

Befolkningsutvikling, tilbud av arbeid og finansiering av det offentliges pensjonsutgifter

Dennis Fredriksen og
Nils Martin Stølen

En aldring av den norske befolkningen i resten av dette århundret innebærer økte pensjonsutgifter for det offentlige. Slik dagens pensjonssystem er utformet må de yrkesaktive dekke dette. Utviklingen i demografi og tilbud av arbeid er av betydning både for de framtidige pensjonsutgiftene og størrelsen på den yrkesaktive befolkningen. Innenfor realistiske rammer har endringer i hver enkelt faktorer forholdsvis begrenset betydning. Endringer i levealder og pensjoneringstidspunkt er to av faktorene som isolert sett virker sterkest. Samtidige endringer i flere faktorer som virker i samme retning på utgiftene i forhold til finansieringsmulighetene, er av større betydning.

Innledning

Den demografiske utviklingen i Norge innebærer en aldring av befolkningen i resten av dette århundret. Ifølge de siste befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå (2002) vil tallet på personer som er 67 år og over øke fra 610 000 i 2002 til mellom 1,1 og 1,4 millioner i 2050 avhengig av ulike forutsetninger. Utviklingen skyldes at det fortsatt er grunn til å regne med økt levealder samtidig som de store årskullene født etter krigen når opp i pensjonistenes rekke. Veksten i tallet på eldre vil bidra til økte offentlige utgifter. Samtidig vil veksten i arbeidsstyrken avta som følge av lavere fødselsrater i de siste tiårene. Økte gjennomsnittlige pensjonsytelser som følge av at den nåværende folketrygden fortsatt ikke er fullt utbygd, bidrar også til å øke byrden for de yrkesaktive med å finansiere framtidens pensjoner. I Pensjonskommisjonens innstilling (NOU 2004:1) er samlede pensjonsutgifter i folketrygden anslått å vokse fra 9,1 prosent av brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge i 2001 til 19,7 prosent i 2050.

For en periode på 50 år fram i tid er det betydelig usikkerhet forbundet med den demografiske utviklingen. Alle de tre sentrale demografiske komponentene som fruktbarhet, dødelighet og netto innvandring vil være av stor betydning. Konsekvensene for befolkningens størrelse og sammensetning er dokumentert gjennom alternative forutsetninger i de offisielle befolkningsframskrivningene (Statistisk sentralbyrå, 2002). Dette er også drøftet i artikkelen til Brunborg i dette nummer. Formålet med vår artikkel er å belyse

konsekvensene for finansieringen av framtidens pensjoner. Ettersom alle som blir alderspensjonister i 2050 allerede er født, er det spesielt hvor sterkt levealderen fortsetter å øke, som er av stor betydning.

I tillegg til de demografiske komponentene er byrden med å finansiere framtidens pensjoner også avhengig av utviklingen i arbeidsstyrken. De viktigste komponentene i så måte består av yrkesdeltaking, gjennomsnittlig arbeidstid, alder for inntreden i yrkesaktivitet etter utdanning, samt alder for overgang til pensjon. Sammenlignet med 1967 da folketrygden ble innført, har den forventede gjennomsnittlige avgangsalderen falt fra om lag 66-67 år til dagens nivå på rundt 59 år. Denne utviklingen er i første rekke forårsaket av en betydelig økning i tallet på uførepensjonister, men en reduksjon i den formelle pensjonsalderen fra 70 til 67 år i 1973 og økt innslag av førtidspensjonering er også av betydning. Selv om det har vært en sterk økning i kvinners yrkesdeltaking i løpet av de siste tiårene, er det fortsatt noe å gå på før de når mennenes nivå, særlig blant de eldre yrkesaktive. En stor andel av kvinnene arbeider også deltid, og representerer derfor en mulighet for videre økning i arbeidstilbudet.

Framskrivning av pensjonsbyrden

For å analysere hvordan mulighetene til å finansiere det offentliges pensjonsutgifter i framtida er avhengig av demografisk utvikling og tilbud av arbeid, er det nødvendig med et beregningsapparat som kobler pensjonssystemet opp mot disse aspektene. Dette er nettopp hovedformålet med Statistisk sentralbyrås MOS-ART-modell. Modellen, som er nærmere dokumentert i Fredriksen (1998), er en dynamisk mikrosimuleringsmodell basert på et tverrsnitt av den norske befolkningen og et omfattende sett av karakteristika. Modellen starter med et representativt utvalg av befolkningen i et utgangså og simulerer det videre livsløpet til hver

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

Nils Martin Stølen er forskningsleder ved Forskningsavdelingen, Gruppe for offentlige finanser i Statistisk sentralbyrå (nms@ssb.no)

Tabell 1. Viktigste underliggende forutsetninger

Netto innvandring	13 000 personer per år
Forventet levealder ved fødselen	Øker 7-8 år fram mot 2050
Samlet fruktbarhetsrate	1,8
Utdanningstilbøyeligheter	Justert til nivået i 2001
Tilbøyeligheter til å gå inn i uførhet	Justert til nivået i 2001
Tilbøyeligheter til å gå over på førtidspensjon	Justert til nivået i 2001
Formell pensjonsalder	67 år
Arbeidstilbud	Justert til nivået i 2001
Fordeling av arbeidsinntekter over livsløpet	Basert på perioden 1967 til 1993
Lønner, priser, folketrygdens grunnbeløp	Som i 2001

person i utvalget med hensyn til demografiske begivenheter, arbeidstilbud og arbeidsinntekter, samt pensjonering. For hvert år i beregningen vil overgangssannsynligheter bestemme hvordan ulike personer beveger seg fra en tilstand til den neste (f.eks. fra yrkesaktivitet til pensjonering). Disse overgangssannsynlighetene er avhengig av personlige kjennetegn og er estimert på grunnlag av observerte overganger i tidligere perioder. Modellen fanger opp begivenheter som nettoinnvandring, fødsel, død, giftemål, skilsmisse, utdanning, pensjonering og arbeid. Simuleringen gjennomføres for et stort antall tilfeldig utvalg av individer. Fra det representative utvalget og de generelle overgangssannsynlighetene kan beregningene generaliseres til å omfatte hele befolkningen.

Den nåværende versjonen av MOSART tar utgangspunkt i et representativt utvalg av den norske befolkningen fra 1993 som er justert til 2001 ved hjelp av tidsserieutviklingen i aggregerte størrelser. Framskrivningen videre er i hovedtrekkene basert på forutsetningene om at "alt fortsetter som i dag" slik det er listet opp i tabell 1. Rettigheter til ytelser fra folketrygden er beregnet på grunnlag av arbeidsinntekter og en fullstendig beskrivelse av pensjonsreglene. I analyser av pensjonsytelser er en avhengig av å ha tilgang til et representativt utvalg av livsløp ettersom pensjonsytelsene normalt er avhengig av tidligere arbeidsinntekter på en ikke-lineær måte (se artikkelen til Fredriksen og Stølen om pensjonssystemet i dette nummer). Med MOSART-modellen er det mulig å beregne ytelsene, og dermed gi anslag på de framtidige offentlige utgiftene, til alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon og avtalefestet pensjon (AFP).

De demografiske forutsetningene i denne analysen er basert på middelalternativet i Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskrivninger fra 2002. Forutsetninger om en samlet fruktbarhetsrate på 1,8 og en nettoinnvandring på 13 000 personer hvert år medfører at tallet på personer i de ulike aldersgruppene under 60 år over tid bare viser en svak vekst (se tabell 2). Tallet på personer i de eldre aldersgruppene og den samlede befolkningen vil imidlertid øke da små fødselskull fra mellomkrigstiden blir erstattet av større

Tabell 2. Framskrivning av folke mengden etter alder (1. januar) basert på forutsetningene i mellomalternativet (MMMM). 1000 personer

Alder	2002	2010	2030	2050
I alt	4 524	4 724	5 244	5 591
0 - 15 år	961	943	961	964
16 - 19	213	254	234	251
20 - 44	1 599	1 589	1 649	1 662
45 - 66	1 141	1 322	1 408	1 464
67 - 79	408	402	667	727
80 -	202	213	325	522

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2002), befolkningsframskrivningene

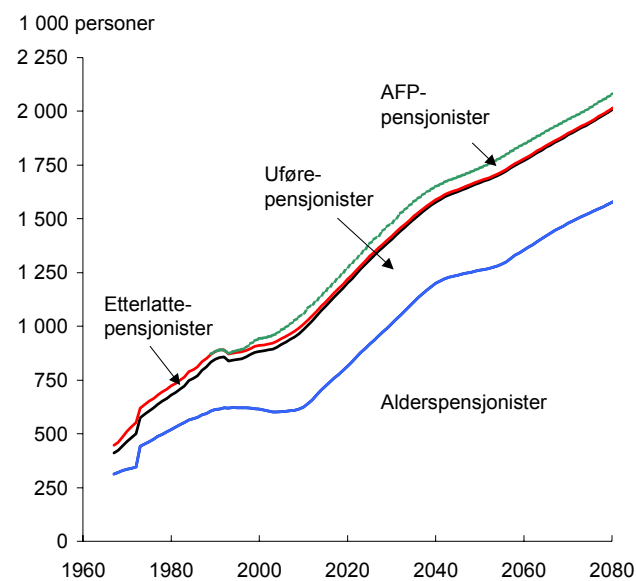
og mer normale kull født etter krigen. Samtidig er det lagt til grunn en økning i den forventede levealderen ved fødselen på om lag 7-8 år fram til 2050 (se nærmere redegjørelse i artikkelen til Brunborg i dette nummer). Ettersom dødeligheten for personer yngre enn pensjonsalderen allerede har kommet ned på et lavt nivå, gir den økte levealderen sterkest utslag i tallet på pensjonister.

Forutsetningene om tilbøyelighetene til å bli ufør er basert på det som er observert for 2001. Dette året representerer også et gjennomsnitt av de betydelige svingningene i uføretilbøyelighetene på 1990-tallet. De siste årene har det vært en voksende, men sterkt varierende, tilbøyelighet til å gå over på AFP for de som er omfattet av muligheten (se artikkelen til Rønningen i dette nummer). I våre beregninger har vi forutsatt at de observerte overgangene fra 2001 videreføres. Situasjonen i 2001 er også lagt til grunn for forutsetningene om yrkesdeltaking og gjennomsnittlig arbeidstid. En viktig antakelse for framskrivningene av pensjonsutgiftene er i hvilken grad pensjonsrettighetene og utbetalingene blir indeksert med lønnsutviklingen. I tråd med uttrykte politiske målsettinger er lønnsindeksering av grunnbeløpet lagt til grunn.

Beregningen av antall pensjonister i de neste tiårene basert på forutsetningene ovenfor er vist i figur 1. Det går også fram at det har vært en betydelig vekst i tallet på pensjonister fra 1967, da folketrygden ble innført, og fram til 2001. Dette gjelder spesielt tallet på uførepensjonister, men i løpet av 1990-tallet har antall personer med AFP også økt sterkt. Tallet på alderspensjonister skiftet oppover i 1973 ettersom den formelle pensjonsalderen i dette året ble redusert fra 70 til 67 år. Disse momentene er de tre viktigste årsakene til at den gjennomsnittlige forventede pensjonsalderen har falt fra om lag 66-67 år i 1967 til om lag 59 år i 2001.

Veksten i tallet på pensjonister siden 1967 har også sammenheng med økningen i levealder. Den fortsatte økningen, som er lagt til grunn for befolkningsframskrivningene, innebærer at dagens unge i gjennomsnitt er forventet å være pensjonister i mer enn 25 år, mot bare 11-12 år da folketrygden ble innført. Økningen i antall år som pensjonist er en viktig forklaringsfaktor for at tallet på pensjonister i 2050 er forventet å bli nesten 4 ganger høyere enn i 1967. Ved å legge

Figur 1. Tallet på pensjonister



Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART-modellen.

til grunn ytterligere økning i levealderen fra 2050 til 2100 kan tallet på pensjonister om 100 år bli nesten 5 ganger så høyt som da folketrygden ble innført. Det stabile og svakt fallende nivået i tallet på alderspensjonister fra 1995 og fram mot 2010 er forårsaket av små fødselskull på 1920- og 1930-tallet. Etter 2010 vil de større fødselskullene fra 1945 og framover nå pensjonsalderen. Dette er også med på å forklare den sterke veksten i tallet på alderspensjonister fra 2010 til 2040. Vi beveger oss derfor fra en situasjon med et lavt antall eldre på grunn av små fødselskull til en situasjon med en jevnere og mer normal sammensetning av kullene.

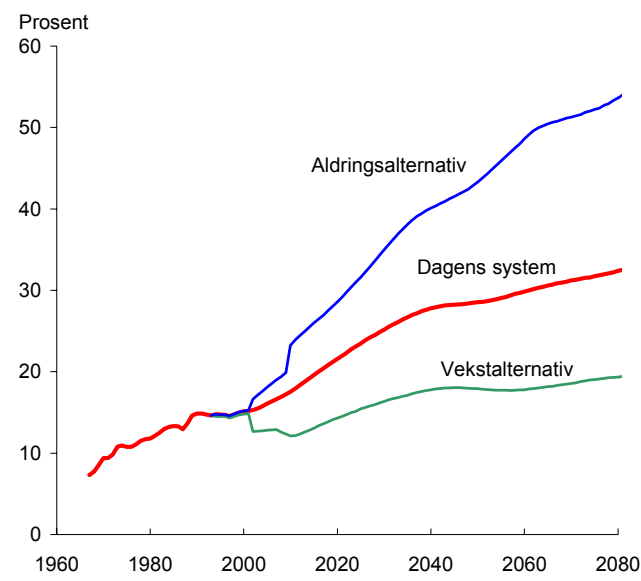
Foruten den sterke veksten i tallet på pensjonister er utviklingen i pensjonsutgiftene også påvirket av størrelsen på de gjennomsnittlige pensjonsytelsene. Som redegjort for i artikkelen om utformingen av pensjonssystemet, vil de gjennomsnittlige alderspensjonene mer enn dobles i forhold til lønnsnivået fra 1967 til 2030 etter hvert som folketrygden modnes. For å illustrere utviklingen i pensjonsbyrden har vi i denne analysen valgt å beregne en bidragsrate definert ved:

$$C = P / (L + 0,5P)$$

der L står for de samlede årlige arbeidsinntektene, og P står for de årlige pensjonsutbetalingene. Utviklingen i denne bidragsraten indikerer hvordan skattenivået må endres for å finansiere veksten i de pensjonsytelsene fra folketrygden som er inkludert i MOSART-modellen. I beregningen av bidragsraten er det tatt hensyn til at pensjonsytelsene blir skattlagt med om lag halvparten av den skatteprosenten som anvendes på arbeidsinntektene.

Utviklingen i bidragsraten fra folketrygden ble etablert i 1967 fram til 2001, og videre framskrevet til

Figur 2. Utviklingen i bidragsraten under ulike forutsetninger



Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART-modellen.

2080, er vist i figur 2. Fra et nivå på om lag 7 prosent i 1967 har bidragsraten økt til rundt 15 prosent i 2001. Basert på forutsetningene opplistet i tabell 1 er skattebyrden forbundet med finansiering av alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon anslått å øke til mellom 25 og 30 prosent etter 2040. Regnet i prosentpoeng er dette i samsvar med den anslåtte økningen i de samlede utgiftene til folketrygden regnet i prosent av BNP i Pensjonskommisjonens innstilling (NOU 2004:1).

Som nevnt foran er større fødselskull som når opp i pensjonistenes rekker, økt levealder, lavere pensjonsalder og økte pensjonsytelser de viktigste årsakene til økningen i bidragsraten. Et høyere antall personer i yrkesaktiv alder og økt arbeidstilbud blant kvinner har derimot bidratt til å dempe veksten i pensjonsbyrden. Et fall i fruktbarheten under reproduksjonsraten har til nå blitt oppveid av høyere netto innvandring. Basert på forutsetningene i mellomalternativet i de siste befolkningsframskrivningene ventes det ingen stor endring i størrelsen og sammensetningen av kohortene i yrkesaktiv alder i dette århundret. På den andre siden innebærer økt levealder en økende andel eldre. Hvis levealderen øker ytterligere etter 2050, kan bidragsraten fortsette å vokse og komme over 30 prosent etter 2060.

De ulike forutsetningene om demografisk utvikling og tilbud av arbeid kan utvikle seg annerledes enn beskrevet foran. I et aldringsalternativ nærmere utdypet i neste avsnitt endrer flere av komponentene seg systematisk i en retning som svekker folketrygdens økonomi. Her kan bidragsraten komme over 50 prosent i 2060. Hvis flere av de mest sentrale komponentene derimot beveger seg i motsatt retning, er det mulig at bidragsraten bare kan vokse svakt sammenlignet med dagens nivå.

Betydningen av alternative forutsetninger

Ved framskrivinger av folketrygdens økonomi er det av interesse å få belyst konsekvensene av andre forutsetninger om utviklingen i de bakenforliggende faktorene. Ettersom noen av faktorene også kan påvirkes av den økonomiske politikken, kan en slik analyse gi indikasjoner på mulige tiltak som kan settes i verk for å redusere byrden med å finansiere framtidens pensjoner som et ledd i eller uavhengig av en eventuell pensjonsreform. Følsomheten av ulike antakelser er belyst ved å benytte MOSART-modellen til å beregne konsekvenser av endringer i de ulike komponentene i størrelsesorden med det som faktisk er observert i løpet av de siste 10 til 30 årene. En forholdsvis detaljert oversikt over konsekvensene for arbeidsstyrken er vist i tabell 3. Utslaget på bidragsraten av bredere endringer er presentert i tabell 4 nedenfor.

Høyere befolkningsvekst, som følge av høyere fruktbarhet eller økt netto innvandring, vil ha en positiv effekt på arbeidsstyrken og muligheten til å finansiere framtidens pensjoner. En nedgang i fruktbarheten og innvandringen virker motsatt. Ettersom både nyfødte og innvandrere etter hvert blir eldre, er det naturlig å tenke seg at det er nødvendig med en stadig økning i fødselstallene eller innvandringen for å oppnå langsiktige positive effekter på bidragsraten. En politikk med vedvarende økning i innvandringen vil neppe få tilslutning eller være praktisk mulig av hensyn til å få integrert innvandrerne i det norske arbeidsmarkedet. Men høyere innvandring kan åpenbart være et alternativ når fruktbarheten synker under reproduksjonsnivået for å forhindre nedgang i folketallet. Om den relativt høye fruktbarheten i Norge sammenliknet med andre europeiske land synker ned mot nivået som er vanlig andre steder, er økt innvandring en måte å hindre en videre økning i pensjonsbyrden. I tråd med resultatene i tabell 4 kan økt fruktbarhet og høyere innvandring ha en positiv effekt på muligheten til å finansiere framtidens pensjoner i flere tiår framover. Høyere innvandring vil også ha en mer umiddelbar effekt på arbeidsstyrken og pensjonsbyrden enn høyere fruktbarhet ettersom det nødvendigvis tar et par tiår før nyfødte kommer ut i yrkesaktivitet. En samtidig reduksjon (eller økning) i nettoinnvandringen og fruktbarheten kan ha en betydelig samlet effekt på bidragsraten. Fra tabell 4 går det fram at en reduksjon av fruktbarhetsraten til 1,5 i kombinasjon med ingen netto innvandring kan øke bidragsraten med om lag 8 prosentpoeng mot 2060 sammenliknet med referansebanen.

Antakelsen om en økning i levealderen på 7-8 år fram mot 2050 er basert på en analyse av utviklingen i forventet levealder fra 1970 - 2000 kombinert med vurderinger foretatt av demografer i andre vestlige land (se nærmere omtale i artikkelen til Brunborg). For å illustrere konsekvensene av usikkerheten rundt utviklingen i levealder er det i befolkningsframskrivningene lagt til grunn tre alternative forutsetninger. For kvinner er framskrivningene basert på en økning i for-

Tabell 3. Effekter på antall personer i arbeidsstyrken av alternative forutsetninger for demografisk utvikling og tilbud av arbeid. 1 000 personer*

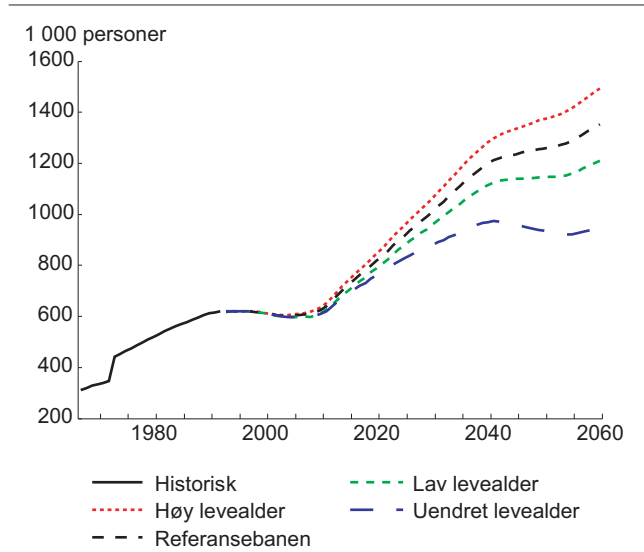
	2001	2020	2060
Referansebane (nivå)	2 371	2 580	2 708
Samlet fruktbarhetsrate 1,5		-21	-491
Samlet fruktbarhetsrate 2,1		13	312
Ingen netto innvandring		141	-467
Netto innvandring på 25 000 personer per år		178	591
Ytterligere økning i levealder på 3-4 år		3	17
Lengden på grunnskolen redusert med 1 år		25	31
Avvikling av AFP		26	35
Tilbøyelighet til å gå inn i uførhet som i 1993		113	124
Tilbøyelighet til å gå inn i uførhet som i 1999		-31	-28
Generell pensjonsalder 62 år		-21	-16
Uføretilbøyelighet som i 1993, ingen førtidspensjonering, formell pensjonsalder 70 år		179	211
Tilbøyelighet blant de over 50 til å arbeide som 3 år yngre		129	150
Tilbøyelighet til å arbeide som 3 år yngre, uføretilbøyelighet som i 1993, ingen førtidspensjonering, formell pensjonsalder 70		279	316
Yrkesdeltaking for kvinner lik menn		99	96
Samlet arbeidstilbud for kvinner lik menn		334	334
Yrkesdeltaking som i 1993		-186	-187

* Effektene presentert i denne tabellen er sammenliknet med en referansebane med utgangspunkt i 1999 uten at det har nevneverdig betydning for effektene av skiftene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART-modellen.

ventet levealder fra 81,5 år i 2002 til mellom 86 og 90 år i 2050, mens levealderen for menn er anslått å øke fra 76,2 år til mellom 82 og 87 år. Konsekvensene av de tre alternative forutsetningene for utviklingen i tallet på alderspensjonister er vist i figur 3. For å illustrere den isolerte virkningen av økt levealder er det også presentert et rent hypotetisk alternativ hvor levealderen holdes konstant fra 2002.

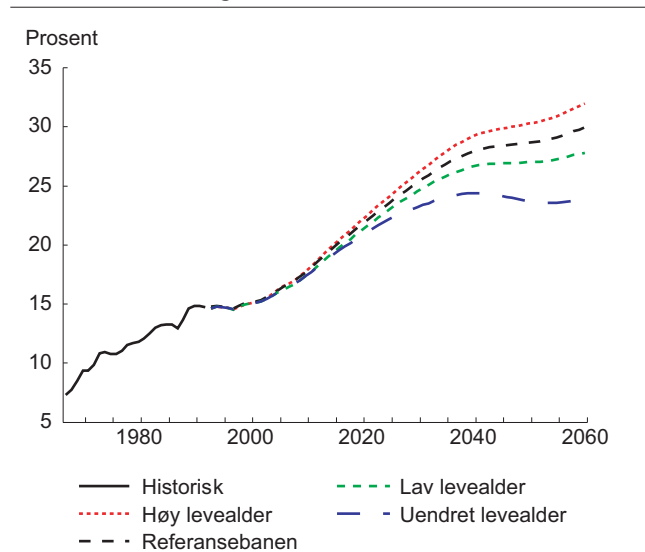
Selv uten ytterligere vekst i levealderen vil vi få en betydelig økning i tallet på alderspensjonister fra 2012 og utover når de store alderskullene født etter krigen når pensjonistenes rekker. Fram til 2040 vil tallet på alderspensjonister øke med nærmere 60 prosent bare som en følge av endringen i årskullenes størrelse, mens tallet deretter vil holde seg noenlunde konstant rundt 950 000 personer uten ytterligere økning i levealderen. Begrepet eldrebølge kan derfor gi misvisende assosiasjoner ettersom det er situasjonen i dag som er spesiell med et lavt antall eldre i forhold til resten av befolkningen. I årene fram mot 2040 får vi et *varig* skift oppover i tallet på eldre. Forutsetningene om økt levealder vil selvsagt forsterke utviklingen. Avhengig av de forutsetningene som legges til grunn, kan tallet på alderspensjonister i 2050 komme opp i mellom 1,1 og 1,4 millioner personer. Dette representerer over en dobling sammenliknet med dagens nivå.

Figur 3. Utviklingen i antall alderspensjonister fram til 2060 under ulike forutsetninger om levealder

Kilde: Statistisk sentralbyrå, befolkningsframskrivningene/MOSART-modellen.

Konsekvensene av ulike forutsetninger om økningen i levealder for bidragsraten er vist i figur 4 og tabell 4. Uten økningen i levealder er bidragsraten i 2060 anslått til å komme opp i knapt 24 prosent mot 30 i referansebanen. Det er imidlertid forholdsvis urealistisk at veksten i levealder skal stoppe opp. Med de trolig mer realistiske forutsetningene som er lagt til grunn for å belyse usikkerheten rundt denne faktoren gjennom befolkningsframskrivningenes alternativ for hhv. høy og lav vekst i forventet levealder, er utslaget på finansieringsbyrden i 2060 +/- 2 prosentpoeng. Det isolerte utslaget på bidragsraten av usikkerheten rundt denne forutsetningen er derfor ikke veldig stort.

Til tross for en betydelig økning i kvinners tilbud av arbeid i markedet i løpet av de siste tiårene, arbeider kvinner fortsatt en god del mindre enn menn. Andelen som er i arbeid er noe lavere, spesielt for eldre kvinner, men hovedforskjellen i samlet arbeidstilbud skyldes at mange kvinner arbeider deltid. I alternative beregninger har vi sett på konsekvensene av at kvinner blir lik menn med hensyn til yrkesdeltaking og arbeidstid. Fra tabellene 3 og 4 går det fram at effekten av lik arbeidstid er om lag dobbelt så stor som effekten av lik yrkesdeltaking. Ettersom økt arbeidsinnsats blant kvinner medfører at de opparbeider større pensjonsrettigheter, er virkningen på bidragsraten av at kvinner øker sitt arbeidstilbud opp til mennenes nivå begrenset til mellom 2 og 3 prosentpoeng innenfor det angitte tidsperspektivet. Effekten er lavere på lang enn på mellomlang sikt, men ettersom dagens pensjonssystem favoriserer kvinnelige arbeidsmønstre, indikerer beregningene at pensjonsutgiftene øker relativt mindre enn arbeidsinntektene. Økt arbeidstilbud blant kvinner kan derfor gi en varig reduksjon i pensjonsbyrden.

Figur 4. Utviklingen i bidragsraten fram til 2060 under ulike forutsetninger om levealder

Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART-modellen.

På grunn av stort omfang av tidligpensjonering i form av uførepensjon og AFP vil en isolert endring i den formelle pensjonsalderen bare ha en liten effekt på tilbud av arbeid (jf. tabell 3) og pensjonsbyrden. En partiell reduksjon i tilbøyeligheten til å gå inn i uførhet, til f.eks. det lave nivået i 1993, vil være av langt større betydning, og en slik endring vil redusere bidragsraten med nesten 4 prosentpoeng. Politiske tiltak som påvirker den reelle pensjonsalderen har en dobbel effekt på bidragsraten ettersom pensjonsutgiftene blir redusert samtidig som arbeidsinntektene, og dermed skattegrunnlaget, øker. I tabell 3 har vi også presentert effekten av en utsatt pensjonsalder med 3 år for alle. Med antakelse om en samtidig økning i den formelle pensjonsalderen til 70 år, avvikling av AFP og tilbøyelighet til å gå inn i uførhet som i 1993, blir bidragsraten rundt 6 prosentpoeng lavere i 2030.

Hvis flere av forutsetningene endres samtidig, kan den samlede effekten på bidragsraten bli forsterket. I figur 2 har vi presentert effektene av hhv. et aldringsalternativ og et vekstalternativ. I aldringsalternativet endres flere av de underliggende antakelsene i ugunstig retning med hensyn til finansiering av folketrygden, men hvor endringen i hver enkelt av dem er av rimelig størrelse. Mer presist har vi i dette alternativet sett på en situasjon med et fall i samlet fruktbarhetsrate til 1,5, ingen innvandring, sterk økning i levealderen, yrkesdeltaking som det lave nivået i 1993, tilbøyelighet til å gå inn i uførhet som det høye nivået i 1999 og en ytterligere reduksjon i pensjonsalderen. Med disse antakelsene kommer bidragsraten opp i nesten 50 prosent i 2060. På den andre siden kan det være mulig med en mer fordelaktig utvikling enn i referansebanen når det gjelder fruktbarhet, innvandring, kvinners arbeidstilbud, tilbøyelighet til å gå inn i uførhet og høyere pensjonsalder. Hvis alle disse gunstige

Tabell 4. Effekter på bidragsraten av skift i ulike forutsetninger*

	2001	2030	2060
Referansebanen, prosent	15,2	25,2	29,8
<i>Effekter, prosentpoeng</i>			
Samlet fruktbarhetsrate 1,5		0,8	4,6
Ingen innvandring		1,4	2,0
Samlet fruktbarhetsrate 1,5, ingen innvandring		2,5	7,8
Ytterligere økning i levealder på 2-3 år		0,8	2,0
Ingen økning i levealder fra 2002		- 2,1	- 6,1
Kvinner lik menn i arbeidsmarkedet		- 2,7	- 2,4
Formell pensjonsalder 62 år		2,1	2,2
Tilbøyelighet til å gå inn i uførhet som i 1993		- 3,8	- 3,8
Formell pensjonsalder 70 år, ingen tidlig-pensjonering, uføretilbøyeligheter som i 1993		- 5,4	- 5,9

* Med unntak av skiftene i levealder er effektene presentert i denne tabellen sammenlignet med en referansebane med utgangspunkt i 1999 uten at det har nevneverdig betydning for effektene av skiftene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART-modellen.

forutsetningene slår til samtidig, begrenses økningen i bidragsraten, og den kommer ikke opp i mer enn 18 prosent i 2060 mot 15 i dag.

Oppsummering

Økningen i tallet på eldre i de nærmeste tiårene vil sammen med gunstigere pensjonsytelser lede til en langt større byrde for framtidens yrkesaktive med å finansiere utgiftene til folketrygden slik dagens pensjonssystem er utformet. Tallet på eldre vil øke både som en følge av at større fødselskull etter krigen erstatter unormalt små fødselskull fra mellomkrigsårene samtidig som levealderen fortsatt er forventet å vokse. Selv om det er en del usikkerhet om den framtidige utviklingen i levealderen og andre demografiske komponenter, er det temmelig sikkert at de eldre vil utgjøre en langt større andel av befolkningen enn tidligere. Når det gjelder utviklingen i skattebyrden framover har Norge en fordel sammenlignet med andre vestlige land ved at vi fortsatt har en forholdsvis høy fruktbarhet. Økt innvandring har dessuten kompensert for at fruktbarheten har falt under reproduksjonsnivået, men det er trolig både praktiske og politiske grenser for hvor langt en kan gå i retning av å redusere byrden med å finansiere framtidens pensjonsutgifter gjennom økt innvandring. Økt arbeidstilbud (og spesielt blant kvinner) kan bidra noe, men også her er det grenser for hva som kan oppnås da det innebærer økte rettigheter til pensjon. De mest effektive tiltakene er slike som bidrar til utsatt pensjonering gjennom å redusere tilgangen til uførhet eller AFP da dette både reduserer utgiftene og øker skattegrunnlaget. Men ettersom slike endringer innebærer en reverse-ring av etablerte velferdsordninger, kan også de være vanskelige å gjennomføre. Tiltak på flere områder kan samlet gi effekter av betydning, men det er neppe til å unngå at pensjonsbyrden øker betraktelig. Alternativene som gjenstår er dermed å stramme til på dagens pensjonssystem eller akseptere en økning i finansieringsbyrden.

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.

NOU 2004:1: *Modernisert folketrygd - Bærekraftig pensjon for framtida*. Norges offisielle utredninger, Finansdepartementet / Sosialdepartementet.

Statistisk sentralbyrå (2002): *Befolkningsframskrivninger. Nasjonale og regionale tall, 2002-2050*. www.ssb.no/emner/02/03/folkfram/05.12.02.