med en reduksjon på knappe et halvt prosentpoeng i 2020. Men dersom folk velger å fortsette i arbeid ved å kompensere for levealderjusteringen, så kan bidragsraten i 2020 reduseres fra 15 prosent til litt under 14 prosent.

På lang sikt, i år 2050, kan bidragsraten uten pensjons-

reformen anslås til rundt 22½ prosent. I de ulike scenariene for pensjonsreformen, inklusiv i de to ekstremalternativene, kan denne anslås til å ligge mellom 17½ og 18½ prosent i 2050. Nøytrale uttaksregler og levealderjustering bidrar altså til at forskjellen mellom de ulike scenariene blir liten på lang sikt, og gjennom pensjonsreformen kan veksten i bidragsraten dempes betydelig. Men bidragsraten vil likevel vokse med mellom 55 og 65 prosent fra 2008 til 2050.

REFERANSER

- AFP-utvalget (2008): «Grunnlag for utforming av framtidens AFP-ordning for privat sektor», Rapport fra AFP-utvalget, 6. februar 2008
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): «Utredning om arbeidsmiljøloven § 15-7 fjerde ledd («70-årsregelen»)», Utredning fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Försäkringskassan (2007): «Ålderspension. In- och utflöden i pensions-systemet.» Statistikknotat 2007:3 fra Försäkringskassan, Sverige.
- Grambo, Anne-Cathrine og Sigrid Myklebø (2007): «Hvordan vil pensjonsreformen påvirke pensjoneringsadferden?», Arbeid og velferd nr. 4/2007. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Hernæs, Erik, Knut Røed og Steinar Strøm (2002): «Yrkesdeltakelse, pensjoneringsadferd og økonomiske insentiver», Frischsenteret, Rapport 4/2002
- Hernæs, Erik, Zhiyang Jia og Steinar Strøm (2005): «Retirement in non-cooperative and cooperative families», Memorandum 15/2006, Universitetet i Oslo, Økonomisk Institutt
- Holmøy, Erling og Kyrre Stensnes (2008): «Will the Norwegian pension reform reach its goals? An integrated micro-macro assessment», Diskusjonsnotat nr. 557, Statistisk Sentralbyrå
- Midsundstad, Tove (2004): «Hvor mange har rett til AFP?», FAFO-notat 2004:04
- NOSOSKO (2008): «Ålderspensionssystem i Norden», Rapport 34:2008 fra Nordisk Sosialstatistisk Komité
- Ot. prp. nr. 37 (2008–2009): «Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)», Arbeids- og inkluderingsdepartementet 13. februar 2009
- Stensnes, Kyrre, Nils Martin Stølen og Inger Texmon (2007): «Pensjonsreformen: Virkninger på statsfinanser, effektivitet og fordeling», Statistisk sentralbyrå, Rapport 2007/11

¹⁰ Som tidligere nevnt er TRIM en partiell modell for simulering av sysselsetting og pensjonering. En eventuell skatteøkning vil selvsagt kunne gi indirekte effekter på arbeidstilbud og andre makroøkonomiske størrelser, og slike effekter fanges ikke opp i vår analyse, men krever en generell likevektstilnærming.