

Hva får AFP-pensjonister igjen for å arbeide?

Bjart Holtsmark*

For de fleste som tilhører den andelen av arbeidsstyrken som har rett på avtalefestet pensjon (AFP), er det relativt lite å tjene på å bli stående i arbeid etter fylte 62 år. Og har man først gått av med AFP, vil man i praksis bare sitte igjen med 10 - 20 prosent av de verdiene man skaper gjennom deltidsarbeid. Årsaken er først og fremst at AFP-pensjoner avkortes mot arbeidsinntekter. Men uten slik avkorting vil praktisk talt alle som dekkes av ordningen ta ut full AFP-pensjon. AFP blir i så fall å betrakte som en aldersbonus som ikke knyttes opp mot pensjonering. Det vil bli kostbart for arbeidsgiverne, herunder staten. Inntil man ev. har etablert et system der den enkelte selv mer direkte betaler for sin egen pensjon, kan det derfor være nødvendig å beholde avkortingsordningen. Et fribeløp på 15 000 kroner, slik Stortinget ønsker, vil ikke fjerne de fundamentale skjevhetene i systemet. Opphevelse av de gunstige skattereglene for AFP-pensjonister vil derimot være et mulig strakstiltak som vil gjøre det mer lønnsomt å bli stående lengre i arbeid.

Innledning

Fra 1. august 2000 ble det innført en såkalt *pro rata*-avkorting av AFP-pensjoner mot arbeidsinntekter. Det nye systemet innebærer at pensjonens størrelse skal stå i forhold til i hvilken grad man faktisk er pensjonert. Reduseres arbeidsinntektene med for eksempel 40 prosent i forhold til det man tjente før man ble AFP-pensjonist (heretter kalt utgangslønn), så får man 40 prosent av full AFP-pensjon osv. Den enkelte AFP-pensjonist oppgir hvor mye han eller hun forventer å tjene, og så beregnes pensjonen i henhold til dette. Senere skjer det et etteroppgjør dersom pensjonistens faktiske inntekt viser seg å avvike med mer enn 4 000 kroner fra anslått inntekt.

Den nye ordningen har utløst en debatt der det har blitt satt fokus på i hvilken grad det lønner seg for AFP-pensjonister å arbeide. Denne artikkelen belyser gjennom en del talleksempler hvordan skatte- og trygdereglene for arbeidstakere og AFP-pensjonister sammen fører til at det er lite å tjene økonomisk på å bli stående i arbeid etter fylte 62 år dersom man har rett på AFP. Artikkelen drøfter også enkelte aktuelle reformforslag, men hovedvekt er lagt på en beskrivelse av konsekvensene av gjeldende regelverk. Artikkelen gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om hvorvidt AFP-ordningen har livets rett, selv om det empiriske materiale som fremlegges kan gi bakgrunnsstoff til debatten om dette.

Bjart Holtsmark er forsker ved Gruppe for petroleum og miljøøkonomi (bjart.holtsmark@ssb.no)

Avkortingsordningen er ikke den eneste årsaken til at det for AFP-pensjonister ikke kaster særlig mye av seg å ta lønnet arbeid. Andre viktige årsaker er at AFP-pensjonene er høye i forhold til lønn (høy kompensasjonsgrad før skatt). AFP-pensjonister fortsetter videre å opparbeide pensjonspoeng i folketrygden som om de fortsatte å arbeide, og det skjer ingen avkorting av fremtidige pensjoner. Videre beskattes AFP-pensjoner med lav trygdeavgift og sist, men ikke minst har AFP-pensjonister rett til å bli lignet etter skattebegrensingsregelen uansett hvor lav pensjonsgrad de har. I praksis kan dette føre til at man får en høyere disponibel inntekt som deltidsarbeidende enn som fulltidsarbeidende.

Avkortingen av pensjon mot arbeidsinntekter kan, når alt kommer til alt, betraktes som hovedårsaken til at det for AFP-pensjonister kaster lite av seg å arbeide. Det er derfor grunn til å spørre hvorfor man har en avkortingsordning? Det er flere årsaker til dette. Dersom vi med dagens system ikke hadde hatt noen form for avkorting av AFP mot arbeidsinntekt, ville AFP blitt å betrakte som en aldersbonus for 60 prosent av arbeidsstyrken. Praktisk talt alle med rett til det ville sagt ja til en slik bonus. Det ville blitt kostbart for arbeidsgiverne som er med på ordningen, herunder staten.

Avkortingssystemet er en rasjoneringsordning. Meningen var opprinnelig at AFP skulle tildeles «slitne» arbeidstakere som ikke var medisinsk uføre. Men det er vanskelig å finne gode og operasjonelle kriterier for hvem som er «slitne». I mangel på noe bedre har man endt opp med å legge til grunn at redusert yrkesaktivi-

* Takk til Torstein Bye, Ådne Cappelen, Dennis Fredriksen, Frode Hammer, Erling Holmøy, Bjørn Naug og Nils Martin Stølen for kommentarer til et utkast.

tet er et krav for å få AFP. Men det fører naturligvis til at noen reduserer sin arbeidsinnsats nettopp for å få AFP. Det er imidlertid ikke opplagt at man ville fått eldre arbeidstakere til å arbeide mer dersom det ikke var avkorting, jf. appendiks B.

Stortinget har bedt Regjeringen komme med forslag om et nytt avkortingsystem som innebærer at AFP-pensjonister skal kunne tjene inntil 15 000 kroner uten at pensjonen reduseres. I mars i år sendte derfor Sosialdepartementet ut et høringsnotat med noen skisser til hvordan Stortingets ønske kan følges opp. I Sosialdepartementets skisser innføres et fribeløp uten at man samtidig oppjusterer avkortingen av pensjonene for arbeidsinntekter som overstiger fribeløpet. Dermed innebærer skissene til avkortingsystem at man kan ha arbeidsinntekter som er opp til 15 000 kroner høyere enn før man «gikk av» med AFP og likevel motta en viss pensjon og på toppen av dette samtidig komme inn under de gunstige skattereglene for AFP-pensjonister. Dette «hullet» i systemet må trolig tettes igjen ved at avkortingshastigheten over fribeløpet oppjusteres. Men dermed øker den effektive marginalskatten for en stor gruppe AFP-pensjonister ytterligere og vil føre til at man i verste fall får en effektiv marginalskatt på 92 prosent.

Enten Sosialdepartementets skisser blir vedtatt eller ikke, innebærer AFP-ordningen en sterk svekkelse av eldres incentiver til å arbeide. Allerede nå har mange AFP-pensjonister en effektiv marginalskatt på opp mot 90 prosent ved lønnet arbeid. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det en lite gunstig subsidiering av fritid. Det fører etter alt å dømme til at personer i aldersgruppen 62 - 66 år velger mer fritid og mindre arbeid enn det som er samfunnsøkonomisk fornuftig.

Systemer for tidligpensjonering må ikke nødvendigvis svekke incentivene til å arbeide. Det er grunn til å understreke at det er mulig å konstruere systemer for førtidspensjonering der en ikke har avkortingsordninger og som dermed gjør det vesentlig mer lønnsomt for eldre arbeidstakere å bli stående i arbeid. En mulighet er å legge om pensjonssystemet i retning av individuell sparing til egen pensjon. Men en omlegging i den retning er en omfattende og langvarig prosess, og i en lang overgangsfase kan det uansett være nødvendig med en avkortingsordning. En nærmere drøfting av et slikt system ligger utenfor rammene for denne artikkelen som heller ikke gir grunnlag for å ta stilling til om en omlegging i en slik retning er ønskelig.

Resten av artikkelen er delt i fem. I neste avsnitt gis en kortfattet oversikt over AFP-ordningens regelverk. I tredje avsnitt presenteres så noen talleksempler som viser at en som slutter å arbeide for å ta ut AFP selv bare vil betale i størrelsesorden 5 - 20 prosent av den samfunnsøkonomiske kostnaden av pensjoneringen. Fjerde avsnitt tar utgangspunkt i de som allerede har gått av med AFP og ser nærmere på hva de vil tjene på å arbeide deltid. Med utgangspunkt i dagens pensjons- og skatteregler vises at AFP-pensjonister står overfor en effektiv marginalskatt på arbeidsinntekter som normalt ligger i intervallet 80-90 prosent. I verste fall sitter en AFP-pensjonist altså bare igjen med 10 prosent av de verdiene han skaper ved en ekstra innsats. I femte avsnitt illustreres noen virkninger av Regjeringens høringsforslag om å fastsette et fribeløp på 15 000 kroner før avkorting av AFP-pensjon inntreffer. I sjette avsnitt konkluderes.

Kort om AFP-ordningen

Ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) kom i gang fra 1. januar 1989 og gjaldt først personer i alderen 65 - 66 år. I flere trinn har aldersgrensen blitt flyttet nedover og fra 1. mars 1998 er nedre aldersgrense satt til 62 år. Ordningen omfatter alle offentlig ansatte og om lag 40 prosent av de privat ansatte. I alt omfatter ordningen 60 prosent av arbeidsstyrken.

Ordningen gir arbeidstakere i aldersgruppen 62 - 66 år anledning til å gå av med en alderspensjon som er like stor som den alderspensjonen de uansett vil få fra folketrygden fra fylte 67 år.¹ Dessuten gis det et AFP-tillegg som er på 11 400 og 20 400 kroner i henholdsvis privat og offentlig sektor. AFP-tillegget i privat sektor er skattefritt.

Fra 1. august 2000 gjelder nye regler for avkorting av AFP mot arbeidsinntekt. I regelverket heter det at «pensjonen, inkludert eventuelle vedtektsfestede tillegg, skal reduseres med samme prosent som arbeidsinntekten utgjør av tidligere inntekt. Dersom pensjonisten har fått utbetalt for mye eller for lite pensjon, skal det foretas et etteroppgjør, enten som etterbetaling eller tilbakebetaling.»² Grensen for når det skal foretas et etteroppgjør er fastsatt til 4000 kroner. Denne 4000-kroners grensen har av mange blitt tolket som et fribeløp, men bør heller betegnes som et toleransebeløp fastsatt for å begrense antall etteroppgjør. Det høye toleransebeløpet inviterer til å spekulere i å oppgi gal forventet inntekt.³

¹ Dersom statsansatte går av med AFP etter å ha fylt 65 år, er det i utgangspunktet Statens Pensjonskasse sine regler og utregningsmåter som gjelder ved beregning av pensjonens størrelse.

² Lov av 23. desember 1988 nr 110 om statstilskudd til ordninger for avtalefestet pensjon, §2, første ledd, bokstav d.

³ Også før 1. august 2000 var det avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt. Men avkortingen slo først inn når arbeidsinntekten oversteg et grunnbeløp. Pensjonen ble satt ned med 50 prosent av arbeidsinntekt utover dette. Denne ordningen gjelder fortsatt for de som ble pensjonert før 1. august 2000.

Under behandlingen av statsbudsjettet for 2002 vedtok Stortinget å be regjeringen «komme tilbake til Stortinget med forslag om at avtalefestet pensjon kan kombineres med mulighet for arbeidsinntekt inntil 15 000 kroner». Sosialdepartementet har sendt på høring noen skisser til hvordan dette vedtaket kan følges opp. Disse skissene er nærmere omtalt senere i denne artikkelen.

AFP-pensjonene for statsansatte betales av staten, mens AFP-pensjonene for kommuneansatte finansieres av kommunene. Staten dekker 40 prosent av utgiftene til privatansatte i aldersgruppen 64-66 år. Private bedrifter dekker selv 25 prosent av utgiftene til sine ansatte som har gått av med AFP, mens de øvrige 35 prosent finansieres gjennom utbetalinger fra et fond. Dette fondet bygges opp ved at alle private bedrifter som omfattes av ordningen betaler inn 160 kroner pr. måned pr. ansatt. Dette må bedriftene ha gjort i to år før de kan la ansatte gå av med AFP.

Størrelsen på AFP-pensjonene beregnes av trygdekontoene med utgangspunkt i folketrygdens regelverk for alderspensjoner. Alderspensjonene i folketrygden beregnes ut i fra hvor mange år man har opptjent pensjonspoeng og i forhold til de 20 beste poeng-årene. AFP-pensjonistene får altså, som ordinære alderspensjonister, både en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Men AFP-pensjonistene får dessuten det nevnte AFP-tillegget. I motsetning til ordinære alderspensjonister kan imidlertid aldri AFP-pensjonister få en pensjon som utgjør mer enn 70 prosent av den pensjonsgivende inntekt man hadde året før man gikk av med pensjon (utgangslønnen).

Når man går av med AFP fortsetter man å opptjene pensjonspoeng i folketrygden som om man fortsatt sto i arbeid.

Hva koster AFP og hvem betaler?

Fra et effektivitetssynspunkt er det bra om enkeltindivider står overfor priser som reflekterer de samfunnsøkonomiske kostnadene av de goder de benytter seg av. Dersom det er store avvik mellom den prisen et individ betaler og den reelle samfunnsøkonomiske kostnaden ved godet, vil det som regel også bli et overforbruk eller underforbruk at det aktuelle godet.

Når en person går av med pensjon kjøper han eller hun seg fritid. I det følgende vises at personer som går

av med AFP betaler en pris for denne fritiden som utgjør om lag 4 - 18 prosent av den totale samfunnsøkonomiske kostnaden av denne fritiden. Dette indikerer altså at personer med rett på AFP arbeider mindre enn det som er gunstig i et samfunnsøkonomisk perspektiv.⁴

Økt fritid gir lavere produksjon og dermed i siste instans redusert forbruk. Gjennom et nøkternt talleksempl beskrives i det følgende hvor stor konsumnedgang en 62-åring i privat sektor må tåle dersom han går av med AFP. Størrelsen på hans egen konsumnedgang sammenlignes så med samfunnets samlede konsumnedgang som følge av dette valget. Samfunnets samlede konsumnedgang er lik den reduserte produksjonen som følge av pensjoneringen. Men i tillegg vil pensjoneringen føre til et offentlig inntektstap som må erstattes gjennom økt skattlegging. Denne skattleggingen har også en kostnad som kommer i tillegg.

Det antas at personen som studeres har en lønn på 300 000 kroner i året og at han gjennom sitt arbeid skaper verdier lik de lønnskostnadene han påfører sin arbeidsgiver. Gitt at han befinner seg i sonen for høy arbeidsgiveravgift (14,1 prosent), betyr det at han skaper verdier for 342 300 kroner. Her og i det følgende måles verdier i produsentpriser. Videre legges til grunn at han gjennom AFP-ordningen fremskynder sin avgang med ett år. I og med det ovenstående må det bety at produksjonen av varer og tjenester reduseres med 342 300 kroner. Med andre ord må samfunnet samlet sett tåle en konsumnedgang på 342 300 kroner på grunn av denne overgangen til AFP.

Hvor stor del av denne konsumnedgangen tar han selv? For å kunne svare på det, må vi først beregne hans disponible inntekt før og etter overgang til AFP. Dersom han ikke har fradrag utover standardfradrag, sitter han som arbeidstaker igjen med 213 000 kroner etter skatt.⁵ Men når han anvender disse midlene til forbruk, må han betale moms og særavgifter mv. Disse varierer avhengig av hva han bruker pengene på, men vi legger til grunn en gjennomsnittlig effektiv avgiftsats på forbruk på 21 prosent, jf. Holmøy (2002). Dersom 62-åringen ikke går av med AFP, gir da hans lønn grunnlag for å konsumere verdier for 176 000 kroner.⁶

En rimelig lønnsmessig livshistorie gir en AFP-pensjon på 169 000 kroner.⁷ Han vil da nyte godt av skattebegrensingsregelen og betale 23 000 kroner i skatt.

⁴ AFP-pensjonistene er ikke alene om å betale en lav pris for fritid. Inntektsbeskatningen og forbruksavgiftene fører til at ingen, heller ikke yngre arbeidstakere uten mulighet for pensjon, blir konfrontert med den virkelige prisen på fritid. For pensjonister, og særlig for AFP-pensjonistene, er imidlertid avstanden mellom den samfunnsøkonomiske kostnaden av mer fritid og hva de selv betaler i form av reduksjon i eget forbruk spesielt stor. Årsaken er knyttet til hvordan skatte- og pensjonsreglene virker sammen.

⁵ Tallene i teksten er avrundet til et multiplum av 1000. Nøyaktige tall i tabell 1.

⁶ Avgiftsgrunnlaget kan lett skape forvirring i dette regnestykket. Det er tatt utgangspunkt i budsjettbetingelsen $(1+t_c)C = Y$, der t_c er gjennomsnittlig forbruksavgift, C er forbruk målt i produsentpriser og Y er disponibel inntekt målt i produsentpriser. Forbruk målt i produsentpriser blir da $C = Y/(1+t_c)$.

⁷ Forutsetter at han har hatt en lønnsutvikling som har fulgt den gjennomsnittlige lønnsveksten fra 1967 frem til 2002. Inkludert i denne pensjonen er et AFP-tillegget for ansatte i privat sektor på 11 400 kroner.

Tabell 1. Noen private og samfunnsøkonomiske størrelser knyttet til at en 62-åring i privat sektor går av med AFP

Økonomiske betingelser dersom en 62-åring står i arbeid					
Lønn	150 000	200 000	300 000	400 000	500 000
Disponibel inntekt etter skatt*	114 388	148 868	213 068	266 468	317 168
Konsum målt i produsentpriser	94 536	123 031	176 089	220 221	262 122
Økonomiske betingelser dersom en 62-åring tar ut AFP					
Pensjon inkl. AFP-tillegg	105 000	126 000	169 000	203 000	225 000
Disponibel inntekt etter skatt*	105 000	122 072	146 861	165 875	179 252
Konsummålt i produsentpriser	86 777	101 184	121 671	137 808	150 354
Egen konsum nedgang ved å ta ut AFP	7 759	22 146	54 716	83 135	113 980
Samfunnsøkonomiske konsekvenser av en 62-åring som tar ut AFP					
Samlet nedgang i tilgang på forbruksgoder	171 150	228 200	342 300	456 400	570 500
Netto nedgang i offentlig proveny	92 704	123 326	178 976	248 651	327 389
Skattefinansieringskostnad	18 541	24 665	35 795	49 730	65 478
Samlet samfunnsøkonomisk kostnad**	189 691	252 865	378 095	506 130	635 978

* Forutsetter en skatteyder som ikke har andre skattbare inntekter eller skattbar formue og ingen skattemessige fradrag utover standardfradrag. Skatteregler og satser for 2002.

** Overgang til AFP har også en nyttegevinst i form av at en person får mer fritid. Denne gevinsten er ikke her forsøkt beregnet. Her er kun kostnadssiden anslått.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Hans disponible inntekt blir dermed 146 000 kroner. Når vi igjen tar hensyn til forbruksskatter, gir det grunnlag for et konsum på om lag 121 000 kroner.

Prisen individet selv betaler for å fremskynde sin avgang med ett år, er med andre ord en reduksjon i forbruk med 54 000 kroner målt i produsentpriser. Det utgjør 16 prosent av den samlede reduksjon i verdiskaping.

Men i et samfunnsøkonomisk regnestykke må vi inkludere skattefinansieringskostnader fordi pensjoneringen gir det offentlige et inntektstap som må dekkes inn. Hvordan påvirker AFP-pensjonisten offentlige budsjetter? Som lønnstaker betalte han 87 000 kroner i inntektsskatt. Videre betalte arbeidsgiveren 42 000 kroner i arbeidsgiveravgift. Verdiskapingen han sto for ga opphav til moms og særavgifter på 21 prosent av 342 300 kroner, som er 72 000 kroner. 62-åringens arbeid gav altså samlet sett opphav til 201 000 kroner i offentlige inntekter, offentlige inntekter som ved overgang til AFP blir borte. Ettersom personen vi ser på arbeider i privat sektor og er 62 år, dekkes ikke pensjonsutgiftene av det offentlige. Derimot gir pensjonen grunnlag for skatteinntekter på 23 000 kroner. Samlet sett gir altså overgangen til AFP et netto offentlig inntektstap på 178 000 kroner.⁸

Økte skatter fører til vridninger av priser og derfor mindre effektiv ressursbruk i økonomien. Størrelsen på denne ekstra skattefinansieringskostnaden er usikker. NOU 1997:27 («Nyttekostnadsanalyser») anbefalte på meget usikkert grunnlag at det legges til grunn en skattefinansieringskostnad på 20 prosent. I tillegg

til den opprinnelige reduksjonen i verdiskapingen på 342 000 kroner, påløper altså et effektivitetstap på 20 prosent av det offentlige inntektstapet på 178 000 kroner. Det utgjør her 35 000 kroner.⁹ Dette må summeres med reduksjonen i verdiskaping på grunn av overgangen til pensjon, som var på 342 000 kroner. Samlet samfunnsøkonomisk kostnad av overgangen til AFP, eller prisen på den ekstra fritiden, blir altså 377 000 kroner. Av dette betaler pensjonisten selv bare 54 000 kroner, eller 14 prosent i dette eksemplet.

Tabell 1 og figur 1 viser noen flere talleksemler. Det typiske mønsteret er store avvik mellom den konsumnedgang man selv må ta ved å gå av med AFP og den samlede kostnaden for samfunnet. Det er de med høye inntekter som i størst grad belaster fellesskapet til å finansiere sine AFP-pensjoner.

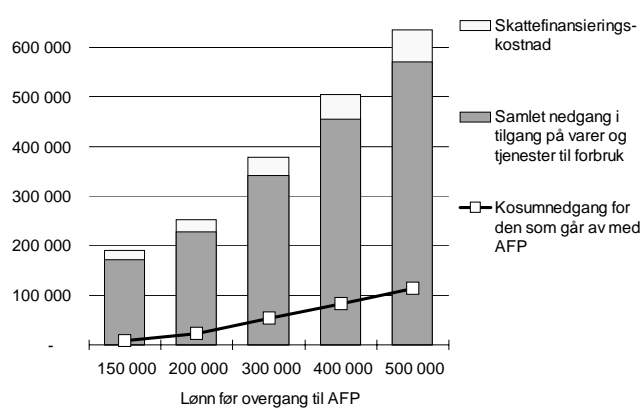
Hittil har fokus i første rekke vært på personer som slutter helt å arbeide når de tar ut AFP. AFP-ordningen åpner imidlertid også for at man kan velge en deltidsløsning. Som nevnt har man som AFP-pensjonist rett til å bli skattlagt etter skattebegrensingsregelen uansett hvor lav pensjonsgrad man har. Dette fører til at det for personer med en relativt lav utgangslønn kan gi økt disponibel inntekt å redusere arbeidsinnsatsen.

Figur 2 viser noen eksempler. Med en utgangslønn på 150 000 kroner vil man for eksempel betale 35 000 kroner i skatt og ha en disponible inntekt på knapt 115 000 kroner dersom arbeidstiden ikke reduseres. Ved overgang til AFP vil 70-prosent regelen normalt slå inn og gi enn full AFP-pensjon på 105 000 kroner. Velger man derimot å redusere arbeidsinnsatsen med

⁸ Det kan tilsynelatende virke som en forglemmelse at det ikke tas hensyn til at også pensjonistens forbruk gir opphav til avgiftsinntekter. Saken er imidlertid at netto endring i avgiftsinntekter er bestemt av hvor mye som produseres i økonomien, og det er det tatt hensyn til.

⁹ I prinsippet vil effektivitetstapet vanligvis delvis materialisere seg gjennom redusert mengde varer og tjenester tilgjengelig for konsum. Dermed vil igjen skatte- og avgiftsprovenyet bli påvirket negativt. Men dette ser vi bort ifra her, noe som kan tale for at vi undervurderer størrelsen på skattefinansieringskostnaden.

Figur 1. Søylene viser den samfunnsøkonomiske kostnaden av økt fritid for en AFP-pensjonist mens kurven viser den prisen AFP-pensjonisten betaler for denne fritiden



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

bare 20 prosent får man en pensjon på 21 000 kroner og en lønnsinntekt på 120 000 kroner. Her vil skattebegrensingsregelen slå inn og gi en skatt på 14 000 kroner. Dermed blir disponibel inntekt på 127 000 kroner, 12 000 kroner mer enn før man tok ut AFP. Med lav utgangslønn vil altså en deltidsløsning under AFP kunne gi en betydelig økning i disponibel inntekt.

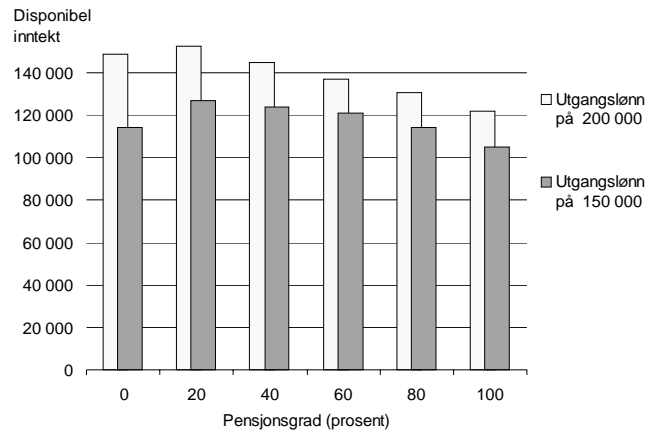
En person med en utgangslønn på 200 000 kroner har ikke som AFP-pensjonist like stor gevinst av skattebegrensingsregelen, men kommer likevel noe bedre ut ved å velge en 20-prosent pensjon fremfor å opprettholde arbeidsinnsatsen, jf. figur 2.

Kort oppsummert har vi i dette avsnittet sett at personer i aldersgruppen 62 - 66 år som kommer inn under AFP-ordningen, betaler en pris for fritid som bare utgjør en liten andel av den samlede samfunnsøkonomiske kostnaden av denne fritiden. Og faktisk er det slik at muligheten for en deltidsløsning gjør at enkelte tjener økonomisk på å ta ut mer fritid. Vi kan snakke om at den enkelte står overfor en *negativ* pris på fritid.

Det er flere grunner til at en stor gruppe individer på denne måten blir konfrontert med en særskilt lav pris på fritid:

1. Man finansierer ikke sin AFP-pensjon ved å tære på personlig oppsparte midler. AFP-pensjon er innført som en rettighet uten at det samtidig er innført noen pålegg om at man gjennom sin yrkesaktive karriere må spare til slik tidligavgang.¹⁰ Dersom man gjennom sin yrkesaktive karriere derimot

Figur 2. Disponibel inntekt etter pensjonsgrad og utgangslønn. Bruttopenasjoner som i tilsvarende eksempler i tabell 1



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

hadde måttet bygge opp en individuell konto som man måtte trekke av for å finansiere tidligavgang, ville prisen på fritiden i større grad blitt synliggjort. Et slikt system kunne også fjernet behovet for å avkorte pensjon mot arbeidsinntekt.

2. Tidligavgang gjennom AFP-ordningen har ubetydelige konsekvenser for senere utbetalinger av ordinær alderstrygd fra folketrygden. Man fortsetter å opparbeide pensjonspoeng i folketrygden som om man var fullt yrkesaktiv. Dersom man innførte et system der det enkelte individ kunne velge mellom en lav pensjon dersom man gikk av tidlig og en høy pensjon dersom man holdt det gående lenge, ville den enkelte i større grad blitt konfrontert med kostnadene ved å ta ut mer fritid, jf. Olsen og Røed (1999) og NOU 1998:19 *Fleksibel pensjonering*.
3. AFP-pensjonen er høyere enn ordinær alderspensjon i folketrygden. Som nevnt er det i offentlig sektor et AFP-tillegg på 20 400 i året i tillegg, mens det i privat sektor er et tillegg på 11 400 kroner, som er skattefritt. Dette gir en kompensasjonsgrad før skatt som er høyere enn kompensasjonsgraden for ordinære alderspensjonister.
4. AFP-pensjonister betaler lav trygdeavgift av pensjonen og har dessuten rett til å bli skattlagt etter skattebegrensingsregelen. For enslige personer som kommer inn under denne regelen, skal det ikke beregnes skatt når alminnelig inntekt, med tillegg av 3 prosent av ev. nettoformue over 200 000 kroner, ikke overstiger 81 100 kroner. Den tilsvarende grensen for ektefeller er 131 700 kroner. Dersom skattyteren har inntekt utover disse grense-

¹⁰ AFP-ordningen i privat sektor finansieres riktignok delvis av at bedrifter som er med på ordningen betaler inn 160 kroner pr. måned pr. heltidsansatt til et fond. Slik sett kan man indirekte si at den enkelte ansatte er med på å spare til sin AFP-pensjon. Men for det første startet denne fondsopbyggingen samtidig med at AFP-ordningen ble innført. Og 160 kroner pr. måned ville, selv om det hadde blitt betalt inn gjennom en lang yrkeskarriere, ikke vært nok til å dekke mer enn anslagsvis ett-to års AFP-pensjon. Og uansett; så lenge sparingen skjer gjennom et fellesfond der et ikke er noen sammenheng mellom den enkeltes innbetalinger og utbetalinger, blir ikke det enkelte individ konfrontert med kostnadene med å ta ut mer fritid.

ne, beskattes disse med en formell skattesats på 55 prosent.¹¹ For en AFP-pensjonist med en pensjon på 150 000 kroner, uten formue eller andre skattepliktige inntekter, betyr skattebegrensingsregelen for eksempel at skatten blir 18 920 kroner, mens ordinære skatteregler for pensjonister (lav trygdeavgift, AFP-pensjonister har ikke særfradrag for alder) ville gitt en skatt på 28 412 kroner.

Hva tjener AFP-pensjonister på å arbeide deltid?

Forrige avsnitt sa noe om individuelle og totale samfunnsøkonomiske kostnader av å ta ut AFP. I dette avsnittet studeres individer som har gått av med AFP, men som arbeider deltid og hvilken økonomisk gevinst dette gir dem. Det tas utgangspunkt i deres effektive marginalskatt på arbeidsinntekter. Med utgangspunkt i noen nøkterne talleksempel vises at effektiv marginalskatt for en AFP-pensjonist normalt vil ligge i intervallet 80 - 90 prosent. Det vil altså si at en AFP-pensjonist sitter igjen med 10 - 20 prosent av de verdiene han skaper gjennom en ekstra arbeidsinnsats.

Med effektiv marginalskatt på arbeid siktes det ikke bare til den økte innbetaling av skatter og avgifter ved en økt arbeidsinntekt. Det anvendes et mer omfattende nettobegrep ved at reduksjon i pensjonen også trekkes inn.

Effektiv marginalskatt beregnes her i prosent av arbeidsgiverens utgifter til lønn og arbeidsgiveravgift. I appendiks A er en forenklet formel for effektiv marginalskatt på arbeid for en AFP-pensjonist satt opp.

Mens forrige avsnitt tok utgangspunkt i en person i privat sektor, tar vi her utgangspunkt i en person i offentlig sektor. Årsaken er blant annet at behandlingen av det skattefrie AFP-tillegget i privat sektor gjør resonsementer knyttet til effektiv marginalskatt relativt kompliserte.

Som i forrige avsnitt legges til grunn en utgangslønn på 300 000 kroner. Det forutsettes nå å gi opphav til en AFP-pensjon på 178 000 kroner inkl. AFP-tillegg på 20 400, det vil si en kompensasjonsgrad før skatt på 59 prosent. Hva skjer dersom denne AFP-pensjonisten tjener sine første 100 kroner? Det nye avkortingssystemet for AFP-pensjonen innebærer at pensjonen skal reduseres med samme prosentvis andel som arbeidsinntekten utgjør av tidligere inntekt.¹² En kompensasjonsgrad før skatt på 59 prosent innebærer altså at en økning i arbeidsinntekten på 100 kroner fører til en reduksjon i pensjonen på 59 kroner.

Inntektsøkningen før skatt blir samlet på 41 kroner. Med en inntekt på 178 041 kommer han inn under skattebegrensingsregelen, og har derfor en formell marginalskatt på 55 prosent både på lønn og pensjon. Men han betaler minstefradrag etter sats (23 prosent) slik at han i praksis har en marginal inntektsskatt på 42 prosent. Dermed øker hans disponible inntekt med 23 kroner. Når han bruker dette på forbruk påløper 21 prosent avgifter, som utgjør 4 kroner. Økningen i arbeidsinntekt på 100 kroner gir ham altså mulighet for å øke sitt forbruk med 19 kroner målt i produsentpriser.

I beregning av effektiv skatt legges inn at arbeidsgiverens lønnsutgifter blir 114 kroner, hvorav 14 kroner er arbeidsgiveravgift. Hans netto inntektsøkning gir grunnlag for 17 kroner i økt inntektsskatt, avgifter på 4 kroner og en reduksjon i offentlig pensjonsutbetaling på 59 kroner. Nettoøkning i offentlig proveny blir dermed $14 + 17 + 4 + 59 = 94$ kroner, som utgjør 83 prosent av arbeidsgiverens bruttoøkning i lønnsutgifter. Med andre ord står pensjonisten i utgangspunktet overfor en effektiv marginalskatt på 83 prosent.¹³ Men relativt raskt vil den effektive marginalskatten øke til 87 prosent når han når taket i minstefradraget, jf. figur 3. Når arbeidsinntekten nærmer seg 90 000 kroner vil han ikke lenger bli skattlagt etter skattebegrensingsregelen, og effektiv marginalskatt faller tilbake til 83 prosent.

Figur 3 viser også effektiv marginalskatt på arbeidsinntekter for AFP-pensjonister med et lønnsmessig utgangspunkt på 200 000 og 400 000 kroner og for en vanlig arbeidstaker.

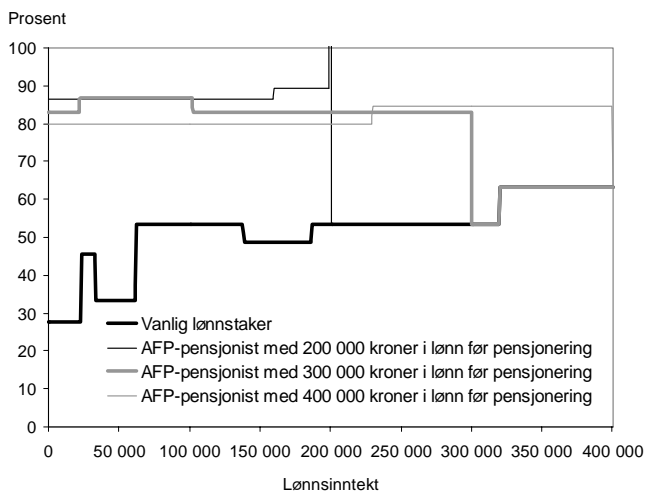
Når det gjelder en ordinær lønnstaker, betales ikke inntektsskatt eller trygdeavgift for lønnsinntekter lavere enn 23 000 kroner. Men arbeidsgiveravgift og forbruksavgifter gir likevel en effektiv marginalskatt på 28 prosent i dette intervallet. Når trygdeavgiften slår inn øker først marginalskatten til 46 prosent pga. opptrappingssatsen på 25 prosent. Når opptrappingen er avsluttet faller effektiv marginalskatt til 33 prosent. Skatt på alminnelig inntekt slår inn der lønn overstiger summen av personfradrag og lønnsfradrag. Effektiv marginalskatt stiger da til 54 prosent. For lønnsinntekter mellom 138 000 kroner og 187 000 kroner betales minstefradrag etter sats, noe som reduserer effektiv marginalskatt til 49 prosent. Når toppskatt slår inn ved en lønn på 320 000 kroner, stiger effektiv marginalskatt til 63 prosent.

¹¹ Skattebegrensingsregelen omfatter skatt av alminnelig inntekt og trygdeavgift, men ikke toppskatt og formueskatt.

¹² Det er som nevnt et toleransebeløp på 4000 kroner før avkorting inntreffer. Naturligvis vil enkelte spekulere i dette og systematisk oppgi en forventet inntekt som er 4000 kroner for lav, og vil derfor i praksis påvirke den faktiske avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt. Men i det følgende ser jeg bort i fra dette og legger til grunn at den enkelte AFP-pensjonist oppgir riktig inntekt i forkant.

¹³ Arbeidsgiveravgiften for de som er 62 år og eldre blir redusert med 4 prosentpoeng fra 1. juli 2002, men dog ikke til under null. Denne reduksjonen påvirker resultatene i denne artikkelen noe, men ikke betydelig. Den beregnede marginalskatten på 83 prosent faller for eksempel med litt over et halvt prosentpoeng.

Figur 3. Effektiv marginalsatt på arbeidsinntekter for AFP-pensjonister med ulike lønnsinntekter før de ble pensjonert og effektiv marginalsatt for arbeidstaker uten pensjon. Kurvene forutsetter at ingen av individene har fradrag utover standardfradrag



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

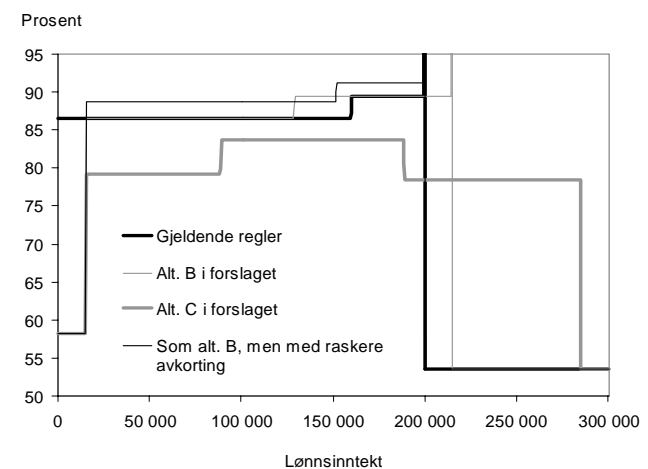
For en AFP-pensjonist med en utgangslønn på 200 000 kroner legges det til grunn en AFP-pensjon på 135 000 kroner, det vil si en kompensasjonsgrad på 66 prosent. En så lav pensjon innebærer at han kommer inn under skattebegrensingsregelen uansett hvor lav pensjonsgrad han har. Det gir en effektiv marginalsatt på 86 prosent så lenge han betaler minstefradrag etter sats. Når lønnsinntekten passerer 160 000 treffer han taket i minstefradraget og effektiv marginalsatt øker til 89 prosent. I det lønnsinntekten passerer tidligere lønnsinntekt på 200 000 kroner er hele AFP-pensjonen avkortet bort, og han er ikke lenger å regne som AFP-pensjonist. Dermed faller han ut av skattebegrensingsregelen, og får dermed en marginalsatt som overstiger 100 prosent i dette punktet.

Figur 3 viser også effektiv marginalsatt for en person som opprinnelig hadde en lønn på 400 000 kroner. Det er her lagt til grunn en kompensasjonsgrad på 53 prosent (pensjon på 212 000 kroner). Ved lave arbeidsinntekter vil dette individet ha en effektiv marginalsatt på 80 prosent, men når arbeidsinntekten passerer om lag 230 000 kroner slår toppskatten inn og effektiv marginalsatt øker til 85 prosent.

Høringsforslagene for nye avkortingsregler

Stortingets forslag om at AFP-pensjonister skal kunne tjene inntil 15 000 kroner uten at pensjonen kortes av er nylig blitt fulgt opp av Sosialdepartementet gjennom et forslag som er sendt ut på høring. Sosialdepartementet legger frem tre ulike alternativer. I departementets alternativ A økes dagens toleransebeløp til 15 000 kroner. Det er imidlertid neppe en aktuell løsning å på denne måten invitere til at AFP-pensjonister skal oppgi gal forventet lønnsinntekt for å få økt sin pensjon. Alternativ A blir derfor ikke drøftet i det følgende.

Figur 4. Effektiv marginalsatt på arbeidsinntekter for en AFP-pensjonist fra offentlig sektor med en utgangslønn på 200 000 kroner. Gjeldende regler og alt. B og C i høringsforslaget. Justert alt. B der avkortingen gjøres raskere. Kurvene forutsetter at individet ikke har fradrag utover standardfradrag



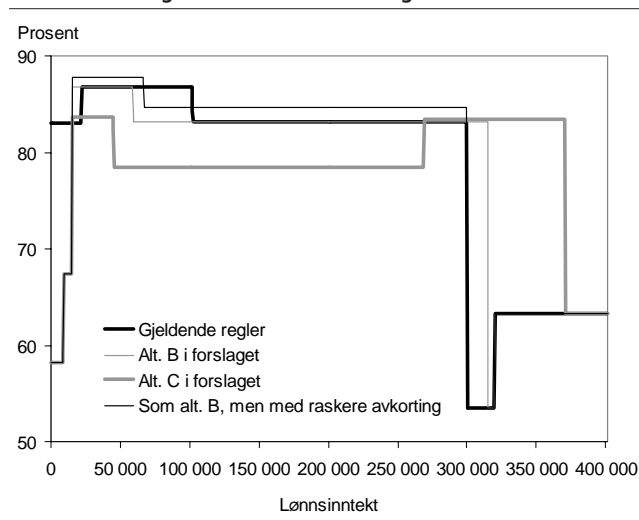
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Både i departementets alternativ B og C innføres et fribeløp på 15 000. For inntekter over 15 000 kroner avkortes i alternativ B pensjonen i et pro rata system (som nå). Dette innebærer at pensjonen blir avkortet til null først når pensjonistens arbeidsinntekt blir 15 000 kroner høyere enn utgangslønnen.

I alternativ C innføres man prinsippene som gjaldt før august 2000. Det vil si at pensjonen avkortes med 50 prosent av inntekter som overstiger fribeløpet. Etter som kompensasjonsgraden vanligvis er høyere enn 50 prosent, innebærer alternativ C at pensjonen først blir avkortet til null ved arbeidsinntekter som ligger (til dels vesentlig) over utgangslønnen. En AFP-pensjonist fra offentlig sektor med en utgangslønn på 200 000 kroner, og full AFP-pensjon på 135 000 kroner, vil for eksempel ha en AFP-pensjon på 17 500 kroner når han har en arbeidsinntekt på 250 000 kroner. Og hans pensjon er fullstendig avkortet bort først ved en arbeidsinntekt på 285 000 kroner. På toppen av det hele vil han med dette regelverket få nedsatt skatt som følge av skattebegrensingsregelen også i tilfeller der hans arbeidsinntekt overstiger 200 000 kroner.

Figur 4 viser effektiv marginalsatt for en AFP-pensjonist med en utgangslønn på 200 000 kroner gitt både gjeldende regelverk og de ulike alternativene i høringsforslaget. Som forventet innebærer høringsforslagene at marginalsatten faller vesentlig for arbeidsinntekter under 15 000 kroner. Men for arbeidsinntekter over 15 000 er mønsteret for marginalsatten under alternativ B i hovedsak som med gjeldende regelverk. Noe mindre forskjeller vil det bli fordi minstefradrag og skattebegrensingsregelen nå slår inn på litt andre arbeidsinntektsnivåer enn før.

Figur 5. Effektiv marginalsatt på arbeidsinntekter for en AFP-pensjonist fra offentlig sektor med en utgangslønn på 300 000 kroner. Gjeldende regler og alt. B og C i høringsforslaget. Justert alt. B der avkortingen gjøres raskere. Kurvene forutsetter at individet ikke har fradrag utover standardfradrag



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figuren viser også hva som skjer når arbeidsinntekten overstiger utgangslønnen. I alternativ B holder den effektive marginalsatten seg på et høyt nivå opp til en arbeidsinntekt på 215 000 kroner. For alternativ C stopper ikke avkortingen opp før inntekten kommer opp i 285 000 kroner og da faller den effektive marginalsatten. Dette henger sammen med at både alternativ B og C i Sosialdepartementets høringsforslag innebærer at man kan «gå av» med AFP og samtidig ha en arbeidsinntekt som er like høy eller høyere enn utgangslønnen uten at pensjonen blir avkortet helt bort.

I praksis åpner departementets skisser for en uheldig tilpasning til regelverket ved at man kan gå av med AFP, finne seg en ny jobb der men tjener mer enn før, beholde en viss pensjon og dessuten få nedsatt skatt gjennom skattebegrensningsregelen. Dette virker kanskje noe utilsiktet. Det ville kanskje vært mer rimelig om et fribeløp ble motsvart av en tilsvarende raskere avkortning slik at pensjonen er avkortet bort i det man oppnår en arbeidsinntekt som er lik utgangslønnen. Marginalsatten i et slikt justert B-alternativ er også vist i figur 4. Et slikt system vil føre til at effektiv marginalsatt blir noe høyere enn før når arbeidsinntekten overstiger 15 000. I tilfellet med individet som hadde en utgangslønn på 200 000 kroner, vil det føre til at den effektive marginalsatten øker med om lag tre prosentpoeng for inntekter som overstiger 15 000 kroner. Høyeste effektive marginalsatt kommer dermed opp i 92 prosent.

Figur 5 viser tilsvarende kurver for et individ med en utgangslønn på 300 000 kroner.

I en samlet vurdering av høringsforslagene fra Sosialdepartementet peker alternativ B seg ut som det mest aktuelle alternativet, da alternativ C gir muligheter for å heve en betydelig pensjon samtidig som man tjener like mye eller mer enn før man «gikk av» med AFP. Av allerede nevnte grunner blir alternativ A neppe aktuelt.

Når det gjelder alternativ B er det som påpekt trolig nødvendig å justere dette alternativet noe slik at avkortingen av pensjon mot arbeidsinntekt skjer raskere enn foreslått. I så fall vil Stortingets ønske om et fribeløp på 15 000 kroner i praksis innebære at AFP-pensjonister som ønsker å ha arbeidsinntekter av en viss betydning vil stå overfor en enda høyere effektiv marginalsatt enn nå. Det vil ytterligere svekke lønnsomheten av å arbeide.

Konklusjon

AFP-ordningen ble opprinnelig innført fordi man skulle sikre «slitne» arbeidstakere en «verdig» avgang fra arbeidslivet. Det sier seg selv at det er vanskelig å etablere operasjonelle kriterier for hvem som er «slitne» uten å være medisinsk uføre. Resultatet har blitt at de 60 prosent som tilhører den delen av arbeidstyrken som dekkes av AFP-ordningen, har relativt lite å tape rent økonomisk på å gå av med full eller delvis pensjon ved fylte 62 år. For personer med lave lønnsinntekter vil det kunne innebære økt disponibel inntekt å velge en AFP-deltidsløsning.

Et individ som står overfor valget mellom AFP eller arbeid, vil normalt selv betale i størrelsesorden 5-20 prosent av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å velge AFP. Og personer som har gått av med AFP, står overfor en effektiv marginalsatt på arbeidsinntekter i området 80 - 90 prosent.

Disse forholdene har særlig ført til kritikk av den nye avkortingsordningen for AFP. En svakhet ved denne kritikken er at det ikke er blitt skissert hva man ser for seg som alternativet. En fjerning av avkortingsordningen uten å innføre andre tiltak eller å foreta en mer grunnleggende reform av pensjonssystemet, vil i praksis innebære at 60 prosent av arbeidsstyrken vil heve full AFP-pensjon fra fylte 62 år. Det er kanskje ikke ønskelig bare noen få år før de store etterkrigskullene skal begynne å gå av for aldersgrensen.

Det er mulig å etablere et tidligpensjonssystem uten avkortning. Men det krever en mer grunnleggende omlegging av systemet. Dersom tidligpensjoner er basert på uttak fra individuelle pensjonskonti som den enkelte selv har bygget opp gjennom egen sparing, er det for eksempel ikke nødvendig med noen avkortning. Men en omlegging i den retning er en tidkrevende prosess som i praksis vil innebære en avvikling av hovedelementene i dagens AFP-ordning. Ønsker man å beholde hovedtrekkene i AFP-ordningen, kan det henvises til Førtdispensjoneringsutvalget (NOU

1998:19) som har pekt på flere både kortsiktige og langsiktige tiltak for å bøte på problemene som her er skissert. Jf. også Olsen og Røed (1999).

Debatten om AFP-ordningen har det siste året hatt fokus på den nye avkortingsordningen. Stortingets ønske om et fribeløp på 15 000 kroner vil gjøre det mer lønnsomt for AFP-pensjonister å ha små arbeidsinntekter. Men dersom de påpekte hullene i Sosialdepartementets skisser skal tettes igjen, vil forslagene ytterligere øke den effektive marginals-katten for arbeidsinntekter som overstiger 15 000 kroner. I og med at denne marginals-katten allerede er svært høy, er dette kanskje ikke tilsiktet fra Stortingets side.

Denne artikkelen har i første rekke beskrevet gjeldende regelverk og dets virkninger. Av aktuelle og mulige reformer har kun Sosialdepartementets skisser til ny avkortingsordning blitt analysert. Artikkelen gir derfor generelt sett ikke grunnlag for å trekke noen konklusjoner om AFP-ordningen har livets rett eller hvordan ordningen bør videreutvikles. Av artikkelen fremgår det likevel klart at de mest ekstreme utslagene av regelverket henger sammen med AFP-pensjonistenes rett til å bli skattlagt etter skattebegrensingsregelen. En opphevelse av denne rettigheten vil derfor være et mulig strakstiltak som kan bidra til å få flere eldre arbeidstakere til å bli stående i arbeid.

Appendiks A

I det følgende utledes en formel for effektiv marginals-katt for AFP-pensjonister som kommer inn under den nye avkortingsregelen for pensjon mot arbeidsinntekt.

Påløpt inntektskatt for personer er i praksis en ikke-deriverbar funksjon av lønn og pensjon, blant ved at det skjer skift i forbindelse med at overgang til full eller delvis AFP gir rett til å bli skattlagt etter skattebegrensingsregelen. I det følgende formelapparatet forenkles dette bort og det forutsettes at inntektskatt på arbeidstaker/pensjonistens hånd er proporsjonale med pensjonsinntekt og lønn. I praksis er det ulike bunnfradrag og marginals-katten varierer med inntekt. Dessuten har en person som får AFP-pensjon, uansett om han har arbeidsinntekter i tillegg, rett til å bli skattlagt etter skattebegrensingsregelen. Slike forhold ignoreres i formelapparatet som følger fordi hensikten er å få frem en formel for effektiv marginals-katt på arbeidsinntekter for en AFP-pensjonist. Ved innsettning av marginale skattesatser i formelen som utledes, blir resultatet riktig.

Vi definerer følgende variable:

- a Arbeidstid
- w Lønns-sats
- v Pensjon
- c Forbruk
- y Disponibel inntekt
- t_w Skattesats for arbeidsinntekter

- t_p Skattesats for pensjonsinntekter
- t_c Avgiftssats på forbruk
- t_a Arbeidsgiveravgift
- W $(1+t_a)wa$. Lønn + arbeidsgiveravgift
- β v/w . Kompensasjonsgrad før skatt
- p Produktprisen

I samsvar med den faktiske avkortingsregelen antas at den enkelte får pensjon i forhold til hvor mye han arbeider, slik at inntekt etter skatt blir:

$$y = (1-t_w)wa + (1-t_p)v(1-a). \quad (\text{A.1})$$

Budsjettbetingelsen er:

$$(1+t_c)pc = y. \quad (\text{A.2})$$

Total skatteinngang fra individet er:

$$T = (t_w + t_a)wa - (1-t_p)\beta w(1-a) + t_c c \quad (\text{A.3})$$

der:

$$c = y/(1+t_c) \quad (\text{A.4})$$

Differensiering gir:

$$dT = (t_w + t_a + (1-t_p)\beta) w da + t_c dc \quad (\text{A.5})$$

$$dc = \frac{1-t_w - (1-t_p)\beta}{1+t_c} w da \quad (\text{A.6})$$

$$da = \frac{dW}{(1+t_a)w} \quad (\text{A.7})$$

Litt regning gir da:

$$dT = \frac{t_w + t_a + t_c + t_c t_a + (1-t_p)\beta}{(1+t_a)(1+t_c)} dW \quad (\text{A.8})$$

Brøken på høyresiden i (A.8) er et uttrykk for den effektive marginals-katten på arbeid for en AFP-pensjonist. Anta for eksempel at $t_w = 0,078 + 0,28 = 0,358$, $t_a = 0,141$, $t_c = 0,21$, $t_p = 0,03 + 0,28 = 0,31$, $\beta = 0,65$. Det gir en effektiv marginals-katt på 86 prosent. Dersom det ikke hadde vært avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt ville den effektive marginals-katten falt til 53 prosent. Dersom man i stedet hadde økt skattesatsen for pensjoner fra 31 prosent til nivået for lønninger, 35,8 prosent, ville den effektive marginals-katten falt til 83,7 prosent. Det illustrerer altså at det først og fremst er avkortingen av pensjoner, og ikke forskjellene i skatteregler for AFP-pensjonister og lønnstakere, som gir høy effektiv marginals-katt.

Ved bruk av formelen i (A.8) må man også ta hensyn til minstefradraget som ikke er eksplisitt innarbeidet. Dersom man i talleksempel over legger til grunn at det betales minstefradrag etter sats, blir $t_w = 0,078 + (1-0,23)0,28 = 0,29$ og $t_p = 0,03 + (1-0,23)0,28 = 0,25$. Det gir en effektiv marginals-katt på 81,7 prosent. Hadde han vært under skattebegrensingsregelen med en formell marginals-katt på 55 prosent, ville effektiv marginals-katt blitt 87,0 prosent.

Appendiks B

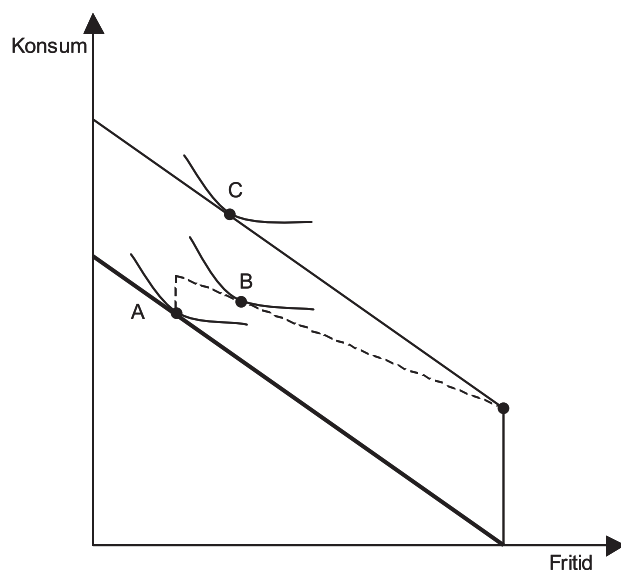
Konsummulighetene og tilpasningen til en arbeidstaker med og uten mulighet til å gå av med AFP er beskrevet i figur B.1. Uten mulighet for AFP antar vi tilpasning i A. Den stiplede linjen viser budsjettbetingelsen dersom individet har mulighet for AFP-pensjon under forutsetning av at det er en person med så lav lønn/pensjon at skattebegrensingsregelen slår inn. Budsjettlinjen har et knekkpunkt i det individet velger å arbeide like mye som før pensjonering. Da faller han nemlig ut av skattebegrensingsregelen.

Dersom fritid er et normalt gode, tilsier en budsjettbetingelse som dette at AFP-ordningen vil bety mindre arbeid og mer fritid. Her virker substitusjonseffekten og inntektseffekten samme vei. Det er enkelt å vise at dette også gjelder dersom skattebegrensingsregelen ikke slår inn. Dette enkle skjemaet tilsier altså at alle som har mulighet til det vil gå av med AFP ved fylte 62 år. Det er selvsagt mange ulike årsaker til at mange likevel vil fortsette å arbeide like mye som før. Men ett moment er at det i praksis ikke er anledning til å gå av med en svært liten pensjonsprosent. Mulighetsrommet er altså ikke så sammenhengende som figur B.1 tilsier.

På den annen side vil en person som har gått av med AFP, og som har mulighet for inntektsgivende arbeid med samme lønnsmessige vilkår som før, faktisk ha en slik kontinuerlig budsjettbetingelse som den stiplede linjen viser. En person i en slik situasjon vil altså være urasjonell om han eller hun ikke tar ut AFP på heltid eller deltid. Og teorien tilsier også at han vil arbeide mindre enn før han ble 62 år. Årsaken er at han både får en lavere pris på fritid og en inntektseffekt som trekker i retning av at han vil ta ut mer fritid.

Den tynne, heltrukne budsjettlinjen gjelder for et tenkt tilfelle der det ikke er avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt. I så fall blir tilpasning i C. Det er ikke gitt om C vil innebære mer eller mindre fritid i forhold til B. Opphevelse av avkortingen ville riktignok ført til at det på marginen blir mer lønnsomt å arbeide. Prisen på fritid ville blitt høyere og dermed gitt en substitusjonseffekt i retning av mer arbeid. Men på den annen side ville opphevelse av avkortingsordningen gjort alle eldre arbeidstakere rikere ved at de uansett tilpasning ville kommet bedre eller like godt ut som før. Når man blir rikere vil man ha mer av de fleste goder, herunder fritid. Det er usikkert om denne inntektseffekten ville vært sterkere eller svakere enn substitusjonseffekten.

Figur B.1. Konsummuligheter og tilpasningsmuligheter. Person uten AFP-muligheten (tykk budsjettbetingelse). Person med mulighet for AFP-pensjon og avkorting etter gjeldende regler (stiplet budsjettbetingelse). Person med mulighet for AFP-pensjon, men uten avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt (tynn budsjettlinje)



Referanser

Holmøy, E. (2002): Hva koster tidligere pensjonering for samfunnet? En begrunnelse for «Arbeidslinja». *Økonomiske analyser* nr 2, 2002, Statistisk sentralbyrå.

NOU 1998:16 Nytte-kostnadsanalyser. Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor.

NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering.

Olsen, Ø. og K. Røed (1999): Bør tidligpensjonering subsidieres?, *Sosialøkonomen* nr 2 1999.