

HØRINGSNOTAT

Om alderspensjon til tidligere mottakere av uføretrygd

Utsendt 17. september 2019

Høringsfrist 13. desember 2019

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	3
2	BAKGRUNN	4
2.1	Tidligere vurderinger	4
2.2	Gjeldende rett	8
3	SENTRALE UTVIKLINGSTREKK	10
3.1	Utviklingen i antall uføre	10
3.2	Utviklingen i avgangsalder	11
3.3	Utvikling i pensjonsnivåer	12
3.4	Arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen	19
3.5	Effekten av levealdersjusteringen på lengre sikt	20
4	DEPARTEMENTETS VURDERINGER	22
4.1	Innledning	22
4.2	Uføres alderspensjon sett i forhold til fleksibelt uttak av alderspensjon	22
4.3	Uføres og arbeidsføres alderspensjonsnivå sett i sammenheng	24
4.4	Uføres alderspensjon sett i forhold til nivået på uføretrygd	26
4.5	Indikator som kan benyttes i skjerming	26
4.6	Behov for skjerming på lengre sikt	27
5	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	30

1 Innledning

Pensjonsreformen trådte i kraft 1. januar 2011, og innebærer blant annet fleksibelt pensjonsuttak fra fylte 62 år og levealdersjustering. Levealdersjustering innebærer at alderspensjonen på et gitt uttakstidspunkt blir redusert når forventet levealder øker. Dagens yrkesaktive er forventet å leve lengre enn tidligere generasjoner, og bedre helsetilstand i kombinasjon med lavere pensjonsnivåer for en gitt uttaksalder vil sannsynligvis medføre at flere kommer til å stå lengre i arbeid og dermed kompensere for hele eller deler av levealdersjusteringen.

Uføre har varig nedsatt inntektsevne, og har dermed ikke samme muligheten til å kompensere for levealdersjusteringen ved å stå lengre i arbeid. En utvikling med forlenget yrkesaktivitet blant arbeidsføre vil dermed kunne føre til økende forskjell mellom uføres og arbeidsføres alderspensjonsnivå dersom opptjeningsreglene for uføre holdes uendret. På lengre sikt antar derfor Arbeids- og sosialdepartementet at det vil være behov for å skjerme uføre for deler av levealdersjusteringen eller på annen måte sikre et rimelig forhold mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon. Fordi det var usikkerhet knyttet til hvordan arbeidsføre ville tilpasse seg de nye reglene for alderspensjon, ble det i 2011 etablert en skjermingsordning for uføre under antakelse av at de arbeidsføre ville kompensere for deler av levealdersjusteringen. Folketrygdloven § 19-9 a gir bestemmelser om tillegg i alderspensjonen til personer som er født i 1944–1953 og som mottok uføretrygd ved fylte 67 år. Tillegget skjermer mottakerne for 0,25 prosentpoeng (om lag halvparten) av virkningen av levealdersjusteringen etter folketrygdloven § 19-6.

I Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)* foreslo det daværende Arbeidsdepartementet blant annet nye regler for uføres alderspensjon. Departementet mente at en vurdering av om, og eventuelt hvordan, uføres alderspensjon skulle skjermes mot effekten av levealdersjusteringen måtte baseres på observasjoner av arbeidsføres tilpasning til de nye reglene for alderspensjon fra folketrygden. Departementet vurderte den gang at 2018 ville være et hensiktsmessig tidspunkt for vurdere skjermingsordningen i lys arbeidsføres tilpasning. I Prop. 57 L (2017–2018) *Endringer i arbeidsmiljøloven, folketrygdloven og enkelte andre lover (samleproposisjon våren 2018)* orienterte departementet om at en ville legge fram en bred vurdering av uføres alderspensjon med eventuelle lovforslag i et høringsnotat høsten 2018.

Selv om pensjonsreformen har bidratt til at vi står lengre i arbeid, er det fortsatt mange som går av tidlig, og et mindretall står i jobb til 67 år. Dette indikerer at arbeidsføre så langt i liten grad har kompensert for effekten av levealdersjusteringen, og uføre får i mange tilfeller høyere pensjon enn de som står i arbeid. Etter departementets vurdering viser det at det ikke har vært behov for å gi uføre i de årskullene som så langt har hatt overgang til alderspensjon en skjerming for levealdersjusteringen. Om ikke de arbeidsføres adferd endres i vesentlig grad, vil det heller ikke i de nærmeste årene være behov for å skjerme uføre fra effekten av levealdersjusteringen. Departementet vurderer derfor at det ikke er grunnlag for å fremme forslag om å utvide dagens skjermingstillegg til også å omfatte årskull født 1954 og senere. Departementet vil følge utviklingen i avgangsmønster og gjennomsnittlige pensjonsnivåer videre, med mål om å sikre rimelige pensjonsnivåer etter hvert som levealderen øker.

Arbeids- og sosialdepartementets forslag innebærer at alderspensjon til uføre født 1954 og senere skal levealdersjusteres på lik linje med alderspensjon til arbeidsføre, og at dette gjelder fram til utviklingen endres og behovet for skjerming oppstår. Høringsnotatet tar sikte på å presentere en grundig redegjørelse for de vurderingene som ligger til grunn for forslaget.

2 Bakgrunn

2.1 Tidligere vurderinger

2.1.1 Innledning

Gjennom pensjonsreformen er både alderspensjonen og uføreytelsen i folketrygden lagt vesentlig om. De overordnede målene for reformen har vært å gjøre pensjonssystemet mer økonomisk bærekraftig og stimulere til høy yrkesdeltaking.

Ny alderspensjon i folketrygden er basert på prinsipper om at det skal være en nær sammenheng mellom den enkeltes inntekt og pensjon og at det skal gis pensjonsmessig uttelling for alle år i arbeid. Alle pensjonister er likevel garantert en grunnsikring i form av et minste pensjonsnivå. For at pensjonssystemet skal være robust mot økende levealder i befolkningen, er det innført levealdersjustering av alderspensjonen, som innebærer at yngre årskull i prinsippet vil få samme pensjon over livsløpet, men må arbeide noe lenger og/eller utsette pensjonsuttaket noe for å oppnå samme årlige pensjon som eldre årskull. Fleksibelt, nøytralt uttak innebærer at pensjonen kan tas ut fra 62 år og kombineres med arbeid uten avkortning i pensjonen. Årlig pensjon er høyere jo senere den tas ut, og de forventede samlede utbetalinger i perioden som pensjonist vil være uavhengig av uttakstidspunkt.

I utformingen av ny alderspensjon ble det lagt vekt på at de nye uttaksreglene ville legge til rette for fleksibel overgang fra arbeidslivet til pensjonisttilværelsen. En så for seg at mange ved overgang fra arbeid til pensjon ville trappe ned arbeidsinnsatsen og kombinere dette med gradert uttak av pensjon, og at få ville ta ut pensjon i kombinasjon med fullt arbeid. Den faktiske utviklingen etter 2011 viser imidlertid generelt at svært mange som fortsetter i arbeid etter 62 år kombinerer fullt arbeid med uttak av alderspensjon.

Innføringen av ny alderspensjon gjorde det nødvendig å legge om uføreytelsen i folketrygden. Ny uføretrygd beregnes ikke lenger som en pensjon, men utgjør en andel av inntekten som faller bort de siste årene før uførheten oppstår. Ved omleggingen av uføreytelsen ble det lagt vekt på at det må lønne seg å arbeide framfor å motta trygd, hvilket ble forsøkt ivaretatt blant annet ved at regelverket ble utformet slik at det skulle være mulig å øke arbeidsinnsatsen uten automatisk endring i uføregraden. Ny uføretrygd gjorde det også nødvendig å ta stilling til hvilken alderspensjon uføre skulle ha, og om eller i hvilken grad alderspensjonen til uføre skulle levealdersjusteres.

I dette kapittelet redegjøres det for hvilke vurderinger som ble gjort i forbindelse med utredningen av ny uføretrygd og alderspensjon til uføre innenfor pensjonsreformen, og deretter for gjeldende regelverk for disse ytelsene.

2.1.2 Pensjonskommisjonen

Pensjonskommisjonen omtalte forholdet mellom ny fleksibel alderspensjon, uførepensjon og alderspensjon til uføre i kapittel 12 i NOU 2004: 1 *Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida*. Kommisjonen pekte på at personer som kan tenkes å ha rett til både uførepensjon og alderspensjon utgjør en ny gruppe når det innføres fleksibel alderspensjon og at det vil være en utfordring å sikre at de to ordningene på hensiktsmessig måte kan virke parallelt. Kommisjonen viste til at mange personer som står i arbeid kan ha helseproblemer som hos andre ville ført til søknad om uførepensjon, særlig når de begynner å nærme seg ordinær pensjonsalder. Individuell motivasjon og forhold på arbeidsplassen er forhold som kan ha betydning i denne sammenhengen.

Pensjonskommisjonen vurderte en del forhold av betydning for uføres alderspensjon, men understreket behovet for nærmere vurdering i forbindelse med den videre utredningen av folketrygdens framtidige uføresystem. Kort oppsummert la kommisjonen til grunn at:

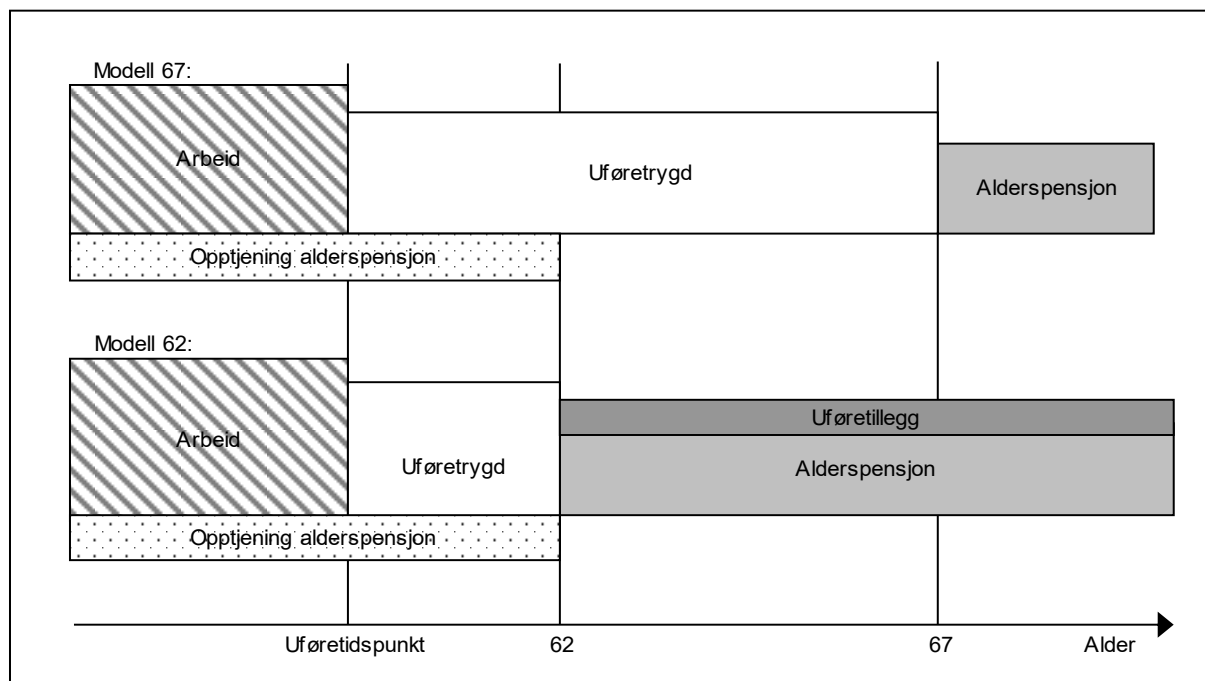
- *Beregningen av alderspensjon til uføre* skulle ta utgangspunkt i den inntekten man hadde før uføretidspunktet, og ikke selve uføreytelsen, for å sikre et tilstrekkelig høyt grunnlag.
- *Overgang fra uførepensjon til alderspensjon* skulle skje ved fylte 67 år, for å unngå at mange uførepensjonister ender opp med minstenivået som alderspensjonister.
- *Levealdersjustering* skulle innføres også for uføres alderspensjon for å motvirke press på uførepensjonsordningen, men at tidspunktet for overgang til alderspensjon burde revurderes på senere tidspunkt.
- *Uttak av uførepensjon* skulle kunne skje også mellom 62 og 67 år, men at de nærmere vilkårene for rett til uførepensjon når det samtidig foreligger rett til alderspensjon burde vurderes.
- *Løpende uførepensjon* skulle reguleres med lønnsveksten, men at det burde vurderes å gå over til samme regulering som for alderspensjon fra 62 år.

2.1.3 Uførepensjonsutvalget

Uførepensjonsutvalget utredet ny uførestønad og alderspensjon til uføre i NOU 2007: 4 *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. Mens den tidligere uførepensjonen ble beregnet på samme måte som alderspensjonen, noe som innebar at uføre opprettholdt inntektsnivået ved overgangen fra uførepensjon til alderspensjon, la uførepensjonsutvalget til grunn at den gjennomsnittlige alderspensjonen til uføre kunne bli noe lavere enn den ville blitt ved en videreføring av dagjeldende folketrygd og at uføre, i likhet med yrkesaktive, burde kunne akseptere en viss nedgang i inntekten ved overgang til alderspensjon.

Utvalget vurderte ulike modeller for opptjening og overgang til alderspensjon for uføre, jf. figur 2.1 som skisserer de to mest sentrale; modell 67 og modell 62. Utvalget var delt i synet på valg av modell. Uenigheten gjaldt imidlertid egenskaper ved modellene, ikke nivået på alderspensjonen til uføre som i begge modeller ville være noe lavere enn nivået på uføreytelsen før overgang til alderspensjon.

Figur 2.1 Prinsippskisse av to modeller for alderspensjon til personer som har mottatt uføretrygd. Overgang til uføretrygd før fylte 62 år



Kilde: NOU 2007:4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre

Utvalgets flertall anbefalte modell 62, som innebar stans i opptjening og overgang til alderspensjon fra fylte 62 år, men supplert med et uføret tillegg til alderspensjonen for å kompensere for at overgang ved 62 år gir en i utgangspunktet lav alderspensjon. Flertallet mente at modell 62 var bedre tilpasset logikken i det nye alderspensjonssystemet, at den ga et tydelig signal om at det er normalt å arbeide også etter fylte 62 år og at de som av helseårsaker er forhindret fra å arbeide skal kompenseres for dette. Videre var flertallet usikre på om det var realistisk å gjennomføre modell 67 innenfor rammen av en kostnadsnøytral reform, siden inntektsnedgangen ved et senere overgangstidspunkt til alderspensjon kunne bli urimelig stor og dermed vanskelig å gjennomføre i praksis.

Utvalgets mindretall anbefalte modell 67 for overgang til alderspensjon for uføre. Mindretallet la blant annet vekt på at modell 67 ville gi noe bedre insentiver til å stå i arbeid etter 62 år. Mindretallet pekte på at så lenge de midlertidige ytelsene (sykepenger, ny midlertidig inntektssikring (arbeidsavklaringspenger), dagpenger under arbeidsløshet) fortsatt ville utbetales og tilstås etter 62 år og retten til minste pensjonsnivå først ble innvunnet ved 67 år, ville en modell med stopp i opptjeningen av alderspensjon ved 62 år og overgang til alderspensjon ved 67 år være godt tilpasset det nye pensjonssystemet og samtidig signalisere muligheten for at også uføre over 62 år kan komme tilbake til arbeid. Mindretallet pekte videre på at en i modell 67 ville kunne øke alderen for rett til opptjening, eventuelt alderen for overgang til alderspensjon, når levealderen økte, men at dette burde vurderes nærmere i lys av eventuelle tilpasninger av nedre aldersgrense for uttak og alderen for rett til minstepensjon i alderspensjonssystemet.

2.1.4 Oppfølging av uførepensjonsvalget – Prop. 130 L (2010–2011)

I Prop. 82 L (2009–2010) ble det lagt fram forslag til nødvendige midlertidige regler om overgangen mellom uførepensjonen og fleksibel alderspensjon fra 2011, herunder at gradert uførepensjon skulle kunne kombineres med fleksibel alderspensjon innenfor begrensningen at summen av uføregrad og uttaksgraden for alderspensjon maksimalt kunne utgjøre 100 prosent og at uførepensjonister fra 2011 og inntil videre skulle overføres til alderspensjon ved fylte 67 år og omfattes av de generelle reglene om levealdersjustering.

Uføreutvalgets utredning ble fulgt opp med forslag til ny uføretrygd og alderspensjon til uføre i Prop. 130 L (2010–2011). Med utgangspunkt i at den tidligere uførepensjonen ble foreslått erstattet med en ny uføretrygd beregnet som 66 prosent av et inntektsgrunnlag i perioden forut for uføretidspunktet, foreslo det daværende Arbeidsdepartementet nye regler for uføres alderspensjon tilpasset ny uføretrygd og basert på følgende elementer:

- *Beregning av alderspensjon på grunnlag av inntekt før uførhet.* Departementet foreslo at uføres opptjening til alderspensjon skulle skje på grunnlag av den arbeidsinntekten som har falt bort som følge av uførheten og at uføre skal ha den samme opptjeningsprosenten som yrkesaktive, altså 18,1 prosent av opptjeningsgrunnlaget.
- *Overgang til alderspensjon ved 67 år.* Departementet viste til at et eget uføretillegg ved siden av alderspensjonen, for å sikre at alderspensjonen til uføre sto i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon, kunne komplisere pensjonssystemet. Departementet mente også at overgang ved 62 år ville kunne ha en uheldig signaleffekt, siden det kunne framstå som om dette var ved den alderen det var naturlig å avslutte yrkeskarrieren, og foreslo derfor at uføre skulle overføres til alderspensjon ved fylte 67 år.
- *Opptjening til 62 år.* Departementet viste til opptjening av ny alderspensjon fram til 67 år ville kunne gi betydelig høyere alderspensjon enn det som fulgte av dagjeldende regler, der det var en øvre begrensning på 40 opptjeningsår. Det ble anslått at opptjening til vel 63 år ville gitt om lag uendret gjennomsnittlig alderspensjon til uføre. For ikke å innføre ytterligere aldersgrenser i pensjonssystemet, foreslo departementet at uføre som skulle omfattes av den nye alderspensjonen i folketrygden skulle gis opptjening fram til 62 år.
- *Levealdersjustering.* Departementet la til grunn at uføres alderspensjon skulle stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon. Departementet mente at en vurdering av om, og eventuelt hvordan, uføres alderspensjon skulle skjermes mot virkninger av levealdersjusteringen måtte baseres på observasjoner av arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen og utviklingen i antall uføre, og forutsatte at endringer i arbeidsføres pensjoneringsatferd som skyldes fleksibiliteten i pensjonssystemet ikke i seg selv skulle gi grunnlag for å endre reglene for uføres alderspensjon. Begrunnet med at det ville gå noe tid før det forelå et tilstrekkelig godt statistisk grunnlag for arbeidsføres tilpasning, la departementet til grunn at 2018 vil være et hensiktsmessig tidspunkt for å kunne ta stilling til utformingen av en konkret skjermingsordning basert på arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen og opplyste at det ville arbeide videre med indikatorer for arbeidsføres tilpasning for å sikre et robust statistisk grunnlag for vurderingen og et godt beslutningsgrunnlag. Som en midlertidig ordning, foreslo departementet at uføre født i årene 1944–1951 årlig skulle skjermes for 0,25 prosentpoeng av effekten av levealdersjusteringen. Ordningen innebar at uføre i de aktuelle årskullene får en like høy alderspensjon som arbeidsføre som

kompenserer for om lag halve effekten av levealdersjusteringen.

2.1.5 Prop. 66 L (2013–2014) og Prop. 57 L (2017–2018)

I forbindelse med behandlingen av Prop. 130 L (2010–2011) presiserte Stortinget at målet måtte være at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til gjennomsnittet av arbeidsføres alderspensjon. I Prop. 66 L (2013–2014) foreslo Arbeids- og sosialdepartementet å avvikle skjermingstillegget fra og med 1948-kullet, begrunnet med at uføre, selv uten skjermingstillegg, på kort sikt får en relativt god alderspensjon sammenliknet med de som ikke blir uføre. Det ble samtidig vist til at dette kan endres over tid, og det derfor senere kan bli behov for å vurdere reglene for alderspensjon til uføre på nytt. Stortinget valgte imidlertid å opprettholde vedtaket om delvis skjerming, under henvisning til at en eventuell videre skjerming skulle vurderes på nytt i 2018.

I Prop. 57 L (2017–2018) foreslo Arbeids- og sosialdepartementet en utvidelse av dagjeldende skjermingsordning slik at også årskullene 1952–1953 skjermes for 0,25 prosentpoeng av effekten av levealdersjusteringen. Utvidelsen var begrunnet med at en bred vurdering av uføres alderspensjon ikke ville foreligge i tide til å kunne implementere eventuelle endringer for årskullet 1952 innen utgangen av 2018 (fra 2019 hadde 1952-kullet overgang fra uføretrygd til alderspensjon).

2.2 Gjeldende rett

2.2.1 Alderspensjon til uføre

Personer som mottar uføretrygd tjener opp pensjonsrettigheter som om de hadde fortsatt i jobb. Dette er en videreføring av hovedprinsippet for opptjening til alderspensjon i den gamle uførepensjonsordningen. Opptjeningen i ny uføretrygd skjer på grunnlag av beregningsgrunnlaget for uføretrygden, med samme opptjeningsprosent som for arbeidsinntekter.

For uføre født til og med 1953 gjelder opptjeningsreglene i gammel alderspensjon, hvor den uføre får godskrevet pensjonsopptjening som om vedkommende stod i arbeid til 67 år. Fra og med 1954-kullet fases nye opptjeningsregler inn, og gjelder fullt ut fra og med 1963-kullet. I ny alderspensjon gir uføretrygd pensjonsopptjening med utgangspunkt i beregningsgrunnlaget for uføretrygden, men bare fram til fylte 62 år.

Personer som mottar uføretrygd har overgang til alderspensjon ved fylte 67 år. Av folketrygdloven § 19-9 a følger det at personer født i årene 1944–1953 som mottar uføretrygd ved fylte 67 år, skal få et livsvarig tillegg til alderspensjonen som skjermes for 0,25 prosentpoeng av virkningen av levealdersjustering etter folketrygdloven § 19-6. Ved gradert uføretrygd reduseres tillegget forholdsmessig.

I forskrift 22. desember 2009 nr. 1810 er det fastsatt nærmere bestemmelser om fastsetting av skjermingstillegget. Det følger av forskriften at fullt skjermingstillegg framkommer ved at pensjonen ved 67 år (basispensjonen etter § 19-5 og eventuelt basispensjonstillegg etter § 19-9) multipliseres med en prosentsats og divideres med vedkommendes forholdstall ved 67 år. Av forskriften framgår det at prosentsatsen for beregning av skjermingstillegget er 0,25 for 1944-kullet, 0,50 for 1945-kullet, 0,75 for 1946-kullet, 1,00 for 1947-kullet, 1,25 for 1948-kullet, 1,51 for 1949-kullet, 1,76 for 1950-kullet, 2,01 for 1951-kullet, 2,27 for 1952-kullet og 2,52 for 1953-kullet. For de årskullene som er omfattet, innebærer skjermingen at virkningen av levealdersjustering om lag halveres. Skjermingstilleggets størrelse varierer med størrelsen

på pensjonen og med årskull. Tillegget er lavest for de med lavere pensjonsnivå og høyest for de med høyt pensjonsnivå. I 2018 var gjennomsnittlig, årlig skjermingstillegg per mottaker, alle årskull sett under ett, 2400 kroner. Gjennomsnittlig skjermingstillegg er lavere for de eldste årskullene, og høyere for de yngre årskullene. Tabell 2.1 viser gjennomsnittlig årlig skjermingstillegg justert for uføregrad for årskullene som hadde fått innvilget skjermingstillegg ved utgangen av 2018.

Tabell 2.1 Gjennomsnittlig årlig skjermingstillegg for årskullene 1944–1951. Kroner.

	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Årlig skjermingstillegg	562	1139	1698	2261	2843	3438	4048	4623

Skjermingstillegget inngår som en del av den enkeltes alderspensjon og reguleres sammen med øvrig alderspensjon. Alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning samordnes ikke med skjermingstillegget.

2.2.2 Uføretrygd

Ny uføretrygd ble vedtatt i 2011 og trådte i kraft 1. januar 2015. Uføretrygden kan ytes til personer 18–66 år og full ytelse utgjør 66 prosent av tidligere inntekt, hvor gjennomsnittlig inntekt i de tre beste av de fem siste årene før uførheten oppsto skal legges til grunn for beregningen. Inntekt opp til seks ganger grunnbeløpet regnes med. Minste årlige ytelse er 2,28 ganger grunnbeløpet for gifte og samboende og 2,48 ganger grunnbeløpet for enslige. Den særlige minstesikringen for unge uføre er 2,66 ganger grunnbeløpet for gifte og samboende og 2,91 ganger grunnbeløpet for enslige. Personer som mottok uførepensjon før ny uføretrygd trådte i kraft, fikk ytelsen omregnet til uføretrygd med mål om at ytelsen etter skatt skulle være på samme nivå som deres tidligere uførepensjon.

3 Sentrale utviklingstrekk

3.1 Utviklingen i antall uføre

Ved utgangen av 2018 mottok om lag 339 200 personer uføretrygd. Andelen i befolkningen 18–66 år som mottar uføretrygd (tidligere uførepensjon) økte gjennom 1980- og 1990-tallet. Fra 1990-tallet har det også vært en betydelig økning i mottak av midlertidige helserelaterte ytelser (i dag arbeidsavklaringspenger). Uføreandelen falt fra 10,4 pst. til 9,3 pst. i perioden 2004–2013, men har steget de siste årene og er i dag på 10 prosent. Andelen mottakere av AAP var om lag 5 prosent ved innføringen av ytelsen i 2010. Andelen steg noe gjennom 2010, men har siden falt og var ved utgangen av 2018 på om lag 3,6 prosent.

Andelen mottakere av uføretrygd og arbeidsavklaringspenger påvirkes ikke bare av uføretilbøyeligheten i befolkningen, men også av befolkningssammensetningen. Helseutfordringer tiltar med alder, og de fleste får innvilget uføretrygd relativt kort tid før de blir alderspensjonister eller dør. Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at om lag 50 prosent av alle mottakere av uførepensjon og uføretrygd i perioden 1994–2016 mottok ytelsen i mindre enn 5 år. Om lag 75 prosent mottok ytelsen i mindre enn 10 år, og kun 25 prosent hadde forløp med mer enn 10 år på uførepensjon/uføretrygd.¹ Endringer i andelen i befolkningen som nærmer seg pensjonsalder (67 år) vil dermed i stor grad påvirke uføreandelen i hele befolkningen, siden denne aldersgruppa inneholder mange potensielle mottakere av uføretrygd.

Innføringen av fleksibel alderspensjon, ny uføretrygd og ny alderspensjon til uføre endret forholdet mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon sammenliknet med før pensjonsreformen, og en kunne forvente at dette, samt omleggingen av AFP i privat sektor fra en tidligpensjonsordning i alderen 62–66 år til en livsvarig påslagsordning, ville kunne påvirke tilstrømmingen til uføreordningen. Som forventet er det for eksempel redusert tilstrømming fra gruppen som tidligere ikke hadde rett til AFP som tidligpensjonsordning, men som etter pensjonsreformen har rett til tidlig uttak av pensjon fra folketrygden. Motsvarende er det økt tilstrømming i gruppen som tidligere hadde rett til AFP som tidligpensjonsordning, men som har for lav pensjonsopptjening til å fylle vilkår for tidliguttak med gjeldende regelverk. Sistnevnte gruppe er imidlertid relativt liten.

Samlet sett har andelen uføre blant de eldste falt betydelig de siste ti årene, noe som også må ses i sammenheng med bedret helsetilstand blant de eldre. Fallet i uføreandelene blant de som nærmer seg pensjonsalder startet i forkant av pensjonsreformen, og har fortsatt etter 2011. Ved inngangen til 2011 mottok nær 34 prosent av befolkningen i alderen 60–66 år uførepensjon, mens om lag 2,5 prosent i samme aldersgruppe mottok arbeidsavklaringspenger (AAP). I 2018 var andelen henholdsvis 28 prosent (uføretrygd) og 3,0 prosent (AAP). Samlet sett har andelen som mottar uføretrygd eller AAP i befolkningen 60–66 år falt fra drøyt 36 prosent før pensjonsreformen til 31 prosent i dag.

¹ Inger Cathrine Kann og Lars Sutterud: *"Utenforskap og trygdeordningenes rolle: Sikkerhetsnett eller hvilepute?"* Arbeid og velferd 3/2017.

3.2 Utviklingen i avgangsalder

Yrkesaktiviteten har økt blant eldre i etterkant av pensjonsreformen.² Ulike deler av arbeidsmarkedet er imidlertid blitt berørt av pensjonsreformen på ulike måter og i varierende grad, selv om det i utgangspunktet er innført levealdersjustering og fleksibilitet i folketrygdens alderspensjonssystem for alle.

I offentlig sektor vil det gå lang tid før den gamle tjenstepensjonsordningen og AFP som en tidligpensjonsordning vil erstattes av ordninger som er tilpasset ny alderspensjon. Personer født 1958 og tidligere som jobber i offentlig sektor, får også et garantitillegg som sikrer en samlet pensjon fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen på 66 pst. av pensjonsgrunnlaget (forutsatt full opptjening). Garantitillegget vil dermed for mange kunne redusere effekten av levealdersjusteringen i offentlig sektor.³

I privat sektor er ny AFP tilpasset fleksibiliteten i ny alderspensjon, men det er kun årskullene født 1949 og senere som fullt ut er omfattet av ny AFP-ordning. Ny AFP-ordning har også et kompensasjonstillegg for personer i årskullene til og med 1962 som motvirker effekten av levealdersjusteringen.

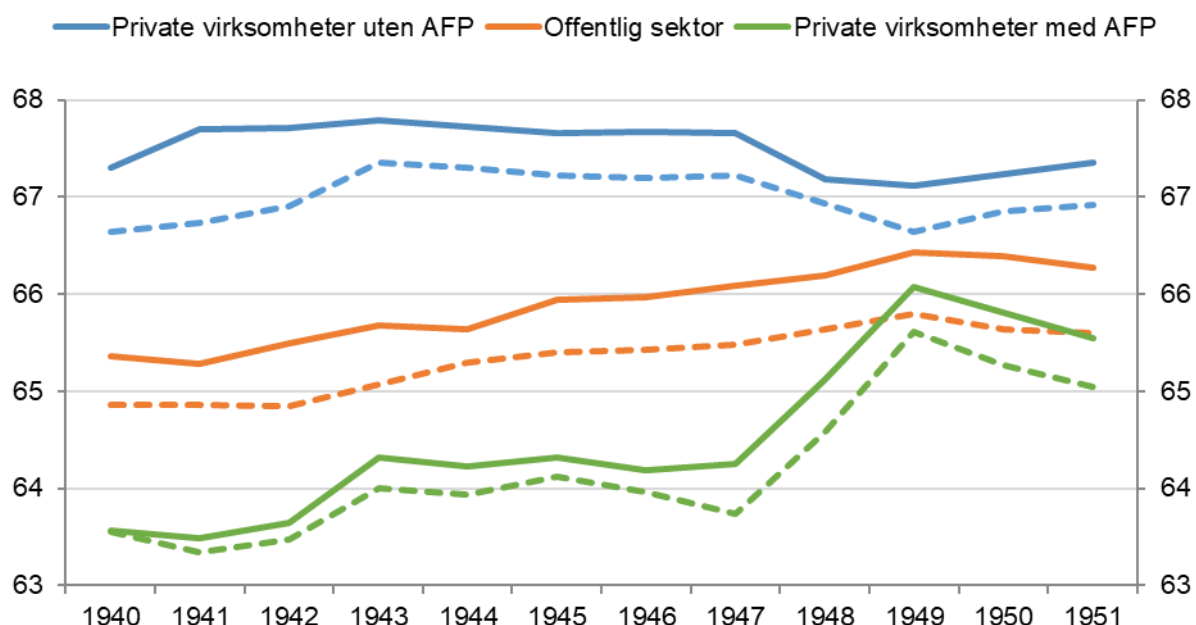
Privat sektor uten AFP er dermed den eneste sektoren hvor fleksibiliteten og levealdersjusteringen virker uten motvirkende elementer, og av den grunn bør en etter departementets vurdering se særlig hen til utviklingen i avgangsmønsteret i denne gruppen.

Figur 3.1 viser median avgangsalder blant arbeidsføre i årskullene 1940–1951 fordelt på sektor og AFP-tilhørighet. Med arbeidsføre menes her personer som var i arbeid ved 61 år, som ikke mottok uføretrygd i alderen 61–67 år og som var i live og bosatt i Norge ved fylte 67 år. De stiplede linjene måler median avgangsalder dersom man måler avgang som når arbeidstiden faller under 20 timer i uka. I det videre brukes arbeidstid lavere enn 20 timer i uka som mål på avgang fra arbeidslivet.

² Se for eksempel Pål Nordby og Helge Næsheim: "Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen. 2016." SSB rapport 2017/5.

³ De nye pensjonsreglene i offentlig sektor innebærer at årskullene 1959–1962 også får en andel av garantitillegget, og årskullene 1963–1967 får et tillegg hvis de har opptjening før 2011. Dette bidrar også til å redusere effekten av levealdersjusteringen i offentlig sektor.

Figur 3.1 Median avgangsalder blant arbeidsføre etter sektor og fødselsår. Alt arbeid medregnes (hele linjer) og arbeid over 20 timer per uke medregnes (stiplede linjer)



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Når det gjelder avgangsalderen blant de arbeidsføre i private virksomheter som ikke har AFP, viser utviklingen fra 1940-kullet til 1951-kullet at denne gruppen samlet sett ikke har kompensert for levealdersjusteringen ved å øke alderen for avgang fra arbeidslivet. En person født 1943 som jobbet i privat sektor uten AFP ved 61 år kunne forventes å ha avgang fra arbeidslivet noe etter 67 år, mens en person med lik inntektshistorie og sektortilhørighet, men tilhørende 1951-kullet, kunne forventes å ha avgang fra arbeidslivet noe tidligere, om lag ved 67 år. Dette indikerer at flertallet i privat sektor uten AFP har utnyttet fleksibiliteten i en slik utstrekning at de har fått lavere pensjonsnivåer enn levealdersjusteringen alene medfører.

Til tross for at offentlig sektor så langt i begrenset grad har vært omfattet av regelendringene som følger av pensjonsreformen, øker avgangsalderen i offentlig sektor fra knappe 65 år for 1940-kullet til om lag 65,6 år for 1951-kullet. Dette må ses i sammenheng med en fallende andel av de offentlig ansatte som tar ut AFP.

I private virksomheter med AFP har median avgangsalder økt betydelig – fra 63,5 år for 1940-kullet til om lag 65 år for 1951-kullet. Dette er som forventet, siden denne gruppen etter pensjonsreformen ikke lenger må slutte i arbeid for å få AFP, men fritt kan kombinere alderspensjon fra folketrygden og ny privat AFP med arbeidsinntekt.

3.3 Utvikling i pensjonsnivåer

3.3.1 Innledning

Pensjonssystemet er sammensatt av flere ytelser som virker sammen med alderspensjonen fra folketrygden på ulike måter. Det kan argumenteres for at en bør ta hensyn til supplerende pensjonselementer i vurderingen av uføres og arbeidsføres alderspensjonsnivå. Det er

imidlertid stor variasjon med hensyn til i hvilken grad en har slike supplerende ytelser. Både uføre og arbeidsføre vil i tillegg til alderspensjon fra folketrygden kunne ha alderspensjon fra én eller flere tjenstepensjonsordninger utover minimumsordningene som følger av lov om obligatorisk tjenstepensjon. To tredeler av de arbeidsføre har også rett til avtalefestet pensjon (AFP), mens uføre ikke kan motta AFP. AFP i privat sektor er dessuten en tariffestet ordning.

Departementet har derfor i drøftingene av nivået på uføres alderspensjon og ulike skjermingsalternativer, valgt å begrense framstillingen til folketrygdens alderspensjon. Dette harmonerer med at gjeldende skjermingsordning er knyttet utelukkende til alderspensjon fra folketrygden. Det er også et selvstendig argument at alderspensjon fra folketrygden alene skal sikre tilstrekkelig inntekt til livsopphold, uavhengig av eventuelle andre inntektskilder.

I Prop. 130 L (2010–2011) het det at en eventuell skjermingsordning framover skal utformes ut fra en helhetlig vurdering der observasjoner av arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen og utviklingen i antall uføre vektlegges, med mål om at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon. I Innst. 80 L (2011–2012) ble det presisert at målet måtte være at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til *gjennomsnittet* av arbeidsføres alderspensjon. Stortinget sluttet seg til dette.

Et naturlig utgangspunkt for en slik vurdering er å sammenlikne de uføres og arbeidsføres gjennomsnittlige alderspensjonsnivåer. Dette er imidlertid metodisk svært krevende. Mange faktorer, både i og utenfor pensjonssystemet, påvirker nivåene på uføres og arbeidsføres alderspensjon. Sammenlikningen forstyrres av at gruppene vi sammenlikner er svært ulike, av at det samlede pensjonssystemet for ulike deler av arbeidsmarkedet fortsatt er svært ulikt utformet samt av mangel eller dårlig kvalitet på data. Dette kan gjøre det vanskelig å korrigere for forhold som ikke bør ha betydning i vurderingen av hva som er et rimelig nivå.

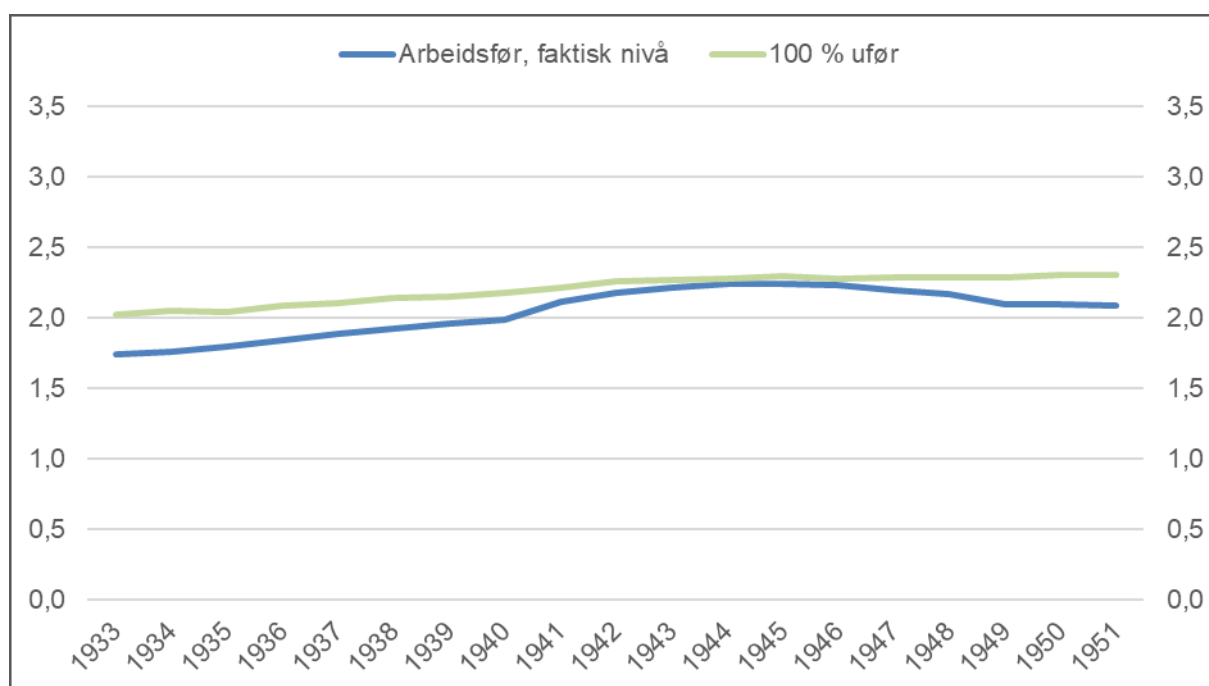
Det er systematiske forskjeller mellom gruppen uføre og gruppen arbeidsføre som ikke har med uførestatus å gjøre, og som ikke nødvendigvis er relevante i sammenlikningen av deres pensjonsnivåer. Det mest åpenbare er forskjellen i kvinners og menns gjennomsnittlige alderspensjonsnivåer, både blant arbeidsføre og uføre. Kvinner har i gjennomsnitt lavere inntekt og dermed lavere pensjonsopptjening enn menn i begge gruppene. Samtidig er nær 60 prosent av uføre alderspensjonister kvinner, hvilket motsvares av en høyere andel menn blant arbeidsføre alderspensjonister. Andelen kvinner blant eldre uføre har også økt over tid. Dette påvirker uføres og arbeidsføres gjennomsnittlige alderspensjonsnivå dersom vi ser begge kjønn samlet, i retning av at uføre har lavere gjennomsnittlig pensjon. Imidlertid er deler av denne forskjellen altså knyttet til ulikhet mellom kjønn, ikke til om en er tidligere ufør eller ikke. I punkt 3.3.2 er derfor uføres og arbeidsføres alderspensjon sammenliknet for kvinner og menn hver for seg. Det kan være andre slike systematiske forskjeller mellom gruppen uføre og gruppen arbeidsføre (utdanningsnivå, sektortilhørighet mv.), men det er ikke gjort forsøk på å dekomponere gruppene ytterligere.

Innføringen av fleksibelt uttak i alderspensjonssystemet fra 2011 medførte at den enkeltes årlige alderspensjon er et resultat av to helt uavhengige beslutninger; hvor lenge en arbeider og når en tar ut pensjon. Svært mange, særlig menn, har benyttet seg av muligheten til tidlig uttak av alderspensjon, hvilket har ført til at det årlige nivået på arbeidsføres alderspensjon falt betydelig fra 2011. Mange kombinerer imidlertid tidlig uttak av alderspensjon med fortsatt arbeid. I Prop. 130 L (2010–2011) forutsatte departementet at endringer i arbeidsføres pensjoneringsatferd som skyldes fleksibiliteten i pensjonssystemet ikke i seg selv skulle gi grunnlag for å endre reglene for uføres alderspensjon. Når uføres og arbeidsføres pensjonsnivåer skal ses i forhold til hverandre, bør en etter 2011 også korrigere for effekten av tidliguttak blant de som fortsetter i arbeid. Dette diskuteres nærmere i punkt 3.3.3.

3.3.2 Direkte sammenlikning av alderspensjonsnivåer

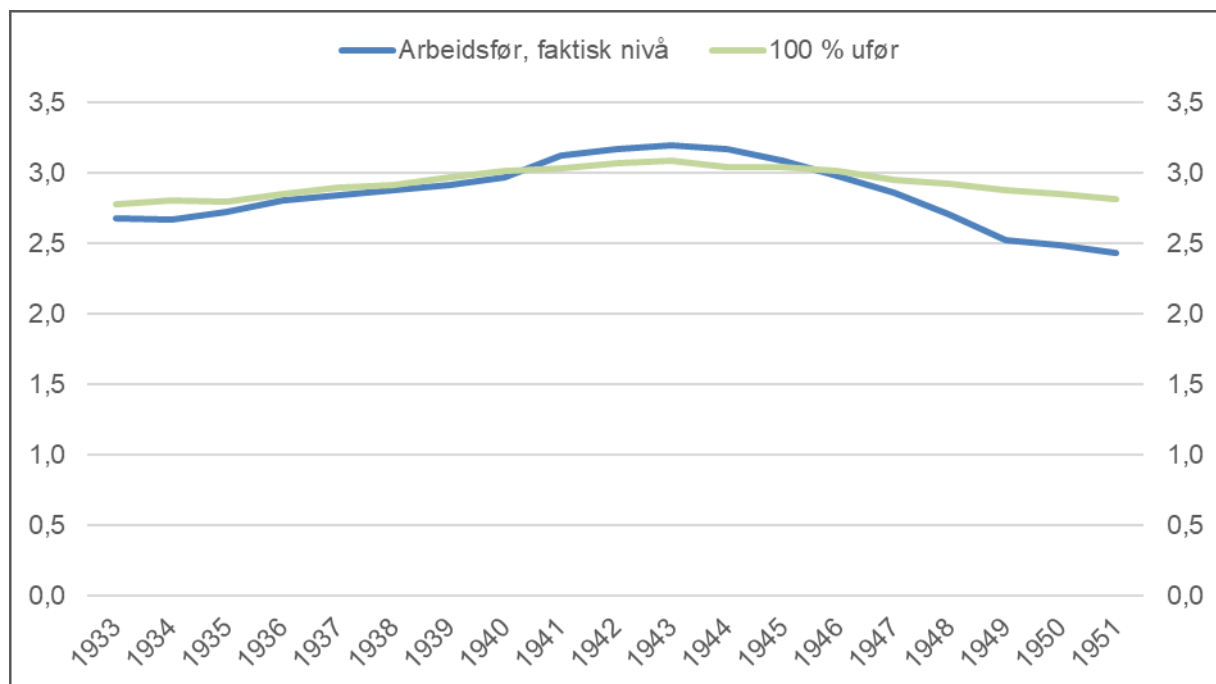
Figur 3.2 og figur 3.3 viser den direkte sammenlikningen av uføres og arbeidsføres alderspensjon, altså før det er korrigert for effekten av fleksibelt uttak, for henholdsvis kvinner og menn. Figurene viser gjennomsnittlig alderspensjon blant nye alderspensjonister for årskullene 1933 og senere, etter uførestatus forut for pensjonsuttaket, basert på data til og med 2018. For 1951-kullet omfatter dataene dermed alle som har startet uttak av alderspensjon innen utgangen av det året de fyller 67 år, som utgjør om lag 96 prosent av hele årskullet.

Figur 3.2 Direkte sammenlikning av uføres og arbeidsføres gjennomsnittlige alderspensjonsnivå ved 67 år blant nye alderspensjonister født 1933–1951. Kvinner. Pensjon i G



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 3.3 Direkte sammenligning av uføres og arbeidsføres gjennomsnittlige alderspensjonsnivå ved 67 år blant nye alderspensjonister født 1933–1951. Menn. Pensjon i G



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Før pensjonsreformen ble uførepensjonen i det vesentlige beregnet som en framtidig alderspensjon. Alt annet likt, ville en ufør og en arbeidsfør dermed få samme alderspensjon fra 67 år. Av figurene framgår det at mottakere av uføreytelser, både menn og kvinner, i gjennomsnitt hadde noe høyere alderspensjon enn arbeidsføre før pensjonsreformen (se årskullene 1933–1940). Dette har blant annet sammenheng med at alle som ikke mottok uføretrygd (tidligere uførepensjon) ved fylte 67 år inngår i gruppen arbeidsføre, det vil si at denne gruppen også inneholder personer som har hatt begrenset eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet. Videre har trolig lønnsreguleringen av beregningsgrunnlaget for uføre bidratt til en noe høyere alderspensjon for uføre sammenliknet med arbeidsføre, siden den faktiske lønnsveksten gjerne avtar noe mot slutten av yrkeskarrieren.

Fra og med 1944-kullet startet et tydelig fall i gjennomsnittlig alderspensjon blant nye mannlige arbeidsføre alderspensjonister, og et mindre fall blant nye kvinnelige arbeidsføre alderspensjonister. Dette skyldes at en betydelig andel, spesielt blant menn, har benyttet seg av muligheten til å ta ut alderspensjon før 67 år. Muligheten til å ta ut alderspensjonen før 67 år har gradvis blitt utvidet fra og med 1944-kullet (personer født 1944 kunne starte uttak av fleksibel alderspensjon fra 2011, altså fra første kalendermåned i det året de fylte 67 år). 1949-kullet er det første årskullet hvor alle har hatt mulighet til uttak av alderspensjon fra 62 år, forutsatt tilstrekkelig opptjening. Arbeidsføres alderspensjon har derfor stort sett fortsatt å falle til og med 1949-kullet både for kvinner og menn. Fallet er mindre bratt for menn i 1950- og 1951-kullet, og flater helt ut for kvinnene i samme årskull.

Personer som mottar full uføretrygd mottar uføretrygd til og med måneden de fyller 67 år og tar ut 100 prosent alderspensjon fra måneden etter fylte 67 år, slik det også var i årene før pensjonsreformen. De fleksible uttaksreglene som fulgte av pensjonsreformen har altså ikke påvirket nivået på alderspensjonen til 100 prosent uføre. De uføres pensjonsnivåer etter

pensjonsreformen har imidlertid blitt påvirket blant annet av at kvinner i gjennomsnitt har hatt høyere pensjonsopptjening. I gruppen uføre kvinner ser vi dermed en fortsatt økning i pensjonsnivåer etter 2011 (årskullene 1944 og senere), mens det for uføre menn har vært en liten nedgang. Levealdersjusteringen har isolert sett gitt uføre og arbeidsføre om lag henholdsvis 0,25 prosent og 0,5 prosent lavere pensjon per årskull. Effekten av levealdersjusteringen for de første årskullene har vært svært beskjeden, og skjermingstilleggene har dermed også utgjort en liten andel av samlet pensjon.

3.3.3 Sammenlikning av alderspensjonsnivåer korrigert for tidliguttak

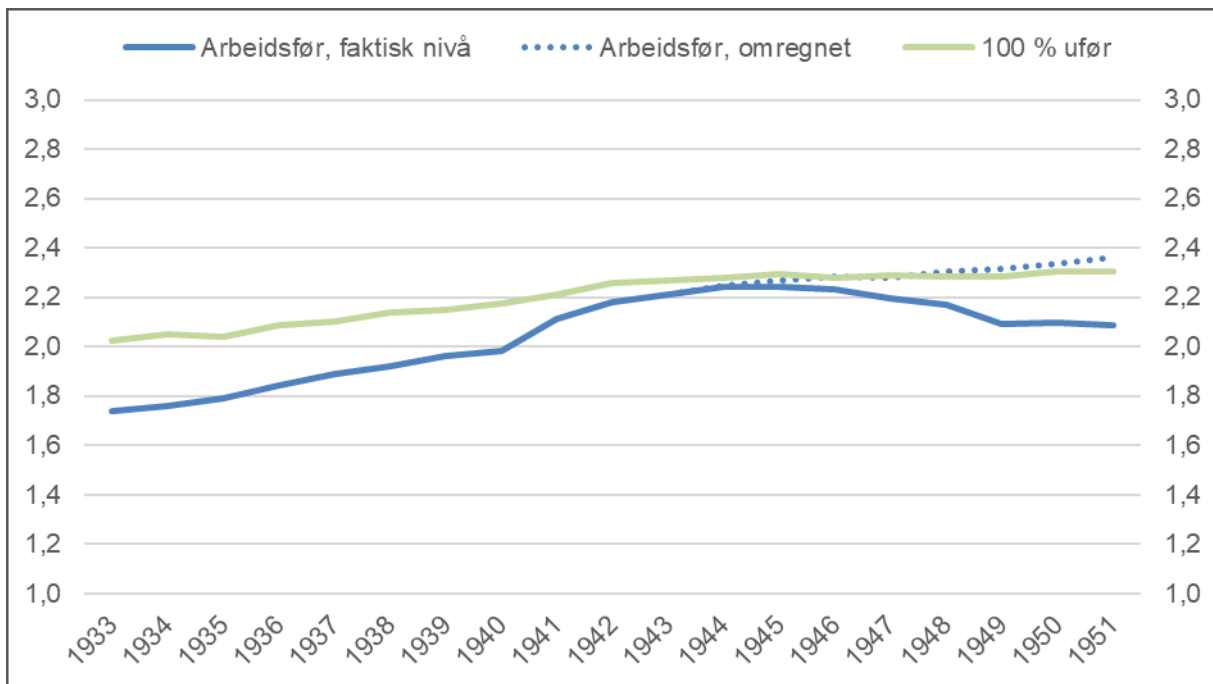
Departementet legger til grunn at det vil være fornuftig å ta utgangspunkt i når en person reelt har behov for alderspensjon fra folketrygden og omregne pensjonen til hva den ville ha vært dersom den var tatt ut ved den alderen som behovet meldte seg. Behovet for alderspensjon fra folketrygden antas å oppstå når andre inntekter faller bort. Det er imidlertid ikke entydig når dette behovet melder seg. Før 2011 var det et klarere skille mellom arbeidsinntekt og pensjonsinntekt, i den forstand at pensjon var ment å skulle erstatte bortfalt arbeidsinntekt. Imidlertid hadde personer som var omfattet tidligpensjonsordninger som AFP ikke behov for alderspensjon fra folketrygden før 67 år, selv om arbeidsinntekten falt bort ved en tidligere alder. Etter innføringen av fleksibelt uttak, som altså gir den enkelte mulighet til å kombinere uttak av pensjon samtidig med fortsatt arbeidsinntekt, er det enda mer komplisert å identifisere når behovet for alderspensjon fra folketrygden oppstår.

For å korrigere for effekten av fleksibelt uttak, og dermed komme fram til et nivå på arbeidsføres alderspensjon som er mer sammenliknbart med de uføres alderspensjon etter 2011, kan arbeidsføres alderspensjon omregnes slik at uttakstidspunktet samsvarer med den alderen en slutter å arbeide og dermed antas å ha behov for pensjon. Det er imidlertid utfordrende å finne den alderen en slutter i arbeid. Mens avgang fra arbeidslivet er enkelt å tidfeste for dem som går fra full jobb til en pensjonisttilværelse, vil mange ha en mer flytende overgang. AFP i offentlig sektor og privat AFP etter gammel ordning, samt tjenestepensjon grunnet særaldersgrenser, bidrar dessuten til å trekke ned avgangsalderen både før og etter pensjonsreformen. En kan ikke uten forbehold anta at arbeidsføre har behov for alderspensjon fra folketrygden fra den alderen de slutter å arbeide, siden en stor andel både før og etter 2011 sluttet å arbeide før 67 år, men mottok andre pensjonsytelser som innebar at de ikke hadde behov for alderspensjon fra folketrygden før 67 år.

Departementet har valgt å omregne alderspensjonen blant arbeidsføre til det den ville vært dersom de startet uttak av pensjon ved 67 år. Dette er en omregning som er enkel å forstå og som samsvarer med alderen hvor uføre har overgang til alderspensjon. 67 år er normal avgangsalder i privat sektor uten AFP hvor det i liten grad er særaldersgrenser og tidligpensjonsordninger. Departementet vil imidlertid presisere at det ikke er mulig på en entydig og udiskutabel måte å sammenlikne uføres og arbeidsføres alderspensjonsnivå etter pensjonsreformen, siden en da må ta stilling til hvordan arbeidsføres alderspensjon eventuelt skal omregnes. En omregning av arbeidsføres alderspensjon til det den ville vært dersom den var tatt ut ved 67 år medfører at arbeidsføres alderspensjon anslås å være betydelig høyere enn det den rent faktisk er. Videre vil det kunne innvendes at mindretallet blant de arbeidsføre står i arbeid til 67 år, og at en omregning til 67 år kan overvurdere de arbeidsføres reelle alderspensjonsnivå. Samtidig vil økt avgangsalder blant arbeidsføre isolert sett gi høyere pensjonsnivåer i denne gruppen, og en omregning til en fast alder vil dermed over tid undervurdere utviklingen i arbeidsføres pensjonsnivå dersom arbeidsføre fortsetter å stå lenger i arbeid.

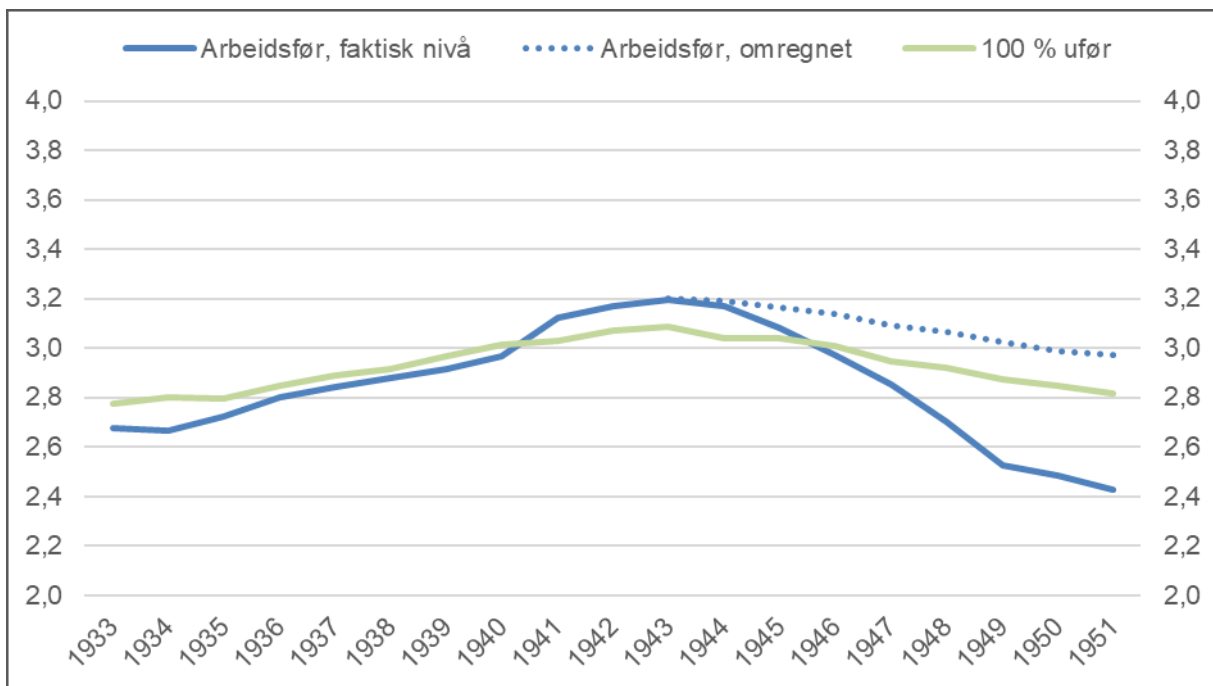
Figur 3.4 og figur 3.5 viser gjennomsnittlig alderspensjon blant nye alderspensjonister for årskullene 1933 og senere, etter uførestatus forut for pensjonsuttaket. Gjennomsnittlig alderspensjon blant 100 prosent uføre og arbeidsføre (heltrukne linjer) er den samme som vist i figur 3.2 og figur 3.3. Gjennomsnittlig alderspensjon blant arbeidsføre er i tillegg omregnet til det pensjonen ville vært dersom den var tatt ut med 100 prosent uttaksgrad ved 67 år (stiplet linje).

Figur 3.4 Gjennomsnittlig alderspensjon for 100 prosent uføre, gjennomsnittlig alderspensjon for arbeidsføre og gjennomsnittlig alderspensjon for arbeidsføre omregnet til 100 prosent uttak ved 67 år. Kvinner. Beløp i G



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 3.5 Gjennomsnittlig alderspensjon for 100 prosent uføre, gjennomsnittlig alderspensjon for arbeidsføre og gjennomsnittlig alderspensjon for arbeidsføre omregnet til 100 prosent uttak ved 67 år. Menn. Beløp i G



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

De heltrukne linjene viser altså utviklingen i det faktiske pensjonsnivået blant arbeidsføre og uføre, mens de stiplede linjene kan sies å uttrykke hva det gjennomsnittlige alderspensjonsnivået til arbeidsføre ville vært dersom en kun hadde innført levealdersjustering, men ikke fleksibelt uttak fra 62 år. Den økende avstanden mellom stiplet og heltrukken linje for arbeidsføre viser at arbeidsføre i de årskullene vi har kunnet følge i stadig større grad har hatt mulighet til å ta ut alderspensjon tidlig og at de har benyttet seg av denne fleksibiliteten. Det er verdt å merke seg at omregningen til 67 år for alle innebærer at hele fleksibiliteten korrigeres bort og at en dermed ikke nyanserer mellom personer som tar ut tidlig fordi de har behov for alderspensjon for å finansiere livsopphold og personer som tar ut tidlig, men som fortsatt har arbeidsinntekt. Tilsvarende tar omregningen ikke hensyn til at de som står i arbeid utover 67 år, ikke har behov for alderspensjon allerede fra 67 år.

Figurene viser at de arbeidsføre og de uføre i det yngste årskullet som ikke var omfattet av pensjonsreformen (1943-kullet) hadde om lag likt pensjonsnivå ved 67 år, og at de arbeidsføres og de uføres alderspensjon deretter har utviklet seg om lag likt, når en omregner arbeidsføres alderspensjon til uttak ved 67 år. For kvinner har det gjennomsnittlige pensjonsnivået blant uføre steget svakt fra 1944-kullet til 1951-kullet (grønn linje i figur 3.4), mens det har vært en litt sterkere vekst i det gjennomsnittlige omregnede pensjonsnivået blant arbeidsføre kvinner (stiplet blå linje i figur 3.4). For uføre menn har det gjennomsnittlige pensjonsnivået blitt redusert om lag like mye som det omregnede pensjonsnivået for arbeidsføre menn i etterkant av pensjonsreformen (stiplet blå linje og grønn linje i figur 3.5).

3.4 Arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen

Departementet la i Prop. 130 L (2010–2011) til grunn at en eventuell skjermingsordning framover skulle vurderes ut fra en helhetlig vurdering der observasjoner av arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen og utviklingen i antall uføre skulle vektlegges.

Departementet forutsatte at endringer i arbeidsføres pensjoneringsatferd som skyldes fleksibiliteten i pensjonssystemet ikke i seg selv skulle gi grunnlag for å endre reglene for uføres alderspensjon.

Med henvisning til at det ville det gå noe tid før det forelå et tilstrekkelig godt statistisk grunnlag for arbeidsføres tilpasning, ble det innført en midlertidig ordning som skjærer uføre født i årene 1944–1951 årlig for 0,25 prosentpoeng av levealdersjusteringen, det vil si for om lag halvparten av effekten. Den sjablongmessige skjermingen for årskullene 1944–1951 var basert på en antakelse om at arbeidsføre ville kompensere noe, men ikke fullt ut for effekten av levealdersjusteringen.

Som et ledd i å etablere et godt beslutningsgrunnlag, ga departementet Vista analyse i oppdrag å analysere i hvilken grad levealdersjusteringen har ført til endring i pensjoneringsadferden blant arbeidsføre over 62 år. Formålet med arbeidet var å vurdere ulike indikatorer for arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen som kan benyttes i en eventuell framtidig skjermingsordning for mottakere av uføretrygd som har overgang til alderspensjon.

Vista analyse tar i sin rapport utgangspunkt i at siden levealdersjusteringen blir sterkere for hvert årskull, kan man sammenlikne pensjoneringsadferden til ellers like individer i ulike årskull for å estimere eventuelle endringer i pensjoneringsadferd som skyldes levealdersjusteringen.⁴ De statistiske analysene viste at levealdersjusteringen har betydd svært lite for valg av avgangs- og uttaksalder blant arbeidsføre i årskullene 1944–1952. Dette kan ikke tolkes som at pensjonsreformen ikke har gitt atferdsendringer, men det er altså andre faktorer

⁴ Vista analyse (2016): *Skjerming av uføres alderspensjon mot levealdersjusteringen*. Rapport 2016/56

enn selve levealdersjusteringen som har påvirket pensjoneringsadferden. Vista analyse konkluderer på bakgrunn av dette med at en eventuell skjerming av uføre alderspensjonister bør være svak.

Vista viser til at det er metodisk krevende å isolere effekten som levealdersjusteringen har hatt på pensjoneringsadferden. Vista analyse presiserer at analysene ikke kan anslå nøyaktig hvor stor andel av de arbeidsføres tilpasning som skyldes levealdersjusteringen, og skriver videre at de heller ikke kan fastslå hvor mye av levealdersjusteringen som de uføre bør skjermes mot. Årskullene som studeres (1944–1952) har i økende grad kunne ta ut pensjonen på et tidligere tidspunkt. 1944-kullet ble 67 år i 2011, og kunne dermed først ta ut alderspensjon det kalenderåret de fylte 67 år, 1945-kullet fra kalenderåret de fylte 66 år osv. Dette forstyrrer resultatene som til nå foreligger, men vil ikke være relevant i framtidige analyser som studerer kull som har like muligheter for tidliguttak. I tillegg blir effekten av levealdersjusteringen gradvis fasett inn, noe som har gitt årskullene som studeres en noe svakere levealdersjustering enn økningen i levealderen tilsier. Senere kull vil oppleve sterkere nedgang i pensjonsnivåene enn det en har sett så langt. På bakgrunn av dette skriver Vista analyse at det kan være for tidlig å gjøre denne typen analyser. De arbeidsføres respons på levealdersjusteringen kan endres over tid når effekten av levealdersjustering blir sterkere. Siden arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen kan endres over tid, vil også behovet for en skjermingsordning kunne variere.

Vista analyse har vurdert ulike indikatorer som kan belyse i hvor stor grad arbeidsføre velger å kompensere for levealdersjusteringen, herunder utviklingen i gjennomsnittlig alder for uttak av alderspensjon og utviklingen i gjennomsnittlig alder for avgang fra arbeidslivet. Vista vurderer begge disse indikatorene til å være lite treffsikre så langt, og at de derfor i liten grad kan benyttes til å fastsette graden av skjerming.

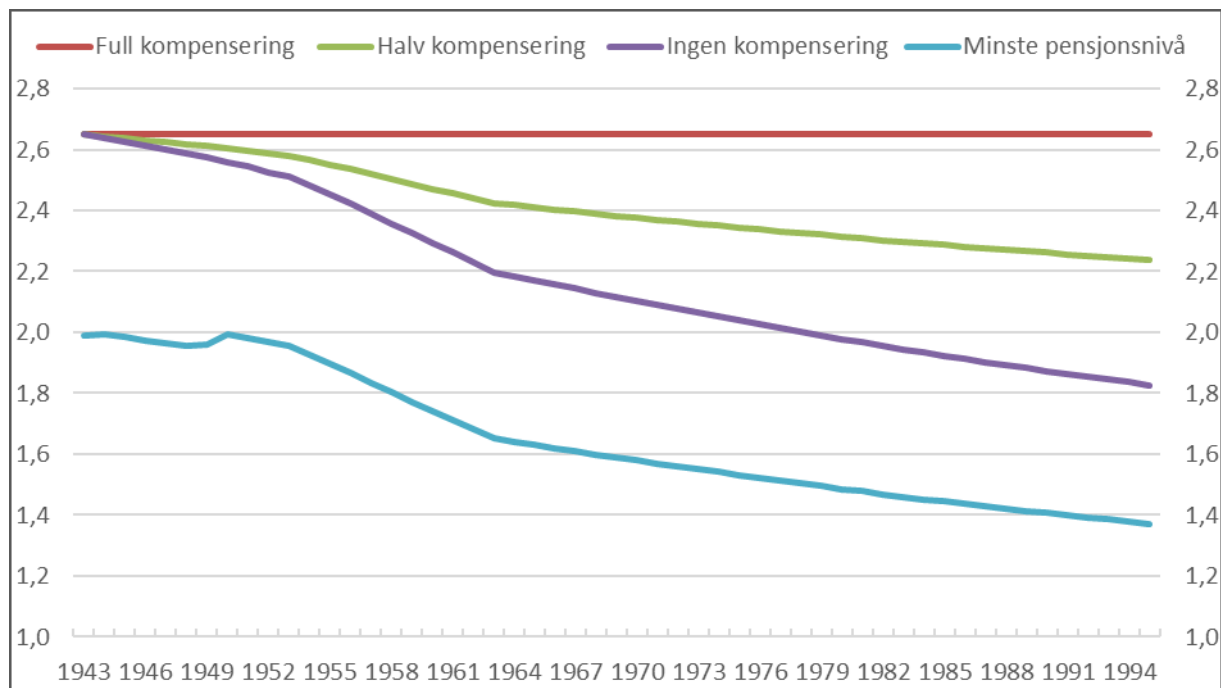
3.5 Effekten av levealdersjusteringen på lengre sikt

Den enkeltes alderspensjonsnivå bestemmes av opptjening, uttaksalder, fødselsår (som bestemmer graden av levealdersjustering), samt reglene for garantipensjonen/minste pensjonsnivå dersom opptjeningen er lav. Det er altså ikke kun levealdersjusteringen som påvirker arbeidsføres og uføres alderspensjon. Opptjening og uttaksalder vil påvirkes av preferanser, etterspørselen i arbeidsmarkedet mv. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til hvordan pensjonsnivåene vil utvikle seg framover. Likevel kan en med stor sikkerhet vite hvordan levealdersjusteringen isolert sett vil redusere det framtidige alderspensjonsnivået. Departementet illustrerer derfor utviklingen i pensjonsnivået framover ved å se på effekten av levealdersjusteringen alene.

Figur 3.6 viser et eksempel på hvordan levealdersjusteringen påvirker framtidig pensjonsnivå for ulike årskull. Den blå linjen viser minste pensjonsnivå ved 67 år for årskullene 1943–1995 (faktisk nivå for årene 2010–2018, og forventet nivå gitt gjeldende regler for regulering av minste pensjonsnivå for årene fra og med 2019). Den lilla linjen i figuren starter på det gjennomsnittlige pensjonsnivået for nye alderspensjonister for årskullet 1943 (begge kjønn), og viser hvordan alderspensjonsnivået utvikler seg for senere årskull antatt at de har lik pensjonsopptjening ved avgang fra arbeidslivet som gjennomsnittet av 1943-kullet. Den lilla linjen illustrerer dermed effekten av levealdersjusteringen på pensjonsnivået til kommende årskull av alderspensjonister. Uføre har en fast alder for overgang til alderspensjon, og heller ingen mulighet til å påvirke opptjeningsgrunnlaget etter at uførheten oppstår. Forutsatt at uføre hadde om lag samme pensjonsnivå som arbeidsføre i forkant av pensjonsreformen, jf. diskusjonen i 3.3, vil den lilla linjen derfor være en skjematisk framskrivning av uføres

pensjonsnivå for senere kull (forutsatt at opptjeningsgrunnlaget holdes fast og uføre fullt ut omfattes av levealdersjusteringen).

Figur 3.6 Skjematisk framstilling av effekten av levealdersjustering på alderspensjon ved 67 år og minste pensjonsnivå for enslige (målt i G) for ulike årskull.



Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeidsføres alderspensjonsnivå vil over tid i likhet med uføres alderspensjonsnivå reduseres som følge av levealdersjusteringen. Arbeidsføre kan imidlertid kompensere for reduksjonen ved å stå lengre i arbeid. Dersom arbeidsføre framover fullt ut kompenserer for effekten av levealdersjusteringen ved å stå lengre i arbeid vil, alt annet likt, arbeidsføres pensjonsnivå være uendret for senere kull (rød linje). Det er strengt tatt ikke noe som hindrer arbeidsføre i senere årskull å tilpasse seg slik at pensjonsnivået målt i faste grunnbeløp øker, men utviklingen i avgangsalder så langt kan indikere at dette er et lite sannsynlig scenario. Grønn linje i figuren illustrerer en utvikling hvor de senere årskull kompenserer for halve effekten av levealdersjusteringen, noe som er i tråd med antakelsene som lå til grunn for gjeldende skjermingsregel for uføre.

4 Departementets vurderinger

4.1 Innledning

Avsnitt 4.2–4.4 ser nærmere på vurderingene på kortere sikt, altså uføres alderspensjon i lys av hvordan arbeidsføre så langt har tilpasset seg endringene som fulgte av pensjonsreformen, samt i lys av nivået på uføretrygden. Avsnitt 4.5 ser nærmere på ulike indikatorer for arbeidsføres tilpasning som på sikt kan inngå i vurderingen av om det er behov for å skjerme uføres alderspensjon mot effekten av levealdersjusteringen.

Uføre har varig nedsatt inntektsevne, og har dermed ikke samme muligheten som arbeidsføre til å kompensere for levealdersjusteringen ved å stå lengre i arbeid. På lengre sikt vurderer derfor departementet at det vil være behov for å skjerme uføre for deler av levealdersjusteringen eller på annen måte sikre et rimelig forhold mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon. Dette diskuteres nærmere i avsnitt 4.6.

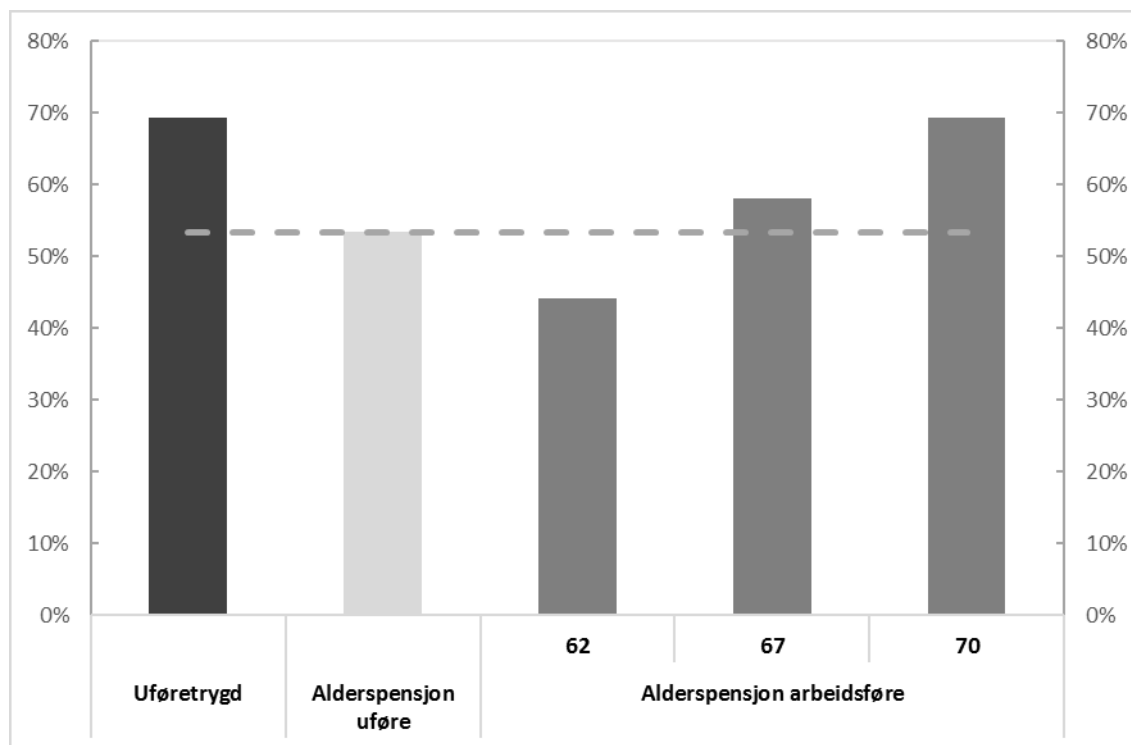
4.2 Uføres alderspensjon sett i forhold til fleksibelt uttak av alderspensjon

Uføreytelsen var før pensjons- og uførereformen var utformet som en forskuttet alderspensjon. Det var derfor i begrenset grad informasjonsproblemer knyttet til nivået på alderspensjonen for uføre; fra 67 år fikk uføre i hovedsak den alderspensjon de ville fått dersom de ikke hadde blitt uføre og stått i arbeid til pensjoneringsalder. Personer født 1949 og senere kan ta ut alderspensjon fra 62 år (under forutsetning av tilstrekkelig opptjening), og en ikke ubetydelig andel av disse velger tidlig uttak av alderspensjon samtidig som de slutter i arbeid (jf. avsnitt 4.3). Andre igjen står i arbeid betydelig lengre enn den tidligere pensjonsalderen (67 år). Innføringen av fleksibelt uttak fra 62 år gjør det langt mer krevende å anslå hvor høy alderspensjon den uføre ville fått dersom uførheten ikke hadde oppstått. Det vil være store individuelle forskjeller; noen uføre ville ha ventet med uttak av alderspensjon og dermed fått høye pensjonsnivåer, mens andre ville ha startet uttak allerede ved 62 år og fått tilhørende lave pensjonsnivåer. Siden det ikke er mulig å vite noe om disse hypotetiske individuelle tilpasningene, vil det dermed være vanskelig å unngå at uføre som ellers ville ha stått lenge i arbeid taper pensjonsmessig som følge av uførheten, og motsatt at uføre som ville ha startet uttak av alderspensjon tidlig, isolert sett vinner på å kunne utsette uttaket av alderspensjon.

Så lenge uføre har overgang til alderspensjon ved en høyere alder enn laveste alder for uttak av alderspensjon (62 år), vil personer som ellers ville sluttet i arbeid og startet uttak av full alderspensjon ved 62 år få høyere alderspensjon dersom de innvilges uføretrygd. Gevinsten av å utsette uttak av alderspensjon med ett år anslås til om lag 5 prosent høyere årlig pensjonsytelse (avhengig av individuelle forhold som opptjeningsgrunnlag, fødselsår og alder for uttak). En person som ville hatt avgang fra arbeidslivet og startet uttak av alderspensjon ved 62 år, vil altså få om lag 25 prosent høyere alderspensjon per år dersom vedkommende får innvilget uføretrygd før 62 år og uttaket av alderspensjon kan utsettes til 67 år når uføretrygden opphører. I tillegg reguleres pensjoner under utbetaling svakere enn opptjente pensjonsrettigheter, som bidrar til en ytterligere gevinst for uføre sammenliknet med personer som slutter i arbeid og starter uttak av alderspensjon ved 62 år. Den totale gevinsten for den enkelte når uføretrygd og alderspensjon for uføre sammenliknes med alderspensjon fra 62 år vil avhenge av individuelle forhold, men er anslått til en inntektsøkning på om lag 30 prosent uten et eventuelt skjermingstillegg. Uføretrygden som mottas i alderen 62–66 år vil også i

gjennomsnitt gi høyere inntekt sammenliknet med den uføres alderspensjon fra 67 år. Figur 4.1 illustrerer dette for 1963-kullet.

Figur 4.1 Uføretrygd og alderspensjon fra folketrygden etter skatt som andel av tidligere inntekt etter skatt for 1963-årskullet. 37 opptjeningsår ved fylte 62 år med 6 G i gjennomsnittlig årsinntekt



Figuren viser beregnet nivå på alderspensjonen fra folketrygden etter skatt for uføre og arbeidsføre for 1963-kullet, som er det første årskullet som kun omfattes av opptjeningsreglene i ny alderspensjon. I figuren er alderspensjonen til uføre og arbeidsføre forutsatt fullt ut omfattet av levealdersjusteringen. Pensjonsnivået etter skatt vises som prosent av tidligere inntekt etter skatt, og er beregnet med avgangsalder 62, 67 og 70 år for de arbeidsføre. Mottakere av uføretrygd har ingen opptjening etter fylte 62 år, men utsetter uttak fra sin pensjonsbeholdning til fylte 67 år. Dette gir uføre et høyere pensjonsnivå sammenliknet med arbeidsføre som har tidlig avgang fra arbeidslivet, selv om uføres alderspensjon levealdersjusteres på lik linje med arbeidsføres alderspensjon. I figuren uttrykker avstanden mellom pensjonsnivået til arbeidsføre som starter pensjonsuttak ved 62 år og den stiplede linjen den gevinsten uføre har som følge av at uføre utsetter uttaket av alderspensjon til 67 år.

Figuren viser videre at kompensasjonsgraden i uføretrygden er langt høyere enn i alderspensjon, også sammenliknet med alderspensjonen til arbeidsføre som jobber utover 67 år. De aller fleste uføre vil dermed oppleve nedgang i inntekt etter skatt ved overgang til alderspensjon.

Etter departementets syn bør nivået på uføres alderspensjon ses i lys av arbeidsinsentivene som ligger i det nye pensjonssystemet med levealdersjustering og fleksibelt uttak. Fleksibel uttaksalder, samt høyere kompensasjonsgrad i uføretrygd sammenliknet med tidlig uttak av alderspensjon, medfører at uføretrygd vil kunne gi en høyere inntekt sammenliknet med tidlig

uttak av egen pensjonsbeholdning. Det må være den enkeltes helsesituasjon som avgjør om yrkeskarrieren avsluttes med uføretrygd eller tidliguttak av alderspensjon som inntektssikring. Det er etter departementets vurdering viktig at alderspensjonen en oppnår etter et langt yrkesliv ikke blir betydelig lavere enn den man vil kunne motta som uføretrygdet.

Figur 3.1 viste at arbeidsføre i privat sektor uten AFP står om lag like lenge i arbeid i dag som de gjorde før pensjonsreformen. I privat sektor med AFP og i offentlig sektor er det vanlig å stå i arbeid til 65–66 år. Etter departementets syn taler dette for at det foreløpig ikke er behov for å skjerme uføre for levealdersjusteringen, når mange uføre allerede har et alderspensjonsnivå som ligger nært opp til, og i mange tilfeller høyere, enn det de ville fått dersom uførheten ikke hadde inntruffet.

4.3 Uføres og arbeidsføres alderspensjonsnivå sett i sammenheng

I forbindelse med gjennomføringen av ny uføretrygd og ny alderspensjon for uføre har det vært lagt til grunn at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon. Stortinget presiserte i behandlingen av Prop. 130 L (2010–2011) at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til *gjennomsnittet* av arbeidsføres alderspensjon. Departementet vurderer imidlertid at et rimelig forhold ikke nødvendigvis betyr at gjennomsnittet av uføres alderspensjon skal være lik gjennomsnittet av arbeidsføres alderspensjon. For det første er det ikke uten videre enkelt å fastslå hva det gjennomsnittlige pensjonsnivået i gruppene uføre og arbeidsføre er etter innføringen av fleksibelt uttak fra 62 år, jf. punkt 3.3. For det andre er det stor variasjon innad i begge gruppene, og større endringer blant en liten andel av populasjonen vil kunne påvirke gjennomsnittet til hele gruppen selv om flertallets nivå er uendret. For det tredje kan det være grunn til å se pensjonsnivået i gruppen uføre i sammenheng med minste pensjonsnivå, samt pensjonsnivået til arbeidsføre som starter tidlig uttak av alderspensjon og samtidig slutter i arbeid.

Gjennomsnittlig pensjonsnivå

Et regelverk som tar sikte på at uføre skal ha samme pensjonsnivå som de ville hatt dersom de ikke var uføre, vil ikke nødvendigvis resultere i at uføre og arbeidsføre har likt gjennomsnittlig pensjonsnivå. Endringer over tid i bakgrunnsvariabler som påvirker inntekt (for eksempel kjønn, utdanning, yrkesvalg mv.), vil kunne medføre at forholdet mellom uføres og arbeidsføres gjennomsnittlige pensjonsnivå også endres. Dersom det for eksempel skulle vise seg at framtidige nye uføre i gjennomsnitt har lavere eller høyere utdanningsnivå enn dagens uføre, vil dette påvirke inntektsnivået og i neste omgang pensjonsnivået i gruppen. Departementet legger til grunn at endringer i slike bakgrunnsvariabler ikke bør resultere i en generell økning eller reduksjon i uføres alderspensjon, dersom en for øvrig mener sammenhengene mellom tidligere inntekt og alderspensjon skal bevares.

Selv om utviklingen i gjennomsnittlig pensjonsnivå ikke alene kan bestemme behovet for en eventuell skjerming for levealdersjusteringen for uføre, vurderer departementet dette likevel til å være en sentral indikator som en bør følge med på. Sammenlikningen i punkt 3.3.3 viser at de uføre og de arbeidsføre hadde om lag likt pensjonsnivå ved innføringen av pensjonsreformen, og at de etter 2011 har hatt om lag lik utvikling i alderspensjonsnivået, når en omregner arbeidsføres alderspensjon til uttak ved 67 år. Departementet vurderer at skjermingstillegget som så langt er innvilget til uføre alderspensjonister har bidratt til å opprettholde et i utgangspunktet høyt gjennomsnittlig pensjonsnivå.

Minste pensjonsnivå og pensjonsnivået for personer som har tidlig avgang fra arbeidslivet

I gammel alderspensjon⁵ i folketrygden blir det årlig fastsatt et minste pensjonsnivå, tilsvarende det som ble kalt minstepensjon før 2011. I ny alderspensjon vil personer uten noen pensjonsopptjening har rett på garantipensjon fra fylte 67 år. Nivået på garantipensjon blir da et minste pensjonsnivå i ny alderspensjon. Ved innføringen av pensjonsreformen i 2011 var minste pensjonsnivå for enslige 2,00 G (to ganger grunnbeløpet i folketrygden). Nivået ble noe lavere de første årene etter pensjonsreformen som følge av reglene for regulering av minste pensjonsnivå, men er i de siste årene økt og er anslått til å utgjøre 2,03 G ved utgangen av 2019.

Departementet legger til grunn at minste pensjonsnivå og garantipensjonsnivået definerer en nedre grense for uføres alderspensjon, og mener at uføre som var i arbeid før uførheten oppstod bør ha et pensjonsnivå som er høyere enn personer som ikke har vært i arbeid. Videre synes det rimelig at fødte uføre og personer som blir ufør i ung alder også får en alderspensjon som er høyere enn minste pensjonsnivå. Dette er tilfellet i dag, uføre har et gjennomsnittlig alderspensjonsnivå som ligger godt over minste pensjonsnivå, og dette vil også være tilfellet framover.

Med pensjonsreformen ble det åpnet for at alderspensjon kan tas ut fra 62 år, så lenge opptjeningen er tilstrekkelig høy til at alderspensjonen ved 67 år (inkludert eventuell ny AFP) minst tilsvarer minste pensjonsnivå. Det vil dermed finnes eksempler på personer som starter uttak av alderspensjon fra 62 år som har relativt lav pensjonsopptjening og ligger nær minste pensjonsnivå. Noen av disse vil også ha avgang fra arbeidslivet samtidig som de starter uttak av alderspensjon. Departementet har sett nærmere på omfanget av tidligavgang og alderspensjonsnivået blant de som starter tidlig uttak av alderspensjon og samtidig slutter i arbeid.⁶ For 1950-kullet var det eksempelvis drøyt 29 000 personer som oppfylte vilkårene for uttak av alderspensjon i alderen 62–64 år. Av disse valgte om lag 15 900 personer (54 prosent) å ta ut alderspensjon og fortsatte i arbeid, mens 2 600 personer (9 prosent) tok ut alderspensjon og sluttet i arbeid. Av disse 2 600 personene er om lag tre firedeler menn.

Det gjennomsnittlige pensjonsnivået var 2,43 G blant de som startet uttak av alderspensjon ved 62–64 år og samtidig sluttet i arbeid i 1950-kullet. Ved 67 år vil gjennomsnittlig pensjonsnivå for gruppen falle til 2,35 G som følge av at pensjon under utbetaling reguleres svakere enn lønnsveksten. Til sammenlikning var gjennomsnittlig alderspensjon ved 67 år blant 100 prosent uføre født 1950 2,53 G. Gruppen som startet uttak av alderspensjon ved 62–64 år og samtidig sluttet i arbeid har altså i gjennomsnitt lavere alderspensjon enn gjennomsnittet av uføre alderspensjonister i samme årskull, til tross for at de har en noe høyere pensjonsopptjening ved 62 år både sammenliknet med gjennomsnittet av arbeidsføre og gjennomsnittet av uføre. Det er altså en ikke ubetydelig andel som ønsker tidlig avgang fra arbeidslivet, til tross for at dette gir et vesentlig lavere pensjonsnivå. Dersom uføres alderspensjon blir for høy sett i forhold til pensjonsnivået blant de som har tidlig avgang, vil dette kunne skape press på uføreordningen. Dette taler for at uføre inntil videre ikke bør skjermes for levealdersjusteringen.

⁵ Med gammel alderspensjon menes her regelverket som følger av folketrygdlovens kapittel 19, som er gjeldende for personer født til og med 1953, og som gradvis fases ut for årskullene 1954–1962.

⁶ *Slutte i arbeid* er her definert som inntekt lavere enn 0,5 G i de to påfølgende årene.

4.4 Uføres alderspensjon sett i forhold til nivået på uføretrygd

Analysen fra SSB viser at arbeidsføre opplever en klar inntektsnedgang i sammenheng med at de trer ut av arbeidsmarkedet, men at uføre som så langt har hatt overgang til alderspensjon har om lag lik inntekt før og etter fylte 67 år.⁷ Analysen ser nærmere på inntektsdata i 1948-kullet som var 66 år ved tidspunktet for uførereformen, og hvor det store flertallet dermed hadde en uføreytelse som i utgangspunktet var beregnet som uførepensjon. Selv om mottakere av uføretrygd har en økonomisk mykere overgang til pensjonsalderen, vil de fleste uføre som har overgang til alderspensjon de nærmeste årene imidlertid oppleve en inntektsnedgang når de går fra uføretrygd til alderspensjon (jf. figur 4.1). Dette skyldes dels en noe mer gunstig beregning av uføreytelsen etter uførereformen, men i tiltakende grad også at alderspensjonen levealdersjusteres, i motsetning til uføretrygden som følger den generelle inntektsutviklingen i samfunnet.

I Prop. 130 L (2010–2011) ble det foreslått nye regler for uføreytelsen og uføres alderspensjon i folketrygden. Med gjeldende regelverk er beregningen av uføreytelsen frikoplet fra beregningen av alderspensjonen. Det vil dermed kunne være avvik mellom nivået på uføreytelsen og uføres alderspensjon. Departementet vurderer at dette avviket ikke bør være for stort, og at nivået på uføres alderspensjon ikke bare må stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon, men også i et rimelig forhold til uføres inntektssikring før fylte 67 år. Et av folketrygdens formål er å bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp. Det kan etter departementets syn virke lite hensiktsmessig at en skal kunne innvilges en varig ytelse til livsopphold med et gitt nivå ved for eksempel 64-års alder, for deretter å falle til et betydelig lavere ytelsesnivå etter fylte 67 år.

Foreløpig er forskjellen mellom uføreytelsen og uføres alderspensjon relativt liten, men dette vil endres i takt med videre levealdersjustering. Over tid vil det etter departementets syn være grunn til å vurdere endringer i regelverket for å hindre for store inntektsendringer i overgangen mellom uføretrygd og alderspensjon.

4.5 Indikator som kan benyttes i skjerming

Departementet la i Prop. 130 L (2010–2011) opp til at en eventuell skjermingsordning framover skulle ta utgangspunkt i en helhetlig vurdering der observasjoner av arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen og utviklingen i antall uføre skulle vektlegges. Departementet la videre til grunn at 2018 ville være et hensiktsmessig tidspunkt for å kunne ta stilling til utformingen av en konkret skjermingsordning basert på arbeidsføres tilpasning til levealdersjustering og uttalte i Prop. 130 L (2010–2011) at departementet ville arbeide videre med indikatorer for arbeidsføres tilpasning slik at det blir et robust statistisk grunnlag for vurderingen.

Av punkt 3.3 framgår det at det er utfordrende å sammenlikne nivåene på uføres og arbeidsføres alderspensjon. Mange forhold forstyrrer sammenlikningen og det er ikke åpenbart hvordan en skal korrigere for effekten av tidliguttak av pensjon. De samme utfordringene gjør seg gjeldende når en skal etablere indikatorer for arbeidsføres tilpasninger som kan benyttes i en vurdering av om det er behov for skjerming av uføres alderspensjon.

Departementet viser til Vista analyses rapport hvor en forsøker å isolere den partielle effekten av levealdersjusteringen som utgangspunkt for å vurdere behovet for skjerming av uføres

⁷ Frøydis Strøm: "Uføre opprettholder inntektene når de blir pensjonister". SSB 2018.

alderspensjon.⁸ Vista analyse vurderte videre ulike indikatorer som kan belyse i hvor stor grad arbeidsføre velger å kompensere for levealdersjusteringen, herunder utviklingen i gjennomsnittlig alder for uttak av alderspensjon og utviklingen i gjennomsnittlig alder for avgang fra arbeidslivet. Vista vurderer begge disse indikatorene til å være lite treffsikre så langt, og at de derfor i liten grad kan benyttes til å fastsette graden av skjerming. Departementet deler Vista analyses oppfatning av at det på nåværende tidspunkt ikke er mulig å etablere indikatorer for arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen som det vil være bred enighet om at kan benyttes for å bestemme nivået på uføres alderspensjon. For det første har en stor andel av de arbeidsføre som så langt har startet uttak av alderspensjon i liten grad blitt påvirket av levealdersjusteringen. I offentlig sektor har alle født til og med 1958 fått en individuell garanti som sikrer pensjon på 66 prosent av sluttlønn uavhengig av levealdersjusteringen for det enkelte årskull. Selv om AFP i privat sektor i utgangspunktet levealdersjusteres, gis det et kompensasjonstillegg i AFP-ordningen som motvirker effekten av levealdersjusteringen for årskullene som omfattes av gammel opptjeningsmodell i folketrygden. For det andre vil kommende regelendringer i offentlig tjenstepensjon og pensjonssystemet for øvrig gi betydelige utslag i indikatorer som er basert på tidspunkt for uttak av pensjon og/eller avgang fra arbeidslivet. Innfasing av de ulike delene av pensjonssystemet innebærer at det i lang tid framover vil være ulike deler av arbeidsmarkedet som responderer ulikt på fleksibiliteten i pensjonssystemet og som gjør at indikatorer for avgangsalder blir vanskelig å fortolke og uegnet til å beregne en "riktig" skjerming av uføres alderspensjon.

Departementet vurderer at det heller ikke med i et fullt innfasert pensjonssystem vil være mulig å etablere en enkel handlingsregel for beregning av uføres alderspensjon som sikrer et rimelig nivå i forhold til arbeidsføres alderspensjon. Indikatorene som er relevante vil vektlegge ulike aspekter og vil derfor kreve en mer helhetlig avveining. Departementet mener at en vurdering av nivået på uføres alderspensjon og en eventuell skjerming av uføres alderspensjon framover ikke alene bør baseres på en sammenlikning av pensjonsnivåene, men på en helhetlig vurdering med utgangspunkt i utviklingen i noen utvalgte indikatorer. Departementet mener altså at en bør se hen til flere indikatorer når en skal vurdere eventuelle tilpasninger i beregningen av uføres alderspensjon, herunder utviklingen i avgangsalder og uttaksalder, uføretilgang og omfanget av tidligavgang. Videre bør det ikke være noen automatikk i at en viss utvikling i en indikator skal gi en gitt justering i nivået på uføres alderspensjon, slik en hadde kunnet gjøre dersom det var mulig å etablere indikatorer som var entydige og presise. Et nærliggende eksempel på et område hvor det har vært mulig å etablere en slik automatisk handlingsregel er mekanismen for levealdersjustering, hvor en gitt utvikling i observert levealder gir automatisk utslag i delingstallene og dermed i pensjonsnivået. Etter departementets oppfatning er det ikke hensiktsmessig å etablere en tilsvarende mekanisme som kan bestemme utviklingen i nivået på uføres alderspensjon.

Når det ikke vurderes mulig å etablere en slik automatisk handlingsregel, basert på utviklingen i en eller flere indikatorer, har dette som konsekvens at behovet for skjerming må tas opp til ny vurdering etter en tid for å sikre at ulike utviklingstrekk fanges opp.

4.6 Behov for skjerming på lengre sikt

Departementet vurderer at uføres alderspensjon i dag ligger på et relativt høyt nivå, sett i forhold til arbeidsføres alderspensjon. Departementet vurderer videre at det ikke har vært behov for å gi uføre i de årskullene som så langt har hatt overgang til alderspensjon en

⁸ Vista analyse (2016): *Skjerming av uføres alderspensjon mot levealdersjusteringen*. Rapport 2016/56

skjerming for levealdersjusteringen. Dersom arbeidsføre i senere årskull i tiltakende grad står lenger i arbeid, vil imidlertid uføre alt annet likt få et stadig lavere gjennomsnittlig pensjonsnivå sammenliknet med arbeidsføre. Etter en tid med full levealdersjustering for uføre, i kombinasjon med forlengede arbeidsliv for arbeidsføre, vil uføres alderspensjon kunne bli for lav sett i forhold til arbeidsføres alderspensjon. Det vil da være behov for å iverksette tiltak for å opprettholde et ønsket forhold mellom uføres og arbeidsføres alderspensjonsnivå.

Departementet uttalte i Prop. 130 L (2010–2011) at arbeidsføre kan kompensere for virkningen av levealdersjusteringen ved å arbeide lenger, men at helt uføre ikke har denne muligheten. Departementet vil imidlertid presisere at en i gruppen arbeidsføre – i betydningen ikke-uføre – også finner personer som står utenfor arbeid i årene før overgang til alderspensjon, og som dermed i begrenset grad kan kompensere for virkningen av levealdersjusteringen. Dette kan være personer som mottar sykepenges, arbeidsavklaringspenger og/eller dagpenger, men også personer som ikke har søkt om, eller ikke har rett til offentlig inntektssikring. Personer som blir varig syke når de nærmer seg 67 år vil i mange tilfeller ikke få innvilget uføretrygd før overgang til alderspensjon fordi avklaringsperioden strekker seg helt fram til fylte 67 år. Dersom det kun er personer som mottar uføretrygd som skal skjermes for deler av virkningen av levealdersjusteringen, vil personer med tidlig uføretidspunkt få høyere alderspensjon enn personer som har uføretidspunkt på et senere tidspunkt (og som dermed står lengre i arbeid). Personer som blir uføre i 63-års alder vil med gjeldende regelverk kunne motta sykepenges og arbeidsavklaringspenger fram til overgang til alderspensjon og dermed heller ikke ha rett til skjermingstillegg i alderspensjon, selv om deres mulighet til å kompensere for effekten av levealdersjusteringen kan sies å være like begrenset som for personer som blir uføre i yngre alder. Samtidig vil disse, på samme måte som uføre, utsette uttaket av alderspensjon til 67 år og dermed få høyere opptjening enn om de hadde sluttet i arbeid mellom 63 og 67 år og tatt ut alderspensjon. Samspillet mellom alderspensjon og øvrige inntektssikringsordninger i folketrygden etter innføringen av levealdersjustering og fleksibelt uttak av alderspensjon krever en vanskelig avveining av kompensasjonsnivåer og insentiver.

Når den enkelte i framtiden skal kompensere for hele eller deler av effekten av levealdersjusteringen, vil hun måtte jobbe utover 67 år dersom hun skal få samme alderspensjonsnivå som en 67-åring i 1943-kullet med lik opptjeningshistorikk. Regelverket i folketrygden åpner for inntektssikring fram til fylte 67 år, samt en begrenset sykepengerett for personer i alderen 67–69 år. Personer som av ulike årsaker ikke kan tilby sin arbeidskraft i arbeidsmarkedet, eller hvis arbeidskraft ikke er etterspurt, vil dermed ha begrensede muligheter til å kompensere for effekten av levealdersjusteringen. Det er etter departementets syn ikke åpenbart at det framtidige virkemiddelet for å opprettholde et gitt forhold mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon bør være et tillegg i alderspensjonen som er knyttet til effekten av levealdersjusteringen og at dette virkemiddelet skal forbeholdes de som mottok uføretrygd ved 67 år. En rekke faktorer i pensjonssystemet påvirker pensjonsnivået, herunder opptjeningsprosent, opptjeningsgrunnlag, øvre grense for opptjening og alder for overgang til alderspensjon.

I Sverige er det nå besluttet at aldersgrensene i pensjons- og trygdesystemet skal knyttes til utviklingen i levealder. Dette medfører at når forventet levealder øker, vil en også heve øvre aldersgrense for helserelaterte og arbeidsmarkedsrelaterte trygdeytelser, samt heve aldersgrensen for rett til uttak av alderspensjon. For personer som oppfyller vilkårene for rett til trygdeytelser, vil en slik løsning pensjonsmessig i større grad likebehandle de som av ulike årsaker ikke kan forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Departementet vurderer aldersgrensene i det norske pensjons- og trygdesystemet som hensiktsmessige gitt dagens

avgangsmønster og pensjonsnivå. Departementet vil følge denne utviklingen videre, med mål om å sikre fortsatt gode pensjonsnivåer og insentiver til å stå i arbeid for de som kan etter hvert som levealderen øker.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Budsjettkonsekvenser for folketrygden

Utgiftene til dagens skjermingstillegg er estimert til 431 mill. kroner i 2019. Utgiftene forventes å øke til 571 mill. kroner i 2021 når alle uføre født 1944–1953 har hatt overgang til alderspensjon og deretter gradvis avta. Departementet foreslår at alderspensjon for uføre født fra og med 1954 levealdersjusteres på lik linje med arbeidsføre, og forslaget medfører ingen utgifter for folketrygden.

Dersom dagens skjermingsordning for uføre alderspensjonister likevel skulle blitt utvidet til å omfatte flere årskull, ville det medført merutgifter for folketrygden. Tabell 5.1 viser anslag for utgifter til dagens skjermingstillegg, samt anslåtte merutgifter dersom skjermingsordningen ville blitt utvidet til også å omfatte årskullene 1954 og senere.

Tabell 5.1 Brutto utgifter til skjermingstillegg for årene 2019–2021, 2030, 2040 og 2050. Millioner 2019-kroner

	2019	2020	2021	2030	2040	2050
Utgifter til skjermingstillegg for årskullene 1944–1953	431	526	571	439	215	32
<i>Økte utgifter til skjermingstillegg dersom ordningen utvides til å omfatte årskullene 1954 og senere</i>			59	1379	3468	5447

Konsekvenser for utgifter til bostøtte

Bostøtte er en statlig støtteordning for personer med lav inntekt og høye bostøtteutgifter. Personer med alderspensjon ned mot minste pensjonsnivå kan ha rett til bostøtte. Størrelsen på bostøtten avhenger blant annet av samlet inntekt i husstanden. Regelverket for bostøtte medfører at personer som ligger akkurat under inntektsgrensen for bostøtte kan miste inntil 3 780 kroner i årlig bostøtte dersom inntekten øker over grensen. For noen uføre alderspensjonister har skjermingstillegget ført til at de mister retten til bostøtte, og de har som følge av skjermingstillegget dermed fått en nedgang i samlet inntekt. En avvikling av skjermingstillegget fra og med 1954-årskullet vil tilsvarende gi noen flere rett til bostøtte, sammenliknet med antall med rett til bostøtte dersom skjermingstillegget videreføres.

I tillegg til terskeeffekten som følger av nedre grense for utbetaling av bostøtte (315 kroner per måned som tilsvarer 3 780 kroner per år), vil det for alle som ligger under øvre inntektsgrense for bostøtte være slik at bostøtten reduseres når deres inntekt øker.

Reduksjonen i bostøtte vil for enslige være opp mot 25 prosent av den økte inntekten; dersom en enslig ufør alderspensjonist mister 4 000 kroner i skjermingstillegg så vil hun få inntil 1 000 kroner i økt bostøtte. En avvikling av skjermingstillegget vil altså gi noe høyere utgifter til bostøtte sammenliknet med utgiftene til bostøtte dersom skjermingstillegget videreføres (eller en annen skjermingsordning innføres) for årskullene fra og med 1954.

For å si noe om den samlede effekten av en skjermingsordning for uføre på statens utgifter til bostøtte, må en ha opplysninger om hvor mange uføre alderspensjonister med rett til bostøtte som faktisk søker bostøtte, samt opplysning om deres husstands bostøtte, hvor i landet

husstanden er bosatt, størrelsen på husstanden og samlet inntekt i husstanden. Departementet har ikke utredet dette nærmere.

Konsekvenser for kommunesektoren

Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven (økonomisk sosialhjelp) skal sikre forsvarlig livsopphold for personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid, rett til trygdeytelser eller andre økonomiske rettigheter. Økonomisk sosialhjelp er ment som en midlertidig ytelse og er et nedre sikkerhetsnett i velferdsordningene. Hovedprinsippet for behandling av søknader om økonomisk stønad er at det skal foretas konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. Økonomisk sosialhjelp kan også innvilges som supplement til statlige eller andre kommunale ytelser eller lønnsinntekt. Det kan ikke utelukkes at kommunenes utgifter til økonomisk stønad øker noe som følge av å ikke utvide gjeldende skjermingsordning for nye årskull. Det er imidlertid vanskelig å si noe om hvor stor denne økingen vil være, da det ved behandling av søknader om økonomisk stønad skal foretas konkrete og individuelle vurderinger. Det er få alderspensjonister som i dag mottar økonomisk sosialhjelp, eksempelvis mottok kun 1 prosent av aleneboende alderspensjonister med minste pensjonsnivå økonomisk sosialhjelp i perioden 2011–2014. Departementet legger derfor til grunn at å ikke videreføre gjeldende skjermingsordning til å omfatte nye årskull, i begrenset grad vil påvirke kommunesektorens utgifter til supplerende sosialhjelp på kort sikt.

Kommunene tar betaling for langtidsopphold i institusjon, herunder sykehjem. Eldre som bor på sykehjem kan ha en egenbetaling på inntil 85 prosent av inntektene som overstiger 1 G. Egenandelene for praktisk bistand i hjemmet (hjemmehjelpstjenester som rengjøring, klesvask, matlaging mv.) blir også sett i sammenheng med mottakerens inntekter. Lavere grad av skjerming mot levealdersjusteringen vil dermed gi kommunene noe lavere inntekter fra egenandeler i eldreomsorgen. Det er imidlertid kun knappe 6 prosent av de over 67 år som bor i institusjon, og 4 av 5 over 67 år bor i eget hjem uten hjelp fra kommunen. Departementet vurderer derfor effekten av lavere pensjonsinntekt på kommunenes inntekter fra egenandeler til å være begrenset.

Virkninger på arbeidstilbudet

Full levealdersjustering av uføres alderspensjon vil isolert sett bidra til lavere alderspensjonsnivå for denne gruppen, og det er grunn til å anta at alderspensjonsnivået vil påvirke arbeidstilbudet blant noen av dem som befinner seg i en gråson mellom uførhet og arbeidsførhet. Samtidig vil mange i en slik gråson ha begrensede muligheter i arbeidsmarkedet, og disse har ikke nødvendigvis et reelt valg mellom arbeid og offentlig forsørgelse.⁹ Uførheten vil dessuten for de fleste inntreffe flere år i forkant av overgang til alderspensjon, og det er grunn til å tro at de relevante økonomiske faktorene i første rekke er nivået på uføretrygden og allerede opptjente pensjonsrettigheter. Departementet vil likevel ikke avvise at en avvikling av skjerming av uføre mot effekten av levealdersjusteringen vil kunne ha en svakt positiv sysselsettingseffekt.

⁹ Sysselsettingen blant personer som har søkt, men fått avslag på uføretrygd er betydelig lavere enn sysselsettingen i hele befolkningen. En kommende studie finner for eksempel at sysselsettingsandelen blant avviste søkere til uføretrygd er om lag halvparten av sysselsettingsandelen blant arbeidsføre (Ragnar Alne: "Economic incentives, disability insurance and labor supply". Working paper 02/2018 UiB.) Dette indikerer samtidig at det kan være en restarbeidsevne blant personer som søker uføretrygd.