

Pensjonsreformen: Virkninger på arbeidstilbud, finansieringsbyrde og fordeling¹

Dennis Fredriksen, Kyrre Stensnes
og Nils Martin Stølen

Aldringen av befolkningen vil i de neste tiårene har stor betydning for offentlige budsjetter, blant annet gjennom økte utgifter til alderspensjon. En omlegging av det norske pensjonssystemet i retning av et mer aktuarisk system, i tråd med den vedtatte pensjonsreformen, vil både gi insentiver til utsatt pensjonering og ha positive effekter på arbeidstilbudet for de yrkesaktive. Analysene i denne artikkelen tyder på at pensjonsreformen vil redusere folketrygdens utgifter til alderspensjon sammenlignet med en videreføring av dagens system. Det skyldes at avgangsalderen blir utsatt i kombinasjon med at levealdersjusteringen gir en lavere årlig ytelse i gjennomsnitt. Tettere sammenheng mellom opptjening av pensjonsrettigheter og tidligere arbeidsinntekter fører til at personer med de høyeste inntektene kommer best ut av omleggingen. Dersom pensjonsreformen skal kunne realisere utgiftsreduksjonen, forutsetter det at dagens AFP-ordning, de offentlige tjenestepensjonene og uførepensjonen blir tilpasset det systemet som nå er vedtatt for levealdersjustering og fleksibel pensjonering.

1. Innledning

Norge står overfor en aldring av befolkningen de nærmeste tiårene som vil ha betydelige konsekvenser for offentlige pensjonsutgifter. Folketrygdens utgifter til alders- uføre- etterlattepensjon er anslått å øke fra dagens 10 til vel 20 prosent av verdiskapningen i fastlandsøkonomien i 2060², gitt en videreføring av dagens pensjonssystem. Hvordan Norge velger å håndtere denne utfordringen vil ha stor betydning for velferdsstatens innhold og omfang. Med en fortsatt videreføring av løpende skattefinansiering (PAYGO) og dagens pensjonssystem, vil fremtidens yrkesaktive måtte tåle en klart større finansieringsbyrde enn i dag. Det kan innebære en betydelig økning i skattenivået dersom offentlige budsjetter skal gå i balanse.

Dersom vi legger til grunn middelalternativet i de siste befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå (2005), vil forholdet mellom antall personer i aldersgruppen 20-66 år og antall personer 67 år og eldre avta fra 4,6 i 2005 til 2,7 i 2050. Allerede om få år vil tallet på personer 67 år og eldre øke markant ettersom store alderskull født fra og med 1946 gradvis erstatter små kull født på 1920- og 1930-tallet. I tillegg ventes økningen i levealderen å fortsette. Forventet gjenstående levealder ved 62 år er i det nevnte mellomalternativet anslått å øke med over 4 år fram til 2050 for både menn

og kvinner, og dermed nå henholdsvis 24 og 27 år. Sammenlignet med utviklingen i levealderen observert de siste ti årene, er dette nøkterne anslag. Samtidig som vi forlater en demografisk epoke som har vært svært gunstig fra et statsfinansielt synspunkt, vil gjennomsnittspensjonene også øke i tiden som kommer. Det skyldes at nye pensjonister i større grad har opparbeidet seg rettigheter til tilleggspensjon og er en naturlig følge av at folketrygden modnes som pensjonssystem.

En viktig utfordring for en pensjonsreform er å forhindre fremtidige ubalanser i statens finanser. Til nå har det vært en underliggende forutsetning i reformarbeidet at vi bør unngå en sterk økning skattebyrden. Et konkret første mål med reformarbeidet har derfor vært å begrense økningen i pensjonsutgiftene. Samtidig er det klart at innretningen på en innstramming vil ha store virkninger på enkeltpersoners inntekt og velferd. Et tiltak som økt pensjonsalder vil for eksempel slå annerledes ut enn et jevnt kutt i pensjonsytelsene, selv om tiltakene utformes slik at innsparingen blir like stor. Målsetning nummer to for pensjonsreformen har derfor vært at det nye systemet skal gi insentiver til økt arbeidsinnsats, både over den yrkesaktive perioden og gjennom utsatt pensjonering. Bedre utnyttelse av den potensielle arbeidskraften vil i større grad gjøre det mulig å skjerme selve pensjonsytelsene fra innstramningen. En tredje målsetning med pensjonsreformen har vært å skape et enklere og mer gjennomskiktig pensjonssystem.

Arbeidet med pensjonsreformen startet med at Regjeringen Stoltenberg nedsatte en pensjonskommisjon i mars 2001. Oppgaven for kommisjonen var å foreslå endringer av pensjonssystemet med bred politisk til-

Dennis Fredriksen er forsker ved Gruppe for offentlig økonomi, Statistisk sentralbyrå (dff@ssb.no)

Kyrre Stensnes har permisjon fra Gruppe for offentlig økonomi, Statistisk sentralbyrå (kyrre@stensnes.no)

Nils Martin Stølen er forsker ved Gruppe for offentlig økonomi, Statistisk sentralbyrå (nms@ssb.no)

¹ Artikkelen bygger i stor grad på Stensnes, Stølen og Texmon (2007).

² Nasjonalbudsjettet for 2006 (St. meld. nr. 1, 2005-2006).

slutning.³ Pensjonskommissjonen la fram sin innstilling i NOU 2004:1. Forslagene ble i stor grad fulgt opp av Regjeringen Bondevik i St.meld. nr. 12, 2004-2005, og et bredt flertall⁴ på Stortinget gav i mai 2005 sin tilslutning til hovedprinsippene for en pensjonsreform som tenkes innført i 2010 (se Innst. S. nr. 195, 2004-2005). Et justert forslag til opptjening og uttak av alderspensjon ble lagt frem gjennom St. meld. nr 5 (2006-2007) i oktober 2006. Med noen mindre justeringer ble dette forslaget vedtatt av et flertall⁵ på Stortinget i april 2007.

Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå (SSB) har hatt en sentral rolle i det faglige arbeidet med pensjonsreformen ved at SSBs dynamiske mikrosimuleringsmodell MOSART⁶ har vært brukt til å beregne virkningene av de ulike endringsforslagene som har vært lansert i reformprosessen. Hovedformålet med artikkelen er å belyse de viktigste konsekvensene av pensjonsreformen når det gjelder effekter på arbeidstilbud, offentlige finanser og inntektsfordeling. Framstillingen bygger i stor grad på en mer detaljert gjennomgang i Stensnes, Stølen og Texmon (2007). Artikkelen er begrenset til å belyse de direkte virkningene, og går i motsetning til Holmøy og Stensnes (2007) ikke inn på en helhetlig analyse som inkluderer generelle likevektseffekter i økonomien.

2. Viktigste elementer i reformen

Tettere sammenheng mellom opptjente rettigheter og tidligere arbeidsinntekter

Formålet med dette elementet er ikke å redusere de framtidige utgiftene, men å sørge for at levestandarden som pensjonist står i forhold til tidligere arbeidsinntekter. Samtidig bidrar den økte sammenhengen til at skatteelementet i finansieringen av pensjonsytelsene blir redusert. Det kan ha en positiv effekt på arbeidstilbudet. De viktigste endringene under dette elementet er som følger:

- Opptjeningen av pensjonsrettigheter skjer fra første krone, mot inntekter utover 1G⁷ i dagens system.
- Den øvre grensen på 40 år i dagens system fjernes. Alle år vil dermed telle i opptjeningen.
- Besteårsregelen, som sier at pensjonsrettighetene skal beregnes med utgangspunkt i de 20 beste årene i dagens system, blir erstattet av en alleårsregel.
- Opptjeningsprosenten for inntektsavhengig pensjon på grunnlag av ordinære inntekter øker fra 1,05 i dagens system til 1,35.

³ Kommisjonen kunne basere seg på en rekke relevante analyser og reformer planlagt og iverksatt i andre land. I Norge ble bl.a. fondring av Folketrygden utredet i NOU 1998: 10 (Molandutvalget), og mer en fleksibel ordning for førtidspensjonering ble utredet i NOU 1998: 19 (Olsenutvalget).

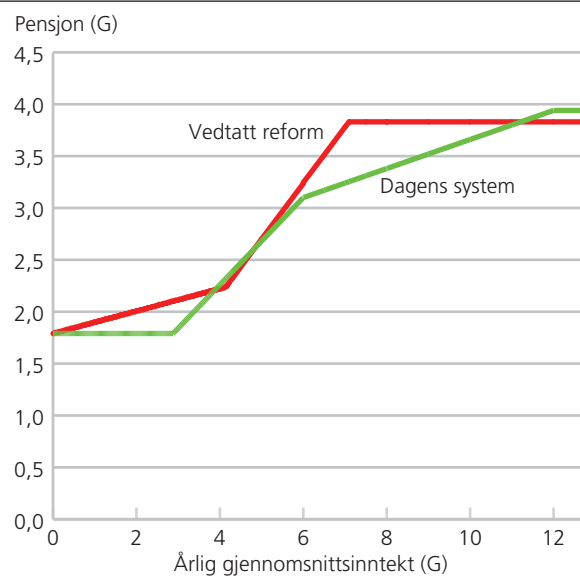
⁴ Avtalepartene er Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre. Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti sto utenfor.

⁵ Flertallet besto nå av Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mens Fremskrittspartiet fortsatt sto utenfor.

⁶ Se Fredriksen (1998) for dokumentasjon.

⁷ Grunnbeløpet i folketrygden er på kr 66 812 fra 1. mai 2007

Figur 1. Sammenhengen mellom inntekt og pensjon i dagens og vedtatt pensjonssystem¹



¹ Beregnet for en enslig under forutsetning om 40 års jevn opptjening.

- Det gis full opptjening av rettigheter opp til et tak på 7,1G for årlige inntekter i det nye systemet, mot et skråtak med en tredels vekt mellom 6 og 12G i dagens system.

Sammenhengen mellom inntekt og pensjon for en tenkt enslig person med jevn opptjening i 40 år er vist i figur 1.

Sosial profil og utjevning av inntektsforskjeller

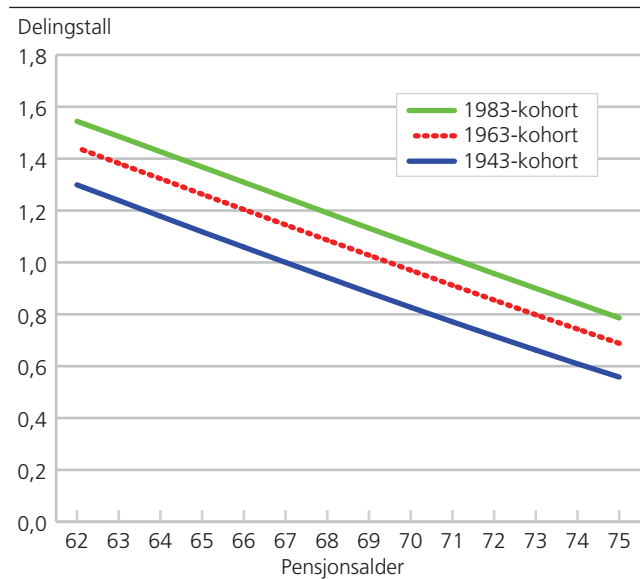
Garantipensjonen er det viktigste tiltaket for å videreføre et pensjonssystem med en sosial profil som utjevner inntektsforskjeller. Nivået skal tilsvare minstepensjonen i dagens system, men garantipensjonen indekseres lavere enn lønnsveksten dersom levealderen øker. En avkorting av garantipensjonen på 80 prosent fra første krone i opptjent inntektspensjon sikrer at personer med lavere inntekter også får noe igjen i form av økte pensjonsrettigheter ved å arbeide.

Det gis pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid tilsvarende 4,5G i inntil seks år pr barn samt opptjening for alle som avtjener førstegangstjeneste på minst seks måneder.

Levealdersjustering av ytelsen

Tankegangen bak utformingen er at en gitt opparbeidet pensjonsrettighet skal fordeles på forventet antall år som pensjonist. Dermed blir den forventede nåverdien av en gitt pensjonsformue uavhengig av pensjonerings-tidspunktet. Kombinert med en økt sammenheng med tidligere arbeidsinntekter i opptjeningen, innebærer dette at systemet får et stort innslag av aktuariske elementer. Nedre grense for pensjonering settes til 62 år. Tidlig pensjonering gir lavere årlige ytelser fordi det blir flere år å dele de gitte rettighetene på. Ved sen pensjonering blir den årlige ytelsen derimot høyere. Dersom levealderen øker, blir det også flere år å dele de gitte rettighetene på. Den enkelte kan motvirke dette

Figur 2. Delingstall etter pensjoneringsalder for ulike kohorter



ved å arbeide lenger. Ettersom utsatt pensjering også gir økt opptjening av rettigheter, er det tilstrekkelig å arbeide 8 måneder ekstra for hvert år levealderen øker dersom en vil unngå at de årlige ytelsene blir redusert. Hovedformålet med dette elementet er dels å øke arbeidstilbudet gjennom utsatt pensjering, dels å begrense veksten i de framtidige pensjonsutgiftene.

Elementet med levealdersjustering innebærer at ytelsene må justeres i forhold til en bestemt avgangsalder for en bestemt kohort i et bestemt år. I det nye pensjonssystemet er det tatt utgangspunkt i forventet gjenstående levealder for en person født i 1943 som går av med alderspensjon i en alder av 67 år når det nye pensjonssystemet tenkes innført i 2010. Justeringer av pensjonsytelsene for andre kohorter og andre forutsetninger om pensjoneringsalder skjer ved at de opptjente rettighetene divideres med et tall (delingstallet) som blir større jo tidligere en pensjonerer seg og jo mer levealderen øker. Dette er illustrert i figur 2.

Normeringen innebærer at delingstallet for personer i 1943-kohorten som pensjonerer seg som 67-åringer i 2010 er identisk lik 1. Dersom en person fra denne kohorten velger å gå av med pensjon på et senere tidspunkt, vil det bli færre år å dele den opparbeidede rettigheten på, slik at delingstallet blir lavere. Hvis en person fra denne kohorten for eksempel velger å gå av ved 70 år, blir den årlige pensjonen for samme rettigheter høyere. Når gjenstående levealder øker, vil den enkelte, for en gitt pensjonsalder, ha utsikter til flere år som pensjonist. Delingstallet må dermed øke.

Indeksering

I det nye systemet er det eksplisitt lagt til grunn at pensjonsrettighetene oppreguleres med lønnsveksten. Uten en slik indeksering ville hele pensjonssystemet ha blitt undergravd på lang sikt. For de løpende ytelsene etter pensjering er det derimot lagt til grunn at de skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Motivasjonen for dette elementet er å redusere utgifts-

veksten. Samtidig sikrer det at utbetalingene sammenlignet med lønnsnivået blir høyest i de første årene som pensjonist. Garantipensjonen forutsettes å bli oppregulert med lønnsveksten fratrukket veksten i levealderen. Dette innebærer at garantipensjonen reguleres lavere enn inntektspensjonen dersom folk tilpasser seg til økende levealder ved å arbeide lenger.

Obligatorisk tjenestepensjon i arbeidsforhold

I motsetning til de offentlige tjenestepensjonsordningene, hvor ytelsene er samordnet med folketrygden, kommer de private tjenestepensjonsordningene som et rent tillegg. Ettersom artikkelen er begrenset til å analysere folketrygdens ytelsene, er ordningene med tjenestepensjon i privat sektor ikke omtalt.

Avtalefestet pensjon (AFP), uførepensjon og offentlige tjenestepensjonsordninger

For at intensjonen med levealdersjustering i det nye pensjonssystemet skal bli effektiv, gjenstår det en nærmere avklaring rundt forholdet mellom det nye systemet for alderspensjon og AFP, uførepensjon og offentlige tjenestepensjonsordninger. Dette ventes å finne sted i 2008. Som nærmere drøftet i avsnitt 5, kan utfallet av denne avklaringen ha avgjørende betydning for de viktigste effektene av hele pensjonsreformen. Hvis AFP-ordningen, de offentlige tjenestepensjonene og uførepensjonen ikke blir tilpasset det systemet som nå er vedtatt for levealdersjustering og delingstall, kan det bli lite igjen av den anslåtte reduksjonen i den framtidige finansieringsbyrden.

3. Beregningsopplegget

Beregningene i denne artikkelen er basert på Statistisk sentralbyrås dynamiske mikrosimuleringsmodell MOSART som er nærmere dokumentert i Fredriksen (1998). Fra et representativt utvalg av befolkningen i et utgangså simulerer modellen det videre livsløpet for de personene som inngår. Livsløpet er simulert med utgangspunkt i mulige overganger fra en tilstand til en annen gitt ved overgangssannsynligheter avhengig av karakteristika ved de aktuelle personene. Følgende hendelser er inkludert i simuleringene: inn- og utvandring, fødsler, død, inngåelse av ekteskap, skilsmisse, utdanningsaktiviteter, pensjering og arbeidstilbud. Modellen inneholder dessuten beregning av pensjonsytelser på grunnlag av tidligere arbeidsinntekter og andre forhold som er angitt i folketrygdens regelverk. Alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon og førtidspensjering (AFP) er inkludert i modellen. For alderspensjon er både alle detaljer i dagens system og mulige utforminger av det nye pensjonssystemet inkludert.

En dynamisk mikrosimuleringsmodell er spesielt velegnet til å analysere de direkte effektene av en pensjonsreform ettersom det er snakk om et komplisert regelverk. Ulike deler av befolkningen kan stå overfor ulike regler, og det kan være store problemer forbundet med å beregne den totale effekten på offentlige budsjetter av endringer i pensjonssystemet. Styrken

med MOSART-modellen ligger i å analysere de direkte effektene på individuelle pensjonsytelser og offentlige utgifter av endringer i det norske pensjonssystemet. Med direkte effekter mener vi virkningene før vi tar i betraktning atferdseffekter og såkalte likevektseffekter som følger av samspillet med resten av økonomien. I tillegg til de direkte effektene har vi også innarbeidet pensjonsreformens effekter på arbeidstilbudet eksogent i modellen. Slike effekter er spesielt viktige for å forstå hvordan utformingen av pensjonssystemet kan påvirke avgangsalderen.

Beregningene i denne artikkelen er basert på et representativt utvalg av befolkningen fra 1993 som i hovedtrekkene er kalibrert til situasjonen i 2001. De demografiske forutsetningene er basert på middelalternativet i Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskrivninger fra desember 2005. Et samlet fruktbarhetstall på 1,8 og en nettoinnvandring på 16 000 personer i året innebærer at størrelsen på de yngre og de middelaldrende kohortene stabiliserer seg mot 2050. Antall personer i de eldre kohortene vil derimot vise en vedvarende økning på grunn av forutsetninger om økende levealder. Fram til 2050 innebærer forutsetningene at levealderen ved fødselen vil øke med 6-7 år. Antakelsene om tilbøyelighetene til å gå inn i uførhet er basert på observasjonene fra 2001. Dette representerer et gjennomsnitt av de fluktuerende tilbøyelighetene fra 1990-tallet.

4. Effekter på arbeidstilbudet

Pensjonsreformen påvirker arbeidstilbudet positivt på to måter:

1. Større sammenheng mellom tidligere arbeidsinntekter og pensjonsytelser. Det innebærer en implisitt reduksjon av skatten på arbeidsinntekt, og vil ha en positiv effekt på arbeidstilbudet for de yrkesaktive.
2. Systemet med delingstall og levealdersjustering innebærer at de årlige ytelsene øker dersom en utsetter pensjoneringen. I beregningene har vi lagt til grunn at avgangsalderen øker.

Den første effekten har sammenheng med at en del av den skatten som betales inn på grunnlag av arbeidsinntektene går med til å dekke fremtidige pensjonsutbetalinger i form av en implisitt premie. Tettere sammenheng mellom hva som betales inn og hva en får igjen i pensjon, gjør at en større andel av innbetalingen betraktes som sparing. Pensjonsreformen tar et klart skritt i denne retning. Tiltak som bidrar er opphevelsen av dagens grense på maksimalt 40 opptjeningsår, samt økningen av opptjeningsprosenten for inntektsavhengig pensjon fra 1,05 i dagens system til 1,35 i det nye systemet.

Tallfestingen av den tettere sammenhengen mellom inntekt og pensjon er nærmere dokumentert i Stensnes (2007). Til disse beregningene er MOSART-modellen benyttet til å vurdere effekten på nåverdien av framtidige pensjonsytelser av et lite tillegg i arbeidsinntektene i et bestemt år. Ved å utføre denne analysen både med dagens system og det nye pensjonssystemet, indikerer

Tabell 1. Framskrivninger av tallet på alderspensjonister (inkludert AFP-pensjonister) med dagens og nytt pensjonssystem. 1000 personer

	Dagens	Nytt
2000	643	
2010	677	666
2020	862	772
2030	1059	933
2040	1246	1071
2050	1311	1120

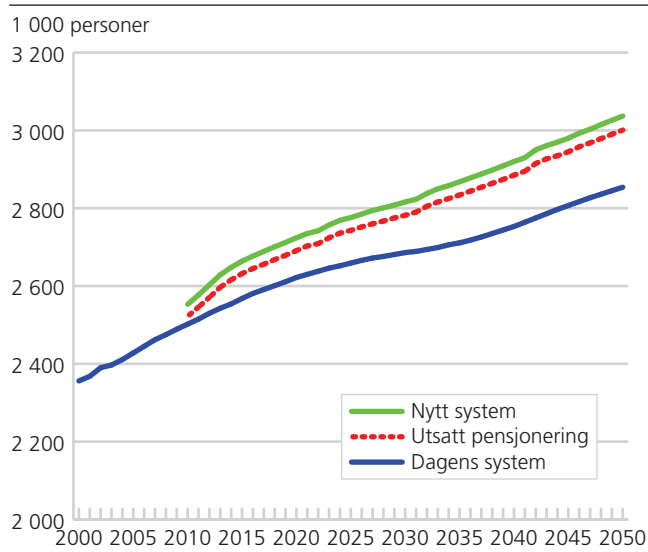
beregningene at den implisitte marginalsakten på arbeidsinntekter vil bli redusert med om lag 5 prosentpoeng. Analyser av sammenhengen mellom skatt og arbeidstilbud indikerer at en slik skattereduksjonen vil øke arbeidstilbudet med 2,5 prosent. I beregningene har vi skjønsmessig lagt til grunn at både yrkesdeltakingen og gjennomsnittlig arbeidstid øker med 1,25 prosent.

Når det gjelder effekten på utsatt avgangsalder, er det et sentralt resultat i internasjonale analyser at omlegginger av skatte- og pensjonssystemene gir større effekter på yrkesdeltakingen enn på arbeidstilbudet for de som er i jobb. I Norge viser analyser av blant annet Hernæs med flere (2000) og Røed og Haugen (2002) at den nåværende AFP-ordningen favoriserer tidlig avgang fordi det ikke har noen negativ innvirkning på framtidige pensjonsytelser. Det er derfor grunn til å tro at en innstramning av disse ytelsene vil bidra til utsatt pensjonering og økt yrkesdeltaking for eldre arbeidstakere.

Ettersom det ikke har funnet sted noen sammenlignbare endringer i det norske pensjonssystemet, har det bare vært mulig å utarbeide grove anslag på hvordan pensjonsalderen kan bli påvirket av et skifte mot et mer aktuarisk pensjonssystem. Beregningene av disse effektene bygger på Fredriksen med flere (2005) og indikerer at den gjennomsnittlige avgangsalderen etter en overgangsperiode kan øke med 0,6 år i 2015. Systemet med levealdersjustering av pensjonsytelsene innebærer at individene forventes å utsette pensjoneringen når forventet gjenstående levealder øker. Samlet er gjennomsnittlig pensjonsalder som en konsekvens av reformen anslått til å øke med 1,6 år i 2030 og 2,6 år i 2050. Som vist i tabell 1, er tallet på alderspensjonister i 2050 anslått å bli 200 000 lavere som en følge av reformen. I den grad pensjonsalderen ikke blir utsatt like mye som disse usikre anslagene indikerer, vil delingstallet medføre at de årlige ytelsene blir lavere. Effekten på utgiftene er derfor ikke nevneverdig påvirket av disse anslagene.

Sammen med økt sysselsetting for de yrkesaktive er den samlede arbeidsstyrken anslått å øke med nærmere 6,5 prosent i 2050 som en konsekvens av reformen, mens utførte timeverk er anslått å øke med over 7,5 prosent. I tillegg til dette, vil det som nærmere diskutert i Holmøy og Stensnes (2007), komme likevekts-effekter som følger av et redusert behov for skatte-

Figur 3. Framskrivinger av arbeidsstyrken med nåværende og nytt pensjonssystem. 1000 personer



økning. De direkte effektene på arbeidsstyrken, som følge av utsatt pensjonering og økt yrkesdeltaking, er vist i figur 3. Betydningen av utsatt pensjonering vil naturlig nok tilta etter hvert som levealderen øker.

5. Virkningen på finansieringsbyrden

I et system hvor offentlige pensjonsutgifter finansieres løpende av skatteinntektene, vil forholdet mellom antall pensjonister og antall personer i arbeidsstyrken ha stor betydning for finansieringsbyrden. Bidragsraten, som måler forholdet mellom pensjonsutbetalingene og summen av de løpende pensjonsgivende inntektene, er et mye benyttet kriterium for å tallfeste skattebelastningen av pensjonsutgiftene for de yrkesaktive. Ettersom pensjonsinntektene i Norge er skattlagt, har vi valgt å korrigere for at skattleggingen av disse er om lag halvparten av skattleggingen av arbeidsinntektene.

Bidragsraten i det nye pensjonssystemet og dagens system er beregnet med MOSART-modellen og gjengitt i tabell 2. Tabellen viser at bidragsraten til folketrygdens alderspensjon med en videreføring av dagens system, er anslått å fordobles fra 11 prosent i 2006 til 22 prosent allerede i 2040. Selv med det nye systemet er bidragsraten forventet å komme opp i nærmere 18 prosent i dette året, og nærmere to tredeler av økningen vil bestå til tross for pensjonsreformen. Hovedårsaken er et skifte fra en demografisk gunstig situasjon, med relativt små kohorter av pensjonister sammenlignet med arbeidsstyrken, og over til en mer normal situasjon når det gjelder befolkningens sammensetning. Pensjonsreformen motvirker i hovedsak bare den økningen i bidragsraten som ellers ville komme som en konsekvens av økende levealder.

Forskjellen mellom bidragsraten i dagens og det nye pensjonssystemet kan dekomponeres i de viktigste komponentene av reformen. Vi har her valgt å klassifisere i fire hovedelementer:

- Regelverket for opparbeiding av rettigheter.

Tabell 2. Bidragsrate for folketrygdens alderspensjon. Det nye pensjonssystemet sammenlignet med dagens. Prosent

	2006	2010	2020	2030	2040	2050
Dagens system	10,7	11,4	15,3	18,7	21,5	21,8
Nytt system		11,1	13,3	15,8	17,6	17,9

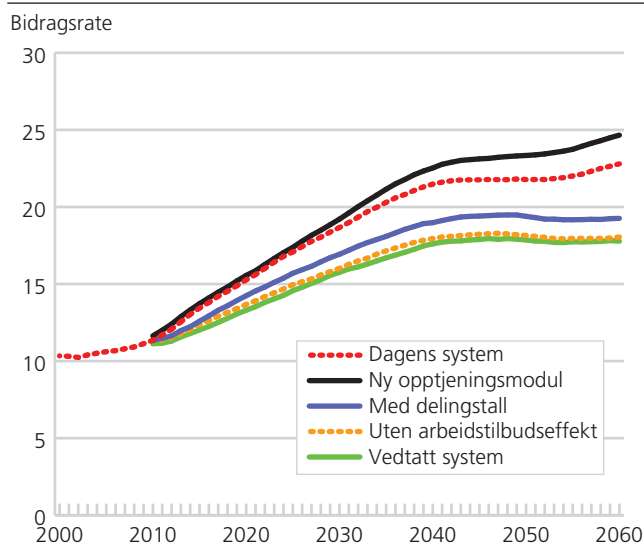
- Fleksibel pensjonsalder fra 62 sammen med justering av ytelsene for økende levealder og valg av pensjeringstidspunkt. Dette elementet omfatter også utsatt pensjonsalder.
- Indeksering av ytelsene etter pensjonering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.
- Økt arbeidstilbud for de yrkesaktive

Dekomponeringen er vist i figur 4. Det gunstigere regelverket for opparbeiding av rettigheter i det nye systemet vil partielt sett øke bidragsraten med 1,5 prosentpoeng sammenlignet med dagens system. Fjerning av det nåværende taket på antall opptjeningsår, og den vedtatte opptjeningsprosenten er de viktigste elementene som bidrar til en mer sjenerøs opparbeiding av rettigheter med det nye systemet. Kurven ved delingstall inkluderer også fleksibel pensjonsalder fra 62 år, og de årlige ytelsene er korrigert for å holde den forventede nåverdien av framtidige utbetalinger uopåvirket av pensjonsalder og økende levealder. Denne komponenten reduserer bidragsraten med nærmere 4 prosentpoeng i 2050 og er det viktigste innstammende elementet i reformen. Hvis veksten i levealder blir sterkere enn lagt til grunn for de nåværende beregningene, vil den innstrammende effekten bli forsterket sammenlignet med en videreføring av dagens system. Levealdersjusteringen er derfor en viktig effektiv stabilisator for fremtidige utgifter til alderspensjon. Våre antakelser om hvor mye pensjonsalderen vil bli utsatt som følge av pensjonsreformen er av underordnet betydning for pensjonsutgiftene fordi tidligere pensjonering innebærer lavere gjennomsnittlige ytelser.

Indekseringen av ytelsene etter pensjonering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten forårsaker en reduksjon i bidragsraten på 1,2 prosent i 2050. Denne effekten er beregnet ved å legge til grunn en reallønnsvekst på 1,5 prosent i året. Effekten av økt arbeidstilbud for de yrkesaktive på 2,5 prosent i året reduserer bidragsraten med om lag 0,3 prosentpoeng. Betydningen av dette elementet for finansieringsbyrden er derfor ikke stor, og effekten avtar også over tid fordi høyere sysselsetting innebærer større opparbeiding av rettigheter, og dermed høyere ytelser.

I beregningene er det lagt til grunn at de som omfattes av AFP-ordningen og de offentlige tjenstepensjonsordningene utsettes for levealdersjustering og indeksering i tråd med det nye systemet for alderspensjon, mens uførepensjonistene overføres til alderspensjon ved 67 år. Fordi det ikke er bestemt hvordan pensjonsreformen vil påvirke disse ordningene, er det usikkert om innstramningen i utgiftene blir så stor som anslått. Dersom de offentlige tjenstepensjonsordningene,

Figur 4. Bidragsrate til alderspensjon dekomponert i reformens viktigste elementer

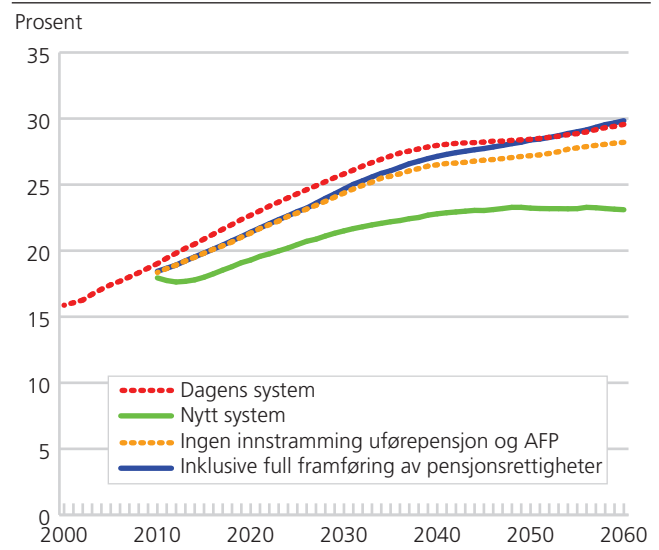


som sikrer ansatte med full opptjeningsstid to tredeler av sluttlønnen, skjermes fra levealdersjusteringen og indekseringen, vil hele innstramningen for de offentlig ansatte forsvinne ettersom de offentlige tjenestepensjonsordningene er bruttoordninger. En eventuell skjerming av de AFP-berettigede vil føre til at denne ordningen vil fortone seg mer og mer gunstig etter hvert som levealderen øker og de ordinære pensjonsutbetalingene for en gitt pensjonsalder blir redusert.

Utformingen av ordningen med uførepensjon skal også behandles av Stortinget, blant annet på grunnlag av Uførepensjonsutvalgets innstilling (NOU 2007:4). Spesielt er det nødvendig med en avklaring rundt tidspunktet for når tidligere uførepensjonister skal overføres til alderspensjon da dette er av betydning for hvor sterk innstramningen i alderspensjonen for de tidligere uførepensjonistene blir. Overføres de tidlig (ved 62 år) uten kompensasjon blir det en betydelig innstramning. Overføres de sent, kan det som drøftet i Fredriksen (2004) bli betydelige incentiver til å gå over på uførepensjon framfor alderspensjon.

For å illustrere effektene av full skjerming av uførepensjonistene og AFP-pensjonistene har vi beregnet virkningene av å overføre dem til alderspensjon ved den alderen hvor delingstallet er én. Konsekvensen for den samlede bidragsraten inkludert utgiftene til disse ordningene er vist i figur 5. Sammenlignet med tabell 2, har vi her benyttet en bredere definisjon av bidragsraten. Det hjelper lite å redusere utgiftene til alderspensjon dersom utgiftene overføres til andre ordninger i stedet. Dette går også fram av figuren, hvor utgiftene til uførepensjon og AFP øker slik at den samlede bidragsraten bare ligger noe under dagens system. Avstanden ned til det nye systemet øker etter hvert som tiden går fordi en stadig større andel av pensjonistene kan komme til å være omfattet av uførepensjon og AFP framfor alderspensjon. Dersom vi også legger til grunn at uføre- og AFP-pensjonistene kan fortsette å bygge

Figur 5. Bidragsrate til alders-, uføre- og etterlattepensjon og AFP under ulike forutsetninger om omfanget av levealdersjustering



opp rettigheter til fram til de går over på alderspensjon, kan dette opplegget på lang sikt til og med gi høyere pensjonsutgifter i forhold til arbeidsinntektene enn det som følger av en videreføring av dagens system. Det siste skyldes at uførepensjonistene og AFP-pensjonistene får flere opptjeningsår enn i dag hvor opptjeningen stopper ved fylte 67 år.

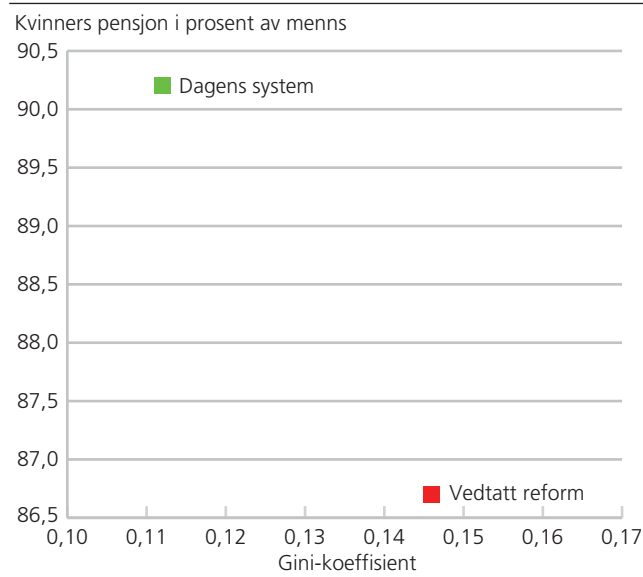
6. Fordelingsvirkninger

I figur 1 viste vi sammenhengen mellom inntekt og pensjon med det nye pensjonssystemet og dagens system for en tenkt enslig person med jevn opptjening i 40 år. Den største svakheten ved en slik typehusholdsbetraktning er at den ikke inneholder noe informasjon om hvor mange personer som har pensjonsopptjening som tilsvarende av ulike konstante inntektene. I praksis observerer vi også at den enkelte har varierende inntekter over livsløpet, i tillegg til at det er stor forskjell i opptjeningsstid mellom personer. I fordelingsanalysene presentert i dette avsnittet benytter vi fremskrivninger fra MOSART for et representativt utvalg av den norske befolkningen. Beregningene gir et klart mer realistisk bilde av pensjonsutbetalingene enn typehusholdsbetraktningene.

Med fordelingsvirkninger av pensjonsreformen mener vi kun de direkte virkningene på utbetalt alderspensjon som følger av bestemte modeller for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Vi har ikke vurdert hvordan innbetalingene til systemet er fordelt mellom personer. Som vist i avsnitt 5, vil pensjonsreformen bidra til å begrense veksten i pensjonsutgiftene. Det har vært utenfor arbeidet å drøfte hvordan de innsparte midlene alternativt kan benyttes. I hvilken grad de blir benyttet til redusert skattenivå eller sterkere vekst i offentlig tjenesteyting, samt selve innretningen av dette, vil ha åpenbare fordelingsvirkninger.

Selv om et av siktemålene med pensjonsreformen er at den skal stimulere til økt arbeidstilbud blant de yrkesaktive og en utsettelse av pensjoneringen, er disse

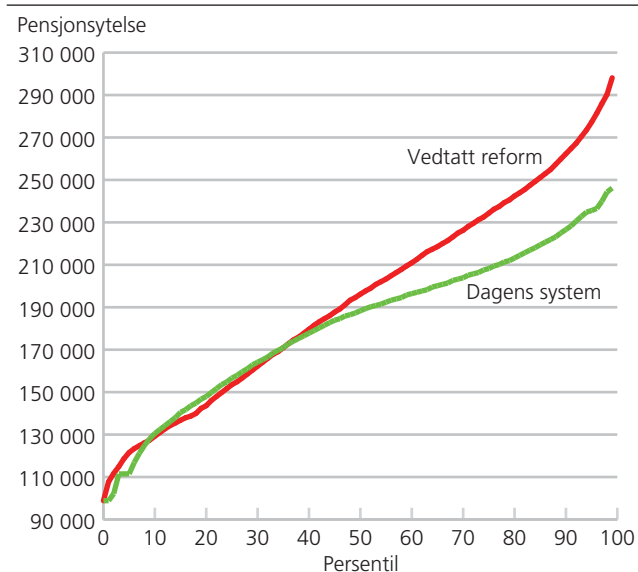
Figur 6. Fordelingsindikatorer for pensjonsutbetalinger i 2050



effektene ikke tatt i betraktning i fordelingsanalysene. Hovedgrunnen er at endringer i arbeidstilbudet i stor grad er opp til hver enkelt. Økte arbeidsinntekter vil bli vurdert mot mindre fritid, og arbeidstilbudet vil øke for de som ser seg tjent med det. Vi har derfor valgt å presentere fordelingseffektene av omleggingen for gitte forutsetninger om arbeidstilbud og pensjoneringsstidspunkt.

Figur 6 gir et hovedinntrykk av pensjonsreformens fordeling av alderspensjon mellom personer i 2050. Den horisontale aksene angir samlet ulikhet i utbetalt pensjonsinntekt gjennom GINI-koeffisienten. Den antar verdien 0 ved maksimal likhet og verdien 1 ved maksimal ulikhet. Den vertikale aksene angir kvinners pensjonsinntekt i prosent av menns, og vurderer dermed kjønnsdimensjonen i opptjeningsmodellen. Øverste venstre hjørne av figuren angir derfor mest likhet langs de to fordelingsdimensjonene, mens nederste høyre hjørne angir mest ulikhet. En hovednøkkel til å forstå forskjellen mellom de ulike modellene er koblingen mellom arbeidsinntekt og pensjonsutbetalinger. Generelt er det større ulikhet i pensjongivende inntekt enn i utbetalt pensjon. Pensjonssystemet virker med andre ord utjevne, i hovedsak på grunn av minstesikringen og taket for opptjeningen av rettigheter. En tettere kobling mellom inntekt og pensjon i opptjeningsmodellen vil derfor tendere mot å gi større ulikhet i utbetalt pensjon. Samtidig er det nettopp en tettere kobling mellom inntekt og pensjon som fremmer insentivene til arbeid i pensjonsmodellen. Valget av pensjonsmodell innebærer derfor at politiske myndigheter har foretatt en avveining mellom effektivitet og fordeling.

Figur 7 gir en mer detaljert presentasjon av fordelingsvirkningene av opptjeningsmodellen i det nye systemet sammenlignet med dagens system. I denne figuren er befolkningen ordnet etter stigende rekkefølge for folketrygdens utbetalinger av alderspensjon i 2050. For de ca 40 prosent av befolkningen som har de laveste

Figur 7. Fordelingsprofil for utbetalingen av alderspensjon¹ i 2050

¹ Pensjonsytelsene er beregnet før indeksering og levealderjustering i konstante 2006-inntekter (grunnbeløp på kr 62 161).

inntektene, vil utbetalingene bare i liten grad bli berørt av reformen. Samspillet av de ulike endringene virker til dels mot hverandre. De vel 60 prosentene med de høyeste inntektene vil komme gunstigere ut med det nye systemet, og det gjelder spesielt de høyeste inntektene. Dette reflekterer i første rekke en høyere opptjeningsprosent og andre elementer som styrker sammenhengen mellom utbetalt pensjon og tidligere arbeidsinntekter. At selve opptjeningsmodellen med det nye systemet i gjennomsnitt gir noe høyere ytelse enn dagens system, jf figur 4, er hovedårsaken til at de fleste ser ut til å tjene på reformen. Dette endrer seg naturlig nok når en tar i betraktning effektene av indeksering av ytelsene og levealderjustering. Figur 7 gir derfor et godt bilde av fordelingsprofilen, men er misvisende når det gjelder nivået på ytelsene.

7. Oppsummering

En omlegging av det norske pensjonssystemet i aktuarisk retning vil i første rekke gi insentiver til utsatt pensjonering og ha positive effekter på arbeidstilbudet for de yrkesaktive. For 2050 er det anslått at utførte timeverk kan øke med over 7,5 prosent som følge av de direkte effektene belyst i denne artikkelen. Den utsatte pensjoneringen, i kombinasjon med lavere gjennomsnittlige ytelse som en konsekvens av levealderjusteringen, er de viktigste komponentene som bidrar til å redusere veksten i pensjonsutgiftene sammenlignet med en videreføring av dagens system. Svakere indeksering av de løpende ytelsene relativt til lønnsveksten, samt økt arbeidstilbud for de yrkesaktive bidrar også til å redusere finansieringsbyrden for framtidige skatteyttere. Større sammenheng mellom opptjening av pensjonsrettigheter og tidligere arbeidsinntekter fører til at personer med de høyeste inntektene kommer best ut av endringen. Omleggingen har derfor stilt de politiske myndigheter overfor en klassisk avveining mellom effektivitet og fordeling.

Reformen er på langt nær tilstrekkelig til å motvirke en betydelig økning i den framtidige skattebyrden i forbindelse med finansiering av alderspensjon. Denne økningen skyldes i hovedsak en forverring av forholdet mellom antall sysselsatte og antall alderspensjonister. Dessuten vil modningen av folketrygden, samt en enda gunstigere opptjeningsmodell med det nye systemet, bidra til at utgiftene øker. Den anslåtte reduksjonen i den framtidige finansieringsbyrden sammenlignet med dagens system er imidlertid basert på en forutsetning om at dagens AFP-ordning, de offentlige tjenstepensjonene og uførepensjonen blir tilpasset det systemet som nå er vedtatt for levealdersjustering og delingstall for alderspensjonene. Hva som skjer med disse ordningene, er derfor av stor betydning for pensjonsutgiftene framover.

Referanser

Fredriksen, D. (1998): *Projections of population, education, labour supply and public pension benefits – Analyses with the dynamic microsimulation model MOSART*. Sosiale og økonomiske studier 101, Statistisk sentralbyrå.

Fredriksen, D. (2004): Betydningen av delingstallet. *Økonomiske analyser* nr. 5/2004 (43-50).

Fredriksen, D., Heide, K.M., Holmøy, E. og Solli, I.F. (2005): *Makroøkonomiske virkninger av pensjonsreformer*. Rapporter 2005/2, Statistisk sentralbyrå.

Hernæs, E., Sollie, M. og Strøm, S. (2000): Early retirements and economic incentives. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 102, No3.

Holmøy, E. og Stensnes, K. (2007): An integrated micro-macro assessment of an actual pension reform: Will the Norwegian reform reach its goals? Kommer som Discussion Papers, Statistisk sentralbyrå.

Inst. S. nr. 195 (2004-2005): *Innstilling fra Finanskommiteen om Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*. Stortinget, Oslo.

NOU 1998:10: *Fondering av folketrygden*. Norges offentlige utredninger 1998:10, Finansdepartementet, Oslo.

NOU 1998:19: *Fleksibel pensjonering*. Norges offentlige utredninger 1998:19. Finansdepartementet, Oslo.

NOU 2004:1: *Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida*. Norges offentlige utredninger 2004:1, Finans- og sosialdepartementet, Oslo.

NOU 2007:4: *Ny uførestønad og ny alderspensjon til utføre*. Norges offentlige utredninger 2007:4, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Oslo.

Røed, K. og Haugen, F. (2002): Early retirement and economic incentives – evidence from a quasi-natural experiment. Memorandum, Frisch-senteret, Oslo.

Statistisk sentralbyrå (2005): *Framskrivning av folketallet 2005-2060: Fortsatt sterk befolkningsvekst*. <http://www.ssb.no/folkfram/>

St.meld. nr. 12, 2004-2005: *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*. Finansdepartementet, Oslo.

St.meld. nr. 1, 2005-2006: *Nasjonalbudsjettet 2006*. Finansdepartementet, Oslo.

St.meld. nr. 5, 2006-2007: *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Stensnes, K. (2007): Equity versus Efficiency in Public Pension Schemes. Microsimulating the Trade-off. Discussion Papers 515, Statistisk sentralbyrå.

Stensnes, K., Stølen, N.M. og Texmon, I. (2007): *Pensjonsreformen: Virkninger på statsfinanser, effektivitet og fordeling*. Rapporter 2007/11, Statistisk sentralbyrå.