

Axel West Pedersen

Pensjonsreformen – status og konsekvenser for insentivene til arbeid

Axel West Pedersen

Pensjonsreformen – status og
konsekvenser for insentivene til arbeid

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2010

© ISF 2010
Rapport 2010:15

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN (pdf): 978-82-7763-353-4

ISSN: 0333-3671

Studien er finansiert av NHO.

Innhold

1. Innledning	5
2. Pensjonsreformens innhold.....	11
Ny alderspensjon	11
Opptrapping av minstepensjon/garantipensjon	14
Nye skatteregler for pensjonister	14
Tilpasning av AFP og tjenstepensjon i privat sektor	15
Tilpasning av AFP og tjenstepensjon i offentlig sektor	17
Tilpasning av reglene for opptjening og uttak av alderspensjon blant uføre	17
Tilpasning av vilkårene for mottak av korttidsstønader etter fylte 62 år	19
3. Virkninger på yrkesdeltakelsen – hva sier tidligere anslag?.....	21
Virkninger av det nye opptjeningssystemet	21
Virkninger av det nye nøytrale uttakssystemet og av levealdersjusteringen	24
4. En kritisk drøfting av anslagene	27
Høyere arbeidstilbud gjennom hele livet?	27
Høyere effektiv pensjoneringsalder?	32
5. Konklusjon.....	35
Referanser	37
Sammendrag/abstract	39

Innledning

Hensikten med denne rapporten er å gi en oversikt over hovedelementene i pensjonsreformen slik de foreligger høsten 2010 og på bakgrunn av dette drøfte hvilke konsekvenser reformen kan forventes å få for arbeidstilbud og yrkesdeltakelse i Norge.

Den første Stoltenberg-regjeringen startet pensjonsreformprosessen da den våren 2001 nedsatte Pensjonskommisjonen som fikk i oppdrag å «avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem». Det ble i mandatet pekt på tre hovedmål med reformarbeidet: Reformen skulle for det første gjøre pensjonssystemet i stand til å møte de finansielle utfordringene knyttet til den kommende eldrebølgen, for det andre imøtegå tendenser til «tiltakende tidligpensjonering» og for det tredje skape et enklere og mer oversiktlig system.

De omfattende endringer i folketrykkløven som Stortinget vedtok i juni 2009 og som formelt trådte i kraft 1. januar 2010 utgjør kjernen i pensjonsreformen. Det samlede reformkomplekset består imidlertid av flere elementer. Noen – for eksempel innføringen av obligatorisk tjenstepensjon – har for lengst blitt vedtatt og satt i verk, mens andre først har kommet på plass i løpet av det siste året – for eksempel tilpasning av AFP-ordningene og tjenstepensjonsordningene i offentlig og privat sektor. Fortsatt er det flere viktige elementer i reformen som venter på å bli avklart, og vi kjenner dermed ikke den endelige utformingen av det reformerte systemet. Ett av de viktigste uavklarte spørsmålene gjelder vilkårene for opptjening og uttak av alderspensjon for uføre.

Norge er ikke det eneste landet som i disse årene reformerer sitt pensjonssystem med henblikk på å kunne stå bedre rustet til å møte den kommende eldrebølgen. I likhet med Norge har de fleste OECD-land i løpet av etterkrigstiden etablert og drevet offentlige pensjonssystemer som sørger for at lønnsstærke skal kunne opprettholde det meste av sin tilvante inntekt i alderdommen, finansiert ved hjelp av skatter og trygdeavgifter betalt av den yrkesaktive befolkningen. Verdensbanken la i 1994 frem en berømt rapport som tegnet et dystert bilde av den økonomiske bærekraften disse tradisjonelle pensjonssystemene når antallet yrkesaktive per pensjonist i løpet av de kommende tiårene blir vesentlig lavere enn i dag. Rapporten fremmet en entydig anbefa-

ling om å la det offentlige, skattefinansierte pensjonssystemet konsentrere seg om minstesikring og fattigdomsbekjempelse, mens ivaretagelsen av lønnsstærkeres behov for inntektstrykighet i alderdom men i stedet skulle ivaretas av fonderte pensjonsordninger i privat regi (World Bank 1994).

Mens flere utviklingsland i Latin-Amerika og tidligere kommunistiske land i Øst-Europa langt på vei har fulgt denne oppskriften, har ingen av OECD-landene gjort det samme. En viktig grunn er det såkalte «dobbelbetalingsproblemet». En hel eller delvis privatisering av et allerede fullt utviklet offentlig pensjonssystem basert på løpende finansiering ville pålegge dagens generasjon av yrkesaktive en dobbelt finansieringsbyrde ved både å måtte spare til sine egne fremtidige pensjoner samtidig som de via skatteseddelen må innfri de pensjonsløftene som for lengst er gitt til dagens eldre.

Omtrent samtidig med utgivelsen av rapporten fra Verdensbanken begynte land som Sverige og Italia å utsette en alternativ reformkurs for land med etablerte («modne») offentlige pensjonssystemer. I stedet for å foreta mer eller mindre drastiske nedskjæringer i det offentlige pensjonssystemet og (dermed) privatisere større deler av den økonomiske forsørgelsen av de eldre, satser man heller på å endre reglene for opptjening og uttak av pensjon slik at det offentlige pensjonssystemet på vesentlige punkter oppfører seg som et privat innskuddsbasert system.

Den svenske pensjonsreformen, som ble endelig vedtatt i 1998, må regnes som selve prototypen for denne reformstrategien. Hovedelementet i det reformerte svenske pensjonssystemet er den såkalte «indkomstpensionen» som ikke er fondert, men i likhet med det gamle svenske ATP-systemet – basert på løpende finansiering. Opptjeningen av pensjonsrettigheter skjer ved at den enkelte hvert år får godskrevet et beløp på en individuell pensjonskonto tilsvarende det beløpet vedkommende denne året betaler inn til pensjonssystemet i form av medlemspremie og arbeidsgiveravgift – til sammen 17,5 prosent av lønnen. I løpet av den yrkesaktive livsfasen bygges det på denne måten opp en bokholdermessig pensjonsformue som først blir omdannet til en løpende årlig ytelse når vedkommende velger å ta ut pensjon. Om danningen til en løpende pensjon tar utgangspunkt i et anslag på den gjenstående forventede levealderen ved uttakstidspunktet – omtrent som hvis man i et privat system for pensjonssparing kjøper en annuitet (livrente) ved pensjoneringstidspunktet. Internasjonalt blir denne nye typen av offentlige pensjonssystemer om talt som Notional Defined Contribution (NDC). Ordet «notional» viser til at det ikke foregår noen reell sparing på de individuelle pensjonskonti, siden innbetalte premier og avgifter akkurat som i det gamle systemet brukes her og nå til å finansiere løpende pensjoner.

Det er denne reformstrategien i allmennhet og den svenske pensjonsreformen i særdeleshet som har inspirert den norske pensjonsreformen. Det er særlig tre trekk ved NDC-modellen som skiller den fra tradisjonelle offentlige

pensjonssystemer og som på ulike måter kan antas å styrke den økonomiske bærekraften i møtet med eldrebølgen.

For det første innebærer modellen at den enkelte pensjonisten selv betaler for sitt valg av avgangstidspunkt. Mens det i tradisjonelle alderspensjonssystemer har vært vanlig - i større eller mindre grad - å subsidiere et tidlig uttak av pensjon, gjør NDC-modellen det naturlig å knesette prinsippet om full aktuarisk nøytralitet. De som velger å gå av tidlig må finne seg i å fordele sin opptjente pensjonsformue over flere år, mens de som velger å fortsette å jobbe vil få økt pensjon - både som følge av den ytterligere opptjening og fordi den opptjente pensjonsformuen nå skal fordeles over færre år. Når subsidieringen av tidligpensjonering fjernes, kan det forventes å føre til høyere avgangsalder og dermed høyere yrkesdeltakelse blant personer i de aktuelle aldersgruppene. Selv om det etter overgangen til et nøytralt uttakssystem ikke lenger vil påvirke størrelsen på pensjonsutgiftene om folk velger å utsette pensjoneringen, vil en eventuell økt avgangsalder ha positive konsekvenser for statsfinansene gjennom økt skatteinngang og for økonomien som helhet som følge av den økte tilgangen på arbeidskraft.

For det andre overlates det til hver pensjonistkohort å bære kostnadene ved eventuelle fremtidige økninger i den forventede levealderen. Dette elementet - den såkalte levealdersjusteringen - innebærer en vesentlig omdefinering av generasjonskontrakten som det offentlige pensjonssystemet hviler på. Mens det i tradisjonelle pensjonssystemer med løpende finansiering er de yrkesaktive og skattebetalerne som i utgangspunktet må ta regningen ved en eventuelt økende levealder, blir disse kostnadene i stedet overført til pensjonistene. Siden økt levealder er en av hoveddrivkreftene bak eldrebølgen vil en vesentlig kilde til vekst i de fremtidige pensjonsutgiftene dermed bli fjernet. Levealdersjustering er altså først og fremst et innstrammingsiltak. Levealdersjusteringen kan imidlertid i tillegg antas - i kombinasjon med de nøytrale uttaksregler - å bidra til høyere avgangsalder fra arbeidslivet. Når pensjonsytelsene nedjusteres i takt med økninger i levealderen, vil folk bli fattigere som pensjonister og det er ikke utenkelig at mange vil velge å kompensere for dette er ved å jobbe lenger. Hvis denne forventningen slår til, vil innføringen av prinsippet om levealdersjustering ha en dobbelt positiv effekt på den økonomiske bærekraften til det offentlige pensjonssystemet: den bremser utgiftsveksten samtidig som den kan forventes å bidra til utsatt pensjonering og høyere arbeidsmarkedsdeltakelse blant de eldre.

Det tredje elementet - og selve hovedbelegget i denne reformstrategien - er forsøket på å skape en sterkere og mer tydelig sammenheng mellom det den enkelte har tjent ved eget arbeid og betalt inn til pensjonssystemet gjennom hele livet og det vedkommende kan forvente å få tilbake i form av pensjon. Selv om det i tradisjonelle offentlige pensjonssystemer gjerne er en positiv sammenheng mellom lønn og pensjon, har det vært vanlig å operere med regler som gjør at denne sammenhengen blir både svak og uklar (Myles 2002). Blant

annet blir pensjonen typisk beregnet på bakgrunn av lønnsnivået de siste årene før pensjonsalder eller på bakgrunn av gjennomsnittslønnen i et visst antall «beste» opptjeningsår, og det kreves gjerne bare et visst antall opptjeningsår for å oppnå fulle pensjonsrettigheter. Dertil kom mer at de fleste offentlige pensjonssystemer opererer med en eller annen form for minstesikring, som sørger for at også individer som har hatt lave inntekter gjennom livet, får en viss pensjon.

Et innskuddsbasert opptjeningsystem skal derimot sørge for en entydig sammenheng mellom det den enkelte har tjent ved lønnsarbeid og dermed betalt inn til pensjonssystemet gjennom livet og det vedkommende får tilbake i form av pensjon. På denne måten håper man å styrke insentivene til arbeid gjennom hele den yrkesaktive livsfasen. Tanken er at pensjonspremiene, som betales inn til et slikt system, ikke vil fremstå som en vanlig skatt, men heller som en slags tvungen sparing. Man antar at dette i sin tur vil stimulere til økt yrkesdeltakelse i alle aldersgrupper slik at det blir flere skuldre til å dele den finansielle belastningen på når eldrebølgen setter inn for fullt, og slik at en forventet langsiktig tendens til knapphet på arbeidskraft kan dempes.

Et rentdyrket innskuddsbasert pensjonssystem vil imidlertid ikke ivareta hensynet til fattigdomsbekjempelse i alderdommen. De landene som har satset på denne reformstrategien har derfor alle sørget for å opprettholde en form for minstesikring – i de fleste tilfeller en minstestøtte som avkortes mot pensjon opptjent i det innskuddsbaserte systemet (Williamson 2004). Det er i tillegg vanlig å operere med regler som gir pensjonsopptjening i situasjoner der individer ikke kan forventes å arbeide, for eksempel fordi de er syke eller arbeidsledige, avtjener verneplikt eller har omsorg for mindreårige barn. Både det generelle systemet for minstesikring og diverse ordninger med arbeidsfri opptjening vil uunngåelig svekke sammenhengen mellom lønn og premieinnbetalinger på den ene siden og pensjonsytelsene på den andre. Det er ingen vei rundt dette grunnleggende dilemma. Jo høyere minstenivå man ønsker å sikre av sosiale hensyn, i jo mindre grad vil det samlede pensjonssystemet kunne realisere idealet om at det alltid og i like stor grad skal lønne seg pensjonsmessig å arbeide (Pedersen 2002). Dette er en variant av den klassiske konflikten mellom hensynene til fordeling og økonomisk effektivitet (Okun 1975), eller sagt mer konkret mellom tiltak for økonomisk omfordeling og sikring av insentiver til arbeid. I den svenske pensjonsreformen har man i første omgang prioritert fordelingshensynene ved å la minstestøtten i det nye systemet være like høy som i det gamle, mens man på lang sikt kan hevdes å prioritere effektivitetshensynene ved å la minstestøtten følge en prisindeks og ikke en indeks for lønnsutviklingen slik som de øvrige elementene i pensjonssystemet (Pedersen 2004).

Vi kan oppsummere at NDC-modellen har tre sentrale trekk som i teorien kan forventes å bidra til høyere arbeidstilbud og yrkesdeltakelse sammenlignet med tradisjonelle offentlige pensjonssystemer: det nøytrale systemet for

uttak av pensjon forventes å føre til høyere avgangsalder og dermed høyere yrkesdeltakelse blant de eldre og denne effekten antas å bli forsterket av levealdersjusteringen. Etableringen av en klarere og sterkere sammenheng mellom premieinnbetalinger og livslønn på den ene siden og pensjonsutbetalinger på den andre forventes på sin side å føre til høyere arbeidstilbud og yrkesdeltakelse gjennom hele den yrkesaktive livsfasen.

Selv om den norske pensjonsreformen åpenbart er sterkt inspirert av den svenske og kan sies å være uttrykk for den samme reformstrategien, er det likevel tvilsomt om forventningene om en vesentlig høyere yrkesdeltakelse og arbeidstilbud faktisk vil bli innfridd. For det første er noen av de effektene som antas å følge av en overgang til NDC-modellen teoretisk usikre. For det andre har selve reformen av folketrygden alderspensjon ikke blitt basert på en like tøff og rendyrket variant av NDC-modellen som det nye svenske pensjonssystemet. For det tredje (og viktigst) vil flere av de elementene i det samlede reformkomplekset som har kommet til i de siste årene svekke de antatte sysselsettingsvirkningene. Som vi skal se, er det spesiell grunn til å sette spørsmålsteget ved forventningene om positive virkninger på arbeidstilbud og yrkesdeltakelse gjennom hele den yrkesaktive livsfasen.

Pensjonsreformens innhold

Pensjonsreformen har over tid blitt vesentlig mer kompleks og sammensatt enn det som var den opprinnelige visjonen da Pensjonskommissjonen ble nedlagt i 2001. Det skyldes blant annet at forskjellige aktører og interesser har satt sitt preg på ulike deler av reformen, og at det underveis i prosessen har dukket opp nye tekniske spørsmål og nye hensyn som politikerne ønsker å prioritere.

Jeg starter beskrivelsen av pensjonsreformens innhold slik den fremstår høsten 2010 med kort å redegjøre for hovedtrekkene ved det nye alderspensjonssystemet i folketrykden som ble vedtatt som mereloven 2009 og som formelt har trådt i kraft fra 1. januar 2010. Deretter går jeg videre til å beskrive andre viktige elementer i det samlede reformkomplekset som har kommet på plass i løpet av de siste årene og de elementene som fortsatt gjenstår. Oppmerksomheten vil hele tiden bli rettet mot aspekter som kan tenkes å ha betydning for de mulige arbeidstilbudsvirkningene av det nye pensjonssystemet.

Ny alderspensjon

Hovedelementet i den nye alderspensjonen blir en inntektspensjon som opp tjenes på årlig lønnsinntekt (og annen pensjongivende inntekt) opp til 7,1 G. Pensjonsopptjeningen starter ved fylte 13 år og kan i prinsippet fortsette frem til og med det fylte 74 år. I tråd med NDC-modellen får opptjente pensjonsrettigheter en «formueslignende» karakter. Hvert opptjeningsår avsettes et beløp tilsvarende 18,1 prosent av den pensjongivende lønn på en individuell bokholdermessig pensjonskonto. Den pensjonsformuen som på denne måten gradvis bygges opp over livet vil underveis bli forrentet i takt med lønnsveksten. Uttaket av pensjon kan som hovedregel tidligst starte fra 62 år, men kan også utsettes helt til og med det fylte 74 år. Ved uttak av pensjon omregnes den opptjente pensjonsformuen til en løpende ytelse basert på et delingstall som tar hensyn til alder ved uttak, dødeligheten i kohorten under opptjenings-tiden og den gjenstående forventede levealderen til kohorten basert på tilgjengelig dødelighetsstatistikk for tidligere kohorter. Uttak av pensjon kan fritt kombineres med arbeid og beslutningen om uttak av pensjon vil dermed i

prinsippet bli frikoblet fra beslutningen om tilbaketrekking fra arbeidsmarkedet.

Diverse trygdeytelser vil – på samme måte som idag – være pensjonsgivende på linje med lønnsinntekt. Når det gjelder mottakere av arbeidsledighetstrygd blir reglene for pensjonsopptjening forbedret i forhold til dagens system – siden pensjonsopptjeningen for denne gruppen skal ta utgangspunkt i dagpengegrunnlaget og ikke som tidligere, de utbetalte dagpengene. Regelen sikrer at perioder med arbeidsledighet ikke får negative konsekvenser for pensjonsopptjeningen (for en årlig lønnsinntekt opp til 6 G) – så lenge ledighetsperioden ikke overstiger dagpengeperioden. Det vil videre bli gitt en viss pensjonsopptjening til personer som avtjener verneplikt, og det vil også i det nye systemet bli en ordning med omsorgspoeng som ligner på dagens ordning. Den nye ordningen med omsorgspoeng innebærer at personer med omsorg for barn under 6 år får en garantert opptjening tilsvarende en lønnsinntekt på 4,5 G.

Minstesikringen i det nye systemet skal ivaretas av en garantipensjon på nivå med dagens minstepensjon. Garantipensjonen er – i likhet med dagens særtillegg - en månedlig ytelse som avkortes mot individets opptjente inntektspensjon. Mens særtillegget avkortes krone-for-krone, blir avkortningen av garantipensjonen ikke full så streng med en avkortningsprosent på 80 prosent. Med andre ord vil individer som blir omfattet av garantipensjonen, sitte igjen med 20 øre for hver krone i opptjent inntektspensjon. Avkortningen av garantipensjonen betyr at den direkte sammenhengen mellom lønn og pensjon som gjelder i selve inntektspensjonssystemet blir vesentlig svakere for de potensielle mottakerne av garantipensjonen.

Ny alderspensjon i folketrygden avviker på to punkter fra den svenske prototypen – og da på en slik måte at det kan antas å svekke virkningene på arbeidstilbudet i den yrkesaktive livsfasen:

Til forskjell fra den svenske « inkomstpensionen » vil ikke finansieringen av den nye alderspensjonen i folketrygden bli basert på en øremærket pensjonspremie som korresponderer med den årlige opptjeningen. Betegnelsene «Notional Defined Contribution» eller «innskuddsbasert» som gjerne brukes om blant andre det svenske systemet blir derfor lite treffende i forhold til ny folketrygd hvor pensjonsinnskuddet nettopp ikke er definert. Jeg skal senere i rapporten diskutere i hvilken grad dette trekket ved den norske reformen kan tenkes å svekke systemets insentivvirkninger.

Det andre punktet, som utvilsomt er enda viktigere, knytter seg til de politiske løfter som er gitt om den fremtidige reguleringen av garantipensjonen. I Sverige har politikerne gitt klare signaler om at garantipensjonen fremover bare vil bli regulert i takt med konsumprisene. Selv en moderat velstandsutvikling over de kommende tiårene vil dermed føre til at minstepensjonen taper terreng i forhold til lønningene og de øvrige elementene i pensjonssystemet (som skal reguleres i takt med lønningene), og med mindre politikerne i frem-

tiden velger å gripe aktivt inn vil de nå samlede ytelsesprofilen i det svenske systemet gradvis konvergere mot et proporsjonalt system, der eventuelle garantipensjonister må belage seg på å leve i en stadig tiltakende relativ fattigdom. I Norge har det i hele pensjonsreformprosessen vært tverrpolitisk enighet om at minstepensjonen som hovedregel skal reguleres i takt med den alminnelige velstandsutviklingen i samfunnet - på samme måte som rettighetene i det opptjeningsbaserte systemet. Garantipensjonen skal ganske visst levealdersjusteres i likhet med det øvrige pensjonssystemet, men det betyr at forholdet mellom inntektpensjon og garantipensjon skal forbli stabilt over tid. Den svekkelsen av sammenhengen mellom lønn og pensjon som garantipensjonen medfører vil dermed i det norske systemet bli et permanent trekk som folk meget vel kan tenkes å være oppmerksom på og eventuelt innrette seg etter.

Det nye opptjeningssystemet skal innføres gradvis avhengig av årskull. Det gjelder for fullt for alle som er født etter 1963 mens personer som er født før 1954 vil få sin pensjon bestemt av opptjeningsreglene i det gamle systemet. For de mellomliggende kohortene vil pensjonen bli bestemt delvis av de nye og de gamle opptjeningsreglene.

De andre hovedelementene i selve reformen av folketrykdens alderspensjon vil tre i kraft fra 1. januar 2011. Det gjelder innføringen av fleksibelt uttak fra 62 år på aktuarisk nøytrale vilkår, levealdersjustering og et rent innsparringstiltak i form av underregulering av løpende pensjon med 0,75 prosentpoeng.

Når det gjelder det fleksible uttak av pensjon har selve prinsippet om aktuarisk nøytralitet blitt konsekvent gjennomført. Politikerne har imidlertid valgt å legge begrensninger på fleksibiliteten slik at man sikrer at ikke noen skal kunne ende opp med lavere pensjon enn den garanterte minsteytelsen fra fylte 67 år. Regelen innebærer at en ikke ubetydelig del av kohortene som nå nærmer seg pensjonsalderen må vente lenger enn fylte 62 år før de kan begynne uttaket av alderspensjon fra folketrygden.¹

Det ligger i sakens natur at den kumulerte effekten av levealdersjusteringen først vil begynne å gjøre seg sterkt gjeldende for yngre kohorter. Stortinget valgte i tillegg å modifisere innfasingen av levealdersjusteringen ved å gi en garanti for at effekten ikke må overstige 0,5 prosent per år for kohortene født mellom 1944 og 1949. En tilsvarende men bare delvis skjerming ble gitt til kohortene født frem til og med 1958. For de etterfølgende kohortene skal imidlertid et eventuelt etterslep etter den faktiske levealdersjustering gradvis tas igjen slik at levealdersjusteringen får full effekt for de kohortene som får sin pensjon bestemt av de nye opptjeningsreglene (kohortene født etter 1962).

1. Etter at hovedtrekkene ved den nye AFP-ordningen i privat sektor kom på plass (se omtalen nedenfor), har det blitt bestemt at ytelser fra denne ordningen skal regnes med, og dette innebærer at flere vil fylle vilkårene for å kunne starte uttaket av pensjon fra 62 år.

Jeg skal nå gå over til å se på supplerende elementer i det samlede reformkomplekset som har kommet på plass i løpet av de siste par årene og som kan antas å få stor betydning for de samlede virkningene av pensjonsreformen. Noen er et resultat av trepartsforhandlinger mellom partene i arbeidslivet og regjeringen, mens andre har blitt fremmet og vedtatt av Stortinget i tilknytning til trygdeoppjøret og den årlige budsjettbehandlingen i Stortinget.

Opptapping av minstepensjon/garantipensjon

I forbindelse med trygdeoppjøret mai 2008 ble det enighet om å øke minstepensjonen for enslige og Stoltenberg-regjeringen har siden fulgt en opptappingsplan for minstepensjonen slik at den fra 2010 for enslige pensjonister utgjør 2 G – eller vel 150 000 kroner i dagens kronerverdi. Opptappingen av minstepensjonen har hatt enstemmig tilslutning i Stortinget. Den har ikke direkte vært knyttet til pensjonsreformdebatten, men opptappingen får automatisk virkning også for det reformerte pensjonssystem som følge av prinsippet om at garantipensjonen i det nye systemet skal være på samme nivå som minstepensjonen i det gamle systemet og for øvrig reguleres i takt med lønnsutviklingen. Som jeg skal vise senere i rapporten har opptappingen vesentlige konsekvenser for insentivstrukturen i det nye pensjonssystemet.

Nye skatteregler for pensjonister

Norge har i motsetning til naboland som Sverige og Danmark opprettholdt gunstige skatteregler for alderspensjonister i form av lavere trygdeavgift, særdrag for alder og uførhet og sist men ikke minst den såkalte skattebegrensningsregelen som sørger for at minstepensjonister uten noe særlig tilleggsinntekt ikke betaler skatt i det hele tatt. Ikke bare betaler alderspensjonistene mindre skatt enn lønnstakerne, spesielt skattebegrensningsregelen medfører at skattesystemet for pensjonister er vesentlig mer progressivt enn skattesystemet for lønnstakerne.

Det har under pensjonsreformarbeidet vært klart at det vil være aktuelt å foreta tilpasninger i skattereglene for pensjonister med henblikk på å realisere intensjonene med pensjonsreformen. Det er bakgrunnen for at regjeringen i vår la frem et høringsnotat med forslag til endringer i pensjonistbeskatningen, og en lett revidert utgave av dette forslaget har nå blitt fremmet i statsbudsjettet og vil antakelig bli vedtatt av Stortinget i løpet av kort tid (Prop. 1 LS (2010-2011) Skatter og avgifter).

Hovedtanken bak de foreslåtte reglene er å sørge for at det lønner seg å jobbe for personer som tar ut hel eller delvis pensjon etter fylte 62 år. En uendret videreføring av den eksisterende skattebegrensingsregelen ville medført en relativt høy marginalbeskatning på slike lønnsinntekter. På den andre siden har regjeringen ut fra fordelingshensyn ønsket å fastholde prinsippet om at minstepensjonen skal være skattefri, og dermed har man valgt å opprettholde den høye graden av progressivitet i selve pensjonsbeskatningen. Konkret er dette løst ved å omgjøre fradraget til et fradrag i skatt som bare avkortes mot pensjonsinntekt. En person som velger å ta ut hel eller delvis alderspensjon fra folketrygden vil få del i dette skattefradraget uansett hvor mye vedkommende måtte velge å jobbe ved siden av.

Frdraget er i utgangspunktet på vel 28 000 kroner som avtrappes med først 15 prosent og senere med 6 prosent mot den delen av den årlige pensjonsinntekten som overstiger 159 000 kroner. Det erstatter både den tidligere skattebegrensingsregelen og særfradraget for alder sam tidig som medlemspremien til folketrygden økes til 4,7 prosent for alderspensjonistene.

Det nye beskatningsregimet for alderspensjon blir altså minst like progressivt som det gamle, med et reelt bunnfradrag på 159 000 kroner og en samlet effektiv marginalsatt over dette nivået på i overkant av 40 prosent.² Samtidig har de nye skattereglene en vesentlig uinteressant effekt som ikke er uten relevans for problemstillingen i denne rapporten: De foreslåtte skattereglene opphever den aktuariske nøytraliteten og introduserer en betydelig subsidiering av et tidlig uttak av pensjon. Selv om disse effektene ikke direkte innebærer en premiering av en tidligere tilbaketrekking fra arbeidslivet som sådan, kan de likevel tenkes å få negativ innvirkning på avgangsalder og yrkesaktivitet etter fylte 62 år.

Tilpasning av AFP og tjenstepensjon i privat sektor

I forbindelse med tariffforhandlingene våren 2008 ble det i trepartsforhandlingene mellom staten og partene i privat sektor enighet om å omgjøre AFP-ordningene i privat sektor til en felles ordning som følger prinsippet i den nye folketrygden om aktuarisk nøytralitet i forhold til valg av uttakstidspunkt. Den nye AFP-ordningen i privat sektor har dermed blitt en slags supplerende arbeidsmarkedsbasert pensjonsordning som opptjenes etter prinsipper som ligner på den nye folketrygden (pensjonsretten skal tilsvare 0,314 prosent av den pensjonsgivende lønnen for hvert opptjeningsår). Pensjonen kan tas ut

2. Dette nivået på marginalsatten er et resultat av spillet mellom følgende faktorer: skatt på alminnelig inntekt (28 prosent) pluss trygdeavgift (4,7 prosent) pluss avtrapping av skattefradraget minus effekten av at minstebrdraget øker med inntekten.

mellom 62 og 70 år på aktuarisk nøytrale vilkår hvoretter ytelsene løper livet ut. For å få rett til ytelser fra denne ordningen må man ha vært ansatt i en bedrift som er tilsluttet avtalen ved uttakstidspunktet og i minst 7 av de siste 9 årene før uttakstidspunktet (Ot.prp. nr. 111 (2008-2009)).

Mens den gamle AFP-ordningen innebærer en kraftig subsidiering av tidlig avgang fra arbeidslivet, er den nye AFP-ordningen i privat sektor helt nøytral i forhold til den enkeltes valg av avgangstidspunkt, og den kan – i likhet med den nye fleksible folketrykdpensjonen – fritt kombineres med arbeid. For lønnstakerne som jobber på bedrifter som er dekket av denne avtalen og som fyller de individuelle vilkårene, representerer den nye AFP-ordningen et meget vesentlig tilskudd til deres samlede pensjonsformue. Den utgjør et tillegg til den nye inntekstpensjonen i folketrygden på om lag 23 prosent, eller regnet på en annen måte: et årlig pensjonstillegg på i underkant av 13 prosent av den tidligere gjennomsnittslønn, etter 40 års opptjening og ved uttak 67 år. Retten til dette AFP-tillegget forutsetter at mottakeren ved tidspunktet for uttak er i aktiv jobb i en bedrift som er omfattet av ordningen. Retten til tillegget faller dermed helt bort hvis vedkommende før uttakstidspunktet har skiftet jobb til en virksomhet som ikke er omfattet av ordningen, har blitt selvstendig næringsdrivende, arbeidsledig eller ufør.

Tilpasningen av tjenstepensjonsordningene i privat sektor er derimot blant de elementene i det samlede reformkomplekset som det ikke lyktes å få på plass til 1. januar 2011. Selv om innføringen av obligatorisk tjenstepensjon i privat sektor fra 2006 må regnes som en del av den samlede pensjonsreformen, har ikke tilpasninger av lovverket rundt de ulike typer av private tjenstepensjonsordninger – inklusive den obligatoriske tjenstepensjon – blitt ferdig utredet. Banklovkommissjonen la i mai i år frem en foreløpig utredning med forslag om tilpasninger til de nye fleksible uttaksregler som trer i kraft fra 1. januar neste år.

Banklovkommissjonen mente imidlertid at tilpasningen av de ytelsesbaserte tjenstepensjonsordningene til de nye prinsippene for opptjening av pensjon, delingstall mv. i folketrygden reiser såpass kompliserte problemstillinger at det er nødvendig med ytterligere utredninger. I tråd med Banklovkommissjonens anbefalinger har regjeringen i oktober lagt frem forslag til foreløpige endringer i de respektive pensjonslovene (lov om foretakspensjon, lov om innskuddspensjon og lov om individuell pensjon) som åpner for fleksibelt uttak av de respektive pensjonstypene fra 62 år (Prop. 6L (2010-2011)), mens andre problemstillinger skal utredes videre.

Tilpasning av AFP og tjenstepensjon i offentlig sektor

I det forliket om pensjonsreformen som ble inngått på Stortinget i mai 2005 ble det på den ene siden slått fast at tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor fortsatt skulle sikte mot en samlet pensjon på «to tredjedeler av sluttlønn (bruttoordninger)», samtidig som både delingstall og nye indekseringsregler for løpende pensjon også skulle gjelde for offentlig tjenstepensjon. Både spørsmålet om tilpasning av AFP-ordningen i offentlig sektor og de offentlige tjenstepensjonsordninger generelt ble gjenstand for forhandlinger mellom partene i tariffoppgjøret 2009. Resultatet ble på avgjørende punkter forskjellig fra løsningen i privat sektor med en vesentlig mer begrenset tilpasning til prinsippene i den nye folketrygden enn regjeringen hadde ønsket.

Kort oppsummert er hovedpunktene at AFP-ordningen i offentlig sektor blir videreført omtrent som før – dvs. som en tidligpensjonsordning mellom 62 og 67 år som sterkt subsidierer en tidlig avgang fra arbeidslivet og tidlig uttak av pensjon. Uttak av AFP i offentlig sektor kan derfor ikke kombineres med arbeid - bortsett fra den muligheten som allerede ligger i dagens system for å kombinere delvist uttak av pensjon med deltidsarbeid. Når det gjelder selve tjenstepensjonen for øvrig videreføres prinsippene om at pensjonen skal beregnes på bakgrunn av sluttlønnen, at de skal bruttosammordnes med folketrygden og at det kreves minimum 30 års opptjening for å oppnå rett til full pensjon. Levealdersjusteringen vil - i tråd med Stortingsforliket - bli innført også i offentlig sektor men med en ikke ubetydelig skjerming av kohortene født før 1959. Regjeringen la i mars i år frem forslag til de nødvendige endringer i lovverket som oppfølging av tariffavtalen fra 2009 (Prop. 107 L (2009-2010)). Proposisjonen løser ikke alle praktiske problemer med tilpasning for kohortene som kommer inn under de nye opptjeningsreglene i folketrygden og Arbeidsdepartementet varsler derfor at man vil komme tilbake med nye proposisjoner om saken.

Tilpasning av reglene for opptjening og uttak av alderspensjon blant uføre

Ett av de aller viktigste problemkompleksene i kjølvannet av pensjonsreformen er hvordan reglene for opptjening av alderspensjon skal se ut for uføre og hvilke vilkår som skal gjelde for overgangen fra uførestønad til alderspensjon. Om lag 40 prosent av alle nye alderspensjonister kommer i dag fra uførepensjonsordningen, og både de langsiktige økonomiske virkningene og de sosiale og fordelingsmessige virkningene av pensjonsreformen vil i høy grad være avhengig av hvilke løsninger en til slutt velger her. Spørsmålene om tilpas-

ning av selve uførepensjonsordningen og uførepensjonistene alderspensjoner, ble utredet av et offentlig utvalg som avgav sin innstilling i 2007 (NOU 2007:4). Arbeidsdepartementet har varslet at en proposisjon om saken vil bli lagt frem før årsskiftet, men det er naturligvis alt for sent til at et nytt sett med regler på dette området kan tre i kraft sammen med den øvrige pensjonsreformen fra 1. januar 2011. I mellomtiden er det vedtatt midlertidige tilpasninger som innebærer at dagens vilkår for opptjening og overgang til alderspensjon ved 67 år videreføres i hvert fall ett år til (Prop. 82 L (2009-2010)).

Forslagene fra det offentlige utvalget (NOU 2007:4) kan sammenfattes i tre hovedpunkter:

Utvalget foreslår å videreføre et sentralt prinsipp fra dagens system: at uførepensjonister opptjener alderspensjonsrettigheter med utgangspunkt i den lønnen de hadde som yrkesaktive, altså før de ble uføre.

Men mens uførepensjonistene i dagens system først går over på alderspensjon når de fyller 67 år og får alderspensjonsopptjening helt frem til da, foreslår uføreutvalget som det andre hovedpunktet å endre på disse reglene til ugunst for de uføre. Bakgrunnen er utvalgets bekymring for et økt press på uførepensjonsordningen som følge av overgangen til et fleksibelt system for uttak av alderspensjon i folketrygden og en tilhørende avvikling av det subsidierte tidligpensjonstilbudet i form av AFP-ordningene i offentlig og privat sektor.³ Flertallet i utvalget foreslår å la de uføre starte uttaket av alderspensjon allerede ved 62 år, som tidlig som de foreslår innført en nytt alderspensjonstillegg til uføre som skal kompensere for deler av den reduksjonen i alderspensjon livet ut som vil følge av avkortning og manglende opptjening frem til 67 år. Mindretallet foreslår i stedet å la de uføre vente med å ta ut alderspensjon til de fyller 67 år men samtidig stoppe opptjeningen av alderspensjon ved 62 år. De to alternativene gir omtrent samme resultat i praksis så uenigheten er derfor primært av teknisk natur. Begge forslag vil typisk med de nye generelle opptjeningsreglene gi en reduksjon i alderspensjonsytelse på om lag 10 prosent sammenlignet med uendret videreføring av de eksisterende regler om forstøttet alderspensjonsopptjening frem til 67 år.⁴

Det tredje hovedpunktet dreier seg om spørsmålet hvorvidt levealdersjusteringen skal gjelde fullt ut også for uføre. Argumentet for å skjerme de uføre er at de ikke har samme mulighet som de friske og yrkesaktive til å kompensere for levealdersjusteringen ved å jobbe mindre. På den andre siden vil en meget

3. Utvalgets innstilling ble avgitt lenge før det i tariffoppgjøret 2009 ble avtalt å videreføre den eksisterende AFP-ordningen i offentlig sektor.

4. Realismen i dette anslaget kan bekreftes ved et eksempel basert på mindretallets forslag som innebærer at de uføre mister pensjonsopptjeningen i de fem årene mellom 62 og 67. Hvis person har oppnådd 38 års opptjening frem til fylte 62 år vil bortfallet av ny opptjening mellom 62 og 67 år innebære en reduksjon i antallet opptjeningsår på 13%. For de som ender opp som mottakere av garantipensjon vil utslaget imidlertid bli mindre i praksis.

stor del av reformens innsparingseffekt gå tapt hvis ikke levealdersjusteringen skal gjelde for de om lag 40 prosent av hver kohort som (per idag) går inn i alderspensjonssystemet via uførepensjonsordningen. Utvalget foreslår her en avventende mellømløsning der spørsmålet tas opp til ny vurdering når man ser hvordan den yrkesaktive befolkningen velger å tilpasse seg levealdersjusteringen. Hvis det viser seg at de fleste velger å kompensere fullt ut for effekten av levealdersjusteringen ved å jobbe lenger vil utvalget se det som rimelig å gi uførepensjonistene en hel eller delvis skjerming.

Tilpasning av vilkårene for mottak av korttidsstønader etter fylte 62 år

Et siste problem felt som venter på avklaring er hvilke konsekvenser innføringen av fleksibel alderspensjon fra 62 år skal få for vilkårene for å motta korttidsstønader som arbeidsledighetstrygd, sykepenger og arbeidsavklaringspenger etter fylte 62 år. Dagens regelverk om samordning forhindrer at man kan motta både alderspensjon og korttidsytelser fra folketrykden. I Nasjonalbudsjettet for 2011 (Meld. St.1 (2010-2011), s. 86-88) signaliserer regjeringen at man mener det er behov for tilpasninger som på den ene siden skal forhindre urimelige uttak av «doble» ytelser samtidig som personer over 62 fortsatt skal være sikret mot bortfall av inntekt ved helseproblemer og arbeidsledighet. I første omgang har regjeringen lagt frem et lovforslag for Stortinget som innebærer at de gjeldende regler om samordning skal opphøre fra 1. januar 2011⁵. Dette er imidlertid bare ment som en foreløpig løsning, og man varsler det vil bli lagt frem et høringsnotat med forslag til en mer permanent løsning på disse problemstillingene våren 2011. Når det gjelder mulighetene for å søke sosialhjelp etter fylte 62 år, må man gå ut fra at sosialtjenestelovens generelle krav om utnyttelse av alle tilgjengelige kilder til forsørgelse vil medføre at personer som har mulighet for det vil bli pålagt å starte uttaket av alderspensjon før det vurderes om de har behov for supplerende sosialhjelp.

5. Se <http://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=47792>

Virkninger på yrkesdeltakelsen – hva sier tidligere anslag?

I forarbeidene til reformen av folketrykdens alderspensjon ble det lagt frem konkrete anslag på sysselsettingsvirkningene. De var i hovedsak basert på beregninger gjort av Statistisk sentralbyrå og forskere ved SSB har i en rekke publikasjoner både dokumentert og videreutviklet sitt arbeid med å vurdere effektene av reformen på arbeidstilbud og yrkesdeltakelse.

Ved vurderingen av de samlede sysselsettingsvirkningene er det viktig å skille mellom på den ene siden de eventuelle virkninger av selve det nye opptjeningsystemet med den (presumptivt) sterkere sammenhengen mellom lønn og pensjonsrettigheter på arbeidstilbud og yrkesaktivitet gjennom hele den yrkesaktive livsfasen, og på den andre siden effektene av overgangen til et nøytralt system for uttak av pensjon og innføringen av levealdersjustering på effektive gjennomsnittlige alder for tilbaketrekking fra arbeidslivet og dermed yrkesdeltakelsen spesielt blant eldre.

Allerede i Pensjonskomisjonens rapport ble det lagt frem anslag på størrelsen av disse effektene samtidig som man var nøye med å understreke usikkerheten som knytter seg til anslagene.

Virkninger av det nye opptjeningsystemet

Når det gjelder effekten av selve det nye opptjeningsystemet skrev Pensjonskomisjonen følgende: «(En) nærmere sammenheng mellom livsinntekt og utbetalt pensjon vil trolig kunne øke yrkesdeltakingen og bidra til at flere vil fortsette lenger i arbeid.» (NOU 2004:1, s. 115). Konkret viste man til beregninger gjort av SSB som antydde at effekten på sysselsettingen kunne bli på om lag 4 prosent: «I beregninger fra SSB er det lagt til grunn at effekten kan tilsvare om lag 8 pst. reduksjon i marginalskatten, og at dette kan innebære 4 pst. vekst i sysselsettingen» (samme sted, s. 129). Dette anslaget ble lagt til grunn for diverse beregninger i rapporten – blant annet av reformens makroøkonomiske virkninger (s. 126), fordelingsvirkninger (s. 134) og av det frem-

tidige antallet garantipensjonister (s.131) , og de ble referert igjen i Stoltenberg-regjeringens stortingsmelding fra 2006. «Statistisk sentralbyrå har anslått at pensjons-reform en øker sysselsettingen for de yrkesaktive med 4 pst». (St.meld.nr. 5. 2006-2007).

En nærmere redegjørelse for forutsetningene bak disse anslagene er gitt av Frederiksen og Stølen (2004). Her vises det til at det i Pensjonskommissjonens forslag «modernisert folketrygd» blir en sterkere sammenheng mellom lønn opptjent gjennom hele livet og pensjonsystemene - sammenlignet med dagens system. Beregninger gjort i den såkalte Mosart-modellen viser - ifølge forfatterne - at dagens system i gjennomsnitt gir om trent 11 øre i økt pensjon for hver krone i økt lønnsinntekt mens opptjeningsmodellen som pensjonskommissjonens flertall gikk inn for, Modernisert folketrygd, vil gi i gjennomsnitt 20 øre i økt pensjon (Fredriksen og Stølen 2004: 56). Grunnen er blant annet at dagens system ikke gir pensjonsopptjening for en årlig inntekt som er lavere enn 1G, at avkortningen av særtillegget gjør at mange ikke får reell glede av opptjente tilleggspensjonsrettigheter samt at skråtaket ved 6G gjør at pensjonsopptjeningen for lønnsinntekter over dette nivået blir relativt beskjedent. Dertil kommer at det gamle systemet ikke gir pensjonsopptjening utover 40 års opptjeningstid.

Forfatterne sier videre at de på bakgrunn av disse funnene finner det plausibelt å anslå at overgangen til det nye pensjonssystemet vil tilsvare en senkning av marginalskatten på 8 prosent og videre at en slik reduksjon i marginalskatten ut fra standard antakelser om arbeidstilbudsvirkninger kan forventes å føre til en økning i arbeidstilbudet på 4 prosent. Dette anslaget er som nevnt gjengitt i Stoltenberg-regjeringens stortingsmelding fra 2006 selv om det endelige forslaget til nytt opptjeningsystem avviker en del fra Pensjonskommissjonens opprinnelige forslag.

Disse beregningene har imidlertid senere blitt oppdatert og revidert i en SSB-rapport fra 2007 (Stensnes 2007). Beregningene i denne rapporten tar utgangspunkt i det endelige forslaget til nytt opptjeningsystem i tråd med Stortingsforliket fra 2007 (med blant annet et lavere tak ved 7,1G, avkortning av garantipensjonen med en fast prosentsats (80) og en vesentlig høyere opptjeningsprosent enn i Modernisert folketrygd).

Sammenlignet med de tidligere anslagene finner Stensnes (2007) svakere marginale effekter av økt lønn på pensjonsopptjeningen for både den gamle folketrygden og for det nye opptjeningssystemet.⁶ Ved å simulere effektene av en plutselig lønnsøkning i et gitt år på 10 000 kroner for alle individer i modellbefolkningen til MOSART, finner man en gjennomsnittlig økning av pensjonen under det gamle systemet på vel 10 prosent og i underkant av 16 pro-

6. En av grunnene kan være at Stensnes (2007) opererer med en litt høyere diskonteringsrente (1,5 prosent) enn det som er brukt ved de tidligere anslag.

sent med det nye systemet. Stensnes (2007) konkluderer på denne bakgrunnen med at en overgang fra gammel til ny folketrygd vil ha effekter tilsvarende en senkning av den effektive marginalskatten med om lag 5 prosentpoeng. I tråd med tidligere anslag antar han at den marginale arbeidstilbudselastisiteten er på 0,5 slik at selve effekten på arbeidstilbudet blir på 2,5 prosent og altså noe svakere enn i de tidligere anslag.

Stensnes (2007) nevner at sammenhengen mellom lønn og pensjon i det gamle systemet er spesielt uklart på grunn av 20 besteårs regelen. Regelen betyr at den pensjonsmessige uttellingen for å øke arbeidstilbudet i det enkelte år er vanskelig å forutsi siden det vil avhenge av om dette året til slutt blir tellende som ett av de 20 beste. Blir det ikke ett av de 20 beste er uttellingen i realiteten null, mens uttellingen gjerne blir svært høy i hvert av de 20 beste årene. Beregningene av den marginale pensjonsopptjeningen under det gamle systemet baserer seg på et slags gjennomsnitt av disse effektene, mens det ikke er tatt hensyn til en eventuell negativ effekt som følge av den usikkerheten som til enhver tid gjelder om den faktiske pensjonsmessige uttellingen det enkelte år. Hvis selve usikkerheten og usikkerheten gjør at folk blir mindre tilbøyelige til å tenke på og innregne en eventuell pensjonsmessig gevinst ved et økt arbeidstilbud, så vil det være et moment som trekker i retning av at dette anslaget undervurderer de positive sysselsettingseffektene av overgangen fra det gamle til det nye systemet.

Disse anslagene om en samlet økning i sysselsettingen på henholdsvis 4 og 2,5 prosent gjelder først når hele den yrkesaktive befolkningen består av kohorter som får bestemt sine pensjoner av det nye opptjeningssystemet – altså fra om lag år 2030 når tilnærmet alle som er født i 1962 eller tidligere (og som får sin pensjon helt eller delvis bestemt av de gamle opptjeningsregler) har gått på pensjon. De antatte positive virkninger på arbeidstilbudet burde imidlertid vise seg nok så umiddelbart blant de kohortene som fullt ut vil få sine pensjoner bestemt av de nye opptjeningsreglene – altså blant alle som er født etter 1962. I prinsippet kunne man forvente at arbeidstilbudet blant disse gruppene (alle som i dag er 48 år eller yngre) vil begynne å øke til det nye høyere nivået fra og med det tidspunktet innføringen av de nye opptjeningsreglene kan oppfattes som en politisk realitet – altså fra Stortingsvedtaket sommeren 2009 eller eventuelt lovendringenes formelle ikrafttreden per 1. januar 2010. Erfaringsmessig vil imidlertid tilpasningen til nye insentivstrukturer gjerne være preget av en viss treghet.

Virkninger av det nye nøytrale uttakssystemet og av levealdersjusteringen

Det er god grunn til å forvente – både ut fra økonomisk teori og nasjonal og internasjonal empirisk forskning på feltet - at avviklingen av et sterkt subsidiert tidligpensjonstilbud, i form av den gamle AFP-ordningen, og introduksjonen av et aktuarisk nøytralt system for uttak av pensjon vil bidra til en høyere effektiv pensjoneringsalder og et høyere arbeidstilbud i de aktuelle aldersintervallene.

Et viktig unntak er dog de delene av arbeidsstyrken som ikke var omfattet av den gamle AFP-ordningen og som med reformen for første gang vil få mulighet til å ta ut alderspensjon fra 62 års alder. I denne gruppen må man forvente en viss reduksjon i den effektive pensjoneringsalderen som følge av innføringen av et fleksibelt system for uttak av alderspensjon fra 62 års alder. Det er et generelt funn i den internasjonale empiriske forskningen på pensjoneringsadferd at avgangsraten gjerne viser seg å være spesielt høy ved den lavest mulige uttaksalderen – nesten uansett hvor sterke insentivene er for å fortsette å jobbe (Gruber og Wise 1999, s. 20).

En annen gruppe for hvem reformen må forventes å gi spesielle utslag – og da i motsatt retning - er de lønnstakerne som etter de gamle regler kunne ta ut AFP-pensjon fra 62 år men som på grunn av den omtalte begrensingsregelen i det nye fleksible systemet blir tvunget til å vente med å ta ut pensjon til senere fordi den samlede opptjente pensjonsrenten ikke er tilstrekkelig stor. I denne gruppen er det antakelig mange som under det gamle systemet ville tatt ut pensjon ved 62 og som nå tvinges til å utsette uttaket av pensjon. Det er imidlertid ikke uten videre gitt at effekten på deres reelle avgangsalder fra arbeidslivet blir tilsvarende stor.

Selv om det alt i alt er grunn til å forvente at innføringen av et nøytralt system for uttak av pensjon vil føre til økt yrkesdeltakelse i aldersgruppene fra 62 år og oppover, er det likevel betydelig usikkerhet om størrelsen på denne effekten. Hernæs og Iskhakov (2009) har på basis av en såkalt strukturell modell estimert på norske data, anslått at et nøytralt uttakssystem og muligheten for fritt å kombinere arbeid og pensjon vil føre til en økning i arbeidstilbudet i aldersgruppen 62-69 år på 50 prosent.

I sine beregninger for Pensjonskommisjonen anslo Statistisk sentralbyrå at en fjerning av den eksisterende AFP-ordningen og innføringen av et nøytralt system for uttak av alderspensjon i folketrygden ville føre til en nok så umiddelbar økning av den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen med 1,7 år noe som tilsvarer en samlet økning i sysselsettingen med 2,5 år (NOU 2004:1, s. 129). I en etterfølgende rapport fra 2005 la imidlertid forskere fra Statistisk sentralbyrå frem vesentlige forsiktige anslag på den umiddelbare virkningen på den gjennomsnittlige avgangsalderen (Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli (2005). Etter blant annet å ha tatt hensyn til at innføringen av en ge-

nerell mulighet for uttak av alderspensjon fra 62 år må forventes å bidra til en viss senking av avgangsalderen til de lønnstakerne som ikke var dekket av den gamle AFP-ordningen og at Pensjonskommisjonens modell ikke var fullt nøytral for lavtlønsgruppene, anslår SSB-forskerne at den gjennomsnittlige avgangsalderen vil øke med 0,6 år i 2015.

I tillegg til denne nok så umiddelbare virkningen av overgangen til et nøytralt system for pensjonsuttak fra 1. januar 2011, kom mer en antatt positiv effekt på den effektive avgangsalderen yrkesdeltakelsen etter hvert som levealdersjusteringen for alvor begynner å føre til reduksjon i de årlige pensjonsytelsene. I beregningene fra Pensjonskommisjonen ble det lagt til grunn at den gjenstående forventede levealderen for en 62-åring vil øke med om lag 4 år frem til 2050 noe som vil bety en reduksjon i pensjonsytelsene - ved uendret uttaksalder - på 18 prosent. Man forutsatte videre at alle som har mulighet for det – dvs. alle som ikke har blitt uføre før oppnådd pensjonsalder – vil velge å tilpasse seg slik at de kompenserer for levealdersjusteringen. Dermed vil den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen gå opp med positive konsekvenser for yrkesdeltakelsen. Den samlede positive virkningen på sysselsettingen av nøytrale uttaksregler og levealdersjustering ble i Pensjonskommisjonens rapport anslått til 4 prosent i 2050.

I senere publikasjoner fra SSB har man lagt til grunn omtrent de samme forutsetninger om effekten av levealdersjusteringen. De lønnstakerne som har mulighet for det, vil utsette sin pensjoning, slik at de omtrent tar igjen effekten av levealdersjusteringen (Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli 2005 - se også Lien 2009). Dermed har det blitt anslått at den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen samlet vil øke med 2,6 år i 2050 sammenlignet med en uendret videreføring av dagens system (Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli 2005 og Fredriksen, Stensnes og Stølen 2007). Av denne totale økningen med 2,6 år i 2050 stammer 0,6 år fra en nok så umiddelbar effekt av overgangen til et nøytralt uttakssystem, mens de resterende 2 årene er en effekt av samspillet mellom det nøytrale uttakssystemet og levealdersjusteringen (basert på en antatt økning i den forventede levealderen frem til 2050 med 4 år).

Tabell 1. Sammenfatning av tidligere anslag på pensjonsreformens effekter på sysselsettingen i år 2050 (sammenlignet med uendret videreføring av dagens system).

	Pensjonskommissionens Rapport*	SSB 2007**
Nytt opptjeningssystem	4 %	2,5 % ***
Nøytralt uttakssystem+ levealdersjustering	4 %	5,0 %
Samlet effekt i år 2050	8 %	7,5 % ***

*NOU 2004:1. s. 128-129, **Fredriksen, Stensnes og Stølen (2007), *** Tallene refererer til utførte timeverk og inkluderer en antatt økning i timeverk per sysselsatt på 1,25%

Tabell 1 sammenfatter resultatene av tidligere anslag på pensjonsreformens positive sysselsettingsvirkninger. Anslagene i den første kolonnen er hentet fra Pensjonskommissionens rapport og de er basert på Pensjonskommissionens forslag. Anslagene i den andre kolonnen er hentet fra Fredriksen, Stensnes og Stølen (2007) som har tatt utgangspunkt i hovedtrekkene i det reformerte systemet slik de var beskrevet i Stortingsforliket av 2007 og som i store trekk ble fulgt opp i det endelige lovvedtaket fra juni 2009. De samme anslagene ble rapportert igjen i Fredriksen, Gunnes og Stølen (2008).

I tillegg til å øke arbeidstilbud og yrkesdeltakelse har et hovedmål med pensjonsreformprosessen vært å begrense den fremtidige utgiftsveksten og finansieringsbyrden på kommende generasjoner av yrkesaktive. Tabell 2 viser de viktigste anslagene for den langsiktige finansieringsbyrden med og uten pensjonsreformen – hentet fra lovproposisjonen (Ot.prp. nr. 37 (2008-09)). Tallene som er vist i tabellen inkluderer effekten av den omtalte opptrappingen av minstepensjonen som ble startet i forbindelse med trygdeoppjøret i 2008.

Tabell 2. Utgifter til folketrygdens alderspensjon i år 2050. Gammelt og nytt system

	Gammelt system	Nytt system
Pensjonsutgifter i mdr. 2008- kroner	271	229
Pensjonsutgifter som andel av lønns- summen (bidragsraten)	21 %	17 %
Pensjonsutgifter som andel av BNP	14 %	11 %

Kilde: Ot.prp. nr. 37 (2008-09), s. 167-169.

En kritisk drøfting av anslagene

Jeg skal i dette avsnittet foreta en kritisk drøfting av realismen i forventningene om en vesentlig høyere yrkesdeltakelse og sysselsetting som følge av pensjonsreformen. Dels vil jeg argumentere for at det er usikkerhet om noen av de teoretiske forutsetninger som ligger til grunn for anslagene og dels vil jeg hevde at de eksisterende beregninger ikke fullt ut har tatt inn over seg sider ved reformen som bidrar til å svekke insentivvirkningene. Dette gjelder ikke minst elementer i det samlede reformkomplekset som har kommet til i de siste årene og som derfor ikke har vært innarbeidet i de hittilgjeldende anslag på reformens sysselsettingsvirkninger.

Jeg starter med antakelsen om betydelige positive virkninger av selve det nye opptjeningsystemet på arbeidstilbudet gjennom hele livet, som jeg oppfatter som den mest problematiske. Deretter går jeg over til å drøfte spørsmål som kan reises i tilknytning til de forventede virkningene av nøytrale uttaksregler og levealdersjustering.

Høyere arbeidstilbud gjennom hele livet?

Det er på ingen måte utenkelig at en sterk og klar sammenheng mellom lønn og pensjon av lønntakerne vil kunne oppfattes som ekvivalent med en økning av den disponible lønn og dermed stimulere til et økt arbeidstilbud gjennom livet (se for eksempel Persson 1991, Lindbeck og Persson 2003, Disney 2004). Dette er - som omtalt i innledningsavsnittet - et kjernepunkt i den reformstrategien som særlig den svenske pensjonsreformen har blitt en internasjonalt kjent eksponent for. Som nevnt er imidlertid en av beskrankningene, som denne reformstrategien møter i praksis, at hensynet til å skape en sterk og direkte sammenheng mellom lønn og pensjon gjerne kommer i konflikt med sosiale hensyn og pensjonssystemets oppgave å bekjempe av fattigdom og dempe generell økonomisk ulikhet i alderdommen.

I Norge har det vært tverrpolitisk enighet om at minstepensjonen i det reformerte pensjonssystemet skal opprettholdes på samme nivå som i det gamle systemet og at den i fremtiden skal reguleres i takt med lønnsutviklingen –

fratrukket effekten av levealdersjustering. Dermed vil den høye minstepensjonen være et permanent trekk ved og så det reformerte systemet, og dette setter naturlige grenser for i hvilken grad det reformerte pensjonssystemet - i tråd med ideen bak den svenske reformstrategien - kan fremstå som en tvungen spareordning. I det nye systemet skal garantipensjonen avkortes med 80 øre for hver krone i opptjent inntekstpensjon. Det betyr at de individene som ender opp som mottakere av garantipensjon vil få en vesentlig svakere uttelling for hver ekstra krone i opptjent inntekstpensjon enn den formelle opptjeningsprosenten på 18,1 prosent av årlig lønn – nærmere bestemt 3,6 prosent (20 prosent av 18,1).

I Pensjonskommissjonens rapport ble det anslått at 23 prosent av alderspensjonistene i 2050 ville være mottakere av garantipensjon (NOU 2004:1, s. 131). Senere anslag - gjort på basis av de endelige reglene som ble avtalt i Stortingsforliket i 2007 - viser at andelen mottakere av garantipensjon ville komme på om lag 25 prosent i 2050. Samtidig gis det ikke opptjening i det hele tatt for årlige inntekter over 7,1 G i det nye systemet.

Både effektene av garantipensjonen og det øvre taket for opptjening av pensjon har blitt tatt hensyn til ved beregningene av insentiveffektene av det nye systemet i Stensnes (2007). En grunnleggende antakelse i disse beregningene er imidlertid at folk har full informasjon både om pensjonssystemets innretning og om hvor de til slutt havner opp i forhold til grensene for avtrapning av garantipensjonen. I realiteten vil det for mange være usikkert om livslønnen blir tilstrekkelig stor til at man kommer ut av avtrapningsintervallet og det savnes både teoretisk og empirisk grunnlag for å si noe om hvordan en slik usikkerhet vil slå ut. Noen vil kanskje overvurdere sin livsløpsinntekt og dermed feilaktig tilpasse seg de sterkere insentiver som gjelder for personer som havner opp uten for avtrapningsintervallene mens andre kan tenkes å gjøre den motsatte feilvurderingen. Selv om folk i prinsippet kan gjøre feilvurderinger i begge retninger (både overvurdere og undervurdere størrelsen på den endelige livslønnen) er det grunn til å tro at selve usikkerheten med hensyn til de reelle marginale gevinstene ved å jobbe alt annet likt fører til at den forventede gevinsten blir mindre verd for dem det gjelder. På toppen av den usikkerheten den enkelte står overfor med hensyn til størrelsen på sin livslønn kom mer en eventuell (politisk) usikkerhet knyttet til selve pensjonssystemets og det tilhørende regelverkets stabilitet på lang sikt.

Et annet men nært beslektet spørsmål knytter seg til hvorvidt pensjoner som først kom mer til utbetaling sent i livet verdsettes på den samme måten som en økning i den disponible inntekten her og nå. I beregningene til Stensnes (2007) er det til en viss grad tatt hensyn til at yngre mennesker neppe verdsetter en økning i sine fremtidige pensjoner like høyt som en kontant lønnsøkning her og nå. Konkret er det gjort ved å legge til grunn en diskonteringsrente på 1,5 prosent ved beregningen av pensjonenes nåverdi, noe som tilsvarer forrentningen av opptjente pensjonsrettigheter i takt med en forventet

reallønnsvekst på 1,5 prosent. Selv om vi også på dette punktet savner et empirisk grunnlag og er henvist til å gjøre mer eller mindre kvalifiserte gjettninger, er det etter min mening grunn til å tro at en diskonteringsrente på 1,5 prosent gir et svært optimistisk bilde av tidspreferansene til folk flest, og at en vesentlig høyere diskonteringsrente ville vært mer realistisk.

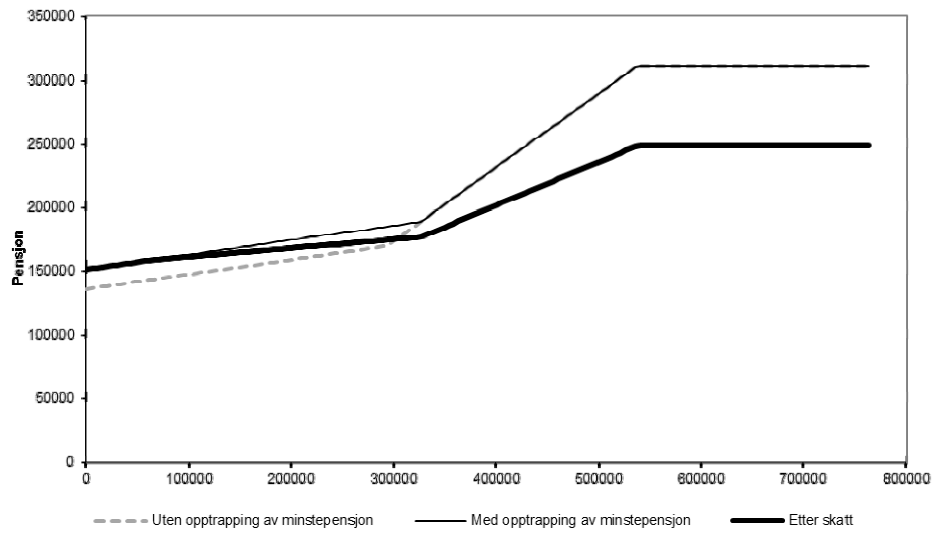
En grunnleggende svakhet ved forsøkene på å beregne arbeidstilbudseffektene av de nye opptjeningsreglene er at de minner ut i aggregerte gjennomsnittsanslag som ikke tar hensyn til variasjoner i den faktiske insentivstrukturen som møter ulike deler av arbeidsstyrken. For personer i både den nedre og den øvre delen av lønnsfordelingen vil den reelle belønningen for økt arbeidstilbud være svak eller ikke eksisterende og dermed må arbeidstilbudet til disse gruppene antas å bli lite påvirket. Det er potensielt uheldig at de innbygde insentivene er svake i den nedre delen av lønnsfordelingen fordi det nettopp er blant slike grupper (deltidsarbeidende kvinner) at arbeidstilbudet har vist seg å være spesielt følsomt (se Røed og Strøm 2002).

Ordningen med omsorgspoeng bidrar også sterkt til å svekke belønningen for arbeid – særlig blant foreldre (les: kvinner) med barn under skolepliktig alder. Den garanterte pensjonsopptjeningen tilsvarende en lønn på 4,5 G betyr at den pensjonsmessige belønningen for å ta eller beholde en deltidsjobb eller en fulltidsjobb i et lavtlønnsyrke er ikke-eksisterende for mødre (eventuelt fedre) med barn i den aktuelle alderen. Sagt på en annen måte: insentivene til yrkesdeltakelse er mer eller mindre satt ut av kraft i en stor del av det typiske livsløpet til kvinner.

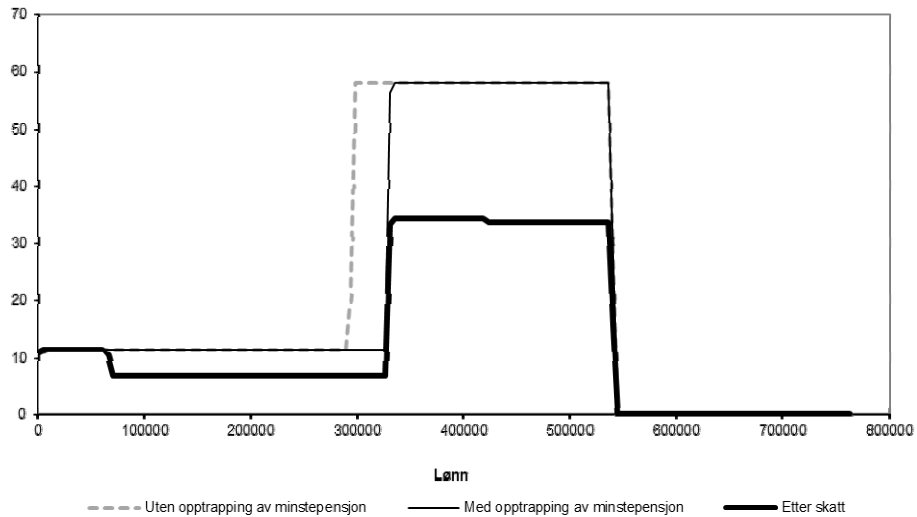
Endelig kan man argumentere for at arbeidstilbudseffektene av pensjonsopptjeningen ville vært styrket om man hadde fulgt det svenske eksemplet og Pensjonskommissjonens anbefaling om å synliggjøre pensjonssystemets innbetalingside gjennom en øremerket premie/arbeidsgiveravgift tilsvarende verdien av den årlige opptjeningen. Det var i hvert fall Pensjonskommissjonens synspunkt og viktig begrunnelse for at kommisjonen gikk inn for å anbefale en innskuddsbasert opptjeningsmodell: «Kommisjonen har også lagt vekt på at en neppe vil kunne oppnå de fulle effektivitetsgevinstene i arbeidsmarkedet som følge av pensjonsreformen, uten at det framgår klarere enn i dag hvor mye av det den enkelte betaler inn til statskassen en får igjen i form av ytelser som pensjonist» (NOU 2004:1, s. 138).

På toppen av disse innvendingene kommer nye elementer i det samlede reformkomplekset som svekker insentivene til arbeid og som derfor bør føre til nedjustering av anslagene på de positive sysselsettingsvirkningene.

Figur 1. Ytelsesprofil ny alderspensjon i folketrygden. Enslig pensjonist med jevn lønnsinntekt i 43 år



Figur 2. Marginal pensjonsopptjening. Enslig pensjonist med jevn lønnsinntekt i 43 år



Som nevnt har Stortinget over de siste årene vedtatt en betydelig opptrapping av minstepensjonen og dermed av garantipensjonen i det reformerte pensjonssystemet. Resultatet er at intervallet for avtrapning av garantipensjonen har blitt vesentlig utvidet og andelen av befolkningen som kan forvente å motta garantipensjon har økt kraftig. Etter opptrappingen må man ha en samlet livsløpslønn på om lag 14 millioner kroner for å komme ut av avtrapningsintervallet for garantipensjonen (enslig pensjonist). Ved en yrkeskarriere på 40 år tilsvarer dette en jevn årlig lønnsinntekt på 350 000 kroner (4,6 G). Ved en yrkeskarriere på 43 år er det tilsvarende kravet til gjennomsnittlig årlig inntekt på knapp 326 000 kroner (4,3 G). Ifølge nyere beregninger fra SSB vil andelen garantipensjonister i 2050 øke fra ca. 25 til 33 prosent som følge av opptrappingen (Fredriksen, Gunnes og Stølen 2008).

Videre har regjeringen foreslått nye skatteregler for pensjonister i forbindelse med statsbudsjettet for 2011. Reglene innebærer en videreføring av et sterkt progressivt skatteregime for pensjonsinntekt som bidrar til inntektsutjevning blant pensjonistene sam tidlig som det ytterligere vil svekke de reelle insentivene til arbeid i det nye pensjonssystemet. Figur 1 viser hvilke effekter henholdsvis økningen i minstepensjonen og de nye skattereglene for pensjonister har for ytelsesprofilen i den nye alderspensjonen – basert på et stilisert typeeksempel med en lønnstaker med jevne lønnsinntekter gjennom 43 år. Figur 2 viser den tilsvarende marginale pensjonsopptjeningen for ulike nivåer på årlig lønnsinntekt. Figuren illustrerer hvordan den sterke sammenhengen mellom lønn og pensjon bare gjelder i et forholdsvis snevert intervall mellom en lønnsinntekt på (i dette tilfellet) 326 000 kroner (4,3 G) og 540 000 kroner (7,1 G).

Ingen av de tidligere beregningene av insentivvirkningene til det nye pensjonssystemet tar hensyn til at skattesystemet i realiteten barberer vekk en betydelig del av den marginale pensjonsopptjeningen. Hvis det progressive skattesystemet for pensjonister videreføres i tråd med Regjeringens forslag blir den reelle marginalskatteeffekten av pensjonsopptjeningen vesentlig mindre enn tidligere forutsatt – for eksempel i Fredriksen og Stølen (2004) og Stensnes (2007).

Endelig kan det være grunn til å peke på at beslutningen om å videreføre de offentlige tjenstepensjonsordninger basert på sluttlønnsprinsippet og regelen om 30 års opptjening motvirker prinsippet om alleårs opptjening i folketrygden. For de ansatte i offentlige sektor – som utgjør nærmere en tredel av hele arbeidsstyrken – har derfor omleggingen av opptjeningsreglene i folketrygden begrenset betydning. Selve eksistensen av de offentlige bruttoordningene kan dessuten tenkes å påvirke tilpasningen blant yngre de yngre aldersgrupper mer generelt. Personer som av ulike grunner har hatt lav arbeidsmarkedsdeltakelse i de første tiårene av sitt voksne liv kan tenkes å slå seg til ro med dette ut fra en tanke om at de bare kan sørge for å få jobb i of-

fentlig sektor før fylte 37 år og da være sikret en full offentlig tjenstepensjon på 66 prosent av sluttlønnen fra fylte 67 år.

Høyere effektiv pensjoneringsalder?

I de senere årenes forskning på pensjonssystemets virkninger for pensjoneringsadferden har en vært mest opptatt av det som kalles substitusjonseffekter knyttet til subsidierte tidligpensjonsordninger og regler om avkortning av pensjon mot arbeidsinntekt – altså av trekk ved pensjonssystemet som direkte premierer tidlig uttak av pensjon og straffer de som fortsetter lenge – se for eksempel Gruber og Wise (1999) for en anerkjent og ofte sitert komparativ studie.

Forventningene om en nok så umiddelbar engangseffekt av overgangen til et aktuarisk nøytralt system for uttak av pensjon virker både teoretisk og empirisk velbegrunnede. Teoretisk kan man imidlertid også tenke seg at rene inntektseffekter spiller en betydelig rolle for pensjoneringsadferden – spesielt på litt lenger sikt. Jo større pensjonsformuer en kohort av eldre arbeidstakere har bygget opp, jo tidligere vil den ønske å trekke seg tilbake. Hvis nye generasjoner av eldre arbeidstakere blir stadig mer formuende gjennom en kombinasjon av offentlige og private pensjonsrettigheter samt andre typer av formuesverdier kan det bety en tendens i retning av tidligere tilbaketrekking også selv om selve systemet for uttak av pensjon er gjort aktuarisk nøytralt.

En generell kritikk som kan rettes mot de eksisterende forsøkene på å anslå de mer langsiktige effektene av pensjonsreformen er at de i liten grad har gjort eksplisitte refleksjoner rundt de mulige inntektsvirkningene.

På den ene siden ligger det implisitte forutsetninger om sterke og direkte inntektsvirkninger til grunn når det i de fleste beregninger har vært antatt at de lønnstakerne, som har mulighet for det, mer eller mindre fullt ut vil kompenserer for levealdersjusteringen ved å utsette tilbaketrekkingen fra arbeidslivet – ca. 8 måneder for hvert års økning i levealderen. En mulig alternativ tilpassning særlig blant yngre og mer velstående kohorter kunne være å i stedet øke sparingen til alderdommen.

Det er derfor grunn til å spørre om en ikke burde tatt mer hensyn til den generelle velstandsutviklingen, og at pensjonsreformen allerede har elementer som betyr økt sparing til alderdom men – blant annet innføringen av obligatorisk tjenstepensjon og omgjøringen av AFP-ordningen til en slags supplerende tjenstepensjonsordning i privat sektor. Selv om innføringen av et aktuarisk nøytralt system for uttak tvinger folk til å betale for et eventuelt tidlig uttak, så kan man i fremtiden bli så rike at de er villige til å betale prisen (Lien 2009).

Videre kan det være grunn til å tro at pensjoneringsadferden og yrkesdeltakelsen blant de eldre også i fremtiden vil være sterkt konjunkturavhengig. Innføringen av en generell mulighet for pensjonsuttak fra 62 år kan i lavkonjunkturperioder gjøre det enda mer attraktivt for arbeidsgiverne å søke å kvitte seg med eldre arbeidstakere som tross alt i motsetning til yngre kolleger har en grei og lett tilgjengelig forsørgelsesmulighet i form av et tidlig uttak av alderspensjon.

I tillegg til slike mer generelle, teoretiske argumenter mot å operere med alt for optimistiske forventninger til yrkesdeltakelsen blant de eldre i kjølvannet av pensjonsreformen, har det også på dette området i de senere årene blitt truffet viktige beslutninger som svekker virkningene av den samlede reformen. Det mest åpenbare eksemplet er videreføringen av den gamle AFP-ordningen i offentlig sektor og videreføringen av bruttoprinsippet som innebærer at det også i fremtiden i offentlig sektor blir en svak premiering av å fortsette i arbeid etter fylte 67 år.

Et annet og mer subtilt eksempel er også her de nye skatteregler for pensjonister som etter alt å dømme blir vedtatt i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. Selv om de nye skattereglene er utformet slik at de ikke direkte påvirker valget av avgangstidspunkt fra arbeidslivet, så opphever de nøytraliteten når det gjelder tidspunktet for uttak av alderspensjon. Det er grunn til å tro at reglene - når denne effekten blir allment kjent - vil få flere til å ta ut pensjon fra 62 år også selv om de ikke i første omgang hadde tenkt å trekke seg tidlige tilbake fra arbeidsmarkedet.

I Sverige, der man også med det nye nøytrale pensjonssystemet har åpnet opp for å kombinere uttak av pensjon med fulltidsarbeid, har denne muligheten så langt vært relativt lite brukt (Pedersen 2009). En viktig forklaring på dette er antakelig at den alminnelige progresjonen i det svenske skattesystemet sørger for å «straffe» en slik tilpasning, fordi marginalsatten på den pensjonen som tas ut sammen med lønn blir svært høy. I Norge vil som nevnt de spesielle skatteregler for pensjonister oppheve denne effekten slik at det for mange tvert imot kan bli en ikke helt ubetydelig skattemessig premie knyttet til et tidlig uttak. Derfor er det all grunn til å tro at denne muligheten vil bli brukt mer flittig i Norge, når de nye reglene trer i kraft fra 1. januar 2011. Både selve den subsidien man dermed kan oppnå, og ikke minst den sterkt forbedrede likviditeten i årene etter fylte 62 kan i sin tur forventes å bidra til en tidligere avgang fra arbeidslivet.

Et moment som trekker i retning av en høyere avgangsalder for noen grupper er at opptrappingen av minstepensjonen får direkte konsekvenser for de kravene som stilles til størrelsen på pensjonsformen for at man skal kunne trekke seg tilbake allerede ved 62 års alder. Den høyere minstepensjonen for enslige pensjonister betyr at en større andel av lønntakerne tvinges til å utsette uttaket av pensjon. Hvor stor denne effekten blir på yrkesdeltakelsen er imidlertid et annet spørsmål, som blant annet vil kunne avhenge av hvilke

løsninger som velges med hensyn til de uavklarte spørsmålene knyttet til tilpasning av reglene for uføre (uførestønad og ny alderspensjon til uføre) og korttidsytelsene i folketrygden.

Konklusjon

Hensikten med denne rapporten har vært å gi en oversikt over status i pensjonsreformprosessen slik den fremstår høsten 2010, og å bedømme de mulige effektene av reformen på arbeidstilbud og yrkesdeltakelse.

En hovedtanke bak pensjonsreformen har vært å bedre den økonomiske bærekraften til pensjonssystemet og den offentlige sektoren som helhet ved å dempe den langsiktige utgiftsveksten og samtidig sørge for at det reformerte systemet i høyere grad enn dagens system stimulerer til arbeid.

Hensynet til å forbedre arbeidsinsentivene må imidlertid veies mot fordelingshensyn og her har politikerne både i utformingen av selve det nye alderspensjonssystemet i folketrygden og i ulike deler av følgelovgivningen gitt høyere prioritet til fordelingshensynene enn Pensjonskommisjonen opprinnelig la opp til. Videre har man ikke lyktes å gjennomføre sentrale prinsipper i pensjonsreformen for alle deler av det norske arbeidsmarkedet.

Jeg har i denne rapporten argumentert for at de tidligere anslag om sterke positive virkninger på arbeidstilbud og yrkesdeltakelse gjennom hele den yrkesaktive livsfasen er overdrevent optimistiske. De eksisterende anslagene er blant annet blitt kritisert for ikke å ta tilstrekkelig hensyn til at insentivstrukturen som skapes med det reformerte pensjonssystemet er svært heterogen og at dermed blir feilaktig å operere med antakelsen om generelle økninger i arbeidstilbudet. Den viktigste grunnen til at man bør nedjustere forventningene om økt yrkesdeltakelse som et resultat av pensjonsreformen, er imidlertid at det de siste årene er truffet vedtak på utsiden av pensjonsreformprosessen som svekker de elementer i reformen som var ment å gi sterkere insentiver til arbeid. Det gjelder for det første opptrappingen av minstepensjonen som er gjennomført mellom 2008 og 2010, for det andre beslutningen om videreføring av et sterkt progressivt skatteregime for pensjonister, og sist men ikke minst videreføringen av sluttlønnsprinsippet og bruttogarantien i tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor.

Videre argumenteres det for at også forventningen om en sterk økning i den effektive avgangsalderen fra arbeidslivet kan virke overdrevne. Ett moment som i liten grad har vært drøftet er virkningene av den forventede sterke

veksten i reallønninger og den generelle velstand i Norge over de kommende tiårene, som kan bidra til at mange vil foretrekke å kompensere for levealdersjusteringen gjennom å øke sin sparing heller enn (ensidig) å satse på å jobbe lenger. Det faktum at de offentlig ansatte foreløpig har fått beholde den gamle AFP-ordningen uten sterke stimulanter til å utsette pensjoneringsalderen tilsier at prognosene om en sterk økning i den gjennomsnittlige avgangsalderen må nedjusteres. Endelig pekes det på en mulig negativ effekt av de nye skatteregler for pensjonister siden de bryter med nøytraliteten i det nye uttakssystemet og dermed forventes å føre til en utbredt bruk av muligheten til å ta ut full pensjon ved fylte 62 år – i kombinasjon med fulltidsarbeid. Selv om insentivene i skattereglene ikke direkte påvirker valget av avgangstidspunkt, kan en slik tilpasning indirekte få effekt på pensjoneringsadferden gjennom den positive effekten den vil ha på likviditeten til de som tar ut pensjon tidlig.

Referanser

- Disney, R. (2004), Are contributions to public pension programmes a tax on employment? *Economic Policy* 19:267-311.
- Fredriksen, D. og Stølen, N.M. (2004), «Pensjonssystemet, pensjonsutgifter og fordelings effekter». *Økonomiske analyser* 2004/5. Oslo: SSB.
- Fredriksen, D, Stensnes, K. og Stølen, N.M. (2007), «Pensjonsreformen: virkninger på arbeidstilbud, finansieringsbyrde og fordeling». *Økonomiske analyser* 6/2007. Oslo: SSB
- Fredriksen, D., Gunnes, T. og Stølen, N.M. (2008), «Oppdaterte framskrivninger av arbeidsstyrke, pensjonsutgifter og finansieringsbyrde». *Økonomiske analyser* 4/2008. Oslo: SSB.
- Gruber, J. og Wise, D. (1999), *Social security and retirement around the World*. Chicago: Chicago University Press.
- Hernæs, E. og Iskhakov, F. (2009), *Effekter på arbeidstilbudet av pensjonsreformen*. Rapport no. 3/2009. Oslo: Frischsenteret
- Holzmann, R. (2004), «Toward a reformed and coordinated pension system in Europe: Rationale and potential structure». Washington DC: World Bank.
- Lien, O.C. (2009), «Pensjonsreformen 2011 – Effekter de første til årene». *Arbeid og Velferd*. Rapport nr. 1/2009. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Lindbeck, A. og Persson, M. (2003), «The gains from pension reform». *Journal of Economic Literature*. 41: 74-112.
- Myles, J. (2002), «A new social contract for the elderly?» I: Gøsta Esping-Andersen m.fl. (red.). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Okun, A. (1975), *Equality and efficiency. The big trade-off*. Washington D.C.: The Brookings Institute.
- Pedersen, A.W. (2002), «Garantipensjon eller grunnpensjon? Kommentar til Pensjonskommissionens foreløpige rapport». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 5(4): 221-228.
- Pedersen, A.W. (2004), «Halvhjertet kopi av brutal original. En sammenligning av pensjonskommissionens forslag og det nye svenske pensjonssystemet». *Tidsskrift for velferdsforskning*. 7(3): 168-187.
- Pedersen, I. (2009), «Seleksjonsproblematikk i nytt pensjonssystem– ein empirisk analyse av arbeidstilbud og tidleg uttak av alderspensjon». Rokkansenteret notat nr. 8/2009. Bergen: Rokkansenteret.
- Persson, M. (1991), «Vad är det för fel på ATP-systemet?» *Ekonomisk Debatt* 19:205-218.
- Røed, K. og Strøm, S. (2002), «Progressive taxes and the labour market: Is the trade-off between equality and efficiency inevitable?» *Journal of Economic Surveys*. 16:77-111.
- Stensnes, K. (2007), «Equity versus efficiency in public pension schemes – microsimulating the trade-off». Discussion paper 515. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Stensnes, K., Stølen, N.M. og Texmoen, I. (2007), *Pensjonsreformen: Virkninger på statsfinanser, effektivitet og fordeling*. Rapporter 20007/11. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Williamson, John B. (2004), «Assessing the pension reform potential of notional defined contribution pillar». *International Social Security Review*. 57(1):47-64.
- World Bank (1994). *Averting the old age crisis*. New York: Oxford University Press.

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2010:15

<i>Forfatter/Author</i> Axel West Pedersen
<i>Tittel/Title</i> Pensjonsreformen – status og konsekvenser for insentivene til arbeid
<i>Sammendrag</i> Rapporten oppsummerer hovedelementene i den pågående pensjonsreformen slik de foreligger høsten 2010 og drøfter på bakgrunn av dette hvilke konsekvenser reformen kan forventes å få for arbeidstilbud og yrkesdeltakelse i Norge. Det argumenteres for at tidligere anslag om sterke positive virkninger på arbeidstilbud og yrkesdeltakelse som følge av reformen er overdrevent optimistiske. En av hovedgrunnene til at de positive effektene må antas å bli vesentlig svakere enn tidligere antatt, er at det de siste årene er truffet vedtak i kjølvannet av pensjonsreformprosessen som svekker insentiver til arbeid i det nye samlede pensjonssystemet.
<i>Emneord</i> Pensjonsreform, arbeidstilbud, yrkesdeltakelse
<i>Abstract</i> Norway is about to implement a major pension reform – arguably the most important pension reform since the 1960s. This report reviews the main components of the reform and tries to (re-)assess its potential effects on labour supply and labour force participation. It is argued that previous projections about the capacity of the reform to promote labour supply are unduly optimistic. In particular it is pointed out that recently decided amendments and auxiliary legislation will significantly reduce the degree to which the reform actually improves work incentives.
<i>Index terms</i> Pension reform, labour supply, labour force participation