

Hva koster tidligere pensjonering for samfunnet?

Erling Holmøy*

Den samfunnsøkonomiske kostnaden kan være stor når en person velger å ta fri fremfor å arbeide, også når en tar hensyn til personens egenverdi av mer fritid. Spesielt er kostnaden stor når personen tar mer fri ved å fremskynde tidspunktet for pensjonering under de vilkår som gis av ordninger som Avtalefestet pensjon (AFP). Kostnaden skyldes høy effektiv skatt på arbeid, en beskatning som skjerpes gjennom utformingen av AFP-ordningen. Hensikten med artikkelen er å vise at den samfunnsøkonomiske kostnaden ved fremskyndet pensjonering er overraskende stor, i størrelsesordenen hele 130-140 prosent av personens lønn før skatt. En slik kostnad gir et sterkt argument for den såkalte «Arbeidslinja» i den økonomiske politikken. Kostnadsanslaget bør være et viktig element i en helhetlig vurdering av hva offentlig finansierte velferdsgoder koster, men er i seg selv ikke tilstrekkelig til å si at AFP-ordningen bør avvikles eller at skattene bør senkes.

Bakgrunn og problemstilling

Fra 1993 til 2000 økte sysselsettingen i Norge med nesten 260 000 personer. Særlig sterk var sysselsettingsveksten blant kvinner og ungdom. Yrkesdeltakingen er for tiden rekordhøy; 78 prosent av befolkningen i alderen 16-64 år var sysselsatt i 2000. Den tilsvarende andelen for EU var noe under 64 prosent. Arbeidsledigheten er lav, 3,6 prosent for 2001 ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

Samtidig med at flere personer deltar i arbeidsmarkedet er det imidlertid flere tendenser som særlig på lengre sikt bidrar til redusert arbeidsinnsats i Norge. For det første har den gjennomsnittlige arbeidstiden falt fra 1 514 timer per år i 1979 til 1 432 timer i 1990 og videre til 1 376 timer i 2000, se OECD (2001). Norge hadde i 2000 den laveste gjennomsnittlige arbeidstiden av de land som inngår i OECDs oversikt. Til sammenligning var den gjennomsnittlige arbeidstiden i dette året 1 877 timer i USA, 1 708 timer i Storbritannia og 1 624 timer i Sverige. Lav gjennomsnittlig arbeidstid i Norge må imidlertid trolig ses i sammenheng med at så mange kvinner og unge er blitt knyttet til arbeidsmarkedet. For disse gruppene er deltidsarbeid mer utbredt enn for menn.

For det andre er avgangen fra arbeidsstyrken før formell pensjonsalder (67 år), den såkalte tidligavgangen, høy i Norge. Tidligavgangen skyldes i første

rekke uføretrygding. I 2000 ble 29 700 personer uføretrygdet mot 26 000 i 1970. Det akkumulerte antall uføretrygdede har økt fra 160 000 i 1980 til 275 000 i 2000, og forventes å øke med 14 000 fra 2000 til 2002. Det gjennomsnittlige antall år som uføretrygdet har dessuten økt med 6,5 fra 1970 til 2000 fordi gjennomsnittsalderen for nye uføretrygdede har falt fra 57,6 år til 51,1 år i denne perioden.

For det tredje har førtidspensjoneringen økt, bl.a. som følge av at flere benytter ordningen for avtalefestet pensjon (AFP). Arbeidstakere som faller inn under AFP-ordningen kan, om de selv ønsker det, gå av med pensjon fra fylte 62 år. AFP-ordningen dekker om lag 60 pst. av alle lønnstakere. Ved utgangen av 2001 var antall AFP-pensjonister 32 700. Økningen fra 2000 til 2001 var 2 700. Nasjonalbudsjettet for 2002 anslår en vekst på 20 000 over perioden 2000-2010. Forventet avgangsalder, regnet som gjennomsnitt over alle personer, var i 2000 falt til 59,6 år når en ser Folketrygden og AFP-ordningen under ett.

I en rekke dokumenter, bl.a. Nasjonalbudsjettet for 2002, Langtidsprogrammet 2002-2005 og NOU 2000:21 («Sysselsettingsutvalget»), uttrykkes det bekymring over mangel på arbeidskraft generelt og tidligavgangen spesielt. Bekymringen skyldes for det første at eldrebølgen, som vil treffe Norge for alvor omkring 2015, vil føre til sterk økning i forholdet mellom antall yrkespassive og yrkesaktive. Aldringen reduserer produksjonspotensialet per innbygger og bidrar isolert sett til lavere materiell levestandard. I tillegg bidrar den til svekkelse av offentlige finanser gjennom økte offentlige utgifter til alderspensjon,

Erling Holmøy er forsker ved Gruppe for offentlige finanser (erling.holmoy@ssb.no)

* Takk til Roger Bjørnstad, Ådne Cappelen, Bjart Holtsmark, Bjørn Naug og Nils Martin Stølen for kommentarer til tidligere utkast. Forfatteren har selv sagt ansvaret for eventuelle feil og mangler. En formell fremstilling av resultatene kan fås av forfatteren.

helsetjenester og eldreomsorg samtidig som skattegrunnlagene reduseres. Det må møtes med lavere offentlig overføringer, redusert omfang av gratis og subsidiert tjenesteyting og/eller økte skattesatser som svekker effektiviteten i samfunnets bruk av ressurser. Som et tredje moment er mange opptatt av at knappheten på arbeidskraft er så stor at det kan føre til en økning i lønninger og priser som ikke kan bæres av de bedriftene som møter internasjonal konkurranse. Dermed kan etterspørselsoverskudd i visse deler av arbeidsmarkedet også utløse arbeidsledighet i områder hvor konkurranseutsatte bedrifter legger beslag på en stor del av sysselsettingen. Uten lønnsomhet i en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor vil Norge også kunne få problemer med å ha langsiktig balanse i utenriksøkonomien. Økt tidligavgang forsterker både effektene av den naturlige aldringen av befolkningen og presset i arbeidsmarkedet. Dette har motivert den såkalte "Arbeidslinja" i den økonomiske politikken som gjennom ulike tiltak tar sikte på å stimulere yrkesdeltakingen og den enkeltes arbeidstilbud.

De ovennevnte argumentene for Arbeidslinja er imidlertid ikke fullt ut tilfredsstillende. Det kan for det første innvendes at lønnspress er nettopp den måten markedsmekanismen fungerer på når knapp arbeidskraft skal anvendes til de formål det er størst behov for. Denne allokeringsmekanismen har vanligvis gode effektivitetsegenskaper. Momentet bør følges opp av en klarere påpekning av hvilke imperfeksjoner i arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen (markedssvikt) som tilsier politiske inngrep av den typen som foreslås under overskriften «Arbeidslinja». For det andre er det langt fra opplagt at økt arbeidstilbud er den beste av de mulige måtene man har for å korrigere en lønnsdanning som ikke fungerer optimalt. For det tredje er det grunn til å betvile at tiltaket har den tilskattede effekten på lengre sikt. Dersom økonomien i et slikt tidsperspektiv domineres av produksjonsprosesser hvor det er tilnærmet proporsjonalitet mellom bruken av innsatsfaktorer og produksjonsresultat, og det er langt på vei en standardforutsetning også i modellbeskrivelser av norsk økonomi, vil avlønningen av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer være bestemt av produktivitetsforhold som er tilnærmet uavhengig av hvor stor økonomien er. Satt på spissen: Hvis to land er identiske med unntak av yrkesbefolkningen, er det ingen grunn (eller meget spesielle grunner) til at (real)lønnsnivået er lavest i landet med størst yrkesbefolkningen.

Når det gjelder den positive virkningen på levestandard og offentlige finanser av økt arbeidsinnsats, er dette argumentet for partielt. Så lenge disse størrelsene tillegges all vekt, er det strengt tatt ingen grense for hvor mye befolkningen "bør" jobbe. Den opplagte motforestillingen er at folk også vil ha fri, både hver dag, i form av ferier, og ved at man ikke løpende må

forsørge seg selv som barn, gammel og ufør. Jo rikere vi blir, desto mer fritid vil vi kunne ha. Arbeidslinja savner en begrunnelse som ikke kan mistenkeliggjøres som et jag etter enda høyere materiell levestandard enn det et av verdens rikeste land allerede har. En samfunnsøkonomisk begrunnelse må respektere at folk flest også legger vekt på immaterielle verdier som bl.a. fritid og miljø.

Den vid(løftig)e tolkningen av fortsettelsen av denne artikkelen er at den gir en begrunnelse for Arbeidslinja som er tuftet på veletablert økonomisk teori. I dette tilfellet er den relevante teorien lik den man ellers utnytter i såkalte nytte-kostnadsanalyser. "Prosjektet" jeg analyserer er en endring i tidsbruken for en representativ person. Nærmere bestemt analyseres samfunnsøkonomisk nytte og kostnad av at personen selv velger – av en eller annen grunn – å fremskynde tidspunktet for pensjonering med et gitt antall måneder (tilsvarende en lønn før skatt lik 100 000 kroner), under forutsetning av at personen faller inn under AFP-ordningen. Mer konkret benyttes konvensjonell økonomisk teori til å besvare følgende spørsmål:

1. Taper samfunnet noe på at en person velger å benytte AFP-ordningen til å fremskynde overgangen fra yrkesaktiv til pensjonist?
2. Hvilke forhold er viktige for størrelsen på dette tapet?
3. Hvilken størrelsesorden har dette tapet, gitt dagens skatte- og pensjonsregler?

For samfunnsøkonomer vil resonnetet i artikkelen trolig være velkjent fra grunnleggende pensumlitteratur. Artikkelenes hensikt ligger derfor ikke på det metodiske plan. Min erfaring er imidlertid at de anslagene jeg kommer frem til ikke er allment kjent og at de er overraskende høye. Jeg vil først gjøre leseren fortrolig med de sentrale resonnementene gjennom noen sterkt stiliserte eksempler. Denne «oppvarmingen» kan trolig overspringes av samfunnsøkonomer. Deretter beregnes den samfunnsøkonomiske kostnaden av en gitt fremskynding av tidspunktet for pensjonering. Til slutt diskuterer jeg hvordan noen forhold som ikke inngår i regnestykket, kan tenkes å modifisere resultatet. Jeg går også inn på hva resultatet egentlig sier, og hva det ikke sier noe om.

Samfunnsøkonomisk verdsetting av forbruk og fritid

Noen oppvarmingsøvelser

Før vi analyserer en situasjon som kan gjøre krav på å fange opp de viktigste trekk ved norske forhold som har relevans for problemstillingen, la oss betrakte noe svært stiliserte situasjoner som kun har til hensikt å skape forståelse for de mest grunnleggende elementene i det mer fullstendige resonnetet.

En skattefri referansesituasjon

I alle de følgende resonnementene betraktes en "gjennomsnittsperson" som selv fritt kan bestemme hvor mye han/hun skal arbeide. Personen har nytte av både mer fritid og forbruk. Vi mister intet ved å behandle forbruket som ett gode som produseres av en rekke like bedrifter kun ved hjelp av arbeidskraft og at arbeidsproduktiviteten er konstant. Vi forutsetter fullkommen konkurranse i alle markeder. I første omgang ser vi bort fra skatter. I en likevekt der det verken er interessant for bedrifter å etablere seg eller å legge ned, vil forholdet mellom lønn og pris (reallønnen) innstille seg på det nivået som svarer til den konstante arbeidsproduktiviteten. Kostnaden ved å ansette ekstra arbeidskraft, dvs. lønnsatsen, vil dermed reflektere bedriftenes inntjening ved å ansette den ekstra arbeidsinnsatsen. Gjennom lønnet arbeidsinnsats bytter personen fritid mot økt forbruk inntil nytten som oppnås ved å bruke en time (den marginale) til å øke forbruket gjennom arbeidsinnsats er lik nytten personen kan oppleve når timen kan brukes til hva som helst annet enn lønnet arbeid. Dette svarer til at personen arbeider og kjøper forbruksvaren inntil nytten (målt i penger) av mer fritid har kommet ned på det nivå som svarer til lønnsatsen, dvs. den inntekten personen mister ved å ta fri, samtidig som nytten av mer forbruk er brakt ned på det nivå som svarer til prisen på forbruksgodet.

Vår person har i denne selvvalgte utgangssituasjonen ikke noe å tjene på å endre arbeidsinnsatsen opp eller ned. Det er nettopp kriteriet på at arbeidsinnsatsen er selvvalgt. Dersom personen tvinges til endringer i forhold til den selvvalgte arbeidsinnsatsen, påføres han/hun et velferdstap som øker tilnærmet proporsjonalt med kvadratet av endringen. Av dette følger det at nyttetapet er neglisjerbart så lenge endringen er svært liten (marginal). I dette eksempelet gir ikke arbeidsinnsatsen noen fordeler for andre enn individet selv. En *samfunnsøkonomisk betraktning* som respekterer individenes egne vurderinger av nytten av fritid og forbruk, vil også komme til de samme konklusjonene. En tvungen økning i arbeidsinnsatsen fra det selvvalgte utgangspunktet gir økt forbruk, men lavere fritid. Når økningen er liten, er nettovirkningen på velferden (tilnærmet) null. På plussiden har vi at mer arbeid øker produksjon og forbruk tilsvarende produktiviteten som er lik reallønnsatsen. Hver enhet forbruksøkning har en nytte lik prisen. Nytteøkningen av det økte forbruket er dermed lik $\text{pris} \cdot \text{lønnsats} / \text{pris} = \text{lønnsats}$. På minussiden er nytten av den fritiden som går tapt også lik lønnsatsen. Nettoendringen i nytte for samfunnet er dermed null for tilstrekkelig små endringer.¹

En skatt på arbeid

Vi utvider nå eksempelet med en skatt på arbeidsinntekten. Skattesatsen utgjør forskjellen mellom hvilken salgsinntekt bedriften oppnår ved økt arbeidsinnsats og den inntekt som personen selv *regner med* å motta som betaling for arbeidsinnsatsen. Når reallønn etter skatt reduseres for personen, har det to effekter på arbeidstilbudet: For det første blir det relativt billigere å ta fri fordi man går glipp av mindre forbruk når man betaler skatt av inntekten. Den såkalte substitusjonseffekten av denne nedgangen i den relative prisen på fritid øker fritiden, dvs. reduserer arbeidstilbudet. For det andre innebærer beskatningen lavere disponibel inntekt, og det gir lavere etterspørsel etter både fritid og forbruk når disse antas å være såkalte «normale» goder. Denne inntektseffekten øker dermed isolert sett arbeidstilbudet. Men statens skatteinntekter må brukes til noe. Vi skal forutsette at de går tilbake til privatpersonene i økonomien via ulike overføringer (eller tjenester som vurderes som ekvivalent med inntekt). Når vår person er en gjennomsnittskonstruksjon, kan vi dermed anta at vår person får tilbake det samme beløpet som han/hun betaler i skatt. Personen vil imidlertid ikke regne med at det er en slik sammenheng mellom betaling av skatt til og overføring fra staten; overføringen er et beløp som personen selv ikke opplever å ha innflytelse på, det «tas som gitt». Men tilbakebetalingen av skatten innebærer like fullt at beskatningen ikke har noen inntektseffekt, slik at den negative substitusjonseffekten på arbeidstilbudet er enerådende og arbeidstilbudet reduseres. Hvor mye arbeidstilbudet reduseres er et empirisk spørsmål om preferanser som vi ikke trenger svar på for å belyse problemstillingen i denne artikkelen.

Ved det nye lavere nivået på arbeidstilbudet er det ikke lenger samsvar mellom den privatøkonomiske og den samfunnsøkonomiske vurderingen av hva ekstra arbeidsinnsats gir av nytte og kostnad. Som i det forrige eksempelet kjøper personen forbruksvarer inntil nytten av mer forbruk er brakt ned på det nivå som svarer til prisen på godet. Han tar også ut fritid inntil nytten av den siste timen har kommet ned på det nivå som svarer til prisen på fritid, dvs. den inntekten personen alternativt kunne oppnådd ved å arbeide. Denne fritidsprisen er nå redusert med den marginale skattesatsen på lønnsinntekten. Det samfunnsøkonomiske regnestykket over nyttevirkningene av å øke arbeidsinnsatsen gir nå en nettogevinst. Plussiden er som før: Mer arbeid gir økt produksjon og forbruk tilsvarende produktiviteten som er lik reallønnsatsen, og nytten av per enhet forbruksøkning er reflektert av prisen. Nytteøkningen av det økte forbruket er dermed lik $\text{pris} \cdot \text{lønnsats} / \text{pris} = \text{lønn}$. På minussiden er imidlertid nytten av den fritiden som går tapt lik lønnsatsen etter skatt. Nettoendringen i nytte for

¹ For større endringer, ville forholdet mellom nytten av marginale endringer i henholdsvis forbruk og fritid og tilsvarende priser endret seg.

samfunnet er dermed lik skattesatsen*lønn. Samfunnet har i denne situasjonen fordel av en «arbeidslinje» i den forstand at sysselsettingen stimuleres. At denne gevinsten eksisterer, er et uttrykk for at skatten på arbeid har påført samfunnet et effektivitetstap.

Med unntak av miljøavgifter og andre skatter som kan brukes til å korrigere markedspriser for samfunnsøkonomiske kostnader som den enkelte ikke har noe incentiv til å ta hensyn til, vil realistiske former for beskatning i praksis gi effektivitetstap av den typen vi her har illustrert. Forutsetningen for at slike tap oppstår er imidlertid at enkeltpersoner forstår skattens betydning på en rasjonell måte og reagerer på endringer i relative priser. Hvis prisfølsomheten i arbeidstilbudet er svært liten, kan bruk av markedspriser gi et misvisende bilde av de marginale vurderingene av nytte av forbruk og fritid etter endringen i arbeidsinnsatsen.² Empiriske studier av arbeidstilbudet i Norge tyder på at substitusjonseffekten ikke er veldig sterk som et gjennomsnitt, men sterk nok til at den typen «marginalbetraktninger» som gjøres i denne artikkelen er gyldige. Vi skal ikke i denne artikkelen forfølge hvordan beskatningen bør utformes for å gjøre det samlede effektivitetstapet så lite som mulig, for et gitt krav til offentlige inntekter.

Flere kilder til ineffektiv tidsbruk

Vi skal nå vise at også andre skatter enn de som legges på personens lønnsinntekt bidrar til å øke den effektive skatten på arbeid, slik at de forsterker den samfunnsøkonomiske kostnaden av en gitt reduksjon i arbeidsinnsatsen. De viktigste skattene er arbeidsgiveravgift og den indirekte beskatningen av forbruk gjennom moms og særavgifter. Fortsatt skal vi regne med at det offentliges inntekter av disse skattene betales ut igjen til privat sektor, slik at i gjennomsnitt får hver person tilbake den skatten som deres arbeidsinnsats alt i alt gir. Som i forrige eksempel, antar vi imidlertid at den enkelte ikke selv tar hensyn til en slik sammenheng når arbeidstinningsinnsatsen bestemmes.

Den samlede indirekte beskatningen av forbruk skaper nå en kile mellom prisen til forbruker og prisen til produsent. Videre må prisen til produsent dekke lønnskostnaden per produsert enhet, og denne vil nå omfatte arbeidsgiveravgiften. Personens kjøpekraft (disponible reallønn) er dermed redusert både av marginalskatten på lønnsinntekt, og av at prisen på forbrugsgodet har økt for å dekke forbruksskatt og arbeidsgiveravgift. Substitusjonseffekten av at forholdet mellom prisen på forbruk og prisen på fritid øker, er at arbeidstilbudet reduseres ytterligere i forhold til eksemplet foran. Forskjellen mellom den privatøkonomiske og den samfunnsøkonomiske vurderingen av hva ekstra arbeidsinnsats gir av nytte og kostnad har også økt.

Personen kjøper forbruksvarer inntil nytten av mer forbruk er lik prisen til forbruker og tar ut fritid inntil nytten av den siste timen er lik lønnsinnsatsen etter marginalskatt. På plussiden i beregningen av den samfunnsøkonomiske gevinsten av en gitt marginal økning i arbeidsinnsatsen har vi at produksjon og forbruk øker tilsvarende produktiviteten. Denne kan nå måles som forholdet mellom lønnsinnsatsen inklusive arbeidsgiveravgift og prisen til produsent (produsent-reallønn). Nytten per enhet forbruksøkning reflekteres av prisen til forbruker som inkluderer produsentpris og indirekte skatt på forbruk. Fra dette trekkes nytten av den fritiden som går tapt. Som før kan denne måles ved lønn*(1-marginalskatt på lønn). Nettoendringen i nytte for samfunnet er dermed lik

konsumpris*produsent-reallønn - lønn etter marginalskatt

$$= \text{produsentpris} * (1 + \text{forbruksskattesats}) * \text{lønn} \\ * (1 + \text{arbeidsgiveravgift}) / \text{produsentpris} \\ - \text{lønn} * (1 - \text{marginalskattesats på lønn})$$

$$= [(1 + \text{forbruksskattesats}) * (1 + \text{arbeidsgiveravgift}) \\ - (1 - \text{marginalskattesats på lønn})] * \text{lønn}$$

Uttrykket i klammeparentesen etter siste likhetstegn fanger opp den effektive beskatningen av arbeid i dette tilfellet. Denne forandres ikke om man velter arbeidsgiveravgiften over på lønn i stedet for på produsentpris. Personens kjøpekraft reduseres like mye uansett. For den effektive beskatningen av arbeid er det likegyldig i dette eksempelet (hvor arbeidskraft er eneste innsatsfaktor og det ikke er noe overskudd) om skatten legges på person, bedrift eller forbruk.

I forbindelse med skattene på forbruk må det gjøres oppmerksom på at en rekke av disse er ment å korrigere for samfunnsskadelige indirekte effekter. Dette gjelder bl.a. alkohol og tobakk som påfører samfunnet økte helsekostnader. Det gjelder også bensin og andre fossile energikilder som skaper luftforurensning. I prinsippet burde den del av avgiftene som tilsvarer disse kostnadene vært trukket ut av den skatten på forbruk som inngår i vårt regnestykket. Her er det imidlertid store problemer knyttet til tallfesting.

Det er ikke bare skatter som skaper prisvridninger. Dersom bedriftene har markedsrett, kan de øke prisen i forhold til kostnadene. Denne monopolprismarginen virker på samme måte som økt indirekte skatt på forbruk: Den øker prisen til forbruker i forhold til lønnsinnsatsen, og monopolprofitten forsvinner ikke, men vil fordeles på personene, om enn ikke på lik måte som skatteinntektene. Empiriske studier av norske industribedrifter har funnet at produsentprisene typisk overstiger kostnadene med mellom 1 og 5 prosent, se Klette (1994). En annen relevant kile skyldes

² I modellen i teksten kan ikke da nytten av den sist opptjente kronen, den såkalte «pengegrensenytten» betraktes som konstant.

at markedslønn kan ligge over det minste nivå hvor arbeidstakerne er villige til å arbeide, den såkalte reservasjonslønn. Denne forskjellen kan være et resultat av at det ikke er fullkommen konkurranse i arbeidsmarkedet. Spesielt kan fagforeninger presse opp lønnsnivået til sine medlemmer. Reservasjonslønn etter marginalsatt vil svare til fritidsprisen. Økning i markedslønn utover dette påvirker regnestykket foran på samme måte som økt arbeidsgiveravgift. Begge disse forholdene vil øke den samfunnsøkonomiske kostnaden ved at en person av en eller annen grunn selv velger å øke fritiden med et gitt antall timer.

Hva slags størrelsesorden vil den samfunnsøkonomiske kostnaden være ved at en eller flere personer i Norge senker arbeidsinnsatsen med et antall timer som svarer til en lønn før skatt på 100 000 kroner? Svaret vil avhenge av hvilken marginalsatt vedkommende har på lønn, av hvilken arbeidsgiversone vedkommende arbeider i, av prisvridninger som følge av ufullkommen konkurranse i arbeids- og produktmarkeder, av hvilke varer og tjenester som forbrukes siden avgiftene varierer og av hvordan det korrigeres for avgifter som korrigerer markedsmekanismen for indirekte virkninger på bl.a. helse og forurensning. Hvis vi konsentrerer oss om de bidragene til prisvridninger som vi har sikrest informasjon om, ser vi bort fra andre bidrag enn de som skyldes skatter, og vi korrigerer heller ikke for avgifter som korrigerer for markedssvikt. Betrakt en person som tjener så mye at vedkommende betaler ordinær toppskatt på 13,5 prosent, slik at marginal skattesats på lønn er 49,3 prosent. Anta videre at personen arbeider i en arbeidsgiversone med høyeste arbeidsgiversats, dvs. 14,1 prosent. Fra nasjonalregnskapet kan vi finne den gjennomsnittlige indirekte skattesatsen på forbruk på grunnlag av forholdet mellom verdien av husholdningenes forbruk verdsatt til henholdsvis konsument- og produsentpriser. I 1997 ga dette en gjennomsnittlig sats på 21 prosent. Settes disse tallene inn i regnestykket over, får vi en effektiv skatteleie på 87,4 prosent av lønn ($1,21 \cdot 1,141 - 0,507 = 0,874$). Det betyr at reduksjonen i arbeidsinnsats tilsvarende 100 000 kroner påfører samfunnet en kostnad på 87 400 kroner. Husk at personen selv betrakter reduksjonen i arbeidsinnsats som marginalt fordelaktig siden han/hun velger den selv.

Redusert arbeidsinnsats som følge av tidligavgang under AFP-betingelser

I forrige avsnitt betraktet vi en person som reduserte arbeidstilbudet med et marginalt antall timer gitt at vedkommende var yrkesaktiv. Vi skal nå undersøke hvilken kostnad samfunnet påføres dersom reduksjonen i arbeidsinnsats skjer ved at personen selv - av en eller annen grunn - velger å framskynde tidspunktet for pensjonering med et gitt antall måneder. Vi skal forutsette at personen oppfyller vilkårene for AFP-ordningen. Tidligere pensjonering innebærer at en viss tid overføres fra produksjon av varer og tjenester som forbrukes, til fritid. Kostnadene for samfunnet av

fremskyndet pensjonering krever som foran en sammenligning av nytten av det forbruket som forsvinner med nytten av en tilsvarende økning i fritiden. Vi skal som i forrige avsnitt anta at markedsprisene kan brukes som mål på nytten av endringene i forbruk og fritid.

Det følger av forutsetningen om at tidspunktet for pensjoneringen er selvvalgt og at fremskyndingen er liten, at nytten av økt fritid tilnærmet nøyaktig oppveier nyttetapet knyttet til lavere forbruk, slik personen selv betrakter sammenhengen mellom arbeidsinnsats og forbruk. I det siste ligger at personen selv ikke har noe incentiv til å ta hensyn til at skatteinnbeta- lingene blir tilbakebetalt når vedkommende bestemmer arbeidsinnsatsen.

Som i forrige avsnitt kan nyttevedurderingen av forbruksnedgangen per enhet måles ved $(1 + \text{forbruks- skattesats}) \cdot (1 + \text{arbeidsgiveravgift}) \cdot \text{lønn før skatt}$. I Norge kan dette tallfestes til $1,21 \cdot 1,141 = 1,38$ ganger lønn før skatt, når personen arbeider i en bedrift som betaler høyeste arbeidsgiversats og forbruket er sammensatt som det norske gjennomsnittsforkruket.

Som før kan nyttevedurderingen av økt fritid utledes som alternativkostnaden, dvs. som det forbruk personen selv har vist seg villig til å oppgi når tidspunktet for førtidspensjonering fremskyndes. En yrkesaktiv person går glipp av et beløp som kan brukes på forbruk tilsvarende utbetalt lønn etter skatt når vedkommende tar seg mer fri. Når personen kommer inn under AFP-ordningen, blir imidlertid dette inntektstapet kompensert ved pensjonsbeløpet etter skatt. Dermed reduseres personens kostnad ved å slutte å arbeide (tidligere). I denne forbindelse er det viktig at AFP-ordningen er slik at den årlige pensjonsytelsen *ikke* faller (ingen avkortning) selv om man går av tidligere og dermed mottar pensjon i flere år. For personen fremstår derfor førtidspensjonen per år som et gitt beløp som ikke blir mindre ved å stå lengre i arbeid. Uttrykt i enheter av lønn før skatt kan nytten av å gå tidligere av som førtidspensjonist beregnes som $(1 - \text{skattesats på lønn}) - \text{pensjon etter skatt}$. Når arbeidsinnsatsen her reduseres ved å gå av tidligere, ikke ved å jobbe noen relativt få timer mindre som fortsatt yrkesaktiv, er gjennomsnittsskattesatsen på lønn mer relevant enn den marginale skattesatsen. For gjennomsnittspersoner ligger gjennomsnittlige skattesatser på lønnsinntekt og pensjonsinntekt typisk i nærheten av henholdsvis 30 og 20 prosent. Et rimelig anslag på gjennomsnittlig kompensasjonsgrad, målt ved tidligpensjoneringen i prosent av lønn før skatt, er 55 pst. Nyttet ved økt fritid som AFP-pensjonist er dermed $(1 - 0,30) - 0,55 \cdot (1 - 0,20) = 0,26$ ganger lønn før skatt.

I den samfunnsøkonomiske beregningen av kostnaden av en selvvalgt fremskynding av tidspunktet for AFP-pensjonering kan dermed nettovirkningen på nytten

av lavere forbruket og mer fritid anslås til 1,38 - 0,26 = 1,12 ganger lønn før skatt. I dette regnestykket er lønn før skatt et mål på vedkommendes produktivitet.

Samfunnsøkonomisk kostnad inklusive skattefinansieringskostnader

Et mer komplett anslag på den samfunnsøkonomiske kostnaden av fremskyndet AFP-pensjonering må imidlertid ta hensyn til at lavere arbeidsinnsats reduserer det offentlige skatteinntekter og at det oppstår ekstra kostnader for samfunnet når dette provenytapet skal kompenseres av økte skattesaster. Provenytapet utgjøres ikke bare av tap skatt på lønnsinntekt. I tillegg må det tas hensyn til at grunnlaget for arbeidsgiveravgiften og avgiftene på forbruk faller. Dessuten øker det offentlige utgifter med pensjonsbeløpet etter skatt. Det er lett å verifisere at forutsetningene foran gir et provenytap for det offentlige som også er 1,12 ganger lønn før skatt.³ Dette provenytapet er imidlertid ingen kostnad for samfunnet; i seg selv representerer det kun en overføring fra det offentlige til privatpersoner. Den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til denne overføringen skyldes at den må finansieres ved å øke en eller flere skatter. (Å redusere offentlige utgifter til tjenesteyting gir ingen andre resultater dersom disse tjenestene tilbys på et optimalt nivå). Økte skatter fører til større vridninger av prisene i økonomien. Da forsterkes forskjellen mellom den individuelle og den samfunnsøkonomiske vurderingen av nytte i forhold til den sterke vridningen som er påpekt over.

Anslag på denne ekstra skattefinansieringskostnaden er usikker. I NOU 1997:27 («Nyttekostnadsanalyser») ble det anbefalt et anslag på denne kostnaden lik 20 prosent av provenytapet. Dette tallanslaget er lik det Holmøy og Strøm (2002) finner når de anvender den empiriske likevektsmodellen MSG-6 til å beregne skattefinansieringskostnaden ved å øke arbeidsgiveravgiften. Kritisk for dette anslaget er forutsetningene om arbeidstilbudsadferd som i denne modellen ikke inkluderer beslutningen om førtidspensjonering. I MSG-6 gir en isolert økning på 1 prosent i arbeidstakerens reallønn etter skatt en økning i arbeidstilbudet på 0,1 prosent. Bak denne responsen ligger en substitusjonseffekt lik 0,49 (= den (nytte)kompenserte arbeidstilbudselasticiteten). Med tallene over blir den totale samfunnsøkonomiske kostnaden av å framskynde tidspunktet for førtidspensjonering $1,12 \cdot 1,20 = 1,34$ ganger lønn før skatt.

For å se hva dette innebærer i kronebeløp kan en, for å få runde tall, anta at førtidspensjoneringen framskyndes med så mange måneder at lønnsinntekten før skatt reduseres med 100 000 kroner, hvilket tilsvarer

5 mnd. fremskynding når årslønn før skatt er 250 000 kroner. Med tallene foran vil pensjonen før skatt da være 55 000, og inntektstapet etter skatt er kun 26 000. For personen motsvares som sagt dette tapet av en tilsvarende nytte av økt fritid.⁴ Reduksjonen i nytte som følge av endringene i henholdsvis forbruk og fritid utgjør derimot hele 112 000. Netto provenytap for det offentlige er like stort, fordelt på et tap av skatteinntekter lik 68 000 og økte pensjonsutbetalinger lik 44 000. Med 20 pst. påslag for skattefinansieringskostnader blir de samlede kostnadene for samfunnet 134 000 kroner.

Oppsummering

Vi har beregnet den samfunnsøkonomiske kostnaden av en gitt marginal fremskynding av tidspunktet for pensjonering under AFP-betingelser til 134 prosent av lønn før skatt. Dette tallet er stort og står i sterk kontrast til den velferdseffekten som den enkelte person selv vil ta hensyn til når vedkommende vurderer og eventuelt velger en slik fremskynding. For marginale (dvs. små) endringer i pensjoneringstidspunktet, har personen selv det tilnærmet like bra i de to situasjonene. Mer enn halvparten av den samfunnsøkonomiske kostnaden kan tilskrives skatter som ikke har noe med AFP-ordningen å gjøre, og som påløper også når yrkesaktive tar mer fri.

En grunnleggende forutsetning bak beregningene har vært at personen(e) som betraktes selv fritt velger sitt arbeidstilbud, herunder tidspunktet for AFP-pensjonering. I praksis opplever man et sprang i rammebetingelser med en gang man fyller 62 år og kommer inn under AFP-ordningen. Når rammebetingelsene endres momentant og betydelig, kan man ikke uten videre bruke markedspriser til å anslå personenes marginale verdsetting av fritid og forbruk. I vårt eksempel har vi imidlertid betraktet personer som også falt inn under AFP-ordningen før pensjoneringen ble fremskyndet. Hvor mange som er i en slik situasjon, og dermed hvilken samfunnsøkonomisk kostnad som AFP-ordningen kombinerer med resten av skattesystemet totalt sett gir, er et krevende spørsmål som ikke besvares i denne artikkelen. Når vi har forutsatt at tidspunktet for pensjonering hele tiden er selvvalgt, innebærer det også at vi ikke ser på arbeidstakere som ville gått over på uførepensjon hvis de ikke ble førtidspensjonister. Husk imidlertid at regnestykket kun uttaler seg om en liten fremskynding av tidspunktet for pensjonering.

Vårt anslag kunne forbedres, men det er ikke opplagt om anslaget på 134 prosent av lønn før skatt er lavere eller høyere enn det man får ved å inkludere flere bidrag til prisvridninger. Hvis vi tok hensyn til at en

³ Likheten mellom provenytapet og netto nyttetap skyldes at i dette regnestykket er det kun skatter og pensjonsutbetalingen som gir prisvridninger. Dersom vi hadde tatt hensyn til effekten av monopolistisk prissetting, ville nettoreduksjonen i nytte vært større enn provenytapet.

⁴ Det vises til Holtmark (2002) (artikkel i dette nr. av Økonomiske analyser) for en nærmere beskrivelse av hvordan skatte- og pensjonsreglene gir incentiver til førtidspensjonering.

del av skattene er ment å korrigere for indirekte skadevirkninger, ville anslaget blitt lavere. På den annen side ville det blitt høyere hvis vi hadde tatt med virkningen av ufullkommen konkurranse i produkt- og arbeidsmarkeder. En vel så viktig kilde til mulig undervurdering ligger i at hver enkelt persons valg av tidspunkt for førtidspensjonering kan bidra til normer og dermed påvirke andres valg. Det er grunn til å tro at førtidspensjonering øker, desto vanligere dette blir. Utover denne rent normdannende effekten, kan dette også skyldes at livskvaliteten som pensjonist kan øke med antall i samme alder som også har fri. Samtidig kan arbeidsmiljøet for eldre arbeidstakere oppleves som dårligere desto færre jevnaldrende kollegaer hver enkelt har. En kan heller ikke se bort fra enkelte ser en viss samfunns moralsk forpliktelse i å arbeide, blant annet av de grunner som er redegjort for i denne artikkelen. Jo mer en slik «dugnadsmentalitet» svekkes, fjernes mye av motivasjonen for å arbeide for den enkelte.

Påvirkningen gjennom endrede normer er nettopp en effekt som kan føre til at personer selv velger å fremskynde tidspunktet for pensjonering selv om rammevilkårene i form av skatter og kompensasjonsgrad ikke endres. Arbeidslinja i den økonomiske politikken kan betraktes som tiltak som stimulerer sysselsettingen. I den beskrivelsen av økonomien som ligger til grunn for regnestykket foran, ville det vært mest effektivt å angripe kildene til at arbeidsinnsatsen blir for lav. Fjerning av prisvridende skatter er imidlertid ikke mulig i praksis uten at offentlige ytelser før eller senere reduseres med samme beløp. At skattekiller gir effektivitetstap, er ikke i seg selv et tilstrekkelig argument for at nivået på offentlige inntekter og utgifter er for stort. Som nevnt er AFP-reglene utformet slik at pensjonen ikke avkortes på en aktuarisk måte ved fremskynding av pensjoneringstidspunktet. Dermed virker ordningen som en subsidiering av fritid som har den samme virkningen på arbeidstilbudet som en tilsvarende økning i den effektive skatten på arbeid. En slik utforming er det vanskeligere å argumentere for, og Olsen og Røed (1999) er en av flere referanser hvor en anbefaler en sterkere sammenheng mellom pensjonsytelser og innbetalinger til pensjonsordningen.

Referanser

Holmøy, E. og B. Strøm (2002): The Social Cost of Government Spending: A CGE Assessment of Resource Costs and Costs of Public Funds in Norway, kommer i serien Discussion Papers fra Statistisk sentralbyrå.

Holstmark, B. (2002): Hva får AFP-pensjonister igjen for å arbeide? *Økonomiske analyser* 2, 2002, Statistisk sentralbyrå.

Klette, T.J. (1994): Estimating Price-Cost Margins and Scale Economies from a Panel of Microdata, Discussion Papers 130, Statistisk sentralbyrå.

OECD (2001): *Employment Outlook 2001*.

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