

Levealdersjustering av aldersgrensene i pensjonssystemet - hvorfor og hvordan?

Notat

Axel West Pedersen

10.10.2019

Pensjons-
LAB

The logo consists of the word "Pensjons-" in a dark blue, bold, sans-serif font. Below it, the word "LAB" is written in a red, bold, sans-serif font. A magnifying glass with a dark blue handle and a white circular lens is positioned over the "LAB" text, with the lens centered over the "A".

Takk til Jon Mathias Hippe, som har bistått med å tilveiebringe oppdatert informasjon om pensjonsalderspolitikken i Danmark og Sverige. Takk også til Nils Martin Stølen, Dennis Fredriksen og Ole Christian Lien for å ha gitt verdifulle kommentarer i et tidligere utkast til dette notatet. Ingen av dem har imidlertid ansvar for synspunktene som fremmes i dette notatet, eller for det som måtte finnes av gjenstående feil og mangler.

PensjonsLAB («Nytt pensjonssystem – Legitimitet, Atferdsvirkninger og Bærekraft») er et samarbeid mellom Institutt for samfunnsforskning, Fafo, Frischsenteret og Statistisk sentralbyrå. Prosjektet er finansiert av Arbeids- og sosialdepartementet.



Innhold

| | |
|---|----|
| Levealdersjustering av aldersgrensene i pensjonssystemet – hvorfor og hvordan? | 1 |
| 1 Bakgrunn..... | 4 |
| 2 To hovedstrategier i møte med eldrebølgen..... | 6 |
| 3 Dagens norske system – hva er problemet? | 9 |
| Eksisterende aldersgrenser og aldersrelaterte parametere | 9 |
| Levealdersjustering av alderspensjonene til uføre | 11 |
| Levealdersjustering av minstepensjon/garantipensjon | 11 |
| Tre relevante utviklingstendenser i perioden etter pensjonsreformens ikrafttrede..... | 12 |
| Problematiske sider ved dagens system | 13 |
| 4 Den svenske «riktålder»-reformen..... | 15 |
| 5 En mulig norsk reform: «normert» pensjonsalder | 18 |
| Beregning av normert pensjonsalder | 18 |
| Anvendelsen av normert pensjonsalder | 19 |
| 6 Drøfting av fordeler og ulemper..... | 22 |
| Sosialpolitiske virkninger | 22 |
| Effekter på sysselsettingen..... | 23 |
| Statsfinansielle virkninger | 23 |
| Referanser | 25 |

1 Bakgrunn

En hovedmålsetting med pensjonsreformen som ble vedtatt av Stortinget i 2009, var å dempe den fremtidige veksten i pensjonsutgifter med henblikk på å gjøre pensjonssystemet mer økonomisk robust, og å styrke statsfinansene i møte med eldrebølgen. Pensjonskommisjonen anslo i sin tid at utgiftene til alderspensjon ville øke fra 4,5 prosent av BNP i 2000 til 14,8 prosent i år 2050 ved en uendret videreføring av det gamle pensjonssystemet (NOU 2004: 1, s. 52). En viktig drivkraft bak denne veksten er en fortsatt fallende dødelighet og økt forventet levealder.

Den forventede levealderen til nordmenn har økt med nærmere et og et halvt år per tiår siden 1960-tallet. De siste årene har økningen gått enda raskere enn dette, særlig blant menn, og alt tyder på at økningen vil fortsette i de kommende tiår, selv om det er betydelig usikkerhet om tempoet (Brunborg og Texmon, 2011; Keilman og Keller, 2013).

I det nye pensjonssystemet i folketrygden gjelder prinsippet om levealdersjustering. Innføringen av levealdersjustering er det klart viktigste innstrammings tiltaket i reformen på lang sikt. Det innebærer at fremtidige økninger i forventet levealder betales av pensjonistene selv i form av lavere årlige pensjonsytelser. Samtidig innføres det et fleksibelt og aktuariat nøytralt system for uttak av pensjon mellom 62 og 75 år, der den enkelte selv fullt ut bærer de pensjonsmessige kostnadene for sitt valg av uttakstidspunkt. Det fleksible uttakssystemet gjør det mulig for den enkelte å ta igjen effekten av levealdersjusteringen (sørge for at de årlige pensjonsytelsene blir de samme som før) ved å utsette uttaket av pensjon i et visst antall måneder/år. Reformen garanterer at det i alle tilfeller er pensjonistene som i prinsippet skal bære (pensjons-)kostnadene ved fremtidige økninger i levealderen: enten ved å akseptere lavere årlige ytelser eller ved å jobbe lenger. Innføringen av levealdersjustering fremstår som en rimelig endring av den generasjonskontrakten som pensjonssystemet hviler på, gitt at den helsemessige funksjonsevnen ved ulike alderstrinn forbedres blant yngre fødselskull, slik at mulighetene til å jobbe lenger endrer seg i takt med økningene i levealderen (Myles, 2002; Pedersen, 2013). Det gjenstår å se om antall funksjonsfriske år fremover faktisk vil øke tilnærmet like raskt som den forventede levealderen, men det foreligger norske studier som tyder på at det så langt har vært tilfellet (Moe og Hagen, 2011).

Prinsippene om levealdersjustering og fleksibelt uttak inngår som naturlige elementer i det nye systemet for opptjening av pensjon. I dette opptjeningsystemet, som gjelder for fullt for personer født i 1963 eller senere, skjer opptjeningen av pensjonsrettigheter i form av en beholdning som bygges opp gjennom livet ved hjelp av årlige «innskudd» på 18,1 prosent av den pensjongivende inntekten.¹ Beholdningen blir omgjort til en løpende, livslang alderspensjon ved pensjoneringsstidspunktet, ved hjelp av et «delingstall» som grovt sagt kan sies å avspeile antall år vedkommende forventes å motta pensjon.² Delingstallet tar både hensyn til den enkeltes valg av uttakstidspunkt (aktuariell nøytralitet) og til dødelighet og forventet levealder for det fødselskullet vedkommende tilhører (levealdersjustering).

For rettigheter opptjent under det gamle systemet (som fortsatt gjelder helt eller delvis for personer født før 1963) brukes i stedet et «forholdstall» som gjør samme nytten med hensyn til å gjennomføre

¹ I opptjeningsperioden «forrentes» beholdningen i takt med den alminnelige lønnsutviklingen i samfunnet (G-regulering).

² Delingstallet tar både hensyn til endringer i sjansen for å nå pensjonsalderen og til den gjenstående forventede levealderen etter nådd pensjonsalder. I tillegg er underreguleringen av løpende pensjon med 0,75 prosent regnet inn.

både prinsippet om aktuarielt nøytralt uttak og prinsippet om levealdersjustering. Også rettighetene opptjent i det gamle opptjeningssystemet er altså i realiteten med virkning fra 1. januar 2011 blitt konvertert fra å være et løfte om en bestemt årlig ytelse fra 67 år og livet ut, til å være en beholdning med tilknyttet fleksibelt, nøytralt uttak³ og levealdersjustering.

Norge har tradisjonelt hatt en høy pensjonsalder sammenlignet med de fleste andre europeiske land. Pensjonsalderen i Norge var i mange år på 70 år, og først fra 1973 ble det mulig å ta ut alderspensjon fra folketrygden ved fylte 67 år. Dette var den tidligste alderen for uttak av alderspensjon i folketrygden helt frem til 1. januar 2011. Med innføringen av tariffestede AFP-ordninger i forbindelse med tariffoppgjøret i 1988 fikk likevel store deler av det organiserte arbeidslivet anledning til å pensjonere seg tidligere. I 1997 ble den tidligste uttaksalderen i AFP-ordningene senket til 62 år.

I forberedelsen av pensjonsreformen var det hele veien et sentralt premiss at det også i fremtiden som hovedregel skal være mulig å pensjonere seg ved fylte 62 år, og premisset om å kunne ta ut alderspensjon fra 62 år har ligget fast ved forhandlingene om ny AFP-ordning i privat sektor i 2008 – senest i forhandlingene om ny tjenestepensjon og ny AFP-ordning i offentlig sektor, som ble avsluttet i mars 2018.

Hensikten med dette notatet er å drøfte en mulig justering av den norske pensjonsreformen, der dette premisset om en fast og uendret tidligste uttaksalder ved 62 år blir forlatt til fordel for et system der både denne og andre viktige «aldersgrenser» i pensjonssystemet og i trygdesystemet for øvrig automatisk flyttes oppover i takt med økninger i den forventede levealder.

Det er vel kjent at den norske pensjonsreformen er sterkt inspirert av den svenske reformen, som ble vedtatt og iverksatt omtrent ti år før den norske (Pedersen, 2004). Sentrale elementer som opptjening på beholdningsform og de dertil knyttede mekanismene for levealdersjustering av ytelsene og aktuarielt nøytralt uttak er hentet fra det svenske forbildet.

I dag, tjue år etter at den svenske reformen ble satt ut i livet, holder svenskene på å vedta en oppfølging. Hovedgrepet her er innføringen av en ny styringsparameter i pensjonssystemet – den såkalte riktålderen – som skal brukes til å flytte den tidlige uttaksalderen og andre relevante aldersgrenser i selve pensjonssystemet, i det øvrige trygdesystemet og i arbeidsmiljøloven oppover, i takt med økningen i forventet levealder. Forslagene som drøftes i dette notatet, er nært beslektet med den svenske «riktålder»-reformen.

Notatet er organisert som følger:

I avsnitt 2 gis en kort introduksjon til pensjonsalderspolitikken i utvalgte land. I avsnitt 3 beskrives dagens norske system og samspillet mellom ulike typer av aldersgrenser i og utenfor pensjonssystemet. Videre beskrives noen relevante utviklingstrekk i Norge etter pensjonsreformens ikrafttreden, og avsnittet avsluttes med en opplisting av problematiske sider ved dagens system. Avsnitt 4 introduserer hovedelementer i den svenske riktålder-reformen. Avsnitt 5 presenterer forslaget til en mulig norsk reform, mens avsnitt 6 diskuterer de mulige virkningene av de foreslåtte endringene sammenlignet med en uendret videreføring av dagens regelverk.

³ Alderspensjonssystemet i folketrygden ble i realiteten fullt ut nøytralt (men uten fleksibilitet) allerede i 2008, da den eksisterende ordning for prøving mot arbeidsinntekt i aldersintervallet 67 til 70 år ble avviklet.

2 To hovedstrategier i møte med eldrebølgen

De fleste rike demokratier i og utenfor Europa har velutviklede offentlige alderspensjonssystemer basert på løpende finansiering, der den yrkesaktive befolkningen betaler for pensjonene til den aktuelle pensjonistgenerasjonen gjennom innbetaling av trygdepremier og skatt. Når antallet eldre øker i forhold til den yrkesaktive befolkningen, som følge av forskyvninger i størrelsen på fødselskullene og som følge av økninger i levealder, er det i prinsippet tre hovedalternativer å velge mellom: øke skattetrykket på de yrkesaktive, senke nivået på (de årlige) pensjonene eller øke den effektive pensjonsalderen slik at ikke det gjennomsnittlige antallet år som alderspensjonist øker like raskt som forventet levealder.

I løpet av de siste tiårene har de fleste europeiske land gjennomført pensjonsreformer som skal dempe veksten i pensjonsutgifter og dermed veksten i finansieringsbyrden, som ellers ville ha falt på de yrkesaktive. Mens noen legger hovedvekten på å høyne pensjonsalderen, har andre lagt hovedvekten på å redusere ytelsesnivået i det offentlige pensjonssystemet (OECD, 2011). Blant de nordiske land har Danmark og Finland valgt det første alternativet, mens Sverige og Norge foreløpig har valgt det andre.

Mange land har de siste årene gjennomført tiltak for å høyne den effektive pensjonsalderen, fordi det kan være en måte å dempe finansieringsproblemene på uten å kutte hardt i pensjonene. Et gjennomgående trekk er at man har fjernet eksisterende tidligpensjonsordninger og satt i verk en opptrapping av pensjonsalderen i de generelle offentlige pensjonssystemene. Danmark, Finland, Italia, Storbritannia, Tyskland og USA er blant de landene som har vedtatt en betydelig opptrapping av pensjonsalderen de neste årene (OECD, 2017). Mens for eksempel USA og Storbritannia har vedtatt forhåndsbestemte tidsplaner for en rask opptrapping av pensjonsalderen over en kortere årrekke, har Danmark og Finland i tillegg vedtatt å knytte den fremtidige utviklingen i pensjonsalderen i det offentlige pensjonssystemet til utviklingen i forventet levealder – altså en form for levealdersjustering av selve alderen for uttak av alderspensjon.

I Danmark har alderen for uttak av offentlig pensjon (folkepensjon) siden midten av 1990-årene vært 65 år, og i denne perioden er muligheten for å gå av tidligere via den såkalte Efterlønnordningen⁴ blitt strammet kraftig inn. Allerede i 2006 ble det vedtatt en plan for en trinnsvis opptrapping av den laveste alderen for uttak av folkepensjon fra 65 år til 68 år. Opptrappingen har nå begynt, og fra 2031 vil pensjonsalderen i Danmark være 68 år. Det er vedtatt at pensjonsalderen fra og med dette tidspunktet skal justeres videre oppover hvert femte år i takt med den observerte økningen i forventet levealder. Den danske levealdersjusteringen av pensjonsalderen er basert på prinsippet om at forventet antall år som alderspensjonist skal forbli uendret når levealderen øker: Når den forventede levealderen øker med ett år, skal også den tidligste alderen for uttak av offentlig alderspensjon økes med ett år. Hvis de offisielle prognosene for utviklingen i forventet levealder i Danmark slår til, vil det vedtatte regelverket gi en meget tøff opptrapping av alderen for uttak av folkepensjon. Det forventes for eksempel at pensjonsalderen i 2050 (for personer født i første halvdel av 1980-årene) vil øke til 72 år. Det hører likevel med til bildet at avtalebaserte tjenstepensjoner (*arbeidsmarkedspensjoner*) spiller en svært stor rolle i Danmark, og at de fortsatt kan tas ut allerede fra fylte 60 år. Dette er imidlertid fonderte, innskuddsbaserte ordninger der økt

⁴ En lovfestet førtidspensjonsordning som opprinnelig ga mulighet for å pensjonere seg ved fylte 60 år, og som på mange måter ligner den norske tariffestede AFP-ordningen.

levealder blant medlemmene i den enkelte ordningen automatisk gir seg utslag i lavere årligere ytelser gitt en bestemt uttaksalder.

Finland har tradisjonelt hatt en lavere pensjonsalder enn de andre nordiske land, og opptrappingen av den tidligste alderen for uttak av alderspensjon starter derfor fra et vesentlig lavere nivå – 63 år for personer født i 1955 eller tidligere. For et par år siden begynte implementeringen av en fast opptrappingsplan av pensjonsalderen til 65 år, som vil gjelde fra og med årskullet som er født i 1963. Deretter skal pensjonsalderen automatisk og gradvis levealdersjusteres i takt med den observerte utviklingen i forventet levealder.⁵ Den finske levealdersjusteringen er basert på det alternative og klart mildere prinsippet om at andelen av livet tilbrakt som pensjonist skal holdes konstant (i motsetning til det absolutte antall år som brukes i Danmark). Det betyr at pensjonsalderen bare vil øke med om lag 2/3 år for hvert hele års økning i forventet levealder.

Både Danmark og Finland har for lenge siden innført ordninger som gir en mer eller mindre actuariell nøytral premiering av å utsette uttaket av offentlig alderspensjon, slik vi også kjenner det i Norge og Sverige.

I Danmark og Finland gir den varslede opptrappingen av pensjonsalderen i de offentlige pensjonssystemene klare signaler om at befolkningen forventes å jobbe lenger i fremtiden hvis og i den grad prognosen om økninger i forventet levealder skulle vise seg å slå til. Det følger naturlig av denne formen for levealdersjustering (av pensjonsalderen og ikke (bare) ytelsesnivået) at aldersgrensene for uttak av andre trygdeytelser (arbeidsledighetstrygd, sykepenger, uføretrygd mv.) skal følge med oppover.

Norge og Sverige er blant de landene som i stedet har valgt å løse finansieringsutfordringen knyttet til økninger i levealderen ved primært å satse på å levealdersjustere (senke) *nivået* på de offentlige alderspensjonene. Som nevnt i innledningen er denne løsningen kombinert med et nøytralt system for uttak av pensjon, slik at den enkelte pensjonist kan opprettholde nivået på de årlige ytelsene ved å jobbe lenger. Den utsatte pensjoneringen blir på denne måten frivillig i stedet for helt eller delvis tvunget, slik tilfellet er i de landene der pensjonsalderen økes. I Sverige har den tidligste alderen for uttak av alderspensjon hele tiden vært 61 år, mens uttaket av pensjon kan utsettes så lenge man ønsker – med full actuariell kompensasjon. I motsetning til i Norge gjelder retten til å starte uttaket av opptjent alderspensjon ved 61 år for alle, uansett størrelsen på den opptjente pensjonsbeholdningen. Før gjennomføringen av den store pensjonsreformen på slutten av 1990-tallet var pensjonsalderen i Sverige 65 år, og fortsatt kan dette formelt og reelt regnes som den normale pensjonsalderen i det svenske systemet. Dette understrekes ved at minstesikringen i det svenske systemet er ivaretatt med en *Garantipension* som tidligst kommer til utbetaling fra fylte 65 år.⁶ I tillegg slutter som hovedregel dekningen med andre trygdeordninger ved fylte 65 år. Videre eksisterer det fortsatt i Sverige kollektive tariffavtaler som gir lønnsstakerne plikt til å fratrukke stillingen

⁵ I Finland gjør en ordning for «delpensjon» det mulig å starte et delvis uttak av alderspensjon tidligere enn en full alderspensjon. Den nedre aldersgrensen for uttak av 25 eller 50 prosent alderspensjon er 61 år, men aldersgrensen skal økes til 62 år fra og med fødselskullet født i 1964. Siden skal den knyttes automatisk til utviklingen i levealder slik som aldersgrensen for uttaket av full pensjon. <https://www.etk.fi/en/the-pension-system/pension-security/earnings-related-pension-benefits/osittainen-vanhuuselake/>

⁶ Her er det en forskjell til den norske garantipensjonen, som i realiteten er på beholdningsform med mulighet for fleksibelt uttak både før og etter fylte 67 år. På den andre siden er det ikke i Sverige innført en regel som legger begrensninger på retten til å ta ut alderspensjon fra 61 år hvis den opptjente pensjonsbeholdningen er for liten – slik vi kjenner det i Norge. I Sverige blir nivået på garantipensjonen regulert i takt med prisindeksen, mens den norske garantipensjonen reguleres i takt med lønnsutviklingen (*G*), men fratrukket effekten av levealdersjusteringen.

ved 65 år, selv om svenskene i 2003 hevet den lovfestede aldersgrensen for ansettelsesvernet fra 65 til 67 år.

Så langt har ikke Norge og Sverige gjort noen forsøk på å heve alderen for uttak av pensjon – verken den tidligste uttaksalderen ved henholdsvis 62 og 61 år eller den (mer eller mindre implisitte) normale pensjonsalderen ved henholdsvis 67 og 65 år. Tvert imot kan man peke på at Norge ved pensjonsreformens innføring i 2011 åpnet for et tidligere uttak av alderspensjon for de relativt store gruppene av lønnstakere som står utenfor AFP-ordningene. På den andre siden medførte reformen en økning av den tidligste uttaksalderen for grupper som var omfattet av den gamle AFP-ordningen og fylte de individuelle vilkårene, men som ikke fyller vilkårene for å ta ut alderspensjon fra folketrygden fra og med fylte 62 år som ble innført i forbindelse med reformen i 2011 (se nærmere omtale i neste avsnitt).

3 Dagens norske system – hva er problemet?

I det reformerte pensjonssystemet i folketrygden kan alderspensjon tidligst tas ut fra fylte 62 år, og uttaket kan utsettes til fylte 75 år med full aktuariell kompensasjon. Også opptjeningen av nye pensjonsrettigheter fortsetter helt frem til fylte 75 år.⁷

I tillegg til disse to aldersgrensene knyttet til det fleksible uttakssystemet og opptjeningsreglene i pensjonssystemet finnes det en rekke andre aldersgrenser og aldersrelaterte parametere i og utenfor selve pensjonssystemet, der de fleste peker i retning av at 67 år fortsatt kan betraktes som en slags implisitt «normal» pensjonsalder.

Eksisterende aldersgrenser og aldersrelaterte parametere

67 år er definert som den normale alderen for uttak av garantipensjon. Man kan både fremskynde og utsette uttaket av minstepensjon (i det gamle systemet) eller garantipensjon (i det nye systemet) på aktuarielt nøytrale vilkår, men uttak ved 67 år fungerer som basis for den aktuarielle justeringen av størrelsen på minstepensjon/garantipensjon. Det er videre først fra og med 67 år at det gjelder en ubetinget rett til å starte uttaket av alderspensjon fra folketrygden. Retten til å starte uttaket tidligere er begrenset for personer med lav pensjonsopptjening. Man kan bare ta ut pensjon ved fylte 62 år (eller generelt før fylte 67 år) hvis den årlige pensjonen man sitter igjen med fra fylte 67 år, minst er på nivå med minstepensjonen. Begrensningen er lagt inn for å unngå at man på grunn et tidlig uttak av pensjon skal kunne ende opp med en svært lav årlig pensjon livet ut.⁸ De ekstraordinære økningene av minstepensjonen som er blitt gjennomført de siste årene, har i praksis hevet terskelen slik at en noe mindre andel enn før har tilstrekkelig opptjent pensjon til å starte uttaket av alderspensjon ved fylte 62 år (Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2019: 9). Økningene gjelder imidlertid bare de som har opptjening etter gamle regler, og er ikke blitt gjort gjeldende for garantipensjonene til dem som har opptjening etter nye regler.

Mottakere av uføretrygd kan ikke samtidig motta fleksibel alderspensjon, og de henvises til å starte uttaket av alderspensjon ved fylte 67 år. Det er mulig å få tilkjent uførepensjon frem til fylte 67 år, men da må uførheten ha inntruffet tidlig i 60-årene slik at det vanlige forløpet med ett års sykemelding og tre år på arbeidsavklaringspenger kan være gjennomført før fylte 67 år. Personer som blir uføre midt i 60-årene, vil dermed i praksis være avskåret fra å motta uføretrygd. De fleste korttidsytelser for befolkningen i yrkesaktiv alder gir bare dekning for bortfall av arbeidsinntekt frem til fylte 67 år. Retten til arbeidsavklaringspenger og arbeidsledighetstrygd (dagpenger) opphører ved fylte 67 år. Det samme gjelder som hovedregel for sykepenger, men her finnes det unntaksbestemmelser for personer mellom 67 og 70 år. Det gjelder ingen aldersbegrensninger for retten til å motta sosialhjelp, men man må formode at det generelle prinsippet i sosialtjenesteloven om at alle alternative muligheter for forsørgelse skal være uttømt, innebærer at personer som søker

⁷ Grensen ved 75 år for fleksibelt uttak og for ny pensjonsopptjening er av begrenset betydning ettersom pensjonen da kommer til utbetaling uansett. Det faktum at arbeidsmarkedsdeltakelse etter fylte 75 år ikke gir opphav til ny pensjonsopptjening, innebærer imidlertid en svekkelse av insentivene til arbeid sammenlignet med personer som er yngre enn 75 år.

⁸ Ifølge den seneste rapporten fra Pensjonspolitisk arbeidsgruppe hadde bare 43 prosent av alle kvinner mellom 62 og 67 år i 2018 mulighet til å ta ut fleksibel alderspensjon, mens det samme gjelder for 69 prosent av mennene. Her skal man dog være oppmerksom på at mottak av uføretrygd er den klart viktigste hindringen for tidlig uttak av alderspensjon (Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2019: 9).

om sosialhjelp etter fylte 62 år, kan forvente å måtte starte uttaket av alderspensjon hvis pensjonsbeholdningen er tilstrekkelig stor (Pedersen, 2013).

Umiddelbart før pensjonsreformens ikrafttreden i 2011 tok den daværende Stoltenberg-regjeringen opp spørsmålet om mulige tilpasninger i aldersgrensene for mottak av diverse inntektserstattende trygdeytelser i lys av det nye fleksible uttakssystemet fra 62-årsalderen. I nasjonalbudsjettet for 2011 skrev regjeringen:

«Med videreføring av dagens aldersgrenser og dagens ytelser vil man for eksempel kunne motta full sykelønn og samtidig ta ut alderspensjon, og dermed i en del tilfeller motta opp mot 150 pst. av tidligere inntekt fra folketrygden. Mottak av korttidsytelsen vil i tillegg føre til ytterligere opptjening av pensjonsrettigheter. Det er derfor behov for å vurdere begrensninger i retten til midlertidige trygdeytelser for personer over 62 år.» (Meld. St. 1 (2010–2011), s. 86–88)

Regjeringen varslet samtidig at man planla å legge frem et høringsnotat med forslag til permanente løsninger på disse problemstillingene. Dette er så langt ikke fulgt opp, og retten til å motta korttidsytelser mellom 62 og 67 år, eventuelt i kombinasjon med uttak av alderspensjon, er blitt stående uendret. En mulig tolkning er at de prinsipielle innvendingene og bekymringene for tilhørende legitimitetsproblemer er blitt svekket i takt med at befolkningen har internalisert ideen om at alderspensjonsrettighetene i folketrygden er en opptjent beholdning. De kan være ytterligere svekket i lys av den utbredte tendensen til å kombinere uttak av alderspensjon med fortsatt fulltidsarbeid. For den store gruppen som har valgt en slik tilpasning, vil mottak av korttidsstønader ikke gi kompensasjonsrater i forhold til tidligere inntekt som overstiger 100 prosent.

Skattepliktige trygdeinntekter inngår som hovedregel i den pensjonsgivende inntekten. Det betyr at også retten til å få godskrevet pensjonsopptjening basert på sykepenger, arbeidsavklaringspenger og arbeidsledighetstrygd opphører ved fylte 67 år.⁹

For uføretrygdede gjelder det imidlertid at opptjeningen av alderspensjonsrettigheter i det nye opptjeningssystemet opphører allerede ved fylte 62 år, selv om de uføretrygdede først blir overført til alderspensjonssystemet ved fylte 67 år. Mens Pensjonskommisjonen hadde lagt til grunn at uføre skulle overføres til alderspensjon ved fylte 67 og fortsette pensjonsopptjeningen frem til da, var det offentlige utvalget som noen år senere utredet mulige tilpasninger av uføretrygden og alderspensjonsopptjeningen blant uføre, bekymret for det som ble omtalt som «pensjonsgapet» i forhold til friske lønnstakere som frivillig velger å gå av med pensjon ved 62 år, og som dermed både går glipp av videre pensjonsopptjening og rammes av den actuarielle reduksjonen av de årlige ytelsene (NOU, 2007: 4). Utvalget la frem to alternative modeller for å redusere alderspensjonsrettighetene til de uføre. Flertallet gikk inn for å overføre de uføre til alderspensjon allerede ved fylte 62 år, men samtidig gi de uføre et permanent tillegg i alderspensjonen som kompensasjon for deler av tapet knyttet til uttaket ved 62 år. Mindretallet foreslo i stedet en løsning der de uføre overføres til alderspensjon ved 67 år, mens opptjeningen av alderspensjon avsluttes ved 62 år. De to alternativene var kalibrert til å ha omtrent den samme effekten, og Stortinget valgte til slutt å følge mindretallets anbefalinger om å fortsette utbetalingen av uføretrygd helt til fylte 67 år, men samtidig avslutte opptjeningen av nye alderspensjonsrettigheter for uføre allerede ved fylte 62 år.

⁹ Opptjeningsreglene for mottakere av dagpenger og uføretrygd skiller seg ut ved å være basert på den tidligere lønnsinntekten fremfor på størrelsen av den utbetalte trygdeytelsen.

Sist, men ikke minst må det nevnes at arbeidsmiljølovens aldersgrense ble økt fra 70 til 72 år med virkning fra 1. juli 2015. Den generelle aldersgrensen i stat og kommune er derimot fortsatt 70 år, men regjeringen har i Granavolden-plattformen varslet at man vil vurdere å øke den generelle aldersgrensen i staten til 72 år, og at man vil vurdere ytterligere økninger av arbeidsmiljølovens aldersgrense. Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe under ledelse av Steinar Holden har imidlertid i sin nylig fremlagte rapport tatt til orde for igjen å senke arbeidsmiljølovens aldersgrense til 70 år, samtidig som man foreslår å ta bort muligheten for å operere med lavere bedriftsinterne aldersgrenser (NOU, 2019: 7).

Levealdersjustering av alderspensjonene til uføre

Et annet spørsmål, som for alvor ble reist relativt sent i pensjonsreformarbeidet, knytter seg til levealdersjusteringens virkning for den store gruppen som på et tidspunkt i livet blir (permanente) mottakere av uføretrygd. Mens Pensjonskommissjonen hadde lagt til grunn at levealdersjusteringen skal gjelde for alle, tok det offentlige utvalget som utredet eventuelle tilpasninger i uføretrygden og alderspensjonsopptjeningen blant uføre, til orde for å gi de tidligere uføretrygdene en viss skjerming mot virkningene av levealdersjusteringen (NOU, 2007: 4, s.251). Argumentet var at de uføre ikke har mulighet for å tilpasse seg levealdersjusteringen ved å jobbe lenger. Dermed vil levealdersjusteringen kunne føre til et økende gap mellom alderspensjonene til de uføre og til de ikke-uføre, spesielt hvis de yrkesaktive reagerer som ønsket med å jobbe lenger.

Stoltenberg-regjeringen gikk til slutt inn for å innføre en midlertidig, delvis skjermingsordning for tidligere uføre som sikrer at den årlige virkningen av levealdersjusteringen bare skal være på 0,25 prosentpoeng for de uføre, mot (maksimalt) 0,5 prosentpoeng for de ikke-uføre.

Skjermingsordningen gjaldt i første omgang bare for kullene født mellom 1944 og 1951. Det ble signalisert at denne skjermingsordningen i 2018 skulle revurderes i lys av erfaringene med de yrkesaktives tilpasninger til levealdersjusteringen (Prop. 130 L (2010–2011)).

I plattformen til den første Solberg-regjeringen, som ble lagt frem i oktober 2013, varslet de to regjeringspartiene at man gikk inn for å levealdersjustere de uføres alderspensjoner på lik linje med øvrige pensjonister.¹⁰ I april 2014 la regjeringen frem forslag om å avvikle skjermingsordningen med virkning fra og med årskullet født i 1948 (Prop. 66 L (2013–2014)), men forslaget fikk ikke støtte fra stortingsflertallet.

Den 17. september 2019 la Arbeids- og sosialdepartementet frem et høringsnotat med forslag om å avvikle skjermingstillegget med virkning fra og med kullet som er født i 1954 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Regjeringen varslet samtidig at man mener at det på sikt kan bli aktuelt å gi de tidligere uføre en viss skjerming når virkningene av levealdersjusteringen blir sterkere, hvis og i det omfang det viser seg at de yrkesaktive tilpasser seg ved å jobbe lenger. Høringsnotatet konkluderer imidlertid med at man ikke vil anbefale en form for automatisk (hel eller delvis) skjerming av de tidligere uførepensjonistene mot levealdersjusteringen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019, s. 27).

Levealdersjustering av minstepensjon/garantipensjon

Minstepensjonen skal oppreguleres i takt med den alminnelige lønnsutviklingen (G-regulering), men fratrukket effekten av levealdersjusteringen (se for eksempel boks 2.2 i Meld. St. 5 (2018–2019)). Levealdersjusteringen av minsteytelsene innebærer at de gradvis vil bli redusert relativt til det alminnelige lønns- og velstandsnivå i samfunnet. Minstepensjonen er de siste årene blitt hevet til et

¹⁰ Sundvollen-plattformen av 26.10.2013: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#Arbeid>

nivå som nærmer seg en relativ fattigdomsgrense på 60 prosent av medianinntekten, men avstanden opp til fattigdomsgrensen vil igjen øke når levealdersjusteringen for alvor gjør seg gjeldende i løpet av de kommende tiårene.¹¹ Hvis de aktuelle prognosene for levealdersutviklingen slår til, vil minstepensjonen for en enslig pensjonist bli redusert fra 2G i dag til om lag 1,6G for kullene født på midten av 1960-tallet, og videre til om lag 1,4G for kullene født rundt 1990 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019, s. 21).

Levealdersjusteringen av minstepensjon/garantipensjon får også innvirkning på den begrensningen som er lagt inn i det nye systemet for uttak av alderspensjon før fylte 67 år, der det kreves at den reduserte pensjonen minimum skal være på nivå med minstepensjonen fra fylte 67 år. Begrensningen må oppfattes som en paternalistisk motivert sperre mot å gjøre valg som fører til at inntekten som pensjonist blir uakseptabelt lav. Levealdersjusteringen av de opptjente pensjonsrettighetene skulle i utgangspunktet tilsa at kravene til størrelsen på den pensjonsbeholdningen som kreves for å ta ut pensjon tidlig og eventuelt allerede fra 62 år, vil bli gradvis skjerpet, men denne effekten blir motvirket av at også garantipensjonen levealdersjusteres og dermed nivået på den paternalistisk motiverte sperren. Andelen av befolkningen som har anledning til å starte uttaket av alderspensjon fra fylte 62 år, vil dermed ikke bli systematisk redusert i årene som kommer. Tvert imot vil den mer gradvise avkortingen av garantipensjon mot «inntektpensjon» i det nye opptjeningsystemet og økt yrkesdeltakelse gjennom livet av yngre årskull av kvinner vil trekke i motsatt retning.

Tre relevante utviklingstendenser i perioden etter pensjonsreformens ikrafttreden

I tillegg til denne beskrivelsen av regelverket kan det være grunn til å peke på tre viktige utviklingstrekk som man har kunnet observere i årene etter at pensjonsreformen trådte i kraft i 2011.

For det første kan det ikke være tvil om at pensjonsreformen har hatt en betydelig effekt i ønsket retning med hensyn til å øke yrkesdeltakelsen og den effektive alderen for tilbaketrekking fra arbeidslivet (se blant andre Hærnes, 2017, og Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2019). Det har muligens vært en underliggende tendens til økt tilbaketrekkingssalder som ville gjort seg gjeldende uavhengig av reformen, men det faktum at økningen er sterkest og konsentrert til årene etter 2011 blant lønnsstakere i privat sektor med tilgang til AFP-ordningen, gir klare indikasjoner på at endringer i de økonomiske insentivene har hatt betydelig effekt i den forventede retningen. Median avgangsalder for (ikke-uføre) ansatte i private bedrifter tilknyttet AFP-ordningen har økt med nærmere to år etter pensjonsreformen og omgjøringen av AFP-ordningen til en actuarielt nøytral supplerende pensjonsordning (Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2019: 60). Der den svenske reformen foreløpig ser ut til å ha hatt mer beskjedne virkninger i retning av å øke den effektive tilbaketrekkingsalderen, har utviklingen i pensjoneringsadferden i Norge vært helt i tråd med reformens intensjoner. Men selv om det åpenbart har vært en betydelig effekt av å avvikle den sterke implisitte beskatningen på yrkesaktivitet mellom 62 og 67 år som fulgte med de gamle AFP-ordningene, gjenstår det å se om de yrkesaktive vil tilpasse seg levealdersjusteringen ved gradvis å øke tilbaketrekkingsalderen i takt med veksten i forventet levealder.

For det andre har tilstrømmingen til uføretrygden blant de eldre aldersgrupper vist en klart fallende tendens over en lengre årrekke. I år 2000 var andelen uføretrygdede i aldersgruppen 62–67 år på hele 40 prosent, mens denne andelen hadde falt til 29 prosent i 2018. I 2018 var 31 prosent av 66-åringene uføretrygdede, og det er dermed nå «bare» i underkant av en tredjedel av hvert årskull som

¹¹ Dertil kommer at de siste årenes ekstraordinære økninger av minstepensjonen ikke er gjort gjeldende for garantipensjonen i det nye opptjeningsystemet.

er uføretrygdede umiddelbart før overgangen til alderspensjon. Utviklingen ser ut til å ha begynt før 2011, men man kan ikke se bort fra at ulike elementer i pensjonsreformen har bidratt til å dempe tilstrømmingen til uføretrygd blant eldre aldersgrupper.

For det tredje har pensjonsreformen i Norge ført til en kraftig *senking* av alderen for uttak av alderspensjon og dermed – på kort sikt – en kraftig økning av de løpende utgifter til alderspensjon. En stor andel av de berørte fødselskull har så langt valgt å kombinere uttak av pensjon fra fylte 62 år med fortsatt fulltidsarbeid. Blant menn er det om lag to tredjedeler av de som har mulighet for det, som faktisk tar ut alderspensjon mellom 62 og 66 år, mens den tilsvarende andelen blant kvinner er om lag 40 prosent (Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2019: 10). Halvparten av de mannlige lønnstakerne mellom 62 og 66 år tar ut alderspensjon fra folketrygden (Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2019: 54). Samtidig er det relativt få som benytter muligheten til å ta ut alderspensjon tidlig for å slutte i arbeid. Tall innhentet av Arbeids- og sosialdepartementet viser at av de 18 500 personer i kullet født i 1950 som tok ut alderspensjon mellom 62 og 64 år, var det bare 2600 som samtidig hadde sluttet å jobbe (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019, s. 25).¹² Det betyr at 86 prosent av de som tar ut alderspensjon tidlig, gjør det i kombinasjon med fortsatt arbeid. Her er det snakk om en noe uventet og til dels uønsket virkning av pensjonsreformen. I Sverige ble ikke muligheten til å kombinere fulltidsarbeid med fullt uttak av pensjon fra 61-årsalderen utnyttet i tilnærmedesvis like stor utstrekning i løpet av det første tiåret etter reformens ikrafttreden (Pensionsmyndigheten, 2018).¹³ Hovedforklaringen på forskjellen må være at progresjonen i skattesystemet i Sverige gjør det lite lønnsomt å ta ut pensjon på toppen av lønn, mens den samme effekten i Norge helt eller delvis motvirkes av et fradrag i skatt på pensjonsinntekt, som har til hensikt å sørge for at ikke minstepensjonistene skal betale skatt, og som avtrappes mot størrelsen på pensjonsinntekten (Pedersen, 2010).

Problematiske sider ved dagens system

Etter hvert som levealderen øker og levealdersjusteringen slår inn, vil det bli et økende gap mellom tidligpensjonsalderen på 62 år og den implisitte antakelsen om en normal pensjonsalder ved 67 år i dagens system på den ene siden, og den tilbaketrekkings-/pensjonsjoneringsalderen som må til for å oppnå en pensjon som er tilfredsstillende i forhold til den tidligere (tilvante) inntekten og i forhold til det alminnelige velstandsnivået i samfunnet på den andre.

Yngre fødselskull må belage seg på å jobbe til de fyller 70 år eller enda lenger for å kunne oppnå en tilfredsstillende pensjon. Det betyr at en ikke uvesentlig del av yrkeskarrieren deres faller i et aldersintervall der det ikke lenger finnes et trygdesystem som solidarisk kompenserer for risikoen for å bli syk og arbeidsledig. Personer som rammes av sykdom eller arbeidsledighet etter fylte 67 år, vil i stedet være henvist til å spise av sin opptjente pensjonsbeholdning, med negative konsekvenser for den materielle levestandarden livet ut. Hvis retten til å motta korttidsytelser også skulle bli begrenset i aldersintervallet mellom 62 og 66 år, slik det tidligere har vært antydnet, vil selvfølgelig dette forsterke problemet ytterligere.

Levealdersjustering av alderspensjonene til uføre er problematisk fordi de uføre ikke har mulighet for å tilpasse seg ved å jobbe lenger. Som påpekt innledningsvis i dette notatet, er en helt sentral begrunnelse for å levealdersjustere pensjonene og dermed la pensjonistene bære hele kostnaden ved økninger i forventet levealder, å legge til grunn at befolkningens helsetilstand ved ulike

¹² «Slutte å jobbe» var her definert slik at lønnsinntekten var lavere enn 0,5G i de to påfølgende årene.

¹³ De siste årene har andelen som starter uttaket av pensjon før fylte 65 år, vist en sterkt økende tendens i Sverige, noe som har bidratt til å motivere forslagene om en tvunget økning av uttaksalderen med tanke på å unngå at for mange ender opp med svært lave pensjoner livet ut (Regeringens proposition 2018/19: 133, s. 12).

alderstrinn øker tilsvarende, slik at mulighetene til å jobbe lenger forbedres i takt med den forventede levealderen (Pedersen, 2013). Dette resonnementet gjelder åpenbart ikke personer som allerede er blitt utsatt for alvorlig helsesvikt. Den gjeldende midlertidige ordningen der uføre gis en delvis skjerming mot effektene av levealdersjusteringen, er et uklart kompromiss mellom ulike prinsipper og ulike hensyn.

Levealdersjusteringen av garantipensjonen innebærer som nevnt at minstesikringen over tid vil bli vesentlig forringet i forhold til det alminnelige velstandsnivået i Norge, og fattighedsraten blant de eldre vil øke, alt annet likt.

Dertil kommer at begrensningen i retten til å starte uttaket av alderspensjon før fylte 67 år (og tidligst fra 62 år) er knyttet til størrelsen på garantipensjonen etter levealdersjustering. Dette innebærer at den innebygde, paternalistisk motiverte sperren mot å ta ut pensjon tidlig vil bli gradvis senket sett i forhold til en relativ fattigheds grense og det alminnelige velstandsnivået i samfunnet. Rommet for å foreta alternative finansielle disposisjoner med den opptjente pensjonsformuen vil gradvis øke, og dermed vil også mulighetene øke for å gjøre valg som den enkelte selv i ettertid vil angre på, eller som eventuelt ut fra et samfunnsmessig synspunkt fremstår uheldig.

Det faktum at svært mange – særlig blant menn – har valgt å starte uttaket av pensjon ved 62 år, har negative implikasjoner – dels i form av en engangssvekkelse av de offentlige finansene, som aldri kan tas igjen på makronivå så lenge adferden videreføres, og dels i form av en økt risiko for at individene kan ende opp med en anstrengt økonomi senere i pensjonsforløpet.

Det er åpenbart at aldersgrensen i arbeidsmiljøloven må settes så høyt at lønnstakerne sikres muligheter til å fortsette i jobb så lenge det trengs, for å oppnå en anstendig pensjon. Økningen i aldersgrensen fra 70 til 72 år som ble gjennomført i 2015, kan i så måte virke noe prematur, men på lengre sikt – når levealdersjusteringen slår inn for fullt – vil tilpasninger i aldersgrensen være både riktig og nødvendig.

4 Den svenske «riktålder»-reformen

I løpet av de om lag tjue årene som er gått etter vedtaket og iverksettingen av den svenske pensjonsreformen, har det bare vært foretatt noen få mindre justeringer av systemet. Endringer i det svenske pensjonssystemet må eventuelt bli anbefalt enstemmig av den såkalte Pensionsgruppen, med representanter fra hvert av de politiske partiene som var med på å vedta reformen på 1990-tallet.

Omtrent samtidig som den norske pensjonsreformen ble iverksatt i 2011, satte svenskene ned et offentlig utvalg for å vurdere mulige justeringer av pensjonssystemet i lys av de foreløpige erfaringene med reformen. Arbeidet munnnet i ut en utredning i 2013 som foreslo en større justering av aldersgrensene i systemet blant annet knyttet til innføringen av en såkalt riktålder (SOU, 2013: 25). Til tross for betydelig motstand og skepsis både i det svenske finansdepartementet og blant arbeidstakerorganisasjonene ble forslaget etter noen år fulgt opp av Pensionsgruppen, som i 2017 kom til enighet om en større pakke av tiltak i tråd med forslagene til det offentlige utvalget (Pensionsgruppen, 2017). I februar i år publiserte det svenske sosialdepartementet en rapport fra en arbeidsgruppe med detaljerte operasjonaliseringer av Pensionsgruppens forslag (Ds 2019: 2), og rett før sommeren presenterte den svenske regjeringen en proposisjon for Riksdagen, som hvis den blir vedtatt, vil gjennomføre det vi kan kalle den første fasen av Pensionsgruppens forslag (Regjeringens proposition 2018/19: 133).

Pensionsgruppens forslag fra 2017 innebærer en rekke endringer i aldersgrensene som skal gjennomføres frem til år 2026:

- Den laveste alderen for å ta ut pensjon i det offentlige systemet økes fra 61 til 62 år fra år 2020 og videre til 63 år i 2023.
- Alderen for uttak av garantipensjon økes til 66 år i 2023.¹⁴
- Aldersgrensen for ansettelsesvernet økes fra 67 til 68 år i 2020 og videre til 69 år fra 2023.
- Aldersgrensen for rett til korttidsytelser økes til 66 år (med tilhørende rett til opptjening av alderspensjon på basis av trygdeinntekten).

Fra og med 2026 skal alle disse aldersgrensene i og utenfor selve pensjonssystemet knyttes til en ny pensjonspolitisk parameter, «riktålderen».

Riktålderen skal beregnes som den pensjonsalderen som må til for å ta igjen effekten av levealdersjusteringen. Den er ment å være et eksplisitt uttrykk for den forventningen til alderen for tilbaketrekking fra arbeidslivet som ligger innbakt i det levealdersjusterte pensjonssystemet. Riktålderen kan med andre ord oppfattes som en offisielt anbefalt pensjonsalder, som gradvis øker i takt med levealderen og levealdersjusteringen. Ved eksplisitt å definere riktålderen og la den få konsekvenser for alle deler av pensjonssystemet, samt pensjoneringsrelaterte forhold som retten til mottak av korttidsytelser og beskyttelsen mot oppsigelse i lovgivningen, gir myndighetene klarere og mer entydige signaler om hvilke forventninger som stilles til yrkesaktivitet og pensjoning.

¹⁴ Det foreslås imidlertid å innføre en unntaksregel slik at personer med et spesielt langt yrkesliv likevel fortsatt skal kunne starte uttaket av garantipensjon fra fylte 65 år. Ifølge høringsnotatet som ble presentert i februar 2019, skal dette gjelde for personer som frem til fylte 65 år har fått godskrevet minst 44 opptjeningsår med en pensjongivende inntekt (hvert av årene) på minst to ganger «basbeløpet» (den svenske parallellen til grunnbeløpet i folketrygden). Det er tanken at bare år med reell yrkesaktivitet skal telle med, og det betyr at blant annet omsorgsopptjening ikke uten videre skal regnes inn på lik linje med opptjening basert på yrkesinntekt.

Riktålderen øker i takt med økningen i forventet levealder, men bare tilstrekkelig til at livet som pensjonist vil forbli omtrent konstant.

Underveis i prosessen har forslagene til måten riktålderen skal beregnes på, og hvordan den skal gjøres gjeldende over tid, vært gjenstand for store endringer.

I det lovforslaget som nå ligger til behandling i Riksdagen, foreslås det at riktålderen skal beregnes som $2/3$ av differansen mellom aktuell forventet gjenstående levealder ved 65 år og den som var gjeldende i 1994 (da hovedprinsippene i den svenske pensjonsreformen ble fastlagt). Den beregnede riktålderen skal deretter avrundes opp eller ned til nærmeste hele tall. Beregningene skal baseres på dødelighetsstatistikk fra de fem foregående årene og anvendes med virkning for kalenderåret med seks års forsinkelse. Riktålderen skal beregnes første gang i 2020, og den beregnede alderen skal komme til anvendelse i 2026. I tidligere versjoner var det lagt til grunn at beregningen og anvendelsen av riktålderen skulle følge fødselskullene (og ikke kalenderåret), på samme måte som levealdersjusteringen gjør det.

I lovforslaget er det presentert en prognose for utviklingen i riktålderen. Den blir på 67 år med virkning fra 2026 og antas å øke til 68 år med virkning fra 2035 og videre til 69 år med virkning fra 2051 (Regeringens proposition 2018/19: 133, s. 31).

De pensjonspolitiske tiltakene som nå er underveis i Sverige, må ses på bakgrunn av at den svenske reformen har virket over en lengre periode enn den norske. Gapet mellom på den ene siden den tidlige uttaksalderen ved 61 år og den implisitte, normale pensjonsalderen ved 65 år, og på den andre siden den pensjonsalderen som må til for å oppnå en årlig pensjon på omtrent samme nivå som før pensjonsreformens ikrafttreden, har fått lengre tid til å utvikle seg. Dertil kommer at man i Sverige i det første tiåret etter reformens ikrafttreden hadde en svakere tendens til økninger i yrkesdeltakelsen blant befolkningen mellom 60 og 70 år enn vi har sett i Norge. Det siste tiåret har yrkesdeltakelsen økt raskere i Sverige, men det samme har andelen som starter uttaket av pensjon tidlig. Andelen som starter uttaket av alderspensjon i aldersspennet mellom 61 og 64 år, har i løpet av få år økt fra om lag 10 prosent til 33 prosent (Regeringens proposition 2018/19: 133, s. 12). Beslutningstakerne i Sverige opplever derfor et stort behov for å markere at lønnstakerne (og arbeidsgiverne) må belage seg på at arbeidslivet forlenges i takt med økende levealder.

Pensionsgruppen la i avtalen fra desember 2017 til grunn at hele denne reformen (den initiale opptrappingen av aldersgrensene frem mot 2026 og den videre oppjusteringen i takt med riktålderen) skulle være omtrent utgiftsnøytral, og arbeidsgruppen bak høringsnotatet fra februar 2019 har hatt dette som premiss for sitt arbeid.

De tiltakene som skal tre i kraft allerede fra 2020 – en økning av den laveste uttaksalderen fra 61 til 62 år og en forhøyelse av den lovfestede aldersgrensen i arbeidslivet fra 67 til 68 år – antas å føre til økt sysselsetting i de berørte aldersgruppene. Det antas at økningen i den laveste uttaksalderen fra 61 til 62 år vil føre til en økning i sysselsettingen blant 61-åringene på 2000 personer, tilsvarende om lag 2 prosentpoeng, fra 76,5 til 78,6 prosent. Til tross for at selve pensjonssystemet er nøytralt slik at nivået på pensjonsutbetalingene over tid ikke blir berørt av dette, vil økt sysselsetting gi høyere skatteinntekter og bedre de offentlige finansene. Det gjelder også selv om økningen i den laveste uttaksalderen fra 61 til 62 år ventes å føre til et høyere uttak av sykepenger, uføretrygd («sjukersättning»), arbeidsledighetstrygd og andre korttidstrygder blant 61-åringene (Regeringens proposition 2018/19: 133, s. 40). Forhøyelsen av den lovfestede aldersgrensen for beskyttelse mot oppsigelse fra 67 til 68 år anslås å føre til en økning i sysselsettingen blant 67-åringene på 5000

personer. Regnet som andel av hele aldersgruppen (67-åringene) antas sysselsettingen å øke fra 23,3 til 27,7 prosent (Regeringens proposition 2018/19: 133, s. 38).

Når det gjelder de langsiktige statsfinansielle virkningene av de neste fasene av reformen, ikke minst å knytte alle aldersgrensene i og utenfor pensjonssystemet til riktålderen fra og med 2026, foreligger det ennå ingen konkrete detaljberegninger. Sosialdepartementets arbeidsgruppe nøyer seg med å liste opp hvilke momenter (og deres fortegn) som eventuelt må regnes inn i en total oppgave over de statsfinansielle konsekvensene av reformen (Ds 2019: 2, s. 235–236). Mens den forventede høyere sysselsetting og yrkesdeltakelse ved de respektive alderstrinn vil gi en gevinst i form av høyere skatteinngang, vil utgiftene til diverse korttidsstrygder øke, og økt alderspensjonsopptjening blant trygdemottakere vil også bidra til å svekke statsfinansene. I motsatt retning trekker det imidlertid at utgiftene til garantipensjon vil minke som følge av den høyere uttaksalderen og som følge av den større opptjeningen av alderspensjonsrettigheter blant både yrkesaktive og trygdemottakere. Arbeidsgruppen har ikke tatt stilling til hvordan eksisterende aldersgrenser i skattesystemet eventuelt skal tilpasses reformen, og man nøyer seg med å peke på at også disse tilpasningene vil få betydning for det totale regnestykket.

Samtidig er det liten tvil om at reformen vil dempe tendensene til fall i alderspensjonistenes inntektsnivå relativt til den yrkesaktive befolkningen og dempe tendensen til økninger i relativ inntektsfattigdom blant svenske alderspensjonister.

Økningen av aldersgrensene og innføringen av en riktålder innebærer ingen reversering av hovedprinsippene i den svenske pensjonsreformen. Prinsippene om at pensjonsopptjeningen skjer på beholdningsform, og at det er pensjonistene som skal bære (pensjons-)kostnadene ved økt levealder, står ved lag. Det samme gjelder det fleksible uttakssystemet med valgfrihet for den enkelte, men til forskjell fra tidligere skal man nå fastholde bredden i det aldersspennet der fleksibiliteten gjelder, samtidig som den nedre uttaksalderen og den implisitte normale pensjonsalderen flyttes oppover i takt med forventet levealder. På dette punktet kommer dermed det svenske systemet til å ligne på systemene i Finland og Danmark.¹⁵

Ideen om å heve aldersgrensene i pensjonssystemet og etter hvert knytte dem til en beregnet riktålder har siden lanseringen vært møtt med skepsis fra ulike deler av den svenske fagbevegelsen. LO går imot forslaget om å foreta raske økninger av den laveste uttaksalderen i pensjonssystemet og vil heller at det vurderes å øke innskudds-/opptjeningsprosenten som virkemiddel for å bedre alderspensjonistenes inntektssituasjon. På den andre siden støtter LO innføringen av en riktålder og den tilhørende intensjonen om en gradvis opptrapping av aldersgrensene i pensjonssystemet (Regeringens proposition 2018/19: 133, s. 17).

¹⁵ Det danske systemet skiller seg som nevnt ut ved å basere seg på et prinsipp for levealdersjustering (antallet år som pensjonist holdes konstant) som er vesentlig tøffere enn i de to andre landene (andelen av livet som pensjonist holdes konstant).

5 En mulig norsk reform: «normert» pensjonsalder

I det følgende presenteres en grov skisse til en supplerende aldersgrensereform som er nært beslektet med den svenske riktålder-reformen. På grunn av eksisterende forskjeller mellom pensjonssystemene i de to land, og på grunn av forskjeller i utgangssituasjonen, verken kan eller bør vi i Norge uten videre kopiere alle elementer i det svenske reformkomplekset.

Svenskene har tradisjonelt operert med lavere pensjonsrelaterte aldersgrenser enn Norge, og den svenske reformen har virket over en lengre årrekke enn den norske. Begge disse forholdene tilsier at det er et mindre etterslep i aldersgrensene i det norske systemet sammenlignet med det svenske. Det er derfor her lagt til grunn at det ikke er behov for noen ekstra umiddelbar opptrapping av aldersgrensene i Norge, tilsvarende de tiltakene som planlegges gjennomført i Sverige ved å øke aldersgrensene fra 2020 og fra 2023, før selve riktålder tar over som styringsparameter.

Det er vanskelig å finne en god norsk oversettelse av termen *riktålder*. Blant de mest opplagte alternativene er «normal pensjonsalder» og «anbefalt pensjonsalder». Den pensjonspolitiske parameteren som i Sverige har fått betegnelsen riktålder, er imidlertid verken en rent deskriptiv størrelse (slik termen «normal pensjonsalder» kunne skape inntrykk av) eller uttrykk for en eksplisitt anbefaling. I mangel av noe bedre foreslås det derfor å bruke uttrykket «normert pensjonsalder».¹⁶ Uttrykket skal avspeile at den nye pensjonspolitiske parameteren har et normativt aspekt i den forstand at det er ment å signalisere en slags innebygd forventning (norm), samtidig som den enkelte likevel (innenfor visse grenser) kan velge å avvike fra normen ved å pensjonere seg tidligere eller senere.

Beregning av normert pensjonsalder

Den nye pensjonspolitiske parameteren i Sverige, normert pensjonsalder, skal følge utviklingen i forventet levealder, men ikke raskere enn at den andelen av livet som forventes tilbrakt som pensjonist, forblir omtrent konstant. Det er det samme hovedprinsippet som gjelder for levealdersjusteringen av aldersgrensene i det finske pensjonssystemet. Prinsippet er tilnærmet ekvivalent med å la aldersgrensene øke i takt med det som trengs for å ta igjen effekten av levealdersjusteringen i det nye opptjeningsystemet – altså om lag åtte måneder per år økt levealder. I lovforslaget som er til behandling i den svenske Riksdagen, foreslås det ganske enkelt å la riktålder øke med 2/3 av økningen i forventet levealder, altså nettopp med åtte måneder per års økning i forventet levealder. Riktålder i et gitt år beregnes da som 65 år pluss 2/3 av differansen mellom aktuell forventet gjenstående levealder ved 65 år og den forventede gjenstående levealder ved 65 år som gjaldt i 1994.¹⁷ Man har valgt å forankre beregningen av riktålder til forventet levealder i 1994 fordi det var dette året hovedprinsippene for den svenske pensjonsreformen ble fastlagt.

Det er mulig å tenke seg andre tekniske løsninger for beregningen av normert pensjonsalder som har om lag de samme egenskapene, men den svenske løsningen fremstår som et fornuftig utgangspunkt.

¹⁶ Et mulig alternativ ville være «retningsgivende pensjonsalder», men det er et litt langt og omstendelig begrep sammenlignet med den svenske betegnelsen.

¹⁷ Beregningen av forventet gjenstående levealder er basert på observerte dødelighetsrater i de foregående fem årene.

I Norge vil det være naturlig å la den normerte pensjonsalderen starte ved 67 år og forankre beregningen ved pensjonsreformens ikrafttreden i 2011 (eller forventet gjenstående levealder for kohorten som er født i 1943).

Siden måten vi beregner delingstallet på i Norge, avviker noe fra det svenske systemet, kreves det antakelig ytterligere tilpasninger. I Sverige avspeiler delingstallet bare utviklingen i gjenstående forventet levealder fra 65 år, mens utviklingen i dødeligheten før fylte 65 år blir ivaretatt gjennom tilskrivningen av en dødelighetsarv løpende i opptjeningstiden. Det norske delingstallet tar derimot hensyn til utviklingen i dødelighet gjennom hele livet, og det betyr at det ikke blir den samme korrespondansen mellom utviklingen i delingstallet og den normerte pensjonsalderen når man bare baserer den siste på forventet gjenstående levealder fra fylte 67 år.

I Sverige har man som nevnt valgt å avrunde den beregnede riktålderen til hele tall og dermed la riktålderen øke med et helt år om gangen. Videre har man til slutt endt opp med å knytte endringer i riktålderen til kalenderåret i stedet for til fødselskull. I en norsk variant bør det heller vurderes å la den normerte pensjonsalderen følge fødselskullene og eventuelt åpne for en mer løpende tilpasning med måneder som enhet i stedet for hele år. Det vil gi en bedre tilpasning til utviklingen i delingstallet, som jo er kontinuerlig og knyttet til fødselskohorten mer enn til kalenderåret.

Konkret foreslås følgende fremgangsmåte for beregning av normert pensjonsalder:

Normert pensjonsalder beregnes som 67 år pluss 2/3 av differansen mellom forventet gjenstående levealder ved 67 år for en gitt fødselskohort og forventet gjenstående levealder ved 67 år som gjaldt for kohorten født i 1943.

Et mulig alternativ vil være å knytte endringene i normert pensjonsalder direkte til endringene i delingstallet, som også tar hensyn til utviklingen i dødelighet over den yrkesaktive livsfasen. I så fall kunne regelen formuleres slik:

Normert pensjonsalder beregnes som 67 år pluss 2/3 av differansen mellom 67 år og den alderen der den aktuelle fødselskohorten når et delingstall på 13,42.¹⁸

Forholdstall/delingstall for et fødselskull blir i dag offentliggjort det året et årskull fyller 61 år, og beregningen av tallet er basert på den observerte dødeligheten til befolkningen målt over de siste ti årene. Det samme opplegget og tallgrunnlaget kan brukes ved beregning og offentliggjøring av normert pensjonsalder for suksessive fødselskull.

Det er ingen opplagt grunn til å velge en tilsvarende forsinkelse på seks år for anvendelsen av normert pensjonsalder, som i Sverige, men det vil selvfølgelig bli et spørsmål som må løses ved innfasingen, gitt at forventet gjenstående levealder allerede nå har økt vesentlig sammenlignet med 1943-kohorten og utgangssituasjonen da pensjonsreformen trådte i kraft i 2011.

Anvendelsen av normert pensjonsalder

Normert pensjonsalder er ment å styre aldersgrensene i selve pensjonssystemet, i det øvrige trygdesystemet og i arbeidsmiljølovens bestemmelser om oppsigelsesvern.

Tabell 5.1 viser hvilke størrelser som tenkes knyttet til normert pensjonsalder og koordineringen i forhold til normert pensjonsalder.

¹⁸ 13,42 er det delingstallet som må til for å ta igjen effekten av levealdersjusteringen (oppnå samme årlige ytelse som medlemmer av kullet født i 1943 ville fått under det nye opptjeningssystemet fra og med fylte 67 år med samme opptjente pensjonsformue).

Den nedre aldersgrensen for uttak av alderspensjon er i dag 62 år og dermed fem år lavere enn det som hittil har vært den normale pensjonsalderen i folketrygden.

Den beregningstekniske normalalderen for uttak av garantipensjon er i dag 67 år, og denne aldersgrensen foreslås å følge den normerte pensjonsalderen. Samtidig foreslås det å fjerne levealdersjusteringen av selve nivået på garantipensjonen.¹⁹ Endringen har tilsynelatende begrenset praktisk betydning så lenge systemet for uttak av garantipensjon er fleksibelt på actuarielt nøytrale vilkår. Den vil imidlertid få betydning gjennom regelen om at uttaket av alderspensjon ikke kan starte så tidlig at den actuarielt reduserte pensjonen blir lavere enn full garantipensjon fra og med 67 år (nå fra og med nådd normert pensjonsalder). Ved å fjerne levealdersjusteringen av nivået på garantipensjonen vil denne begrensingsregelen få stadig større praktisk betydning i takt med at de opptjente pensjonsrettighetene levealdersjusteres. Selv om man som hovedregel fortsatt hadde hatt anledning til å ta ut pensjon fra 62-årsalderen, ville denne endringen gradvis fjernet muligheten for stadig flere. Man kunne derfor tenke seg en variant av forslaget der man lot muligheten til å pensjonere seg fra 62 år bli stående, og bare lot denne begrensingsregelen sørge for å tvinge stadig flere til å utsette uttaket av alderspensjon.

Å fjerne levealdersjusteringen av nivået på garantipensjonen vil i tillegg påvirke indekseringen av løpende pensjoner. Hvis garantipensjonen fremover skal oppreguleres fullt ut i takt med G , og dermed med den alminnelige lønnsutviklingen, vil det gi økte utgifter å indeksere pensjonene, og vesentlig flere enn før vil bli garantipensjonister underveis i pensjoneringsfasen på grunn av forskjellene i indekseringen av opptjent inntektpensjon og garantipensjon. En mulig variant vil derfor være å underlegge garantipensjonen den samme underreguleringen med 0,75 prosentpoeng som opptjent inntektpensjon, supplert med en oppjustering av nivået på minstepensjonen, slik at den samlede effekten blir omtrent nøytral sett i et livsløpsperspektiv for den enkelte (og dermed også for statsfinansene). Et annet alternativ som også vil kunne gjøre omleggingen budsjettneutryl, er å kombinere full G -regulering av garantipensjonen med en viss senking av utgangsnivået.

Tabell 5.1 Oversikt over aldersgrenser som foreslås knyttet til normert pensjonsalder. NP = normert pensjonsalder

| | |
|--|-------------|
| Den nedre aldersgrensen for uttak av alderspensjon | = NP – 5 år |
| Normalalderen for uttak av minstepensjon/garantipensjon (erstatte levealdersjusteringen av nivået på garantipensjonen) | = NP |
| Alderen der opptjening av alderspensjon for uføre opphører | = NP – 5 år |
| Alderen der uføretrygdede overføres til alderspensjon | = NP |
| Alderen der retten til korttidsytelser opphører (samt den tilknyttede retten til alderspensjonsopptjening) | = NP |
| Aldersgrensene i arbeidslivet (oppsigelsesvernet) | = NP + 3 år |

Forslaget forutsetter videre at alderen der uførepensjonister tvinges til å starte uttaket av alderspensjon, og alderen der opptjeningen av nye rettigheter til alderspensjon opphører, skal justeres oppover i takt med normert pensjonsalder – med den samme forskjellen på fem år som

¹⁹ I Sverige har ikke dette vært en relevant problemstilling fordi nivået på garantipensjonen i utgangspunktet ikke er påvirket av levealdersjusteringen. Til gjengjeld er garantipensjonen bare indeksert i forhold til utviklingen i prisnivået.

gjelder i dag (hhv. 67 år og 62 år). Dette vil i praksis innebære at de uføre får full skjerming for effekten av levealdersjusteringen. Det forutsettes da selvfølgelig at den eksisterende delvise skjermingsordningen fjernes.

Det foreslås videre at alderen der retten til å motta korttidsytelser som arbeidsløshetsdagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger opphører, som i dag ligger fast ved 67 år, knyttes direkte til normert pensjonsalder. Det betyr samtidig at de som mottar slike ytelse etter fylte 67 år vil tjene opp rett til alderspensjon etter vanlige regler.

Sist, men ikke minst foreslås det å knytte aldersgrensene i arbeidslivet, som for tiden er henholdsvis 72 år i privat sektor (med muligheter for å operere med lavere bedriftsinterne aldersgrenser) og 70 år i offentlig sektor, til normert pensjonsalder. Hvis sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe får gjennomslag for å innføre en felles aldersgrense på 70 år, vil denne grensen i utgangspunktet ligge tre år over normert pensjonsalder, og det vil være en naturlig differanse å videreføre. Det er mulig at man for denne grensen bør velge en løsning med diskrete hopp i hele år og la endringene ta effekt per kalenderår og ikke per fødselskohort. Det foreslås her å videreføre den norske tradisjonen ved å operere med en aldersgrense for oppsigelsesvernet som ligger klart høyere enn den mer eller mindre implisitte normale pensjonsalderen i pensjonssystemet.

6 Drøfting av fordeler og ulemper

Den avsluttende drøftingen i avsnitt 3 om dagens norske system viser at hovedmotivene for å foreslå innføring av en normert pensjonsalder etter svensk forbilde er å adressere en rekke uheldige sider ved dagens system sett fra et sosialpolitisk synspunkt. Den skisserte reformen med innføring av en ny pensjonspolitisk parameter – normert pensjonsalder – som skal styre en gradvis økning av relevante aldersgrenser i og utenfor selve pensjonssystemet, vil imidlertid også ha samfunnsøkonomiske og statsfinansielle effekter.

Det er ikke mulig her å gi presise anslag for noen av disse effektene, men i det følgende vil de viktigste mulige og sannsynlige effektene bli trukket frem.

Sosialpolitiske virkninger

En sentral hensikt med å innføre normert pensjonsalder er å unngå en utvikling mot økende relativ inntektsfattigdom blant alderspensjonistene. Ved å fjerne levealdersjusteringen av nivået på garantipensjonen oppnås det at minstesikringen i pensjonssystemet holder tritt med den alminnelige lønnsutviklingen i samfunnet og dermed også med en relativ fattigdomsgrense – som for eksempel EU-indikatoren («at risk of poverty»), som setter grensen ved 60 prosent av medianinntekten i samfunnet. Den positive effekten i form av fattigdomsreduksjon blant de eldste pensjonistene vil imidlertid bli noe svekket dersom man velger den varianten der løpende minstepensjoner underreguleres på linje med opptjent inntektspensjon.

Ved gradvis å øke den nedre grensen for uttak av pensjon (både via den nedre aldersgrensen og via begrensningen knyttet til nivået på garantipensjonen) vil man sikre at gjennomsnittsinntektene til eldre pensjonister øker. I tillegg til den økningen i økonomisk velferd utover i pensjoneringsfasen som antas å følge med dette, vil det kunne være i det offentlige, ikke minst kommunenes, interesse at betalingsevnen for offentlige omsorgstjenester styrkes blant eldre alderspensjonister.

Som allerede nevnt vil den skisserte reformen i realiteten innebære en full skjerming av tidligere uførepensjonister mot effektene av levealdersjusteringen. Det finnes fra før en rekke avvik til uførepensjonistenes ugunst i det reformerte pensjonssystemet sammenlignet med det gamle pensjonssystemet, der uførepensjonistene i prinsippet ble kompensert fullt ut for tapet av fremtidig alderspensjonsopptjening. Den viktigste endringen i selve folketrygden er at de uføres alderspensjonsopptjening under det nye opptjeningsystemet slutter ved 62 år og dermed fem år før den implisitt normale pensjonsalderen ved 67 år. Dertil kommer at uføre som hovedregel går glipp av alle rettigheter i de tariffestede og statssubsidierte AFP-ordningene. Innføringen av en normert pensjonsalder som øker i takt med forventet levealder, vil være et institusjonalisert uttrykk for forventningen om at de lønnstakerne som har mulighet til det, må jobbe lenger. Dermed vil det i høyere grad fremstå som logisk og naturlig å gi full forsikring mot å miste denne muligheten på grunn av dårlig helse. Den eksisterende midlertidige skjermingsordningen for uføre mot en del av effekten av levealdersjusteringen er både komplisert og halvhjertet i forhold til en slik automatisk full skjerming.

Innføringen og bruken av normert pensjonsalder vil imidlertid også kunne ha negative sosiale virkninger. Den største potensielle ulempen og bekymringen knytter seg til faren for økende fattigdom og større avhengighet av korttidsstønader for personer over 62 år, der muligheten for uttak av alderspensjon blir borte. Her bør man imidlertid huske på at det i dag er en relativt beskjeden andel av de berørte fødselskull som faktisk benytter seg av muligheten til å starte uttaket av alderspensjon ved fylte 62 år for å kompensere en bortfalt arbeidsinntekt. For kullet født i 1950

dreier det seg om 2600 personer som tok ut alderspensjon før fylte 64 år. Det svarer til 9 prosent av alle som hadde mulighet til å ta ut alderspensjon så tidlig, og i underkant av 5 prosent av hele kullet. Når den gamle AFP-ordningen i offentlig sektor blir avvirket, er det grunn til å tro at en del av de som i dag gjør bruk av denne ordningen, vil benytte seg av muligheten til å gå av tidlig med en kombinasjon av fleksibel folketrygd og AFP – og som vil bli berørt av en økning i den nedre uttaksalderen.

Mer generelt kan man si at den fleksibiliteten og valgfriheten som dagens system åpner for fra og med fylte 62 år, fremstår som et gode for mange. Den begrensningen som ligger i en gradvis heving av den nedre uttaksalderen, representerer derfor et potensielt velferdstap på individnivå, gitt at folk flest bruker fleksibiliteten på en måte som maksimerer deres velferd i et livsløpsperspektiv. Hvis man derimot legger til grunn at mange har problemer med å gi tilstrekkelig prioritet til fremtidige utfall, vil det å legge begrensninger på handlefriheten kunne fremme den individuelle velferden. Det er denne typen paternalistiske resonnementer som begrunner innføringen av et pensjonssystem som tvangsmessig omfordeler forbruksmulighetene i livsløpet til den enkelte.

Effekter på sysselsettingen

Hevingen av den nedre grensen for uttak av alderspensjon og innføring av en eksplisitt normert pensjonsalder som gradvis øker i takt med økningen i forventet levealder, kan nokså entydig forventes å trekke i retning av økt yrkesdeltakelse og sysselsetting blant befolkningen over 62 år. Effekten vil imidlertid være forholdsvis beskjeden siden vi vet at muligheten for tidlig uttak i relativt liten utstrekning benyttes til å trekke seg tilbake fra arbeidsmarkedet ved 62 år. Styrken i denne effekten vil dessuten avhenge av den makroøkonomiske konteksten – hvor stramt arbeidsmarkedet er til enhver tid. En rapport fra 2015 la frem anslag på effektene av å øke den tidligste uttaksalderen i folketrygden fra 62 til 63 år. Virkningene er i utgangspunktet begrensede fordi relativt få av de som tar ut pensjon allerede ved 62 år, bruker denne muligheten til å avslutte yrkeskarrieren eller til en vesentlig reduksjon av arbeidstiden. Rapporten kom dermed frem til en forventet økning i sysselsettingen på 2000 personer sammenlignet med en uendret videreføring av den eksisterende aldersgrensen (Strøm mfl., 2015). Samtidig ble det anslått at tilstrømmingen til uføretrygden ville øke, men likevel i et nokså beskjedent omfang (om lag 200 personer).

Den reformen som her er skissert, innebærer en rekke komponenter som ikke ble vurdert i den tidligere rapporten. Innføring av en normert pensjonsalder som tydeliggjør forventningene til suksessive fødselskull om alderen for overgang til pensjon, kan tenkes å ha en signaleffekt som bidrar til en gradvis økning av den effektive pensjonsalderen blant arbeidsføre.

På den andre siden vil innføringen av en full skjerming av de uføretrygdete mot effektene av levealdersjusteringen bidra til å minske tapet i livsløpsinntekt for de som tilkjennes uføretrygd, og det kan ikke utelukkes at insentiver knyttet til de uføretrygdete fremtidige alderspensjon kan ha en viss innvirkning på tilstrømmingen til uføretrygden. Det er imidlertid grunn til å tro at effektene er relativt beskjedne sammenlignet med effektene av å endre nivået på uføretrygden her og nå. Dette fører over til diskusjonen av de mulige statsfinansielle virkningene, som nok representerer den viktigste potensielle innvendingen mot den skisserte reformen.

Statsfinansielle virkninger

Det er allerede nevnt at den svenske Pensjonsgruppen har lagt til grunn at den svenske riktålder-reformen skal være omtrent budsjettneuttral også på lang sikt. Det er nok grunn til å tro at den norske reformen som her er skissert, i noe større grad enn den svenske vil risikere å innebære en viss netto svekkelse av de offentlige finansene på sikt. Vi skal nå gå gjennom de viktigste mekanismene som vil trekke i retning av henholdsvis styrking og svekkelse av de offentlige finansene.

For det første er det som nevnt all grunn til å tro at reformen vil gi høyere sysselsetting i de berørte aldersgruppene, som følge av at den tidlige uttaksalderen blir hevet. I de første årene vil effekten trolig være relativt beskjeden siden det er en relativt liten andel i hvert fødselskull som i dag bruker muligheten til å ta ut alderspensjon fra 62 år for å slutte å jobbe. På lang sikt må det også antas av høyningen av aldersgrensene i arbeidslivet vil ha en effekt sammenlignet med en uendret videreføring av dagens aldersgrenser på 70 eller 72 år. Økt sysselsetting som følge av utsatt pensjonering vil ikke ha noen stor effekt på pensjonsutgiftene i det lange løp, men den vil gi høyere skatteinngang som styrker de offentlige finansene.

For det andre vil det være en positiv engangseffekt av å utsette pensjonsuttaket, både blant de som i tillegg velger å jobbe lenger, og blant de som tidligere kombinerte uttak av pensjon med fortsatt arbeid. Dette tilsvarer den negative effekten som oppsto etter 2011 fordi mange startet uttaket av alderspensjon tidlig. Selv om det i utgangspunktet er snakk om en engangseffekt som dermed ikke skal tillegges stor vekt i det totale regnskapet, kan den likevel vise seg å bli vedvarende så lenge levealderen og størrelsen på årskullene som nærmer seg pensjonsalderen, fortsetter å stige.

For det tredje vil utgiftene til indeksering av løpende pensjoner for mottakere av garantipensjonen øke, såfremt man velger varianten der levealdersjusteringen av garantipensjonen avvikles uten mottiltak. Som påpekt finnes det likevel flere alternative valgmuligheter her dersom man sørger for at denne komponenten i reformen blir budsjettneuttral: full G-regulering kombinert med en senking av utgangsnivået for garantipensjonen, eller underregulering av garantipensjonen med 0,75 prosentpoeng kombinert med en økning av utgangsnivået for garantipensjonen.

For det fjerde må uttaket av uføretrygd og korttidstrygder forventes å øke i takt med økningen i den normerte pensjonsalderen – både på grunn av den gradvise innskrenkningen av mulighetene til å ta ut alderspensjon etter fylte 62 år, og på grunn av økningen i den øvre aldersgrensen for mottak av uføretrygd, arbeidsledighetstrygd, sykepengar mv.

For det femte vil staten bli påført større utgifter til alderspensjonsopptjening på grunn av trygdeytelser eller på grunn av en hypotetisk forlengelse av yrkeskarrieren (for uføretrygdede og for mottakere av arbeidsledighetstrygd).²⁰

Alt i alt er det nok grunn til å tro at de to siste effektene vil dominere over de første, slik at reformen samlet sett vil medføre en viss svekkelse av de offentlige finansene, og innsparingseffektene av pensjonsreformen fra 2011 vil bli noe svakere enn det som til nå er lagt til grunn. På den andre siden står de sosiale virkningene som i overveiende grad trekker i positiv retning.

²⁰ Effekten avhenger av om alternativet er en videreføring av den eksisterende skjermingsordningen eller en eventuell ny delvis skjerming som kan bli innført på et senere tidspunkt. Men det er ingen tvil om at den fulle skjermingen som ligger innebygd i en ordning med normert pensjonsalder, vil bli dyrere enn en form for delvis skjerming, også om vi ser bort fra eventuelle adferdsvirkninger i form av økt tilstrømming til uføretrygden.

Referanser

- Arbeids- og sosialdepartementet. 2019. «Om alderspensjon til tidligere mottakere av uføretrygd». Høringsnotat av 17. september 2019. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Brunborg, Helge & Texmon, Inger. 2011. «Befolkningsframskrivning 2011–2100: Modell og forutsetninger». Økonomiske analyser 2011/4. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Ds 2019: 2. «Höjda åldersgränser i pensionssystemet og i andra trygghetssystem». Stockholm: Socialdepartementet.
- Hærnes, Erik. 2017. «Yrkesaktivitet og pensjonsuttak etter pensjonsreformen». Frisch-rapport nr. 1 2017. Oslo: Frisch-senteret.
- Keilman, Nico & Dahl Keller, Lisa. 2013. «Hvor robust er det nye pensjonssystemet med hensyn til levealdersutviklingen?». *Samfunnsøkonomen*, 127. årgang, nr. 6, s. 24–35.
- Meld. St. 1 (2010–2011). Nasjonalbudsjettet 2011.
- Meld. St. 5 (2018–2019). Regulering av pensjoner i 2018 og pensjonisters inntektsforhold.
- Midtsundstad, Tove & Nilsen, Roy. 2019. «Heving av aldersgrensen for stillingsvern. Hvordan har virksomhetene og de ansatte tilpasset seg?». Fafo-rapport 2019: 27. Oslo: Fafo.
- Moe, Joakim O. & Hagen, Terje P. 2011. «Trends and variation in mild disability and functional limitations among older adults in Norway, 1986–2008». *European Journal of Ageing*, 8(1), s. 49–61.
- Myles, John. 2002. «A new social contract for the elderly?» I Gøsta Esping-Andersen et al. (red.): *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- NOU 2004. 1 Modernisert folketrygd.
- NOU 2007. 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre
- NOU 2019. 7 Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting.
- OECD 2011. «Pensions at a glance 2011: Retirement-income systems in OECD and G20 countries». Paris OECD Publishing.
- OECD 2017. «Pensions at a glance 2017: Retirement-income systems in OECD and G20 countries». Paris OECD Publishing.
- Pedersen, Axel West. 2004. «Halvhjertet kopi av brutal original. En sammenligning av Pensjonskommissjonens forslag og det nye svenske pensjonssystemet». *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Vol. 7(3), s. 168–178.
- Pedersen, Axel West. 2013. «Levealdersjustering av alderspensjonen – økonomisk ansvarlighet og usosial populisme». I Ketscher, Kirsten, Kåre Lilleholt, Eivind Smith & Aslak Syse: *Rettferd og velferd. Festskrift til Asbjørn Kjønstad 70 år*, s. 629–639.
- Pensionsgruppen. 2017. «Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner». Stockholm. <https://www.regeringen.se/overenskommelser-och-avtal/2017/12/pensionsgruppens-overenskommelse-om-langsigtigt-hojda-och-trygga-pensioner/>

Pensionsmyndigheten. 2018. «Pensionsmyndigheten». *Orange rapport 2018*. Stockholm.
<file:///C:/Download/Orange%20rapport%202018.pdf>

Pensjonspolitisk arbeidsgruppe. 2019. «Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen».

Prop. 130 L (2010–2011). Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre.

Prop. 66 L (2013–2014). Endringer i folketrygdloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (tilpasninger til ny uføretrygd i folketrygden og ny uførepensjonsordning for offentlig tjenstepensjon).

Regeringens proposition 2918/19: 133. «En riktålder för höjda pensioner och följsamhet til ett längre liv». Stockholm.

SOU 2013: 25. Åtgärder för et lengre arbetsliv.

Strøm, Steinar; Holden, Steinar; Rasmussen, Ingeborg & Wøien Hansen, Vibeke. 2015.
«Pensjonsrelaterte aldersgrenser: Fordeler og ulemper ved å heve dem». Vista-rapport nr. 2015/1.
Oslo: Vista Analyse.