

Makroøkonomiske virkninger av Modernisert folketrygd

Dennis Fredriksen, Kim Massey Heide,
Erling Holmøy og Ingeborg Foldøy Solli*

Videreføring av dagens velferdsordninger vil på grunn av eldrebolgen kreve betydelig skatteskjerpelse på lengre sikt, selv ved nullvekst i standarden på offentlige tjenester. Pensjonskommisjonens forslag til Modernisert folketrygd svekker mye av behovet for skatteskjerpelse, blant annet fordi forslaget stimulerer sysselsettingen med om lag 10 prosent i 2050. Sammenlignet med andre enkeltreformer, gir Modernisert folketrygd relativt store makroøkonomiske virkninger. Men i det relevante lange tidsperspektivet "druknes" virkningene på de samlede forbruksmulighetene av betydningen av fortsatt normal økonomisk vekst. Om 40-50 år vil gjennomsnittsførbuket trolig være mer enn tre ganger så høyt som i dag, uavhengig av om man gjennomfører aktuelle pensjonsreformer.

1. Hvorfor reformere pensjonssystemet?

Pensjonskommisjonens oppgave var å utforme et nytt system for offentlig alderspensjon som skulle ha bred tilslutning. Det nye systemet skulle ivareta tre hensyn på en bedre måte enn dagens system. Den skulle: 1) bidra til langsiktig balanse i statens finanser; 2) bidra til en bedre utnytting av den potensielle arbeidskraften; 3) forenkle pensjonssystemet og gi mer oversiktlige fordelingsvirkninger. I denne artikkelen analyserer vi og anslår kvantitativt i hvilken grad hovedforslaget i Pensjonskommisjonens utredning (NOU 2004:1), «Modernisert folketrygd» (MF), oppfyller de to første hensynene. Dette krever en konsistent analyse av reformens makroøkonomiske virkninger. Først noen ord om hvorfor hensynene til offentlige finanser og sysselsetting tillegges stor betydning.

Sterk vekst i offentlige utgifter er nok i Norge som i andre land den viktigste grunnen til reform av pensjonssystemet. Ved videreføring av dagens velferdsordninger vil den kommende eldrebolgen bidra til sterk økning i offentlige utgifter til alderspensjoner, helse-tjenester og eldreomsorg. Mens det i dag er om lag 5

personer i alderen 20-66 år for hver person som er eldre enn 66 år, tilsier middelalternativet i de siste befolkningsfremskrivningene, se Statistisk sentralbyrå (2002), at dette forholdstallet reduseres til om lag 3 i 2050, og videre til om lag 2 i 2100. Aldringen skyldes både at de store etterkrigskullene da for alvor når pensjonsalder, og at de som allerede er gamle lever enda lenger.¹ Selv om aldringen er sterkere i andre land, vil likevel Norge være blant de OECD-landene som vil oppleve den sterkeste veksten i offentlige pensjonsutbetalinger i de kommende tiårene. Det skyldes at de gjennomsnittlige pensjonsytelser vil øke sterkt ved videreføring av dagens pensjonssystem. Pensjonskommisjonen anslår at disse utbetalingenes andel av BNP vil øke fra 9,1 prosent i 2001 til 19,7 prosent i 2050. Selv om konkrete tallanslag for så vidt fremtidige forhold alltid kan diskuteres, fortjener utgiftsveksten fortsatt karakteristikken "dramatisk".

Hovedproblemet med veksten i offentlige utgifter er at den vil være betydelig sterkere enn den veksten som beregnes for skattegrunnlagene. Siden utbetalingene gjennom Folketrygden finansieres løpende over statsbudsjettet, må utgiftsveksten finansieres gjennom betydelige økninger i skattesatser eller nedskjæringer i offentlig forbruk. Statens petroleumsformue, inklusive petroleumsfondet, er ikke stor nok til å finansiere utgiftsveksten på lang sikt.² Varige og betydelige innstramminger i finanspolitikken er typisk vanskelig å få vedtatt politisk. Debatten om hvem som skal bære tapene kan utarte til en fordelingskamp der verdifulle ressurser brukes til å tilrake seg en større andel av samfunnets goder fremfor å produsere flere

Dennis Fredriksen er forsker ved Forskningsavdelingen, Gruppe for offentlige finanser i Statistisk sentralbyrå (dff@ssb.no)

Kim Massey Heide er førstekonsulent ved Forskningsavdelingen, Gruppe for offentlige finanser i Statistisk sentralbyrå (kmh@ssb.no)

Erling Holmøy er forsker ved Forskningsavdelingen, Gruppe for offentlige finanser i Statistisk sentralbyrå (erl@ssb.no)

Ingeborg Foldøy Solli er førstekonsulent ved Forskningsavdelingen, Gruppe for offentlige finanser i Statistisk sentralbyrå (ifs@ssb.no)

* Takk til Birger Strøm for utmerket assistanse knyttet til MSG-beregningene.

¹ Tidligere befolkningsfremskrivninger har i hovedsak undervurdert økningen i levealder.

² Dette er også vurderingen i Nasjonalbudsjettet 2005 (St.meld. nr. 1 (2004-2005)), s. 64.

og bedre goder. Økt skattefinansiering kan dessuten gi betydelige kostnader knyttet til samfunnsøkonomisk effektivitet og uheldige fordelings effekter.

Hvis man klarer å oppnå en bedre utnyttning av økonomiens tilgjengelige arbeidskraft, styrker man selvsagt også statsfinansene gjennom økte skatteinntekter. Men økt sysselsetting utgjør også en selvstendig begrunnelse for en pensjonsreform. Det skyldes at dagens skatte- og pensjonsregler bidrar til et lavere arbeidstilbud enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt. Den effektive skattesatsen på marginal arbeidsinntekt er meget høy i Norge som følge av både personbeskatningen, arbeidsgiveravgift og indirekte skatter på det forbruket som arbeidsinntekten finansierer. I tillegg innebærer pensjonssystemet i seg selv en beskatning av arbeid fordi det er en til dels meget svak og uoversiktlig sammenheng mellom den enkeltes innbetalinger til systemet og pensjonsytelsene. Ved å subsidiere fritid har AFP-vilkårene den samme negative virkningen på arbeidstilbudet som skatt på arbeid. En så høy samlet effektiv beskatning av arbeidsinnsats som man har i Norge, gir grunn til å regne med at det er en betydelig potensiell velferdsgevinst å hente for samfunnet ved å stimulere arbeidstilbudet.³

Denne artikkelen er en forkortet og forenklet fremstilling av Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli (2004), heretter FHHS-04. Vi viser til denne rapporten for fylldigere begrunnelser for forutsetninger og beregningsresultater. (Der analyseres dessuten også Fremskrittspartiets forslag der statens ansvar begrenses til en «Flat basispensjon» til alle.) Analyser av pensjonsreformer krever at en er villig til å se langt frem i tid, og vi konsentrerer oss om *langsiktige* virkninger. Makroøkonomiske analyser av Pensjonskommisjonens reformforslag er tidligere ikke utført. I den grad kommisjonen anslår makroøkonomiske virkninger, er de basert på virkningsberegninger fra Fredriksen, Heide, Holmøy og Stølen (2003) (heretter FHHS-03). FHHS-03 anslår de langsiktige makroøkonomiske virkningene av forslagene som ble presentert i Pensjonskommisjonens foreløpige rapport høsten 2002. Virkningene i denne artikkelen avviker fra FHHS-03 både fordi vi analyserer en annen reform (beskrevet i Pensjonskommisjonens *endelige* utredning), og fordi vi har lagt til grunn at forventet levealder øker i hele beregningsperioden, noe som har stor betydning for virkningene av reformen.

Viktige verktøy i våre beregninger har vært SSBs befolkningsfremskrivninger, samt modellene MOSART og MSG6, begge utviklet av Statistisk sentralbyrå. MOSART gir et meget detaljert bilde av hvordan pensjonsreglene påvirker alle pensjonsytelser for et representativt utvalg av befolkningen. MSG6 beregner blant annet hvilken skattelettelse som en pensjonsre-

form gir rom for når en tar hensyn til at skattegrunnlagene påvirkes direkte og indirekte av reformen. Modellen beregner samtidig hvordan lønninger og priser må endres for at bedriftene faktisk vil sysselsette det ekstra arbeidstilbudet som kan følge av en pensjonsreform. Ved å kombinere beregninger på disse to modellene kan vi gi en langt på vei eksakt beskrivelse av hvordan pensjonsreformen *direkte* påvirker offentlige pensjonsutgifter, samtidig som vi fanger opp kompliserte *indirekte* effekter på offentlige finanser og andre makroøkonomiske størrelser. Resultatene i denne artikkelen gir et mer fullstendig bilde av det som samlet sett har – og ikke har – betydning for reformens virkninger på skattebyrde og sysselsetting, enn de tilsvarende virkningene i artikkelen av Fredriksen og Stølen i dette nummeret av Økonomiske analyser. Spesielt tar våre beregninger hensyn til flere effekter som påvirker sysselsettingen, og vi fører et uttømmende regnskap over endringene i offentlige inntekter og utgifter.

2. «Modernisert folketrygd» – hva er det?

Reformer av alderspensjonen kan påvirke andre pensjonsordninger, ikke minst reglene for uførepensjon. I den grad en pensjonsreform gir store endringer i offentlige utgifter, og dermed i behovet for skatteinntekter, ville det også vært relevant å analysert skatte- og pensjonsreformer i sammenheng. I likhet med Pensjonskommisjonen forutsetter vi imidlertid vi at det kun er reglene for folketrygdens alderspensjon som endres, og at tilpasningene av skatteinntektene skjer ved endringer i eksisterende skattesatser. Regelendringene i MF kan oppsummeres som følger:

- Man viderefører et statlig pensjonssystem med obligatoriske innbetalinger til folketrygden.
- Sammenhengen mellom arbeidsinntekt/innbetalinger som yrkesaktiv og størrelsen på alderspensjonen skal styrkes sammenlignet med dagens system («inntektsproporsjonalitet»). Det skjer ved at ytelsene skal være proporsjonale med arbeidsinntekten fra første krone opp til et tak på 8G pr. år, der G er grunnbeløpet i folketrygden, for tiden 58 778 kroner. Videre skal arbeidsinntekten over hele livsløpet danne grunnlaget for pensjonen. Opptjeningen er beregnet til 1,25 prosent av inntektsgrunnlaget det enkelte år. Dagens tak på 40 år for opptjening av tilleggspensjon og bestårsregelen faller bort.
- Folketrygden skal fortsatt sikre et minstenivå for levestandarden. Minstesikringen ivaretas av en «garantipensjon» som avkortes gradvis med 60 prosent mot inntektspensjon utover 1G. Garantipensjonen skal tilsvare dagens minstepensjon, for tiden 105 407 kroner for en enslig pensjonist.
- Det innføres en allmenn, fleksibel pensjonsordning mellom 62 og 70 år. Den enkelte må imidlertid selv dekke hoveddelen av kostnaden ved å gå av tidlig.

³ Holmøy (2002) og Holtmark (2002) anslår den effektive skattesatsen på arbeid i Norge når det også tas hensyn til at sider ved AFP-ordningen virker som en skatt på arbeid. De anslår også hvilket velferdstap samfunnet påføres av økt førtidspensjonering.

Dette skjer gjennom innføringen av et såkalt «delingstall» som beskrives i neste punkt. Vi har lagt til grunn at dagens ordning med avtalefestet pensjon (AFP) fjernes i våre beregninger.

- Det innføres et delingstall for å justere den årlige pensjonsytelsen i forhold til både den selvvalgte avgangsalderen og utviklingen i gjennomsnittlig forventet levealder for det årskullet individet tilhører. Dette innebærer at den *samlede* utbetalingen av inntektsavhengige pensjonsytelser i løpet av tiden som alderspensjonist i gjennomsnitt ikke påvirkes av forventet levealder og avgangsalder. Økt levealder og/eller fremskutt avgang vil føre til at den årlige ytelsen til pensjonisten reduseres for en gitt opptjening av pensjonsrettigheter. Et "fribeløp" tilsvarende 30 000 kr i dagens pengeverdi er unntatt delingstallet.
- Det innføres automatisk indeksering av opptjente pensjonsrettigheter og løpende utbetalte pensjoner. Opptjente rettigheter til inntektsavhengig pensjon indekseres med lønnsveksten mens man er yrkesaktiv. Derimot bestemmes tidsprofilen for hvordan disse inntektsavhengige rettighetene utbetales av at den løpende utbetalingen indekseres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. De løpende ytelsene fra garantipensjonen indekseres med lønnsveksten, fratrukket effekten av delingstallet.
- Det foreslås at det nye pensjonssystemet trer i kraft fra 2010, men innføres gradvis over en femtenårsperiode. De eldste aldersgruppene vil få pensjon fullt ut etter dagens system, mens de yngste vil få sin pensjon beregnet etter det nye systemet. For personer født mellom 1951 og 1964 vil pensjonen bli forholdsmessig basert på henholdsvis dagens og det nye systemet.

3. Hva er problemet med å videreføre dagens pensjonssystem?

Analyseopplegg og viktige forutsetninger

Vi analyserer virkningene av pensjonsreformen ved å sammenligne en såkalt referansebane med en reformbane for den økonomiske utviklingen. I referansebanen videreføres dagens pensjonssystem. I reformbanen er alle forutsetninger de samme som i referansebanen, unntatt de som direkte knytter seg til endringene i pensjonssystemet.

Studier av pensjonsreformer og demografi krever en meget lang tidshorison. Beregningene er derfor ført forbi 2050 som er Pensjonskomisjonens tidshorison. Selv et så langsiktig tidsperspektiv kan kritiseres for å være for kort når en skal studere hvordan livsinntekten for dagens unge og fremtidige generasjoner påvirkes av pensjonsreformer. Det langsiktige tidsperspektivet tilsier at beregningene bør basere seg på at bedrifter og forbrukere har god informasjon om sine rammebetingelser, og at de utnytter alle muligheter for å forbedre sin egen situasjon. Samtidig vil den økonomiske utviklingen på lang sikt normalt være preget av at markedene i stor grad balanserer tilbud og etterspørsel. Den økonomiske veksten vil da hovedsakelig bestemmes fra tilbudssiden, dvs. av arbeidstilbud, sparing og investeringer i realkapital, samt andre ressurser, og ikke minst av produktivitetsveksten. På lang sikt vil mobilitetsproblemer og flaskehalsar ha begrenset betydning.

Disse antakelsene om hvordan økonomien fungerer i et langsiktig tidsperspektiv samsvarer med hvordan den økonomiske utviklingen bestemmes i likevektsmodellen MSG6.⁴ Modellen gir en relativt detaljert beskrivelse av skatter og offentlige utgifter. Derimot gir MSG6 en altfor grov beskrivelse av pensjonssystemet til å være brukbar alene for vårt formål. Modellen er derfor kombinert med beregninger på modellen MOSART, en mikrosimuleringsmodell som er utviklet spesielt for detaljerte analyser av blant annet endringer i pensjonssystemet.⁵ MOSART gir en detaljert beskrivelse av livsløpene til et representativt utvalg av befolkningen. Spesielt fanger modellen opp avgangen fra yrkesaktivitet til ulike alternativer, herunder alders- og uførepensjonering. Videre beregner modellen i detalj hvilke pensjonsrettigheter den enkelte har overfor folketrygden. Konkret anvender vi MOSART til å fremskrive arbeidsstyrken, antall pensjonister og pensjonsutgifter. Resultatene fra MOSART-beregningene legges så inn som forutsetninger i MSG6 som beregner de makroøkonomiske likevektstilpasningene.⁶ Likevektsendringene i sysselsettingen påvirker individenes gjennomsnittlige pensjonsrettigheter. Dette er forsøkt innarbeidet i MOSART-beregningene.⁷

⁴ Heide, Holmøy, Lerskau og Solli (2004) gir en beskrivelse av denne modellens struktur og virkemåte.

⁵ Fredriksen (1998) gir en beskrivelse av denne modellens struktur og virkemåte.

⁶ I beregningene av virkningene av pensjonsreformen har vi benyttet en variant av MSG6 som er noe annerledes enn den som er brukt til å beregne referansebanen. Konkret består disse forskjellene i: 1) De yrkesaktives arbeidstilbud er (endogent) modellbestemt i virkningsberegningene og fanger opp reformens incentivvirkninger på arbeidstilbudet. Derimot er arbeidstilbudet (eksogent) bestemt av modellbrukeren i referansebanen. 2) Den løpende utviklingen i Norges samlede netto finansinvesteringer i utlandet er (endogent) modellbestemt i beregningen av referansebanen. I referansebanen reflekterer disse finansinvesteringene en forutsetning om en konstant vekstrate for bedriftenes timelønnskostnader bestemt slik at Norges kostnadmessige konkurranseevne overfor utlandet er god nok til at utenriksøkonomien er i langsiktig balanse. I virkningsberegningene er Norges netto finansinvesteringer bestemt (eksogent) av modellbrukeren for å kunne fange opp endringer i privat og offentlig sparing som følge av pensjonsreformen. Da tilpasses i stedet timelønnskostnaden løpende.

⁷ Selv om beregningene altså fanger opp viktige tilbakevirkninger fra MSG6-beregningene på forutsetningene i MOSART, har det ikke vært mulig å oppnå fullstendig konsistens mellom disse to store modellene.

De viktigste forutsetningene i våre modellbaserte analyser er:

- Norske aktører står overfor gitte priser og renter på verdensmarkedene.
- Utenriksøkonomien er forutsatt å være i langsiktig balanse i den forstand at nåverdien av importen er lik nåverdien av eksporten tillagt netto finansielle fordringer på utlandet. Over tid er de samlede forbruksmulighetene begrenset av nasjonalinntekten. Tilpasningen av konkurranseevnen overfor utlandet gjennom bedriftenes timelønnskostnader er avgjørende for å oppfylle dette balansekravet.
- Arbeidsstyrken bestemmes i MOSART etter en kobling av befolkningsfremskrivninger og aldersspesifikke yrkesfrekvenser. Den gjennomsnittlige arbeidstiden for de yrkesaktive bestemmes i MSG6, der individene balanserer nytten av fritid mot den nytten arbeid gir i form av konsum. I modellen øker individenes arbeidstilbud med 0,1 prosent dersom reallønn etter skatt øker med 1 prosent, gitt at alle andre inntekter er uendret.
- I alle fremskrivningene forutsettes det at dagens handlingsregel for finanspolitikken følges. Den tidsutviklingen som da følger for den offentlige budsjettbalansen oppfylles gjennom tilpasninger av arbeidsgiveravgiften. Denne avgiften er en bred skatt på lønnsinntekt som er beregningsteknisk kulant. Dersom kravet til offentlig budsjettbalanse skulle oppfylles gjennom tilpasninger av andre skatter, måtte en ta stilling til en rekke detaljerte satsendringer. Da ville analysen medført en diskusjon av skattereformer, noe vi ikke har ønsket å blande sammen med en analyse av pensjonsreformer.

Viktige trekk ved referansebanen

Ved utarbeidingen av vårt sammenligningsgrunnlag for reformalternativene har vi lagt stor vekt på å blokkere kritikk av typen «når utgangspunktet er galest blir resultatet originalest». Derfor bygger det økonomiske forløpet i referansebanen i stor grad på de samme forutsetningene som ligger til grunn for fremskrivningene i Pensjonskommisjonens rapport. Viktige trekk ved utviklingen i referansebanen er:

- Beregningene er basert på middelalternativet i de siste befolkningsfremskrivningene fra SSB (SSB (2002)). I motsetning til tidligere fremskrivninger preges dette alternativet bl.a. av en markert økning i levealderen. Den forventede levealderen for menn øker fra 77,0 år i 2003 til 84,2 år i 2050, dvs. 7,2 år. Den tilsvarende økningen for kvinner er 6,2 år, fra 81,9 år til 88,1 år. Ved videreføring av dagens pensjonssystem er tallet på alderspensjonister anslått å øke fra 639 000 i 2003 til 1 317 000 i 2050. Forholdstallet mellom antallet i aldersgrup-

pen 20-66 år og antallet eldre enn 66 år faller som nevnt fra 5 i dag til 3 i 2050.

- Sysselsettingen endres lite over beregningsperioden. Målt i timeverk er sysselsettingen 11,1 prosent høyere i 2050 enn i 2002.⁸
- Med unntak av råolje og gass, vokser verdensmarkedsprisene med 1,5 prosent per år målt i norske kroner. Den nominelle renten er satt til 5,5 prosent.
- Den årlige realveksten i BNP er om lag 1,7 prosent i gjennomsnitt. Den nominelle lønnsveksten blir 4,3 prosent per år og drives i hovedsak av veksten på 1,5 prosent i internasjonale priser og av at produktiviteten av *alle* innsatsfaktorer som brukes i private bedrifter er antatt å øke med 1,3 prosent per år.
- Etterspørselen fra den enkelte etter helse- og omsorgstjenester øker med alderen. Aldringen fører til at offentlig konsum til helse og omsorg øker, selv om verken standarden eller dekningsgraden øker utover det nivå som svarer til allerede vedtatte reformer. Deretter skjer det ingen vekst i standard eller dekningsgrad for individuelle offentlige tjenester. Ved økende levealder er det ikke unaturlig å anta at folks behov for helse- og omsorgstjenester utsettes. Vi har imidlertid ikke lagt dette til grunn. Dermed vil økende levealder bidra til vekst i offentlig konsum. Ut fra disse forutsetningene vokser offentlig konsum i faste priser med 0,6 prosent som årlig gjennomsnitt frem til 2020. Deretter øker vekstraten til 1,4 prosent frem til 2040. Fra 2040 til 2050 er den årlige veksten 1,1 prosent.

Referansebanen illustrerer noen viktige generelle poenger:

1. Det er viktig å skille mellom konsekvensene av eldrebølgen, gitt videreføring av dagens pensjonssystem, for henholdsvis den generelle makroøkonomiske utviklingen og utviklingen i offentlige finanser. Eldrebølgen hindrer i seg selv ikke at det private forbruket per innbygger kan vokse betydelig også i tiårene fremover. Vi finner at det private forbruket per innbygger kan vokse med en gjennomsnittlig vekstrate på om lag 2,8 prosent i perioden frem til 2050 uten at det oppstår langsiktig ubalanse i utenriksøkonomien, og selv om færre yrkesaktive må forsørge et økende antall eldre. En veksttakt på 2,8 prosent i alle år gir en dobling av dagens nivå for det private konsumet per innbygger i løpet av 25 år. Det er produktivitetsveksten sammen med forutsetningen om svak vekst i offentlig konsum som er avgjørende for veksten i rommet for privat forbruk. Forutsetningen om nullvekst i standard og dekningsgrad for offentlig konsum av utdannings-, helse- og omsorgstjenester er neppe realis-

⁸ Det er ikke lagt inn noen arbeidstilbudseffekter som følge av at individenes reallønn etter skatt og arbeidsuavhengige inntekter øker langs referansebanen. Aaberge, Colombino, Holmøy, Strøm og Wennemo (2004) belyser virkningene på arbeidstilbud og makroøkonomi av å ta hensyn til arbeidstilbudsresponser på reallønn og arbeidsuavhengige inntekter langs en vekstbane som ligner mye på den som benyttes i herværende analyse. Gitt dagens skattesystem finner de at sysselsettingen ville vært om lag 4 prosent høyere i 2050 dersom slike effekter ble inkludert.

tisk. Spesielt ikke når privat konsum i faste kroner vokser med 2,8 prosent som årlig gjennomsnitt. En naturlig tolkning av referansebanen på dette punktet er at en betydelig del av veksten i privat forbruk omfatter bl.a. helse- og omsorgstjenester som dermed i økende grad produseres i privat sektor.

2. *Fortsatt økonomisk vekst vil i seg selv ikke finansiere veksten i offentlige utgifter, slik dagens velferdsordninger er ment å fungere.* Utgangspunktet er at økonomisk vekst på lang sikt er et resultat av produktivitetsvekst, og bidrar til å øke det offentlige inntekter gjennom økte skattegrunnlag. Over tid vil imidlertid reallønnsnivået vokse om lag i takt med produktiviteten. Økt lønnsnivå øker det offentlige lønnskostnader, for gitt offentlig sysselsetting. I tillegg vil det meste av det offentlige overføringer være indeksregulert i forhold til lønnsveksten. Dermed vil de totale offentlige utgiftene over tid øke i takt med produktivitetsveksten. I Norge er imidlertid de lønnsavhengige utgiftene større enn skatteinntektene. Forskjellen (og offentlig sparing) dekkes av petroleums- og renteinntekter som er tilnærmet uavhengige av lønnsnivået. Derfor vil produktivitets- og lønnsvekst svekke den offentlige budsjettbalansen. Offentlig sektors finansielle bæreevne vil altså svekkes fremover, selv om norsk økonomi samlede bæreevne styrkes av fortsatt produktivitetsvekst i privat sektor.
3. *Hovedproblemer som eldrebølgen kan skape, er knyttet til omfordeling via høyere skatter.* Gitt videreføring av dagens pensjonssystem, uendret standard på offentlige tjenester etter 2007 og handlingsregelen for finanspolitikken, må den gjennomsnittlige arbeidsgiveravgiften økes fra 13,1 prosent i dag til om lag 25 prosent i 2050 dersom denne skal brukes til å oppfylle handlingsregelen. Våre beregninger viser at økonomien da er inne i en trendmessig utvikling der det er nødvendig med nye skatteskjerpelser hvert eneste år. En viktig årsak til dette er at levealderen fortsetter å øke i hele dette århundret, noe som presser opp offentlige utgifter til både eldreomsorg og alderspensjoner. Dersom levealderen vokser raskere enn vi har antatt, vil det offentlige finansieringsbehov bli enda større.
4. Situasjonen i 2050 har fått mye oppmerksomhet i pensjonsdebatten. Det skyldes at dette er sluttåret i beregningene fra Pensjonskommissjonen. Imidlertid viser også våre beregninger at *det er rom for skattelettelse i de nærmeste tiårene.* Det skyldes dels utviklingen i befolkningens alderssammensetning, men det hviler også på forutsetningen om tilnærmet nullvekst i standard og dekningsgrad for offentlige tjenester. Det bidrar til at offentlige utgifter vokser betydelig svakere enn skattegrunn-

lagene i de første tiårene. Samtidig dekker oljepengene som fases inn i økonomien via handlingssregelen, en relativt større del av de offentlige utgiftene i de første tiårene enn de gjør etter hvert som oljefondet når sin stabile realverdi.

4. Virkninger av «Modernisert folketrygd»

I utgangspunktet vil pensjonsreformer påvirke makroøkonomiske forhold gjennom følgende fem kanaler:

1. Arbeidstilbudet endres via valget av avgangsalder.
2. Arbeidstilbudet endres via yrkesaktives arbeidstid.
3. Offentlige pensjonsutgifter endres som følge av endringer i antall pensjonister og pensjonsytelser. Dermed endres også behovet for skatteinntekter for gitte offentlige utgifter til andre formål. Endringer i skattesatser påvirker aktørens tilpasning, bl.a. arbeidstilbudet.
4. Privat sparing vil trolig påvirkes dersom det blir klart at det blir endringer i pensjonsytelsene og dermed konsummulighetene man kan regne med som gammel.
5. Eventuell endring i graden av reell fondering av fremtidige offentlige pensjonsforpliktelser, gjennom økt statlig oppbygging av finanskapital.

Offentlig fondering inngår ikke som en del av forslaget til MF. Vi ser derfor bort fra dette og forutsetter at den gjeldende handlingsregelen for den offentlige budsjettpolitikken videreføres. I det følgende går vi først gjennom de direkte virkningene på størrelsene i de fire første kanalene av MF. Endringene i disse mates så inn i den generelle likevektsmodellen MSG6 som brukes til å beregne de makroøkonomiske virkningene av reformen.

Avgangsalderen øker

Reformen skaper incentiver som trekker den gjennomsnittlige selvvalgte avgangsalderen i hver sin retning. For det første gir MF allmenn anledning til å ta ut alderspensjon fra 62 år. Når flere enn i dag får rett til tidligpensjonering, øker isolert sett tallet på førtidspensjonister, og arbeidstilbudet reduseres. For det andre vil en erstatning av AFP-ordningen med MF innebære at jo tidligere man går av, desto lavere blir de *årlige* pensjonsutbetalingene, fordi i) delingstallet innebærer at de opptjente pensjonsrettighetene da må fordeles på flere år, og ii) de opptjente rettighetene blir lavere som følge av livsløpsbasert pensjonsopptjening.⁹

Diskusjonen i FHHS-03 ledet frem til 1,7 år som et beste anslag for økningen i gjennomsnittlig pensjonsalder. Anslaget var imidlertid basert på at forventet levealder langt på vei stabiliserte seg etter et par tiår. FHHS-04 argumenterer for at anslaget på avgangsalderen bør øke når levealderen antas å øke i hele

⁹ Med AFP-ordningen taper en ikke pensjonsrettigheter om en går av tidlig, og i mange tilfeller er inntektene etter skatt som AFP-pensjonist bare ubetydelig lavere enn ved fortsatt arbeid. Flere analyser, for eksempel Hernæs, Sollie og Strøm (2000), viser at dagens AFP-ordning stimulerer til tidligpensjonering.

dette århundre. Begrunnelsen bygger dels på at utsatt avgang gjør det mulig for individene å finansiere et jevnt forbruk over flere år. I tillegg kan økningen i levealder tolkes som at individet tilføres mer av ett bestemt gode, fritid, i løpet av (det forlengede) livsløpet, spesielt hvis antall år som frisk øker. Normalt vil den enkelte ønske å bytte bort noe av fritidsøkningen til fordel for mer konsum. Det kan blant annet skje gjennom utsettelse av pensjoneringen. På usikkert grunnlag har vi antatt at en økning på ett år i forventet gjenstående levetid fører til at gjennomsnittsindividet utsetter alderspensjoneringen med om lag 0,4 år.¹⁰

Siden levealderen øker suksessivt gjennom hele beregningsperioden, tilsier dette resonnetet at gjennomsnittlig avgangsalder også øker over tid. Etter en samlet vurdering av de ulike effektene, er vårt beste, men usikre anslag at avgangsalderen øker i takt med økt levealder fra 0,1 år i 2010 til 2,6 år i 2050. MF gjør uførepensjonering til en relativt sett mer økonomisk fordelaktig måte å gå ut av arbeidslivet på enn alderspensjonering. Vi har imidlertid forutsatt at denne reformen ikke gir flere uføretrygdde. I forhold til referansebanen gir disse forutsetningene en økning i arbeidsstyrken på 0,6 prosent i 2010, økende til 2,7 prosent i 2030 og 4,1 prosent i 2050.

Yrkesaktive vil arbeide mer

Den effektive belønningen av arbeidsinnsats vil komme i form av (1) lønn etter skatt i samme periode som arbeidsinnsatsen økes, og (2) fremtidige pensjonsytelser etter skatt. Når et individ øker sin arbeidsinnsats kan man sammenligne økningen i (2) med det som ville vært markedsavkastning av premieinnbetalingen. Forskjellen, målt ved nåverdi i perioden da arbeidsinnsatsen økes, vil oppleves som en ekstra skattesats på arbeidsinntekt av et rasjonelt individ. Sentrale forhold for (2) er graden av inntektsavhengighet og avkastningen på innbetalingene, gitt ved indekseringen av pensjonsrettighetene. Ved vurdering av reformens virkning på incentivet til å arbeide, er det utslaget på marginallønn som er relevant, dvs. hvordan reformen påvirker den effektive belønningen knyttet til en endring i arbeidsinnsatsen.

I dagens system er sammenhengen mellom arbeidsinntekter og fremtidige pensjonsytelser generelt relativt svak, den er til dels vanskelig å beregne for folk flest, og den er meget skjevt fordelt rundt gjennomsnittsavhengigheten. Det tilsier at den inntektsavhen-

gheten som den enkelte tar hensyn til, er mindre enn gjennomsnittsavhengigheten. Konkrete anslag på inntektsavhengigheten i pensjonssystemet avhenger sterkt av forutsetningene om rente og lønnsvekst. I våre beregninger forutsetter vi at den nominelle renten ligger konstant på 5,5 prosent, mens vi fra MSG6-beregningene får en nominell lønnsvekst i referansebanen på nær 4,3 prosent. Gitt disse forutsetningene, og at levealderen stabiliseres etter et par tiår, viser MOSART-beregninger at 1 krone mer i arbeidsinntekt, øker nåverdien av fremtidige pensjonsytelser med gjennomsnittlig om lag 11 øre i dagens pensjonssystem. Ved overgang til Modernisert folketrygd vil nåverdien av fremtidige pensjonsytelser øke til 20 øre per krone inntektsøkning, under ellers like forutsetninger. I tillegg reduseres spredningen i hvor mye pensjonen øker for ulike individer. Etter en samlet vurdering av flere forhold, herunder betydningen av økende levealder, anslår FHHS-04 at en overgang fra dagens system til MF øker pensjonenes inntektsavhengighet tilsvarende en økning på 8 prosent i effektiv lønnsatts. Incentivvirkningen er imidlertid meget usikker.¹¹ Effekten av det økte incentivet til å arbeide fanges opp i MSG6-beregningene. Der tas det dessuten hensyn til at arbeidstilbudet også påvirkes av generelle likevektseffekter gjennom endringer i reallønn, inntekter og skatt.

Offentlige pensjonsutgifter faller

Før en tar hensyn til delingstallet og indekseringen av de løpende ytelsene, er det lagt til grunn at MF skal gi den enkelte om lag samme løpende ytelse som dagens system på lang sikt. Delingstall og svakere indeksering av løpende pensjonsytelser innebærer imidlertid to innsparingstiltak for det offentlige. Delingstallet i MF innebærer at samlede antatte pensjonsutbetalinger skal være like for personer med samme pensjonsopptjening, uavhengig av forventet gjenstående levetid ved pensjonering. I dagens system er den årlige pensjonsytelsen derimot uavhengig av pensjonsalder og levetid. Delingstallet kan redusere de offentlige utgiftene til alderspensjon med opp mot 20 prosent i 2050 i forhold til referansebanen, og effekten er i stor grad uavhengig av utviklingen i pensjonsalder.

Etter alderspensjonering vil den løpende pensjonsytelsen bli indeksert med en kombinasjon av pris og lønn, mens det forutsettes en ren lønnsindeksering ved videreføring av dagens system.¹² Under våre forutsetninger om reallønnsvekst vil svakere indeksering enn

¹⁰ Her er det tatt hensyn til at 40-45 prosent enten vil være uførepensjonister ved aldersgrensen, eller uansett vil ønske pensjonering ved første anledning, og at et såkalt fribeløpet på kr. 30 000 er unntatt delingstallsordningen i MF, slik at avkortningen av årlig ytelse ikke er fullt ut aktuarisk.

¹¹ Viktige årsaker til usikkerhet knyttet til incentivvirkningene på arbeidstilbudet av endringer i inntektsavhengigheten omfatter blant annet: Inntektsavhengigheten er vilkårlig og uoversiktlig for den enkelte før reformen. Kreditttrasjonering, kort planleggingshorisont og andre forventninger om levealder spiller en rolle vi ikke kjenner. Inntektsavhengigheten er skjevt fordelt, og vi kjenner ikke hvordan fordelingsmønsteret i arbeidstilbudsresponsen samvarierer med endringer i effektiv lønn. Offentlige pensjoner gir en bruttogaranti som sikrer pensjonen som en andel av sluttlønn. Dersom disse ordningene opprettholdes i denne formen, vil det motvirke de inntektsavhengige elementene i MF.

¹² Det vil si at grunnbeløpet prinsipielt skal øke like raskt som inntektsnivået i samfunnet.

Tabell 4.1. Fremskrivning av antall alderspensjonister (Folketrygden (FT) og AFP) og offentlige pensjonsutgifter målt i faste 2001-kroner. Dagens pensjonssystem og Modernisert folketrygd.

	Dagens system						Modernisert folketrygd		
	Antall pensjonister (tusen pers.)		Gjennomsnittlig ytelse (tusen kr)		Totale utgifter (mrd. kr)		Antall pensjonister (tusen pers.)	Gj.snittlig ytelse (tusen kr)	Totale utgifter (mrd. kr)
	FT	AFP	FT	AFP	FT	AFP			
2003	604	35	114	55	69	2			
2010	626	53	126	60	79	3	635	127	81
2020	818	55	140	60	114	3	818	137	112
2030	1010	64	145	60	146	4	986	137	135
2040	1199	60	146	60	175	4	1128	135	152
2050	1258	59	146	60	184	4	1172	134	158
2060	1352	68	145	60	196	4	1209	132	160

I tabellen er et mindre antall AFP-mottakere frem til 2013 i MF utelatt.

Bare det offentlige utgifter til AFP-ytelsene, dvs. om lag 40 prosent, er inkludert.

lønnsveksten og økning i forventet gjenstående levetid etter beregning av delingstallet, alt i alt redusere de offentlige pensjonsutgiftene med om lag 5 prosent.

Selv om de offentlige utgiftene til alderspensjoner reduseres ved overgang til MF, kan den enkelte yrkesaktive opprettholde de løpende ytelsene på omtrent samme nivå som ved videreføring av dagens system gjennom utsettelse av alderspensjoneringen. Derimot vil tidligere uførepensjonister oppleve nedgang i pensjonsytelsene. Disse overføres til alderspensjon ved 67 år, og dermed får de et økende delingstall etter hvert som levealder øker.

Tabell 4.1 viser våre anslag på utviklingen i antall pensjonister og offentlige pensjonsutbetalinger under de ulike pensjonssystemene. Antallet pensjonister reduseres betydelig i MF som følge av økt avgangsalder. I 2050 vil den antatte utsettelsen av pensjoneringen med 2,6 år (skull) tilsvare 145 000 færre alders- og AFP-pensjonister. Målt i faste kroner (dvs. før indeksering av grunnbeløpet) faller Folketrygdens gjennomsnittlige utbetaling per alderspensjonist med 8 prosent. Det offentlige utgifter til aldersrelaterte pensjoner (folketrygden og AFP) reduseres med 29,8 mrd 2001-kroner i 2050, tilsvarende om lag 16 prosent av pensjonsutgiftene som følger i 2050 ved en videreføring av dagens system.

De endringene i offentlige utgifter som vi her har omtalt, er målt i fast kroneverdi, dvs. før indeksering av ytelsene. Tall i faste kroner for f.eks. gjennomsnittsytelser er lettere å sammenligne med f.eks. gjennomsnittsinntekten i dag. Det er imidlertid de løpende utgiftene som skal finansieres, og de beregnes i MSG6. Her tas det hensyn til at reformen vil påvirke lønns- og prisveksten, noe som påvirker de offentlige utgiftene og behovet for skatteøkning via indekseringen av ytelsene. Beregningene har også forsøkt å fange opp at endringer i makroøkonomien vil få konsekvenser for den enkeltes inntektsutvikling, og dermed for opptjente pensjonsrettigheter.

Privat sparing

Vi har forutsatt at økningen i den selvvalgte pensjonsalderen ved overgang til MF gjør at det blir liten endring i de løpende ytelsene for dem som står i arbeid til de går av med alderspensjon. På usikkert grunnlag har vi derfor antatt at disse ikke øker sin sparing i lys av Modernisert folketrygd. Kompenserende sparing er mer aktuelt for uførepensjonistene som vil oppleve en økende innstramning i sine pensjonsytelser etter 67 år (i den grad levealder fortsetter å øke). Vi har imidlertid forutsatt at dette ikke skjer. Det skyldes at slik sparing kan være en krevende forsikringsmotivert beslutning, og at uførepensjonister i stor grad rekrutteres fra lavinntektsgrupper som sparer lite.

Makroøkonomiske virkninger

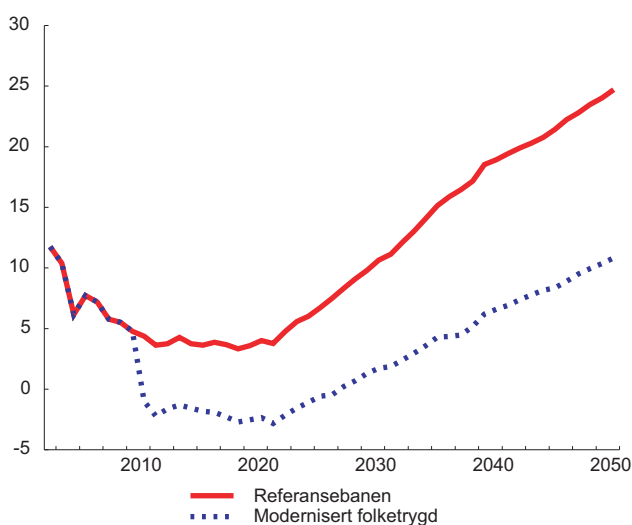
Målt i 2050 fører overgang fra dagens pensjonssystem til MF til en økning i både sysselsetting, privat konsum og BNP på nær 10 prosent, jf. tabell 4.2 og figur 4.2 og 4.3. Reduserte offentlige pensjonsutgifter gir i kombinasjon med økte skattegrunnlag rom for å senke arbeidsgiveravgiften fra 25 prosent i 2050 ved videreføring av dagens system til 11 prosent med MF, mot 13 prosent i dag, jf. figur 4.1. Det bør understrekes at modellberegningene ikke gir et realistisk bilde av de tilpasningene som skjer på kort sikt.

De to viktigste bidragene til økt sysselsetting kommer fra økt avgangsalder og fra en sterkere sammenheng

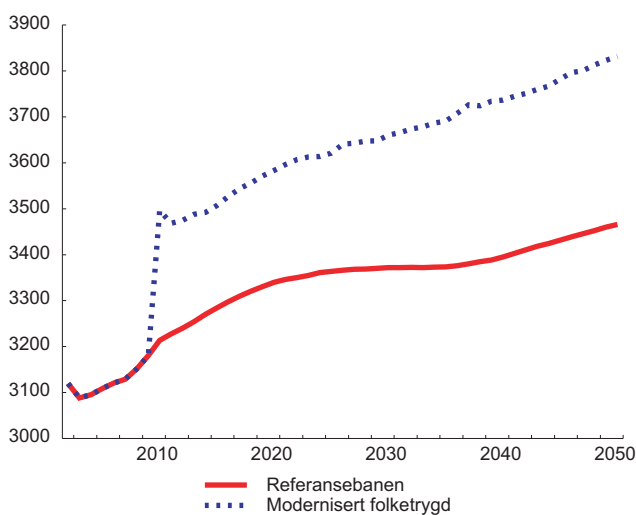
Tabell 4.2. Makroøkonomiske virkninger av overgang fra dagens pensjonssystem til Modernisert folketrygd. Virkninger i 2050. Prosentvis endring i forhold til referansebane

Sysselsetting	10,6
BNP	9,7
Privat konsum	9,9
Timelønnskostnad	-8,4
Arbeidsgiveravgift	-56,1
Konsumrealloønn, ekskl. pensjonseffekt på 8 prosent	5,7
Konsumrealloønn, inkl. pensjonseffekt på 8 prosent	13,7
Netto fordringer overfor utlandet/BNP	-3,2
Bruttoinvesteringer	11,2

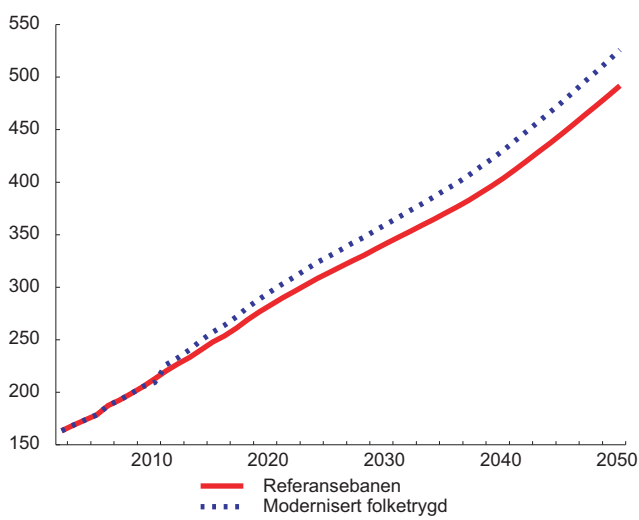
Figur 4.1. Arbeidsgiveravgift. Dagens system og Modernisert folketrygd. Prosent



Figur 4.2. Sysselsetting. Dagens system og Modernisert folketrygd. Mill. timeverk



Figur 4.3. Privat konsum per innbygger i tusen 2001-kroner. Dagens system og Modernisert folketrygd



mellom ytelser og arbeidsinnsats. Den enkelte lider et større inntektstap ved å gå av tidlig i MF sammenlignet med dagens system hvor AFP-ordningen utgjør en viktig del. Dette gir under våre forutsetninger (se foran) en økning i antall yrkesaktive tilsvarende 4,1 prosent av arbeidstilbudet i referansebanen i 2050. Dermed skapes det rom for lavere arbeidsgiveravgift som stimulerer arbeidstilbudet ytterligere. Inkludert likevektseffektene er den totale sysselsetningsøkningen i 2050 som kan føres tilbake til økt avgangsalder, 5,6 prosent i forhold til referansebanen. I tillegg kommer effekten av økt inntektsavhengighet. Som nevnt foran, har vi antatt at denne økningen tilsvarer en økning i den effektive reallønnsatsen på 8 prosent sammenlignet med videreføring av dagens system. Effekten på arbeidstilbudet av denne isolerte økningen i effektiv reallønn er i MSG6 beregnet til 4,2 prosent i forhold til referansebanen.

Våre beregninger tar hensyn til at økonomiens virkemåte ikke er så enkel at forbrukernes reallønnsøkning er lik fallet i arbeidsgiveravgiften. For gitt arbeidsgiveravgift modifiseres nemlig økningen i konsumreal-lønn av et fall i bedriftenes timelønnskostnader. Denne tilpasningen påvirker konkurranseevnen overfor utlandet og følger av den forutsetningen vi gjør om at den langsiktige balansen i utenriksøkonomien skal opprettholdes. Mekanismen bak fallet i timelønnskostnadene kan oppsummeres som følger: Sysselsetting av et økt arbeidstilbud gir økte inntekter og økt etter-spørsel, også etter konkurranseutsatte produkter. Finansieringen av økt import må betales med økt eksport. Det krever bedring av konkurranseevnen. Siden den mest lønnsomme produksjonsteknologien hele tiden forutsettes å være utnyttet, og prisene på verdensmarkedet er gitte, må konkurranseevnen bedres ved at bedriftenes kostnader reduseres i forhold til referansebanen. Her er det lønnskostnadene som direkte og indirekte står for hoveddelen av tilpasningen. For gitt arbeidsgiveravgift må dette slå ut i lavere real-lønn for forbrukerne, selv om kostnadsreduksjonen også i noen grad slår ut i lavere konsumpriser. Med et fall i arbeidsgiveravgiften på 14 prosentpoeng i forhold til en videreføring av dagens system, kan imidlertid lavere lønnskostnader kombineres med høyere reallønner for konsumentene.

Sammenhengen mellom pensjonsreformer og hvilke tilpasninger av lønnsnivået som er nødvendige for å opprettholde langsiktig balanse i utenriksøkonomien, er et eksempel på en makroøkonomisk likevektsmekanisme som har fått liten oppmerksomhet i pensjonsdebatten. Effekten ville spilt en enda større rolle for virkninger av pensjonsreformer som innebærer større grad av reell fonding av fremtidige pensjonsytelser, enn tilfellet er i MF. Den senere tids utvikling, samt flere offentlige utredninger, f.eks. NOU 2003:13 (Holden-II utvalget), viser at nødvendige tilpasninger av konkurranseevnen gjennom lønnsdannelsen kan være vanskelige å realisere. I denne forbindelse er det et

interessant poeng ved våre beregninger av MF at be-
dringen av statsfinansene og dermed skattelettelse,
kan «smøre» de tilpasningene som kreves for at også
K-sektor må vokse.

Dersom økning i arbeidsgiveravgiften ble brukt til å
finansiere en videreføring av dagens pensjonssystem,
ville denne avgiften øke fra et gjennomsnitt på 13
prosent i dag til om lag 25 prosent i 2050, jf. figur 4.1.
Innføring av MF gir i de nærmeste årtier rom for skat-
telettelse som til dels tilsvare mer enn fjerning av
hele arbeidsgiveravgiften. I 2050 er den nødvendige
arbeidsgiveravgiften steget til nær 11 prosent. Rom-
met for redusert arbeidsgiveravgift skyldes økt ar-
beidstilbud og at de offentlige utgiftene til alderspen-
sjon målt i faste kroner reduseres med anslagsvis 16
prosent i 2050 sammenlignet med en videreføring av
dagens system. I tillegg er reduksjonen i arbeidsgiver-
avgiften i seg selv selvforsterkende gjennom stimule-
ringen av arbeidstilbudet.

Pensjonskommisjonen anslo i sin utredning at over-
gang til MF vil redusere folketrygdens utgifter til al-
derspensjon, eksklusive AFP, som andel av BNP med
20 prosent innen 2050 sammenlignet med en videre-
føring av dagens system. Poenget med et slikt relativt
utgiftsmål er trolig å se de offentlige utgiftene i for-
hold til en indikator for finansieringsgrunnlaget. I
våre beregninger er BNP-veksten sterkere enn det
Pensjonskommisjonen legger til grunn, noe som øker
reduksjonen i dette utgiftsmålet til nær 22 prosent.
Disse anslagene er imidlertid basert på tall i fast kro-
neverdi. Men gitt hensikten med det relative utgifts-
målet, må det riktige være å regne både utgifter og
BNP i løpende priser. Omregning av tallene til løpende
priser får kvantitativ betydning, fordi de relevante
deflatorene for henholdsvis offentlige utgifter og BNP
utvikler seg forskjellig når pensjonssystemet endres.
Målt i løpende kroneverdi reduseres endringen i dette
utgiftsmålet til 14,1 prosent i 2050 ved overgang til
MF, altså nær 8 prosentpoeng lavere enn det tilsvaren-
de regnestykket basert på tall i faste kroner gir.

Man kan imidlertid spørre om ikke det offentliges
pensjonsutgifter som andel av BNP er en størrelse som
har fått for stor oppmerksomhet i vurderingene av
forskjellige pensjonssystemer. Hva er poenget med en
slik grov indikator for den nødvendige endringen i
skattetrykket når modellverktøyet gjør det mulig å
beregne direkte hvilke økninger i skattesatsene som
må til, gitt tidsutviklingen for det offentliges budsjett-
balanse? I denne forbindelse er det viktig å ha i mente
at valget av hvilke skatter som skal finansiere utgifte-
ne, i seg selv vil påvirke både pensjonsutgifter og skat-
tegrunnlagene. Våre resultater er med andre ord i
noen grad avhengig av at vi har valgt arbeidsgiver-
avgiften som den skattesatsen som tilpasser seg kravet

til offentlige budsjettbalanse. Men dette valget er ikke
tilfeldig. Ved store endringer i skatteproveny fra dag-
ens nivå kommer en neppe unna økt skatt på lønns-
inntekt, og arbeidsgiveravgiften fungerer nettopp som
en bred skatt på lønn. Våre beregninger viser altså at
MF-reformen styrker offentlige finanser slik at den
mulige reduksjonen i arbeidsgiveravgiften i forhold til
referansebanen forsterkes fra 5,3 prosentpoeng i 2010
til 14 prosentpoeng i 2050.

Når man forutsetter at levealderen øker jevnt over de
neste 100 år, i stedet for at den stabiliseres etter et par
tiår, vil videreføring av dagens system gi et tiltakende
press på offentlige finanser over tid. Det blir flere
pensjonister som skal ha sine opptjente pensjoner, og
det blir flere eldre som trenger offentlig pleie og om-
sorg. Når det gjelder alderspensjoner, vil en overgang
fra dagens system til MF spare det offentlige for flere
utgifter desto høyere levealderen er. Dette skyldes
først og fremst ordningen med delingstall. Delings-
tallet sørger for det første for en automatisk stabiliser-
ing av gjennomsnittsyttelsene ved økende levealder.
For det andre fører det til økt gjennomsnittlig av-
gangsalder, og det bedrer isolert sett offentlige finans-
er gjennom færre pensjonister og flere skattebetalere.
Økende levealder er derfor hovedårsaken til at *avviket*
i henholdsvis sysselsetting, konsum og BNP mellom
referansebanen og MF-alternativet vokser over tid.¹³

Men selv om innsparingseffekten på det offentliges
budsjett øker over tid ved overgang til MF, har likevel
ikke den nødvendige økningen i skattesatsen stabili-
sert seg i 2050. Man er fortsatt på en bane der det er
nødvendig å øke skattesatsene hvert eneste år. Virk-
ningene på andre makroøkonomiske størrelser i dette
spesielle året er heller ikke på noen måte representati-
ve for de langsiktige virkningene som forsterkes desto
lenger frem en ser. Som vi var inne på i forrige avsnitt,
gjør i det hele tatt økende levealder året 2050 til et
meget tilfeldig valgt sluttår for analyser av offentlige
finanser generelt og pensjonsreformer spesielt. Når vi
i denne artikkelen likevel har valgt å konsentrere opp-
merksomheten om virkningene i 2050, skyldes det
ønsket om sammenlignbarhet med Pensjonskommi-
sjonens presentasjon av beregninger. Selv om det er
langt frem til 2050, kan det også kritiseres for å være
en kort horisont for analyser av pensjonsreformer. Det
er selvsagt stor usikkerhet rundt anslag på utviklingen
i fruktbarhet og dødelighet, men det ligger et momen-
tum i dagens befolkningssammensetning som sier oss
mye om forsørgelsesbyrden langt frem i tid.

5. Avsluttende merknader

Er en pensjonsreform viktig i et makroøkonomisk per-
spektiv? Våre beregninger tilsier at svaret på dette
spørsmålet bør uttrykke et «tvisyn». På den ene siden
gir pensjonsreformen vi har studert betydelige effek-

¹³ I FHHS-03 ble det forutsatt at levealderen stabiliserte seg etter kort tid. Dermed ble effektene av en MF-lignende pensjonsreform svake-
re, og var langt på vei uttømt i 2050.

ter sett i forhold til hva som kan forventes av de fleste aktuelle strukturpolitiske tiltak, som for eksempel skattereformer og liberalisering av utenrikshandelen. Faglitteraturen gir så vidt vi vet ingen eksempler på at reformer av skatte- eller handelspolitikk øker sysselsettingen og BNP med en størrelsesorden på 10 prosent.

På den annen side er likevel «skifteeffektene» av pensjonsreformen svake sett i forhold til den veksten som vil finne sted – uavhengig av valg av pensjonssystem! – i løpet av det lange tidsperspektivet som enhver fornuftig analyse nødvendigvis må anlegge ved vurderinger av effekten av pensjonsreformer. Selv om innføring av MF fører til at det private konsumet per innbygger i 2050 er så mye som 10 prosent høyere enn det ville vært ved en videreføring av dagens system, vil den gjennomsnittlige årlige vekstraten for privat konsum over hele perioden frem til 2050 bare ha økt fra 2,8 til 3,0 prosent. Det innebærer at med MF vil det private konsumet fordoble seg i løpet av vel 23 år, mens doblingen tar to ekstra år ved videreføring av dagens system. Dette illustrerer at den isolerte virkningen av reformer raskt vil «drukne» i den kumulative betydningen av jevne vekstprosesser når reformen krever lang tid på å utspille seg. Dette poenget illustreres også godt ved å sammenligne figurene for utvikling i sysselsetting (4.2) med utvikling i konsum (4.3). Endringene i sysselsetting synes godt, fordi produktivitetsveksten her ikke påvirker tidsutviklingen på den samme direkte måten som den påvirker forbruksmulighetene. At det kan være vanskelig å skille banene for privat konsum fra hverandre i figur 4.3, er ikke et uttrykk for at figuren er dårlig. Tvert om, den fanger opp et viktig poeng.

Det er imidlertid viktig å understreke at det ikke er et argument mot pensjonsreformer at virkningene er små sammenlignet med den samlede kumulative betydningen av en lang rekke andre virkninger som ligger bak økonomisk vekst. Den økonomiske veksten kan nettopp være et samlet resultat av en lang rekke endringer som hver for seg er små. I forhold til effekten av andre aktuelle politiske reformer, er det stor grunn til å tro at en pensjonsreform a la MF vil være den desidert viktigste – også for makroøkonomiske forhold.

Beregningene gir også grunn til en mer nyansert oppfatning av hvilket press det vil være på offentlige finanser i de kommende tiår, og dermed av hvilket behov det er for at en pensjonsreform skal redusere det offentliges utgifter. Også ved videreføring av dagens pensjonssystem ligger den nødvendige skatteskjerpelsen et par tiår frem i tid. I de mellomliggende årene er det faktisk rom for betydelig skattelettelse hvis standarden og dekningsgraden for offentlige tjenester ikke

økes. Videre har vi sett at den nødvendige økningen i skattesatser ikke er overstått ved utløpet av vår beregningsperiode. Tvert imot, vi er da inne i en periode hvor det er behov for å øke skattesatsene hvert eneste år, riktignok fra et nivå som er nær det vi har i dag. Hvis man i de nærmeste tiårene holdt skattesatsene uendret, kunne det ekstra skatteprovenyet brukes til å fondere en enda større del av de fremtidige offentlige utgiftene. Da ville behovet for å øke skattesatsene på lang sikt bli betydelig mindre. Dette resultatet hviler selvsagt på valget av forutsetninger. Dersom man bruker det ekstra skatteprovenyet til å øke eksempelvis standard og dekningsgrad på offentlige tjenester, vil behovet for fremtidige skatteskjerpelse øke ytterligere når eldrebølgen skyller inn over velferdsstaten med full tyngde.

Beregninger av langsiktige utviklingsbaner er krevende samtidig som de nødvendigvis blir usikre; på lang sikt kan mye endre seg som med god tilnærming kan betraktes som konstant på kort sikt. Analyser av pensjonsreformer må både fange opp tunge trender i den økonomiske vekstprosessen, og gi detaljerte beskrivelser av hvordan endringer i et komplisert regelverk slår ut for ulike individer. Til sammen tar vårt modellverktøy hensyn til mange effekter. MOSART gir en eksakt beskrivelse av pensjonsreglene under de ulike systemene. MSG6 tar hensyn til at endringer i arbeidstilbudet bare kan absorberes av næringslivet ved endringer i lønnsatsen. En sentral mekanisme i denne sammenheng er at lønnskostnadene tilpasses det nivået som er forenlig med langsiktig balanse i utenriksøkonomien, i tillegg til påvirkning fra skattesatser for å opprettholde et gitt forløp for den offentlige budsjettbalansen.

Likevel hefter det svakheter ved vår analyse. De makroøkonomiske endringene vil ha tilbakevirkninger på individenes opptjening av pensjonsrettigheter som ikke fanges godt nok opp i våre beregninger. Individuelle tilpasninger av arbeidstilbud og sparing fanges opp på en meget summarisk måte i MSG6, og vi må «hjelp» modellene med skjønnsbaserte antakelser. Bedre konsistens på disse og andre områder krever likevektsmodeller med overlappende generasjoner (OLG). Det er imidlertid naivt å tro at slike modeller kan utvikles og opereres uten at en gir avkall på en lang rekke detaljer og mekanismer som fanges opp i henholdsvis MOSART og MSG6. Forbedringer av beregningenes interne konsistens og logikk er dermed ikke ensbetydende med at resultatene blir «riktigere». Uansett mener vi det ville være galt å vente med analyser til en slik modell var klar. Debatten om Pensjonskommissionens forslag kunne da være forbi, selv om det er grunn til å tro at en mer generell diskusjon om rammene for velferdsstatens ambisjonsnivå og presset på offentlige finanser kommer til å følge oss i mange år fremover.

Referanser

Aaberge, R., U. Colombino, E. Holmøy, B. Strøm og T. Wennemo (2004): Population Ageing and Fiscal Sustainability: An Integrated Micro-Macro Analysis of Required Tax Changes. Discussion Papers 367, Statistisk sentralbyrå.

Fredriksen, D. (1998): Projections of Population, Education, Labour Supply and Public pension benefits. Analyses with the Dynamic Simulation Model MOSART. Social and Economic Studies 101, Statistisk sentralbyrå.

Fredriksen, D., K.M. Heide, E. Holmøy og N.M. Stølen (2003): Makroøkonomiske virkninger av endringer i pensjonssystemet. Rapporter 2003/13, Statistisk sentralbyrå. (FHHS-03).

Fredriksen, D., K.M. Heide, E. Holmøy og I.F. Solli (2004): Makroøkonomiske virkninger av pensjonsreformer. Beregninger basert på forslag fra Pensjonskommissjonen. Kommer i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå. (FHHS-04).

Heide, K.M., E. Holmøy, L. Lerskau og I.F. Solli (2004): Macroeconomic Properties of the Norwegian Applied General Equilibrium Model MSG6. Rapporter 2004/18, Statistisk sentralbyrå.

Hernæs, E., Sollie, M. og Strøm, S. (2000): Early Retirement and Economic Incentives. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 102, No 3.

Holmøy, E. (2002): Hva koster tidligpensjonering for samfunnet?, *Økonomiske analyser 2/2002*, Statistisk sentralbyrå.

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

NOU 2003:13: Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronekurs. (Holden-II utvalget).

NOU 2004:1: Modernisert folketrygd.

Statistisk sentralbyrå (2002): Befolkningsframskrivninger. Nasjonale og regionale tall, 2002 – 2050. www.ssb.no/emner/02/03/folkfram/.

Stortingsmelding nr. 1 (2004-2005): Nasjonalbudsjettet 2005. Finans- og tolldepartementet.