



**RAPPORT**

2016/56

# **Skjerming av uføres alderspensjon mot levealdersjustering**

Tyra Ekhaugen, Fredrik Haugen, Steinar Strøm,  
Nina Bruvik Westberg og Øystein Hernæs

**VISTA ANALYSE AS**



## Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2016/56
Rapporttittel	Skjerming av uføres alderspensjon mot levealdersjustering
ISBN	978-82-8126-313-0
Forfatter	Tyra Ekhaugen, Fredrik Haugen, Steinar Strøm, Nina Bruvik Westberg og Øystein Hernæs
Dato for ferdigstilling	11.12.2016
Prosjektleder	Tyra Ekhaugen
Kvalitetssikrer	Ingeborg Rasmussen
Oppdragsgiver	Arbeids- og sosialdepartementet
Tilgjengelighet	Utkast, unntatt offentlighet
Publisert	<a href="http://www.vista-analyse.no">www.vista-analyse.no</a>
Nøkkelord	Pensjon, pensjonsreformen, uføre.

## Forord

Vista Analyse har i samarbeid med Actecan utredet ulike indikatorer for hvordan arbeidsføre tilpasser seg levealdersjusteringen av folketrygdens alderspensjon. Indikatorene skal utgjøre en del av grunnlaget for å vurdere om de uføre bør skjermes mot levealdersjusteringen. Vi har også vurdert ulike skjermingsordninger, og hvilke økonomiske konsekvenser disse vil ha bl.a. for den enkelte og for staten.

Analysene baserer seg på individbaserte registerdata fra Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), samt aggregerte data fra NAV for utviklingen i uføres og arbeidsføres alderspensjon. Vi har også fått benytte NAVs modell for beregning av pensjonsopptjening.

Arbeidet er utført av Tyra Ekhaugen, Fredrik Haugen, Steinar Strøm, Nina Bruvik Westberg, Øystein Hernæs og Ingeborg Rasmussen, med innspill fra Sissel Rødevand og Haakon Vennemo underveis i arbeidet. Fredrik Haugen og Sissel Rødevand er ansatt i Actecan, og de øvrige i Vista Analyse.

Vi takker Arbeids- og sosialdepartementet for et interessant oppdrag og godt samarbeid underveis. En særlig takk til vår kontaktperson Dag Holen.

Tyra Ekhaugen

Prosjektleder  
Vista Analyse AS



## Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>1</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>12</b>
1.1 Levealdersjustering – et sentralt element i pensjonsreformen .....	12
1.2 Mandatet for oppdraget .....	12
1.3 Rapportens oppbygning.....	13
<b>2. Pensjonsregelverket</b> .....	<b>14</b>
2.1 Innledning .....	14
2.2 Alderspensjon fra folketrygden .....	14
2.3 Tjenestepensjon og AFP .....	16
2.4 Uføreytelsene i folketrygden og tjenestepensjonsordningene.....	18
2.5 Behov for en skjermingsordning? .....	20
<b>3. Eksisterende litteratur</b> .....	<b>23</b>
<b>4. Utviklingen i alderspensjon for arbeidsføre og uføre</b> .....	<b>25</b>
4.1 Observert utvikling 2011-2015.....	25
4.2 Hvilke pensjonselementer som bør inkluderes.....	27
<b>5. Indikatorer for arbeidsføres tilpasning</b> .....	<b>31</b>
5.1 Utgangspunkt for fastsettelse av indikatorer .....	31
5.2 Forslag til indikatorer.....	31
<b>6. Indikatorenes egnethet</b> .....	<b>35</b>
6.1 Hva er en god indikator?.....	35
6.2 Registerdata fra SSB og NAV.....	35
6.3 Empirisk spesifisering .....	39
6.4 Resultater.....	41
6.5 Andre forhold som påvirker indikatorenes egnethet .....	49
<b>7. Alternative skjermingsordninger</b> .....	<b>51</b>
7.1 Innledning .....	51
7.2 Alternativer for en permanent skjermingsordning.....	52
7.3 Skjermingsordningenes treffsikkerhet.....	57

<b>8. Økonomiske konsekvenser .....</b>	<b>61</b>
8.1 Økonomiske konsekvenser for ulike aktører.....	61
8.2 De økonomiske konsekvensene for den enkelte .....	61
8.3 Skjermingsordningene og uføretilbøyeligheten .....	65
8.4 Konsekvensene for folketrygdens utgifter.....	68
8.5 Konsekvensene for statsfinansene .....	69
8.6 Samfunnsøkonomiske konsekvenser .....	70
<b>9. Referanser.....</b>	<b>72</b>
<b>Vedlegg 1. Modell .....</b>	<b>73</b>
<b>Vedlegg 2. Skatt av lønnsinntekt og pensjon .....</b>	<b>76</b>
<b>Vedlegg 3. Tabeller.....</b>	<b>79</b>

## **Tabeller:**

Tabell 2.1 Faktorer som påvirker pensjonsnivået .....	17
Tabell 2.2 Skjermingstillegg i pst. av alderspensjon, etter årskull.....	21
Tabell 6.1 Deskriptiv statistikk for menn, 2011-2014 .....	38
Tabell 6.2 Deskriptiv statistikk for kvinner, 2011-2014 .....	38
Tabell 6.3 Menn i privat sektor uten AFP. Log-odds ratioer. Referansekategori: Kun jobb .....	43
Tabell 6.4 Marginal effekt av et økt pensjonsnivå på sannsynligheten for å være i arbeid enten kun med lønn eller med lønn og pensjon .....	45
Tabell 6.5 Menn i privat sektor med AFP. Gjennomsnittlige marginaleffekter .....	46
Tabell 0.1 Menn i privat sektor uten AFP. Log-odds ratioer. Referansekategori: Kun jobb .....	79
Tabell 0.2 Kvinner i privat sektor med AFP. Log-odds ratioer. Referansekategori: Kun jobb.....	80
Tabell 0.3 Kvinner i privat sektor uten AFP. Log-odds ratioer. Referansekategori: Kun jobb.....	81
Tabell 0.4 Menn i privat sektor uten AFP. Gjennomsnittlig marginal effekter .....	82
Tabell 0.5 Kvinner i privat sektor med AFP. Gjennomsnittlig marginal effekter .....	82
Tabell 0.6 Kvinner i privat sektor uten AFP. Gjennomsnittlig marginal effekter .....	83

## **Figurer:**

Figur 4.1 Utviklingen i gjennomsnittlig alderspensjon for 1944-48-kullene etter yrkesstatus, før skatt .....	25
--	----

Figur 4.2 Andelen som mottok alderspensjon av befolkningen i samme alder etter fødselskohort .....	26
Figur 4.3 Utviklingen i alderspensjon før skatt, omregnet til uttak 67 år .....	27
Figur 5.1 Mottakere av alderspensjon 62–66 år som andel av de med mulighet til å ta ut alderspensjon .....	32
Figur 6.1 Gjennomsnittlige predikerte sannsynligheter for å forlate arbeidslivet (kun pensjon). Månedlig pensjon med og uten levealdersjustering, fratrukket neddiskontert gevinst ved å vente. ....	48
Figur 6.2 Gjennomsnittlige predikerte sannsynligheter for å forlate arbeidslivet (kun pensjon). Månedlig pensjon med og uten levealdersjustering, ikke fratrukket neddiskontert gevinst ved å vente.....	48
Figur 7.1 Utviklingen i alderspensjon for uføre etter fødselskohort for ulike årskull .....	52
Figur 7.2 Utviklingen i alderspensjon for uføre ved ulike grader av skjerming for ulike årskull ..	54
Figur 7.3 Økning i overgangstidspunkt til alderspensjon for full kompensasjon for ulike årskull 55	
Figur 7.4 Delingstall ved overgang til alderspensjon med og uten skjerming for levealdersjustering .....	56
Figur 7.5 Utvikling i uføres pensjonsnivå ved 67 år ved ulik skjerming, 1944-52-kullene .....	58
Figur 7.6 Utvikling i uføres pensjonsnivå ved 67 år ved ulik skjerming, 1944-52-kullene. Kvinner .....	59
Figur 7.7 Utvikling i uføres pensjonsnivå ved 67 år ved ulik skjerming, 1944-52-kullene. Menn	59
Figur 7.8 Utvikling i pensjonsnivå ved 67 år ved ulik skjerming, nullvekst i opptjening .....	60
Figur 8.1 Uføres pensjon ved hhv. 1 og 2 mnd. økt opptjening per årskull, andel av inntekt på 5,5 G.....	63
Figur 8.2 Uføres pensjon ved hhv. 1 og 2 mnd. økt opptjening per årskull, andel av inntekt på 10 G.....	63
Figur 8.3 Utsatt overgang til alderspensjon med hhv. 1 og 2 mnd. per årskull, andel av inntekt 5,5 G.....	64
Figur 8.4 Utsatt overgang til alderspensjon med hhv. 1 og 2 mnd. per årskull, andel av inntekt 10 G.....	64
Figur 8.5 Økt pensjonsopptjening for uføre med 10 pst., andel av inntekt på 5,5 G .....	65
Figur 8.6 Alderspensjon fra 67 år for arbeidsfør og ufør – uføretidspunkt 62 år.....	67
Figur 8.7 Alderspensjon fra 67 år for arbeidsfør og ufør – uføretidspunkt 66 år.....	67
Figur 8.8 Økning i folketrygdens utgifter ved ulike skjermingsordninger, 2018. Mill. kroner.....	69





## Sammendrag

*Med pensjonsreformen i 2011 ble det innført levealdersjustering av folketrygdens alderspensjon. Dette betyr at årlig pensjon fra en gitt alder reduseres dersom levealderen i befolkningen øker. Dermed blir pensjonen lavere for yngre fødselskull enn for eldre. Arbeidsføre kan motvirke levealdersjusteringen ved å stå lenger i arbeid, men uføre har ikke tilsvarende mulighet. Dersom arbeidsføre velger å stå lenger i arbeid, vil de uføres alderspensjon bli stadig lavere sammenlignet med arbeidsføres alderspensjon. Stortinget har uttalt at det i så fall kan være behov for å skjerme de uføre mot deler av effekten av levealdersjusteringen av alderspensjonen.*

*Foreløpig har levealderen økt så lite at levealdersjusteringen i liten grad har påvirket pensjonsnivåene. Våre økonometriske analyser viser at de arbeidsføre i svært liten grad responderer på levealdersjusteringen ved å vente med å ta ut pensjon, eller tre ut av arbeidslivet. Riktignok har både alderen for uttak av pensjon og uttreden av arbeidslivet endret seg, men dette skyldes andre forhold enn levealdersjusteringen.*

*Over tid kan det vise seg at de arbeidsføre vil velge å utsette uttaket av pensjon betydelig for å kompensere for levealdersjusteringen. Våre analyser tyder på den beste indikatoren for dette vil være utviklingen i gjennomsnittlig alder for uttak av alderspensjon. I dag er denne lite treffsikker, men bedre enn for eksempel utviklingen i gjennomsnittlig alder for uttreden av arbeidslivet.*

*Vi vurderer fire ulike skjermingsordninger. Av disse er det økt øvre aldersgrense for overgang til alderspensjon som korresponderer karest med den ovennevnte indikatoren, men alle ordningene har fordeler og ulemper. I en vurdering av om det bør innføres en varig skjermingsordning for uføre bør det tas hensyn til at over 30 pst. av pensjonistene dermed vil bli skjermet mot deler av levealdersjusteringen. Dermed reverseres deler av den innsparingen som i utgangspunktet følger av pensjonsreformen.*

### **Pensjonsreformen danner bakteppet**

Pensjonsreformen av 2011 hadde som formål å gi et pensjonssystem som var mer bærekraftig i møte med en stadig økende levealder i befolkningen, og som også ga sterkere insentiver til arbeid. Levealdersjustering utgjorde et sentralt element i denne reformen: Ved å nedjustere alderspensjonen i takt med den økende levealderen, skulle pensjonssystemet bli mer økonomisk bærekraftig. Fleksibelt, nøytralt uttak skulle gjøre det mulig for den enkelte å kompensere for denne nedjusteringen ved å stå lenger i arbeid.

I forbindelse med innføringen av reformen uttrykte både Arbeids- og sosialdepartementet og Stortinget bekymring for at levealdersjusteringen ville slå mer uheldig ut for de uføre enn de arbeidsføre. Grunnen var at det bare er de arbeidsføre som faktisk har mulighet til å stå lenger i arbeid, og som dermed reelt sett har mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen. Uføre får uansett regnet om sin uføretrygd til alderspensjon ved 67 år. Det ble dermed stilt spørsmål ved om det kunne være behov for en ordning som skjermet de uføre for deler av levealdersjusteringen. En midlertidig skjermingsordning ble innført, som skjermer de uføre for halvparten av levealdersjusteringen. Samtidig ble det sagt at behovet for en permanent skjermingsordning skulle vurderes på nytt i 2018.

Denne rapporten skal utgjøre en del av grunnlaget for denne vurderingen. Rapporten har to hovedformål:

- Foreslå og vurdere ulike indikatorer for hvordan de arbeidsføre velger å kompensere for effekten av levealdersjusteringen: Hvor mye av utviklingen i de arbeidsføres alderspensjon kan forklares ved den økte levealdersjusteringen – og hvilken indikator fanger opp denne effekten best?

- Foreslå og vurdere ulike skjermingsordninger for uføre, mot effekten av levealdersjusteringen: Hvordan vil skjermingen utvikle seg over tid, og hvilke konsekvenser har de ulike ordningene for den enkelte, de offentlige utgiftene og samfunnet for øvrig?

Vurderingene skal gjøres på bakgrunn av en sammenlikning av utviklingen i alderspensjonen for arbeidsføre og uføre.

### **Mer gunstig utvikling i alderspensjonen for arbeidsføre enn for uføre**

Utviklingen i gjennomsnittlig alderspensjon har vært mer gunstig for arbeidsføre enn for uføre. For de arbeidsføre har gjennomsnittlig pensjon økt med 5 pst. i faste 2015-kroner fra 1944-kullet til 1948-kullet. For de uføre er gjennomsnittlig pensjon redusert med 2 pst. Forskjellen skyldes antakelig for en stor del at de yrkesaktive har økt sin pensjonsopptjening fra kull til kull, i større grad enn de uføre. Det er også beregningstekniske forhold som gjør at de arbeidsføres alderspensjon overvurderes noe.

I sammenlikningen av gjennomsnittlig alderspensjon for arbeidsføre og uføre er det tatt hensyn til at de arbeidsføre har hatt mulighet til fleksibelt uttak før 67 år, mens uføre går over til alderspensjon ved 67 år. Vi sammenligner derfor utviklingen i alderspensjon *slik den ville vært* dersom de arbeidsføre tok ut pensjon ved 67 år.

### **Levealdersjusteringen forklarer (foreløpig) svært lite av pensjoneringsatferden**

Behovet for å skjerme de uføre mot deler av effekten av levealdersjusteringen av alderspensjonen avhenger av hvor mye de arbeidsføre velger å kompensere ved å stå lenger i arbeid. Vi utvikler og estimerer en økonometrisk modell som isolerer effekten av levealdersjusteringen på pensjoneringsatferden fra andre mulige årsaker til endret adferd. Andre mulige årsaker omfatter økt pensjonsopptjening og mulighet for fleksibelt uttak, og endringer i sykefraværet og arbeidsledigheten.

Modellen estimeres på et utvalg bestående av samtlige personer i fødselskullene 1944-52 som var bosatt i Norge i 2004, og som var registrert som lønnskuttet i privat sektor da de var 61 år. Observasjonsperioden er 2011-14. Analysen omfatter ikke ansatte i offentlig sektor, siden deres pensjonsbetingelser avviker betydelig fra de som gjelder i privat sektor, og disse betingelsene mest sannsynlig vil bli endret ved en fremtidig endring i offentlig tjenestepensjon. Utvalget av ansatte i privat sektor deles inn etter kjønn og rett til AFP, for å ta høyde for at effektene kan være ulike for disse gruppene. Det store utvalget gjør at parameterne likevel blir presist estimert.

Resultatene viser at levealdersjusteringen til nå har betydd svært lite for når personene velger å ta ut pensjon. Dette gjelder både for valget om å ta ut pensjon og slutte i arbeid, og for valget om å ta ut pensjon i kombinasjon med arbeid.

Det er viktig å merke seg at levealdersjusteringen vil bli langt sterkere om noen tiår, etter hvert som den gjennomsnittlige levealderen fortsetter å øke. Uten særlig levealdersjustering å reagere på, er det heller ikke overraskende at reaksjonen er liten. En naturlig slutning er at det er for tidlig å gjennomføre denne typen analyser.

### **Tre mulige indikatorer for de arbeidsføres tilpasning**

I den grad de arbeidsføre tilpasser seg effekten av levealdersjusteringen ved å stå lenger i arbeid, er ikke dette en størrelse som kan observeres direkte. Pensjoneringsatferden påvirkes av mange forhold som trekker i ulike retninger, og levealdersjusteringen er bare ett av disse. Vi trenger dermed en *indikator* for de arbeidsføres tilpasning: En observerbar størrelse som angir hvordan de arbeidsføre tilpasser seg effekten av levealdersjusteringen, men uten å måle dette direkte.

Vi vurderer tre mulige indikatorer:

1. Utviklingen i alderen for uttak av alderspensjon
2. Utviklingen i alderen for uttreden av arbeidslivet
3. Utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid for eldre arbeidstakere

Alle disse indikatorene oppfyller kravet om at en god indikator bør være enkel å forstå, og de er også etterprøvbare ved bruk av offentlig tilgjengelige data. For indikator 3 er imidlertid datagrunnlaget i dag så svakt at vi vurderer den som lite aktuell. De økonometriske analysene av indikatorenes treffsikkerhet, dvs. hvor godt de måler det de er ment å måle, gjøres derfor bare for indikator 1 og 2.

### **Utviklingen i alderen for uttak av alderspensjon er den beste indikatoren – tross alt**

Det å «kompensere for effekten av levealdersjusteringen av alderspensjonen» er ikke presist definert. Vi forstår det som å endre atferd som følge av levealdersjusteringen, slik at pensjonsbeløpet blir høyere enn det ellers ville vært. I prinsippet kan dette være å øke opptjeningen allerede tidlig i yrkeskarrieren utover det man ellers ville valgt. Vi konsentrerer oss likevel om det som skjer rett før pensjoneringen: Det er rimelig å anta at det først er da en person begynner å tenke på sin pensjon for alvor, og det er dessuten da forskjellen mellom de uføre og arbeidsføre er størst: personer som blir uføre sent, har tross alt lenge hatt muligheten til å øke sin opptjening, men de har ikke muligheten til å endre pensjoneringsatferden.

Hvilke endringer i pensjoneringsatferden er mest interessant? Hvis målet er å kompensere for levealdersjusteringen, er det å *utsette uttaket av alderspensjonen*. Ved å arbeide fullt i noen år eller måneder til, vil den årlige pensjonen øke både som følge av økt opptjening og utsatt uttak. Dersom personen i stedet tar ut pensjon, men fortsetter å jobbe, vil den årlige pensjonen øke bare som følge av økt opptjening. Strengt tatt er pensjonsbeholdningen den samme uansett når pensjonen tas ut. Personen kan dermed spare den pensjonen han tar ut tidlig, og legge den til den årlige pensjonen han får etter å ha trådt ut av arbeidslivet. Dette forutsetter imidlertid svært rasjonelle og fremadskuende personer. I praksis antar vi at mennesker i stor grad vurderer de årlige beløpene for seg, og dermed er interessert i den årlige utbetalte pensjonen som sådan. Denne øker altså mest dersom uttaket av alderspensjon utsettes.

De økonometriske analysene understøtter at utviklingen i alderen for uttak av alderspensjon er en mer treffsikker indikator enn utviklingen i alderen for uttreden av arbeidslivet. Den isolerte effekten av levealdersjusteringen er større for sannsynligheten for å «ta ut pensjon», enn for sannsynligheten for å «ta ut pensjon og slutte å jobbe».

Likevel er heller ikke indikator 1 særlig treffsikker. Levealdersjusteringen forklarer svært lite av utviklingen i gjennomsnittlig alder for å ta ut pensjon. Med andre ord: Dersom den gjennomsnittlige alderen for å ta ut pensjon viser seg å øke med tre måneder, er det bare en svært liten del av dette som skyldes økningen i levealdersjusteringen. Dette tilsier at skjermingen av de uføre også bør være svak. Vi har ikke grunnlag for å si nøyaktig hvor stor andel av de arbeidsføres tilpasning som skyldes levealdersjusteringen, og dermed heller ikke hvor mye av levealdersjusteringen de uføre maksimalt bør skjermes mot.

På sikt kan det vise seg at de arbeidsføre tilpasser seg levealdersjusteringen i større grad enn i dag, og dermed at det vil være større grunn til å skjerme de uføre. Da vil de skisserte indikatorene også kunne være mer treffsikre enn i dag: I den grad noen av de forklaringsvariablene som er viktige i dag, slutter å være det fremover, vil levealdersjusteringen spille en større rolle som forklaringsfaktor for endringen i uttaksalderen. Et eksempel på dette er at de kullene vi her ser på, dvs. 1944-52-kullene, i stadig større grad har hatt mulighet til å ta ut pensjonen fleksibelt, noe som forstyrrer våre resultater. Denne forstyrrelsen vil ikke være viktig for senere kull.

### Fire skjermingsordninger

Dersom det skulle vise seg å være grunnlag for å skjerme de uføre mot deler av effekten av levealdersjusteringen av alderspensjonen, er det ulike måter å gjøre dette på. Vi vurderer fire alternativer:

1. økt øvre aldersgrense for opptjening til alderspensjon
2. et særskilt tillegg til alderspensjonen som reduserer levealdersjusteringen
3. utsatt overgang til alderspensjon som igjen øker uttaksalderen
4. økt løpende pensjonsopptjening for uføre

Skjermingsordningene 1-3 har det til felles at de gir lik skjerming til alle uføre som er født i samme kalenderår. De er likevel grunnleggende forskjellige. For den enkelte fastsettes utbetalt årlig alderspensjon som en funksjon av pensjonsopptjening, levealdersjustering og uttaksalder. Arbeidsføre kan påvirke pensjonsopptjeningen og uttaksalderen selv, men må ta levealdersjusteringen som gitt. Uføre kan ikke påvirke noen av dem.

Skjermingsordning 1 er rettet inn mot å gi økt *pensjonsopptjening* for de uføre. Denne kan dermed sies å korrespondere med indikator 2, som er utviklingen i alderen for uttreden av arbeidslivet. Den korresponderer også med indikator 3, dvs. utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid for eldre arbeidstakere. Dersom denne ordningen skal innføres, bør det tas hensyn til at den vil gi bedre skjerming til uføre med opptjening av alderspensjon etter ny modell (alleårsopptjening), enn uføre med opptjening etter gammel.

Skjermingsordning 2 kompenserer for levealdersjusteringen ved at det beregnes et *tillegg* som skal tilsvare en bestemt del av effekten av levealdersjusteringen. Det er slik den gjeldende midlertidige skjermingsordningen er innrettet. Denne ordningen er ikke direkte knyttet til noen av indikatorene. Dersom ordningen skal innføres på varig basis, må tillegget kunne justeres over tid dersom det er et mål at uføres alderspensjoner til enhver tid skal være på et rimelig nivå sammenliknet med arbeidsføres alderspensjoner. En fordel ved dette alternativet fremfor de øvrige, er at utgiftene knyttet til skjermingen synliggjøres bedre.

Skjermingsordning 3 tilsvare å utsette tidspunktet for *uttak av alderspensjon*, ved at delings-tallene justeres ned slik at de blir lavere enn dersom overgangen til alderspensjon hadde skjedd ved 67 år. Ordningen er direkte knyttet til indikator 1 og kan justeres slik at skjermingen utgjør en rimelig fast andel av den observerte utviklingen i alder for uttak av pensjon.

Skjermingsordning 4 er rettet inn mot å gi de uføre økt opptjening, men til forskjell fra ordning 1 ved å gi en økt *løpende* opptjening helt fra uføretidspunktet. Denne ordningen skiller seg fra de tre øvrige ved at skjermingstilleggene ikke er like for alle i et gitt fødselskull, men større for de personene som har vært uføre lengst.

Selv om de fire alternativene skaleres slik at de det første året har samme skjermingsgrad, vil skjermingsgraden bli ulik etter hvert som årene går. Dette skyldes for en stor del at de påvirker pensjonsbeløpet gjennom ulike kanaler, dvs. hhv. opptjening, levealdersjustering (tillegg) og uttaksalder.

### Skjermingsordningene har flere konsekvenser som bør tas hensyn til

En skjermingsordning vil bidra til å motvirke at uføre får stadig lavere inntekter enn de arbeidsføre som alderspensjonister. Dette er selve formålet med ordningen. En skjermingsordning vil imidlertid også ha andre konsekvenser som bør hensyntas i vurderingen av om det bør innføres en slik ordning, og hvordan den i så fall bør innrettes. Dette er konsekvenser for enkeltindividene, folketrygdens utgifter, statsøkonomien og samfunnet som helhet. Det ligger utenfor mandatet å gjøre en full samfunnsøkonomisk analyse av en varig ordning, men vi trekker frem en del sentrale momenter.

Skjerming av uføre kan gi flere uføre. Skjermingsordning 1-3 innebærer at en person som nærmer seg pensjoneringsalder, vil få høyere pensjon dersom han blir ufør før fylte 67 i stedet for å ta ut alderspensjon. Dette gir uheldige økonomiske insentiver. Insentivene er av en slik størrelse at de bør tas på alvor. Det må imidlertid også ses hen til at det i realiteten normalt er vanskelig å «velge» uførhet. Skjermingsordning 4 har ikke denne egenskapen.

De økonomiske konsekvensene av skjermingsordningene for den enkelte og for samfunnet for øvrig avhenger nødvendigvis av hvordan ordningene operasjonaliseres. Ordningene er av så ulik art at de ikke kan kalibreres til å gi lik skjerming over en lengre periode uten at for eksempel antallet ekstra opptjeningsmåneder blir absurd høyt. Våre beregninger viser at ordningene til dels virker ulikt for den enkelte bl.a. etter uføretidspunkt og inntekt: Uførhet ved 66 år i stedet for 62 år, gir relativt sett mer skjerming gjennom ordning 2 og 3.

Sist, men ikke minst, vil en skjermingsordning for uføre reversere deler av den endringen pensjonsreformen lyktes i å få til i retning av et mer økonomisk bærekraftig system. Mer enn 30 pst. av arbeidstakerne over 60 år er i dag uføre. Dersom disse skal unntas deler av levealdersjusteringen, vil dette gi en betydelig lavere innsparing enn dersom den hadde virket likt for alle. Effekten vil bli betydelig sterkere over tid, etter hvert som levealdersjusteringen blir større. Dersom det viser seg at skjermingsordningen i tillegg gir en økning i antallet uføre, vil dette være et selvstendig argument for å gjøre skjermingen svakere eller avvikle den fullstendig.

## 1. Innledning

### 1.1 Levealdersjustering – et sentralt element i pensjonsreformen

Levealdersjustering innebærer at alderspensjonen i folketrygden skal justeres i takt med at levealderen i befolkningen øker, slik at pensjonen blir lavere ved et gitt uttakstidspunkt. Levealdersjustering skal dermed bidra til å gjøre pensjonssystemet mer økonomisk bærekraftig: I det gamle pensjonssystemet slo økt levealder direkte ut i økte offentlige utgifter til pensjon, men denne sammenhengen er nå brutt. Økt levealder kan også tilsi at aldersgrensene i pensjonssystemet bør justeres over tid, noe vi drøftet i en egen rapport for Arbeids- og sosialdepartementet i 2015.<sup>1</sup>

Den enkelte pensjonsmottaker kan kompensere for effekten av levealdersjusteringen ved å stå lenger i arbeid. De nye fleksible uttaksreglene i folketrygdens alderspensjon innebærer at den enkelte kan øke sin årlige pensjonsinntekt betydelig ved å utsette uttaket av pensjon. I tillegg kommer alleårsregelen som er innført i den nye alderspensjonen i folketrygden, som innebærer at all pensjonsopptjening gir høyere pensjon, også opptjening ut over den tidligere øvre grensen på 40 år. Slik kompensering for effekten av levealdersjustering krever imidlertid at den enkelte faktisk er arbeidsfør. Uføre har ikke denne muligheten til å kompensere. På sikt kan det dermed oppstå en stadig større forskjell mellom arbeidsføres og uføres pensjonsinntekt: Arbeidsføre kan kompensere for levealdersjusteringen ved å stå lenger i arbeid, mens alderspensjonen til uføre vil bli lavere for hvert årskull, forutsatt at ikke yngre årskull uføre har stadig høyere pensjonsopptjening.

Arbeids- og sosialdepartementet og Stortinget har vurdert det slik at det kan være behov for å skjerme uføre for deler av effekten av levealdersjusteringen, jf. Prop. 130 L (2010-2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)* og Innst. 80 L (2011-2012). Behovet for en skjermingsordning avhenger av hvorvidt de arbeidsføre faktisk benytter seg av muligheten til å kompensere for effekten av levealdersjusteringen. Dette er ikke et forhold som er direkte observerbart: Arbeidsføre kan velge å stå lenger i arbeid av mange årsaker, uten at dette er knyttet til levealdersjusteringen. Det er dermed behov for en *indikator*, dvs. en størrelse som angir dette forholdet rimelig presist. Dersom indikatoren viser at de arbeidsføre faktisk velger å kompensere for levealdersjusteringen, kan det være behov for en *skjermingsordning*. En slik ordning kan utformes på ulike måter, og vil ha ulike konsekvenser for den enkelte, for utgiftene over statsbudsjettet og for samfunnet for øvrig.

### 1.2 Mandatet for oppdraget

For å utrede forholdene skissert over, lyste Arbeids- og sosialdepartementet ut et oppdrag som ble tildelt Vista Analyse og Actecan. Formålet med oppdraget er å få utredet ulike typer indikatorer for å identifisere hvordan arbeidsføre tilpasser seg effekten av levealdersjustering av folketrygdens alderspensjon. Indikatorene skal være egnet for å vurdere behovet for, og utformingen av en eventuell skjermingsordning for uføres alderspensjon.

Departementet ønsker videre en vurdering av ulike typer skjermingsordninger. Vurderingen skal omfatte de økonomiske konsekvensene for den enkelte, for folketrygden, for statsøkonomien og for samfunnet. Utviklingen i alderspensjonen til uføre og arbeidsføre skal danne en del av grunnlaget for vurderingene.

---

<sup>1</sup> Vista Analyse (2015): «Pensjonsrelaterte aldersgrenser. Fordeler og ulemper ved å heve dem», Vista Analyse-rapport 2015/1, av Steinar Strøm, Steinar Holden, Ingeborg Rasmussen og Vibeke Wøien Hansen.

Mandatet omfatter derimot ikke å vurdere om det *bør* innføres en permanent skjermingsordning for uføre.

### **1.3 Rapportens oppbygning**

Rapporten er bygd opp som følger. I kap. 2 gir vi en overordnet beskrivelse av pensjonsregelverket, med vekt på de reglene som er relevante for problemstillingene vi behandler. Disse problemstillingene er ikke behandlet direkte i den eksisterende litteraturen, men det finnes en del relevante tilgrensende arbeider som vi omtaler i kap. 3. Utviklingen i alderspensjonen for arbeidsføre og uføre utgjør en viktig bakgrunn for de videre drøftingene. Vi bruker aggregerte tall fra NAV for å vise utviklingen i perioden 2011-15 i kap. 4. I kap. 5 presenterer vi tre mulige indikatorer for arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen. For å kunne vurdere hvorvidt de faktisk måler tilpasning til levealdersjustering og ikke bare andre forhold, har vi utviklet en økonometrisk modell som vi estimerer på et utvalg av hele den norske befolkningen i de relevante aldersgruppene. Resultatene av de økonometriske analysene presenteres i kap. 6. Uføre kan skjermes mot effektene av levealdersjusteringen på ulike måter. Vi viser fire mulige skjermingsordninger i kap. 7. Konsekvensene av disse ordningene drøfter vi i kap. 8.

## 2. Pensjonsregelverket

### 2.1 Innledning

Pensjonsreformen trådte i kraft fra 1. januar 2011 og har ført til omfattende endringer i reglene for alderspensjon fra folketrygden. Formålet med reformen var å få et pensjonssystem som var mer økonomisk bærekraftig i møte med en stadig økende levealder i befolkningen, og som dessuten ga sterkere insentiver til å stå i arbeid.

De viktigste endringene i folketrygdens alderspensjon i forbindelse med pensjonsreformen er:

- En ny modell for opptjening og beregning av alderspensjon
- Innføring av fleksibelt og nøytralt uttak av alderspensjon
- Innføring av levealdersjustering av alderspensjon
- Nye regler for regulering av pensjon under utbetaling

Det er pensjonsreformen som utgjør bakteppet for denne utredningen. Vårt mandat er å vurdere om det er behov for å korrigere for en av endringene i denne reformen (levealdersjusteringen) for en av de gruppene endringen gjelder (uføre), og å vurdere hvilke konsekvenser en slik korrigerende vil ha. Det er dermed nødvendig med en viss forståelse av de ulike delene av regelverket. Samtidig er det ikke behov for å kjenne regelverket i detalj, slik at gjennomgangen holdes på et forholdsvis overordnet nivå.

Kapitlet innledes med en oversikt over regelverket for alderspensjon i folketrygden før og etter reformen, regelverket for AFP og tjenestepensjon, og regelverket for uføreytelsene både i folketrygden og tjenestepensjonsordningene. Til slutt beskrives den gjeldende midlertidige ordningen som skjermer uføre mot deler av levealdersjusteringen.

### 2.2 Alderspensjon fra folketrygden

#### 2.2.1 Alderspensjon før pensjonsreformen

Frem til 2011 var alle omfattet av den samme alderspensjonsordningen i folketrygden, heretter omtalt som «gammel alderspensjon». I denne ordningen avhenger størrelsen på den enkeltes pensjon av opptjeningen gjennom yrkeskarrieren, slik at det er de 20 beste inntektsårene som bestemmer størrelsen på alderspensjonen, og der det ikke gis pensjon for mer enn maksimalt 40 inntektsår. Personer som har hatt liten eller ingen arbeidsinntekt, er sikret et minstenivå på alderspensjonen. Uttaksalderen var 67 år. Det var ikke mulig å kombinere arbeid og pensjon uten at pensjonen ble avkortet, slik at de som ønsket å jobbe ut over 67 år, måtte vente med å ta ut pensjon. Forskjøvet uttaksalder ga ingen endringer i pensjonsnivået.

Til sammen gjør dette at den enkeltes pensjonsnivå ble bestemt av opptjeningen gjennom yrkeskarrieren, eventuelt av minstesikringen (minstepensjon) for personer med lav opptjening:

$$\text{Pensjonsnivå} = f(\text{opptjening}; \text{minstesikring})$$

#### 2.2.2 Alderspensjon etter pensjonsreformen

Et sentralt element i pensjonsreformen var at det ble innført en ny modell for opptjening og beregning av alderspensjon. Den nye modellen innføres gradvis fra og med 1954-kullet og vil gjelde fullt ut fra og med 1963-kullet. Årskullene til og med 1953-kullet beholder den gamle modellen for opptjening, mens årskullene fra 1954 til og med 1963-kullet vil få en stadig økende andel av alderspensjonen fra den nye modellen. De nye reglene for levealdersjustering og fleksibelt uttak gjelder også 1944-1953-kullene.



Etter pensjonsreformen avhenger den enkeltes pensjonsnivå av flere faktorer enn tidligere:

$$\text{Pensjonsnivå} = f(\text{opptjening}; \text{levealdersjustering}; \text{uttaksalder}; \text{minstesikring})$$

Fortsatt er det opptjeningen gjennom yrkesaktivitet som danner grunnlaget for hvor mye den enkelte får utbetalt i årlig pensjon. En ny faktor er levealdersjusteringen, som innebærer at denne opptjeningen korrigeres for økende levealder i befolkningen generelt. Samtidig kan den enkelte påvirke nivået på den årlige pensjonen gjennom å fremskynde eller utsette uttaket av alderspensjon over en periode fra 62 til 75 år. Personer med lav opptjening har fortsatt rett på en minstesikring.

Likningen over hentes frem igjen i diskusjonen av skjermingsordningene i kap. 6: Dersom det skal innføres en permanent skjermingsordning mot levealdersjustering for uføre, vil det være naturlig at denne utformes ved å justere en eller flere av faktorene her, nærmere bestemt opptjeningen, selve levealdersjusteringen eller uttaksalderen.

I det videre går vi nærmere igjennom de fire viktigste endringene i pensjonsreformen.

### **Ny opptjeningsmodell**

I den nye alderspensjonsordningen skal all inntekt opp til 7,1 G i alle inntektsår gi pensjonsopptjening til en såkalt pensjonsbeholdning. Beholdningen tilføres 18,1 pst. av årets inntekt, og tidligere opptjening reguleres i takt med utviklingen i folketrygdens grunnbeløp (G).

### **Fleksibelt nøytralt uttak**

Med pensjonsreformen ble det innført nye uttaksregler som innebærer at den enkelte selv kan velge når vedkommende ønsker å ta ut alderspensjon fra fylte 62 år til 75 år. For å kunne ta ut pensjon før fylte 67 år kreves det riktignok at pensjonsopptjeningen er av en viss størrelse. De nye uttaksreglene gjelder for alle, også de som får gammel alderspensjon, men med overgangsregler slik at 1945-kullet kan ta ut pensjon fra og med det året de fyller 66 år, 1946-kullet fra 65 år, osv.

Uttaksreglene er såkalt nøytrale, det vil si at forventet *samlet* neddiskontert pensjonsutbetaling fra folketrygden skal være den samme uavhengig av fra hvilken alder pensjonen tas ut. Jo tidligere pensjonen tas ut, jo flere år må det forventes at den skal utbetales. For en gitt pensjonsopptjening blir dermed den årlige alderspensjonen lavere jo tidligere den tas ut.

Det er også blitt mulig å kombinere alderspensjon med arbeidsinntekt uten at pensjonen skal avkortes, og det er åpnet for delvis uttak av pensjon (20, 40, 50, 60, 80 eller 100 pst.).

### **Levealdersjustering**

Levealdersjustering vil si at pensjonene skal justeres i takt med utviklingen i befolkningens levealder. Dersom levealderen øker, skal en gitt pensjonsopptjening gi en lavere alderspensjon fra et gitt uttakstidspunkt enn tidligere. Levealdersjusteringen gjennomføres i praksis ved at opptjent pensjon, enten den er opptjent i gammel eller ny alderspensjonsmodell, skal deles på en årskullspesifikk levealdersjusteringsfaktor på uttakstidspunktet. For de som har opptjening etter gammel modell, skal opptjent årlig pensjon deles på *forholdstall*. For de som har opptjening etter ny modell, skal den deles på *delingstall*. Justeringsfaktorene fastsettes ulikt i gammel og ny alderspensjon som følge av at opptjeningsmodellene er ulike. Levealdersjusteringen kommer til uttrykk ved at forholdstall og delingstall *ved en gitt uttaksalder* øker når levealderen øker. Hvert årskull får et sett med justeringsfaktorer for hver uttaksmåned fra 62 år til 75 år, slik at hver enkelt selv kan se hvordan uttakstidspunktet påvirker utbetalt pensjon. Kompensering for levealdersjusteringen gjennom utsatt uttak er gjort mulig gjennom ordningen med fleksibelt nøytralt uttak, jf. over. Det er her et viktig skille mellom arbeidsføre og ikke-arbeidsføre som uføre, siden det bare er de arbeidsføre som i praksis har mulighet til å motvirke levealdersjusteringen på denne måten.

## Nye regler for regulering av pensjon under utbetaling

Før pensjonsreformen ble alderspensjon under utbetaling regulert i takt med den årlige endringen i G. Fra 2011 skal pensjonen reguleres i takt med G, og deretter fratrekkes 0,75 pst. De nye reguleringsreglene gjelder alle alderspensjonister, også de som hadde startet pensjonsuttaket før reformen. Reglene bidrar til å redusere utgiftene til alderspensjon over folketrygden.

### 2.2.3 Nærmere om alderspensjon til uføre

Før pensjonsreformen i 2011 ble alderspensjonen til uføre beregnet som om de ikke hadde blitt uføre. Det vil si at de fikk opptjening av alderspensjon fra uføretilfellet *til 67 år* som om de hadde beholdt den samme inntekten som de hadde på uføretidspunktet. Uføre gikk over til alderspensjon ved 67 år, på samme måte som arbeidsføre.

Etter pensjonsreformen er det fremdeles slik at uføre som omfattes av gammel alderspensjonsmodell, tjener opp rett til alderspensjon fra uføretidspunktet frem til 67 år med utgangspunkt i inntekten de hadde før de ble uføre. Også uføre som omfattes av ny alderspensjon fortsetter å tjene opp alderspensjon etter at de har blitt uføre, men bare til 62 år. For disse tilføres dermed ikke pensjonsbeholdningen ny opptjening etter 62 år, slik at den kun øker på grunn av den årlige reguleringen. Uføre går fremdeles over til alderspensjon når de fyller 67 år, også de som omfattes av ny ordning.

Uføres alderspensjon skal i utgangspunktet levealdersjusteres på samme måte som alderspensjonen til arbeidsføre. Det er imidlertid laget en midlertidig skjermingsordning som gjelder til og med 1951-kullet. Denne ordningen innebærer at uføre i disse årskullene kun skal få alderspensjonen redusert med *halvparten* av effekten av levealdersjusteringen i forholdstallene. Se nærmere omtale av den midlertidige skjermingsordningen i avsnitt 2.5.

## 2.3 Tjenestepensjon og AFP

### 2.3.1 Tjenestepensjon i privat og offentlig sektor

Etter at det i 2006 ble obligatorisk for alle arbeidsgivere i privat sektor å opprette tjenestepensjonsordning for de ansatte, har alle i utgangspunktet rett på alderspensjon fra en eller flere tjenestepensjonsordninger i tillegg til alderspensjonen fra folketrygden. Unntaket er personer som har vært selvstendig næringsdrivende uten å ha hatt en tjenestepensjonsordning.

Det er store kvalitetsforskjeller i pensjonsordningene i privat sektor, i den forstand at personer får til dels svært ulik pensjon avhengig av hvilken ordning tidligere arbeidsgiver hadde. Det er tre hovedtyper av tjenestepensjoner: ytelsespensjon, innskuddspensjon og hybridpensjon. Kun hybridpensjoner skal levealdersjusteres, riktignok ikke på samme måte som i folketrygden. Privat tjenestepensjon kan tas ut fleksibelt fra 62 år. Den kan også kombineres med arbeidsinntekt uten at tjenestepensjonen avkortes. Dette ble innført i 2011 i forbindelse med pensjonsreformen.

I offentlig sektor er tjenestepensjonsordningene i all hovedsak like. Offentlig tjenestepensjon skal levealdersjusteres fra 2011 med de samme faktorene som i folketrygden (forholdstall). Denne ordningen er imidlertid ikke omfattet av den midlertidige skjermingsordningen for uføre. Ansatte i offentlig sektor har ikke mulighet til å ta ut tjenestepensjon før fra 67 år, men de kan utsette uttaket ut over 67 år for å kompensere for levealdersjusteringen. Offentlig tjenestepensjon kan ikke kombineres med arbeidsinntekt fra offentlig sektor uten at pensjonen avkortes.

Både i private og offentlige tjenestepensjonsordninger fortsetter uføre opptjeningen av alderspensjon fra de har blitt uføre og frem til de går over på alderspensjon fra 67 år. Unntaket er ansatte med særaldersgrense som er lavere enn 67 år. Disse får opptjening og går over til alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen ved særaldersgrensen.

### 2.3.2 Avtalefestet pensjon (AFP) i privat og offentlig sektor

Også for AFP-ordningene er det store ulikheter mellom privat og offentlig sektor. I privat sektor ble AFP-ordningen lagt om i 2011 i forbindelse med pensjonsreformen, og samtidig med tjenestepensjonene. Etter omleggingen gir privat AFP et livsvarig påslag til folketrygdens alderspensjon. Den enkelte som har rett på pensjonen, velger selv når pensjonen skal tas ut mellom 62 og 70 år. Den nye AFP-ordningen har en del likhetstrekk med den nye alderspensjonsmodellen i folketrygden, blant annet ved at pensjonene skal levealdersjusteres med folketrygdens forholdstill.

For å ha rett på privat AFP kan den enkelte ikke ha mottatt uførepensjon etter fylte 62 år. Det vil si at uføre må si fra seg uførepensjonen før de fyller 62 år for å få rett på AFP. 100 pst. uføre vil uansett ikke ha rett på privat AFP fordi de ikke har den tilknytningen til pensjonsordningen som kreves ved 62 år.

Offentlig AFP er en ren tidligpensjonsordning som gir rett til pensjon for de som slutter å jobbe i alderen 62 til 67 år. Denne pensjonen kan kombineres med uførepensjon, men samlet pensjonsgrad kan ikke være høyere enn 100 pst. Det vil si at 100 pst. uføre i offentlig sektor ikke kan få AFP.

### 2.3.3 Faktorer som påvirker pensjonsnivået i tjenestepensjons- og AFP-ordningene

Tabell 2.1 oppsummerer hvordan den enkeltes pensjonsnivå i de ulike tjenestepensjons- og AFP-ordningene påvirkes av de ulike faktorene i likningen:

$$\text{Pensjonsnivå} = f(\text{opptjening}; \text{levealdersjustering}; \text{uttaksalder}; \text{minstesikring})$$

Tabell 2.1 Faktorer som påvirker pensjonsnivået

	Opptjening	Levealdersjustering	Uttaksalder	Minstesikring
<b>Privat tjenestepensjon – ytelsesordning</b>	Ja	Nei	Ja, fra 62 år	Nei, ikke aktuelt
<b>Privat tjenestepensjon – innskudd</b>	Ja	Nei, men lengre levetid gir flere år uten pensjon	Ja, fra 62 år	Nei, ikke aktuelt
<b>Privat tjenestepensjon – hybrid</b>	Ja	Ja, men ikke på samme måte som i folketrygden	Ja, fra 62 år	Nei, ikke aktuelt
<b>Offentlig tjenestepensjon</b>	Ja	Ja, som i folketrygden	Ja, men kun etter 67 år	Nei, ikke aktuelt
<b>Privat AFP</b>	Ja, all opptjening gjennom karrieren	Ja, som i folketrygden	Ja, fra 62 år	Nei, ikke aktuelt
<b>Offentlig AFP</b>	Ja, all opptjening gjennom karrieren	Nei	Nei	Nei, ikke aktuelt

Opptjening er viktig i alle ordningene, men levealdersjustering og uttaksalder er det ikke. Dette er et sentralt poeng i vår senere drøfting av ulike skjermingsordninger: Dersom en eventuell permanent skjermingsordning mot levealdersjustering for uføre også skal omfatte tjenstepensjonsordning og/eller AFP, så vil ikke nødvendigvis alle skjermingsordningene som kan være aktuelle i folketrygden ha samme effekter på tjenstepensjon/AFP som de vil ha for alderspensjon fra folketrygden.

## 2.4 Uføreytelsene i folketrygden og tjenstepensjonsordningene

### 2.4.1 Uføretrygd fra folketrygden

Uføretrygd er ment for personer som har varig nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade. Det kreves at vedkommende har «gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre arbeidsevnen», ofte i form av arbeidsrettede tiltak. I tiden før retten til uføreytelsen inntreffer vil de som har blitt syke eller skadet kunne ha rett til andre ytelser fra folketrygden, herunder sykepenger og arbeidsavklaringspenger. Fra uførheten inntreffer og til uføretrygd blir utbetalt, kan det dermed gå flere år.

Folketrygdens uføreytelse ble endret i 2015. Hensikten var å tilpasse uføreytelsen til endringene i folketrygdens alderspensjon i forbindelse med pensjonsreformen. I tillegg var det et mål at uføreytelsen i større grad enn tidligere skulle gjenspeile inntekten like før uføretidspunktet, å få flere i arbeid, og å gjøre det lettere for den enkelte å kombinere arbeid og uføreytelse. I forbindelse med omleggingen ble ytelsen også omdøpt fra uførepensjon til uføretrygd.

Før uførefor reformen ble uføreytelsen fra folketrygden beregnet etter reglene for gammel alderspensjon fra folketrygden. Uførepensjonen tilsvarte da det den uføre ville fått i alderspensjon fra 67 år gitt at den uføre hadde fortsatt pensjonsopptjeningen med samme inntekt som på uføretidspunktet. Uføreytelsen ble utbetalt frem til 67 år, og da konvertert til alderspensjon.

Ny uføretrygd beregnes som 66 pst. av inntekten i de tre beste av fem siste årene før uføretidspunktet, begrenset oppad til 6 G. Det kreves 40 års botid i Norge (frem til 67 år) for å få full pensjon. I utgangspunktet utbetales uføretrygden til fylte 67 år, og erstattes da av alderspensjon fra folketrygden. Uføretrygd kan i henhold til dagens regelverk ikke innvilges til personer som er eldre enn 67 år.

Etter pensjonsreformen er det mulig å ta ut alderspensjon fra folketrygden fra 62 år. Uføre har også rett til dette, og alders- og uførepensjon kan utbetales samtidig. Den samlede utbetalingsgraden for uføretrygd og alderspensjon kan imidlertid ikke utgjøre mer enn 100 pst.

Det er i utgangspunktet et krav om at uføregraden må være minst 50 pst. for å få uføretrygd fra folketrygden. Personer som mottar arbeidsavklaringspenger på søknadstidspunktet kan få uføretrygd for uføregrad ned til 40 pst. Skyldes uførheten en godkjent yrkesskade eller yrkessykdom, er det tilstrekkelig at inntektsevnen er varig nedsatt med minst 30 pst.

Samtidig med endringene i beregningsreglene for uføreytelsen ble det gjort endringer i skattereglene for uføreytelser. Tidligere ble uførepensjon beskattet som pensjonsinntekt. Ny uføretrygd skatlegges som lønnsinntekt. Endringen betyr at skattenivået for uføretrygden er høyere enn i den gamle uførepensjonen. For at de uføre ikke skal få lavere ytelse på grunn av økt skatt, er uføretrygden høyere enn den gamle uførepensjonen før skatt. De som allerede mottok uførepensjon ved inngangen til 2015, har i hovedsak beholdt den samme utbetalingen etter skatt som før.

#### **2.4.2 Uførepensjon fra privat og offentlig tjenestepensjon**

Uførepensjon fra privat eller offentlig tjenestepensjon kommer i tillegg til uføreytelsen fra folkestrygden. Mens det i privat sektor er frivillig for bedriftene å etablere en uførepensjonsordning for de ansatte, er alle ansatte i offentlig sektor omfattet av en uførepensjonsordning gjennom tjenestepensjonsordningen. Omleggingen av folketrygdens uføreytelse har ført til at det også er gjort endringer i regelverket for uførepensjon fra privat og offentlig tjenestepensjon.

##### **Privat tjenestepensjon**

For uføreytelsene i de private tjenestepensjonsordningene trådte nye regler i kraft 1. januar 2016. Bedrifter som har en slik ordning, skal tilpasse dem til det nye regelverket i løpet av 2016. Uførepensjon i private tjenestepensjonsordninger kan heretter være maksimalt lik uførepensjonen fra offentlig sektor, jf. beskrivelse under. Det er frivillig hvordan uførepensjonen utformes innenfor maksimalgrensene, men det er ikke helt fritt frem. For eksempel er det ikke tillatt å etablere en ordning som gir en uførepensjon på null pst. av lønn opp til 6 G og 69 pst. av lønn mellom 6 og 12 G. Det skal med andre ord være et visst forhold, om enn udefinert, mellom uførepensjon for lønn over og under 6 G. Det er inntekten på uføretidspunktet som legges til grunn for beregning av uførepensjonen.

Tidligere rettigheter til uførepensjon fra annen arbeidsgiver, enten i form av oppsatt rett i en offentlig pensjonsordning eller en fripolise fra en privat tjenestepensjonsordning, skal trekkes fra den beregnede pensjonen. Dette er en viktig forskjell fra uførepensjon i offentlig sektor. Videre vil uførepensjonen i private tjenestepensjonsordninger heretter som hovedregel ikke ha opptjening av pensjonsrett for de som fratrer sin stilling, mens ansatte i offentlig sektor fremdeles får med seg en oppsatt pensjonsrett når de slutter.

Kravet til uføregrad for rett til pensjon er 20 pst. Det er tillatt å gi uførepensjon som sikrer pensjon for uføregrad lavere enn 50 pst., siden folketrygden da sjelden kommer til utbetaling. Dette er imidlertid ikke vanlig.

Hovedregelen for reguleringen av uførepensjon i privat sektor er at den skal reguleres med avkastningen, men maksimalt lik G-reguleringen. Bedriften kan imidlertid avtale at reguleringen uansett skal følge utviklingen i G.

##### **Offentlig tjenestepensjon**

Som i den nye uføretrygden i folketrygden, skal uførepensjon fra offentlig tjenestepensjon nå utgjøre en viss pst. av den uføres inntekt på uføretidspunktet. Uførepensjonen kommer i tillegg til uføretrygden fra folketrygden, og utgjør fra 2015 følgende, for medlemmer med rett på full pensjon:

- 3 pst. av lønn opp til 6 G
- 69 pst. av lønn mellom 6 og 12 G
- Et kronetillegg på 0,25 G, maksimalt 6 pst. av lønn (opp til 12 G)
- Barnetillegg for inntil tre barn dersom den uføre har barn under 20 år

Uføregraden må være høyere enn 20 pst. for å gi rett til uførepensjon fra offentlig tjenestepensjon. Dette er et lavere krav enn i folketrygden, men det er likevel høyere enn det var før, da alle uføregrader ga rett til å få en andel av uførepensjonen. For uføre med uføregrad under 50 pst. skal tjenestepensjonsordningen også dekke opp for at folketrygden ikke gir utbetaling. De som allerede var uføre 1. januar 2015, fikk omregnet sin uførepensjon slik at den ble tilpasset den nye ordningen.

Uførepensjonen fra offentlig tjenestepensjon utbetales til 67 år, eventuelt til aldersgrensen for stillingen dersom denne er lavere. Uførepensjonen reguleres i takt med veksten i G, tilsvarende som uføretrygden i folketrygden.

## 2.5 Behov for en skjermingsordning?

### 2.5.1 Departementets og Stortingets vurderinger

Levealdersjustering innebærer som nevnt at senere fødselskull får en lavere utbetalt pensjon ved et gitt uttakstidspunkt, enn tidligere. Arbeidsføre har mulighet til å kompensere for effektene av levealdersjusteringen ved å stå lenger i arbeid, men det har ikke uføre. Dette kan gi en stadig større forskjell mellom arbeidsføres og uføres alderspensjon. Arbeids- og sosialdepartementet drøftet disse forholdene i sitt lovforslag om ny uførepensjonsordning, Prop. 130 L (2010-2011), og stilte spørsmål ved om uføre burde skjermes for virkningen av levealdersjustering av alderspensjon:

*«Dersom uføre ikke skjermes for virkningene av levealdersjustering, vil den årlige alderspensjonen til uføre som går over på alderspensjon bli lavere enn den pensjonen de ville fått uten levealdersjustering. Dersom arbeidsføre samtidig velger å kompensere for virkningene av levealdersjustering gjennom å arbeide lenger, vil uføres alderspensjon over tid bli svekket sammenliknet med den alderspensjonen arbeidsføre får. Hvis uføre skjermes fullt ut for virkningene av levealdersjustering og arbeidsføre velger ikke å kompensere, blir resultatet motsatt. Uføres alderspensjon vil da gradvis øke sammenliknet med den alderspensjonen arbeidsføre får.»*

Departementet peker her på et dilemma: Dersom uføre skal skjermes mot effektene av levealdersjusteringen, bør de ikke skjermes for mye – og graden av skjerming bør avhenge av hvor mye de arbeidsføre velger å kompensere for levealdersjusteringen. I den videre drøftingen slår departementet fast at det bør etableres en skjermingsordning; at utformingen av ordningen må avvende de arbeidsføres tilpasning; og at det må tas hensyn til at de uføre utgjør en stor andel av befolkningen:

*«Departementet mener at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon. Forholdet mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon påvirkes av endringer i arbeidsføres tilpasning. Departementet legger derfor til grunn at det må etableres en mekanisme der en tar hensyn til endringen i de arbeidsføres tilpasning ved beregningen av uføres alderspensjon. Uten en slik mekanisme vil legitimiteten til alderspensjonssystemet kunne svekkes over tid.»*

*Utformingen av en skjermingsordning bør skje ut fra en helhetlig vurdering der observasjoner av arbeidsføres tilpasning og utviklingen i antall uføre vektlegges. I dag blir i underkant av 40 pst. uføre før fylte 67 år, og andelen heltidsarbeidende ved 67 år er lav. En skjerming av uføre fra virkningene av levealdersjustering, vil unnta en stor andel av befolkningen fra det viktigste elementet for å gjøre folketrygden bærekraftig på lengre sikt.»*

En utfordring i utformingen av en skjermingsordning er at arbeidsføre kan velge når de vil ta ut pensjon også av andre grunner enn at de vil kompensere for levealdersjusteringen. Slike effekter bør holdes utenom:

*«Det er ikke bare effekten av levealdersjustering som vil påvirke arbeidsføres tilpasning på kort sikt. De første årene vil spesielt muligheten for fleksibelt uttak fra 62 år kunne påvirke hvor lenge arbeidsføre arbeider og når de tar ut pensjon. Departementet legger til grunn at endringer i arbeidsføres tilpasning som skyldes andre forhold enn levealdersjustering ikke skal påvirke uføres alderspensjon.»*

Departementet konkluderer med at spørsmålet om en skjermingsordning bør avklares i 2018, og at det bør etableres en midlertidig ordning frem til da, som unntok 1944-51-kullene for 0,25 pst. av levealdersjusteringen:

«Departementet foreslår at en skjermingsordning som sikrer at effektene av levealdersjusteringen på arbeidsføres tilpasning tas hensyn til ved beregningen av uføres alderspensjon, skal avklares i 2018. Skjermingsordningen skal utformes ut fra en helhetlig vurdering der observasjoner av arbeidsføres tilpasning, og utviklingen i antall uføre vektlegges. Fram til utgangen av 2017 er det bare to årskull, 1949- og 1950-kullet, som har kunnet utnytte fleksibiliteten i aldersspennet 62 – 67 år. I 2018 vil det dermed bare foreligge informasjon om hvordan disse to årskullene har tilpasset seg fram til fylte 67 år. Samtidig er perioden fram til 2018 relativt lang, og departementet foreslår derfor en midlertidig skjermingsordning. [...] Departementet vil arbeide videre med indikatorer for arbeidsføres tilpasning slik at det blir et robust statistisk grunnlag for vurderingen i 2018. Målet er å etablere et godt beslutningsgrunnlag.»

I Stortingets behandling av forslaget, se Innst. 80 L (2011–2012), var de mindre bastante enn departementet med hensyn til behovet for en skjermingsordning. Riktignok uttaler de at det «er svært viktig at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres gjennomsnittlige alderspensjon», men også at:

«En vurdering av om, og eventuelt hvordan, uføres alderspensjon skal skjermes mot virkninger av levealdersjusteringen må baseres på observasjoner av arbeidsføres tilpasning.»

Flertallet i komiteen støttet departementet i at det burde etableres en midlertidig ordning, og at det i 2018 skal vurderes nærmere hvordan uføres alderspensjon skal skjermes for virkningen av levealdersjusteringen.

## 2.5.2 Den gjeldende midlertidige skjermingsordningen

Den gjeldende midlertidige ordningen for skjerming av uføres alderspensjon for virkningen av levealdersjusteringen innebærer at alderspensjonen til uføre i årskullene 1944-51 ikke skal levealdersjusteres fullt ut, men få et såkalt «skjermingstillegg» til alderspensjonen. Tillegget skal tilsvare halvparten av effekten av levealdersjusteringen, og dermed erstatte halvparten av den reduksjonen i alderspensjon som skyldes levealdersjustering.

Siden levealdersjusteringen varierer fra årskull til årskull, er skjermingstillegget utformet ved at uføre får et årskullspesifikt prosenttillegg i alderspensjonen. Tillegget beregnes i pst. av full alderspensjon etter levealdersjustering ved uttak fra 67 år.

De årskullspesifikke prosentsatsene er gitt i Tabell 2.2.

**Tabell 2.2 Skjermingstillegg i pst. av alderspensjon, etter årskull**

Årskull	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951
<b>Skjermingstillegg i pst. av full alderspensjon</b>	0,25	0,50	0,75	1,00	1,25	1,51	1,76	2,01

Et eksempel kan illustrere hvordan skjermingstillegget virker. Anta at en ufør født i 1948 har rett til en alderspensjon før levealdersjustering på 250 000 kroner. Ved overgang fra uføre- til alderspensjon ved 67 år skal denne alderspensjonen levealdersjusteres ved at den deles på forholdstallet for 1948-kullet ved 67 år, dvs. 1,025. Dette gir en alderspensjon etter levealdersjustering på:

$$250\ 000 / 1,025 = 243\ 902 \text{ kroner}$$

Skjermingstillegget for 1948-kullet skal være 1,25 pst. av alderspensjonen etter levealdersjustering, det vil si:

$$243\,902 * 1,25 \% = 3\,049 \text{ kroner}$$

Alderspensjonen som kommer til utbetaling blir dermed:

$$243\,902 + 3\,049 = 246\,951 \text{ kroner.}$$

Skjermingstilleggene i Tabell 2.2 gjelder ved 100 pst. uførhet. Ved mindre enn full uførhet skal tillegget justeres med uføregraden ved 67 år. En person som er for eksempel 75 pst. ufør, vil dermed få 75 pst. av et fullt skjermingstillegg.

Den gjeldende midlertidige skjermingsordningen er utformet med utgangspunkt i at den skal korrigere hvordan levealdersjusteringsfaktoren i pensjonsformelen under påvirker pensjonsnivået. Som vi skal komme tilbake til i kap. 7, er dette kun en av flere muligheter dersom det skal etableres en permanent skjermingsordning.

$$Pensjonsnivå = f(\text{opptjening; levealdersjustering; uttaksalder; minstesikring})$$



### 3. Eksisterende litteratur

Det ser ikke ut til å finnes noen arbeider i den eksisterende litteraturen som eksplisitt behandler problemstillingene i vårt mandat, men flere som tar for seg tilgrensende problemstillinger. Vi har ikke ambisjoner om å gi en fullstendig litteraturoversikt her, men trekker frem en del av de mest relevante arbeidene, sortert etter tema.

#### 3.1.1 Uttak av pensjon og uttreden av arbeidslivet etter pensjonsreformen

Det finnes flere arbeider om pensjonsreformens innvirkning på alderen for uttak av pensjon og avgang fra arbeidslivet. Claus mfl. (2015) ser på eldres yrkesaktivitet før og etter pensjonsreformen. Yrkesaktiviteten rett etter reformen økte betydelig blant eldre arbeidstakere som ble påvirket av reformen (62-65-åringer) sammenlignet med eldre som ikke ble påvirket (60-61-åringer). Mye av dette skyldtes nok at det fra 2011 ble mulig å ta ut pensjon og fortsette å arbeide uten trekk i inntekten. Tallene viser også at det har vært en kraftig vekst i andelen eldre arbeidstakere som kombinerer arbeid og uttak av pensjon.

Brinch mfl. (2015) tar for seg individene som ble 62 år i 2011 (født 1949) og som dermed først da fikk mulighet til tidlig pensjonering. De finner at personer med kortere forventet levealder tenderer til å ta ut pensjon tidligere enn andre, men at det offentlige kostnader ved dette er relativt små. Brinch mfl. (2015) analyserer for øvrig også to tidligere endringer i folketrygden: fjerning av avkorting av folketrygd mot inntekt for eldre arbeidstakere mellom 2008 og 2010, og at det fra 2007 ble mulig å ha full opptjening i folketrygden uten å måtte jobbe helt fram til fylte 70 år. De finner økt arbeidstilbud hos eldre som følge av at avkorting ble fjernet, men ingen reduksjon som følge av bortfall av videre opptjening. Dette på tross av at de to endringene var av samme størrelsesorden. En mulig tolkning er at nåverdien av noe som gir avkastning over lang tid kan være vanskelig å forstå.

Amundsen mfl. (2016) beskriver utviklingen i andelen eldre som kombinerer alderspensjon med arbeid. I perioden 2011-2015 har en økende andel av aldersgruppen 62-66 år tatt ut alderspensjon samtidig som de arbeider, fra rundt 10 pst. til over 45 pst.

Hernæs mfl. (2016) ser på betydningen av fjerningen av avkorting mot inntekt og muligheten for tidligere pensjonering på sysselsettings- og inntektsnivå. De sammenligner årskullene 1946-47 med årskullene 1949-50. Forfatterne finner at 63- og 64-åringer som ble påvirket av pensjonsreformen økte kraftig sitt sysselsettings- og inntektsnivå. Det er en stor sannsynlighet for at disse individene vil fortsette å jobbe omtrent like mye som tidligere. De finner også at for (den lille gruppen av) ansatte i privat sektor med AFP som mistet retten til å ta ut full alderspensjon fra 62 år, som fikk både sterkere arbeidsinsentiver og en høyere alder for fullt uttak av pensjon, førte reformen til en økning i sannsynligheten for å motta AFP eller uføretrygd.

#### 3.1.2 Pensjonsreformens innvirkning på uttaket av andre ytelser

Jacobsen (2014) ser på hvorvidt pensjonsreformen har hatt en innvirkning på helserelaterte ytelser, mer bestemt uførepensjon, arbeidsavklaringspenger og sykepenger. Det forventes i utgangspunktet størst endring blant de ansatte i privat sektor, ettersom insentivene til de i offentlig sektor er i liten grad endret. Ifølge svært aggregert statistikk har utviklingen vært ganske lik for ansatte i privat og offentlig sektor, og totalt sett har det vært en nedgang i andelen som mottar helserelaterte ytelser.

Glensvik mfl. (2015) tar for seg utviklingen i uførepensjon for ansatte i privat sektor uten AFP. Pensjonsreformen ga disse mulighet til å ta ut alderspensjon fra 62 år, noe som igjen kan ha ført til redusert uførepensjon hos denne gruppen sammenliknet med eldre i offentlig sektor med AFP.

Forfatterne finner ikke støtte for en slik hypotese, men understreker at usikkerheten er stor og at det trengs flere år med data for å kunne si noe med større sikkerhet.

Claus mfl. (2015) finner at andelen 62-66-åringene som mottar uførepensjon er fallende.

### **3.1.3 Betydningen av levealdersjustering for arbeidsføre og uføre**

På dette punktet er litteraturen mindre, noe som må ses i sammenheng med at levealdersjusteringen foreløpig har hatt begrenset effekt. Galaasen (2014) er en av få som spesifikt behandler skjerming av uførepensjon fra levealdersjustering. Han setter opp en økonomisk modell som representasjon av den norske økonomien, og finner at skjerming gjør uførepensjon relativt mer attraktivt og har potensiale til mer enn å kompensere for økningen i eldres arbeidstilbud som følger av forbedrede arbeidsinsentiver i alderspensjonen.

For øvrig kan nevnes Fredriksen (2015), som gir en oversikt over utfordringene på lang sikt knyttet til at levealdersjustering også skal omfatte offentlig tjenstepensjon.

## 4. Utviklingen i alderspensjon for arbeidspførere og uføre

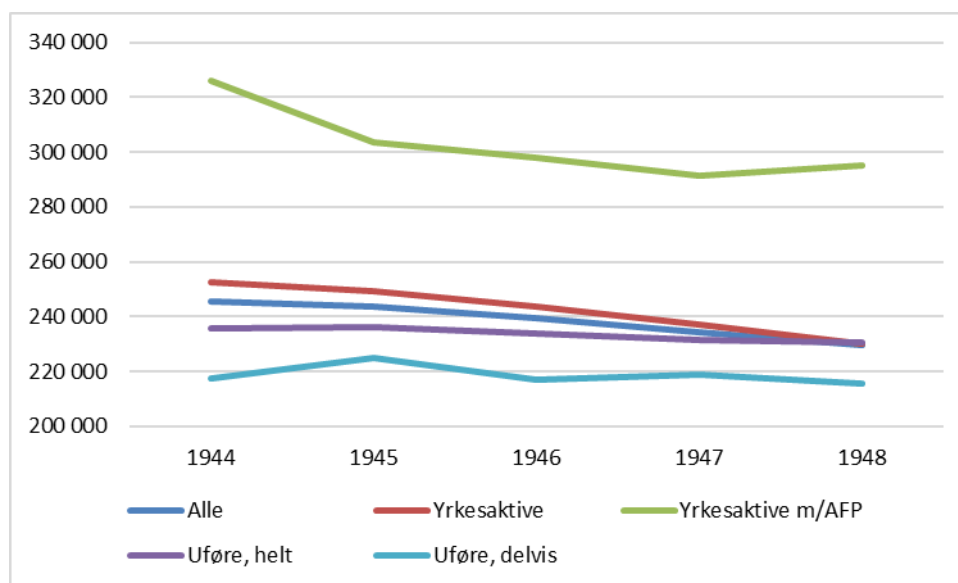
### 4.1 Observert utvikling 2011-2015

Behovet for å skjerme uføre mot levealdersjustering hviler på en antakelse om at uføre ellers vil stå overfor en mindre gunstig inntektsutvikling som alderspensjonister enn det arbeidspførere gjør. I dette kapitlet analyserer vi arbeidspføreres og uføres inntektsutvikling så langt. Analysen er basert på aggregerte data fra NAV for perioden 2011-15 for fødselskohortene 1944-52. Før 2011 var det knapt noen i disse kullene som mottok alderspensjon fra folketrygden. Den korte observasjonsperioden gjenspeiler dermed simpelthen at det er få år siden pensjonsreformen trådte i kraft. Dataene omfatter AFP i privat sektor, men ikke AFP i offentlig sektor, og heller ikke tjenstepensjon. Vi har heller ikke informasjon om personenes sektortilhørighet ut over antallet mottakere av AFP i privat sektor.

Det faktum at det er relativt lite tilgjengelige data om pensjoneringsadferd for arbeidspførere etter pensjonsreformen gjør at det er utfordrende å trekke klare konklusjoner knyttet utviklingen i arbeidspføreres og uføres alderspensjon etter reformen. Dette gjelder særlig siden det ble åpnet for at arbeidspførere kan ta ut alderspensjon fleksibelt fra 62 år etter nøytrale uttaksregler, noe som isolert sett har bidratt til å redusere de gjennomsnittlige utbetalte pensjonene for arbeidspførere.

Figur 4.1 viser utviklingen i gjennomsnittlig årlig alderspensjon fra folketrygden ved 67 år for 1944-48-kullene etter yrkesstatus på pensjoneringsstidspunktet, der vi skiller mellom arbeidspførere, helt uføre og delvis uføre. Alderspensjonen for de arbeidspførere er også beregnet med AFP i privat sektor, for de personene som mottok dette. For å få frem den reelle utviklingen er pensjonen regnet om til 2015-nivå ved å justere for endringer i grunnbeløpet. Gjennomsnittlig pensjon synker for alle grupper, og mest for de arbeidspførere. Dette reflekterer to forhold: Det ene er levealdersjusteringen, som i utgangspunktet omfatter alle, men der de uføre er skjermet mot halvparten av effekten gjennom dagens midlertidige skjermingsordning. Det andre er at de yrkesaktive har mulighet til å ta ut pensjon før 67 år, og at de yngste kullene har kunnet ta ut pensjon tidligere enn de eldste: 1944-kullet kunne først ta ut alderspensjon det kalenderåret de fylte 67 år, mens 1948-kullet kunne ta ut pensjon i året de fylte 63 år.

**Figur 4.1** Utviklingen i gjennomsnittlig alderspensjon for 1944-48-kullene etter yrkesstatus, før skatt

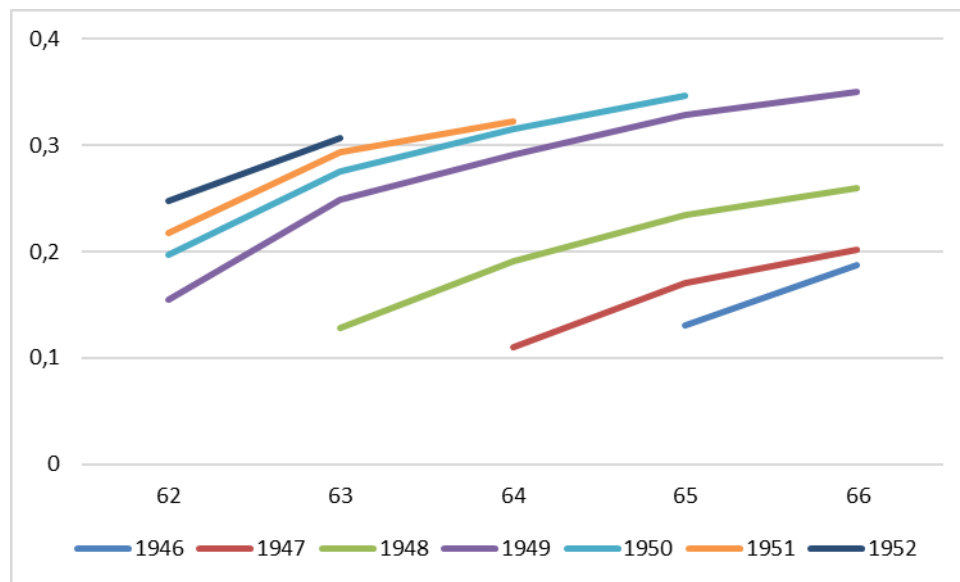


Kilde: Tall fra NAV, bearbejdet av Vista Analyse.

Note: AFP viser til AFP i privat sektor. De øvrige beløpene omfatter kun alderspensjon fra folketrygden.

Uttaksmønsteret er vist i Figur 4.2, ved andelen som mottok alderspensjon fra folketrygden i ulike aldre, etter fødselskohort. Figuren viser at det er langt vanligere å ta ut pensjon tidlig i de senere kohortene. Mønsteret gjelder alle kohortene i utvalget. For eksempel var det om lag 10 pst.poeng flere som tok ut pensjon ved 62 år i 1952-kullet enn i 1949-kullet, og mer enn 20 pst.poeng flere som tok ut alderspensjon ved 64 år i 1951-kullet enn i 1947-kullet. Liknende mønstre er også vist tidligere, for eksempel i rapport fra Pensjonspolitisk arbeidsgruppe av 12. mai 2015.

**Figur 4.2 Andelen som mottok alderspensjon av befolkningen i samme alder etter fødselskohort**



Kilde: NAV for antallet mottakere av alderspensjon og SSB for befolkningsdata. Bearbeidet av Vista Analyse.

Note: Befolkningen (nevneren i brøken) omfatter bare de som var bosatt ved inngangen til året. Andelen som har tatt ut pensjon blir dermed noe høyere enn reelt, siden alderspensjon betales også til personer som bor i utlandet. Dette må imidlertid antas å gjelde relativt likt for alle kohortene, slik at figuren likevel gir et godt bilde av endringene over tid og forskjellene mellom kohorter.

For vårt formål er det viktig å justere for forskjellene i uttaksmønster: Vi ønsker å vurdere om utviklingen i alderspensjonen for de arbeidsføre er bedre enn for de uføre, i den forstand at yngre årskull står overfor en høyere gjennomsnittlig alderspensjon enn eldre. En direkte sammenlikning av pensjonsbeløpene blir misvisende, fordi de arbeidsføre alt annet likt vil ha en svakere utvikling i utbetalt pensjon som følge av at de kan velge å ta ut sin pensjon før de fyller 67 år, og at muligheten til å ta ut pensjon tidlig, systematisk er større i de senere årskullene i denne gruppen.

Hadde alle arbeidsføre sluttet å arbeide samtidig som de tok ut pensjon hadde ikke dette vært et problem. Statistikk fra NAV viser imidlertid at de som tar ut alderspensjon fra folketrygden før fylte 67 år i stor grad kombinerer alderspensjon med fortsatt arbeid. Pensjonsnivåene som fremkommer for arbeidsføre i figur 4.1 gir dermed ikke et fullstendig bilde.

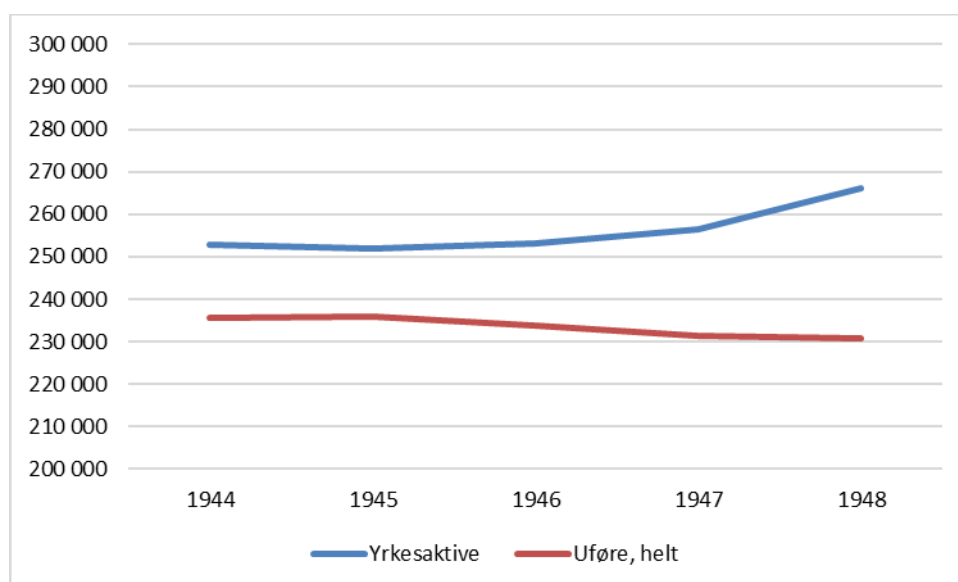
I et forsøk på å komme rundt denne problemstillingen har vi derfor justert utbetalt alderspensjon for arbeidsføre som har tatt ut pensjon før 67 år til det pensjonen ville vært om den hadde vært

tatt ut fra 67 år.<sup>1</sup> Vi sammenlikner da strengt tatt opptjent pensjon for uføre og arbeidsføre gitt at begge grupper hadde tatt ut pensjonen fra 67 år.

Etter denne justeringen fremgår det at utviklingen i alderspensjonen faktisk har vært mer gunstig for yrkesaktive enn for uføre, se Figur 4.3. For de yrkesaktive er gjennomsnittlig pensjon økt med 5 pst. i faste 2015-kroner fra 1944-kullet til 1948-kullet, gitt at den ble tatt ut ved 67 år for de som har tatt ut pensjon før 67 år og i løpet av kalenderåret de fylte 67 år for resten (den siste gruppen kan da ha valgt å ta ut pensjon etter fylte 67 år, men før de fylte 68 år). For de uføre er gjennomsnittlig pensjon redusert med 2 pst. Forklaringen på disse forskjellene kan være at de yrkesaktive har økt sin pensjonsopptjening fra kull til kull, i større grad enn de uføre. Noe av forskjellen kan også skyldes at vi i justeringen av alderspensjonen for arbeidsføre har antatt at all pensjon som er tatt ut som 62-åring, 63-åring, osv. tas ut på fødselsdato. For alle som har tatt ut pensjonen senere i fødselsåret overvurderer vi nivået på alderspensjonen noe.

Vi understreker for øvrig at disse tallene må tolkes med varsomhet som følge av det lave antallet kohorter det er mulig å følge per i dag.

**Figur 4.3 Utviklingen i alderspensjon før skatt, omregnet til uttak 67 år**



Kilde: Tall fra NAV, bearbejdet av Vista Analyse.

## 4.2 Hvilke pensjonselementer som bør inkluderes

Uføre og arbeidsføre får ikke bare alderspensjon fra folketrygden, men også pensjon fra en eller flere tjenstepensjonsordninger. Mange arbeidsføre kan også få AFP. Stortinget har lagt vekt på at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon, og at utviklingen

<sup>1</sup> Justeringen skjer ved at vi regner om de delene av pensjonsutgiftene som gjelder uttak før 67 år, til utgifter ved 67 år og dividerer sluttsommen med antallet mottakere ved 67 år. I omregningen bruker vi forholdstallene for de enkelte uttaksaldrene og kohortene. For 1945-kullet blir dette som følger: 1945-kullet kan ta ut pensjon ved 66 år. Pensjonsutgiftene til de personene i 1945-kullet som her regnes som yrkesaktive ved pensjonering (dvs. som ikke var registrert som uføre) var på 1,362 mrd. 2015-kroner i 2011 (dvs. ved 66 år, omregnet med grunnbeløpet i folketrygden til 2015-kroner). Dette multipliseres med forholdstallet for 1945-kohorten ved 66 år og 0 måneder (1,068) og divideres med forholdstallet ved 67 år og 0 måneder (1,01). Ved å legge dette beløpet til utgiftene ved 67 år og trekke fra de ujusterte utgiftene ved 66 år (de 1,362 mrd. kroner nevnt over), får vi utgiftene slik de ville vært dersom alle tok ut pensjonen ved 67 år. Summen divideres med antallet personer som mottok alderspensjon fra folketrygden ved 67 år, for å få gjennomsnittet.

i forholdet mellom uføres og arbeidsføres pensjoner bør være utgangspunktet for å vurdere om det er behov for en permanent skjermingsordning. Det er da et spørsmål om også utviklingen i uføres og arbeidsføres tjenestepensjoner og AFP bør inngå i vurderingen av en eventuell skjermingsordning.

Dersom det skal være et poeng i å ta med andre pensjonselementer i sammenlikningen av uføres og arbeidsføres alderspensjoner, må det være fordi utviklingen i disse elementene kan påvirke forholdet mellom alderspensjonene på en annen måte enn utviklingen i folketrygdens alderspensjon.

I folketrygden fortsetter uføre opptjeningen av alderspensjon som om de hadde beholdt den samme inntekten som før uførheten inntraff. Dette «opptjeningsgrunnlaget» reguleres hvert år i takt med veksten i G. Dermed holder opptjeningsgrunnlaget følge med lønnsutviklingen i samfunnet. Hadde grunnlaget ligget nominelt fast, ville uføre fått stadig lavere opptjening av alderspensjon sammenliknet med arbeidsføre.

Reguleringen av opptjeningsgrunnlaget i folketrygdens uførepensjon sikrer at uføres alderspensjonsopptjening bør holde tritt med opptjeningen til arbeidsføre. Mange eldre kan trolig forvente dårligere lønnsutvikling enn veksten i G. Dette skyldes at den individuelle lønnsveksten oftest er sterkest i starten av karrieren. Eldre arbeidstakere som har svakere lønnsvekst enn G-veksten ville dermed fått opptjening av alderspensjon fra et høyere grunnlag dersom de hadde blitt uføre. Selv om reguleringen hadde vært lik, kan imidlertid innføringen av levealdersjustering og fleksibelt pensjonsuttak føre til at alderspensjonene utvikler seg ulikt for arbeidsføre og uføre.

I offentlige tjenestepensjonsordninger reguleres opptjeningsgrunnlaget for uføre på samme måte som i folketrygden, det vil si at det reguleres i takt med utviklingen i G. Samtidig skal offentlig tjenestepensjon levealdersjusteres på samme måte som folketrygdens alderspensjon. Begge disse forholdene gjør at det er grunn til å tro at for de som mottar alderspensjon fra offentlig tjenestepensjon vil utviklingen for uføre og arbeidsføre være om lag den samme som i folketrygden.

Dette kan endres ved en eventuell fremtidig omlegging av offentlige tjenestepensjon. Da vil overgangsreglene kunne påvirke forholdet mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon. Dersom en ny offentlig tjenestepensjonsordning for eksempel kun gjøres gjeldende for aktive medlemmer av ordningen (dvs. arbeidsføre), og uføre fortsetter opptjeningen av alderspensjon innenfor dagens ordning, vil arbeidsføres og uføres pensjoner kunne utvikle seg ulikt. Omfattes også de som var uføre ved omleggingen av den nye ordningen, vil det trolig bli mindre forskjeller.

For de som mottar privat tjenestepensjon er bildet mer sammensatt, og her vil det trolig kunne variere om uføres alderspensjoner vil utvikle seg likt eller ulikt arbeidsføres alderspensjoner.

I ytelsespensjonsordninger får uføre opptjening av alderspensjon fra uføretidspunktet til 67 år ut fra inntekten de hadde på uføretidspunktet. Det vil si at opptjeningsgrunnlaget *ikke* reguleres. Sammenliknet med arbeidsføre som får pensjonen beregnet ut fra inntekten på sluttidspunktet, vil dermed uføre få stadig lavere alderspensjon (det må forventes at arbeidsføre vil ha jevnlig lønnsøkninger).

Ulik regulering for uføre og arbeidsføre før pensjonsalder i private ytelsesordninger innebærer at utviklingen i uføres alderspensjon sammenliknet med arbeidsføres alderspensjon vil avhenge av hvor kraftig regulering arbeidsføre får. Jo sterkere lønnsveksten er, jo større vil forskjellene mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon bli.

Privat ytelsespensjon levealdersjusteres ikke. Arbeidsføre har dermed ikke noen levealdersjustering det er mulig å kompensere for i tjenestepensjonsordningen. De kan imidlertid velge å stå i jobb ut over 67 år, og vil da få høyere pensjonsopptjening (og dermed høyere pensjon). Dermed

vil de, alt annet likt, få høyere alderspensjon enn uføre, som automatisk får alderspensjon fra 67 år.

Også uføre som har hatt en privat innskuddsordning vil få opptjening ut fra lønnen de hadde på uføretidspunktet. Dermed er det rimelig å legge til grunn at også disse vil få en lavere alderspensjon enn de ville fått dersom de ikke hadde blitt uføre og hadde fått opptjening ut fra gjeldende lønn til enhver tid (som må antas å stige gjennom karrieren). På samme måte som i ytelsesordninger vil utviklingen i uføres og arbeidsføres alderspensjoner være mer ulik jo kraftigere lønnsveksten er for de som ikke er uføre.

Arbeidsføre med en privat innskuddspensjonsordning får opptjening så lenge de står i jobb. Dermed vil disse få høyere innskuddspensjon dersom de står lenger i jobb, for eksempel for å kompensere for levealdersjusteringen i folketrygden.

Utviklingen i forholdet mellom arbeidsføres og uføres alderspensjoner fra tjenestepensjon kan også bli påvirket av endringer i hvilken type tjenestepensjon arbeidsgiverne har. I privat sektor har det i de senere årene vært store endringer, dels ved at svært mange av bedriftene som har hatt ytelsespensjon har endret disse ordningene til innskuddspensjon, samtidig som mange av bedriftene med innskuddspensjon har endret innskuddssatsene som følge av at de maksimalt tillatte satsene ble økt i 2014. Slike endringer kan påvirke de arbeidsføres alderspensjon fra tjenestepensjon vesentlig.

Uføre påvirkes ikke av eventuelle endringer i tidligere arbeidsgivers pensjonsordning, men vil fortsette opptjeningen i den gamle ordningen bedriften hadde. At kun arbeidsføre påvirkes av endringer i det private tjenestepensjonsmarkedet kan føre til at utviklingen i uføres alderspensjoner blir annerledes enn utviklingen i arbeidsføres alderspensjoner.

Når det gjelder AFP, så er det trolig kun utviklingen i privat AFP det er aktuelt å ta hensyn til i sammenlikningen av utviklingen i uføre og arbeidsføres alderspensjoner. Offentlig AFP er en ren tidligpensjonsordning som kun utbetales i perioden før uføre mottar alderspensjon fra folketrygden.

Privat AFP gir et livsvarig påslag til folketrygdens alderspensjon, og utbetales kun til personer som tilfredsstiller kvalifikasjonskravene som er fastsatt i ordningen. Et av disse kravene er at det ikke er tillatt å motta uførepensjon etter 62 år. Dermed er det kun arbeidsføre som kan motta denne alderspensjonen.

Privat AFP skal videre levealdersjusteres på samme måte som folketrygdens alderspensjon. Pensjonen beregnes imidlertid kun ut fra opptjening frem til 62 år. Dermed gir det ingen effekt på pensjonen å jobbe ut over 62 år, og det er kun mulig å kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette pensjonsuttaket. Følgelig vil effekten av at arbeidsføre velger å kompensere for levealdersjustering ved å jobbe lenger (og utsette pensjonsuttaket) gi en relativt sett lavere økning i privat AFP enn i folketrygdens alderspensjon.

Like fullt vil det at en stor andel av ansatte i privat sektor får privat AFP, kunne bidra til å øke forskjellen mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon dersom det viser seg at de arbeidsføre velger å utsette pensjonsuttaket for å kompensere for levealdersjusteringen. Dette kan tale for at privat AFP bør inngå i sammenlikningen av utviklingen i uføres og arbeidsføres alderspensjoner.

På den annen side kan det tenkes at siden privat AFP nå er en ytelse som kommer som et livsvarig tillegg til folketrygden, kan ordningen bidra til at de som mottar den får et samlet livsvarig pensjonsnivå som er så høyt at de ikke mener de har behov for å kompensere for levealdersjusteringen. Å få rett på privat AFP kan for eksempel fort gi samme samlede livsvarige pensjonsnivå fra 62 år fra AFP og folketrygd som folketrygden tidligere ga fra 67 år (før levealdersjustering).

Hvis det er riktig at arbeidspføre som mottar AFP ikke kompenserer for levealdersjusteringen siden AFP sikrer dem et «godt nok» pensjonsnivå, vil dette påvirke utviklingen i arbeidspføres alderspensjon *fra folketrygden* negativt. Dersom behovet for en eventuell skjermingsordning for uføre skal ta utgangspunkt i en sammenlikning av utviklingen i kun alderspensjon fra folketrygden, det vil si at privat AFP ikke skal inngå, vil en slik utvikling føre til at det fremstår som at det er mindre behov for en skjermingsordning.

Et annet forhold enn utformingen og egenskapene ved de ulike tjenestepensjons- og AFP-ordningene som kan påvirke om disse bør inngå i sammenlikningen, er at det kan vise seg å være vanskelig å analysere utviklingen i tjenestepensjon og AFP for arbeidspføre og uføre ut fra opplysninger som foreligger i dag. Det finnes ikke et register for pensjonsopptjening eller pensjonsutbetalinger på samme måte som det gjør for ytelser fra folketrygden. Dette betyr at det i dag ikke er mulig å lage en fullstendig oversikt over hvilke tjenestepensjoner eller AFP-ytelser uføre og arbeidspføre mottar. Etter pensjonsreformen har det dessuten blitt mulig for arbeidspføre å velge uttakstidspunkt for tjenestepensjon (i offentlig sektor kun fra 67 år). Uttakstidspunktet påvirker nivået på tjenestepensjonen og privat AFP. Det finnes heller ikke registeropplysninger for når enkeltpersoner har startet uttaket av alderspensjon.

En mulighet kunne vært å ta utgangspunkt i opplysninger i selvangivelsen. Post 2.2.2 i selvangivelsen viser «Egen pensjon fra andre enn folketrygden». Denne posten inneholder imidlertid langt mer enn kun tjenestepensjon og AFP. I henhold til Skatteetaten inngår følgende ytelser i posten:

- Tjenestepensjon
- AFP (avtalefestet pensjon)
- Pensjoner i arbeidsforhold
- Introduksjonsstønad
- Ytelser fra kollektiv pensjonsordning
- Utbetaling fra individuell pensjonsavtale (IPA og IPS)
- Støtte etter lov om supplerende stønad til personer med kort botid i Norge
- Føderådsetelser (kårytelser) i jord- og skogbruk
- Utbetalinger fra livrenter i arbeidsforhold (kollektive livrenter) opprettet før 1. januar 2007
- Pensjoner som ikke er alderspensjon eller AFP fra andre EØS-stater enn Norge
- Engangsbetalinger som kommer i stedet for utbetalinger nevnt ovenfor

Å ta utgangspunkt i disse skatteopplysningene kan følgelig gi et feil bilde av den reelle utviklingen i uføre og arbeidspføres faktiske samlede alderspensjonsinntekt.



## 5. Indikatorer for arbeidspføres tilpasning

### 5.1 Utgangspunkt for fastsettelse av indikatorer

Dagens midlertidige skjermingsordning ble lagt frem for Stortinget i Prop. 130 L (2010-2011). Her diskuterte Arbeids- og sosialdepartementet hvilke faktorer som bør ligge til grunn for en vurdering av om uføres alderspensjoner bør skjermes fra full levealdersjustering. Departementet skriver i proposisjonen at det «legger [...] til grunn at det må etableres en mekanisme der en tar hensyn til endringen i de arbeidspføres tilpasning ved beregningen av uføres alderspensjon», og videre at «regler for skjerming mot effekten av levealdersjustering må [...] baseres på observasjoner av arbeidspføres tilpasning.» Se nærmere omtale i kap. 1.

«Tilpasningen» det er snakk om i disse sitatene knytter seg til hvordan arbeidspføre velger å tilpasse seg nye regler for alderspensjon fra folketrygden, mer presist innføringen av levealdersjustering. Levealdersjusteringen gjør at alderspensjon for gitt opptjening blir gradvis lavere jo yngre årskull man ser på, for gitt uttaksalder. Arbeidspføre kan kompensere for effekten av levealdersjusteringen ved å øke pensjonsopptjeningen.

Dersom arbeidspføre faktisk velger å kompensere for levealdersjusteringen, vil denne gruppen gradvis få høyere og høyere pensjon sammenliknet med uføre dersom det ikke innføres en skjermingsordning. Departementet tar i Prop. 130 L (2010-2011) til orde for at dette ikke vil være en ønsket utvikling, og at det kan være behov for en skjermingsordning dersom utviklingen går i en slik retning.

Det er altså behov for å måle om arbeidspføre faktisk har valgt å kompensere for levealdersjusteringen, og i så fall hvor mye de velger å kompensere. Dette er imidlertid ikke direkte observerbart: Den observerte utviklingen er bestemt av en rekke forhold, der kompensasjon for levealdersjustering bare er ett. Noen av disse andre forholdene er endringer som ble innført ved pensjonsreformen, samtidig som levealdersjusteringen. Blant annet ble det åpnet for fleksibelt, nøytralt uttak av pensjon fra 62 til 75 år, det ble tillatt å kombinere alderspensjon med arbeidsinntekt, og det ble åpnet for gradert uttak av pensjon. I tillegg ble det innført en ny opptjeningsmodell (helt eller delvis) for alle født etter 1953, og AFP-ordningen i privat sektor ble lagt om. Det må antas at alle disse regelverksendringene vil ha påvirket de arbeidspføres beslutning om å ta ut pensjon, og deres beslutning om å pensjonere seg, dvs. tre ut av arbeidslivet.

For å kunne vurdere hvor mye kompensasjon som finner sted, er det dermed nødvendig å finne en *indikator*. En indikator er et observerbart forhold som sier noe om et annet forhold som ikke nødvendigvis er observerbart. En indikator for arbeidspføres tilpasning vil således gi et rimelig presist bilde av hvorvidt arbeidspføre har valgt å kompensere for levealdersjusteringen i pensjonsreformen, uten at den viser denne tilpasningen direkte. I kap. 6 drøfter vi nærmere hva som kjennetegner en *god* indikator.

### 5.2 Forslag til indikatorer

Med utgangspunktet for fastsettelse av indikatorer som er beskrevet over, foreslås det her tre ulike indikatorer for å beskrive hvordan arbeidspføre har tilpasset seg innføringen av levealdersjustering i folketrygdens alderspensjon. I kap. 6 vurderes de tre indikatorenes treffsikkerhet med utgangspunkt i den observerte adferden for arbeidspføre etter pensjonsreformen.

#### 5.2.1 Alder for uttak av alderspensjon

Denne indikatoren viser utviklingen i gjennomsnittlig alder for første uttak av alderspensjon for arbeidspføre mellom ulike årskull.

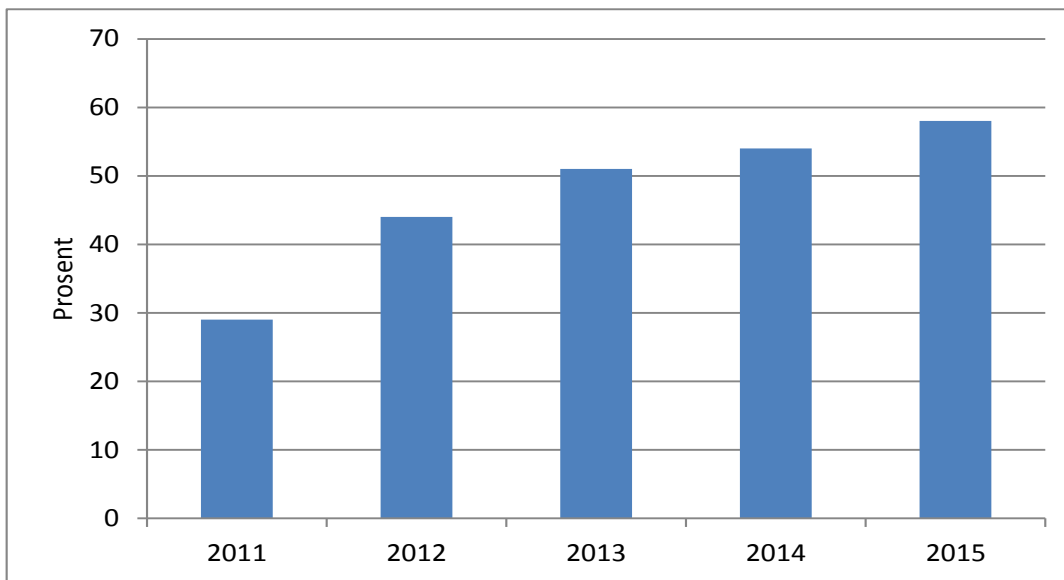
Vi velger å bruke gjennomsnittet framfor eksempelvis medianen. Medianen er et mer egnet mål dersom man har en skjev fordeling, eksempelvis dersom flesteparten av individene begynner å ta ut alderspensjon tidlig, mens bare et fåtalls venter lengre. Dette ser derimot ikke ut til å være tilfelle så langt. En grafisk fremstilling av når individer fra våre kull (1944-52) gjør sitt første uttak av alderspensjon etter 2010, viser en bimodal fordeling, med en stor andel som tar ut ved henholdsvis 62 og 67 år.<sup>1</sup> Dersom det viser seg at uttaksmønsteret gir en bimodal fordeling kan det være bedre å dele fordelingen i to for deretter å finne et gjennomsnittet for hver av disse. Av praktiske hensyn er det bedre med én enn to indikatorer, og vi velger derfor å fokusere på gjennomsnittet.

Frem til 2011 var det ikke tillatt å ta ut alderspensjon fra folketrygden før fra 67 år. Det var riktignok mulig å utsette uttaket til etter fylte 67 år, men de aller fleste valgte å ta ut pensjon fra denne alderen.

Med pensjonsreformen ble det åpnet for at alle som hadde opptjent tilstrekkelig pensjon til at de kunne få en pensjon fra 67 år som minst var like høy som minste pensjonsnivå, kunne ta ut pensjon når de ønsket mellom 62 og 75 år. Samtidig med at det ble åpnet for at den enkelte selv kan velge uttakstidspunkt, ble det innført såkalt «nøytrale» uttaksregler. Disse reglene innebærer at for en gitt opptjening, vil nivået på årlig pensjon variere med uttakstidspunktet. Jo tidligere opptjent pensjon tas ut, jo lavere blir pensjonsnivået per år resten av livet. Dersom yngre arbeidsføre har valgt å utsette uttaket av pensjon lengre enn eldre arbeidsføre gjorde, vil disse i gjennomsnitt få høyere årlig pensjon enn tidligere årskull fikk, gitt at pensjonsopptjeningen er lik.

Figur 5.1, som er hentet fra Rapport fra Pensjonspolitisk arbeidsgruppe av 31. mai 2016, viser hvor store andeler av de som har hatt mulighet til å ta ut pensjon før 67 år, det vil si arbeidsføre som har hatt tilstrekkelig pensjonsopptjening, som faktisk har benyttet seg av denne muligheten. Figuren viser at andelen som tar ut pensjon før 67 år er økende, og at den i 2015 nærmet seg 60 pst.

**Figur 5.1 Mottakere av alderspensjon 62–66 år som andel av de med mulighet til å ta ut alderspensjon**



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>1</sup> Flere av kullene våre har imidlertid ikke hatt full fleksibilitet ved uttak, kull 1944 hadde for eksempel ikke anledning til å ta ut pensjon før fylte 66 år. Videre observerer vi kullene over en begrenset periode på fire år. En grafisk fremstilling basert på våre kull kan derfor bli misvisende, og vi velger å ikke rapportere dette.

Det kan diskuteres om det å utsette uttaket av alderspensjon kan anses som en form for kompensering for levealdersjustering i og med at de nye nøytrale uttaksreglene er utformet slik at samlet utbetaling over perioden som pensjonist, neddiskontert med folketrygdens internrente, skal være uavhengig av uttakstidspunkt. For en gitt opptjening skal altså samlet forventet neddiskontert pensjonsutbetaling være den samme uavhengig av om pensjonen tas ut fra 62 år eller 75 år.

Følgelig kan det hevdes at dersom gjennomsnittlig uttaksalder øker for yngre årskull slik at disse får stadig høyere årlig pensjon enn eldre årskull, er ikke dette nødvendigvis et uttrykk for at yngre årskull har valgt å kompensere for levealdersjusteringen. Like fullt vil forskjellen mellom arbeidsføres og uføres alderspensjon kunne øke dersom de arbeidsføre venter stadig lengre med å ta ut alderspensjon.

Tidligere var det videre et klart skille mellom arbeidsinntekt og pensjonsinntekt, i den forstand at pensjon var ment å skulle erstatte bortfalt arbeidsinntekt. De som mottok alderspensjon og samtidig hadde arbeidsinntekt, fikk avkortet pensjonen. Pensjonsreformen har opphevet dette skillet. Nå er det tillatt å motta alderspensjon samtidig med arbeidsinntekt uten at det skjer noen form for avkortning av pensjonen. Det har vist seg at det er en stor andel av de som har tatt ut alderspensjon etter 2011 har valgt å gjøre dette samtidig som de fortsetter å jobbe.

Det kan være flere grunner til at mange har ønsket å ta ut pensjon samtidig som de fortsetter i jobb. En grunn kan være at de mener at de kan investere pensjonen til en høyere avkastning enn folketrygdens internrente, dvs. den alminnelig lønnsveksten. En annen kan være at de ønsker å sikre pengene for sine etterkommere i tilfelle tidlig død. En tredje kan være at de ønsker å sikre seg et størst mulig samlet skattefradrag på pensjonsinntekten: Skattefradraget for pensjonsinntekt er avtagende med størrelsen på pensjonsinntekten, og siden tidlig uttak av pensjon gir lavere årlig pensjon blir derfor samlet skattefradrag større jo tidligere pensjonen tas ut.

At skillet mellom pensjonsinntekt og arbeidsinntekt er opphevet innebærer at det kan være helt andre motiver enn tilpasning til levealdersjusteringen som er avgjørende for den enkeltes valg av uttakstidspunkt for alderspensjon.

### **5.2.2 Alder for uttreden av arbeidslivet**

Denne indikatoren viser utviklingen i gjennomsnittlig alder for når arbeidsføre i ulike årskull velger å slutte å arbeide.

Vi velger også her å fokusere på gjennomsnittet fremfor eksempelvis medianen. En grafisk fremstilling av når personer forlater arbeidslivet gir en nokså jevn fordeling mellom alderne 62-67 for våre kull (1944-52). Dette kan tyde på at gjennomsnittet er mer egnet, enn eksempelvis medianen. En viktig målsetning med pensjonsreformen var at folk skulle stå lenger i arbeid. Dette er ikke noe alle har kapasitet og/eller ønske om. Det er derfor nærliggende å tro at vi i fremtiden vil få en mer unimodal fordeling, og hvor gjennomsnittet derfor egner seg som et godt mål.

I ny alderspensjonsmodell tjener arbeidsføre opp pensjonsrettigheter i alle år de har pensjongsivende inntekt mellom 13 og 75 år. Det vil si at arbeidsføre vil få høyere pensjonsopptjening, og dermed høyere pensjon fra et gitt uttakstidspunkt, jo lengre de står i arbeid. De nye uttaksreglene som ble innført med pensjonsreformen innebærer som nevnt over at det er mulig å ta ut pensjon og fortsette å arbeide. Pensjongsivende arbeid etter uttak av pensjon bidrar imidlertid også til økt pensjonsopptjening. Slik opptjening blir etter nærmere regler utbetalt senere, og bidrar da til en større samlet pensjonsutbetaling.

Dersom arbeidsføre velger å jobbe stadig lenger, vil de med andre ord, uavhengig av om de har tatt ut alderspensjon eller ikke, få en stadig større pensjonsopptjening. De vil dermed, avhengig av størrelsen på den ekstra pensjonsopptjeningen, i større eller mindre grad kompensere for

levealdersjusteringen. Følgelig kan det hevdes at dersom yngre arbeidspførere velger å stå lenger i arbeid enn eldre arbeidspførere, så vil de kompensere for levealdersjusteringen. Senere uttreden av arbeidslivet kan også føre til senere uttak av alderspensjon, som vil bidra ytterligere til å øke pensjonsnivået for de arbeidspførere.

Sammenhengen mellom antall opptjeningsår og størrelsen på pensjonsopptjeningen er imidlertid ikke like klar for de som har beholdt den gamle alderspensjonsmodellen. Dette gjelder fullt ut for personer som er født før 1954 og delvis for personer født i 1954 til og med 1962. I gammel alderspensjonsmodell er det et tak på antall opptjeningsår, 40 år, som gir rett til økt pensjon. År med pensjongivende inntekt ut over 40 år gir ikke økt pensjon med mindre inntekten er så høy at den bidrar til å øke sluttpoengtallet.

Alle som har tatt ut pensjon etter innføringen av levealdersjustering, har hatt gammel pensjonsmodell. At denne ordningen har en svakere sammenheng mellom opptjeningstid og opptjening av pensjonsrettigheter, kan tenkes å ha påvirket i hvilken grad de arbeidspførere har tilpasset opptjeningstiden sin til innføringen av levealdersjustering. Sagt på en annen måte, så kan det tenkes at arbeidspførere i årskullene som får pensjon fra ny alderspensjon i større grad kommer til å tilpasse hvor lenge de velger å stå i arbeid til innføringen av levealdersjustering.

En mulig utfordring med en slik indikator er å definere alderen en person har sluttet å arbeide. Det er relativt mange som velger en gradvis uttreden av arbeidslivet og ikke arbeider i 100 pst. stilling helt til de velger å slutte å arbeide. Spørsmålet er da når en person skal sies å ha sluttet å arbeide. Er det når vedkommende har trappet ned til en viss pst. av tidligere pensjongivende inntekt (eksempelvis 50 pst. eller 20 pst.), eller er kravet at vedkommende ikke lenger har pensjongivende inntekt i det hele tatt.

Det er i og for seg ikke noe nytt at det er mulig å trappe arbeidsinnsatsen ned gradvis. Dette var mulig også i den gamle AFP-ordningen i privat sektor (og i tilsvarende ordning som er beholdt i offentlig sektor). De nye fleksible uttaksreglene som ble innført med pensjonsreformen har imidlertid gjort det enklere å velge en individuelt tilpasset avslutning på arbeidslivet.

### 5.2.3 Arbeidstid for arbeidspførere i ulike aldre

Denne indikatoren ser på utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid for arbeidspførere i ulike aldre. Vi velger altså igjen å fokusere på gjennomsnittet fremfor andre fordelingsmål.

Arbeidspførere kan kompensere for levealdersjusteringen ved å få en høyere pensjonsopptjening enn eldre årskull. Pensjonsopptjeningen avhenger grovt sett av antall opptjeningsår og pensjongivende inntekt i det enkelte opptjeningsår. Den enkelte arbeidspførere kan få pensjongivende inntekt enten ved å få en ny stilling med høyere lønn, eller ved å øke arbeidstilbudet. For de fleste eldre arbeidstakere er det grunn til å tro at det sistnevnte alternativet er det mest aktuelle alternativet.

Selv om yngre arbeidspførere ikke venter lenger med å slutte å arbeide enn eldre arbeidspførere, kan de altså få større pensjonsopptjening dersom de jobber flere timer per uke. Denne indikatoren vil ta hensyn til en eventuell utvikling i bruken av gradert pensjonsuttak. Samtidig har den en vesentlig ulempe i mangelfull tilgang på data. Det er dermed både vanskeligere å vurdere hvor treffsikker den er, og å operasjonalisere den på en god måte. Dette kommer vi tilbake til i kap. 5.

## 6. Indikatorenes egnethet

### 6.1 Hva er en god indikator?

Vi har skissert tre mulige indikatorer for arbeidspføres tilpasning til effektene av levealdersjustering:

1. Utviklingen i alderen for uttak av alderspensjon
2. Utviklingen i alderen for uttrede av arbeidslivet
3. Utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid for eldre arbeidstakere.

I dette kapitlet vil vi vurdere hvor gode disse indikatorene er, og lande på en anbefaling. Indikatorer brukes for å angi forhold som er for kompliserte til å måle direkte. En indikator skal kvantifisere forhold, og skal dermed angis i målbare størrelser. En indikator kan brukes til å gi signaler om en tilstand, eller – som i vårt tilfelle – en endring i tilstand.

En god indikator må gi et *tydelig* signal om endringen i tilstand. Det er dette vi mener med treffsikkerhet. I vårt tilfelle skal det være en nær sammenheng mellom graden av levealdersjustering og endringene i for eksempel alderen for uttak av alderspensjon. Denne sammenhengen kan ikke observeres direkte: Alderen for uttak av alderspensjon vil antakelig endre seg over tid som følge av en rekke andre forhold enn levealdersjusteringen. Det er dermed nødvendig å isolere den rene effekten av levealdersjustering på alderen for uttak av alderspensjon, fra de andre forholdene. Dette kan gjøres ved økonometrisk analyse.

En god indikator må også gi et *pålitelig* signal om endringen i tilstand for å sikre tilstrekkelig legitimitet omkring den. Pålitelighet har flere sider. *Datagrunnlaget* må være så godt at indikatoren måler det den skal måle. Ved for store målefeil vil det være usikkert hva indikatoren strengt tatt viser: Viser indikatoren faktisk at gjennomsnittlig arbeidstid øker, eller følger endringene bare av tilfeldige variasjoner i målefeilen? Indikatoren må også være *objektiv*, dvs. entydig og personuavhengig. Dette betyr at den bør være *enkel å forstå* for alle de som har behov for å forstå den, i dette tilfellet særlig departementet, direktoratet og partene i arbeidslivet, men ideelt sett også den enkelte pensjonist. Den bør også være mulig å *etterprøve* av de samme aktørene, hvilket vil si at den bør være basert på offentlig tilgjengelige data, og at eventuelle underliggende beregninger bør være transparente.

I det videre vurderer vi indikatorenes treffsikkerhet ut fra en økonometrisk analyse av registerdata for hele Norges befolkning i relevante aldersgrupper. Vi spesifiserer en modell som har til hensikt å skille ut den rene sammenhengen mellom levealdersjusteringen og den aktuelle indikatoren. Dernest drøfter vi indikatorenes legitimitet.

Indikator 3, dvs. utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid, skiller seg fra de andre indikatorene ved at datagrunnlaget er betydelig dårligere. For denne indikatoren gjennomfører vi dermed ikke en økonometrisk analyse. Dette innebærer samtidig at den økonometriske modellen kan rendyrkes til å passe de to andre indikatorene, siden disse har et viktig fellestrekk i diskrete utfall.

### 6.2 Registerdata fra SSB og NAV

Vi tar utgangspunkt i individer fra fødselskohortene 1944-52, som var bosatt i Norge i 2004. For disse har vi data for årene 2005 til 2014, med unntak av inntektsdata som kun går frem til 2013. Vi er interessert i individer som har fylt 61 eller mer. Dette medfører et høyresensurert sample, da årskullet 1952 maks har fylt 62 år i 2014.

Vi tar utgangspunkt i registrerte lønnstakere i privat sektor med en årlig yrkesinntekt som overstiger grunnbeløpet (1G) i det året de fyller 61 år. Dette samsvarer med tidligere definisjoner av arbeidende (Brinch, Fredriksen, & Vestad, 2015). Videre ekskluderer vi de som mottar uførepensjon i minst én måned eller som er registrert som bosatt i utlandet det året. Analysen

gjelder kun ansatte i privat sektor, siden det er disse som er mest interessante i denne sammenheng: Pensjonssystemet i offentlig sektor skal uansett endres.

### 6.2.1 Dataene fra SSB

Vi bruker SSBs registerdata, nærmere bestemt Befolkning, FD-Trygd, inntektsstatistikken og sysselsettingsstatistikken. Fra Befolkning innhenter vi opplysninger om fødselsår- og måned, kjønn, fødeland og årlig innvandring/utvandring, mens vi fra FD-Trygd har opplysninger om hvorvidt individene mottar alderspensjon, AFP og uførepensjon, og hvilke måneder dette gjelder. Vi har ikke opplysninger om personen mottar etterlatte- eller tjenestepensjon. Fra inntektsstatistikken har vi informasjon om årlig yrkesinntekt, hvor det skilles mellom lønnsinntekt, netto næringsinntekter, og kapitalinntekter for årene 2004 til 2013.

Fra sysselsettingsstatistikken har vi informasjon om årlig yrkesdeltakelse (lønnstakere, selvstendig næringsdrivende, helt ledig, arbeidsmarkedstiltak og utenfor arbeidsstyrken) i referanseuka (i november). Videre har vi informasjon om avtalt ukentlig arbeidstid og yrkeskode, og sysselsetting i alle jobbforhold (avgang, tilgang). Dette for årene 2004 til 2014.

Vi bruker SSBs kvartalstall på legemeldt sykefravær for arbeidstakere fordelt på kjønn og alder for hele landet. Vi antar samme sykefravær for 70-åringer som for 69-åringer, da det ikke finnes egne tall for førstnevnte.

### 6.2.2 Dataene fra NAV

Vi har innhentet en rekke opplysninger fra NAV. For det første har vi informasjon om hvilke offentlige og private foretak som inngår i de ulike AFP-ordningene. Foretakene er kategorisert som medlem av AFP dersom minst én person har tatt ut AFP over en fem års periode. I noen foretak har ansatte tatt ut AFP i både den private og den offentlige ordningen. Disse foretakene er fordelt mellom offentlig og privat sektor basert på den høyeste andelen av personer med uttak i den sektoren. Antall foretak som er medlem av AFP-ordningene er trolig underestimert i 2004, da NAV har hatt en kortere tidsperiode (mindre enn fem år) til å identifisere pensjonerte ansatte.

Videre har vi mottatt beregninger av pensjonsopptjening ved alder 61-69 år for personer født 1944-1952. Det skilles mellom basistilleggspensjon (her inngår all type opptjening, eksempelvis fra pensjongivende inntekt, omsorgsopptjening og opptjening ved mottak av uførepensjon), sluttpoengtall, antall opptjeningsår (maksimum 40), gjennomsnittlig pensjonsprosent. og trygdetid (for personer som mottok alderspensjon i 2014). Pensjonsopptjeningen gjelder kun den enkelte, og tar ikke hensyn til eventuelt avdøde ektefelles pensjonsopptjening. I tillegg har vi innhentet ledighetstall fordelt på måned, kjønn og aldersgruppene 60-66 og 67-74 år.

### 6.2.3 Beregningen av potensiell disponibel inntekt og pensjon

#### Potensiell disponibel inntekt

Vi beregner månedlig yrkesinntekt etter skatt. Her inngår både lønnsinntekt og netto næringsinntekter. I beregningene av skatt så tar vi med følgende fradrag: minstefradrag, personfradraget (tidligere klassefradraget)<sup>1</sup>, og det særskilte fradraget i arbeidsinntekt. Vi ser med

---

<sup>1</sup> Alle personer antas å skatte etter klasse 1, da vi ikke har informasjon om hvor personene bor. Dette medfører at både disponibel inntekt og pensjon er underestimert for personer som bor i Finnmark og Nord-Troms. Ettersom vi ser på utviklingen over tid for enkeltpersoner, så er det liten grunn til å tro dette vil ha noen betydning for resultatene.

andre ord bort fra andre særfradrag, som for eksempel fradrag for reiseutgifter og fagforeningskontingent. Se Vedlegg 2 for skattefunksjonene for lønnstakere.

I tillegg har vi informasjon om kapitalinntekter, som skatlegges som alminnelig inntekt.

Månedlig inntekt etter skatt (disponibel inntekt) er da definert som årlig yrkesinntekt fratrukket beregnet skatt, delt på antall måneder registrert i jobb, pluss kapitalinntekter etter skatt delt på 12. Vi bruker inntekten fra året de fyller 61 år, og antar lik realinntekt for årene deretter dersom de blir stående i arbeid.

### **Potensiell disponibel pensjon**

For hvert individ beregner vi den potensielle månedlige utbetalingen av alderspensjon og AFP. Dette gjøres ved å først beregne potensiell årlig alderspensjon og AFP basert på individenes pensjonsopptjening opp til alderen 61-75 år<sup>1</sup>, for deretter å trekke fra den årlige skatten med utgangspunkt i skattefunksjonene til pensjonister. Vi tar høyde for følgende skatteregler: minste-fradraget, personfradraget, særfradraget for alder (f.o.m. 2011) og skattebegrensingsregelen for pensjonister (t.o.m. 2010). Skattebegrensingsregelen er ulik for enslige og ektepar, og om man er gift med en pensjonist eller lønnstaker. Siden vi ikke har informasjon om sivilstatus eller ektefelles pensjoniststatus, så beregner vi skatten med utgangspunkt i en pensjonist gift med en lønnstaker. Det skattefrie AFP-tillegget for årene før 2011, og det skattefrie kompensasjonstillegget for årene etter, er lagt til den disponible pensjonen. Se Vedlegg 2 for skattefunksjonene for pensjonister. Årlig pensjon regnes om til månedlig pensjon.

Vi trekker deretter fra den neddiskonterte gevinsten ved å vente med å ta ut pensjonen en måned ekstra, frem til de fyller 75 år og 0 måneder. Dette er alternativkostnaden ved å ta ut pensjon tidlig. Gevinsten ved å vente i form av mer utbetalt pensjon per år faller bort etter denne datoen. Vi ser her på pensjon etter skatt og antar de samme skattereglene fra og med første antatte pensjonsuttak.

Ved å kontrollere for potensiell disponibel inntekt og pensjon (fratrukket den neddiskonterte gevinsten) f.o.m. uttak fra en gitt måned og fremover, antar vi implisitt at skattereglene forblir uendret.

### **6.2.4 Deskriptiv statistikk**

Tabell 6.1 og 6.2 viser deskriptiv statistikk for utvalgene bestående av henholdsvis menn og kvinner i privat sektor med og uten AFP. Mennene i utvalget vårt har i hovedsak et manuelt eller akademisk yrke, mens en større andel kvinner har et salgs-, service-, kontor- eller omsorgsykke. Kort og lang deltidsstilling er adskillig mer vanlig blant kvinner enn menn. I overkant av 60 prosent av kvinner hadde en heltidsstilling (mer enn 80 prosent avtalt ukentlig arbeidstid) i året de fylte 61 år, mens rundt 92 prosent av mennene hadde en heltidsstilling. Menn har en gjennomsnittlig månedsinntekt etter skatt på 35 362 kr, mens kvinner tjener 22 541 kr etter skatt. Gjennomsnittlig månedlig pensjon etter skatt er på 13 375 kr og 9 596 kr for henholdsvis menn og kvinner. Litt over halvparten av menn arbeidet i en bedrift med tilknytning til AFP i året de fylte 61 år, mens tilsvarende andel er på 45 prosent for kvinner.

Analysen foretas på månedsdata. Vi rapporterer derfor også månedlige observasjoner for årene 2011-14 for de variablene som endres over tid. Over denne perioden, faller i underkant av 30 prosent av menn i kategorien "i jobb, mottar ikke pensjon", mens i overkant av 30 prosent kombinerer jobb med pensjon. Nærmere 40 prosent tar kun ut pensjon. Blant kvinner, så er det

---

<sup>1</sup> For alderen 61-69 bruker vi basistilleggspensjonen som beregnet av NAV. For alderne 70-75 år har vi beregnet basistilleggspensjonen under antakelsen om at ett år mer i arbeid gir ett år mer i sluttpoeng tall (maksimum er 40).

større andeler som er i jobb uten å motta pensjon eller mottar kun pensjon (rundt 40 prosent hver), mens kun 20 prosent kombinerer jobb med pensjon i en gitt måned.

Tabell 6.1 Deskriptiv statistikk for menn, 2011-2014

Variabel	Gjennomsnitt/ Andeler	Standardavvik
<b><u>Variabler målt ved 61 år (N=108 191)</u></b>		
Født i Norge	0,951	0,215
Manuelle yrker og yrker uten utdanning	0,404	0,491
Salgs-, service-, kontor- og omsorgsykker	0,141	0,348
Yrker med høyere utdanning, adm, ledere og politikere	0,455	0,498
Kort deltidsstilling (50% eller lavere)	0,047	0,213
Lang deltidsstilling (51-80%)	0,022	0,146
Heltidsstilling (mer enn 80%)	0,921	0,27
Månedlig inntekt etter skatt (i 1 000 kr) <sup>^</sup>	35,362	40,229
Ansatt i bedrift m/AFP	0,531	0,499
<b><u>Månedldata (N=3 946 459)</u></b>		
I jobb, mottar ikke pensjon	0,281	0,449
I jobb og mottar pensjon	0,324	0,468
Mottar pensjon, ikke i jobb	0,395	0,489
Månedlig pensjon etter skatt, fratrukket neddiskontert gevinst ved å utsette uttak (i 1 000 kr)	13,375	4,702
<sup>^</sup> Maks og min for månedlig inntekt etter skatt i 1000 kr: 4,7 og 5372,9.		

Tabell 6.2 Deskriptiv statistikk for kvinner, 2011-2014

Variabel	Gjennomsnitt/ Andeler	Standardavvik
<b><u>Variabler målt ved 61 år (N=54 246)</u></b>		
Født i Norge	0,957	0,203
Manuelle yrker og yrker uten utdanning	0,205	0,404
Salgs-, service-, kontor- og omsorgsykker	0,480	0,500
Yrker med høyere utdanning, adm, ledere og politikere	0,315	0,464
Kort deltidsstilling (50% eller lavere)	0,149	0,356
Lang deltidsstilling (51-80%)	0,164	0,370
Heltidsstilling (mer enn 80%)	0,616	0,486
Månedlig inntekt etter skatt (i 1 000 kr)	22,541	14,851
Ansatt i bedrift m/AFP	0,448	0,497
<b><u>Månedldata (N=1 910 197)</u></b>		
I jobb, mottar ikke pensjon	0,411	0,492
I jobb og mottar pensjon	0,197	0,398
Mottar pensjon, ikke i jobb	0,392	0,488
Månedlig pensjon etter skatt, fratrukket neddiskontert gevinst ved å utsette uttak (i 1 000 kr) <sup>^</sup>	9,596	5,956
<sup>^</sup> Maks og min for månedlig inntekt etter skatt i 1000 kr: 4,7 og 1240,3.		



## 6.3 Empirisk spesifikasjon

### 6.3.1 Multinomisk logistisk regresjon for månedlige valg

Vi bruker en multinomisk logistisk regresjon til å se på overgangssannsynligheter fra lønnet arbeid, og til pensjon eller en kombinasjon av lønnet arbeid og pensjon, separat for kvinner og menn. Vi ser kun på personer som arbeider i privat sektor, og gjør separate analyse for privat sektor med og uten AFP. Vi bruker informasjon om årlig yrkesinntekt, månedlig status på arbeidsmarkedet og mottak av alderspensjon og AFP til å definere hvilken kategori den enkelte faller innunder i den avhengige variabelen. Individuer som går fra lønnet arbeid og over til uførepensjon (gradert eller 100 pst.) eller arbeidsledighet, faller ut av analysen (høyresensurering).

I den empiriske modellen lar vi sannsynlighetene avhenge av en rekke forklaringsvariabler. Dette er alder, fødselskull, innvandrerbakgrunn (her skiller vi mellom om hvorvidt de er født i Norge eller ikke), individets yrkeskategori<sup>1</sup>, antall avtalte arbeidstimer<sup>2</sup>, disponibel månedsinntekt og hvorvidt individet jobber i et privat foretak med AFP i året de fyller 61 år, potensiell disponibel månedlig pensjon for en gitt måned fratrukket den neddiskonterte gevinsten av å utsette uttaket frem til alderen 75 år og 0 måneder, kvartalsvis sykefravær og månedlig arbeidsledighet fordelt på alderskategorier.

Vi forventer å se følgende sammenhenger:

- Sannsynlighetene for de to pensjonsalternativene øker med alderen.
- Kohortspesifikke konstanter kan fange opp atferd som er felles for hver kohort men varierer mellom kohortene.
- Personer født i Norge kan ha muligheter til å oppnå høyere pensjoner (lengre opptjeningstid og høyere lønnsinntekter før de kom i 60-årene). Vi forventer derfor at personer født i Norge har høyere sannsynligheter for pensjonsalternativene enn personer som ikke er født i Norge.
- Personer i mer slitsomme yrker og med lavere utdanning har høyere sannsynligheter for pensjonsalternativene.
- Arbeids per måned har en negativ virkning på pensjonsalternativene.
- Jo høyere månedslønnen er etter skatt, desto lavere venter vi at sannsynligheten for pensjonsalternativene er.
- Jo høyere pensjonen er etter skatt, fratrukket den neddiskonterte gevinsten av å vente med å ta ut pensjon, desto høyere venter vi at sannsynligheten for pensjonsalternativene er. Vi vil vente at effektene er sterkere i privat sektor med AFP enn i privat sektor uten AFP.
- Vi har også inkludert to variabler som inneholder aggregert informasjon om en aldersgruppe per måned: Sykefravær og arbeidsledighet. Disse to variablene kan si noe om det som kan være felles for aldersgruppene utover de konstante kohorteffektene. Vi forventer at økt sykefravær indikerer at personer i denne aldersgruppen har tilknytning til arbeidslivet og dermed har en negativ effekt på pensjonsalternativene. En høyere arbeidsledighet i en aldersgruppe venter vi vil øke sannsynlighetene for pensjonsalternativene.

---

<sup>1</sup> Vi opererer med tre kategorier: 1= manuelle yrker og yrker uten utdanning, 2= salgs-, service- og omsorgsykker, kontor- og kundeserviceyrker, og 3= yrker med høyere utdanning, adm. ledere og politikere.

<sup>2</sup> Vi skiller mellom individer som har avtalt ukentlige arbeidstimer som tilsvarer en 50 prosent stilling eller mindre, ukentlige arbeidstimer tilsvarende en 50-80 prosent stilling, og ukentlig arbeidstimer tilsvarende en stilling på over 80 prosent.

Den empiriske modellen angir sannsynligheter for de valg personene kan gjøre hver måned. Det er tre hovedtyper av valg. Valgene er gjensidig utelukkende, og sannsynlighetene for de tre utfallene summerer seg til 1:

- Fortsette å arbeide et nærmere angitt timetall og utelukkende med lønn.
- Fortsette å arbeide et nærmere angitt timetall med lønn og uttak av pensjon.
- Pensjonering og utelukkende med pensjon.

Hver av de tre sannsynlighetene består av en teller og nevner. Telleren angir verdien for personen av det aktuelle valget, dvs. et av de tre valgene angitt ovenfor. I nevneren inngår verdiene av alle de tre mulige valgene. Når modellparameterne estimeres, vil variabler som inngår i telleren beregnes ut fra data for de valg vi faktisk observerer. I nevneren inngår verdien som står i telleren, men også verdiene til de to valgene personen ikke har valgt. Disse verdiene må da beregnes. Arbeidsinntekt er basert på den inntekt vi faktisk observerer forut for tidspunktet for når personen hadde anledning til å ta ut pensjon. Pensjonsdata er basert på de regler som gjelder og den pensjonsopptjening som vi observerer personen har. Forøvrig inngår variabler som nevnt ovenfor og som karakteriserer personen (alder, kohort, innvandrerbakgrunn mm).

Hver av de tre sannsynlighetene for en person angir da verdien av ett utfall (telleren) i forhold til verdiene av alle de tre utfallene (nevneren). For en bestemt person observerer vi kun et utfall og dette utfallet er da per definisjon det utfallet som personen har funnet ut er det gunstigste for han eller henne, i forhold til de tre mulige utfallene.

Vår teori for personers valg er altså at de velger de utfall som er gunstigst for dem, gitt de informasjonen de har om konsekvenser av valg. Fordi det er mange forhold som kan bestemme personers valg, og flere enn de vi kan observere, blir vi tvunget til å ta hensyn til vår manglende informasjon om personers valg. Dette betyr at vi ikke kan ha en deterministisk tilnærming i analysen av personers atferd. Vi kan ikke si med sikkerhet hva personen vil foreta seg, som på hvilket tidspunkt vedkommende velger å ta ut pensjon eller slutter å arbeide. Det vi kan angi, er *sannsynlighetene* for de mulige valg.

Som nevnt observerer vi kun de valg personer har gjort. Det betyr at datamaterialet vårt faller i tre observerte kategorier: Personer som arbeider uten uttak av pensjon, arbeider med uttak av pensjon, og pensjonering. For hvert av disse tre utfallene og for hver aktuell person kan vi tilordne en sannsynlighet. I gruppen av personer som har valgt arbeid uten uttak av pensjon, er det sannsynligheten for dette utfallet som inngår i estimeringen av modellen vår, tilsvarende for de to andre utfallene. Multipliserer vi alle sannsynlighetene for valg som personer har gjort på et tidspunkt, så er dette produktet den simultane sannsynligheten for alle de utfall vi observerer.

De variablene som inngår i modellen vår, har en virkning på sannsynlighetene for de ulike utfallene. Vi bruker datamaterialet til å bestemme disse virkningene som for eksempel virkningen av pensjonsregler på sannsynligheten for uttak av pensjon, for å fortsette å arbeide, osv. Vi anslår disse virkningene slik at den simultane sannsynligheten for alle de utfall vi observerer har hatt størst sjanse for å bli observert (sannsynlighetsmaksimeringsmetoden).

Vi bør merke oss at gjennomsnittet av personers sannsynlighet for et valg i en populasjon har en empirisk parallell i andelen i populasjonen som foretar dette valget.

### 6.3.2 Hvordan levealdersjusteringen inngår i modellen

Et viktig element i spesifikasjonen er pensjon per måned etter skatt og kostnaden ved dette uttaket som følge av at pensjonen per måned i fremtiden ville ha vært høyere ved senere uttak av pensjon. Dette kan trenge en forklaring. La  $R_{t-t_i}$  være pensjon etter skatt i måned  $t$  for person født på tidspunkt  $t_i$ . I modellen vår inngår følgende uttrykk:

$$(1) R_{t-t_i} - \sum_{\tau=t+1-t_i}^{75,0} (R_{\tau} - R_{\tau-1})(1+r)^{-[\tau-(t+1-t_i)]}$$

Pensjonen etter skatt,  $R_{t-t_i}$ , bli altså fratrukket den neddiskonterte verdien av å vente med å ta ut pensjon. Frem til en person fyller 75 år kan personen øke sin fremtidige pensjon per måned, økningen er  $R_{\tau} - R_{\tau-1}$ , ved å utsette pensjonsuttaket.

I den økonometriske modellen benytter vi forholdstall i beregning av uttrykket i (1):

$$(2) R_{t-t_i} - \sum_{\tau=t+1-t_i}^{75,0} (R_{\tau} - R_{\tau-1})(1+r)^{-[\tau-(t+1-t_i)]}$$

$$= \frac{R_{i67}}{A_{t-t_i}} - R_{i67} \sum_{\tau=t+1-t_i}^{75,0} \left( \frac{1}{A_{\tau}} - \frac{1}{A_{\tau-1}} \right) (1+r)^{-[\tau-(t+1-t_i)]}$$

Her er  $R_{i67}$  pensjonen til person  $i$  ved fylte 67 år. Dagens regler innebærer at denne pensjonen har et forholdstall omtrent lik 1. Dersom pensjonen tas ut før fylte 67 år, er forholdstallet,  $A_{t-t_i}$ , større enn 1 ( $t-t_i$  er personens alder på tidspunkt  $t$ ).

I likning (2) er  $R_{t-t_i}$  den direkte pengeverdien for personen av å ta ut pensjon på et tidspunkt  $t$ . Personens alder er da  $t-t_i$ .

I likning (2) er  $\sum_{\tau=t+1-t_i}^{75,0} (R_{\tau} - R_{\tau-1})(1+r)^{-[\tau-(t+1-t_i)]}$  den neddiskonterte gevinsten ved å vente med å

ta pensjon på et senere tidspunkt enn  $t$ . Vi summerer over månedene for gevinsten ved utsatt uttak én ekstra måned frem til fylte 75 år og 0 måneder (derav «75,0»). Denne verdien er dermed en alternativkostnad knyttet til å ut pensjon tidlig, og representerer personens *intertemporale* valg. Vi ser umiddelbart at jo mindre vekt personen legger på å få penger i fremtiden (høyere  $r$ ), desto lavere er denne alternativkostnaden. Jo mer «nærlynt» en person er, desto lavere er alternativkostnaden og jo mer fordelaktig vil det være med tidlig uttak av pensjon. En slik nærlyntet kan skyldes flere forhold:

- Personen antar at forventet gjenstående levetid er kortere enn hva offisielle gjennomsnittsanslag skulle tilsi og som ligger til grunn for pensjonsreglene.
- En ubrukt pensjon kan ikke arves av personens barn og andre slektninger, slik at tidlig uttak kan sikre arv.
- Personen planlegger å spare pensjonen og gi den en avkastning over myndighetenes krav til risikofri avkastning. Et eksempel er å bruke pensjonen til å betale renter og avdrag på lån knyttet til kjøp av en leilighet nr. 2 for så selge den på et fremtidig tidspunkt.
- Likviditetsproblemer kombinert med at personer kvir seg for å ta opp bank- og forbrukslån
- Nytteten av ekstra penger er høyere i ung pensjonsalder enn mot slutten av livet.

I estimeringen av modellen antar vi at kalkulasjonsrenten,  $r$ , er på 2 prosent.

## 6.4 Resultater

### 6.4.1 Gangen i presentasjonen

Det vi ønsker å svare på gjennom den økonometriske analysen, er:

1. I hvor stor grad bestemmes pensjoneringsatferden av levealdersjusteringen?
2. Hvor godt fanger indikatorene opp denne sammenhengen, dvs. hvor treffsikre er de?

### 3. Hvilken indikator treffer best?

Før vi kommer dit, må vi imidlertid gå en omvei for at det skal være mulig å forstå hva resultatene av modellen faktisk sier. Vi begynner med å vurdere estimeringsresultatene for de øvrige variablene i modellen: Virker de rimelige, slik at vi kan tro på at også de mest interessante resultatene er riktige? Deretter viser vi hvordan de resultatene som kommer ut av modellen, kan regnes om til mer intuitive størrelser. Dels regner vi om estimatene fra log-odds ratioer til marginale effekter, men vi gjør også en øvelse for å isolere effekten av levealdersjusteringen fra de øvrige delene av den pensjonsvariabelen der den inngår. Ut fra dette kan vi svare på spørsmålene 1-3 over.

#### 6.4.2 Modellen gir intuitive og presise resultater

Modellen estimeres på et utvalg bestående av personer som arbeider i privat sektor, og der det skilles mellom menn og kvinner, og hvorvidt de har rett til AFP eller ikke. I det følgende har vi kun sett på perioden januar 2011 til desember 2014, slik at det skal være mulig å kombinere jobb med pensjon gjennom hele observasjonsperioden. Eksempelvis er antall observasjoner for menn i privat sektor om lag 2 millioner.

De tre estimerte logit-sannsynlighetene er sannsynligheten for hhv. kun jobb, jobb og pensjon, og kun pensjon. Hver av disse sannsynlighetene avhenger av en rekke forklaringsvariabler, og der vi lar effekten av de ulike variablene variere etter hvilken tilstand de gjelder (tilstandsspesifikke koeffisienter). I estimeringen benytter vi sannsynligheten for kun jobb som referansekategori. Det betyr at sannsynlighetene for jobb og pensjon, og for kun pensjon, er dividert med sannsynligheten for kun jobb. Disse brøkene kalles log-odds ratioer.

Vi rapporterer resultater for menn i privat sektor med AFP i tabell 6.3, og henviser til vedlegg 3 for tabellene for menn i privat sektor uten AFP (tabell 0.1), kvinner i privat sektor med (tabell 0.2) og uten AFP (tabell 0.3). Resultatene viser at våre forventninger om sammenhengene mellom de ulike variablene og de tre sannsynlighetene har slått til. I Tabell 6.3 viser vi for eksempel at månedslønn er negativt assosiert med jobb og pensjon og med kun pensjon. Det betyr at en høyere månedslønn vil redusere sannsynlighetene for disse to tilstandene, men øke sannsynligheten for kun jobb. Et viktig unntak gjelder kvinner i privat sektor med AFP. Vi finner ikke at kvinner med slitsomme og manuelle yrker i forhold til mer akademiske yrker er mer tilbøyelig til å pensjonere seg helt. En interessante utvidelse av analysen vil være å bringe inn ektefellens/samboernes alder og yrke. Aldersforskjellen mellom ektefeller/samboere og likheter/forskjeller i yrkesstatus kan påvirke pensjonsvalg.

Det store antallet observasjoner bidrar til at estimatene er skarpt bestemt. I tabell 5.3 betyr (\*\*\*) at estimatet er signifikant på 1% nivå, dvs. at det er 1% eller mindre sannsynlighet for at vi tar feil når vi sier at estimatet er forskjellig fra 0. (\*\*) og (\*) betyr henholdsvis 5% og 10% nivå.

Modellens forklaringskraft måles ved Pseudo  $R^2$ . Denne er rundt 0,25 for menn og 0,27 for kvinner med AFP, og hele 0,39 for kvinner uten AFP. Dette betyr for eksempel at vår modell for kvinner uten AFP forklarer variasjonene i dataene 39 prosent bedre enn om kvinnene hadde valgt helt tilfeldig (dvs. 33,33 prosent sjans for hvert av de tre valgalternativene). Pseudo  $R^2$  på disse nivåene er svært bra for store tverrsnittsanalyser. Men det at det er mye uforklart variasjon viser at det er mange ikke-observerte forhold, derunder rene tilfeldigheter, som påvirker personers valg.

Tabell 6.3 Menn i privat sektor uten AFP. Log-odds ratioer. Referansekategori: Kun jobb

Variabel	Jobb og pensjon	Kun pensjon
Alder i en gitt måned	0.059*	0.292***
	(0.023)	(0.033)
Født 1945	-0.115	-0.171
	(0.175)	(0.095)
Født 1946	0.063	-0.149
	(0.172)	(0.121)
Født 1947	0.241	-0.103
	(0.159)	(0.103)
Født 1948	0.278	-0.451***
	(0.186)	(0.116)
Født 1949	0.518**	-0.907***
	(0.181)	(0.122)
Født 1950	0.456*	-1.198***
	(0.179)	(0.137)
Født 1951	0.774***	-1.011***
	(0.192)	(0.164)
Født 1952	0.571**	-1.552***
	(0.201)	(0.206)
Født i Norge (1=ja, 0=nei)	0.593***	0.542***
	(0.051)	(0.060)
Manuelle yrker og yrker uten utdanning <sup>^</sup>	0.427***	0.669***
	(0.045)	(0.040)
Salgs-, service-, kontor- og omsorgsykker <sup>^</sup>	0.283***	0.387***
	(0.050)	(0.052)
Kort deltidsstilling (50% eller lavere) <sup>^</sup>	-1.075***	-0.809***
	(0.085)	(0.093)
Lang deltidsstilling (51-80%) <sup>^</sup>	-0.573***	-0.781***
	(0.084)	(0.121)
Månedlig inntekt etter skatt (i 1 000 kr) <sup>^</sup>	-0.007***	-0.014***
	(0.002)	(0.003)
Månedlig pensjon etter skatt, fratrukket neddiskontert gevinst ved å utsette uttak (i 1 000 kr)	0.341***	0.293***
	(0.021)	(0.023)
Sykefravær (%)	-0.348***	-0.394***
	(0.043)	(0.035)
Arbeidsledighet (%)	0.061	0.133*
	(0.077)	(0.058)
Kontant	-6.540***	-19.527***
	(1.586)	(2.252)
Antall observasjoner		2 122 431
Pseudo R <sup>2</sup>		0,2654

Multinomisk logit. Utvalg: individer med inntekt over 1G i året de fylte 61 år. Månedlige data for perioden januar 2011 - desember 2014. Referansekategori i parentes: fødselsår (1944), yrker (akademiske yrker), og stillingsprosent (heltidsstilling, mer enn 80%). <sup>^</sup> indikerer at variabelen er målt i året individet fylte 61 år. Standardfeil er klustret på kombinasjonen fødselsår og yrkeskategori.

### 6.4.3 Beregning av marginale effekter

I tolkningen av estimatene er det viktig å skjelle mellom selve estimatene og de marginale effektene av variablene på valgsannsynlighetene, dvs. hvordan en liten endring i hver av variablene påvirker sannsynligheten for eksempel for å ta ut pensjon. Dette er viktig fordi sannsynlighetene ikke er lineære funksjoner av variablene. I lineære funksjoner vil estimerte koeffisienter være lik marginale effekter. Det er ikke tilfelle her.

Som et eksempel kan vi se på marginale effekten av pensjonsvariabelen på sannsynligheten for å være i arbeid. Denne sannsynligheten er summen av sannsynligheten for jobb med pensjon og lønn, og sannsynligheten for kun jobb. Summen av to disse jobbsannsynlighetene er lik 1 minus sannsynligheten for pensjon kun med pensjon.

La  $F_p$  være sannsynligheten for kun pensjon,  $F_{wp}$  er sannsynligheten for jobb og pensjon, og  $F_w$  er sannsynligheten for kun jobb. Da er sannsynligheten for å være i arbeid lik  $F_{wp} + F_w$ . Vi kaller denne summen for sannsynligheten for å være i arbeid,  $F_A$ . Da har vi at  $F_A = 1 - F_p$ . Koeffisienten  $\beta_p$  er koeffisienten knyttet til pensjonsvariabelen i sannsynligheten for kun pensjon, mens koeffisienten  $\beta_{wp}$  er koeffisienten knyttet til pensjon i sannsynligheten for jobb og pensjon.

Den marginale effekten av et høyere pensjonsnivå, økt  $p$ , på sannsynligheten for å være i arbeid er da gitt ved

$$\frac{\partial F_A}{\partial p} = -\beta_p(1 - F_p)F_p + \beta_{wp}F_{wp}F_p.$$

I Tabell 6.4 viser vi et eksempel på en slik marginal effekt. Vi ser at et høyere pensjonsnivå vil føre til at sannsynligheten for å være i arbeid går ned. Dette gjelder både arbeid med pensjon og kun arbeid. Formelen over er i samsvar med at økt pensjon kan gi økt sannsynlighet for kun pensjon, men også for å være i arbeid med pensjon og lønn. Den første effekten dominerer. Økt pensjon gir økt pensjonering uten arbeid.

Tolkningen av resultatet er at hvis pensjonen etter skatt per måned går opp med 1 000 kr, så vil sannsynligheten for å være i arbeid enten kun med lønn eller med lønn og pensjon, gå ned

- Fra 0.6 til (0.6-0.029)=0.571 for menn med AFP
- Fra 0.7 til (0.7-0.022)=0.678 for menn uten AFP
- Fra 0.5 til (0.5-0.015)=0.485 for kvinner med AFP
- Fra 0.6 til (0.6-0.020)=0.580 for kvinner uten AFP

En økt pensjon etter skatt per måned på 1 000 kr er sterk økning og vi ser at denne økningen har en ikke neglisjerbar negativ effekt på sannsynligheten for å være i arbeid, enten kun med lønn eller med lønn og pensjon. Det at en kan arbeide og ta ut pensjon samtidig, demper virkningen av økt pensjonsnivå på sannsynligheten for økt utreden av arbeidslivet. Dette var en tilsiktet effekt av pensjonsreformen, og vi ser at den virker.

**Tabell 6.4 Marginal effekt av et økt pensjonsnivå på sannsynligheten for å være i arbeid enten kun med lønn eller med lønn og pensjon**

	Menn		Kvinner	
	Med AFP	Uten AFP	Med AFP	Uten AFP
$F_p$	0.4	0.3	0.5	0.4
$F_{wp}$	0.3	0.2	0.2	0.2
$\beta_p$	0.293	0.168	0.125	0.156
$\beta_{wp}$	0.341	0.227	0.164	0.213
$\frac{\partial F_A}{\partial p}$	-0.029	-0.022	-0.015	-0.020

Note: Estimaten på koeffisientene er fra tabell 5.3 og vedleggstabellene 0.1-0.3.

Liknende beregninger kan en gjøre for hvert individ i utvalget, måned for måned. I Tabell 6.5 viser vi de partielle marginale effektene, for menn i privat sektor med AFP (se vedlegg 3 for tabeller for menn i privat sektor uten AFP, og for kvinner i privat sektor med og uten AFP). Det er ikke tatt hensyn til at pensjon kan gå direkte inn i to sannsynligheter som i formelen over (dvs. i tellerne i sannsynlighetene). Derimot er det tatt hensyn til at pensjon inngår to steder i nevnerne for sannsynlighetene. De marginale effektene i tabellene nedenfor er basert på at det er regnet ut marginale effekter for hvert individ og så er det tatt gjennomsnitt over disse individuelle effektene.

Disse marginale effektene er sammenlignbare over forklaringsvariablene og viser derfor den innbyrdes styrken i dem. Merk at summen av marginaleffektene i hver linje er lik null og skyldes selvsagt at de tre sannsynlighetene summerer seg til 1.

Følgende effekter er verdt å merke seg:

- Et økt pensjonsnivå med 1 000 kr per måned etter skatt har sterkere virkninger på valgsannsynligheten enn økt månedslønn med 1 000 kr etter skatt.
- Et økt pensjonsnivå med 1 000 kr per måned etter skatt reduserer sannsynligheten for jobb med kun lønn med 3,33 prosentpoeng for menn med AFP, 3,13 prosentpoeng for menn uten AFP, 1,78 prosentpoeng for kvinner med AFP) og 2,06 prosentpoeng for kvinner uten AFP.
- På den annen side øker sannsynligheten for jobb med pensjon og lønn (2,47 prosentpoeng for menn med AFP, 3,02 prosentpoeng for menn uten AFP, 1,29 prosentpoeng for kvinner med AFP og 1,8 prosentpoeng for kvinner uten AFP).
- Økt alder har sterk negativ effekt på sannsynligheten for kun jobb og sterk positiv effekt på pensjonering kun med pensjon.
- Personer i ikke-akademiske yrker («sliterne») er mer tilbøyelige til å pensjonere seg enn personer i akademiske yrker (med unntak av kvinner i privat sektor uten AFP, hvor denne variabelen ikke er statistisk signifikant).
- Personer født i Norge har en klart høyere sannsynlighet for å forlate arbeidslivet med pensjon enn personer som ikke er født i Norge.
- Reduserte arbeidstider har en klar positiv virkning på sannsynlighetene for jobb, sammenlignet med fulltidsstilling.
- Arbeidsledighetsnivået i de ulike aldersgruppene har en positiv virkning på pensjonering kun med pensjon for personer i privat sektor med AFP.

Tabell 6.5 Menn i privat sektor med AFP. Gjennomsnittlige marginaleffekter

Variabel	Kun jobb	Jobb og pensjon	Kun pensjon
Alder i en gitt måned	-0,0175	-0,0253	0,0428
Født 1945	0,0147	0,0005	-0,0152
Født 1946	0,0038	0,0295	-0,0333
Født 1947	-0,0083	0,0556	-0,0472
Født 1948	0,0067	0,1048	-0,1114
Født 1949	0,0157	0,2035	-0,2192
Født 1950	0,0334	0,2280	-0,2614
Født 1951	0,0066	0,2618	-0,2684
Født 1952	0,0443	0,2920	-0,3363
Født i Norge (1=ja, 0=nei)	-0,0594	0,0391	0,0203
Manuelle yrker og yrker uten utdanning <sup>^</sup>	-0,0564	-0,0060	0,0624
Salgs-, service-, kontor- og omsorgsykker <sup>^</sup>	-0,0346	0,0028	0,0318
Kort deltidsstilling (50% eller lavere) <sup>^</sup>	0,0991	-0,0922	-0,0070
Lang deltidsstilling (51-80%) <sup>^</sup>	0,0700	-0,0062	-0,0637
Månedlig inntekt etter skatt (i 1 000 kr) <sup>^</sup>	0,0011	0,0005	-0,0015
Månedlig pensjon etter skatt, fratrukket neddiskontert gevinst ved å utsette uttak (i 1 000 kr)	-0,0333	0,0247	0,0086
Sykefravær (%)	0,0386	-0,0136	-0,0249
Arbeidsledighet (%)	-0,0099	-0,0054	0,0153
Antall observasjoner			2 122 431

Note: Gjennomsnittlige marginaleffekter fra en multinomisk logit-modell. Månedlige data for perioden januar 2011 - desember 2014. Referansekategori i parentes: fødselsår (1944), yrker (akademiske yrker), og stillingsprosent (heltidsstilling, mer enn 80%). <sup>^</sup> indikerer at variabelen er målt i året individet fylte 61 år.

#### 6.4.4 Isolering av effektene av levealdersjusteringen

Levealdersjusteringen inngår i variabelen for månedlig pensjon etter skatt, fratrukket den neddiskonterte gevinsten ved å utsette uttaket, se avsnitt 6.2.3 og 6.3.2 for en nærmere redegjørelse. De marginale effektene viser effekten av levealdersjusteringen gjennom pensjonsbeløpet: Gitt at pensjonsbeløpet reduseres med 1 000 kroner *som følge av økt levealdersjustering*, men der alt annet holdes uendret, reduseres sannsynligheten for å pensjonere seg med 0,9 prosentpoeng i gjennomsnitt. Marginaleffektene er også instruktive ved at de lar oss *sammenlikne* effektene av levealdersjusteringen på de ulike utfallene: Størst tallverdi gir størst effekt, se oppsummeringen i neste avsnitt.

Marginaleffektene er likevel ikke tilstrekkelige for å vurdere hvor viktig akkurat levealdersjusteringen er sammenliknet med de andre faktorene som bestemmer pensjonsbeløpet. For å kunne vurdere dette, gjør vi en egen øvelse der vi isolerer effekten av levealdersjusteringen. Vi tar utgangspunkt i sannsynligheten for å forlate arbeidslivet, dvs. sannsynligheten for pensjonering kun med pensjon. Denne sannsynligheten er interessant i seg selv fordi den korresponderer direkte med indikator 2, dvs. alderen for uttreden av arbeidslivet, men den inngår også i indikator 1, dvs. alderen for uttak av pensjon, der dette omfatter kombinasjonen av jobb og pensjon.

Vi predikerer først sannsynligheten for å ta ut pensjon der vi lar levealdersjusteringen være slik den faktisk var, akkurat som de andre forklaringsvariablene, og der vi bruker de estimerte koeffisientene. Deretter predikerer vi den samme sannsynligheten med levealdersjusteringen satt lik null, men der alt annet er som tidligere. I praksis erstatter vi forholdstallene for alle kohortene i



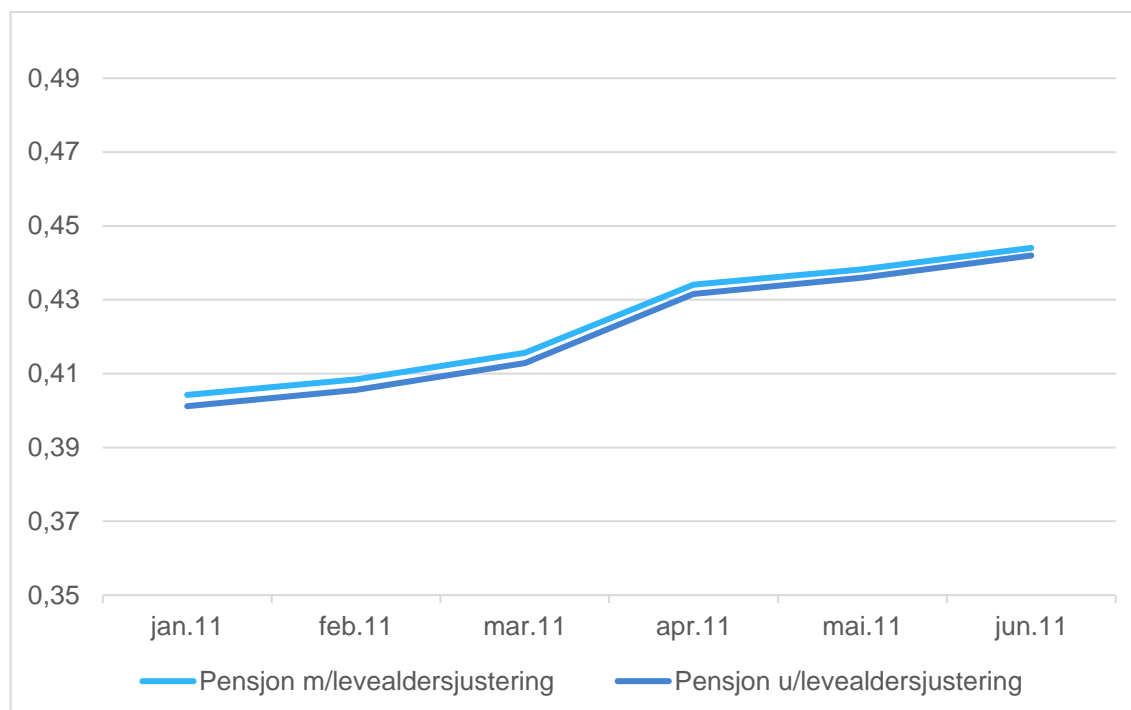
vårt utvalg, dvs. 1944-52, med forholdstallene for 1943-kohorten. For 1943-kohorten var forholdstallene ikke levealdersjustert. Som eksempel ser vi på menn født i 1947, som arbeider i privat sektor med AFP.

I Figur 6.1 og Figur 6.2 viser vi hvordan den predikerte sannsynligheten for å forlate arbeidslivet utvikler seg måned for måned i 2011 hhv. med og uten levealdersjustering. Figurene viser tydelig at levealdersjusteringen er svært lite viktig for pensjoneringsbeslutningen: Kurvene ligger så å si oppå hverandre. For vårt formål er dette det viktigste resultatet fra denne øvelse. Sensitivitetsanalyser der vi bl.a. vurderer sannsynlighetene for senere år, viser at funnet er robust.

Figurene viser også andre interessante forhold. Intuitivt skulle en vente at sannsynligheten for å pensjonere seg var *lavere* med levealdersjustering enn uten: Personer som velger å kompensere for levealdersjusteringen, står lenger, og ikke kortere, i arbeid. Figur 6.1 viser imidlertid et motsatt mønster. Følgende kan belyse dette: Ved å bruke forholdstall uten levealdersjustering for 1947-kohorten betyr det at pensjonen på uttakstidspunktet blir delt på et mindre tall enn ved levealdersjustering. Pensjonen på uttakstidspunktet øker. Det trekker i retning av at pensjonsalternativer blir mer attraktive, både kombinert med jobb og uttreden fra arbeidslivet. Vi skal derfor ikke forvente sterke effekter på grunn av at sannsynligheten for jobb og pensjon også blir påvirket. I tillegg vil den neddiskonterte gevinsten ved å vente med å pensjonere seg bli påvirket. Grunnen er at når en erstatter levealdersjusterte pensjoner med ikke-levealdersjusterte pensjoner, blir alle fremtidige pensjoner også endret og dermed den neddiskonterte gevinsten ved å vente. I Figur 6.2 viser vi den predikerte sannsynligheten for å forlate arbeidslivet *uten* å ha tatt med den neddiskonterte gevinsten ved å vente med uttak av pensjon. Dette gir en lavere pensjonerings sannsynlighet med enn uten levealdersjustering, selv om forskjellene altså er svært små.

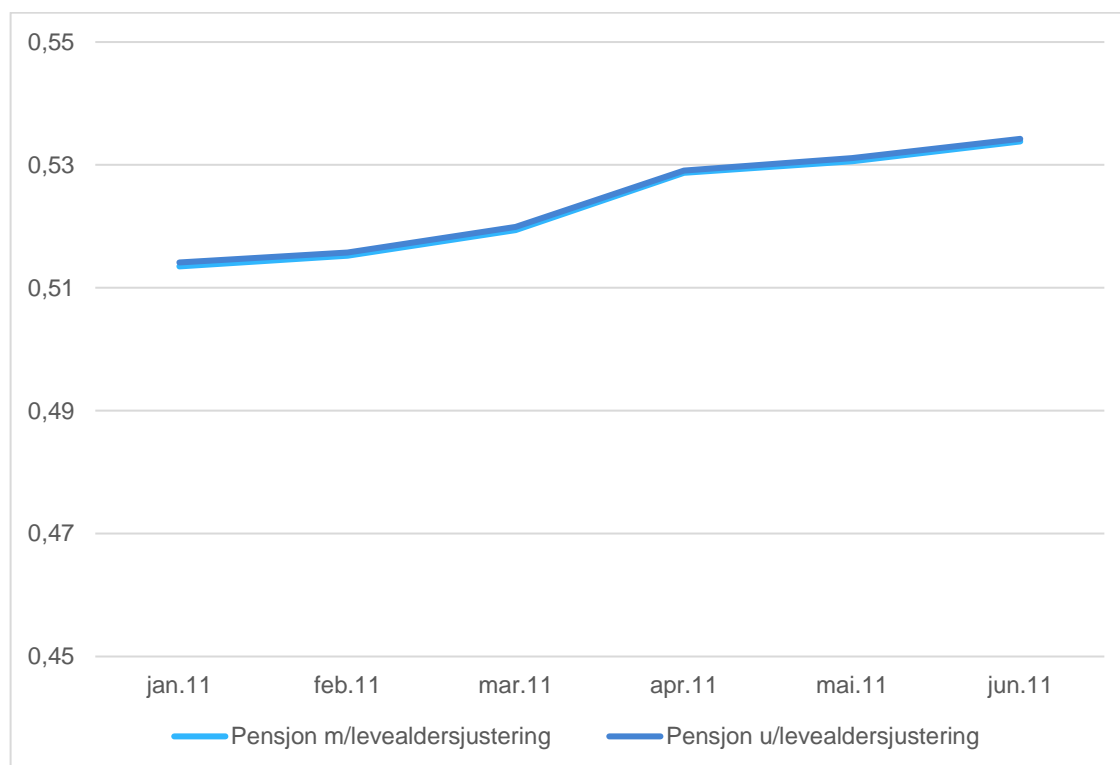
Den neglisjerbare effekten av levealdersjusteringen skyldes antakelig for en stor del at levealdersjusteringen foreløpig har vært så svak. 1947-kullet var det siste kullet som i vår observasjonsperiode hadde rukket å bli 67 år, dvs. i løpet av 2014. Senere kull vil oppleve sterkere levealdersjustering, og ha mer å kompensere for. En tilsvarende analyse om noen år kan derfor vise seg å gi sterkere effekter enn det vi finner her.

**Figur 6.1 Gjennomsnittlige predikerte sannsynligheter for å forlate arbeidslivet (kun pensjon). Månedlig pensjon med og uten levealdersjustering, fratrukket neddiskontert gevinst ved å vente.**



Utvalg: Kull 1947. Menn i privat sektor med AFP. Måneder: Januar-juni 2011.

**Figur 6.2 Gjennomsnittlige predikerte sannsynligheter for å forlate arbeidslivet (kun pensjon). Månedlig pensjon med og uten levealdersjustering, ikke fratrukket neddiskontert gevinst ved å vente.**



Utvalg: Kull 1947. Menn i privat sektor med AFP. Måneder: Januar-juni 2011.

#### **6.4.5 Oppsummert: Lite treffsikre indikatorer, men indikator 1 er bedre enn indikator 2**

Resultatene fra estimeringen viser at begge de indikatorne vi vurderer økonometrisk, er lite treffsikre. Indikator 1, dvs. utviklingen i gjennomsnittlig alder for uttak av pensjon, samsvarer helt med summen av sannsynlighetene for kun pensjon og jobb og pensjon: Når disse sannsynlighetene øker, synker den gjennomsnittlige alderen for uttak av pensjon.

Tilsvarende samsvarer indikator 2, dvs. utviklingen i gjennomsnittlig alder for uttreden av arbeidslivet, med sannsynligheten for kun pensjon: Når sannsynligheten for å ta ut pensjon uten samtidig å jobbe øker, synker den gjennomsnittlige alderen for uttreden av arbeidslivet.

Når levealdersjusteringen har en neglisjerbar effekt på disse sannsynlighetene, betyr dermed dette også at sammenhengen mellom økt levealdersjustering og indikatorne er svak. Med andre ord: Det er så mye annet som bestemmer folks pensjoneringsatferd at alderen for uttak av pensjon eller uttreden av arbeidslivet, vil være en svak indikator for hvordan folk reagerer på levealdersjusteringen.

Indikatorne kan vise seg å være mer treffsikre om noen år. Dels kan vi vente at en sterkere levealdersjustering vil bestemme mer av pensjoneringsatferden, som påpekt over. I tillegg kan vi vente at noen av de andre faktorene som nå gjør at pensjoneringsatferden endrer seg fra en kohort til den neste, vil bli mindre viktige etter hvert. Et eksempel er at de kullene vi her ser på, dvs. 1944-52-kullene, i stadig større grad har hatt mulighet til å ta ut pensjonen fleksibelt, noe som forstyrrer våre resultater. Denne forstyrrelsen vil ikke være viktig for senere kull.

Indikator 1 er likevel mer treffsikker enn indikator 2. Dette ser vi av estimatene i Tabell 6.5, se estimatet for månedlig pensjon etter skatt i de to kolonnene lengst til høyre. Summen av estimatene for disse to sannsynlighetene, som altså korresponderer med indikator 1, er større enn estimatet for sannsynligheten for kun pensjon, dvs. for indikator 2. Økt levealdersjustering gir dermed større utslag på tidspunktet for uttak av pensjon enn på tidspunktet for uttreden av arbeidslivet.

Dette stemmer godt med intuisjonen: Hvis en person har som mål å kompensere for levealdersjusteringen, er det rimelig at han velger å utsette uttaket av alderspensjonen fremfor å stå lenger i arbeid med pensjon: Ved å arbeide fullt i noen år eller måneder til, vil den årlige pensjonen øke både som følge av økt opptjening og utsatt uttak. Dersom han i stedet tar ut pensjon, men fortsetter å jobbe, vil den årlige pensjonen øke bare som følge av økt opptjening. Riktignok er *pensjonsbeholdningen* den samme uansett når pensjonen tas ut, slik at vi i prinsippet ikke skulle sett noen forskjell: Personen kan spare den pensjonen han tar ut tidlig, og legge den til den årlige pensjonen han får etter å ha trådt ut av arbeidslivet. Dette forutsetter imidlertid svært rasjonelle og fremadskuende personer. I praksis antar vi at mennesker i stor grad vurderer de årlige beløpene for seg, og dermed er interessert i den årlige utbetalte pensjonen som sådan. Denne øker altså mest dersom uttaket av alderspensjon utsettes.

Sett at indikator 1 skulle bli tatt i bruk, og at gjennomsnittlig alder for uttak av alderspensjon økte med tre måneder i løpet av en gitt periode. Det ville da være interessant å si hvor mye av disse tre månedene som skyldtes levealdersjustering, for å kunne vurdere hvor stor del av levealdersjusteringen de uføre bør skjermes for. En slik analyse krever en utvidelse av vårt metodiske opplegg, og vil være relevant dersom effektene av levealdersjusteringen etter hvert skulle vise seg å bli sterkere.

### **6.5 Andre forhold som påvirker indikatorenes egnethet**

Vi vurderer tre indikatorer:

1. Utviklingen i alderen for uttak av alderspensjon
2. Utviklingen i alderen for uttreden av arbeidslivet

### 3. Utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid for eldre arbeidstakere

Den økonometriske analysen over gir oss svar på indikatorenes *treffsikkerhet*, dvs. hvor tydelige signaler de gir om den endringen vi er interessert i. En god indikator må imidlertid også være *pålitelig*. Vi tar her for oss de ulike sidene ved pålitelighet.

*Datagrunnlaget* må være så godt at indikatoren måler det den faktisk skal måle. Store målefeil skaper usikkerhet, og svekker indikatorens legitimitet. Indikator 1 og 2 tilfredsstiller dette kravet: uttak av pensjon og utreden av arbeidslivet fanges tilstrekkelig presist opp av offentlige registre. Kravet er derimot etter vår vurdering ikke oppfylt for indikator 3. NAV samler inn opplysninger om individenes arbeidstid Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) med tilleggsundersøkelser. AKU er en utvalgsundersøkelse, slik at det bare hentes inn opplysninger for en del av befolkningen. I analyser som gjelder små grupper, kan dette være problematisk: Små utvalg gir, alt annet likt, en større fare for at utvalget er lite representativt. For eldre arbeidstakere kan det også være et problem at ikke alle endringer i faktisk arbeidstid nedfelles i avtalene. Eldre arbeidstakere går typisk ned i arbeidstid de siste årene før pensjonering. Dette kan gi en systematisk skjevhet i den offentlige statistikken i retning av mindre reduksjon i arbeidstiden enn reelt. Vår vurdering er at datagrunnlaget for indikator 3 er beheftet med så store svakheter at det vil vanskelig å sikre tilstrekkelig legitimitet omkring den blant de involverte aktørene: I de tilfellene den viser noe en aktør er uenig i, kan da denne aktøren hevde at det den viser skyldes målefeil, og ikke en reell tilpasning.

En pålitelig indikator må også være objektiv, entydig, enkel å forstå og mulig å etterberegne, Vår vurdering er at alle de tre indikatorene skårer godt på disse kriteriene.

Oppsummert vurderer vi indikator 1 og 2 som like pålitelige. Dermed fremstår fortsatt indikator 1 som den beste, siden den vurderes som den mest treffsikre.

## 7. Alternative skjermingsordninger

### 7.1 Innledning

En permanent ordning for skjerming av uføre mot levealdersjustering kan utformes på ulike måter. Vi skisserer her de fire alternativene vi anser som mest aktuelle. Siden gammel pensjonsmodell er i ferd med å bli faset ut, har vi fokusert på skjermingsordninger som skal virke innenfor ny alderspensjon. Som vi har sett, fastsettes pensjonen for den enkelte som en funksjon av følgende forhold:

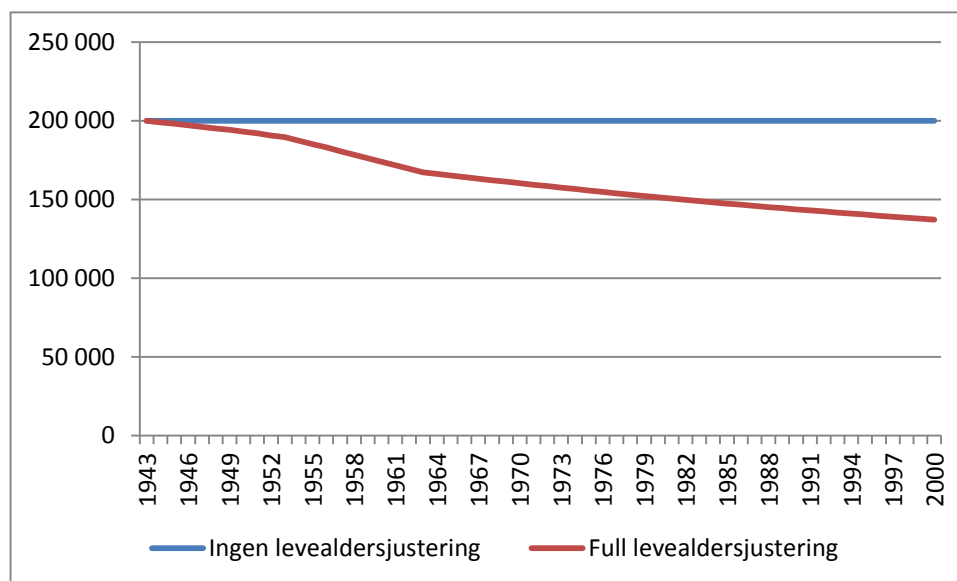
$$\text{Pensjonsnivå} = f(\text{opptjening; levealdersjustering; uttaksalder; minstesikring})$$

Økt levealdersjustering reduserer det årlige pensjonsnivået ved et gitt uttakstidspunkt. Nivået på levealdersjusteringen bestemmes gjennom delingstallene, som fastsettes av NAV med utgangspunkt i den observerte utviklingen i levealder i befolkningen. Levealdersjusteringen som sådan kan ikke påvirkes av den enkelte pensjonsmottaker. Det kan derimot opptjeningen og uttaksalderen, som begge virker positivt på pensjonsnivået. Opptjeningen er den pensjonsbeholdningen som tjenes opp gjennom hele yrkeslivet. Uttaksalder er den alderen personen velger å ta ut pensjon, i perioden 62-75 år. Minstesikringen, dvs. den pensjonen som utbetales dersom opptjeningen er under en viss grense, er mindre relevant i denne sammenhengen. I utgangspunktet kan dermed hver enkelt motvirke effekten av levealdersjustering ved å øke opptjeningen eller utsette uttaksalderen.

Utsatt uttaksalder er imidlertid ikke en mulighet for alle. Såkalte «slitere» avslutter arbeidskarrieren tidligere enn andre. Innlagte, innsatte og andre som av ulike grunner ikke er i arbeid, vil heller ikke ha mulighet til å utsette uttaksalderen. Uføre er en tredje gruppe. Uføre har både en regelstyrt opptjening av pensjonsrettigheter fra uføretidspunktet frem til overgang til alderspensjon, og en bestemt alder for overgang fra uføretrygd til alderspensjon. De kan dermed verken påvirke pensjonsopptjeningen etter at de har blitt uføre, eller velge å utsette uttaket av alderspensjon. Grupper som ikke kan kompensere for effekten av levealdersjustering, kan risikere å stå overfor en svakere utvikling i sin pensjonsinntekt enn de gruppene som har en slik mulighet.

Konsekvensene av levealdersjusteringen er illustrert i Figur 7.1, som viser hvordan en alderspensjon på kr 200 000 før levealdersjustering vil bli påvirket for uføre i årskullene 1943 til og med 2000 dersom levealdersjusteringen blir som anslått i de seneste prognosene fra NAV. Dersom de arbeidsføre velger å kompensere for levealdersjusteringen fullt ut, viser denne figuren også forskjellen mellom arbeidsføres og uføres alderspensjon. Stortinget har lagt til grunn at utgangspunktet for en eventuell permanent skjermingsordning skal være å sikre at uføres alderspensjon ikke utvikler seg vesentlig annerledes enn arbeidsføres alderspensjon. Formålet med en skjermingsordning er dermed å gjøre gapet i figuren mindre.

Figur 7.1 Utviklingen i alderspensjon for uføre etter fødselskohort for ulike årskull



I dette kapitlet presenterer vi fire alternativer for hvordan uføre kan skjermes for den fulle effekten av levealdersjusteringen. Alternativene virker gjennom ulike størrelser i likningen som ble presentert innledningsvis i kapitlet.

1. Økt øvre aldersgrense for *opptjening* til alderspensjon.
2. Særskilt tillegg til alderspensjonen. Dette korrigerer *levealdersjusteringen* direkte.
3. Utsatt overgang til alderspensjon. Dette tilsvarer å øke *uttaksalderen*.
4. Økt løpende *opptjening* fra uføretidspunktet.

Alternativene kan kombineres. Ordningen kan for eksempel utformes slik at opptjeningen av alderspensjon utsettes *i tillegg til* alderen for overgang til alderspensjon utsettes. Vi har valgt å rendyrke de ulike alternativene og ser derfor ikke på slike kombinasjoner her. Noen av analysene gjennomføres kun for alternativ 1-3. Alternativ 4 innebærer i motsetning til de andre at graden av skjerming kan variere innad i en kohort, ved at den fastsettes ut fra når personen ble ufør. Denne ordningen stiller dermed også andre krav til datagrunnlaget.

Vi analyserer de ulike ordningenes treffsikkerhet, i den forstand at vi for gitte spesifikasjoner beregner hvordan de alternative skjermingsordningene påvirker utviklingen i den gjennomsnittlige pensjonsinntekten for uføre. Treffsikkerheten beregnes både på kort og lang sikt. Konsekvensene for enkeltpersoner og samfunnet for øvrig drøftes i neste kapittel. Der viser vi også at alle alternativene, unntatt alternativet med økt løpende pensjonsopptjening for uføre, vil ha en viktig sideeffekt i at de gjør det til dels svært lønnsomt for arbeidspåførende å bli uføre de siste årene før overgang til alderspensjon.

## 7.2 Alternativer for en permanent skjermingsordning

### 7.2.1 Alternativ 1: Økt øvre aldersgrense for opptjening til alderspensjon som ufør

Personer som blir uføre, fortsetter å tjene opp rett til alderspensjon fra folketrygden også etter at de har blitt uføre, men bare opp til en gitt alder. Et alternativ for å skjerme uføre mot effektene av levealdersjusteringen er dermed å øke denne alderen.

Dersom det skal etableres en permanent skjermingsordning for uføre der skjermingen skjer ved å gi uføre høyere pensjonsopptjening, må det tas hensyn til at det i dag er ulike regler for når opptjeningen stopper i ny og gammel alderspensjon. Reglene varierer dels med fødselsår, som

følge av pensjonsreformen, og dels etter om det er snakk om alderspensjon fra folketrygden eller tjenestepensjonsordningene. For alderspensjon fra folketrygden, er det slik at uføre som er født i 1953 eller tidligere, tjener opp rett til alderspensjon til 67 år, mens uføre født i 1963 eller senere, tjener opp rett til alderspensjon til 62 år. De som er født i 1954 til og med 1962 får en kombinasjon av gammel og ny alderspensjon, og får dermed dels opptjening til 67 år og dels opptjening til 62 år. I tjenestepensjonsordningene tjenes det opp rett til alderspensjon til overgang til alderspensjon, normalt ved 67 år.

Denne ordningen vil skjerme uføre med opptjening av alderspensjon etter ny modell, bedre enn uføre med opptjening etter gammel. Det er bare i den nye modellen at flere års opptjening faktisk med sikkerhet gir økt pensjon, som følge av regelen om alleårsopptjening. I gammel alderspensjon beregnes pensjonen i stedet ut fra de 20 beste opptjeningsårene, samtidig som det ikke gis opptjening for mer enn 40 år. Uføre som ved 67 år allerede har 40 års opptjening og som har hatt de 20 beste årene, vil ikke dra nytte av flere opptjeningsår. En skjermingsordning som gir uføre økt aldersgrense for opptjening til alderspensjon, vil dermed være best egnet for uføre som får ny alderspensjon fra folketrygden. Dersom ordningen innføres også for uføre med opptjening etter gammel modell, må det tas hensyn til de fordelingseffektene dette vil ha mellom årskullene.

En mulig utfordring med denne skjermingsordningen er at etter en del år vil uføre kunne få opptjening ut over 67 år. Hvis det kun gis én ekstra måned opptjening per årskull fra og med 1944-kullet, vil dette ikke skje før fra og med 2004-kullet. Dersom man mener det er nødvendig å gi flere måneder per nye årskull, vil det gå fortere. Eksempelvis vil 4 måneder ekstra opptjening per kull fra og med 1944-kullet innebære at 1959-kullet blir det første kullet som får opptjening ut over 67 år.

Dersom uføre skal gis opptjening ut over 67 år, må det vurderes om alderen for overgang til alderspensjon skal følge etter, eller om overgangen fortsatt skal skje ved 67 år. Det er mulig å tenke seg en løsning som innebærer at overgangen til alderspensjon skjer ved 67 år, men at det ved beregningen av alderspensjonen medregnes opptjening også ut over 67 år. Alternativt kan overgangen til alderspensjon for uføre skje ved den alderen der opptjeningen stopper dersom denne er høyere enn 67 år. I det siste tilfellet vil skjermingen bli sterkere, i og med at utsatt uttak av alderspensjon vil innebære at delingstallet som skal benyttes blir lavere enn ved overgang ved 67 år. Dette må i så fall tas hensyn til når det skal fastsettes hvor mye ekstra opptjening de uføre skal få.

### **7.2.2 Alternativ 2: Særskilt tillegg til alderspensjonen for uføre**

I dette alternativet får uføre et særskilt tillegg til alderspensjonen for å sikre at den står i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon. En slik ordning kan innrettes på flere måter. Én mulighet er å vedta en fast regel for hvordan skjermingstilleggene skal beregnes, for eksempel at tillegget skal utgjøre en gitt prosentandel av reduksjonen i alderspensjon som følger av levealdersjusteringen. Det er slik dagens midlertidige ordning er innrettet, se avsnitt 2.5, ved at de uføre får et tillegg som tilsvarer halvparten av reduksjonen i alderspensjon som følger av levealdersjusteringen.

En fast regel kan imidlertid være problematisk hvis målet er at uføres alderspensjoner til enhver tid skal være på et rimelig nivå sammenliknet med arbeidsføres alderspensjoner. Dette er fordi det kan vise seg at arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen varierer over tid. Fastsettes regelen eksempelvis med utgangspunkt i adferden til arbeidsføre i årene frem til 2018, og det viser seg at yngre arbeidsføre har en helt annen tilpasning til levealdersjusteringen, vil skjermingstilleggene etter hvert være for høye eller for lave til at målsetningen nås.

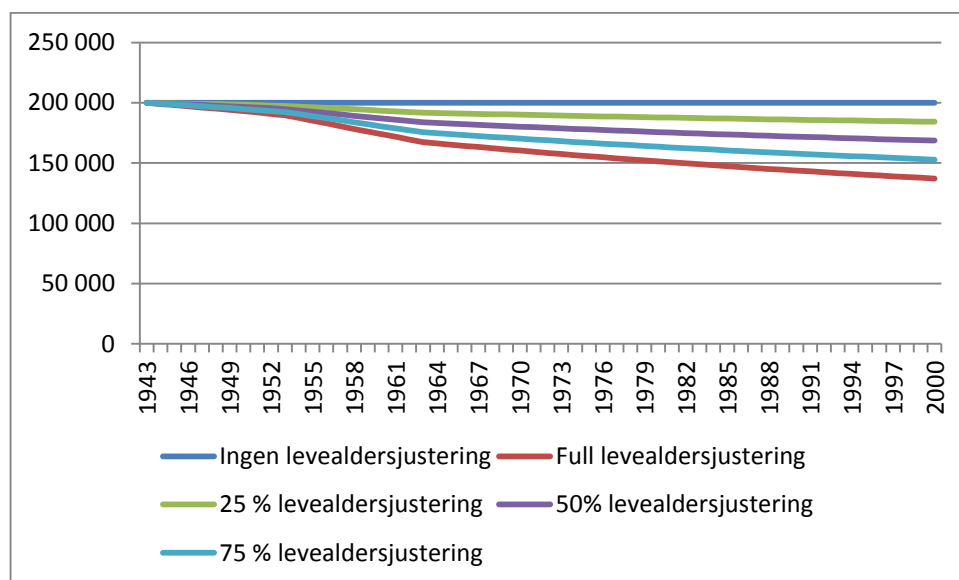
Det kan dermed være ønskelig å justere tilleggene i takt med utviklingen i arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen. En mulighet er at skjermingstilleggene justeres i takt med en definert

indikator for utviklingen i arbeidspøres tilpasning til levealdersjustering. En annen er at skjermings-tilleggene fastsettes hvert år i forbindelse med vedtak av statsbudsjettet. I våre beregninger har vi valgt en variant der skjermingen hvert år utgjør halvparten av virkningen av levealdersjusteringen, tilsvarende som i dagens system.

En fordel ved dette alternativet fremfor Alternativ 1 og 3, er at utgiftene knyttet til skjermingen i langt større grad synliggjøres. Det må i en slik ordning beregnes et eget tillegg, som vil bli synlig. I de øvrige alternativene vil skjermingen skje ved at pensjonsberegningen endres, enten ved økt pensjonsopptjening eller ved senere overgang til alderspensjon. Den økte pensjonen de uføre vil få vil imidlertid ikke være identifiserbar uten nærmere (til dels kompliserte) beregninger.

I prinsippet kan skjermingstillegget utformes med en hvilken som helst fast skjermingsgrad, eventuelt altså med en form for justering etter hvert som arbeidspøre tilpasser seg levealdersjusteringen i større eller mindre grad. Dette er illustrert ved Figur 7.2, som viser utviklingen i alderspensjonen ved hhv. 25, 50, 75 og 100 pst. skjerming, for en person med en alderspensjon før levealdersjustering på 200 000 kroner, i årskullene 1943-2000.

**Figur 7.2 Utviklingen i alderspensjon for uføre ved ulike grader av skjerming for ulike årskull**



### 7.2.3 Alternativ 3: Utsatt overgang til alderspensjon

Uføre får i dag sin ytelse omgjort fra uføretrygd til alderspensjon når de fyller 67 år. Overgangstidspunktet ligger fast, og forskyves ikke med økt levealdersjustering. Etter hvert som effekten av levealdersjusteringen blir sterkere og sterkere, vil dette føre til at uføres alderspensjoner vil bli stadig lavere.

Ved å øke alderen uføre skal gå over fra uførepensjon til alderspensjon, kan denne utviklingen motvirkes. Dersom overgangstidspunktet økes *i takt med* levealdersjusteringen, opprettholdes alderspensjonen på samme nivå som før levealdersjustering. Alternativt kan overgangstidspunktet øke *med mindre enn* levealdersjusteringen. Da vil alderspensjonen bli lavere for yngre årskull, men ikke like mye lavere som ved full levealdersjustering. På denne måten kan en slik skjermingsordning skaleres slik at uføres alderspensjon står i et rimelig forhold til arbeidspøres alderspensjon.

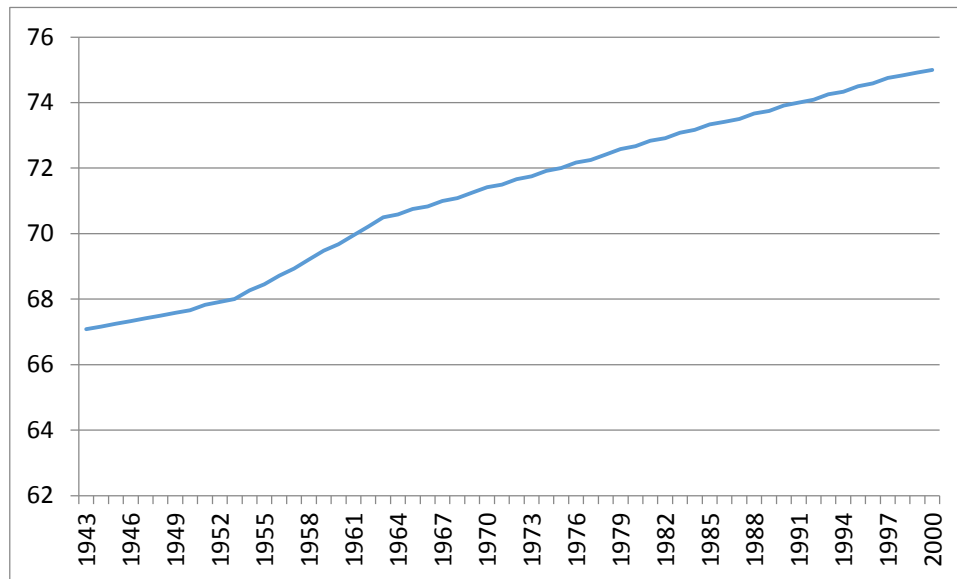
Dersom uføre skal få beholde uføretrygden ut over 67 år, må det vurderes om det også skal være mulig å få innvilget uføretrygd etter fylte 67 år. I henhold til dagens regelverk er dette ikke mulig.



Figur 7.3 viser hvor mye overgangstidspunktet må utsettes for ulike årskull for at en gitt pensjonsopptjening ved 67 år ikke skal gi lavere pensjon for yngre uføre enn for eldre uføre på grunn av levealdersjustering. Gjennomsnittlig økning i uttaksalder er i overkant av 1,5 måneder per årskull for alle kullene som inngår i figuren.

Sagt på en annen måte betyr dette at dersom det viser seg at arbeidsføre kompenserer fullt ut for levealdersjusteringen må alderen for overgang fra uførepensjon til alderspensjon øke med i overkant av 1,5 måneder per årskull dersom uføres alderspensjoner skal holde følge med arbeidsføres alderspensjoner.

**Figur 7.3 Økning i overgangstidspunkt til alderspensjon for full kompensasjon for ulike årskull**



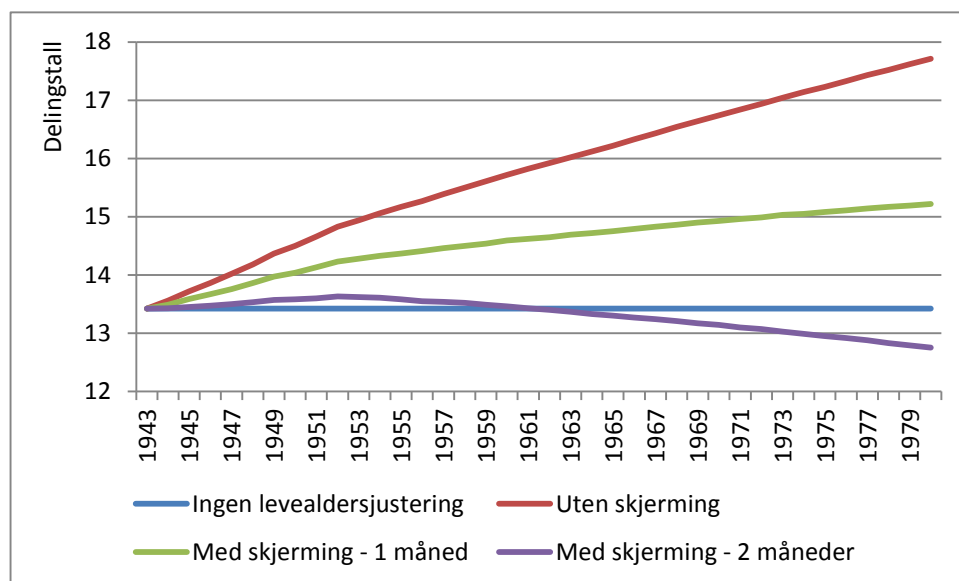
Kilde: Fastsatte og prognostiserte forholdstall og delingstall fra NAV per 30. juni 2016.

Utsatt overgangstidspunkt er operasjonalisert ved at delingstallene som benyttes til å beregne alderspensjonen, blir lavere enn de ville vært dersom overgangstidspunktet holdes fast på 67 år. Delingstallet for 1943-kullet, som var det siste kullet som ikke fikk levealdersjustert alderspensjonen, var 13,42. For å unngå at pensjonsnivået blir redusert som følge av levealdersjusteringen (for en gitt pensjonsopptjening), må følgelig delingstallene som benyttes for nye årskull med uføre som går over til alderspensjon, ikke bli høyere enn 13,42.

Figur 7.4 viser ulike mulige delingstall for uføre ved overgang til alderspensjon gitt at dagens overgangstidspunkt på 67 år beholdes, at overgangstidspunktet øker med 1 måned per fødselsår fra og med 1943-kullet, og at overgangstidspunktet øker med 2 måned per fødselsår. For sammenlikningens skyld vises også delingstallet for 1943-kullet ved 67 år, altså det tallet som sikrer at en gitt pensjonsopptjening gir akkurat samme alderspensjon som før pensjonsreformen.

Vi ser at dersom pensjonsuttaket utsettes med 2 måneder for hvert årskull, vil delingstallene bli lavere enn delingstallet for 1943-kullet for alle kull etter 1961-kullet. Dermed vil disse også få høyere årlig pensjon enn uten levealdersjustering.

Figur 7.4 Delingstall ved overgang til alderspensjon med og uten skjerming for levealdersjustering



#### 7.2.4 Alternativ 4: Økt løpende pensjonsopptjening for uføre

Opptjeningen til de uføre kan også økes ved å øke den løpende opptjeningen av alderspensjon for de som er uføre, samtidig som den øvre aldersgrensen for opptjening holdes fast. Den enkleste måten å gjøre dette på, er trolig å øke opptjeningsgrunnlaget for opptjening av alderspensjon etter uføretidspunktet. Dersom det forventes at arbeidsføre i stadig større grad vil kompensere for levealdersjusteringen, kan opptjeningsgrunnlaget eventuelt øke stadig mer jo tidligere de uføre er født.

Alderen på uføretidspunktet varierer fra person til person. Dette betyr at dersom det skal fastsettes et likt tillegg til opptjeningsgrunnlaget for alle uføre, eventuelt for alle uføre i en bestemt kohort, vil det variere hvor stort skjermingstillegg hver enkelt ufør faktisk får.

Siden skjermingstillegget i denne ordningen gis i form av opptjening som kan ha funnet sted lenge før overgangen til alderspensjon, kan det være vanskelig – på uføretidspunktet – å fastsette hvilket nivå den ekstra opptjeningen må ligge på for å sikre Stortingets målsetning. Dette skyldes at fastsettingen av hvor mye ekstra opptjening de uføre skal få må nødvendigvis baseres på forventninger om arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen fremover i tid. Dersom det viser seg at utviklingen ikke blir som forventet, vil de uføre ikke bli skjermet i like stor grad som det var forutsatt da størrelsen på tilleggene ble fastsatt.

I og med at det er grenser for hvor høy inntekt som gir opptjening av alderspensjonsrettigheter, vil en slik skjermingsordning ikke ha effekt for uføre med inntekt før uførhet ut over disse inntektsgrensene. Dermed vil ordningen ha visse fordelingsvirkninger.

Den viktigste forskjellen mellom denne skjermingsordningen og de øvrige alternativene som diskuteres her, er at den *ikke* vil gi lik skjerming til alle uføre som er født i samme kalenderår. Utgangspunktet er at det er de som har vært uføre lengst som vil få de største skjermingstilleggene. Denne skjermingsordningen vil dermed ikke gjøre det like «lønnsomt» å bli uføre like før normal pensjoneringsalder som de øvrige alternativene som er beskrevet her.

## 7.3 Skjermingsordningenes treffsikkerhet

### 7.3.1 Hvordan skjermingsordningene påvirker pensjonsutviklingen på sikt

Alle alternativene omtalt over vil per definisjon motvirke effektene av levealdersjusteringen på uføres alderspensjoner. Dette innebærer at alderspensjonen for de uføre vil øke mer (synke mindre) enn den ellers ville gjort, og ha en utvikling som likner mer på utviklingen for de arbeidsføre. De ulike alternativene må imidlertid ventes å *påvirke utviklingen i uføres alderspensjon ulikt*. Slik alternativene er innrettet, påvirker de pensjonsbeløpet gjennom ulike *kanaler*, dvs. hhv. opptjening, levealdersjustering (påslag) og uttaksalder. Selv om alternativene skaleres slik at de det første året har samme skjermingsgrad, vil skjermingsgraden bli ulik etter hvert som årene går. Alternativene vil dermed ha ulik *treffsikkerhet over tid*. Treffsikkerheten kan riktignok justeres ved å endre innretningen av ordningen underveis, men dette vil være administrativt og kanskje politisk krevende.

Hvordan skjermingsordningene påvirker den langsiktige utviklingen i uføres alderspensjoner, er også relevant for analysen av de øvrige konsekvensene av skjermingsordningene. Særlig gjelder dette kostnadene: Økt uførepensjon fra folketrygden har sin rene motpost i økte utgifter over statsbudsjettet. Beregningene i dette avsnittet er dermed også en viktig innsatsfaktor for analysen i kap. 7.

Vi viser følgende beregninger i dette avsnittet: Først viser vi pensjonsutviklingen ved de ulike skjermingsordningene for årskullene 1944-52. Deretter fremskriver vi utviklingen 50 år frem i tid ved ulike forutsetninger om veksten i pensjonsbeholdningen.

Alle beregningene er basert på de samme registerdataene fra SSB og NAV som vi brukte i kap. 5. En viktig forskjell fra kap. 5 er imidlertid at vi nå regner om den opptjente pensjonen for hver enkelt til det de ville fått under *ny pensjonsmodell*. Dette er fordi vi er ute etter effektene av en *varig* skjermingsordning. For kohortene 1944-46 observerer vi *faktisk* pensjonsopptjening ved alder 67, mens vi for kohortene 1947-52 tidligere har beregnet *forventet* pensjonsopptjening. For alle disse fødselskullene, 1944-52, beregner vi nå hva de uføre personene i utvalget vårt ville ha opparbeidet i alderspensjon etter det nye regelverket.

### 7.3.2 Tre alternativer – ulik utvikling

Vi har gjennomført beregninger for Alternativ 1, 2 og 3 som beskrevet over. Hvordan alternativene operasjonaliseres, kan ha store konsekvenser for hvilken utvikling de gir og dermed også for de økonomiske konsekvensene. Vi har valgt å operasjonalisere alternativene som følger:

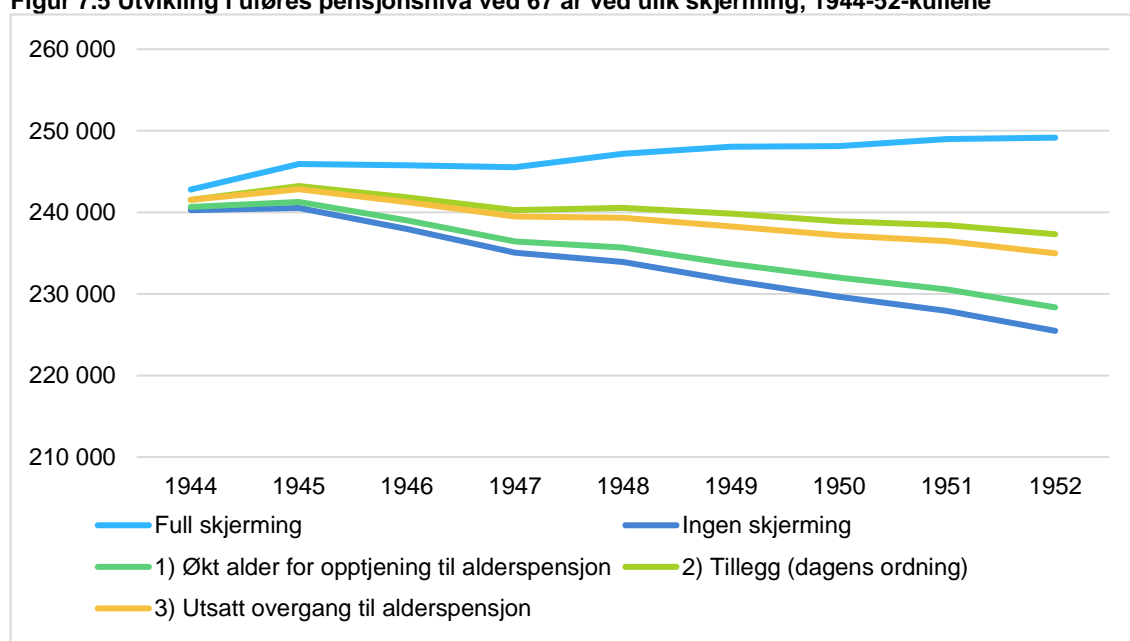
1. *Økt øvre aldersgrense for opptjening til alderspensjon*. I henhold til de nye reglene gir uførepensjon kun opptjening til alderspensjon fram til 62 år. I dette skjermingsalternativet legger vi til grunn at denne alderen øker med én måned per kohort. Dvs. at uføre i 1944-kullet fortsetter å tjene opp alderspensjon til de er 62 år og 1 måned, 1945-kullet til 62 år og 2 måneder, osv. De uføre får da en større pensjonsbeholdning. Vi har også sett på tre og fire måneders økning i opptjening per årskull. Dette gir imidlertid urimelig stor opptjening på sikt. 1992-kullet vi eksempelvis få 16 år ekstra opptjening med en 4 måneders økning per kull. Med 1 måned får de i stedet 4 år ekstra opptjening.
2. *Særskilt tillegg til alderspensjonen*. Dette alternativet viderefører dagens midlertidige ordning med et særskilt tillegg til alderspensjon for uføre, som hvert år utgjør halvparten av virkningen av levealdersjusteringen.
3. *Utsatt overgang til alderspensjon*. For hver kohort antar vi at overgang til, og dermed uttak av, alderspensjon utsettes én måned. En gitt opptjent pensjonsbeholdning skal da fordeles på en kortere periode. Følgelig blir delingstallet pensjonsbeholdningen deles på lavere, og den gjennomsnittlige pensjonsutbetalingen til uføre øker sammenliknet med full levealdersjustering.

Alle alternativene gir en *delvis skjermning* av de uføre, slik at noe av effekten av levealdersjustering er igjen. Alternativ 1 og 3 innebærer en like stor justering av de relevante størrelsene, dvs. med én måned. Alternativ 2 tilsvarer i grove trekk dagens midlertidige ordning. Alternativene er ikke kalibrert slik at de for eksempel gir like mye skjermning i kroner i år 1 etter overgang til alderspensjon. Dette ville gi mer komplekse ordninger, samtidig som utviklingen uansett er så ulik at gevinstene ikke ville vært særlig store.

Alternativene sammenliknes med utviklingen ved hhv. full og ingen skjermning. Full skjermning er definert som at de uføre får beholde det samme pensjonsnivået som de ville hatt uten innføring av levealdersjustering. Ingen skjermning innebærer at det opptjent pensjon blir levealdersjustert på lik linje med arbeidshøres alderspensjon.

Figur 7.5 viser utviklingen i årlig alderspensjon i de ulike skjermingsalternativene for fødselskullene 1944-52, der opptjeningen er regnet om til ny opptjeningsmodell.

**Figur 7.5 Utvikling i uføres pensjonsnivå ved 67 år ved ulik skjermning, 1944-52-kullene**



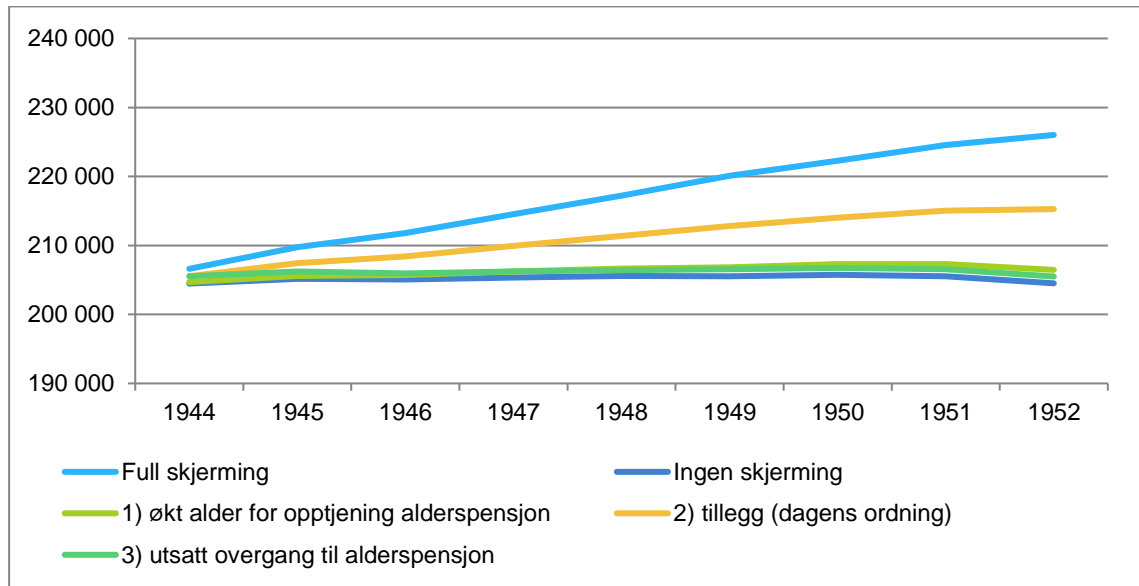
Kilde: Tall fra NAV, bearbejdet av Vista Analyse. Beregnet brutto alderspensjon.

Beregnet alderspensjon ved 67 år øker betraktelig ved full skjermning for kullene 1944-1952. Dette skjer som følge av økende pensjonsopptjening. Når vi inkluderer levealdersjusteringen («Ingen skjermning»), er trenden i stedet fallende. Altså har levealdersjusteringen en sterkere virkning enn veksten i pensjonsopptjeningen for disse kohortene. Dagens ordning, som gir et særskilt tillegg tilsvarende halvparten av virkningen av levealdersjusteringen, gir definisjonsmessig opphav til et nivå midt mellom de to foregående ytterpunktene. Skjermingsordningene basert på økt aldersgrense for opptjening til alderspensjon eller utsatt overgang til alderspensjon, gir en noe lavere beregnet, gjennomsnittlig alderspensjon for uføre i disse årskullene enn dagens midlertidige ordning. Det er viktig å være klar over at dette resultatet følger av hvordan alternativene er operasjonalisert, med én måneds utsettelse i begge tilfeller. I typeeksemplene i kap. 8 viser vi resultatene ved to måneders utsettelse.

I Figur 7.6 og Figur 7.7 har vi brutt beregningene ned på kjønn. Dette gir store forskjeller. Kvinnelige uføre har betydelig lavere opptjening: for 1944-kullet er forskjellen i beregnet alderspensjon ved 67 år rundt 80 000 kroner. Kvinner og menn har imidlertid også hatt svært ulik utvikling over tid. Kvinners økende deltakelse i arbeidslivet har gjort at deres beregnede pensjonsopptjening er jevnt økende, i en slik grad at virkningen av levealdersjusteringen utliknes

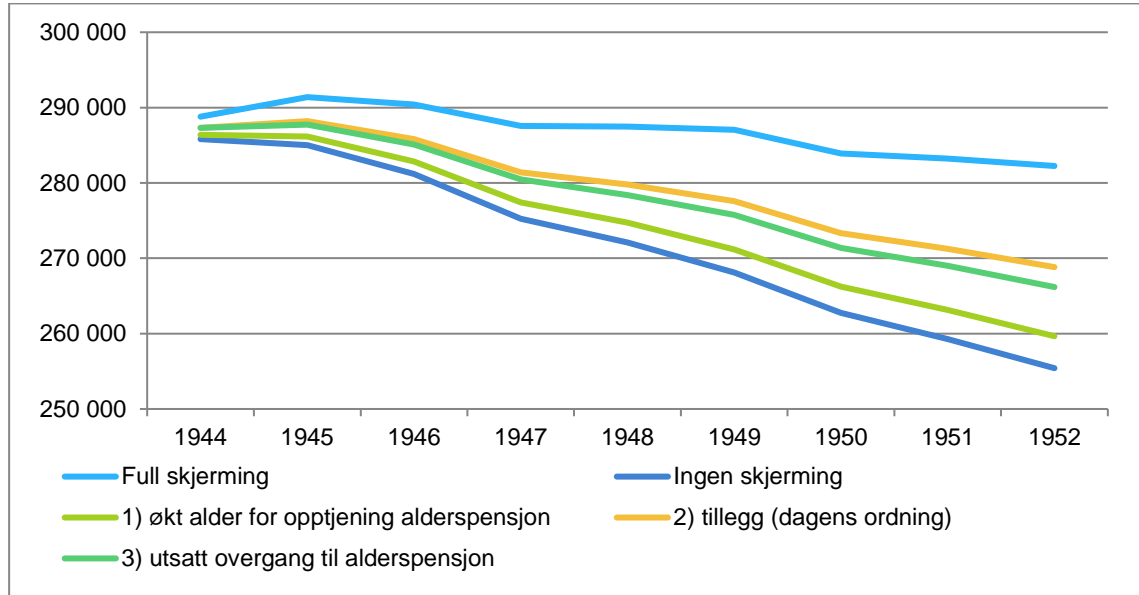
for disse kullene. For menn er bildet et helt annet: her har uføres beregnede alderspensjonsopptjening stått om lag på stedet hvil, ifølge beregningene er det faktisk en liten nedgang fra første til siste alderskull i utvalget.

**Figur 7.6 Utvikling i uføres pensjonsnivå ved 67 år ved ulike skjerming, 1944-52-kullene. Kvinner**



Kilde: Tall fra NAV, bearbejdet av Vista Analyse. Beregnet brutto alderspensjon.

**Figur 7.7 Utvikling i uføres pensjonsnivå ved 67 år ved ulike skjerming, 1944-52-kullene. Menn**



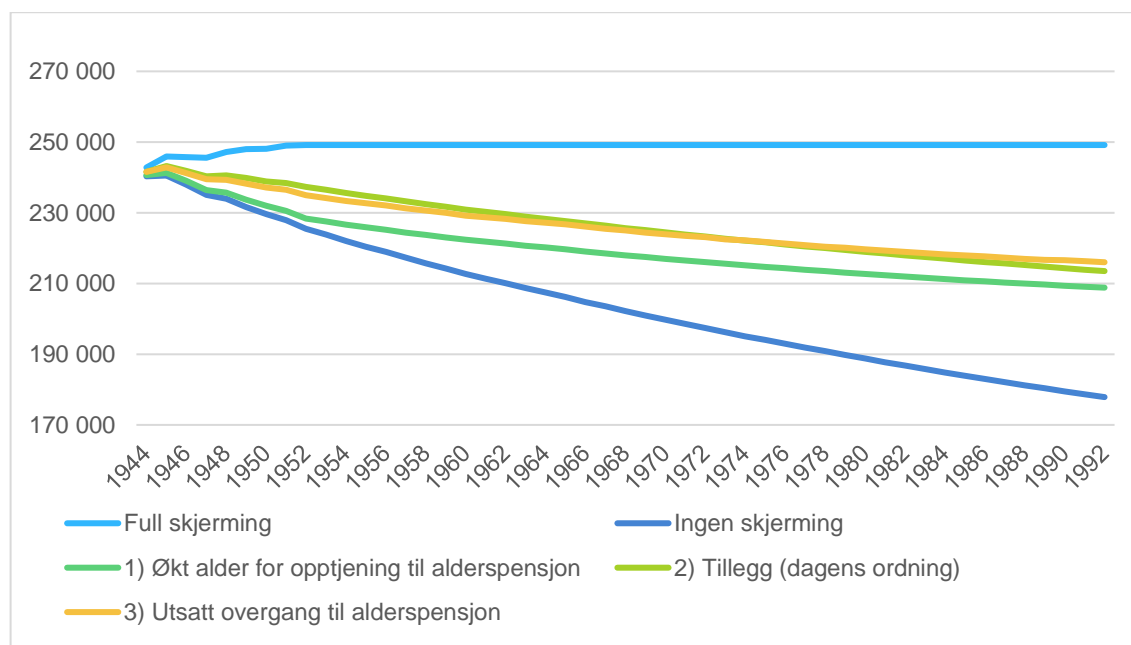
Kilde: Tall fra NAV, bearbejdet av Vista Analyse. Beregnet brutto alderspensjon.

Levealdersjusteringen blir sterkere over tid som følge av at levealderen fortsetter å øke. For 1944-52-kullene er den langt svakere enn den vil være om noen tiår. For å illustrere dette har vi gjort noen enkle framskrivninger 50 år framover i tid. Som tidligere nevnt, er pensjonsopptjeningen beregnet ved 67 år for fødselskullene til og med 1952. Vi observerer imidlertid inntekten (opptjeningen) bare til og med 2013, dvs. da 1952-kullet fyller 61, og forutsetter dermed at opptjeningen holdes konstant fra 61 til 67. Ytterligere usikkerhet følger av at vi må gjøre antakelser om opptjeningen for senere årskull. Til nå har gjennomsnittlig opptjening økt med kullene, som følger

av økt sysselsetting og realinntekt. I beregningene antar vi først at opptjeningen er lik i alle kullene etter 1952-kullene, satt lik deres opptjening. Videre bruker vi regelverket og NAVs prognoser for delingstall for framtidige kull til å framskrive pensjonsopptjening med framtidig levealdersjustering. Full skjerming vil da simpelthen innebære et konstant nivå over tid, med andre ord nullvekst. Resultatene er vist i Figur 7.8.

To forhold er verdt å merke seg: Med nullvekst i pensjonsbeholdningen framstår virkningen av levealdersjusteringen mer dramatisk, med en sterk nedgang på lang sikt forårsaket av at en konstant pensjonsbeholdning skal fordeles på en stadig lenger forventet gjenstående levetid. Videre ser vi at Alternativ 2 og 3 på sikt gir en annen utvikling enn det vi så for 1944-52-kullene alene: På kort sikt gir én månedsutsettelse av overgangen til alderspensjon (Alternativ 3) lavere pensjonsbeløp enn det særskilte tillegget (Alternativ 2), mens det gir høyere årlig pensjon fra 1976-kullet. Økt alder for opptjening til alderspensjon (Alternativ 1) gir en gjennomgående lavere gjennomsnittlig alderspensjon enn de øvrige alternativene. Forskjellene minker derimot for de yngre årskullene. En videreføring av alternativ 1 til enda yngre årskull, etter 1992, vil kunne medføre en økning i alderspensjonen dersom effekten av antall opptjeningsår overstiger effekten av levealdersjusteringen.

**Figur 7.8 Utvikling i pensjonsnivå ved 67 år ved ulik skjerming, nullvekst i opptjening**



Note: Beregnet brutto alderspensjon for 1944-52-kullene ved alder 67 for uføre ved forskjellige skjermingsalternativer, etter fødselskohort. Beregnet 1944-1953, framskrevet med konstant opptjening 1954-1992.

Kilde: Tall fra NAV, bearbejdet av Vista Analyse. Beregnet brutto alderspensjon.

På lang sikt er spørsmålet om hvilken vekst man kan forvente i pensjonsbeholdningen fundamentalt. Vi har tidligere sett at økning i pensjonsopptjeningsgrunnlaget historisk delvis har kompensert for levealdersjusteringen. På tross av dette har vi valgt å presentere de enkle framskrivningene uten vekst i opptjeningsgrunnlaget da vi anser dette som mest transparent.

## 8. Økonomiske konsekvenser

### 8.1 Økonomiske konsekvenser for ulike aktører

Vi har vurdert flere alternative skjermingsordninger, og sett at hver av dem kan ha ulike konsekvenser for hvordan de uføres alderspensjon vil utvikle seg for årskullene fremover. Det er dermed også å vente at de økonomiske konsekvensene vil være forskjellige for de ulike ordningene. I tillegg kommer at en skjermingsordning kan gi flere uføre, gjennom å gjøre det økonomisk mer gunstig å bli ufør fremfor å stå i arbeid til alderspensjonering. En del av mandatet for denne utredningen er å utrede de økonomiske konsekvensene av ulike skjermingsordninger. Et naturlig sammenlikningsgrunnlag for en slik analyse er å ikke ha noen skjermingsordning i det hele tatt. De økonomiske konsekvensene skal vurderes for følgende aktører:

- Den enkelte
- Folketrygdens utgifter
- Statsøkonomien
- Samfunnet

Analysen er avgrenset i den forstand at det ikke skal gjennomføres en full samfunnsøkonomisk analyse av å innføre en skjermingsordning, jf. at det ikke er en del av mandatet å vurdere om det bør innføres en skjermingsordning eller ikke. Analysen er likevel krevende, bl.a. fordi det må gjøres antakelser om utformingen av ordningene og atferdsvirkninger som kan ha stor betydning for resultatene. Den usikkerheten dette gir, gjør at resultatene må tolkes med forsiktighet.

En av virkningene det må tas hensyn til, er at en skjermingsordning kan gi *flere uføre*. En ordning som skjermer uføre mot effektene av levealdersjustering kan gjøre det mer lønnsomt å bli ufør enn å stå i arbeid de siste årene frem mot alderspensjonering. Dette kan ha økonomiske konsekvenser for alle de involverte partene.

Grunnlaget for analysen er beregningene i kap. 7. Vi legger dermed også til grunn den samme utformingen av alternativene som der, i tillegg til at vi her også vurderer Alternativ 4:

1. *Økt øvre aldersgrense for opptjening til alderspensjon.* Alderen for uføres opptjening til alderspensjon økes med én måned per kohort, slik at uføre i 1944-kullet fortsetter å tjene opp alderspensjon til de er 62 år og 1 måned, 1945-kullet til 62 år og 2 måneder, osv. Dette gir en større pensjonsbeholdning.
2. *Særskilt tillegg til alderspensjonen.* Tillegget er tilsvarende som i dagens midlertidige ordning, og utgjør hvert år halvparten av virkningen av levealdersjusteringen.
3. *Utsatt overgang til alderspensjon.* Alderen for overgang til alderspensjon utsettes med én måned per kohort. En gitt opptjent pensjonsbeholdning skal da fordeles på en kortere utbetalingsperiode.
4. *Økt løpende opptjening fra uføretidspunktet.* Den løpende opptjeningen økes med 10 pst., dvs. slik at uføre får en opptjeningssats på 19,9 pst. i stedet for 18,1 pst. som andre.

### 8.2 De økonomiske konsekvensene for den enkelte

Beregningene i kap. 7 viser hvordan skjermingsordningene påvirker gjennomsnittlig alderspensjon for hele befolkningen. En skjermingsordning vil imidlertid kunne virke ulikt på ulike personer, avhengig for eksempel av deres lønnskarriere og fødselskull. I dette avsnittet viser vi såkalte typeeksempelberegninger for hvilke utslag de ulike ordningene kan ha. Disse eksemplene utfyller i tillegg beregningene over ved at vi også viser konsekvensene for Alternativ 4.

#### 8.2.1 Beregningsforutsetninger

Den gamle alderspensjonsordningen er i ferd med å bli faset ut. Dermed vil en eventuell permanent skjermingsordning først og fremst få effekt for uføre som får ny alderspensjon. Sagt på en

annen måte: Det er viktigst å utforme ordningen slik at den fungerer etter hensikten innenfor ny alderspensjon. Vi har på denne bakgrunn gjort typeeksempelberegningene kun for opptjening og utbetaling fra ny alderspensjon. For å kunne vise utviklingen i uføres pensjonsnivå kontinuerlig helt fra en situasjon uten levealdersjustering, er eksempelberegningene av ny alderspensjon gjort for årskull tilbake til 1943-kullet, selv om de første kullene faktisk ikke får ny alderspensjon. Det er lagt til grunn at levealdersjusteringen vil bli som i de siste prognosene for delingstall fra NAV.

I alle eksempelberegningene er det lagt til grunn at pensjonsopptjeningen starter ved 27 år. Inntekten er antatt å ligge fast målt i G gjennom karrieren. Videre er det antatt at arbeidsføre kompenserer fullt ut for levealdersjusteringen, slik at deres pensjonsnivå ligger fast for alle årskull. Dersom uføre skal sikres en inntektsutvikling som er *like god* som arbeidsføre, må skjermingsordningen dermed uformes slik at den kompenserer uføre *fullt ut* for levealdersjusteringen.

### 8.2.2 Alternativ 1: Økt øvre aldersgrense for opptjening for uføre

For uføre som får ny alderspensjon, stopper pensjonsopptjeningen ved 62 år. I denne skjermingsordningen utsettes dette tidspunktet, slik at uføre får kompensert for levealdersjusteringen som skjer ved overgangen til alderspensjon ved 67 år.

For at en slik løsning skal skjerme både uføre som går over til alderspensjon nå og uføre som går over til alderspensjon om mange år, det vil si både uføre med litt levealdersjustering og uføre med kraftig levealdersjustering, må sluttalderen for pensjonsopptjening øke jevnlig.

Vi har her sett på to alternativer, enten at pensjonsopptjeningen stopper 1 måned senere per årskull, eller at den stopper 2 måneder senere per årskull. Med 1 måneds økning per kull vil for eksempel 1944-kullet få opptjening til 62 år og 1 måned, 1945-kullet få opptjening til 62 år og 2 måneder, osv. Tilsvarende vil 2 måneders økning per kull gi 1944-kullet opptjening til 62 år og 2 måneder, 1945-kullet opptjening til 62 år og 4 måneder, osv.

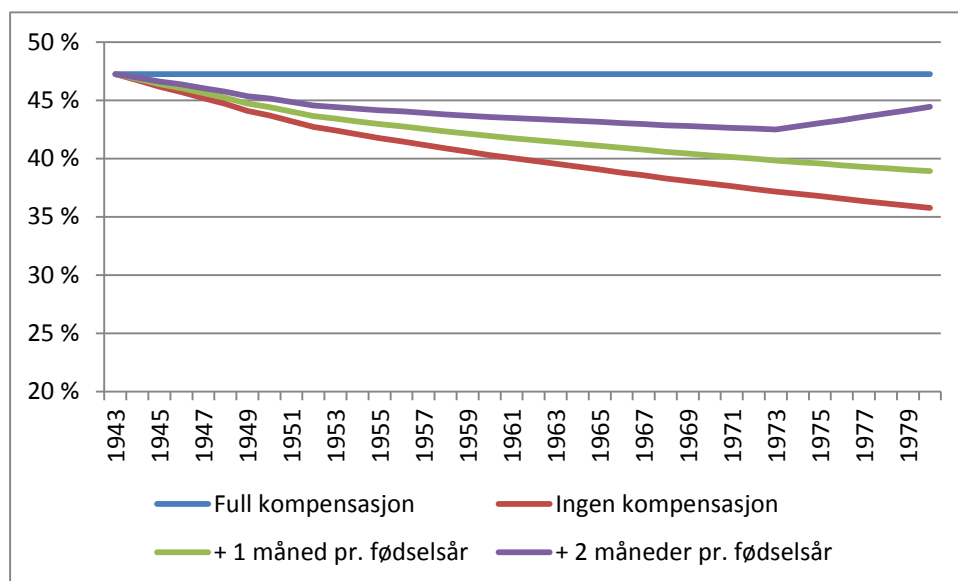
Skjermingsordningene virker ulikt avhengig av hvor høy inntekt personen har før uførheten. Figur 8.1 og Figur 8.2 viser hvilket pensjonsnivå uføre med inntekter før uførhet på henholdsvis 5,5 og 10 G (509 168 kr og 925 760 kr med G pr. 1. mai 2016) vil få dersom de får økt pensjonsopptjeningen med 1 eller 2 måneder per fødselsår. Figurene viser også hva de uføre ville fått med full kompensasjon for levealdersjusteringen og uten en skjermingsordning.

De lilla kurvene som viser pensjonsnivåene med 2 måneder ekstra pensjonsopptjening per fødselsår, vokser for de yngste kullene. Årsaken til dette er at disse kullene får opptjening ut over 67 år. Det er da antatt at pensjonsuttaket sammenfaller med når opptjeningen stopper. Utsatt uttak av pensjon gir en ytterligere økning i pensjonsnivået ut over effekten av økt opptjening.

Figurene viser for øvrig at hverken 1 eller 2 måneder ekstra opptjening per fødselsår er tilstrekkelig til å gi uføre full kompensasjon for levealdersjusteringen.

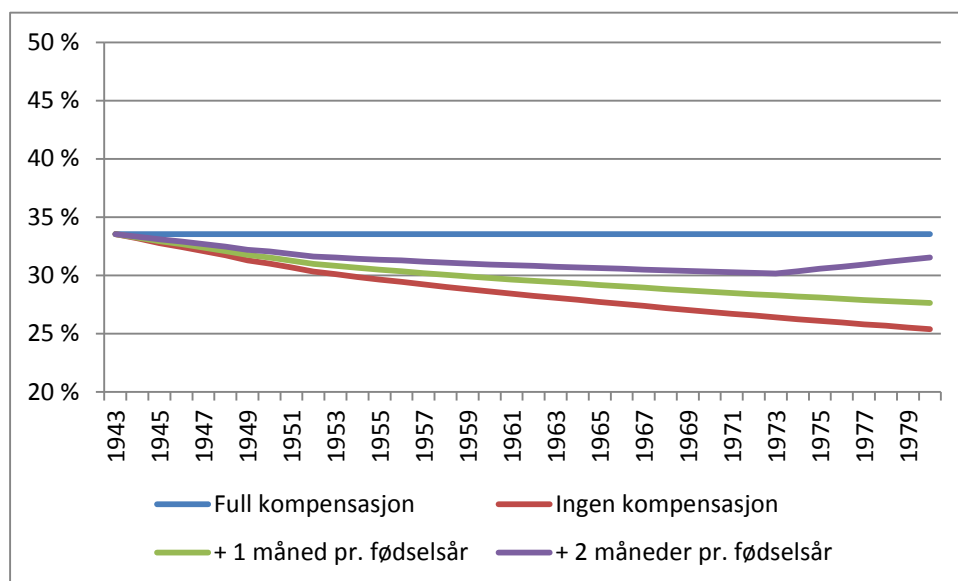


Figur 8.1 Uføres pensjon ved hhv. 1 og 2 mnd. økt opptjening per årskull, andel av inntekt på 5,5 G



Kilde:

Figur 8.2 Uføres pensjon ved hhv. 1 og 2 mnd. økt opptjening per årskull, andel av inntekt på 10 G



### 8.2.3 Alternativ 2: Særskilt tillegg til alderspensjon for uføre

Et alternativ til å gå veien om å justere uføres pensjonsopptjening kan være å korrigere effekten av levealdersjusteringen direkte ved å gi uføre et særskilt kompensasjonstillegg til alderspensjonen. Dette er løsningen som er valgt i den midlertidige skjermingsordningen vi har i dag.

Det er ikke gjort særskilte typeeksempleregninger for en slik skjermingsordning her ettersom denne, i alle fall om den skal utformes på samme måte som dagens midlertidige ordning, vil øke pensjonene for uføre prosentvis like mye for alle uføre, uavhengig av lønnsnivå og fødselsår.

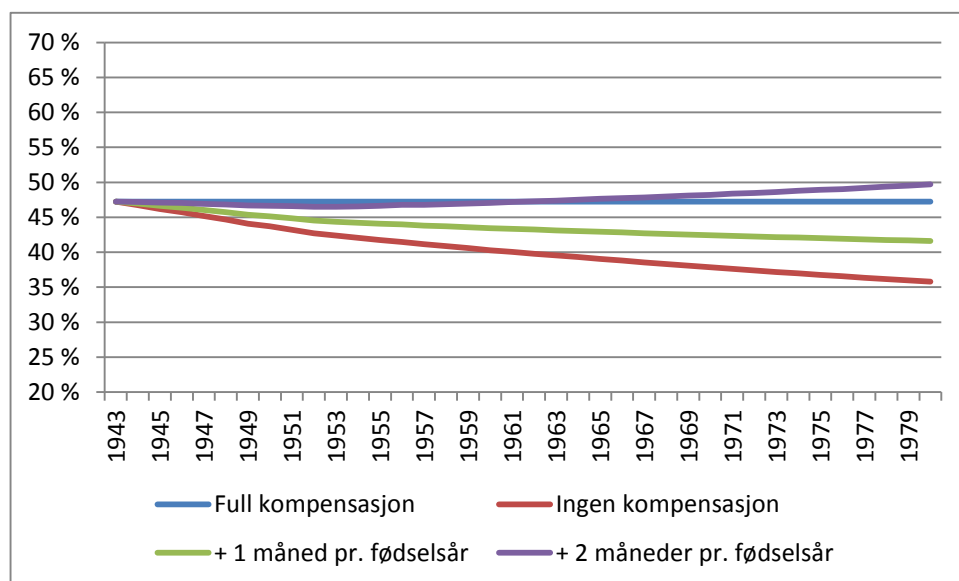
I avsnitt 7.2.2 er det vist et eksempel på hvordan en slik skjermingsordning kan utformes med ulike grader av skjerming mot levealdersjusteringen.

### 8.2.4 Alternativ 3: Øke aldersgrensen for overgang til alderspensjon

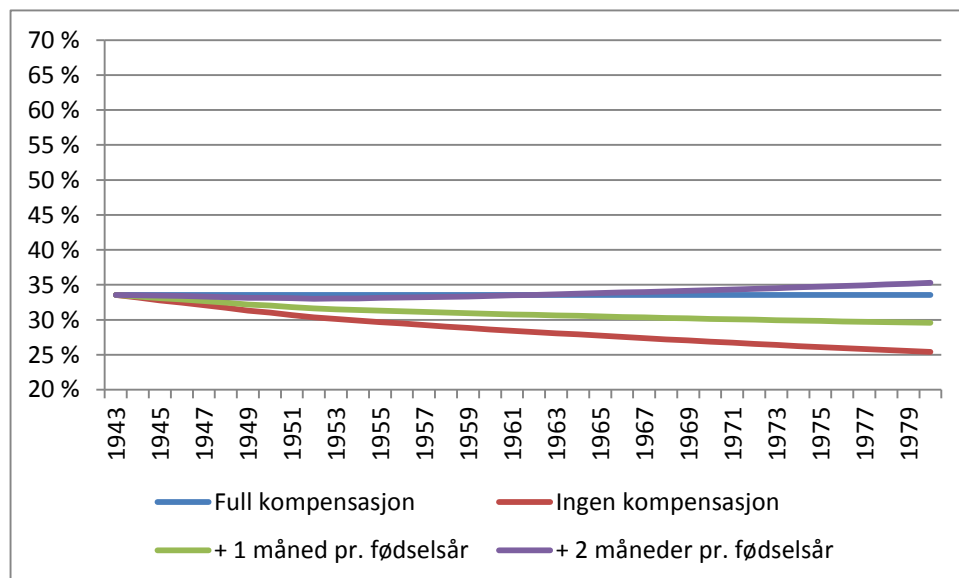
En tredje måte å skjerme uføre på er å justere alderen de går over fra uførepensjon til alderspensjon. I dag skjer dette ved 67 år. Utsatt overgang til alderspensjon gjør at delingstallene som benyttes til å levealdersjustere pensjonene blir lavere, slik at en gitt pensjonsopptjening vil gi en høyere årlig pensjon.

Figur 8.3 og Figur 8.4 viser hvordan alderspensjonen til uføre med henholdsvis 5,5 og 10 G i inntekt før uføretidspunktet vil påvirkes av at overgangen til alderspensjon utsettes. En utsettelse på 1 måned per fødselsår vil redusere levealdersjusteringen med om lag halvparten for begge inntektsnivåer. Utsettes overgangen med 2 måneder per fødselsår vil pensjonsnivået ligge om lag på samme nivå som uten levealdersjustering for de eldste kullene og noe høyere enn dette for de yngste.

**Figur 8.3 Utsatt overgang til alderspensjon med hhv. 1 og 2 mnd. per årskull, andel av inntekt 5,5 G**



**Figur 8.4 Utsatt overgang til alderspensjon med hhv. 1 og 2 mnd. per årskull, andel av inntekt 10 G**



### 8.2.5 Alternativ 4: Økt løpende pensjonsopptjening for uføre

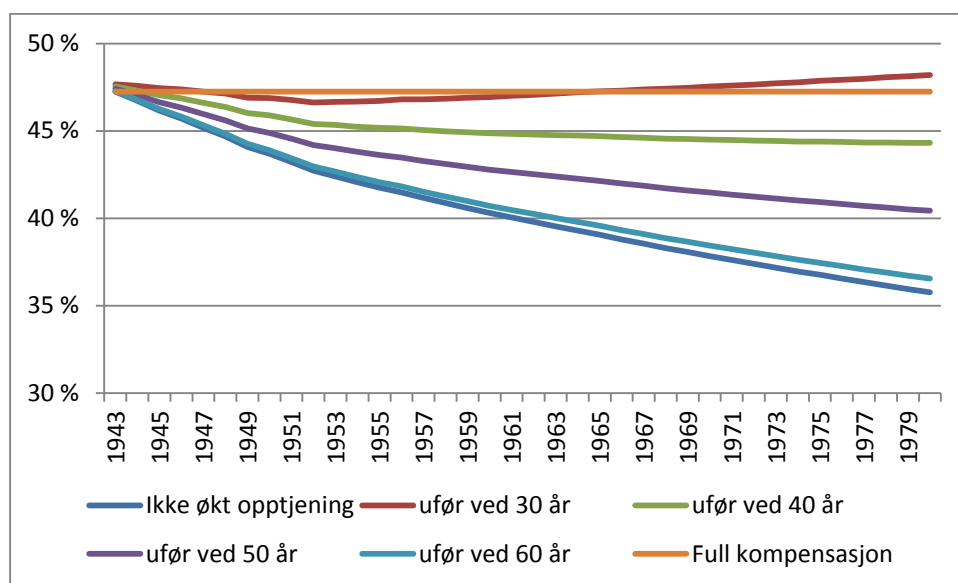
Et alternativ til å øke sluttidspunktet for opptjening av alderspensjon kan være å gi uføre høyere årlig pensjonsopptjening enn arbeidsføre for en gitt pensjonsgivende inntekt. Det vil si at opp-tjeningsprosenten er høyere enn 18,1 pst.

En slik skjermingsordning kan utformes på ulike måter. Her er det beregnet hvordan en ordning der uføre får 10 pst. høyere pensjonsopptjening enn arbeidsføre, altså at uføre får en opptjenings-sats på 19,9 pst. Med en slik ordning vil de som er uføre lenge, få sterkere skjerming enn de som blir uføre i høy alder. Denne skjermingsordningen skiller seg dermed fra de andre skjermingsordningene som diskuteres i denne rapporten, der uføretidspunktet ikke har noen betydning for hvor kraftig skjermingen blir.

Figur 8.5 viser hvordan pensjonsnivået vil utvikle seg for personer som blir uføre i ulike aldre og i ulike årskull gitt at uføre får 10 pst. høyere pensjonsopptjening. Figuren viser at de som blir uføre ved 30 år vil få en alderspensjon som vil ligge om lag på samme nivå som før levealdersjustering. De som blir uføre senere vil få lavere alderspensjon, og jo høyere alderen er på uføretidspunktet er, jo mindre vil skjermingen bli.

Beregningene viser at med en slik skjermingsordning vil det lønne seg lite å bli ufør like før det er mulig å ta ut alderspensjon.

Figur 8.5 Økt pensjonsopptjening for uføre med 10 pst., andel av inntekt på 5,5 G



### 8.3 Skjermingsordningene og uføretilbøyeligheten

En skjermingsordning for levealdersjustering for uføre kan gi høyere alderspensjon fra 67 år enn de samme personene ville fått dersom de ikke hadde blitt uføre. I disse tilfellene gir skjermingsordningen *økte økonomiske insentiver* til å bli ufør fremfor å stå i arbeid frem til fylte 67 år. Uføretrygd skal være medisinsk begrunnet, men i realiteten kan det være en gråsoner av arbeidsførhet der enkeltpersoner selv kan påvirke hvorvidt de skal fortsette i arbeid eller søke seg mot uførhet. Dette er noe som det må tas hensyn til i en diskusjon av konsekvensene av en skjermingsordning: Dersom en skjermingsordning viser seg å gi flere uføre, vil dette kunne medføre betydelige kostnader over de offentlige budsjettene mv. og være et argument for å svekke eller avvikle skjermingen.

Selv uten en skjermingsordning kan dagens regler for uføres alderspensjon gjøre det attraktivt å bli ufør fremfor å ta ut alderspensjon tidlig. Dette skyldes at uføre får utsatt *uttakstidspunktet* for

opptjent pensjon til 67 år, og på den måten får høyere livsvarig alderspensjon enn om de hadde måttet ta ut den opptjente alderspensjonen før 67 år. Med en ordning som også skjermer de uføre for effekten av *levealdersjustering*, forsterkes denne effekten.

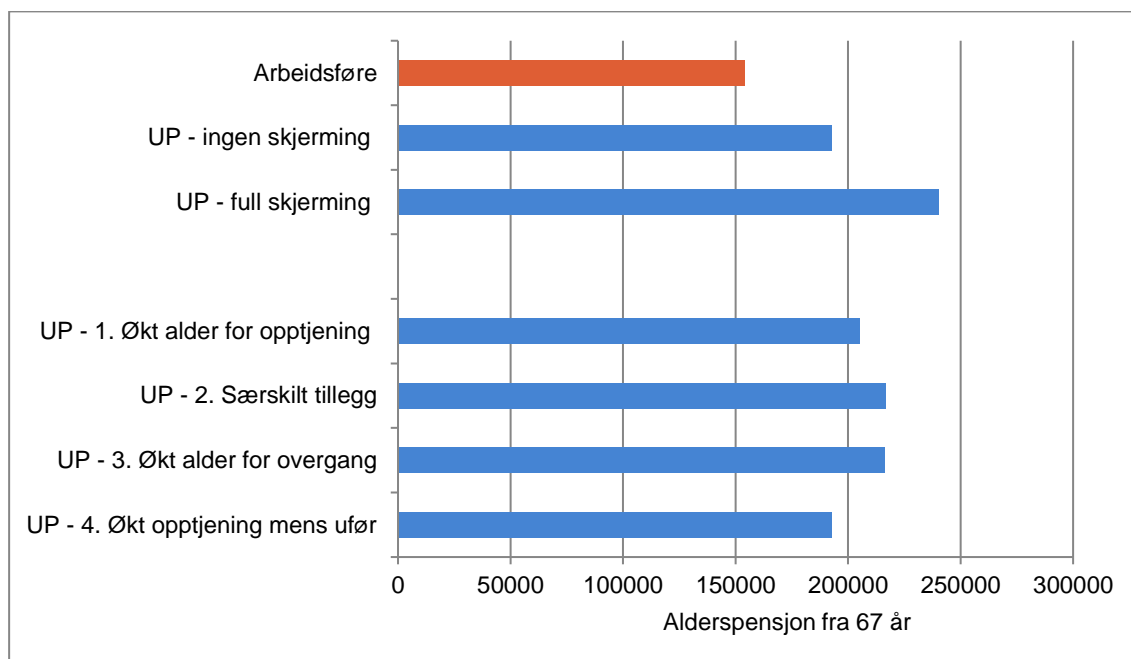
Eksempelberegningene viser hvordan de ulike skjermingsordningene vil kunne påvirke alderspensjonen ved 67 år for en person født i 1970 som startet opptjeningen i folketrygden ved 27 år, og som har hatt en inntekt på 5,5 G i hele karrieren.

De alternative skjermingsordningene er utformet tilsvarende som i forrige avsnitt. Med eksempelet her gir dette følgende skjerming:

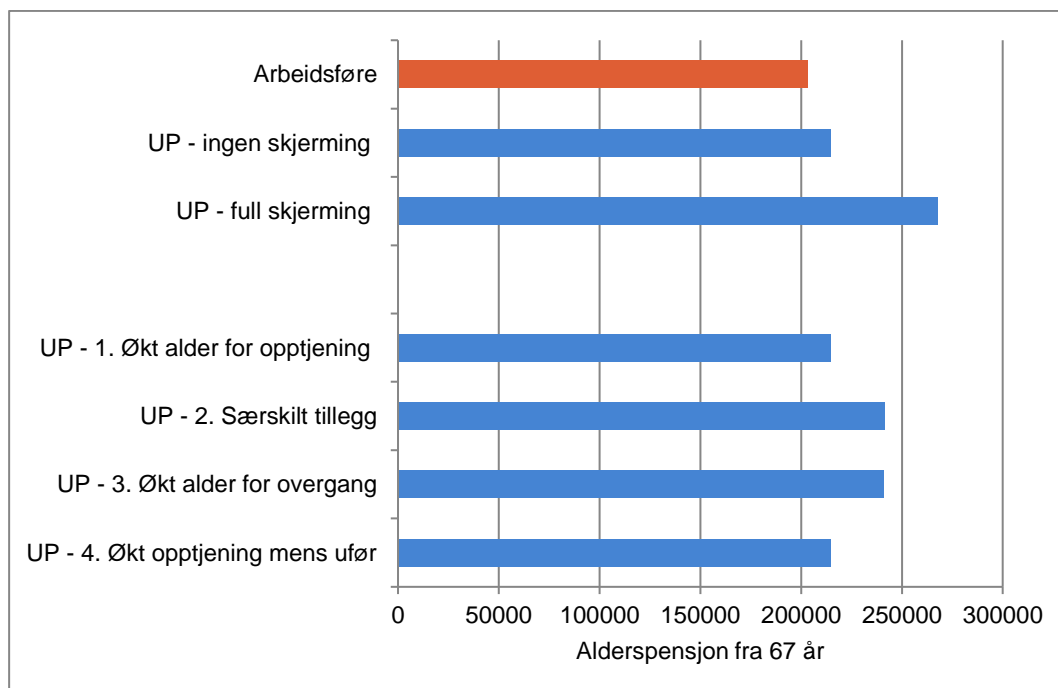
1. *Økt øvre aldersgrense for opptjening til alderspensjon.* Opptjeningen øker med 1 måned ut over 62 år per fødselsår. Eksempelpersonen får dermed opptjening til 64 år og 3 måneder.
2. *Særskilt tillegg til alderspensjonen.* Det gis et skjermingstillegg som kompenserer for halvparten av effekten av levealdersjusteringen (tilsvarende dagens midlertidige ordning).
3. *Utsatt overgang til alderspensjon.* Uttaksalderen øker med 1 måned ut over 67 år per fødselsår. Eksempelpersonen starter dermed uttaket av alderspensjon ved 69 år og 3 måneder.
4. *Økt løpende pensjonsopptjening,* dvs. utover 18,1 pst. per år, for uføre opp til 62 år.

Figur 8.6 viser konsekvensene ved å hhv. bli ufør og å ta ut alderspensjon fra 62 år. Det første som er verdt å merke seg, er at eksempelpersonen kommer klart dårligere ut ved å ta ut alderspensjon fremfor uførepensjon også *uten* en skjermingsordning. Ved å ta ut alderspensjon ved 62 år vil den årlige pensjonen ligge på rett i overkant av 150 000 kroner. Uten skjerming for levealdersjustering, altså den generelle regelen i dagens lovverk, vil personen få en alderspensjon på nær 200 000 kroner. Differansen på litt under 50 000 kroner skyldes utsatt uttak av alderspensjon for den uføre, samt at alderspensjonen får dårligere regulering enn G-vekst under utbetaling.

De ordningene som gir skjermingstillegg gjør det klart mer gunstig økonomisk sett å bli ufør fremfor å ta ut alderspensjon fra 62 år. Et unntak er skjermingsordning 4, økt opptjening av alderspensjon for uføre frem til 62 år, som ikke vil øke pensjonen siden opptjeningsperioden allerede er over. Skjermingen i denne ordningen gjelder altså bare uførhet som skjer før 62 år. Det er relativt liten forskjell på hvor mye de øvrige skjermingsordningene vil øke pensjonsnivået.

**Figur 8.6 Alderspensjon fra 67 år for arbeidsfør og ufør – uføretidspunkt 62 år**

Figur 8.7 viser hva alderspensjonen vil bli fra 67 år dersom «valget» mellom alderspensjon og uførepensjon skjer ved 66 år i stedet for ved 62 år. Figuren viser at differansen i alderspensjon mellom den uføre uten skjerming og den arbeidsføre nå er langt lavere. Videre ser vi at de to skjermingsalternativene 1 og 4 ikke vil gi høyere alderspensjon enn de gjeldende generelle reglene for beregning av uføres alderspensjon. Dette skyldes at uføretidspunktet er etter at effekten av skjermingsordningen har sluttet å virke. De to andre skjermingsordningene (2 og 3) gir imidlertid klart høyere alderspensjon til den uføre.

**Figur 8.7 Alderspensjon fra 67 år for arbeidsfør og ufør – uføretidspunkt 66 år**

Samlet viser dette at uføre, selv uten en skjermingsordning, alltid vil få høyere alderspensjon fra 67 år dersom de kan «velge» uførepensjon fremfor alderspensjon før 67 år. Videre vil de ulike skjermingsordningene i ulik grad gjøre det mer økonomisk gunstig å bli ufør. Alternativene med et særskilt tillegg til alderspensjon som i dagens midlertidige løsning og økt alder for overgang til alderspensjon vil, med den spesifikasjonen som er valgt her, øke alderspensjonen mest for de som blir uføre like før normal alder for uttak av alderspensjon.

#### 8.4 Konsekvensene for folketrygdens utgifter

Skjermingsordningenes konsekvenser for folketrygdens utgifter avhenger kritisk av hvor mange uføre det er. Ved utgangen av september 2016 var andelen uføre 27 pst. av 60-64-åringene, og 33 pst. blant 65-66-åringene.<sup>1</sup> Andelen uføre har de siste årene sunket for disse eldste aldersgruppene: I 2007 var 42 pst. av 65-66-åringene uføre. Samtidig har den økt blant de yngste, og særlig i aldersgruppen 40-44 år. Forskjellene er likevel fortsatt store: I 2016 var det fortsatt «kun» 6 pst. av 40-44-åringene som var uføre.

Omregningen til alderspensjon skjer ved 67 år, slik at det er uføreandelen på det tidspunktet som er relevant for kostnadene knyttet til en eventuell skjermingsordning. Vi legger til grunn en uføreandel ved 67 år uten skjermingsordning på 33 pst., dvs. om lag det samme som i 2016. Alle skjermingsordningene i Alternativ 1-3 vil gjøre det betydelig mer lønnsomt å bli ufør nært opptil pensjonering enn å fortsette å stå i arbeid eller å gå av med tidlig alderspensjon. Det finnes ingen sikre kilder til hvor mye uføreandelen vil øke. For å belyse mulige kostnader antar vi at den for denne gruppen øker med 2 prosentpoeng, til 35 pst. Ved full skjerming antar vi at uføreandelen ved 67 år er enda høyere, 37 pst. Også Alternativ 1b gjør det noe mer lønnsomt å være ufør enn uten en skjermingsordning, men effekten blir først stor dersom personen begynner å motta uføretrygd flere år før fylte 62 år. Atferdskonsekvensene må dermed antas å være langt mindre i dette alternativet.

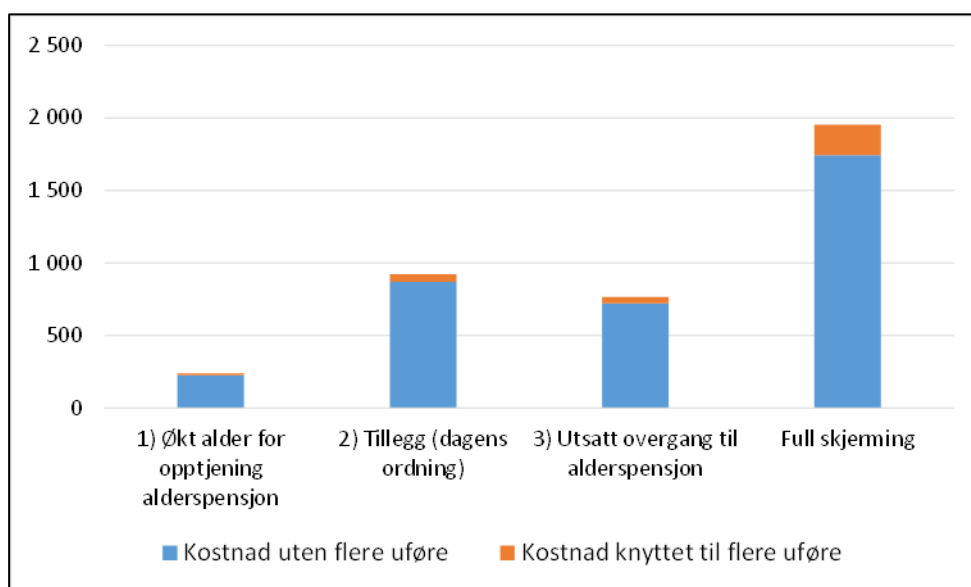
Utgiftene vi beregner er i sin helhet utgifter til alderspensjon: Det at en skjermingsordning vil gi flere uføre og dermed økte utgifter til uføretrygd, anses som så usikkert at disse utgiftene ikke er tatt med. Beregningsåret er 2018, og det er antatt at ordningene da er fullt innført for kullene 1944-51, som på det tidspunktet er 67-74 år. Gjennomsnittlig alderspensjon per person er hentet fra beregningene i kap. 6. Dette betyr at pensjonene er beregnet innenfor regelverket for ny alderspensjon, selv om årskullene 1944-51 faktisk får gammel alderspensjon. Alderspensjonen er beregnet ved 67 år, og det er antatt at det årlige beløpet holdes uendret gjennom perioden, dvs. i praksis opp til 74 år. Det er med andre ord sett bort fra effekter av pensjonsregulering.

Det er videre antatt at alle uføre får full skjerming, uavhengig av uføregrad.

Innføringen av en permanent skjermingsordning vil øke folketrygdens utgifter ved at de uføre får høyere alderspensjon enn de ellers ville fått. Uten skjerming gir disse forutsetningene utgifter til alderspensjon for uføre på 34,2 mrd. kroner i 2018. **Feil! Fant ikke referansekilden.** viser hvor mye høyere utgiftene over folketrygden vil være dersom de uføre skjermes mot levealdersjustering. Alternativ 1 vil øke utgiftene i 2018 med 239 mill. kroner, dvs. 0,7 pst. Herav skyldes 13,7 mill. kroner økte utgifter til alderspensjon til nye uføre pga innføringen av skjermingsordningen. Alternativ 2 vil øke utgiftene med 924 mill. kroner, dvs. nær 2,7 pst, herav 53 mill. kroner pga nye uføre. Alternativ 3 vil øke utgiftene med 764 mill. kroner, dvs. 2,2 pst, herav 43 mill. kroner pga nye uføre. I alle disse ordningene er det lagt til grunn en delvis skjerming, dvs. at noe av levealdersjusteringen skal få effekt også for uføre. Ved full skjerming blir utgiftene nær 2 mrd. kroner høyere enn uten skjerming, dvs. 5,7 pst., herav 211 mill. kroner pga nye uføre

---

<sup>1</sup> NAV, statistikknotat: Utviklingen i uføretrygd per. 30. september 2016. Figur 5.

**Figur 8.8 Økning i folketrygdens utgifter ved ulike skjermingsordninger, 2018. Mill. kroner**

Utgiftene over folketrygden vil øke etter hvert som levealdersjusteringen får større effekt, og det dermed er større beløp som skal kompenseres for. Utgiftene vil også øke som følge av at flere kull omfattes av skjermingen.

## 8.5 Konsekvensene for statsfinansene

I dette avsnittet utvider vi perspektivet til å omfatte konsekvensene for statsfinansene, forstått som utgiftene og inntektene over statsbudsjettet. Utgiftene over folketrygden utgjør ett av flere elementer i en slik vurdering. For å kartlegge de relevante størrelsene, tar vi utgangspunkt i valgmulighetene til en person på 62 år, og evaluerer igjen konsekvensene ved 67 år. Vi konsentrerer oss om de tre valgmulighetene som er mest relevante i denne sammenhengen:

- i) Ta ut alderspensjon fra folketrygden i kombinasjon med tjenstepensjon og eventuelt AFP
- ii) Motta uføretrygd
- iii) Fortsette i arbeid uten alderspensjon

For ansatte i offentlig sektor finansieres alle pensjonselementene over statsbudsjettet. For ansatte i private sektor gjelder dette alderspensjonen fra folketrygden og 30 pst. av utgiftene til AFP, mens tjenstepensjonen finansieres fullt ut av de private arbeidsgiverne. Vi legger til grunn at skjermingsordningen bare skal omfatte alderspensjonen i folketrygden. Spørsmålet er da i hvor stor grad en skjermingsordning vil påvirke utgiftene til AFP og tjenstepensjon over statsbudsjettet.

Sett at personen ved 62 år ønsker å slutte å arbeide. Skjermingsordningene i Alternativ 1-3 (ikke Alternativ 4) gjør at det blir enda mer lønnsomt å bli ufør fremfor å ta ut alderspensjon ved 62 år enn i dag. Regnestykket for staten blir som følger:

- a) Ansatte i offentlig sektor, perioden 62-67 år:
  - Reduserte utgifter til AFP og offentlig tjenstepensjon. AFP i offentlig sektor utbetales bare i perioden 62-67 år. Tjenstepensjonen utbetales bare samtidig med alderspensjon fra folketrygden og er ikke nøytral.
  - Økte utgifter til uføreytelse, både over folketrygden og i tjenstepensjonsordningen.
  - Endringer i skatteinntektene: Økt alderspensjon som følge av skjermingsordningene gir også økt skattegrunnlag.

- b) Ansatte i privat sektor, perioden 62-67 år:
  - Reduserte utgifter til AFP, med 30 pst. av utgiftene.
  - Økte utgifter til uføretrygd, men bare over folketrygden.
  - Endringer i skatteinntektene.
- c) Alle:
  - Økte utgifter til alderspensjon etter fylte 67 år som følge av at de uføre skjermes mot deler av levealdersjusteringen, og der det må tas hensyn til at skjermingsordningen har gitt flere uføre enn ellers.

Dersom alternativet for personen er å fortsette i arbeid, blir konsekvensene for staten større, gjennom en betydelig reduksjon i skatteinntektene. Dette kan være tilfelle for personer som står overfor en så lav alderspensjon ved 62 år at det er uaktuelt å gå av med denne, men som har uføretrygd som et alternativ. Hvis etableringen av en skjermingsordning gjør uføretrygd så lønnsomt at noen av disse vippes over dit, vil regnestykket for staten bli som følger:

- Økte utgifter til uføretrygd i perioden 62-67 år.
- Økte utgifter til alderspensjon etter fylte 67 år som følge av skjermingen mot levealdersjustering, herunder at det er blitt flere uføre.
- Reduserte utgifter til AFP fra 67 år.
- Lavere skatteinntekter som følge av at personen ikke arbeider i perioden 62-67 år.

Skjermingsordningene vil ha ulike konsekvenser for statsfinansene. Dette så vi allerede i forrige avsnitt, ved utgiftene til alderspensjon over folketrygden. Hvordan de ulike skjermingsordningene vil påvirke utgiftene til offentlig tjenestepensjon, vil blant annet avhenge av hvordan samordningsreglene utformes. I utgangspunktet skal økt alderspensjon fra folketrygden, for eksempel på grunn av et skjermingstillegg, føre til tilsvarende lavere offentlig tjenestepensjon. Skjermingstillegg fra dagens midlertidige ordning unntas imidlertid fra samordning. Dersom en slik løsning velges også for en permanent ordning, vil ikke noen av skjermingsordningene påvirke utgiftene til de uføres alderspensjon fra offentlig tjenestepensjon.

### 8.6 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

De samfunnsøkonomiske konsekvensene av et tiltak omfatter i utgangspunktet alle de virkningene tiltaket har, både på kort og lang sikt, og en økonomisk verdsetting av disse virkningene så langt det lar seg gjøre. En samfunnsøkonomisk analyse benyttes ofte til å vurdere om et tiltak i det hele tatt bør gjennomføres, og også hvordan det eventuelt bør utformes. I dette avsnittet peker vi på noen momenter som bør være med i en slik vurdering.

Levealdersjusteringen er et av de tiltakene i pensjonsreformen som i aller størst grad skulle sikre den økonomiske bærekraften i systemet over tid. Når om lag 30 pst. av pensjonistene skal unntas fra deler av levealdersjusteringen, uthules reformen. På sikt vil dette gi svært høye utgifter over statsbudsjettet jf. over. Dette kan true pensjonssystemets bærekraft slik at det blir nødvendig å gjennomføre en ny reform. Pensjonsreformer er kostnadskrevenne både administrativt og ved at de ofte involverer kostbare overgangsordninger.

Økte utgifter til alderspensjon over statsbudsjettet motsvares direkte av økte inntekter for alderspensjonistene. For de uføre utgjør en skjermingsordning en fordel ved at de får økte inntekter og konsummuligheter. Likevel er det en nettokostnad ved slike overføringer: I en samfunnsøkonomisk analyse skal alle tilleggsutgifter over statsbudsjettet forutsettes finansiert gjennom økte skatter og avgifter. Skatte- og avgiftsøkninger skaper vridninger i konsum- og produksjonsbeslutningene, og disse ekstrakostnadene skal i henhold til Finansdepartementets retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser settes til 20 pst. av budsjettkostnadene.

Skjermingsordningene forsterker de økonomiske insentivene til å bli uføre, og særlig rett før fylte 67 år. Dette gir redusert arbeidstilbud og dermed reduserte skatteinntekter, jf. over. Redusert



arbeidstilbud kan også ha ikke-økonomiske konsekvenser for den enkelte som følge av mindre sosialt fellesskap og følelse av mening.

Ikke alle virkninger hører hjemme i en samfunnsøkonomisk analyse, men de kan likevel være relevante for vurderingene. I dette tilfellet bør det særlig tas hensyn til fordelingsvirkningene av en skjermingsordning. En skjermingsordning som bare gjelder uføre, forfordeler andre som av ulike grunner ikke er i stand til å kompensere for levealdersjusteringen, men likevel ikke blir skjermet. Dette kan være personer som mottar sosialstønad, sitter i fengsel, eller er innlagt på institusjon, eller andre som av ulike grunner ikke er i stand til å jobbe til 67 år, men ikke får uføretrygd.

## 9. Referanser

- Amundsen, I., Bjørnstad, A. F., & Haga, O. (2016). *Utviklingen i alderspensjon pr. 31. desember 2015*. Notat, Statistikkseksjonen, Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Brinch, C. N., Fredriksen, D., & Vestad, O. L. (2015). *Life Expectancy and Claiming Behavior in a Flexible Pension System*.
- Brinch, C. N., Hernæs, E., & Jia, Z. (2015). *Saliency and Social Security Benefits*. Memorandum No 13/2015, Dep. of Economics, University of Oslo.
- Claus, G., Nordby, P., & Næsheim, H. (2015). *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen*. Rapporter 2015/12, Statistisk sentralbyrå.
- Fredriksen, D. (2015). *Langsiktige utfordringer i offentlig tjenestepensjon*. Rapporter 2015/22, Statistisk sentralbyrå.
- Galaasen, S. M. (2014). *Pension reform disabled*.
- Gleinsvik, A., Klingenberg, S., & Haugen, F. (2015). *Pensjonsreformens virkning på uføreratene*. Rapport 2015 - 02, Actecan og Proba Samfunnsanalyse.
- Gleinsvik, A., Klingenberg, S., & Haugen, F. (u.d.). *Pensjonsreformens virkning på uføreratene*. Rapport 2015 - 02, Actecan og Proba Samfunnsanalyse.
- Hernæs, E., Markussen, S., Piggott, J., & Røed, K. (2016). Pension reform and labor supply. *Journal of Public Economics*, ss. 39-55.
- Jacobsen, O. (2014). *Pensjonsreformen: Hvilken innvirkning har den hatt på bruken av helse relaterte ytelser?* Arbeid og Velferd 3.
- Vista Analyse (2015). «*Pensjonsrelaterte aldersgrenser. Fordeler og ulemper ved å heve dem*. Vista Analyse-rapport 2015/1, av Steinar Strøm, Steinar Holden, Ingeborg Rasmussen og Vibeke Wøien Hansen.

## Vedlegg 1. Modell

I dette vedlegget gir vi en nærmere beskrivelse av den modellen vi bruker for å vurdere de ulike indikatorene i kap. 6.

Vi følger individene måned for måned. I modellen angir  $t$  måneden for observert tilstand.  $t_i$  er individets fødselstidspunkt, slik at  $t-t_i$  er individets alder på tidspunkt  $t$ . Dermed er også kohorten angitt ved  $t_i$ . Vi observerer individenes atferd fra og med 2011, dvs. fra innføringen av fleksibelt uttak, og til og med 2014. Modellen estimeres på personer som var ansatt i privat sektor ved 61 år. Vi utelukker dermed ansatte i offentlig sektor, fordi ordningene for tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor skiller seg markert fra ordningene i privat sektor, og ventelig vil bli endret for å tilpasses alderspensjonen i folketrygden ytterligere. Vi utelukker også personer som ikke var i arbeid ved 61 år, fordi vi ønsker å modellere pensjoneringsatferden ut av arbeid. Modellen estimeres separat på personer med rett til AFP og uten rett til AFP, og for kvinner og menn, dvs. til sammen fire utvalg.

Hver måned kan individene velge følgende tilstander:

1. Jobb med lønn  $W$
2. Jobb med lønn  $W$  og alderspensjon  $R$
3. Kun pensjon  $R$

Vi vil ta hensyn til skatt i og med at skatten beregnes forskjellig for lønn og pensjon. Vi bruker de offisielle skattetabellene til å regne ut skatten per år. Kall skatten for  $T_{ijt}$ . Lønnsinntekt etter skatt per måned er da:

$$Y_{ijt} = (W_{ijt} - T_{ijt}) / 12$$

La  $R_{t-t_i}$  være den pensjonen som person  $i$  tar ut i måned  $t$ , ved alderen  $t-t_i$ . Pensjonen består av alderspensjon fra folketrygden og AFP for personer med rett til AFP, og kun alderspensjon fra folketrygden for personer uten rett til AFP. Tjenstepensjon inngår ikke.

La  $r_{it}$  være månedlig pensjon etter skatt,  $S_{it}$ . Da er pensjon etter skatt per måned:

$$r_{t-t_i} = (R_{t-t_i} - S_{it}) / 12.$$

La  $A_{t-t_i}$  være forholdstallet når individet er  $t-t_i$  gammel. La  $R_{i67}$  være den alderspensjonen som person  $i$  får når han er 67 år. Da er alderspensjonen som personen får ved alder  $t-t_i$  gitt ved:

$$R_{t-t_i} = \frac{R_{i67}}{A_{t-t_i}}$$

Modellen har til hensikt å forklare individenes pensjoneringsatferd. En av de faktorene som antas å påvirke denne, er nivået på den pensjonen individet vil få utbetalt dersom vedkommende velger å pensjonere seg nå. I modellen er pensjonen representert ved følgende variabel:

$$p_{t-t_i} = R_{t-t_i} - \sum_{\tau=t+1-t_i}^{75,0} (R_{\tau} - R_{\tau-1})(1+r)^{-[\tau-(t+1-t_i)]}$$

Det første leddet er den årlig pensjonen før skatt som personen tar ut på tidspunkt  $t$ , når han er  $t-t_i$  år gammel. Det andre leddet er den neddiskonterte gevinsten ved å vente med å ta ut pensjonen, og fremstår dermed som en alternativkostnad ved å ta ut pensjon tidlig. 75,0 er januar det året personen fyller 75 år, dvs. 75 år pluss 0 måneder. Etter dette blir det ikke tjent opp mer pensjon innenfor dagens pensjonssystem, slik at det ikke lenger vil være noen gevinst ved å vente i form av mer utbetalt pensjon per år. Renten  $r$  er satt lik 2 pst. per år

Bruker vi forholdstallene og antar at forholdstallet er omtrent lik 1 ved fylte 67 år, ser vi at:

$$R_{t-t_i} - \sum_{\tau=t+1-t_i}^{75,0} (R_{\tau-t_i} - R_{\tau-t_i-1})(1+r)^{-[\tau-(t+1-t_i)]} = \frac{R_{i67}}{A_{t-t_i}} - R_{i67} \sum_{\tau=t+1-t_i}^{75,0} \left( \frac{1}{A_{\tau-t_i}} - \frac{1}{A_{\tau-t_i-1}} \right) (1+r)^{-[\tau-(t+1-t_i)]}$$

Vi vil anta at skatten ikke endrer seg over tid, slik at uttrykket vi vil bruke i valgsannsynligheten vil

$$\text{være, } p_{t-t_i} = \left( \frac{R_{i67}}{12A_{t-t_i}} - \frac{S_{it}}{12} \right) - \frac{R_{i67}}{12} \sum_{\tau=t+1-t_i}^{75,0} \left( \frac{1}{A_{\tau-t_i}} - \frac{1}{A_{\tau-t_i-1}} \right) (0.0867)^{-[\tau-(t+1-t_i)]}$$

I estimeringen av valgsannsynlighetene bruker vi følgende forklaringsvariabler:

$Z_{1ti}$  = Kohort, dvs. fødselsår

$Z_{2,t-t_i}$  = Alder

$Z_{3,t-t_i}$  = Yrke, der vi skiller mellom 1) manuelle yrker og yrker uten utdanning, 2) salgs-, service-, kontor- og omsorgsykker og 3) yrker med høyere utdanning, administrative ledere og politikere (referanse)

$Z_{4,t-t_i}$  = Arbeidstid, der vi skiller mellom 1) kort deltid (50% eller lavere), 2) lang deltid (51-80%) og 3) fulltid (over 80 pst.) (referanse)

$Y_{it-t_i}$  = Månedlig lønnsinntekt etter skatt (i 1 000kr)

$p_{t-t_i}$  = Månedlig pensjon etter skatt, fratrukket neddiskontert gevinst ved å utsette uttak (i 1 000kr)

$Z_{5,t-t_i}$  = Sykefravær (%) for aldersgruppen født i  $t_i$

$Z_{6,t-t_i}$  = Arbeidsledighet (%) for aldersgruppene 60-66 og 67-74 år

Virkningene av variablene på valgsannsynlighetene avhenger av funksjonsformen på den deterministiske delen som inngår i sannsynlighetene. Vi antar en lineær form. Koeffisientene knyttet til Z-variablene kaller vi  $\beta_{kj}$ ;  $j = 1, 2, \dots, 8$ ;  $k = 1, 2, 3$ . Det er til sammen 18 koeffisienter, hvorav to hver til yrke og arbeidstid (dummier), åtte til fødselskohort, og én til hver av de andre variablene. Koeffisientene estimeres for hver av de  $k=1, 2, 3$  tilstandene. Koeffisienten knyttet til månedlig lønnsinntekt kaller vi  $\alpha_{yk}$  og til pensjonsinntekt  $\alpha_{pk}$ .

Vi har estimerte følgende tre multinomiske logitsannsynligheter på paneldata, måned for måned:

$Pr(\text{pensjon}_{it}) = F_1(p_{t-t_i})$ :

$$F_1(p_{t-t_i}) = \frac{\exp\left[\alpha_{p1} p_{t-t_i} + \sum_{j=1}^8 \beta_{j1} Z_{1,t-t_i}\right]}{\exp\left[\alpha_{p1} p_{t-t_i} + \sum_{j=1}^8 \beta_{j1} Z_{1,t-t_i}\right] + \exp\left[\alpha_{p2} p_{t-t_i} + \sum_{j=1}^8 \beta_{j2} Z_{1,t-t_i} + \alpha_{y2} Y_{it-t_i}\right] + \exp\left[\alpha_{y3} Y_{it-t_i} + \sum_{j=1}^8 \beta_{j3} Z_{1,t-t_i}\right]}$$

$Pr(\text{arbeid og pensjon}_{it})$ :

$$F_2(a_{t-t_i}, p_{t-t_i}) = \frac{\exp\left[\alpha_{p2} p_{t-t_i} + \sum_{j=1}^8 \beta_{j2} Z_{1,t-t_i} + \alpha_{y2} Y_{it-t_i}\right]}{\exp\left[\alpha_{p1} p_{t-t_i} + \sum_{j=1}^8 \beta_{j1} Z_{1,t-t_i}\right] + \exp\left[\alpha_{p2} p_{t-t_i} + \sum_{j=1}^8 \beta_{j2} Z_{1,t-t_i} + \alpha_{y2} Y_{it-t_i}\right] + \exp\left[\alpha_{y3} Y_{it-t_i} + \sum_{j=1}^8 \beta_{j3} Z_{1,t-t_i}\right]}$$

$Pr(\text{arbeid}_{it})$ :

$$F_3(a_{t-t_i}) = \frac{\exp\left[\alpha_{y3} Y_{it-t_i} + \sum_{j=1}^8 \beta_{j3} Z_{1,t-t_i}\right]}{\exp\left[\alpha_{p1} p_{t-t_i} + \sum_{j=1}^8 \beta_{j1} Z_{1,t-t_i}\right] + \exp\left[\alpha_{p2} p_{t-t_i} + \sum_{j=1}^8 \beta_{j2} Z_{1,t-t_i} + \alpha_{y2} Y_{it-t_i}\right] + \exp\left[\alpha_{y3} Y_{it-t_i} + \sum_{j=1}^8 \beta_{j3} Z_{1,t-t_i}\right]}$$

La

- $N_{1t}$  være de personene i utvalget vårt som arbeider på tidspunkt  $t$ , uten samtidig å ta ut pensjon
- $N_{2t}$  være de personer som både arbeider og tar ut pensjon på tidspunkt  $t$
- $N_{3t}$  være de personer som tar ut pensjon på tidspunkt  $t$ , uten samtidig å arbeide

Likelihooden for vårt utvalg er da:

$$\prod_{t=Jan2011}^{Des2014} \prod_{i \in N_{1t}} F_1(p_{t-t_i}) \prod_{t=Jan2011}^{Des2014} \prod_{j=1}^6 \prod_{i \in N_{2t}} F_2(a_{t-t_i}, p_{t-t_i}) \prod_{t=Jan2011}^{Des2014} \prod_{j=1}^6 \prod_{i \in N_{3t}} F_3(a_{t-t_i})$$

Ukjente parametere estimeres ved å maksimere likelihooden med hensyn på disse parameterne. Rent teknisk har vi gjort dette i STATA ved å estimere log-oddsratios, med alternativet kun lønn som referansealternativ.

## Vedlegg 2. Skatt av lønnsinntekt og pensjon

Fordi beskatningen av lønnsinntekt, alderspensjoner og uførepensjoner er noe ulike kan skattene påvirke atferden til individene. Noter at inntekter er inntekter etter skatt.

I beregningen av skattene har vi tatt med disse fradragene:

1. Minstefradraget
2. Personfradraget (tidligere klassefradraget)
3. Særskilt fradrag i arbeidsinntekt
4. Særfradraget for alder (t.o.m. 2010)
5. Skattebegrensningsregelen for pensjonister (t.o.m. 2010)
6. Særskilt fradrag i pensjonsinntekt (f.o.m. 2011)

Alle skattefunksjonene vil ta hensyn til de aktuelle fradragene, slik at den inntekten som skal legges til grunn er brutto skattbar inntekt. Formue tas imidlertid ikke hensyn til her, slik at en eventuell formuesskatt vil komme i tillegg. Fradrag for folk bosatt i Finnmark og Nord-Troms er ikke med i denne framstillingen. Alle beløp er i løpende kroner – de ulike avrundingsreglene er ikke tatt hensyn til.

Skatten gjelder for inntektsårene 2004-2013. Skattefunksjonene viser at for samme inntekt så har lønnstakere høyere marginal skatt enn alderspensjonister.

### Skattefunksjoner for arbeidføre

Enslig og gift yrkesaktiv 2004		Enslig og gift yrkesaktiv 2005	
Inntekt = Y	Skatt	Inntekt = Y	Skatt
0 – 23 396	0	0 – 29 996	0
23 396 – 33 430	0,25Y – 5 750	29 996 – 43 023	0,25Y -7 400
33 430 – 64 700	0,078Y	43 023 – 66 000	0,078Y
64 700 – 132 500	0,358Y – 18 116	66 000 – 117 778	0,358Y – 18 480
132 500 – 197 917	0,2902Y – 9 212	117 778 - 207407	0,282Y – 9 576
197 917 – 354 300	0,358Y – 22 512	207407 - 381 000	0,358Y – 25 256
354 300 – 906 900	0,493Y – 70 343	381 000 – 943 200	0,468Y – 67 166
906 900 -	0,553Y – 124 757	943200 -	0,513Y – 109 610

Enslig og gift yrkesaktiv 2006		Enslig og gift yrkesaktiv 2007	
Inntekt = Y	Skatt	Inntekt = Y	Skatt
0 – 29 996	0	0 – 29 996	0
29 996 – 43 023	0,25Y -7 400	29 996 – 57 558	0,25Y – 9 900
43 023 – 67 200	0,078Y	57 558 – 68 800	0,078Y
67 200 – 93 529	0,358Y – 18 816	68 800 – 88 333	0,358Y – 19 264
93 529 – 179 706	0,2628Y – 9 912	88 333 – 177 222	0,2572Y – 10 360
179 706 – 394 000	0,358Y – 27 020	177 222 – 400 000	0,358Y – 28 224
394 000 – 750 000	0,448Y – 62 480	400 000 – 650 000	0,448Y – 64 224
750000 -	0,478Y - 84980	650000 -	0,478Y - 83724

**Enslig og gift yrkesaktiv 2008**

Inntekt = Y	Skatt	Inntekt = Y	Skatt
0 - 39996	0	0 - 39996	0
39996 - 57558	0,25Y -9900	39996 - 57558	0,25Y -9900
57558 - 70650	0,078Y	57558 - 72600	0,078Y
70650 - 88333	0,358Y - 19782	72600 - 88333	0,358Y - 20328
88333 - 186111	0,2572Y - 10878	88333 - 195417	0,2572Y - 11424
186111 - 420000	0,358Y - 29638	195417 - 441 000	0,358Y - 31122
420000 - 682500	0,448Y - 67438	441 000 - 716600	0,448Y - 70812
682500 -	0,478Y - 87913	716600 -	0,478Y - 92310

**Enslig og gift yrkesaktiv 2009****Enslig og gift yrkesaktiv 2010**

Inntekt = Y	Skatt	Inntekt = Y	Skatt
0 - 39996	0	0 - 39996	0
39996 - 57558	0,25Y -9900	39996 - 57558	0,25Y -9900
57558 - 74010	0,078Y	57558 - 75400	0,078Y
74010 - 88333	0,358Y - 20723	75400 - 88333	0,358Y - 21112
88333 - 202222	0,2572Y - 11819	88333 - 208750	0,2572Y - 12208
202222 - 456400	0,358Y - 32203	208750 - 471200	0,358Y - 33250
456400 - 741700	0,448Y - 73279	471200 - 765800	0,448Y - 75658
741700 -	0,478Y - 95530	765800 -	0,478Y - 98632

**Enslig og gift yrkesaktiv 2011****Enslig og gift yrkesaktiv 2012**

Inntekt = Y	Skatt	Inntekt = Y	Skatt
0 - 39996	0	0 - 39996	0
39996 - 57558	0,25Y -9900	39996 - 57558	0,25Y -9900
57558 - 77150	0,078Y	57558 - 78950	0,078Y
77150 - 83684	0,358Y - 21602	78950 - 79500	0,358Y - 22106
83684 - 205658	0,2516Y - 12698	79500 - 203250	0,246Y - 13202
205658 - 490000	0,358Y - 34580	203250 - 509600	0,358Y - 35966
490000 - 796400	0,448Y - 78680	509600 - 828300	0,448Y - 81830
796400 -	0,478Y - 102572	828300 -	0,478Y - 106679

**Enslig og gift yrkesaktiv 2013****Skattefunksjoner for pensjonister****Gift pensjonist med yrkesaktiv 2004**

Pensjon = P	Skatt	Pensjon = P	Skatt
0 - 94600	0	0 - 99300	0
94600 - 143792	0,418P - 39545	99300 - 153015	0,418P - 41525

**Gift pensjonist med yrkesaktiv 2005**

143792 - 197917	0,2428P - 14351	153015 - 205833	0,2428P - 14699
197917 - 354300	0,31P - 27651	205833 - 381 000	0,31P - 28531
354300 - 906900	0,445P - 75481	381 000 - 943200	0,42P - 70441
906900 -	0,504P - 129895	943200 -	0,465P - 112885

**Gift pensjonist med yrkesaktiv 2006****Gift pensjonist med yrkesaktiv 2007**

Pensjon = P	Skatt	Pensjon = P	Skatt
0 - 102800	0	0 - 110300	0
102800 - 157805	0,418P - 42983	110300 - 171522	0,407P - 44908
157805 - 212917	0,2428P - 15323	171522 - 205385	0,2372P - 15768
212917 - 394000	0,31P - 29631	205385 - 400000	0,31P - 30720
394000 - 750000	0,40P - 65091	400000 - 650000	0,40P - 66720
750000 -	0,43P - 87591	650000 -	0,43P - 86220

**Gift pensjonist med yrkesaktiv 2008****Gift pensjonist med yrkesaktiv 2009**

Pensjon = P	Skatt	Pensjon = P	Skatt
0 - 122800	0	0 - 133800	0
122800 - 198433	0,407P - 49995	133800 - 221697	0,407P - 54491
198433 - 215769	0,2372P - 16286	221697 - 226539	0,2372P - 16812
215769 - 420000	0,31P - 31994	226539 - 441 000	0,31P - 33304
420000 - 682500	0,40P - 69794	441 000 - 716600	0,40P - 72994
682500 -	0,43P - 90269	716600 -	0,43P - 94492

**Gift pensjonist med yrkesaktiv 2010****Pensjonist 2011**

Pensjon = P	Skatt	Pensjon = P	Skatt
0 - 139600	0	0 - 158765	0
139600 - 233219	0,407P - 56843	158765 - 242115	0,4072P - 64649
233219 - 234423	0,2372P - 17217	242115 - 242000	0,48P - 82275
234423 - 456400	0,31P - 34283	242000 - 471200	0,387P - 59769
456400 - 741700	0,40P - 75359	471200 - 765800	0,417P - 73905
741700 -	0,43P - 97610	765800 -	0,447P - 96879

**Pensjonist 2012****Pensjonist 2013**

Pensjon = P	Skatt	Pensjon = P	Skatt
0 - 165216	0	0 - 171133	0
165216 - 251731	0,4072P - 67276	171133 - 261731	0,4072P - 69685
251731 - 251700	0,48P - 85602	261731 - 259800	0,48P - 88739
251700 - 490000	0,387P - 62194	259800 - 509600	0,387P - 64578
490000 - 796400	0,417P - 76894	509600 - 828300	0,417P - 79866
796400 -	0,447P - 100786	828300 -	0,447P - 104715



## Vedlegg 3. Tabeller

Tabell 0.1 Menn i privat sektor uten AFP. Log-odds ratioer. Referansekategori: Kun jobb

Variabel	Jobb og pensjon	Kun Pensjon
Alder i en gitt måned	0.205*** (0.024)	0.495*** (0.021)
Født 1945	0.100 (0.090)	0.070 (0.080)
Født 1946	0.390*** (0.092)	0.307** (0.098)
Født 1947	0.589*** (0.107)	0.479*** (0.112)
Født 1948	0.867*** (0.119)	0.726*** (0.125)
Født 1949	1.153*** (0.124)	0.720*** (0.133)
Født 1950	0.994*** (0.130)	0.524** (0.161)
Født 1951	1.138*** (0.124)	0.360** (0.139)
Født 1952	0.966*** (0.135)	-0.130 (0.154)
Født i Norge (1=ja, 0=nei)	0.553*** (0.046)	0.522*** (0.066)
Manuelle yrker og yrker uten utdanning <sup>^</sup>	0.536*** (0.036)	0.823*** (0.043)
Salgs-, service-, kontor- og omsorgsykker <sup>^</sup>	0.482*** (0.032)	0.609*** (0.031)
Kort deltidsstilling (50% eller lavere) <sup>^</sup>	-0.287*** (0.085)	-0.288** (0.096)
Lang deltidsstilling (51-80%) <sup>^</sup>	-0.038 (0.074)	-0.078 (0.080)
Månedlig inntekt etter skatt (i 1 000 kr) <sup>^</sup>	-0.002** (0.001)	-0.004** (0.001)
Månedlig pensjon etter skatt, fratrukket neddiskontert gevinst ved å utsette uttak (i 1 000 kr)	0.227*** (0.015)	0.168*** (0.014)
Sykefravær (%)	-0.457*** (0.056)	-0.574*** (0.051)
Arbeidsledighet (%)	-0.035 (0.062)	-0.055 (0.053)
Kontant	-14.638*** (1.659)	-32.390*** (1.389)
Antall observasjoner		1 824 028
Pseudo R <sup>2</sup>		0,2397

Multinomisk logit. Utvalg: individer med inntekt over 1G i året de fylte 61 år. Månedlige data for perioden januar 2011 - desember 2014. Referansekategori i parentes: fødselsår (1944), yrker (akademiske yrker), og stillingsprosent (heltidsstilling, mer enn 80%). <sup>^</sup> indikerer at variabelen er målt i året individet fylte 61 år. Standardfeil er klustret på kombinasjonen fødselsår og yrkeskategori.

Tabell 0.2 Kvinner i privat sektor med AFP. Log-odds ratioer. Referansekategori: Kun jobb

Variabel	Jobb og pensjon	Kun Pensjon
Alder i en gitt måned	0.314*** (0.042)	0.527*** (0.046)
Født 1945	-0.231 (0.195)	-0.225* (0.102)
Født 1946	-0.036 (0.222)	-0.149 (0.126)
Født 1947	0.177 (0.205)	-0.085 (0.121)
Født 1948	0.255 (0.226)	-0.249 (0.148)
Født 1949	0.161 (0.230)	-1.097*** (0.149)
Født 1950	0.427 (0.235)	-1.052*** (0.183)
Født 1951	0.519* (0.249)	-1.076*** (0.196)
Født 1952	0.378 (0.266)	-1.524*** (0.253)
Født i Norge (1=ja, 0=nei)	0.651*** (0.107)	0.644*** (0.102)
Manuelle yrker og yrker uten utdanning <sup>^</sup>	-0.067 (0.059)	-0.088 (0.094)
Salgs-, service-, kontor- og omsorgsykker <sup>^</sup>	-0.068 (0.046)	-0.304*** (0.053)
Kort deltidsstilling (50% eller lavere) <sup>^</sup>	-0.792*** (0.103)	-0.469*** (0.115)
Lang deltidsstilling (51-80%) <sup>^</sup>	-0.269*** (0.064)	0.129 (0.090)
Månedlig inntekt etter skatt (i 1 000 kr) <sup>^</sup>	-0.009*** (0.002)	-0.024*** (0.004)
Månedlig pensjon etter skatt, fratrukket neddiskontert gevinst ved å utsette uttak (i 1 000 kr)	0.164*** (0.013)	0.125*** (0.015)
Sykefravær (%)	-0.284*** (0.025)	-0.317*** (0.021)
Arbeidsledighet (%)	0.226* (0.098)	0.233** (0.080)
Kontant	-20.324*** (2.946)	-31.736*** (3.365)
Antall observasjoner		881971
Pseudo R <sup>2</sup>		0,2798

Multinomisk logit. Utvalg: individer med inntekt over 1G i året de fylte 61 år. Månedlige data for perioden januar 2011 - desember 2014. Referansekategori i parentes: fødselsår (1944), yrker (akademiske yrker), og stillingsprosent (heltidsstilling, mer enn 80%). <sup>^</sup> indikerer at variabelen er målt i året individet fylte 61 år. Standardfeil er klustret på kombinasjonen fødselsår og yrkeskategori.

Tabell 0.3 Kvinner i privat sektor uten AFP. Log-odds ratioer. Referansekategori: Kun jobb

Variabel	Jobb og pensjon	Kun Pensjon
Alder i en gitt måned	0.273*** (0.018)	0.541*** (0.038)
Født 1945	0.050 (0.084)	-0.006 (0.088)
Født 1946	0.282** (0.092)	0.153 (0.096)
Født 1947	0.339*** (0.090)	0.045 (0.095)
Født 1948	0.623*** (0.111)	0.403** (0.125)
Født 1949	0.809*** (0.098)	0.070 (0.122)
Født 1950	0.763*** (0.096)	-0.170 (0.138)
Født 1951	0.868*** (0.104)	-0.342* (0.167)
Født 1952	0.812*** (0.112)	-0.736*** (0.219)
Født i Norge (1=ja, 0=nei)	0.341*** (0.068)	0.462*** (0.093)
Manuelle yrker og yrker uten utdanning <sup>^</sup>	0.206* (0.084)	0.364** (0.124)
Salgs-, service-, kontor- og omsorgsykker <sup>^</sup>	0.367*** (0.040)	0.199** (0.061)
Kort deltidsstilling (50% eller lavere) <sup>^</sup>	-0.137* (0.062)	-0.085 (0.078)
Lang deltidsstilling (51-80%) <sup>^</sup>	0.031 (0.070)	0.132 (0.079)
Månedlig inntekt etter skatt (i 1 000 kr) <sup>^</sup>	-0.004** (0.001)	-0.008** (0.003)
Månedlig pensjon etter skatt, fratrukket neddiskontert gevinst ved å utsette uttak (i 1 000 kr)	0.213*** (0.008)	0.156*** (0.013)
Sykefravær (%)	-0.425*** (0.036)	-0.509*** (0.028)
Arbeidsledighet (%)	0.010 (0.065)	0.013 (0.069)
Kontant	-17.902*** (1.282)	-33.944*** (2.502)
Antall observasjoner		1028226
Pseudo R <sup>2</sup>		0,3894

Multinomisk logit. Utvalg: individer med inntekt over 1G i året de fylte 61 år. Månedlige data for perioden januar 2011 - desember 2014. Referansekategori i parentes: fødselsår (1944), yrker (akademiske yrker), og stillingsprosent (heltidsstilling, mer enn 80%). <sup>^</sup> indikerer at variabelen er målt i året individet fylte 61 år. Standardfeil er klustret på kombinasjonen fødselsår og yrkeskategori.

Tabell 0.4 Menn i privat sektor uten AFP. Gjennomsnittlige marginale effekter

Variabel	Kun jobb	Jobb og pensjon	Kun pensjon
Alder i en gitt måned	-0,0431	-0,0085	0,0517
Født 1945	-0,0136	0,0137	-0,0001
Født 1946	-0,0546	0,0501	0,0046
Født 1947	-0,0832	0,0739	0,0093
Født 1948	-0,1234	0,1068	0,0166
Født 1949	-0,1534	0,1676	-0,0142
Født 1950	-0,1281	0,1546	-0,0265
Født 1951	-0,1363	0,2022	-0,0658
Født 1952	-0,0969	0,2172	-0,1203
Født i Norge (1=ja, 0=nei)	-0,0812	0,0619	0,0193
Manuelle yrker og yrker uten utdanning <sup>^</sup>	-0,0924	0,0267	0,0657
Salgs-, service-, kontor- og omsorgsykker <sup>^</sup>	-0,0775	0,0378	0,0396
Kort deltidsstilling (50% eller lavere) <sup>^</sup>	0,0429	-0,0303	-0,0126
Lang deltidsstilling (51-80%) <sup>^</sup>	0,0075	0,0001	-0,0075
Månedlig inntekt etter skatt (i 1 000 kr) <sup>^</sup>	0,0004	-0,0001	-0,0003
Månedlig pensjon etter skatt, fratrukket neddiskontert gevinst ved å utsette uttak (i 1 000 kr)	-0,0313	0,0302	0,0011
Sykefravær (%)	0,0733	-0,0362	-0,0371
Arbeidsledighet (%)	0,0061	-0,0016	-0,0045
Antall observasjoner	1 824 028		

Gjennomsnittlige marginal effekter fra en multinomisk logit. Månedlige data for perioden januar 2011 - desember 2014. Referansekategori i parentes: fødselsår (1944), yrker (akademiske yrker), og stillingsprosent (heltidsstilling, mer enn 80%). <sup>^</sup> indikerer at variabelen er målt i året individet fylte 61 år.

Tabell 0.5 Kvinner i privat sektor med AFP. Gjennomsnittlige marginale effekter

Variabel	Kun jobb	Jobb og pensjon	Kun pensjon
Alder i en gitt måned	-0,0537	-0,0017	0,0554
Født 1945	0,0284	-0,0136	-0,0149
Født 1946	0,0122	0,0084	-0,0206
Født 1947	-0,0043	0,0341	-0,0298
Født 1948	0,0025	0,0606	-0,0631
Født 1949	0,0656	0,1241	-0,1898
Født 1950	0,0475	0,1593	-0,2068
Født 1951	0,0438	0,1753	-0,2191
Født 1952	0,0824	0,1953	-0,2777
Født i Norge (1=ja, 0=nei)	-0,0808	0,0375	0,0433
Manuelle yrker og yrker uten utdanning <sup>^</sup>	0,0098	-0,0018	-0,0080
Salgs-, service-, kontor- og omsorgsykker <sup>^</sup>	0,0246	0,0177	-0,0422
Kort deltidsstilling (50% eller lavere) <sup>^</sup>	0,0769	-0,0744	-0,0025
Lang deltidsstilling (51-80%) <sup>^</sup>	0,0065	-0,0515	0,0451
Månedlig inntekt etter skatt (i 1 000 kr) <sup>^</sup>	0,0021	0,0009	-0,0030
Månedlig pensjon etter skatt, fratrukket neddiskontert gevinst ved å utsette uttak (i 1 000 kr)	-0,0178	0,0129	0,0049

Sykefravær (%)	0,0377	-0,0130	-0,0247
Arbeidsledighet (%)	-0,0287	0,0121	0,0166

Antall observasjoner 881 971

Gjennomsnittlige marginal effekter fra en multinomisk logit. Månedlige data for perioden januar 2011 - desember 2014. Referansekategori i parentes: fødselsår (1944), yrker (akademiske yrker), og stillingsprosent (heltidsstilling, mer enn 80%). ^ indikerer at variabelen er målt i året individet fylte 61 år.

**Tabell 0.6 Kvinner i privat sektor uten AFP. Gjennomsnittlige marginale effekter**

Variabel	Kun jobb	Jobb og pensjon	Kun pensjon
Alder i en gitt måned	-0,0409	-0,0014	0,0423
Født 1945	-0,0030	0,0073	-0,0043
Født 1946	-0,0250	0,0277	-0,0027
Født 1947	-0,0241	0,0432	-0,0191
Født 1948	-0,0579	0,0564	0,0015
Født 1949	-0,0558	0,1057	-0,0498
Født 1950	-0,0426	0,1166	-0,0740
Født 1951	-0,0421	0,1433	-0,1012
Født 1952	-0,0216	0,1638	-0,1422
Født i Norge	-0,0420	0,0136	0,0284
Manuelle yrker og yrker uten utdanning <sup>^</sup>	-0,0291	0,0022	0,0269
Salgs-, service-, kontor- og omsorgsykker <sup>^</sup>	-0,0324	0,0359	-0,0035
Kort deltidsstilling (50% eller lavere) <sup>^</sup>	0,0126	-0,0126	0,0000
Lang deltidsstilling (51-80%) <sup>^</sup>	-0,0077	-0,0052	0,0129
Månedlig inntekt etter skatt (i 1000kr) <sup>^</sup>	0,0006	0,0001	-0,0007
Månedlig pensjon etter skatt, fratrukket neddiskontert gevinst ved å utsette uttak (i 1000kr)	-0,0206	0,0180	0,0026
Sykefravær (%)	0,0495	-0,0217	-0,0278
Arbeidsledighet (%)	-0,0012	0,0004	0,0008
Antall observasjoner			1 028 226

Gjennomsnittlige marginal effekter fra en multinomisk logit. Månedlige data for perioden januar 2011 - desember 2014. Referansekategori i parentes: fødselsår (1944), yrker (akademiske yrker), og stillingsprosent (heltidsstilling, mer enn 80%). ^ indikerer at variabelen er målt i året individet fylte 61 år.





## **Vista Analyse AS**

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

**Vista Analyse AS**  
Meltzersgate 4  
0257 Oslo

[post@vista-analyse.no](mailto:post@vista-analyse.no)  
[vista-analyse.no](http://vista-analyse.no)