

Oppdaterte framskrivninger av arbeidsstyrke, pensjonsutgifter og finansieringsbyrde

Dennis Fredriksen, Trude Gunnes
og Nils Martin Stølen

I forbindelse med pensjonsreformen har Statistisk sentralbyrå gjennomført oppdaterte beregninger av effektene på pensjonsutgifter, arbeidsstyrke og finansieringsbyrde. Utgangspunktet for blant annet utdanning og sysselsetting er oppjustert til 2006, og effekten av nye befolkningsframskrivninger fra mai 2008 er innarbeidet. Som følge av den kraftige økningen i nettoinnvandringen de siste årene, er forutsetningene om utviklingen framover også klart påvirket. Den økte nettoinnvandringen gir langt sterkere vekst i arbeidsstyrken samtidig som finansieringsbyrden blir lavere. Regjeringen har fremmet forslag til praktisk opplegg for levealdersjustering av pensjonsytelsene, og en forståelse om delvis skjerming mot dette de første årene etter 2010 ble inngått i vårens lønnsoppgjør. Opplegget for levealdersjustering bidrar til å begrense veksten i ytelsene, og dermed utgiftene til alderspensjon. I årene fram til 2030 blir de innstrammende effektene av konkretiseringen mer enn oppveid av skjermingen. Vedtaket om opptrapping av minstepensjonene i trygdeoppgjøret fra mai 2008 trekker også ytelsene oppover.

1. Innledning

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger viser en betydelig aldring av den norske befolkningen i de nærmeste tiårene. I 2040 vil det være om lag dobbelt så mange personer som er 67 år og eldre sammenliknet med i dag. Ettersom opparbeidede rettigheter til pensjon også øker på grunn av flere opptjeningsår og økt yrkesdeltaking for kvinner, vil statens utgifter til alderspensjon øke til mer enn det dobbelte over den samme perioden dersom dagens pensjonssystem videreføres. Veksten i den yrkesaktive befolkningen, og dermed arbeidsstyrken, vil bli mer moderat, selv om fortsatt høy nettoinnvandring vil ha betydning. Dersom dagens pensjonssystem videreføres, vil finansieringsbyrden til alderspensjon, målt som prosent av de pensjongivende inntektene, nesten fordobles fra 2008 og fram til 2040.

For å begrense økningen i utgiftene til alderspensjon, og dermed redusere utfordringene for statens finanser i framtida, har et bredt flertall på Stortinget vedtatt hovedprinsippene for en pensjonsreform som er planlagt innført fra og med 2010. I tillegg til å dempe veksten i utgiftene er det nye systemet lagt opp slik at det skal bidra til økt arbeidstilbud, både over den yrkesaktive perioden og gjennom utsatt pensjonering. Bedre utnytting av den potensielle arbeidskraften vil i større grad gjøre det mulig å skjerme de årlige pensjonsytelsene fra innstramningen.

Dennis Fredriksen er seniorrådgiver ved Gruppe for offentlig økonomi (Dennis.Fredriksen@ssb.no)

Trude Gunnes er førstekonsulent ved Gruppe for offentlig økonomi (Trude.Gunnes@ssb.no)

Nils Martin Stølen er forsker ved Gruppe offentlig økonomi (nils.martin.stolen@ssb.no)

Effektene av pensjonsreformen på arbeidstilbud, finansieringsbyrde og fordeling er tidligere beregnet av Statistisk sentralbyrå og er sist dokumentert av Stensnes, Stølen og Texmon (2007) og Fredriksen, Stensnes og Stølen (2007). Sammenlignet med Regjeringens forslag i St.meld. nr. 5 (2006-2007) innebar de viktigste endringene i Stortingets vedtak våren 2007 en svak heving av taket for opptjening og en lengre periode for omsorgsopptjening. Beregningene i den andre publikasjonen har også innarbeidet nye anslag for sysselsettingseffektene for personer i yrkesaktiv alder som er litt lavere enn tidligere anslag.

Siden beregningene presentert i Fredriksen, Stensnes og Stølen (2007), er følgende forhold innarbeidet:

- Utgangspunktet for beregningene er justert til 2006 med bl.a. noe høyere yrkesdeltaking og utdanningsnivå.
- Nye befolkningsframskrivninger fra mai 2008.
- Forslag til praktiske opplegg for levealdersjusteringen, herunder opplegget for glatting og arvegevinster før 62
- Som et resultat av lønnsoppgjøret våren 2008 ble det inngått forståelse om at Regjeringen skal foreslå en delvis skjerming for levealdersjusteringen de første årene etter 2010.
- Trygdeoppgjøret mai 2008 med økning av minstepensjonene motsvart av underregulering av grunnbeløpet, samt forslag til ytterligere økning i minstepensjonen i 2009 og 2010.

Hovedformålet med artikkelen er å vise hvordan disse endringene slår ut i arbeidsstyrken, pensjonsytelsene og framtidig finansieringsbyrde. Dette er gjennomført ved å legge på de ulike elementene angitt ovenfor trinn

for trinn med utgangspunkt i beregningen med det nye pensjonssystemet fra høsten 2007. En oppsummering av de ulike effektene i 2050 er vist i tabell 1. Før vi går igjennom resultatene fra beregningene i avsnittene 4 til 6, er det nødvendig å gi en nærmere beskrivelse av forutsetningene for de siste befolkningsframskrivingene i avsnitt 2, mens de foreslåtte og dels vedtatte tilpasningene av pensjonssystemet blir omtalt i avsnitt 3. I avsnitt 7 presenterer vi oppdaterte nåverdiberegninger av framtidige forpliktelser til alderspensjon.

2. Høyere befolkningsvekst med framskrivingene fra mai 2008

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger viser hvordan folketallet fordelt på kjønn og alder vil endre seg som følge av ulike forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet og flyttinger inn og ut av landet. De siste framskrivingene gjennomført i mai 2008, er dokumentert av Brunborg, Texmon og Pettersen (2008). Det er usikkerhet om den framtidige utviklingen i komponentene som inngår, og det gjelder spesielt nettoinnvandringen. Derfor består framskrivingene av en rekke beregninger med ulike forutsetninger for de fire komponentene *fruktbarhet, levealder, innenlands mobilitet og nettoinnvandringen* (ulike forutsetninger om innenlands mobilitet er uten betydning for pensjonsberegningene). Mellomalternativet i disse forutsetningene blir som oftest framstilt som det mest sannsynlige. Hovedvekten i denne artikkelen vil bli lagt på dette alternativet sammenlignet med det som ble lagt til grunn for de forrige beregningene presentert i desember 2005.

I mellomalternativet i de siste befolkningsframskrivingene er det lagt til grunn et *samlet fruktbarhetstall* på 1,85. Dette er bare svakt høyere enn i mellomalternativet fra framskrivingen i desember 2005, og justeringen har ingen stor effekt på den samlede befolkningsutviklingen. Som i forrige framskriving, bygger forutsetningene om utviklingen i *dødeligheten* på den observerte utviklingen de siste hundre årene. Forventet levealder ved fødselen var i 2007 kommet opp i 78,2 for menn og 82,7 år for kvinner. Forutsetningene fra framskrivingenes mellomalternativ gir en ytterligere økning fram til 2060 på hhv 8,1 og 7,5 år. Dette skyldes i første rekke fortsatt økning i levealderen for de eldre aldersgruppene. Det markerte fallet i dødeligheten i årene 2002-2006 har i første rekke ført til et høyere utgangsnivå for levealderen i 2008 sammenlignet med det framskrevne tallet fra 2005. Med samme trend i levealdersutviklingen som tidligere lagt til grunn, ligger forventet levealder noe høyere enn i den forrige framskrivingen gjennom hele framskrivingsperioden. Dette innebærer en litt sterkere økning i tallet på eldre enn det som tidligere ble lagt til grunn.

Den største endringen i forutsetningene lagt til grunn for de siste befolkningsframskrivingene gjør seg gjeldende for *nettoinnvandringen*. Fra et nivå for nettoinnvandringen på om lag 4 500 personer per år på begynnelsen av 1970-tallet var nettoinnvandringen kommet opp i gjennomsnittlig 13 600 personer i perioden

2001-2005. De siste årene har det vært en rekordhøy innvandring til Norge, og i 2007 var nettoinnvandringen på hele 39 700 personer. En god del av innvandringen de siste årene kan forklares med utvidelsen av EU til tidligere land i Øst-Europa samtidig som det har vært en stor etterspørsel etter arbeidskraft i Norge. Det er grunn til å tro at nettoinnvandringen fra disse landene kan avta i takt med synkende press i det norske arbeidsmarkedet. Forventet økt etterspørsel etter arbeidskraft og bedre inntektsutvikling i disse landene vil trolig dra i samme retning. I framskrivingens mellomalternativ blir det derfor lagt til grunn at nettoinnvandringen synker til vel 20 000 personer i året fram til 2030. I tråd med denne forutsetningen kan folketallet i Norge vokse fra 4,7 millioner i 2008 til rundt 6,9 millioner i 2060. Dette er 0,8 millioner høyere enn med mellomalternativet fra framskrivingen i 2005 og skyldes i hovedsak forutsetningen om høyere nettoinnvandring. De siste beregningene innebærer at tallet på personer 67 år og over øker fra 613 000 i 2008 til over 1,5 million i 2060. I første rekke på grunn av forutsetningen om økt levealder innebærer dette om lag 190 000 flere personer over 67 år i 2060 enn det som fulgte fra den forrige framskrivingen fra 2005.

3. Praktisk tilpasning av levealdersjusteringen i det nye pensjonssystemet

Et av elementene i det nye pensjonssystemet er at sammenhengen mellom opptjente rettigheter og tidligere arbeidsinntekter skal bli sterkere enn i dagens folketrygd. Hovedformålet er å sørge for at levestandarden som pensjonist i større grad enn med dagens system står i forhold til tidligere arbeidsinntekter. Når denne forbindelsen øker, innebærer det at skatteelementet i finansieringen av ytelsene blir redusert. Dette kan ha en positiv effekt på arbeidstilbudet for de yrkesaktive. For å sikre den sosiale profilen innføres en garantipensjon tilsvarende minstepensjonen i dagens system. En avkorting av garantipensjonen på 80 prosent fra første krone i opptjente rettigheter til inntektspensjon gir også personer med lavere inntekter noe igjen i form av økte pensjonsytelser ved å arbeide. Pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid tilsvarende 4,5 grunnbeløp (G) i inntil seks år per barn og et tak på opptjeningen ved inntekter tilsvarende 7,1 G er også med på å sikre den sosiale profilen.

Det viktigste elementet i det nye pensjonssystemet er prinsippet om at de opparbeidede rettighetene skal divideres med forventet antall år som pensjonist (det såkalte delingstallet). Nedre aldersgrense for pensjonering settes til 62 år. Jo tidligere pensjonering, desto lavere årlige ytelser fordi det blir flere år å dele de gitte rettighetene på. Dersom levealderen øker, blir det også flere år å dele de gitte rettighetene på. Den enkelte kan motvirke dette ved å arbeide lenger. Ettersom utsatt pensjonering også gir økt opptjening av rettigheter, er det i det nye pensjonssystemet nødvendig å arbeide om lag 8 måneder ekstra for hvert år levealderen øker dersom en vil unngå at de årlige ytelsene blir redu-

sert. Hovedformålet med dette elementet er dels å øke arbeidstilbudet gjennom utsatt pensjonering og dels å begrense veksten i de framtidige pensjonsutgiftene hvis levealderen fortsetter å øke.

Detaljene i utformingen av levealdersjusteringen ble ikke fastlagt i forbindelse med Stortingets behandling av pensjonsreformen våren 2005 eller våren 2007. Forslag til slik utforming ble først lagt fram av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008), og de viktigste faglige aspektene rundt dette er drøftet av Brunborg, Fredriksen, Stølen og Texmon (2008). I de empiriske illustrasjonene i forbindelse med Pensjonskomisjonens innstilling og behandlingen i Regjering og Storting i tidligere runder, ble det lagt til grunn en ytelsesliggende utforming. I forslaget fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008) blir det derimot foreslått å beregne ytelsene for framtidige kohorter ved å dividere de opptjente rettighetene med forventet antall år som pensjonist (spareliggende utforming). Under bestemte forutsetninger vil det ikke være noen reelle forskjeller mellom de to framstillingsmåtene. Endringen kan begrunnes med at folk flest lettere skal se sammenhengen mellom opptjening av rettigheter og hva de får igjen av årlige ytelser.

I forbindelse med overgangen til spareliggende framstilling har imidlertid Regjeringen foreslått et tilleggselement ved at det også skal tas hensyn til såkalte arvegevinster før 62 år. Arvegevinster oppstår i pensjonssystemet ved at de opparbeidede rettighetene til de som dør i hver kohort fordeles på de gjenværende. Tilleggselementet er begrunnet med at en konsekvent levealdersjustering tilsier at en tar i betraktning utviklingen i levealderen både for yrkesaktive og pensjonister. Som nærmere belyst i avsnitt 5, vil redusert dødelighet før 62 år over tid innebære reduserte arvegevinster slik at dette elementet etter hvert bidrar til lavere pensjonsutgifter.

I tråd med de faglige anbefalingene fra Brunborg med flere (2008) går Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008) inn for at levealdersjusteringen gjennomføres med utgangspunkt i *observasjoner* for dødeligheten framfor *prognoser*. Den viktigste begrunnelsen for dette er at ytelsene ikke bør baseres på skjønn, noe som ville gjøre dem mer omdiskuterte. Faktiske observasjoner vil være påvirket av tilfeldige svingninger fra år til år, og det er nødvendig med glatting. Lengden på glatteperioden kan diskuteres, og ut fra en helhetlig vurdering er den gjennomsnittlige utviklingen for de ti siste årene lagt til grunn. Normalt burde ikke glatting ha store reelle konsekvenser. Levealderen økte imidlertid kraftig i 2003 og 2004 slik at de faktiske observasjonene for disse årene ligger klart over de glattede verdiene. For at delingstallene i det nye pensjonssystemet skal være kjent i forkant av første mulige pensjoneringsalder på 62 år, må de beregnes på grunnlag av observasjoner til og med det året en kohort fyller 60. Ettersom levealdersjusteringen implisitt er normert mot forutsetningene lagt til grunn for personer fra 1943-kohorten, vil

et ti års gjennomsnitt av observasjoner i 2003 danne utgangspunktet. Ettersom de glattede verdiene i 2003 ligger lavere enn de faktiske, vil glattingen ha betydning. Sterkere vekst i levealderen sammenlignet med 1943-kohorten ved bruk av glattede verdier innebærer høyere delingstall og dermed en liten innstramning i pensjonsutgiftene.

På grunn av den sterke økningen i levealderen fra 2002 til 2006 lå det an til at levealdersjusteringen for de første kohortene berørt av pensjonsreformen (det vil si fra og med 1944-kohorten) ville bli klart sterkere enn tidligere lagt til grunn med støtte i dødelighetsforutsetningene i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger. Som et element i forhandlingene rundt utformingen av ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) i vårens lønnsforhandlinger, ble det derfor inngått en forståelse om at Regjeringen skal foreslå en mer lempelig innfasing av levealdersjusteringen for de første kohortene som blir berørt (uavhengig av om de er AFP-berettigede eller ikke), se Brunborg, Fredriksen, Stølen og Texmon (2008). Den isolerte konsekvensen er naturlig nok økte utgifter til alderspensjon i en overgangsperiode som vist i avsnitt 5.

4. Effekter på arbeidsstyrken

Beregningene av utviklingen i arbeidsstyrken, framtidens utgifter til alderspensjon og tilhørende finansieringsbyrde er gjennomført ved hjelp av Statistisk sentralbyrås dynamiske mikrosimuleringsmodell MOSART. Selve opplegget for beregningene er kort omtalt i boks 1.

Pensjonsreformen påvirker arbeidstilbudet positivt på to måter:

1. Klarere sammenheng mellom tidligere arbeidsinntekter og opptjening av pensjonsrettigheter innebærer en implisitt reduksjon i skatten på arbeidsinntekter. Dette fører til at de yrkesaktive i gjennomsnitt ønsker å arbeide mer.
2. Systemet med delingstall og levealdersjustering innebærer at de årlige ytelsene øker ved utsatt pensjonering. Det er en del usikkerhet forbundet med hvor sterkt denne effekten vil gjøre seg gjeldende. I beregningene har vi lagt til grunn at pensjoneringen for de som ikke er uførepensjonister blir utsatt så mye at den årlige alderspensjonen blir noenlunde opprettholdt selv om levealderen øker.

Som nærmere redegjort for i Fredriksen, Stølen og Stensnes (2007), er det effekten med utsatt pensjonering som vil være den dominerende på lang sikt. Denne effekten tiltar over tid etter hvert som levealderen øker. Den samlede effekten på arbeidsstyrken av pensjonsreformen med befolkningsframskrivingene fra 2005 er vist i figur 1. Med de forutsetninger som er gjort om pensjoneringsatferden, er den samlede arbeidsstyrken anslått å bli 6,5 prosent høyere i 2050 sammenlignet med en videreføring av dagens system. Skjønnsmessig er det lagt til grunn at økt yrkesdeltaking utenom utsatt pensjonering utgjør bare vel 1,2 prosentpoeng av dette.

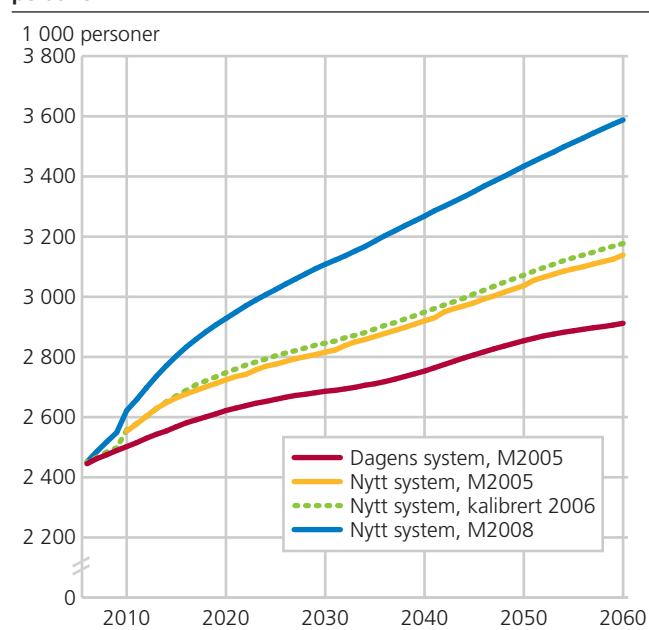
Boks 1: Kort omtale av beregningsopplegget

MOSART-modellen er nærmere dokumentert i Fredriksen (1998). Fra et representativt utvalg av befolkningen i et utgangår 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 og arbeidstilbud. Modellen inneholder dessuten beregning av pensjonsytelser på grunnlag av tidligere arbeidsinntekter og andre forhold som er angitt i folketrygdens regelverk. Modellen ivaretar at ulike deler av befolkningen har ulik opptjening, og er derfor svært godt egnet til å beregne virkningen på offentlige budsjetter av endringer i pensjonssystemet. Modellen er imidlertid begrenset til å analysere de direkte effektene på de individuelle pensjonsytelsene og offentlige utgifter av endringer i pensjonssystemet. Med direkte effekter mener vi virkningene før vi tar i betraktning atferdseffekter og likevektseffekter som følge av samspillet med resten av økonomien. I tillegg til de direkte effektene har vi imidlertid innarbeidet mulige effekter fra pensjonsreformen på arbeidstilbudet i modellen. Dette er spesielt viktig for å forstå hvordan utformingen av pensjonsreformen kan påvirke avgangsalderen.

Justeringen av utgangspunktet for beregningene med MOSART til 2006 bidrar bare til en svak heving av arbeidsstyrken. 2001 var utgangspunktet for den forrige versjonen av modellen, og framskrivningen av arbeidsstyrken for 2006 var bare litt lavere enn det som er observert. Svakere konjunkturer bidro til at den faktiske utviklingen ble svakere enn framskrevet de første årene, mens MOSART har undervurdert effekten av den siste oppgangskonjunkturen både som følge av økt nettoinnvandring og økt yrkesdeltaking. En oppjustering av utdanningstilbøyelighetene til 2006-nivå gir etter hvert noe høyere arbeidsstyrke på grunn av høyere yrkesdeltaking blant de som har fullført en høyere utdanning.

Som også vist i figur 1, bidrar de siste befolkningsframskrivningene til en betydelig høyere arbeidsstyrke, i hovedsak som følge av en klar oppjustering av forutsetningene om nettoinnvandringen sammenlignet med tidligere. Det er en del usikkerhet forbundet med yrkesdeltakingen for de som innvandrer. I framskrivningene er det lagt til grunn en noe lavere yrkesdeltaking enn for norskfødte av samme kjønn og alder. Isolert sett innebærer de siste befolkningsframskrivningene at arbeidsstyrken i 2050 blir om lag 400 000 personer, eller vel 13 prosent, høyere sammenlignet med framskrivningene fra 2005. Utslaget på arbeidsstyrken av de endrede demografiske forutsetningene er derfor om lag dobbelt så stort som den anslåtte effekten av pensjonsreformen. Veksten i arbeidsstyrken tiltar spesielt de første årene som følge av forutsetningen om et høyt nivå på nettoinnvandringen.

Figur 1. Framskrivning av arbeidsstyrken avhengig av demografiske forutsetninger og pensjonssystem. 1 000 personer



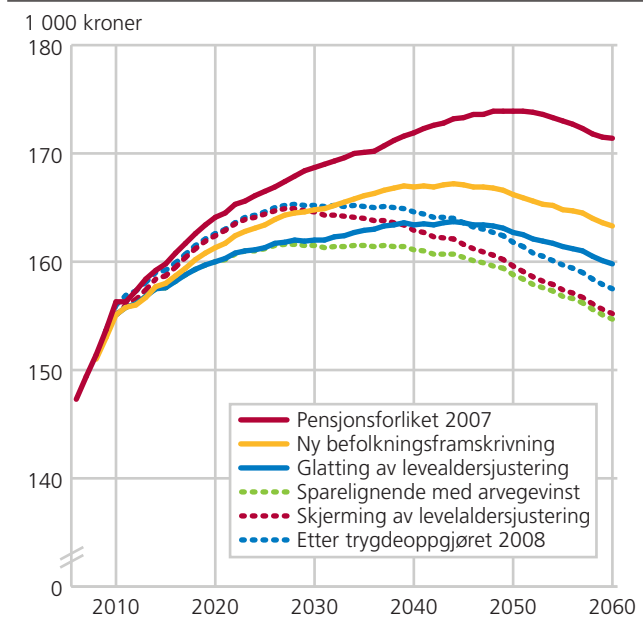
5. Effekter på de gjennomsnittlige ytelsene til alderspensjon

Pensjonsytelsene for alderspensjonister angir gjennomsnittlig pensjon beregnet for hvert år. Ytelsene beregnes på grunnlag av opptjente rettigheter og forventet antall år som pensjonist ved at de opptjente rettighetene divideres med delingstallet. Delingstallet avhenger av pensjoneringsstidspunktet og forventet antall gjestående leveår.

De partielle effektene på pensjonsytelsene i 2050 av de ulike demografiske forutsetningene og tilpasningene av pensjonssystemet er gjengitt i tabell 1, mens figur 2 viser hele forløpet fram til 2060. Vi tar utgangspunkt i beregningen knyttet til pensjonsforliket i 2007 og oppsummerer punktvis hvordan endringene i beregningsopplegget fra 2007-2008 påvirker ytelsene.

I den øverste kurven beregnet på grunnlag av pensjonsforliket våren 2007, bidrar økt opptjening av rettigheter for nye pensjonistkull til at ytelsene øker over tid. Dette gjør seg særlig gjeldende i de første årene ettersom stadig flere har full opptjeningsstid på 40 år med dagens system samtidig som kvinners yrkesdeltaking har økt. Som følge av pensjonsreformen antar vi at pensjoneringen blir utsatt etter hvert som levealderen øker slik at ytelsene i hovedtrekk blir opprettholdt. Svakere regulering av utbetalingene etter pensjonering bidrar imidlertid til å trekke de gjennomsnittlige ytelsene ned etter hvert som antall år som pensjonist øker. Dette er en medvirkende årsak til at de gjennomsnittlige ytelsene synker i forhold til lønnsnivået etter 2050. Sammenlignet med prisutviklingen vil ytelsene reelt sett vokse. Etter hvert vil flere personer med innvandrerbakgrunn, som i gjennomsnitt har færre opptjeningsår og lavere inntekter, også trekke ytelsene litt ned.

Figur 2. Betydningen av ulike komponenter for gjennomsnittlige ytelser til alderspensjon i nytt pensjonssystem. Kroner angitt i 2006-beløp



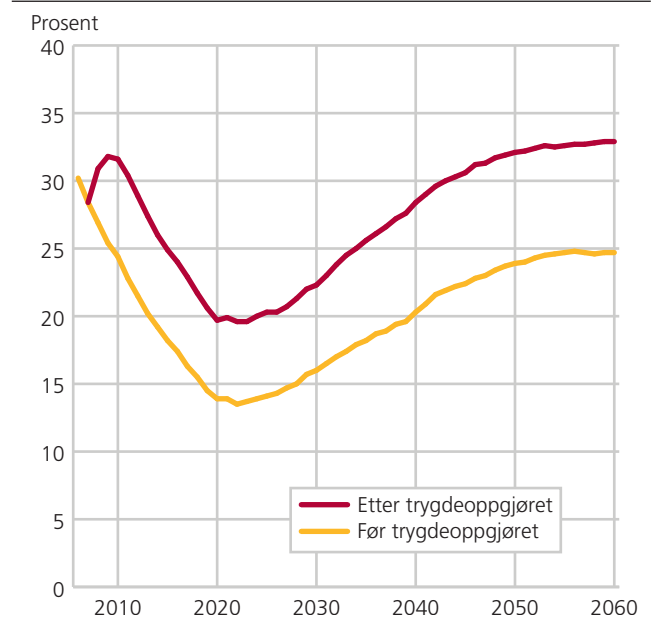
Større betydning for utviklingen i figuren har forutsetningen om at de tidligere uførepensjonistene overføres til alderspensjon ved 67 år. Dette innebærer en innstramning av ytelsene for disse når levealderen øker. Tilpasningen av uførepensjon til det nye systemet for alderspensjon er foreløpig ikke vedtatt, og Uførepensjonsutvalgets innstilling (NOU 2007:4) skisserer to ulike løsninger.

De nye befolkningsframskrivningene bidrar til at de gjennomsnittlige pensjonsytelsene over tid blir noe lavere enn tidligere angitt. Alle komponentene nevnt i avsnittet ovenfor som virker innstrammende, blir forsterket. Selv om mesteparten av høyere forventet gjenstående levealder forutsettes å bli motvirket av utsatt pensjonering, blir innstramningen overfor de tidligere uførepensjonistene sterkere med forutsetningen om at de blir overført til alderspensjon ved 67 år. Høyere innvandring trekker også de gjennomsnittlige ytelsene noe ned.

Innarbeiding av SSBs anbefaling om ti års glatting av observasjonene for dødelighet i levealdersjusteringen innebærer en større beregnet økning i levealderen fra 2003 til 2050 enn det som følger av de uglattede tallene ettersom forventet gjenstående leveår i 2003 blir glattet ned. På grunn av høyere delingstall bidrar glattingen dermed til å redusere ytelsene med i overkant av 2 prosent i 2050.

Overgangen til en sparelignende utforming med arvegevinst er foreslått for å gi en konsekvent levealdersjustering i pensjonssystemet der det tas hensyn til utviklingen i dødelighet både før og etter pensjoneringsalder. I beregningen er opptjeningsprosenten kalibrert for beregnet dødelighet for 1943-kullet. Lavere dødelighet for personer under 62 år for etter-

Figur 3. Andel alderspensjonister med minstepensjon/delvis garantipensjon. Prosent



følgende kull gir lavere arverettigheter og bidrar derfor også til å begrense veksten i pensjonsytelsene.

Den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen som det ble inngått forståelse om i forbindelse med lønnsoppgjøret våren 2008, bidrar isolert sett til å heve de gjennomsnittlige pensjonsytelsene i en overgangsperiode. Ordningen ble vedtatt for å unngå at den sterke veksten i levealderen som er observert de seneste årene skulle ramme de som går av med pensjon i de første årene etter 2010 urimelig hardt. Ettersom hovedtyngden av alderspensjonistene i de første årene etter 2010 i sin helhet får beregnet ytelsene på grunnlag av dagens system (med unntak av underreguleringen av de løpende ytelsene med $\frac{3}{4}$ prosent per år i forhold til lønnsveksten), vil effekten av skjermingen på de gjennomsnittlige ytelsene bli størst mellom 2025 og 2030. Etter dette avtar betydningen av skjermingen, og den har nesten ingen effekt etter 2060.

I forbindelse med trygdeoppgjøret for 2008 ble det vedtatt en økning i satsene for særtillegget for å styrke minstepensjonen. Satsene for særtillegget skal heves fra 0,793 i 2007 til 0,94 i 2008, og videre i 2009 og 2010 slik at minstepensjonene for enslige kommer opp i 2 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) i 2010. Økningene motvirkes i 2008 av en underregulering av grunnbeløpet på 0,65 prosentpoeng i sammenlignet med lønnsveksten¹ slik at grunnbeløpet øker med 5,5 prosent i forhold til året før.

Mens økningen i minstepensjonen i 2008 blir motsvart av underreguleringen av grunnbeløpet, vil den ytterligere opptrappingen i 2009 og 2010 innebære at de

¹ Underreguleringen på 0,65 henviser til etterslep fra fjorårets trygdeoppgjør. Underreguleringen avspeiler avviket mellom forventet lønnsvekst lagt til grunn i trygdeoppgjøret 2007 (4,75 prosent) og faktisk lønnsvekst (5,4 prosent), se St.prp.nr. 65.

Tabell 1. Bidrag fra ulike komponenter til endrede anslag for ulike størrelser i 2050. Nytt pensjonssystem

	2006		2050					
	Utgangså	ØA 6/2007	Justering til 2006	Befolkningsframskriving 2008	Glatting delingstall	Sparelignende system m/arvegevinst før 62 år	Skjerming av levealderjustering	Etter trygdeoppgjøret 2008
Arbeidsstyrke (1000 personer)	2451	3037	3072	3428				3428
Pensjonsgivende inntekt (2006-beløp, i mrd. kroner)	789,2	992,9	1012,5	1 127,6				1 127,6
Alderspensionister (1 000 personer)	608	1120	1137	1260				1260
Gjennomsnittlig ytelse (2006-beløp i 1 000 kroner)	147,1	173,9	173,1	166,3	162,8	158,9	159,7	162,0
Utgifter til alderspensjon (2006 beløp, i mrd. kroner)	89,5	194,7	196,8	209,6	205,2	200,3	201,3	204,1
Bidragsrate, alderspensjon (i prosent)	10,7	17,9	17,7	17,0	16,7	16,3	16,4	16,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

gjennomsnittlige pensjonsytelsene vokser noe sterkere enn lønningene. På lang sikt kan de gjennomsnittlige ytelsene også bli påvirket dersom det skjer en endring i andelen av minstepensjonister/garantipensjonister blant alderspensjonistene². Vi ser av figur 3 at andelen minstepensjonister/garantipensjonister øker som en konsekvens av trygdeoppjøret. Mens andelen minstepensjonister/garantipensjonister går ned de første årene som følge av økt opparbeiding av rettigheter, vil utviklingen gå i motsatt retning etter 2020. Dette skyldes for det første at en større andel av de tidligere uførepensjonistene vil bli garantipensjonister ettersom de forutsettes å bli overført til alderspensjon ved 67 år. For det andre kan en større andel av pensjonistene med innvandrebakgrunn også bidra noe til at andelen øker. På lang sikt kan derfor andelen med delvis garantipensjon bli høyere enn andelen med minstepensjon i 2008.

6. Effekter på pensjonsutgifter og finansieringsbyrde

Anslaget for statens framtidige utgifter til alderspensjon følger av beregningene for antall alderspensjonister og nivået på gjennomsnittlige ytelser per pensjonist. Figur 4 angir effektene på antall framtidige pensjonister ved å (i) gå over fra dagens pensjonssystem til nytt system, (ii) justere utgangspunktet for beregningene til 2006, og (iii) endre de demografiske forutsetningene fra befolkningsframskrivingen 2005 til framskrivingen fra 2008³.

På grunn av forutsetningen om at pensjoneringstidspunktet for personer som ikke er uførepensjonister, blir utsatt med 2/3 år for hvert år levealderen øker, vil

² Minstepensjonistene med dagens system fases ut og blir erstattet av personer som i større eller mindre grad mottar garantipensjon med nytt system.

³ Det er en begrensning i MOSART-modellen at muligheten for delvis pensjonering ikke er inkludert. Dette vil trolig gjøre seg sterkt gjeldende etter pensjonsreformen i 2010 slik at tallet på alderspensjonister, inkludert de som tar ut delvis pensjon, er undervurdert i figur 4. Figuren gir imidlertid et godt anslag på antall alderspensjonister omregnet til heltid.

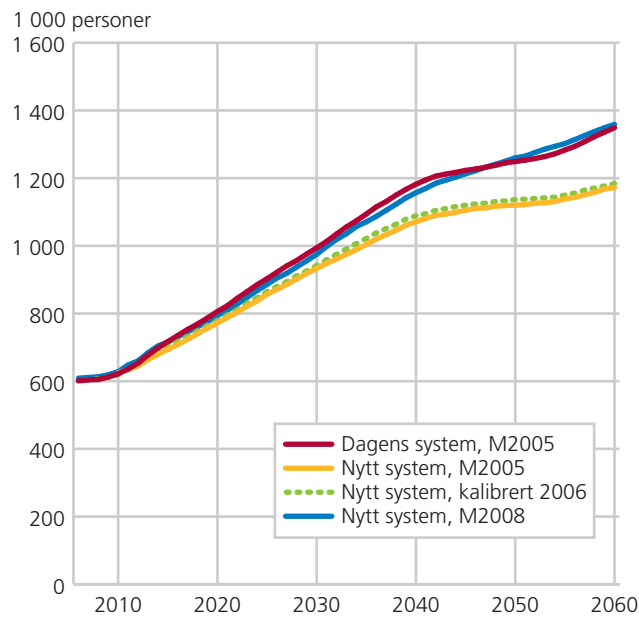
betydningen av pensjonsreformen for antall alderspensjonister øke etter hvert som tiden går. Kalibreringen til 2006 bidrar isolert sett også til noen flere pensjonister, men denne endringen er ubetydelig sammenlignet med konsekvensene av den nye befolkningsframskrivingen. Det er særlig forutsetningen om økt levealder som drar i retning av flere alderspensjonister, men høyere innvandring bidrar også.

Når det gjelder utgiftene, avspeiler figur 5 at økningen i antall alderspensjonister som følge av de siste befolkningsframskrivingene, er den viktigste årsaken til at de blir høyere enn tidligere. Både glattingen og den sparelignende utformingen med arvegevinster før 62 år trekker ytelsene ned og bidrar til en reduksjon i utgiftene på om lag 5 mrd hver, eller 2-2,5 prosent i 2050, jf tabell 1. Skjermingen av levealderjusteringen og trygdeoppjøret bidrar på sin side til å øke utgiftene ettersom de gjennomsnittlige ytelsene øker som følge av dette, jf avsnitt 5.

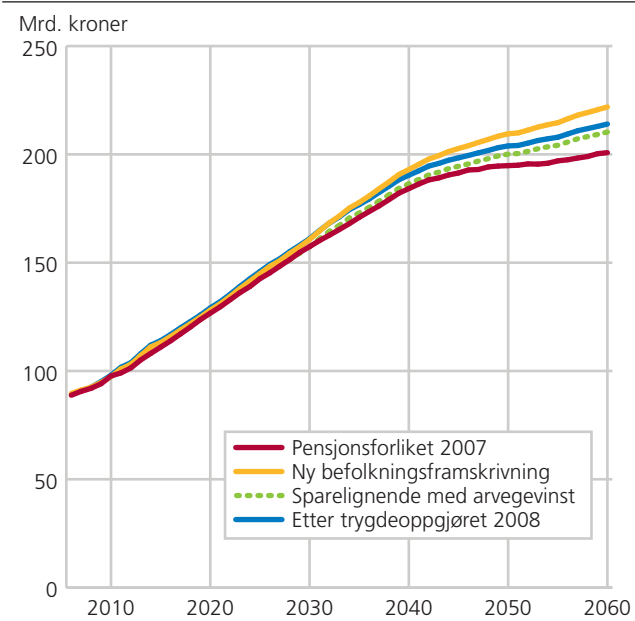
I Norge (som i mange andre land) finansieres de offentlige pensjonsutgiftene løpende av skatteinntektene. Med et slikt system vil forholdet mellom pensjonsutgiftene og skattegrunnlaget målt med de samlede pensjonsgivende inntektene være et godt mål på finansieringsbyrden. Foruten forholdet mellom antall pensjonister og antall personer i arbeidstyrken er dette målet avhengig av de gjennomsnittlige pensjonsytelsene sammenlignet med lønnsnivået. Ettersom pensjonsinntektene i Norge beskattes med om lag halvparten av skatteprosenten for de yrkesaktive, er det også rimelig å ta det i betraktning i definisjonen av bidragsraten. En begrensning med definisjonen er at den ser bort fra betydningen av petroleumsinntektene i skattegrunnlagene og atferds- og likevektseffekter som følge av at pensjonsreformen gjør det mulig med et lavere skatteinivå. Slike effekter er blant annet belyst i analyser av makroøkonomiske virkninger av pensjonsreformen⁴.

⁴ Se for eksempel Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli 2005.

Figur 4. Antall alderspensjonister

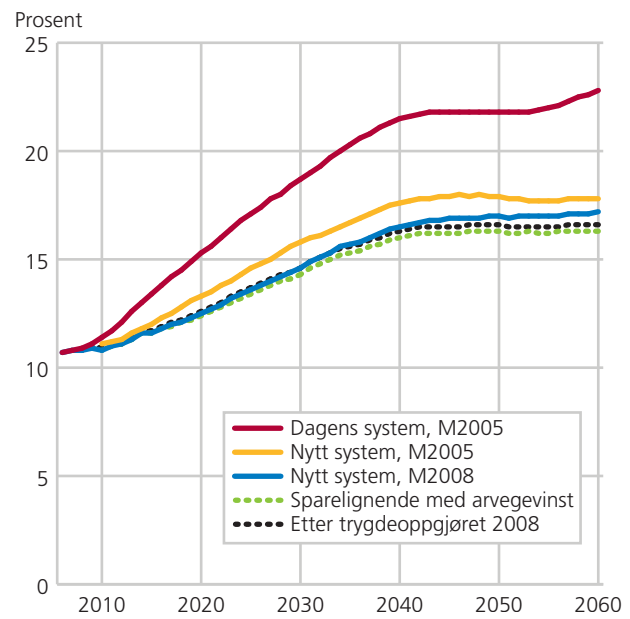


Figur 5. Utgifter til alderspensjon. Mrd kroner i 2006-lønninger



Av figur 6 ser vi at overgangen fra dagens til nytt pensjonssystem gir klart lavere bidragsrate for finansiering av alderspensjon. Med befolkningsframskrivingen fra 2005 var bidragsraten i 2050 anslått å gå ned fra 21,8 til 17,9 prosent som følge av reformen. Når ny befolkningsframskriving legges til grunn for det nye systemet, synker bidragsraten ytterligere. Selv om det blir flere alderspensjonister, bidrar den økte nettoinnvandringen til at forholdet mellom tallet på alderspensjonister og arbeidsstyrken blir lavere. Fra tabell 1 går det fram at den isolerte effekten på bidragsraten av den nye befolkningsframskrivingen er på minus 0,7 prosentpoeng. Glattingen og innføring av sparelignende system med arvegevinst før 62 trekker bidragsraten ytterligere nedover fra 17,0 til 16,3 prosent i 2050. Skjermingen for levealdersjusteringen og trygdeoppjøret i 2008 bidrar imidlertid til å øke bidragsraten med 0,3

Figur 6. Bidragsrate alderspensjon. Prosent



prosentpoeng i 2050. På grunn av delingstallene er bidragsraten bare i liten grad påvirket av folks valg av pensjoneringsalder og hvor sterkt levealderen øker.

7. Nåverdien av opptjente pensjonsforpliktelser i årene framover

En betydelig del av økningen i folketrygdens utgifter til alderspensjon i årene som kommer skyldes utbetalinger av pensjoner på grunnlag av allerede opparbeidede rettigheter. De viktigste årsakene er store fødselskull etter andre verdenskrig sammenlignet med tidligere, stigende levealder og økt opptjening av rettigheter til tilleggspensjon. Nåverdiregninger av opptjente pensjonsforpliktelser er en alternativ metode for å illustrere den langsiktige bærekraften i pensjonssystemet og offentlige finanser. Metoden består i at vi på tidspunkt T beregner nåverdien av alle framtidige pensjonsutbetalinger på grunnlag av de pensjonsrettighetene som er opparbeidet ved dette tidspunktet. Størrelsen på de beregnede pensjonsforpliktelsene kan tolkes som kostnadene på tidspunkt T ved å innfri allerede opparbeidede rettigheter dersom man avviker folketrygden i dette året.

For å neddiskontere en strøm av framtidige pensjonsutbetalinger, må vi legge til grunn en renteforutsetning. Renten skal være representativ for den gjennomsnittlige avkastningen på risikofrie plasseringer for det offentlige. Vi har tatt utgangspunkt i at forventet realavkastning vil være på 4 prosent per år (i tråd med forventningene til Statens pensjonsfond). Gitt at både dagens system og nytt system legger til grunn en lønnsregulering av rettighetene, må også dette legges inn som et premiss i analysen. Den effektive renteforutsetningen for neddiskonteringen er derfor nettorenten, definert som differansen mellom rente og indekseringen av rettighetene (lønnsvekst)⁵.

⁵ Formell definisjon på nettorenten er $(1+r)/(1+w) - 1$, der r er realrenten og w er reallønnsveksten.

Tabell 2. Nåverdier av opptjente forpliktelser til alderspensjon for ulike diskonteringsrenter. Mrd. 2006-kroner

Reallønnsvekst i prosent	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Nytt system						
4	6 348	7 271	8 027	8 596	9 041	9 446
3	4 971	5 739	6 372	6 841	7 206	7 548
2	3 970	4 622	5 162	5 557	5 860	6 154
1	3 230	3 792	4 261	4 599	4 854	5 109
Dagens system						
4	7 234	8 715	9 985	11 078	12 095	13 014
3	5 638	6 852	7 892	8 776	9 604	10 375
2	4 480	5 495	6 364	7 092	7 775	8 430
1	3 625	4 489	5 228	5 837	6 408	6 972

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Vi har tatt utgangspunkt i fire ulike diskonteringsrenter, basert på fire ulike forutsetninger for reallønnsvekst, på henholdsvis 1, 2, 3 og 4 prosent. De respektive diskonteringsrentene blir da 2,97, 1,96, 0,97 og 0 (rente = lønnsvekst). Neddiskonteringsrenten holdes fast over hele utbetalingsperioden.

En reallønnsvekst på 2 prosent blir vanligvis lagt til grunn i beregningen av nettorenten selv om prisveksten lagt til grunn for 4 prosent realrente er lavere enn veksten i konsumprisindeksen som vanligvis benyttes for å beregne reallønnsveksten.

Vi ser av tabell 2 at anslaget på pensjonsforpliktelsene er svært følsomt for forutsetningen om diskonteringsrente. Lavere diskonteringsrente, som i dette eksemplet følger av høyere reallønnsvekst, innebærer økte pensjonsforpliktelser. Sammenligner vi nåverdiene for de ulike systemene, ser vi at nåverdien for nytt system ikke uventet er konsekvent lavere enn verdiene for dagens system. Men selv med det nye systemet vil det bli en klar vekst i nåverdien av allerede opptjente pensjonsforpliktelser i de nærmeste tiårene.

8. Oppsummering

De oppjusterte anslagene for nettoinnvandringen i de siste befolkningsframskrivingene sammenlignet med det som tidligere ble lagt til grunn, fører til en langt sterkere vekst i arbeidsstyrken enn tidligere anslått. Den økte innvandringen bidrar også etter hvert til flere alderspensjonister og økte utgifter til alderspensjon, men finansieringsbyrden for de yrkesaktive blir lavere. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til den framtidige størrelsen på innvandringen, graden av integrering/yrkesdeltaking og varigheten på oppholdet. Forutsetninger om økt levealder lagt til grunn for de siste befolkningsframskrivingene trekker de gjennomsnittlige ytelsene nedover. Dette skyldes spesielt at de tidligere uførepensjonistene forutsettes å bli overført til alderspensjon ved 67 år slik at de dermed blir utsatt for et høyere delingstall. Regjeringens forslag til konkret utforming av levealdersjusteringen bidrar isolert sett også til å begrense veksten i de gjennomsnittlige

pensjonsytelsene, og dermed utgiftene til alderspensjon. I årene fram til 2030 blir imidlertid dette mer enn motvirket av forståelsen om skjerming mot levealdersjusteringen, og vedtaket om en opptrapping av minstepensjonene i trygdeoppgjøret for 2008 trekker også utgiftene oppover.

Referanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008): *Ny alderspensjon i folketrygden – lovutkast*. Høringsnotat.

Brunborg, H., Fredriksen, D., Stølen, N.M. og Texmon, I. (2008): *Utviklingen i levealder og utforming av delingstall i et reformert pensjonssystem*. Rapport 2008/23, Statistisk sentralbyrå.

Brunborg, H., I. Texmon og S. Vatne Pettersen (2008): *Nye befolkningsframskrivninger*. Økonomiske analyser 3/2008, Statistisk sentralbyrå, 29-41.

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., K.M. Heide, E. Holmøy og I.F. Solli (2005): *Makroøkonomiske virkninger av pensjonsreformer*. Beregninger basert på forslag fra Pensjonskommisjonen. Rapport 2005/2, Statistisk sentralbyrå.

Fredriksen, D., K. Stensnes og N.M. Stølen (2007): *Pensjonsreformen: Virkninger på arbeidstilbud, finansieringsbyrde og fordeling*. Økonomiske analyser 6/2007, Statistisk sentralbyrå, 31-38.

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

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

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