

Aldring av befolkningen og offentlige finanser på lang sikt

Torstein Bye

Dette nummeret av Økonomiske analyser belyser noen av de utfordringene som skapes av en kombinasjon av aldring av befolkningen og en videreføring av dagens velferdsordninger. I sju artikler drøftes framskrivinger av befolkningens størrelse og sammensetning, utviklingen i offentlige finanser generelt og i offentlige pensjonsutgifter spesielt. Videre studeres virkninger på både makroøkonomiske forhold og inntektsfordeling av Pensjonskommisjonens forslag til pensjonsreform i et langsiktig perspektiv. Denne introduksjonsartikkelen gir et synopsis av de påfølgende artiklene. Samtidig prøver vi å samle noen av elementene i hver artikkel til et mer helhetlig bilde.

Behovet for langsiktige vurderinger i den løpende politikktutforming

Viktige størrelser i norsk økonomi i dag er sannsynligvis lite representative for hva vi vil oppleve i tiårene som kommer. Produksjonsinntektene fra petroleumssektoren er trolig nær toppen både absolutt og som andel av BNP. Befolkningens alderssammensetning gjør at de offentlige utgiftene til alderspensjoner, helsetjenester og eldreomsorg for tiden er lave i forhold til det vi vil oppleve etter 2010. Dagens store overskudd på statsbudsjettet og på driftsbalansen overfor utlandet er med andre ord atypiske for hva som sannsynligvis ligger foran oss, på tross av at økonomisk vekst over tid vil øke folks inntekter og skattegrunnlagene for det offentlige.

Sterkere vekst i offentlige utgifter enn i inntektene kan på sikt lede til smertefulle men nødvendige innstramminger. Det finnes en rekke grunner til at man ikke ønsker at folks forbruk og skattesatsene skal svinge mye over tid. På lang sikt må det offentliges inntekter, avstemmes mot de offentlige utgiftene som følger av velferdsordningene. Den løpende økonomiske politikken må derfor ta hensyn til forhold som ligger langt frem i tid.

Dette gjelder alle land. Det er først og fremst aldringen av befolkningen som har ført til at de fleste andre OECD-land har endret, eller planlegger å endre, sine offentlige pensjonssystemer. Særlig etter 2010 vil tallet på alderspensjonister øke i Norge. Det vet vi med stor grad av sikkerhet. Riktignok forventes aldringen av befolkningen å bli sterkere i andre land enn i Norge, men dette mer enn oppveies av at modningen

av Folketrygden i Norge vil øke de gjennomsnittlige ytelsene til alderspensjonistene - de vil i økende grad ha spart opp fulle pensjonsrettigheter. Offentlige utgifter vil dermed trolig øke sterkere i Norge enn i andre OECD-land. Dessuten har staten i andre OECD-land ikke så store og forbigående produksjons- og skatteinntekter som den norske staten har fra petroleumssektoren.

En viktig del av det som måles som inntekter fra oljesektoren er en omplassering av realformuen i havbunnen til finansformue i form av petroleumsfondet. Kun avkastningen av denne kan egentlig regnes som inntekt i vanlig forstand. Handlingsregelen for finanspolitikken forsøker i stor grad å frikoble den løpende bruken av petroleumsinntekter fra den løpende produksjonsinntekten. Man har antatt et forsiktig avkastningsperspektiv i stedet for et konsumperspektiv på formuesforvaltningen. Sparing i Statens petroleumsfond gjør at fremtidige generasjoner i økende grad vil kunne få nytte av petroleumsformuen. Petroleumsformuen er usikker både fordi prisutviklingen er usikker og fordi det er usikkerhet rundt omfanget av nye lønnsomme felt. Dessuten er avkastningen usikker. Historisk har det vært flere opp- og nedjusteringer av formuesanslagene. Avkastning av petroleumsformuen har betydning for inntektssiden i norsk økonomi på lik linje med alle andre inntekter, men det er antakelig knyttet noe større usikkerhet til disse. I nasjonalbudsjettet for 2005 er nåverdien av gjenværende olje- og gassreserver anslått til 3050 milliarder 2005-kroner. Av dette tilfaller det meste, om lag 2700 milliarder, staten. I forhold til tilsvarende anslag i fjor er totalformuen oppjustert med 950 milliarder, og statens andel med 840 milliarder, som følge av høyere prisanslag. Det illustrerer usikkerheten om formuens størrelse. På lang sikt betyr det at årlig avkastning er oppjustert med 38 milliarder kroner, som hvert år kan brukes uten at formuen reduseres (antatt 4 prosent avkastning).

Torstein Bye er forskningssjef ved Forskningsavdelingen, Gruppe for energi og miljøøkonomi i Statistisk sentralbyrå (tab@ssb.no)

Det foreligger flere langsiktige framskrivinger av norsk makroøkonomi generelt og av offentlige finanser spesielt i de senere års nasjonalbudsjetter, Langtidsprogrammet 2002-2005 og i Pensjonskommissjonens utredning. Forutsetningene i disse fremskrivingene er oppsummert i bl.a. artiklene av *Aaberge og Holmøy*, og av *Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli* i dette nummer. De innebærer en vekst i realdisponibel inntekt per person på 1,7 prosent som årlig gjennomsnitt, til sammen 125 prosent, fra i dag og fram til 2050. Det betyr at for nasjonen Norge burde det ikke være noe problem å finansiere pensjonene, selv om en tar innover seg usikkerheten – hovedspørsmålet gjelder omfordelingen mellom personer via skatter, gitt at dagens løpende skattefinansiering av velferdsordningene videreføres.

Framskrivinger viser at behovet for økning av skattene fremover er sterkt med videreføring av dagens pensjonssystem. Pensjonskommissjonens framskrivinger (NOU 2004:1) viser at offentlige pensjonsutgifter målt som andel av BNP vil øke fra 9,1 prosent i dag til 19,7 prosent i 2050. Framskrivingene av utgiftene til offentlig konsum er stort sett meget nøkterne ved at det antas at standard og dekningsgrad for bl.a. undervisning, helsetjenester og omsorg holdes uendret. Dette vil være et brudd med en lang historisk utvikling. Den gjennomsnittlige veksten i offentlig sivilt konsum fra 1980 fram til i dag har vært om lag 2,5 prosent i gjennomsnitt per år. Den gjennomsnittlige veksten i privat konsum har vært om lag like sterk, 2,6 prosent per år og veksten i BNP for fastlands Norge har vært 2,3 prosent per år. Uendret standard og dekningsgrad for offentlige tjenester vil med en realvekst i privat forbruk per innbygger fremover på mellom 2,5 og 3,0 prosent per år, øke gapet mellom "privat rikdom og offentlig fattigdom", og synes dermed urealistisk (En tredobling av privat konsum over perioden og en 60 prosent økning av offentlig konsum). En mer parallell vekst i offentlig og privat konsum vil gi et enda mer dramatisk behov for økning av skattesatsene i fremtiden, dersom en viderefører dagens trygdesystem. En økning i anslagene for *petroleumsformuen* og den økte *avkastningen* av denne, vil i denne sammenheng bidra positivt til inntektssiden - og omvendt med en nedgang i anslagene.

Offentlig fattigdom kan avhjelpest ved skjerpet beskatning. Det vil imidlertid påføre økonomien et effektivitetstap. Dette blir større enn i dag dersom globaliseringen fortsetter å gjøre skattegrunnlagene mer internasjonalt mobile. I NOU 1997:27 «Nytte kostnadsanalyser» anslår man at det koster samfunnet 20 øre å skattefinansiere 1 krone. Det er imidlertid, på samme måte som for pensjonsreformer, grunn til å regne med betydelige samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til fordelingskamp når skattene må økes mye. Et alternativ til økte skatter er å skape sterkere individuell sammenheng mellom inntektsoptjening og pensjoner, og å øke kaken som skal fordeles ved å bygge inn insita-

menter til økt arbeid i skatte- og pensjonssystemet. Økt arbeidstilbud vil øke skattegrunnlagene og dermed redusere behovet for å øke skattesatsene. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at det finnes løsninger som monner og som ikke innebærer en prioritering mellom ulike goder.

Om man antar en vekst i offentlig konsum mer på linje med privat konsum vil offentlige balanser svekkes kraftig, med mindre man gjør noe med skattene. I Regjeringens Langtidsprogram 2002-2005 forsøkte man i det såkalte "Vegringsalternativet" å beregne konsekvensen av at offentlig sysselsetting øker med 1,6 prosent pr. år, uten å øke skattene. Det er mer enn ved konstant standard og dekningsgrad, men likevel lavere enn den historiske veksten. I disse beregningene fører økt offentlig konsum til økende knapphet på arbeidskraft i resten av norsk økonomi, den kostnadsmessig konkurranseevnen svekkes og handelsbalansen svekkes. En slik utvikling er ikke opprettholdbar, og en politikkendring tvinger seg fram. Uten en slik omlegging beskriver Langtidsprogrammet at underskuddet i offentlig forvaltning kan komme opp i 20 prosent av BNP allerede i 2030. Alternativt må andre deler av økonomien tilpasse seg til stramme budsjettkrav.

Pensjonsbyrden

Framtidens pensjonsbyrde kan beskrives på mange måter. En måte er å fokusere på hvor stor del av den samlede verdiskapingen i samfunnet som til enhver tid går med til å dekke pensjonsutgiftene. Siden pensjoner i stor grad finansieres over skatteseddelen/offentlig budsjetter, kan en presisere dette ved å se på pensjonsutgiftene som andel av skattebasen. I praksis vil de fleste skattene direkte og indirekte falle på lønn eller pensjon, mens kapitalinntekter i praksis beskattes i liten grad (utenom grunnrenten i petroleumsvirksomheten som beskattes særskilt). Dessuten beskattes pensjoner mindre enn lønnsinntekter både gjennom spesielle fradragsordninger, ingen arbeidsgiveravgift på pensjoner og fordi pensjonene er mindre per skatteytter siden progresjonen i inntektsbeskatningen rammer pensjonister mindre enn lønnstakere. Pensjonsbyrden på de yrkesaktive PB kan da skrives som

$$PB = PU / (WL + a * PU)$$

hvor PU er pensjonsutgiftene (=pensjonsinntektene), WL er brutto lønnsinntekt (inkl. arbeidsgiveravgiften i folketrygden) og a er et positivt tall mindre enn én som sier noe om hvor mye mindre pensjonister beskattes enn lønnstakere.

PU kan dekomponeres i pensjon per pensjonist (PP) multiplisert med antall pensjonister (AN). Lønnsinntektene kan skrives som lønnsatts per time (W) multiplisert med antall utførte timeverk (L). Sistnevnte størrelse kan videre dekomponeres i antall sysselsatte personer (N) og antall timeverk per sysselsatt (H). Da har vi

$$PB = PU/(WL+a*PU) = PP*AN/(W*N*H+a*PP*AN)$$

Ved å dividere over og under brøkstreken med $PP*AN$ får vi da

$$PB = \frac{1}{[(W*N*H)/(PP*AN) + a]}$$

Av dette ser vi at pensjonsbyrden vil være høyere jo

- høyere pensjonen per pensjonist (PP) er i forhold til den alminnelige inntekt målt ved timelønna (W),
- høyere antall pensjonister (AN) er i forhold til antall sysselsatte personer (N),
- lavere antall timer hver sysselsatt arbeider dvs. jo lavere H er,
- lavere skattleggingen av pensjonister er i forhold til lønnstakere, dvs. jo lavere a er.

Det første leddet (W/PP) er i all hovedsak gitt ved regelverket i folketrygden. Hvis pensjonene lønnsjusteres, vil dette forholdet være konstant. I praksis har en gjennom endringer i systemet på 1980- og 1990-tallet underregulert pensjonene for å redusere pensjonsbyrden. Her har imidlertid politikken vært ulik for minstepensjonister, hvor pensjonen er økt i forhold til lønn, mens for pensjonister med tilleggspensjon har utviklingen gått i motsatt retning. Forfølges dette i svært lang tid framover, vil Folketrygden utvikles i retning av et minstepensjonssystem og vekk fra et allment trygdesystem. Betydningen av dette for pensjonsbyrden er vist i den første artikkelen av *Fredriksen og Stølen* i dette nummeret av *Økonomiske analyser*.

Utviklingen i antall pensjonister (AN) i forhold til antall sysselsatte (N) er bestemt av en kombinasjon av demografiske forhold, reglene i Folketrygden og økonomiske forhold. De demografiske faktorenes betydning er beskrevet i stor detalj i artikkelen av *Brunborg*. Hvis en dividerer begge faktorene med antall personer i yrkesaktiv alder (f.eks. antall personer i alderen 20-64 år) og kaller dette tall YP, ser vi at forholdstallet AN/YP og N/YP spiller en stor rolle. *Brunborg* viser at økningen i antall eldre vil kunne bli stor sammenliknet med utviklingen i antallet i yrkesaktiv alder. Der som yrkesprosenten N/YP er konstant og antall timerverk per sysselsatt heller ikke endres vesentlig, vil pensjonsbyrden kunne øke betydelig av demografiske grunner så lenge pensjonsalderen, både den offisielle og den faktiske, er uendret.

Hvis den faktiske pensjonsalderen øker ved f.eks. ved å redusere omfanget av uførepensjonister og AFP-pensjonister, vil den demografiske faktorens betydning bli redusert. Det samme kan oppnås dersom man endrer de formelle reglene for pensjoneringstidspunkt. Pensjonsalderen kan for eksempel økes med levealderen. Det har skjedd en betydelig endring i levealderen de siste tiårene, se *Brunborgs* artikkel. Når tidsperioden som pensjonist øker vil også antall pensjonister

(AN) øke. En fortsatt utvikling i samme retning er usikker, men en forlengelse av historien kan tilsa at pensjonsalderen også bør øke, med mindre man øker skattene for at pensjonistene skal finansiere en lengre periode som pensjonist. Et aktuarisk pensjonssystem vil håndtere dette problemet når utbetalingssummen over tidsepoken som pensjonist er konstant (og gitt av innbetalingen), dvs. at utbetalingen per år vil bli mindre (W/P må synke) når perioden som pensjonist blir lengre, se artikkel om delingstallet av *Fredriksen* i dette nummeret. Folketrygden er ikke utformet på denne måten. Et av hovedproblemene med dagens system er at reglene ikke kan justeres når det skjer store demografiske endringer.

Andre aspekter er yrkesprosenten og hvor mange timer de sysselsatte arbeider. Betydningen av dette for pensjonsbyrden illustreres på flere måter i artikkelen av *Aaberge og Holmøy* i dette nummeret. De viser at med en sterk vekst i reallønna, kan det være rimelig å legge til grunn at yrkesprosenten så vel som antall arbeidede timer per person vil øke. De viser også hvor avhengig dette er av utformingen av skattesystemet for personer mer generelt. Dermed understreker de hvordan pensjonsbyrden avhenger av skattesystemet. Utformingen av skattesystemet og pensjonssystemet bør dermed ses mer i sammenheng. Her kan det legges til at hvis man ønsker å begrense skattebyrden på de yrkesaktive, bør skatteendringer som har et så bredt grunnlag at det også omfatter pensjonistene velges, dvs. andelen «a» i formlene ovenfor endres over tid. Eldre eier i stor grad boligkapital, og det å endre boligbeskatningen slik et flertall på Stortinget nå har gjort, bidrar til å vanskeliggjøre finansieringen av Folketrygdens utgifter i framtiden, og gjør at det blir en høyere skattefinansieringskostnad.

Befolkningsutviklingen – utgangspunktet for diskusjonen

Middelalternativet i de siste befolkningsframskrivingene, se SSB (2002), viser en vekst i folketallet på vel 0,4 prosent i gjennomsnitt pr. år fra i dag og fram til 2050. Fruktbarheten er antatt å være om lag på samme nivå som de siste årene med 1,8 barn per kvinne i gjennomsnitt, nettoinnvandring er noe høyere enn gjennomsnittet de siste årene, 13000 pr. år, mens levealderen i gjennomsnitt er antatt å vokse de neste 50 årene om lag slik den har gjort de foregående 50 årene, men noe høyere for menn enn for kvinner. Spesielt den siste forutsetningen avviker mye fra tidligere antakelser. Dette er gjenstand for en detaljert drøfting i *Brunborgs* artikkel. I 2050 er vi da 5,6 millioner mennesker i Norge mot 4,5 millioner i dag.

Befolkningens alderssammensetning vil endres kraftig de neste 50 årene. Gjennomsnittsalderen øker fordi de store fødselskullene fra årene etter 2.verdenskrig eldes, og levealderen øker trolig også. Fruktbarheten er antatt fortsatt å være lav - om lag på nivået de siste årene. Andelen av befolkningen som er 67 år og mer,

er i SSBs middelalternativ anslått å vokse fra dagens 15 prosent til om lag 25 prosent i 2050 og videre til om lag 30 prosent i 2100. I pensjonssammenheng er det rimelig å beregne forsørgerbyrden ved å se på forholdet mellom antall eldre (67 og over) i forhold til antall yrkesaktive. I dag er det om lag 20 personer i pensjonsalder per 100 personer i yrkesaktiv alder. Dette forholdet blir om lag fordoblet i 2050 og i 2100 anslås det å være kun 2 yrkesaktive bak hver eldre. Med fortsatt løpende skattefinansiering av de velferdsordningene man har i dag, sier det seg selv at beskatningen av de yrkesaktive må øke mye over tid.

Brunborgs artikkel, gir også en nærmere drøfting av usikkerheten i befolkningsfremskrivningene. Han viser hvordan befolkningsveksten vil avhenge av anslag på fødselsrater, dødelighet og innvandring. I et nedre og øvre alternativ blir folketallet i 2050 henholdsvis 4,8 og 6,6 millioner. Det tilsvarer en årlig vekst på henholdsvis 0,1 og 0,8 prosent. I det nedre alternativet er det antatt lav fruktbarhet, lav innvandring og lav levealder. Selv om dødeligheten her er antatt å være lav, vil effekten av lav fruktbarhet dominere. Her vil det bli liten tilgang av arbeidskraft og relativt flere eldre som må forsørges. Dette motveies noe av lavere byrde knyttet til forsørging av barn og unge. I det høye alternativet er det antatt høy fruktbarhet og høy levealder. I første omgang vil høy fruktbarhet medføre høyere forsørgergrad for de unge, og høyere levealder vil gi høyere forsørgerbyrde av den eldste gruppen. Etter hvert vil økt fruktbarhet slå ut i større tilgang på arbeidskraft og en lavere total forsørgerbyrde, men aldringen kan ikke oppveies av dette innenfor rimelige anslag på fruktbarheten. Problemene med en eldre befolkning kan dermed ikke løses ved å øke fruktbarheten eller innvandringen ifølge artikkelen.

Et viktig utgangspunkt for beregninger av kostnadene ved forsørgerbyrden er anslagene på levealderen framover. *Brunborg* argumenterer for en oppjustering av levealdersanslagene i forhold til de anslag som er gjort i tidligere fremskrivninger. Oppjusteringen er basert dels på studier av den langsiktige utviklingen av levealderen i Norge og dels på sammenligning med internasjonale anslag på levealderutviklingen. De anslagene som nå gjøres, er sammenlignbare med det som gjøres internasjonalt.

Økonomisk vekst og arbeidstilbudet

Teknologiske framskritt, investeringer i realkapital, og tilgangen på arbeidskraft, er de viktigste faktorene bak økonomisk vekst på lang sikt. På grunnlag av befolkningsfremskrivningene og anslag på den gjennomsnittlige yrkesdeltakingen for ulike alders- og sosiøkonomiske grupper (yrkesfrekvenser), kan utviklingen i arbeidsstyrken anslås. Bak slike anslag ligger forutsetninger om avgang fra arbeidstyrken som følge av sykdom, uførhet, tidligpensjon etc. I Pensjonskommisjonens utredning er arbeidstilbudet anslått å øke med om lag 12 prosent fra i dag til 2050 (dvs. gjennom-

snittlig årlig vekst på vel 0,2 prosent) som følge av slike rene demografiske endringer.

Holmøy og Aaberge legger dette til grunn og gir i tillegg et anslag på hvilken ytterligere vekst i arbeidstilbudet som kan følge av at individene tilpasser seg økt reallønn etter skatt og økte arbeidsuavhengige inntekter. Slike individuelle tilpasninger er det ikke tatt hensyn til i de langsiktige fremskrivningene i Pensjonskommisjonens rapport eller i Langtidsprogrammet 2002-2005. Dette til tross for at reallønn og andre inntekter i 2050 trolig vil ligge omkring tre ganger høyere enn dagens nivå. *Aaberge og Holmøy* har benyttet to modeller i samspill, en detaljert mikromodell for ulike individers arbeidstilbud og en makromodell. De beregner endringer i lønninger, inntekter, skatter, samlet sysselsetting, økonomisk vekst og veksten i skattegrunnlag og skattesatser, gitt de forutsetningene som ligger til grunn for de ovennevnte "offisielle" fremskrivningene. Beregningene tar hensyn til inntektseffekter (økt inntekt reduserer arbeidstilbudet) og substitusjonseffekter (høyere reallønn etter skatt øker arbeidstilbudet).

I en referanseberegning, der det forutsettes uendret standard og dekningsgrad på de offentlige tjenestene, viser de at finansiering av utgiftene i dagens pensjonssystem gjennom arbeidsgiveravgiften krever en økning i denne fra dagens sats på 13 prosent til en sats på 26 prosent i 2050. Når en i tillegg tar hensyn til individuelle arbeidstilbudseffekter, blir arbeidstilbudet 4,6 prosent høyere i 2050 enn i referansebanen. Det øker alle skattegrunnlagene, og den nødvendige økningen i arbeidsgiveravgiften går opp fra 13 til 21 prosent, mot 26 prosent i referansebanen. De viser dessuten at effektene av individuelle endringer i arbeidstilbudet er enda sterkere dersom en innfører et flatt skattesystem. Dette skyldes først og fremst økt arbeidstilbud blant personer med lave og midlere inntekter. Et alternativt system, hvor den flate skatten på lavere og midlere inntekter kombineres med høyere skattesatser for høyinntektstakere vil kunne gi tilsvarende tilbudseffekter som et flatt skattesystem, og i tillegg ivareta kravene til omfordeling.

Hvem benytter AFP-ordningen?

Den formelle pensjonsalderen i Norge er 67 år. I realiteten er det imidlertid svært mange som går ut av arbeidslivet før de er 67 år, slik at den gjennomsnittlige faktiske pensjonsalderen er 59-60 år. Tidligavgangen skyldes uførepensjon, AFP-ordningen som gir rett til pensjonering fra 62 år for om lag 60 prosent av norske arbeidstagere, andre private og offentlige førtidspensjonsordninger, samt lavere pensjonsalder for noen grupper (forsvar, politi, flygere etc).

Over tid har antall AFP-pensjonister økt. Det er faktorer som bidrar til at denne utviklingen kan fortsette, men *Rønningens* artikkel i dette nummeret viser at det også er drivkrefter som virker i motsatt retning. Det er

en overhyppighet av personer med dårlig helse, personer som jobber i industri, og personer som har lav utdanning blant de som blir AFP-pensjonister i dag. Alternativet for de med dårlig helse kan være uføretrygd. Fremover er det grunn til å anta at industriarbeidere vil utgjøre en stadig mindre andel av de yrkesaktive. Siden disse er overrepresentert blant AFP-pensjonistene, kan forskyvninger i næringsstrukturen over tid derfor bidra til en stabilisering av antallet. Samtidig øker utdanningsnivået, noe som kan trekke i samme retning.

Befolkningsutvikling og offentlige utgifter

En aldring av befolkningen i resten av dette århundret medfører økte offentlige pensjonsutgifter ved videreføring av dagens pensjonssystem. I den første artikkelen av *Stølen og Fredriksen* gjøres det nærmere rede for hvilke forhold som betyr mye og lite for hvor stor utgiftsøkningen blir. Videreføring av dagens pensjonssystem kan under bestemte, men plausible forutsetninger, øke offentlige pensjonsutgifter i forhold til totale arbeidsinntekter fra om lag 15 prosent i dag til om lag 30 prosent i 2060 - altså nær en fordobling. Her er det tatt hensyn til at beskatningen av pensjonistene isolert sett reduserer den i artikkelen beregnede "bidragsraten", se også foran.

Hvis fruktbarheten blir lav (1,5 barn), ingen innvandring, ytterligere økning i levealder i forhold til middelalternativet (3-4 år ekstra) og en senkning av den alminnelige pensjonsalder til 62 år, vil anslaget på bidragsraten øke til om lag 50 prosent i 2060. At alle faktorer skal bevege seg i samme retning samtidig er imidlertid urealistisk. Innenfor realistiske ramme for endringer i hver enkelt faktor er virkningene av hver av dem på bidragsraten begrensede. Forfatterne ser også på virkningene av et alternativ der en forutsetter høyere fruktbarhet, utjevning av arbeidstilbudet fra kvinner og menn i arbeidsmarkedet, formell pensjonsalder 70 år, ingen økning i levealder og uførhetsrater som i 1993. Under disse forutsetninger vil bidragsraten øke fra 15 til kun 18 prosent i 2050. Dette viser at det er betydelig usikkerhet rundt de anslagene som gjøres på offentlig forsørgerbyrde når befolkningssammensetningen endres.

Økonomiske virkninger av pensjonsreformer

Pensjonskommissjonens hovedforslag "Modernisert folketrygd" gir bedre samsvar mellom inntektsopptjening som yrkesaktiv og den ytelsen man får som alderspensjonist enn i dagens pensjonssystem. En viktig hensikt er å lette presset på offentlige finanser ved å stimulere arbeidstilbudet, gjennom økte incentiver til både å stå lenger i arbeid (flere år) og å øke arbeidsdagens lengde. Begge deler gir økt skattegrunnlag. Utsatt pensjonering gir i tillegg færre pensjonister. Et viktig instrument for å oppnå dette er innføringen av et delingstall - hvor poenget er at pensjonsopptjeningen kan sees på som en formuesoppbygging som man kan trekke på når man blir pensjonist. Når for-

muen er gitt vil økt levealder medføre lavere årlig utbetaling. Et alternativ til Modernisert folketrygd er et minstepensjonssystem. Her tar det offentlige kun ansvar for å sikre en minste levestandard (minstesikring), mens (leve)standardsikringen privatiseres. I dette nummer av ØA er det to artikler som beregner virkningen av slike pensjonsreformer. Den første av *Fredriksen og Stølen* analyserer de direkte effektene for et representativt utvalg av befolkningen. Den andre av *Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli* tar også med effekter på arbeidstilbudet ved at skattgrunnlagene vokser og at gjennomsnittsskattene dermed kan senkes.

Delingstallet

I et offentlig pensjonssystem vil en økende og usikker utvikling i levealder, se *Brunborg*, være en stor utfordring. I dagens regelverk for folketrygden er både nivået på pensjonsytelsen og pensjonsalderen fastsatt uavhengig av levealderen. En økning i levealder vil da kreve en økning i skatteinntektene for å finansiere folketrygden. Et alternativ kan være å øke pensjonsalderen i takt med økningen i levealderen. Derfor har pensjonskommissjonen foreslått innføringen av et delingstall. Tanken bak dette er at en gjennom yrkeslivet kan tjene opp en pensjonsformue. Når en blir pensjonist kan en motta årlige pensjoner fra denne formuen. Siden formuen er gitt og levealderen kan øke over tid vil de årlige utbetalingene bli mindre i takt med økningen i levealder. Tanken er at dette skal gjelde på kohorter og ikke på enkeltindivider. Det betyr at når den gjennomsnittlige levetiden i din kohort øker, så minker de årlige utbetalingene. Noe av hensikten med delingstallet er at dette skal påvirke hvor lenge du ønsker å stå i arbeide. Formuen påvirkes ved å stå lenger i arbeide. Da vil de årlige utbetalingene øke som følge av både økt formue og at gjenstående år som pensjonist blir mindre. For at delingstallet skal ha denne effekten må det være kjent for den enkelte. Rent teknisk kan utformingen av delingstallet by på problemer, se *Fredriksen*.

Uførepensjon utgjør en tilnærmet integrert del av dagens pensjonssystem. Uførepensjon blir beregnet ut fra samme regelverk, og uførepensjonister får tildelt pensjonsrettigheter som om de sto i arbeid. Om lag 40-50 prosent av befolkningen er i dag uførepensjonert ved oppnådd pensjonsalder. Hvis uførepensjonistene skjermes fra pensjonsreformen, vil den nødvendige innstramningen dermed bli større for alle andre. Uførepensjonering vil da framstå som mye mer fordelaktig enn alderspensjonering og flere vil forsøke å gå av med uførepensjon. Full innstramning overfor uførepensjonistene vil bety at de overføres til alderspensjon ved nedre aldersgrense som er foreslått å være 62 år. I praksis vil da uførepensjonister få en kraftig innstramning første år som alderspensjonist og over tid bli minstepensjonister, se *Fredriksen*.

En hensikt med delingstallet er å dempe behovet for skatteøkninger for å finansiere de økende folketrygd-utgiftene i dagens system. *Fredriksen* viser at behovet for økning i skatter dempes ved innføring av delingstallet men dette klarer ikke å kompensere fullt ut for en slik økning når levealderen øker.

Direkte effekter for et representativt utvalg av befolkningen

I den andre artikkelen av *Fredriksen og Stølen* beregnes de direkte konsekvensene for finansieringsbyrden og fordelingen av offentlige pensjonsytelser av ulike pensjonsreformer. Analysen er basert på mikrosimuleringsmodellen MOSART, som er spesielt utviklet for å studere betydningen av detaljerte endringer i pensjonsreglene for pensjonsytelsene for et representativt utvalg av befolkningen. Som nevnt over, vil videreføring av dagens system kunne øke bidragsraten fra 15 prosent i dag til mellom 25 og 30 prosent i 2060. En omlegging til et minstepensjonssystem vil redusere finansieringsbyrden definert på denne måten relativt mye - til 20 prosent i 2060. Pensjonskommissjonens hovedforslag vil redusere bidragsraten med om lag 5 prosent i 2060 i forhold til å videreføre dagens system. I disse reformberegningene er det tatt hensyn til at arbeidstilbudet øker som følge av økt avgangsalder, og ved at de yrkesaktive opplever en økning i effektiv lønn når sammenheng mellom lønnsinntekt og pensjonsytelse styrkes. Av de enkelte elementene som inngår i reformen er det spesielt innføring av delingstall, se *Fredriksen*, som bidrar. Modellen beskriver imidlertid ikke hele økonomien, og den gir ikke et fullstendig bilde av de offentlige budsjettvirkningene av reformen. En mer fullstendig generell likevektsanalyse av bl.a. budsjettvirkningene av reformene gis i artikkelen av *Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli*.

Ettersom sammenhengen mellom pensjonsytelser og tidligere arbeidsinntekter i pensjonskommissjonens forslag skal gjelde opp til et tak på 8 ganger grunnbeløpet (G) i reformforslaget i stedet for dagens skråtak fra 6G, favoriseres personer med inntekter av pensjonskommissjonens forslag. Når både gjennomsnitt- og minimumspensjonen forutsettes å være på samme nivå som i dag, kommer personer med pensjoner noe over minstepensjon dårligere ut. Ettersom mange kvinner har inntekter som tilsier ytelser noe over minstepensjonen, kommer de relativt dårlig ut av omleggingen.

Virkninger når det tas hensyn til tilpasninger i hele økonomien

Pensjonskommissjonens utredning finner at selv en så vidt omfattende reform som "Modernisert folketrygd" etterlater et visst behov for at skattene må økes over tid. En svakhet ved kommissjonens endelige beregninger over endringene i finansieringsbyrden var at de ikke hadde foretatt noen konsistent modellanalyse av virkningene av denne reformen. I artikkelen av *Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli* (i dette nummer) pre-

senteres makroøkonomiske virkninger av "Modernisert folketrygd" beregnet gjennom et samspill mellom modellene MOSART og likevektsmodellen MSG6.

Virkningene på arbeidstilbudet er helt sentrale for virkningene på makroøkonomiske hovedstørrelser og offentlige inntekter og utgifter. Analysen tar hensyn til at arbeidstilbudet vil øke som følge av reformen:

1) økt avgangsalder fordi folk i større grad må betale for den fritiden som tidligpensjonering gir; 2) økt arbeidstilbud fra de yrkesaktive som følge av sterkere sammenheng mellom arbeidsinnsats som yrkesaktiv og pensjonsytelse; Disse to effektene er også med i *Fredriksen og Stølen*. I tillegg kommer; 3) økt arbeidstilbud fra yrkesaktive fordi skattene kan senkes som følge av lavere gjennomsnittsytelser ved at skattegrunnlagene vokser. Artikkelen beregner hvilke reduksjoner i arbeidsgiveravgiften, som representerer en bred skatt på arbeidsinntekter, som reformen gir rom for. Lettelser i arbeidsgiveravgiften er selvforsterkende da de stimulerer sysselsettingen, og det øker alle skattegrunnlagene i økonomien. Ved videreføring av dagens system må arbeidsgiveravgiften som tidligere nevnt øke fra dagens 13 prosent til vel 25 prosent fram mot 2050. Den nødvendige økningen ville fortsatt dersom beregningene hadde utvidet tidshorisonen ytterligere. Overgang til «Modernisert folketrygd» reduserer den nødvendige arbeidsgiversatsen. I 2050 kan den settes til 11 prosent, altså lavere enn i dag, men også den nye avgiften befinner seg på en stigende bane i 2050. Dette reformforslaget kan en dermed si er et vesentlig bidrag til å løse finansieringen av økte offentlige pensjonsutgifter fremover. Løsningen består i realiteten av at folk jobber mer, mens uføretrygdede får snauere ytelser når de overføres til alderspensjon.