

Utforming av pensjonssystemet, framtidens pensjonsutgifter og fordelings effekter

Dennis Fredriksen og
Nils Martin Stølen

De offentlige pensjonsutgiftene ventes å øke forholdsvis kraftig fra 2010 og videre framover, blant annet som en følge av en sterk økning i tallet på eldre. For å unngå en betydelig økning i skattenivået og/eller reduksjon av offentlig tjenesteproduksjon i forhold til størrelsen på økonomien har Pensjonskommisjonen vurdert mulige reformer og innstramninger av pensjonssystemet. Denne artikkelen belyser de direkte effektene på pensjonsutgifter, sysselsetting og inntektsfordeling av Pensjonskommisjonens forslag i retning av et mer inntektsavhengig system. Vi ser også på effektene av alternative reformer i retning av et minstepensjonssystem eller innstramning gjennom lavere vekst i pensjonsytelsene enn i lønningene. Siktemålet med flertallsforslaget fra Pensjonskommisjonen er å redusere pensjonsutgiftene samtidig som sysselsettingen øker. Av elementene er det særlig innføringen av delingstallet som bidrar. Uansett reform er det nødvendig med en forholdsvis sterk innstramning dersom en skal unngå voksende pensjonsutgifter i forhold til landets samlede verdiskapning. Analysen viser også at det ved overgang til et mer inntektsavhengig system kan være en konflikt mellom ønsket om å stimulere til økt arbeidstilbud og hensynet til fordelings effektene.

Innledning

Siden det nåværende norske pensjonssystemet, folketrygden, ble innført i 1967 har grunntanken vært at det bør gi en pensjon som står i forhold til tidligere arbeidsinntekt ved opphør av yrkesaktivitet samtidig som det bør gi en rimelig grunn sikring for personer uten tidligere eller med lav arbeidsinntekt. Opprinnelig var intensjonen også at ytelsene delvis skulle dekkes gjennom opparbeiding av et offentlig fond. Imidlertid viste det seg vanskelig å avsette tilstrekkelig med midler til dette fondet på bekostning av andre prioriterte oppgaver. Derfor har systemet blitt et utlikningssystem (Pay as you go) der de årlige utbetalingene er dekket løpende over det ordinære statsbudsjettet. Dette betyr at forskjellen mellom årlige utbetalinger og innbetalinger dekkes gjennom den ordinære beskatningen.

Ettersom det var forholdsvis få pensjonister i 1967, var utgiftene relativt små i de første årene. Økende levealder, reduksjon i den generelle pensjonsalderen fra 70 til 67 år i 1973, samt en betydelig økning i tallet på uførepensjonister, har ført til en vesentlig økning i folketrygdens utgifter. Økte gjennomsnittlige pensjonsytelser som følge av en gradvis oppbygging av pensjonsrettigheter etter 1967 har dratt i samme

retning. Fra begynnelsen av 1980-tallet har imidlertid utgiftsveksten blitt dempet av at de nye pensjonistene har blitt rekruttert fra små fødselskull fra mellomkrigsårene. Samtidig har det vært en klar vekst i sysselsettingen, som sammen med innfasingen av oljeinntektene i norsk økonomi, har gjort det mulig å finansiere en moderat økning i pensjonsutgiftene i denne perioden.

Når de større kullene fra årene etter krigen begynner å pensjonere seg fra 2010 og utover, vil det bli en langt sterkere vekst i pensjonsutgiftene enn det som har vært vanlig siden begynnelsen av 1980-tallet. Levealderen forventes fortsatt å øke, og det samme er tilfellet for de gjennomsnittlige pensjonsytelsene på grunn av en fortsatt oppbygging av rettigheter i folketrygden. Samtidig er det bare grunn til å regne med en beskjeden vekst i sysselsettingen på grunn av årskullenes størrelse og fordi potensialet for økt arbeidstilbud er i ferd med å bli uttømt. På grunnlag av dette har Pensjonskommisjonen (NOU 2004:1) anslått at de samlede pensjonsutgiftene i folketrygden vokser fra 9,1 prosent av brutto nasjonalproduktet for Fastlands-Norge i 2001 til 19,7 prosent i 2050.

For å unngå en betydelig økning i skattenivået og/eller reduksjon av offentlig tjenesteproduksjon i forhold til størrelsen på økonomien, har Pensjonskommisjonen vurdert mulige reformer og innstramninger av pensjonssystemet. Formålet med denne artikkelen er å vurdere de direkte konsekvensene for sysselsetting, pensjonsutgifter og fordelings effekter av disse forsla-

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)

gene. Artikkelen behandler også en del effekter av andre mulige reformer slik som en overgang i retning av et minstepensjonssystem og lavere vekst i pensjonsytelsene enn i lønningene. I tillegg til at en pensjonsreform har en direkte effekt på pensjonsutgiftene, vil muligheten til å finansiere disse utgiftene gjennom Pensjonskommisjonens forslag også påvirkes gjennom effekter på avgangsalder og arbeidstilbud for de yrkesaktive. I denne artikkelen går vi også nærmere inn på hvilke elementer i Pensjonskommisjonens forslag som bidrar mest til å redusere pensjonsutgiftene og hvilke elementer som påvirker inntektsfordelingen. Fordelingseffekter på tvers av pensjonistene og mellom ulike generasjoner blir dessuten belyst. For analyser av mer fullstendige makroøkonomiske effekter vises det til artikkelen av Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli i dette nummer.

Hovedtrekkene i det nåværende pensjonssystemet

Pensjonsytelsene fra folketrygden er basert på de rettighetene hver person opparbeider gjennom sine yrkesaktive år. Folketrygden har sin egen måleenhet kalt *Grunnbeløpet* (G). Grunnbeløpet benyttes både til å beregne pensjonsrettigheter og korrigere pensjonsytelsene i henhold til inflasjon og økonomisk vekst. I forbindelse med ytelser til alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon, består den samlede årlige pensjonen (P) av summen av grunnpensjonen (GP) og det maksimale av et sært tillegg (ST) og en tilleggspensjon (TP).

$$P = GP + Maks(ST, TP)$$

En pensjonist gift med en annen pensjonist mottar en grunnpensjon på 80 prosent av grunnbeløpet (fra mai 2003), mens en enslig pensjonist mottar hele grunnbeløpet. Særtillegget for enslige pensjonister var 79,33 prosent av grunnbeløpet i 2003. Summen av grunnbeløpet og særtillegget utgjør minstepensjonen alle pensjonister er garantert. Mens grunnbeløpet i dag er på kr 58 788, utgjør minstepensjonen for en enslig pensjonist kr 105 407.

Tilleggspensjonen er basert på tidligere arbeidsinntekt. Hvert år personen har arbeidsinntekt i alderen 17 - 69 år, blir denne omregnet til pensjonspoeng (PP). Pensjonspoengene beregnes i forhold til grunnbeløpet i det året inntekten Y er opptjent:

$$PP = \begin{cases} 0 & \text{Hvis : } Y < G \\ (Y - G) / G & \text{Hvis : } G \leq Y < 6G \\ 5 + (Y - 6G) / 3G & \text{Hvis : } 6G \leq Y < 12G \\ 7 & \text{Hvis : } Y > 12G \end{cases}$$

Hovedregelen for å regne ut pensjonspoeng er at arbeidsinntekter som overskrider grunnbeløpet divideres med grunnbeløpet. Arbeidsinntekter mellom 6 og 12 ganger grunnbeløpet blir delt på 3 ganger grunn-

beløpet, mens arbeidsinntekter utover 12 ganger grunnbeløpet ikke gir høyere pensjonspoeng.

Sluttpoengtallet (SP) er beregnet som gjennomsnittet av de 20 største pensjonspoengene, mens antall år som teller med i beregning av tilleggspensjonen er de årene hvor arbeidsinntekten overskrider grunnbeløpet.

Tilleggspensjonen beregnes med utgangspunkt i sluttpoengtallet, antall opptjeningsår (n) og grunnbeløpet på det tidspunkt pensjonen mottas etter følgende formel:

$$TP = a \cdot \text{Min}(n, 40) / 40 \cdot G \cdot SP$$

Her uttrykker a forholdet mellom pensjonsytelse og arbeidsinntekt. For øyeblikket er den 42 prosent. Det andre leddet $n/40$ representerer andelen av full opptjeningsstid. Mer enn 40 opptjeningsår gir ikke ekstra pensjon. De to siste leddene $G \cdot SP$ representerer inntektsgrunnlaget. For inntekter mellom 1 og 6 ganger grunnbeløpet tilsvarer dette leddet den tidligere årlige arbeidsinntekten utover grunnbeløpet. Ettersom det er grunnbeløpet ved utbetalingstidspunktet som legges til grunn, innebærer leddet en oppjustering av de tidligere arbeidsinntektene på linje med oppreguleringen av i grunnbeløpet.

Opparbeidingen av rettigheter til tilleggspensjon i folketrygden startet da ordningen ble etablert i 1967. Da regelverket skissert ovenfor innebærer at det er nødvendig å arbeide i 40 år for å oppnå maksimal tilleggspensjon, vil personer født i 1940, som når pensjonsalderen i 2007, være den første kohorten som er i stand til å nå det maksimale nivået. Det er imidlertid kohorten født i 1950 (som var 17 år i 1967) som er den første som er i stand til å legge til grunn inntektene i alle sine potensielle år i arbeidsstyrken (17 - 69 år) i beregningen av pensjonsrettigheter. Det er først når hovedtyngden av pensjonistene består av denne og senere kohorter en gang etter 2030 at de fulle konsekvensene for utgiftssiden i folketrygden kan sees. I tillegg bidrar voksende arbeidstilbud blant kvinner etter 1967 til en økning i de gjennomsnittlige pensjonsrettighetene. Som vist i figur 1 vil den gjennomsnittlige ytelsen fra alderspensjonen sammenlignet med lønnsnivået mer enn doble seg mellom 1967 og 2030.

Kort om beregningsopplegget

I tillegg til selve regelverket skissert ovenfor er størrelsen på pensjonsutbetalingene avhengig av tallet på pensjonister. Med løpende finansiering er byrden for den yrkesaktive befolkningen med å dekke utgiftene dessuten avhengig av sysselsettingsgraden da det er en nær sammenheng mellom utviklingen i den samlede sysselsettingen (målt i timeverk) og verdiskapningen. For å kunne beregne framtidens pensjonsutgifter,

finansieringsbyrden og fordelings effekter av ulike utforminger av pensjonssystemet, har Statistisk sentralbyrå utviklet den dynamiske mikrosimuleringsmodellen MOSART. Modellen er nærmere dokumentert i Fredriksen (1998) og kombinerer framskrivninger av demografi og arbeidstilbud med pensjonsreglene. En dynamisk mikrosimuleringsmodell er hensiktsmessig for å kunne ta hensyn til at pensjonsrettigheter tjenes opp på grunnlag av tidligere arbeidsinntekter over hele den yrkesaktive perioden på en forholdsvis komplisert måte. Samtidig kan opplegget avspeile at både demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn spiller en rolle for arbeidsinntektene og pensjonsytelsene. En kortfattet omtale av modellen og de framskrivningene som er gjort av pensjonsutgiftene med det nåværende pensjonssystemet, er gjengitt i artikkelen av Fredriksen og Stølen i dette nummer om Betydningen av demografisk utvikling og tilbud av arbeid for finansieringen av det offentlige pensjonsutgifter.

En betydelig vekst i tallet på pensjonister etter 2010 vil sammen med økningen i de gjennomsnittlige pensjonsytelsene føre til en sterk økning i den framtidige pensjonsbyrden. For å illustrere utviklingen er det med utgangspunkt i MOSART-modellen hensiktsmessig 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 til alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon. Denne bidragsraten kan betraktes som et grovt anslag for skattenivået som isolert sett er nødvendig for å finansiere disse trygdeutgiftene. I beregningen av bidragsraten er det tatt hensyn til at pensjonsytelsene blir skattlagt med om lag halvparten av den skatteprosenten som anvendes på arbeidsinntektene. Mulige konsekvenser for mer konkrete skattesatser (eksemplifisert med arbeidsgiveravgiften) er nærmere belyst i artikkelen til Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli i dette nummer som omhandler de makroøkonomiske konsekvensene. I de makroøkonomiske analysene blir blant annet indirekte effekter på sysselsettingen og en del andre størrelser ivaretatt.

Utviklingen i bidragsraten fra folketrygden ble etablert i 1967 fram til 2001, og videre framskrevet til 2080, er vist ved referansebanen i figur 2. Fra et nivå på om lag 7 prosent i 1967 har bidragsraten økt til rundt 15 prosent i 2001. Basert på de forutsetningene som er lagt til grunn, er bidragsraten beregnet ved MOSART-modellen anslått å øke til mellom 25 og 30 prosent etter 2040. Denne økningen (i prosentpoeng) er i samsvar med anslaget på en økning i de samlede utgiftene til folketrygden fra om lag 9 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2001 til nesten 20 prosent i 2050 i Pensjonskommisjonens innstilling.

Konsekvenser av reformer i retning av et minstepensjonssystem

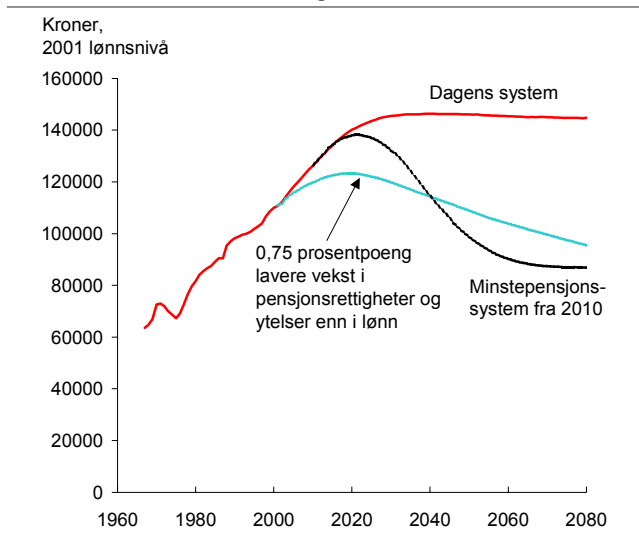
En viktig forutsetning for veksten i bidragsraten omtalt ovenfor er at grunnbeløpet i folketrygden indekseres med lønnsveksten. I løpet av de siste 20 årene har den årlige økningen i gjennomsnitt vært 0,75 prosentpoeng lavere enn den gjennomsnittlige lønnsveksten per årsverk. Samtidig er særtillegget blitt justert slik at minstepensjonen i grove trekk har fulgt lønnsutviklingen. Hvis denne politikken fortsetter, vil de eksisterende pensjonsrettighetene for personer med midlere og høyere inntekter forringes. Konsekvensene av en slik forringelse for utviklingen i gjennomsnittspensjonene framover er også vist i figur 1. Med slike forutsetninger vil de gjennomsnittlige pensjonene i 2040 ligge på samme nivå som i dag, og på lang sikt vil alle bli minstepensjonister. Figuren viser også konsekvensene for den gjennomsnittlige alderspensjonen av en endring i retning av et minstepensjonssystem gjennom å avskaffe muligheten til å bygge opp nye rettigheter til tilleggspensjon fra 2010. Med en slik endring vil et minstepensjonssystem være realisert etter 2050 når de opparbeidede rettighetene er for små til å overskride særtillegget.

I den foreløpige rapporten fra Pensjonskommisjonen (2002) var en av de to angitte hovedretningene å endre det offentlige pensjonssystemet i retning av en lik basispensjon for alle tilsvarende dagens minstepensjon. Bare Fremskrittspartiet foretrakk denne retningen i den endelige rapporten (NOU 2004:1), mens flertallet gikk inn for et mer aktuarisk pensjonssystem betegnet "Modernisert folketrygd" (drøftes senere i artikkelen). Konsekvensene for den beregnede bidragsraten av en overgang til et system med minstepensjon framgår av figur 2. Som en følge av en slik reform vil bidragsraten i 2060 ligge om lag 10 prosentpoeng under nivået som følger av en videreføring av dagens system. Selv med en overgang til et minstepensjonssystem vil bidragsraten likevel stabilisere seg rundt 5 - 8 prosentpoeng over dagens nivå. Utviklingen i andelen av minstepensjonister som følge av reformen er vist i figur 3, og reformen er fullstendig gjennomført i 2080.

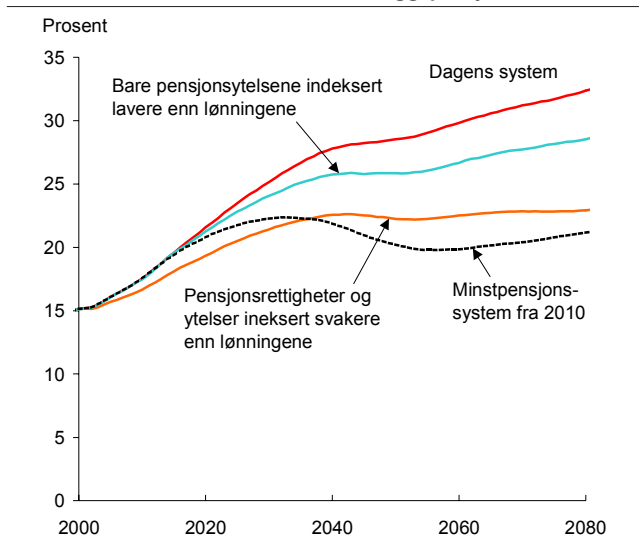
Med overgang til et system med minstepensjon må framtidige pensjonister som ønsker å opprettholde tilleggspensjonene sikre pensjonsrettigheter på egen hånd. Fondsbasering i private forsikringsselskaper kan i et slikt tilfelle være et naturlig alternativ. Selve overgangen fra et utligningssystem med løpende finansiering til et system med fondsbasering vil påvirke inntektsfordelingen mellom generasjonene. I overgangsperioden må de yrkesaktive generasjonene betale de løpende utgiftene knyttet opp til de opparbeidede rettighetene samtidig som de ikke selv vil få de samme ytelsene som pensjonister.

Effekten på nåverdien av netto pensjonsformue for ulike kohorter av en overgang til et minstepensjons-

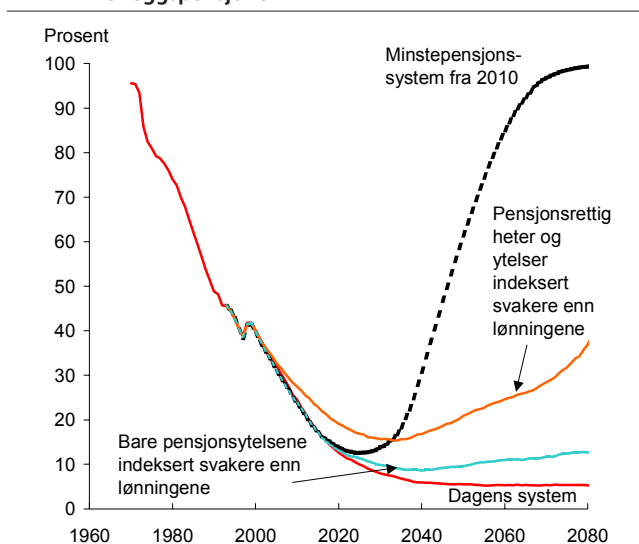
Figur 1. Utviklingen i gjennomsnittlig alderspensjon under bestemte forutsetninger



Figur 2. Effekter på bidragsraten av reformer som tar sikte på å redusere eller avskaffe tilleggspensjonen



Figur 3. Effekter på andelen av minstepensjonister som følge av reformer med sikte på å redusere eller avskaffe tilleggspensjonen



system er illustrert i figur 4. Netto pensjonsformue er beregnet som nåverdien ved alder 16 år av alle bidrag til og alle ytelser fra pensjonssystemet. Bidragene er beregnet under forutsetning av et utligningssystem med løpende finansiering. Det er lagt til grunn en netto rente (forskjellen mellom nominell rente og lønnsvekst) på 2,5 prosent.

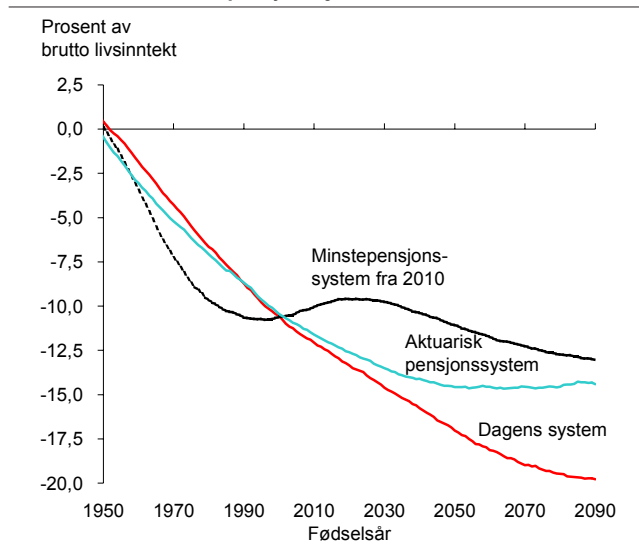
Med en videreføring av det nåværende pensjonssystemet vil den økende pensjonsbyrden føre til at nettoverdien av pensjonsformuen faller for alle påfølgende kohorter født fra 1950 og fram til 2090. Bare kohorter født før 1950 ser ut til å ha tjent på systemet. Tallene er følsomme for antakelsen om nettorenten. En nettorent på 2,5 prosent innebærer at framtidige ytelser blir tillagt liten vekt sammenlignet med bidragene i den yrkesaktive perioden, og det er hovedårsaken til at alle født etter 1950 kommer negativt ut.

Alternativet med overgang til et minstepensjonssystem viser at kohorter født mellom 1950 og 1995 kan tape som følge av en slik reform. Ettersom kohorter født før 1950 er mer enn 60 år gamle i 2010, vil de bare bli påvirket i beskjeden grad. Siden virkningen av reformen gjør seg gjeldende over flere tiår, og utgiftene til tilleggspensjon i det nåværende systemet er betydelig lavere enn utgiftene til minstepensjon, er det imidlertid ingen fødselskohort som i nåverdi blir utsatt for større tap enn 3 prosentpoeng regnet i forhold til deres brutto inntekter over livsløpet. Og nivået på nettoverdien av pensjonsformuen er ikke vesentlig lavere enn for kohortene født etter 1995 som tjener på reformen. Negativ netto pensjonsformue for senere kohorter har også under dette systemet sammenheng med at ytelsene blir tillagt forholdsvis liten vekt sammenlignet med bidragene på grunn av diskonteringen.

Sammenhengen mellom arbeidsinntekter og pensjonsytelser er svekket siden folketrygden ble innført i 1967. Dette skyldes bl.a. at grunnbeløpet har blitt regulert svakere enn lønnsveksten slik at verdien av tilleggspensjonen har blitt redusert i forhold til arbeidsinntektene. Opparbeidingen av rettigheter i folketrygden ble dessuten eksplisitt strammet til i 1992 gjennom reduksjon av forholdet mellom pensjon og arbeidsinntekt i beregning av tilleggspensjonen, samtidig som mulighetene til å oppnå tilleggspensjon fra høyere inntekter ble redusert.

Hvis politikken med en underregulering av tilleggspensjonene sammenlignet med lønningene fortsetter, vil dette også innebære en bevegelse i retning av et system med minstepensjon. Effekten på bidragsraten av en politikk med en lavere indeksering av grunnbeløpet enn lønnsveksten med 0,75 prosentpoeng pr. år (men hvor særtillegget reguleres slik at minstepensjonen følger lønnsutviklingen) er også vist i figur 2. En fortsettelse av denne politikken kan være tilstrekkelig til å forhindre at pensjonsbyrden øker mye sammenlignet med dagens nivå, og har effekter på bidragsra-

Figur 4. Nåverdi av netto pensjonsformue for ulike kohorter under ulike pensjonssystemer



ten som ligner på et skift til et minstepensjonssystem fra 2010. Selv med en moderat vekst i reallønningene på om lag 1,5 prosent i året, vil dette fortsatt innebære en realvekst i pensjonsytelsene på 0,75 prosent.

En lavere indeksering av grunnbeløpet enn lønnsveksten svekker sammenhengen mellom arbeidsinntekter og opparbeiding av pensjonsrettigheter. Hvis særtillegget blir oppjustert slik at minstepensjonen følger lønnsveksten, vil alle bli minstepensjonister på lang sikt også med dette alternativet. Men som vist i figur 3 tar prosessen mot et minstepensjonssystem i dette tilfellet lengre tid enn ved en eksplisitt overgang fra og med 2010.

Et mer moderat alternativ vil bestå i å bare indeksere pensjonsytelsene etter pensjonering lavere enn lønnsveksten. Dette er også ett av elementene i forslaget til nytt pensjonssystem fra flertallet i Pensjonskommisjonen. I dette alternativet har vi også lagt til grunn en underregulering på 0,75 prosentpoeng pr. år. Som vist i figur 2, kan en slik endring isolert sett redusere bidragsraten i 2060 med om lag 5 prosentpoeng sammenlignet med en videreføring av dagens system. Andelen som blir minstepensjonister vil i dette tilfellet bare bli påvirket i liten grad, da forholdet mellom tilleggspensjonen og særtillegget ikke blir påvirket samtidig som den samlede underreguleringen for den enkelte blir mindre.

Konsekvenser av reformer i retning av et mer aktuarisk offentlig pensjonssystem

En annen retning for reformer av pensjonssystemet, som også utgjør hovedforslaget i kommisjonens endelige innstilling (NOU 2004:1), er å endre pensjonssystemet i retning av en større grad av proporsjonalitet mellom opparbeidede pensjonsrettigheter og tidligere arbeidsinntekter enn i dagens system. Samtidig er det foreslått at den årlige pensjonsutbetalingen blir gjort avhengig av pensjonsalderen og forventet gjestående

Tabell 1. Framskrivning av tallet på alderspensjonister (inkl. AFP-pensjonister) og korresponderende pensjonsutgifter målt i 2001-beløp med nåværende og et aktuarisk pensjonssystem

	Antall alderspensjonister 1000 personer		Pensjonsutgifter Mrd. kr	
	Nåværende	Aktuarisk	Nåværende	Aktuarisk
2000	642		71,8	
2010	678	679	86,6	85,8
2020	871	784	122,6	108,9
2030	1075	941	156,8	134,2
2040	1261	1077	184,7	156,8
2050	1321	1127	193,2	167,6

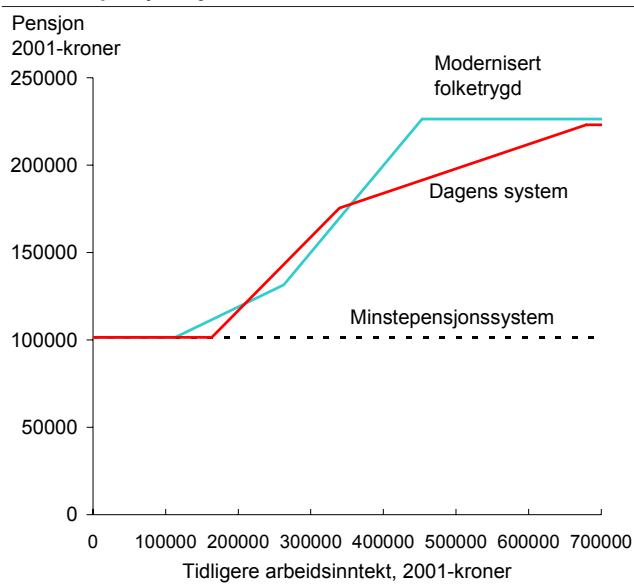
Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART-modellen

levealder gjennom å innføre et såkalt delingstall. Delingstallet innebærer lavere årlig pensjon hvis en går av tidlig. Dessuten er det lagt inn en effekt av lavere årlig pensjon over tid dersom den forventede levealderen øker ettersom det da blir flere år som pensjonist å fordele de opparbeide rettighetene på. Begge elementene ovenfor representerer en endring i retning av det som betegnes som et *aktuarisk* system. Sammenlignet med dagens system er det blant annet foreslått å la rettighetene være proporsjonale med de årlige arbeidsinntektene opp til 8 ganger grunnbeløpet. Arbeidsinntekter i mer enn 40 år skal også telle med, og regelen om å basere tilleggspensjonen på basis av de 20 beste årene foreslås fjernet. En overgang fra dagens system med løpende finansiering til et mer fondsbasert system kan være et mulig, men ikke et nødvendig, element i en slik reform.

Et system med lavere årlig pensjon dersom en går av tidlig, vil bidra til at flere utsetter pensjonstidspunktet og dermed også bidra til høyere arbeidstilbud. Det er ingen enkel sak å gi et presist anslag på denne effekten. Som vist i bl.a. Hernæs et al. (2000), favoriserer ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) tidligpensjonering ettersom det ikke er noen negative konsekvenser for de framtidige pensjonsytelsene. En innstramning i mulighetene til førtidspensjonering, og hvor økonomisk gunstig det fortøner seg, er derfor forventet å ha en positiv effekt på yrkesdeltakelsen til eldre arbeidstakere. For å utarbeide et anslag på den samlede effekten, har vi benyttet gjennomsnittet av den observerte yrkesdeltakelsen for menn i alderen 60-66 år fra begynnelsen av 1980-tallet (høyt alternativ) og den lave yrkesdeltakelsen for menn i gruppen 62-66 år som er omfattet av AFP-ordningen i 1999 (lavt alternativ). Dette gir en grov "midt på treet" beregning av en systemendring hvor det ikke uten videre er enkelt å kvantifisere effektene med utgangspunkt i de gjennomførte empiriske analysene rundt AFP-ordningen.

Sammenlignet med det nåværende systemet kan gjennomsnittlig pensjonsalder med disse antakelsene øke med 1,7 år. Dette innebærer en økning i det samlede arbeidstilbudet med 2,5 prosent. Som vist i tabell 1,

Figur 5. Sammenhengen mellom arbeidsinntekter og pensjonsrettigheter med nåværende og et aktuarisk pensjonssystem



kan en pensjonsreform som fører til at de årlige pensjonsutgiftene avhenger av pensjonsalderen, med utgangspunkt i de forutsetningene som er gjort, redusere tallet på alderspensjonister (inklusive de på AFP) med nesten 200 000 personer i 2050. De samlede årlige pensjonsutgiftene kan bli redusert med mer enn 25 milliarder kroner sammenlignet med dagens system. Slik denne effekten er beregnet i tabellen er den i stor grad avhengig av økningen i pensjoneringsalder. Dersom framtidens eldre velger å gå av like tidlig som nå, blir de årlige pensjonsytelsen i dette forslaget redusert gjennom økt delingstall.

Det andre hovedelementet i flertallets forslag til nytt pensjonssystem er å sikre bedre sammenheng mellom hva som betales inn og hva en får igjen i form av pensjonsytelser. I det nye pensjonssystemet er det lagt opp til at pensjonsrettighetene beregnes som 1,25 prosent av de samlede arbeidsinntektene over livsløpet opp til et tak for de årlige inntektene på 8 ganger grunnbeløpet. En garantipensjon på samme nivå som dagens minstepensjon blir introdusert og er tenkt finansiert ved ordinær inntektsskatt. Men ettersom garantipensjonen forutsettes å bli redusert krone for krone i takt med økningen i de inntektsbaserte rettighetene (dette er en forenkling i forhold til flertallets forslag som innebærer lavere avkortning for lavere inntekter), vil de totale utgiftene finansiert eksplisitt med skatter bli forholdsvis lav. Disse aspektene rundt overgangen til et mer inntektsavhengig pensjonssystem sammenlignet med dagens er illustrert i figur 5.

For personer med inntekter som gir pensjon utover garantipensjonen, gir forslaget til nytt pensjonssystem en sterkere sammenheng mellom pensjonsrettigheter og tidligere arbeidsinntekter opp til taket på 8 ganger grunnbeløpet sammenlignet med dagens system. Det

gjelder spesielt for dem med inntekt mellom 6 og 8 ganger grunnbeløpet hvor bare en tredel av inntektene teller med. I tillegg gir forslaget til nytt pensjonssystem økte rettigheter utover 40 års opptjeningstid.

På grunn av garantipensjonen, taket på 8 ganger grunnbeløpet og enkelte andre elementer vil det ikke være en helt klar sammenheng mellom tidligere arbeidsinntekter og pensjonsytelser i hovedforslaget til nytt pensjonssystem heller. Det er naturlig å betrakte innbetalinger som en ikke får direkte noe igjen for som en skatt. Ved hjelp av MOSART-modellen er det med forutsetning om en nettorente på 1,1 prosent beregnet at nåverdien av framtidige pensjonsytelser vil øke med 20 øre per krone inntektsøkning mot bare 11 øre i dagens system. Med Modernisert folketrygd vil det derfor alt annet gitt fortone seg mer lønnsomt å arbeide. Incentivvirkningen er imidlertid meget usikker. Som et plausibelt anslag har vi lagt til grunn at den effektive lønnsatsen knyttet til økt arbeidsinnsats øker med 8 prosent som følge av omleggingen. Men det er mulig at den bedre sammenhengen mellom innbetalinger til pensjonssystemet og ytelsene ved overgang til et inntektsavhengig system vil være såpass uklare for folk flest at selv dette forsiktede anslaget er i høyeste laget. Kombinert med generelle likevekts effekter i MSG-modellen gir dette anslaget en direkte økning i arbeidstilbudet på rundt 4 prosent (se artikkelen til Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli for nærmere omtale).

Effekten på bidragsraten av en reform i retning av et mer aktuarisk løpende finansiert pensjonssystem som påvirker pensjonsalder og arbeidstilbud blant yrkesaktive slik som angitt ovenfor, er presentert som den nederste kurven i figur 6, betegnet "Aktuarisk pensjonssystem". I tillegg til de aktuariske elementene omtalt ovenfor er det lagt til grunn at de løpende pensjonsytelsene etter pensjonering blir indeksert 0,75 prosentpoeng svakere enn lønningene for å redusere veksten i framtidens pensjonsutgifter. Det skisserte alternativet med et aktuarisk pensjonssystem innebærer et fall i bidragsraten på om lag 5 prosentpoeng i 2060. Dette tilsvarer bare 1/3 av økningen på 15 prosentpoeng fra 2000 til 2060 med en videreføring av dagens system. Som vist i artikkelen til Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli, er det likevel fram til 2050 mulig å unngå en særlig økning i skattenivået sammenlignet med i dag dersom en i tillegg legger til grunn en svak vekst i offentlig konsum og sysselsetting.

Den positive effekten på nåverdien av netto pensjonsformuen for ulike kohorter av en overgang til et aktuarisk (men fortsatt skattefinansiert) pensjonssystem er også vist i figur 4. En overgang til et aktuarisk system med løpende finansiering kan øke nettoverdien av pensjonsformuen for framtidige generasjoner uten negative effekter i overgangsperioden ettersom de løpende utgiftene blir redusert samtidig som arbeidstilbudet øker. Et videre skift til et fondsbasert system

ville åpenbart ha vært til enda større fordel for framtidige generasjoner, men mer kostbart for den yrkesaktive generasjonen i overgangsperioden. Dette blir analogt med overgangen til et fondsbasert system for tilleggspensjonene i figur 4, men med klart større utslag ettersom tilleggspensjonen bare utgjør en del av den samlede pensjonen.

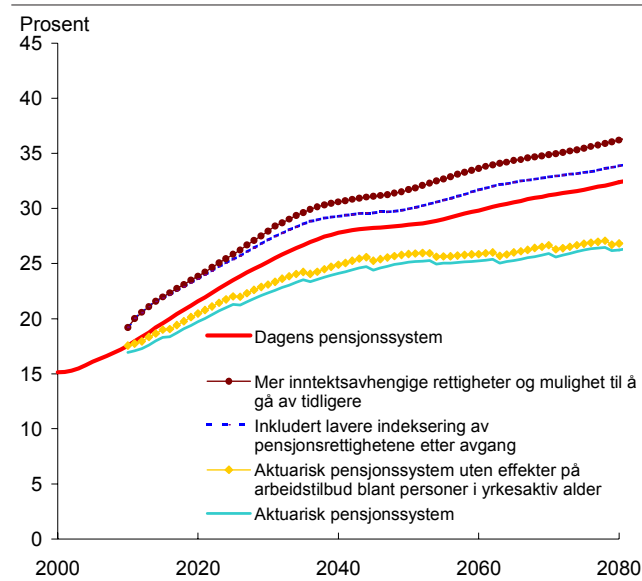
Hvilke elementer i reformen bidrar mest til å redusere pensjonsutgiftene?

I figur 6 har vi også dekomponert virkningen på bidragsraten ved overgang til et aktuarisk system i de viktigste elementene. Rekkefølgen av bidragene er ikke likegyldig for å belyse effekten av hver av dem. Dekomponeringen er valgt i forhold til hva som er de viktigste elementene, men samtidig på en slik måte at det er rimelig enkelt å gjennomføre den i praksis. To elementer i det aktuariske systemet bidrar isolert sett til økte pensjonsutgifter. Den viktigste av disse endringene ligger i den økte sammenhengen mellom pensjonsrettigheter og tidligere arbeidsinntekter i størrelse mellom 6 og 8 ganger grunnbeløpet samtidig som arbeidsinntekter i mer enn 40 år også gir opptjening av pensjon. Fjerning av regelen om at pensjonsrettighetene skal være basert på inntektene i de 20 beste årene virker derimot innstrammende. Muligheten for flere til å gå av tidlig i det aktuariske systemet enn det som er tilfellet når avgang tidligst ved 62 år er begrenset til AFP-pensjonistene, bidrar også isolert sett til å øke pensjonsutgiftene. Effekten av det siste elementet er tenkt å slå ut med en gang i denne teoretiske dekomponeringen, og utgjør da rundt 2 prosentpoeng. Mens den isolerte virkningen av dette elementet avtar over tid, øker betydningen av økt sammenheng mellom arbeidsinntekter og pensjonsytelser etter hvert som rettighetene bygger seg opp. I 2060 er den samlede effekten av endret opptjening og lavere pensjonsalder isolert sett anslått til å øke bidragsraten med nesten 4 prosentpoeng.

Forskjellen mellom den øverste og nest øverste kurven uttrykker den isolerte effekten av at de løpende pensjonsytelsene etter pensjonering indekseres 0,75 prosentpoeng lavere enn lønnsveksten i et system uten delingstall, men med opptjeningsmuligheter og lavere aldersgrenser som etter reformen. Betydningen av denne endringen vokser naturlig nok over tid etter hvert som pensjonsutbetalingene øker på grunn av et høyere antall alderspensjonister og større rettigheter. Dessuten må den svakere indekseringen ta utgangspunkt i eksisterende nivå for pensjonsforhold som allerede er etablert i 2010. Men selv når en kommer til 2060, utgjør den svakere indekseringen bare en reduksjon på litt i overkant av 2 prosentpoeng i den samlede bidragsraten.

Innføringen av delingstallet er det elementet som isolert sett bidrar mest til å redusere bidragsraten i den foreslåtte reformen og avspeiles i forskjellen mellom nest øverste og nest nederste kurve i diagrammet.

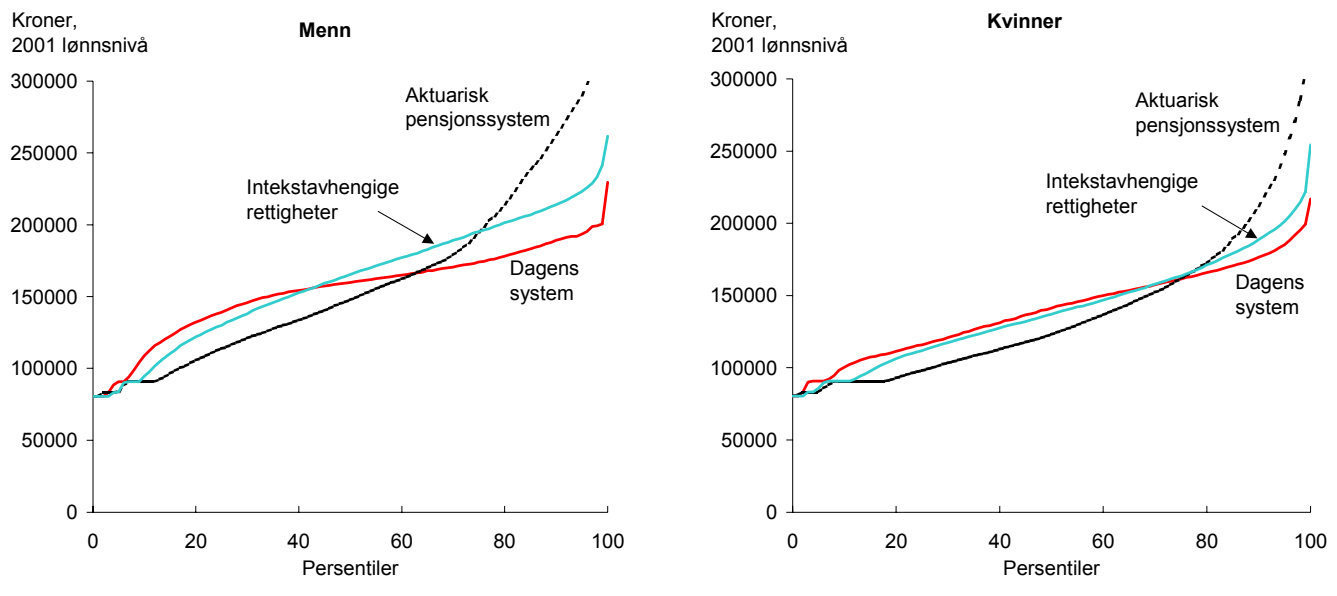
Figur 6. Effekter på bidragsraten av en overgang til et aktuarisk system. Dekomponering i ulike elementer



Som nevnt ovenfor har delingstallet to effekter. For det første bidrar delingstallet til at overgangen til alderspensjon blir utsatt i forhold til det den ellers ville ha blitt. Tallet på pensjonister blir lavere som illustrert i tabell 1. Samtidig blir sysselsettingen høyere enn det den ellers ville ha blitt, noe som innebærer at flere bidrar til finansieringen av pensjonsutgiftene. Delingstallet innebærer i seg selv at veksten i pensjonsutgiftene dempes selv om det skulle ha mindre effekt på pensjonsalderen enn det som er lagt til grunn for tabell 1. Hvis utslaget på pensjonsalderen blir lavere, er det forutsatt en reduksjon i de årlige pensjonene for å holde utgiftene i sjakk. Den andre effekten av delingstallet har sammenheng med at det er lagt til grunn en reduksjon i de årlige pensjonene i takt med økende levealder. Ettersom levealderen er forutsatt å øke over hele framskrivningsperioden, innebærer det at effekten av delingstallet med hensyn til bidragsraten øker over tid. Det hakkede forløpet for de to nederste kurvene har sammenheng med at det av modelltekniske årsaker i MOSART ikke er mulig å endre aldersgrensene for beregning av delingstallet med lavere intervall enn ett år. Det er derfor lagt til grunn at aldersgrensene endres når levealderen har økt med et helt år, dvs. om lag hvert 8. år. Den samlede isolerte effekten på bidragsraten i 2060 av delingstallet inkludert effekten med økt faktisk pensjonsalder kan anslås til rundt 6 prosentpoeng.

Avviket mellom de to nederste kurvene har sammenheng med den isolerte effekten av økt arbeidstilbud blant de yrkesaktive som følge av sterkere sammenheng mellom opptjening av pensjonsrettigheter og tidligere arbeidsinntekter. Selv om en legger til grunn at arbeidstilbudet kan øke så mye som 4 prosent som en følge av en slik reform, er den isolerte virkningen av denne faktoren på bidragsraten bare rundt 1 prosentpoeng.

Figur 7. Gjennomsnittlig alderspensjon for ulike persentiler av alderspensjonister under ulike pensjonssystemer



Fordelingseffekter av Pensjonskomisjonens forslag

Selv om en opprettholder et system med løpende finansiering av pensjonsutgiftene, vil en reform som innebærer nærmere samsvar mellom pensjonsrettighetene og tidligere arbeidsinntekter, ha fordelings effekter. Basert på Pensjonskomisjonens hovedforslag til en endring i pensjonssystemet i retning av et mer aktuarisk system i NOU 2004:1 er MOSART-modellen benyttet til å beregne fordelings effektene blant pensjonistene når det nye systemet er fullstendig innført rundt 2050. Dette er illustrert i figur 7 for hhv. menn og kvinner hvor alle alderspensjonistene er ordnet etter stigende inntektsnivå. Illustrasjonen av fordelingsvirkningene er begrenset til å analysere konsekvensene av opptjening over livsløpet og den nye opptjeningsprofilen med opptjening av pensjonsrettigheter av inntekter på opp til 8 ganger grunnbeløpet. I disse beregningene er det sett bort fra innstramminger som følger av at delingstallet er forutsatt å øke med levealderen og forslaget om svakere indeksering av løpende pensjoner enn lønnsveksten ettersom det ikke er mulig for oss å anslå fordelings effektene av disse elementene.

Ettersom sammenhengen mellom pensjonsytelser og tidligere arbeidsinntekter bare er beskjeden for inntekter som overskrider 6 ganger grunnbeløpet i dagens system, vil en overgang til et system hvor inntekter opp til 8 ganger grunnbeløpet gir fulle pensjonsrettigheter, åpenbart favorisere personer med høyere inntekter. Når både gjennomsnitt- og minimumspensjonen i det aktuariske systemet er forutsatt å være på samme nivå som i dagens system, betyr det at personer med pensjoner noe over minstepensjonen kommer dårligere ut. Ved bare å ta hensyn til opparbeiding av rettigheter, vil kurvene for menn basert på de to pensjonssystemene skjære hverandre ved 150 000 kroner, tilsvarende om lag 40 prosent av de mannlige alders-

pensjonistene. Dersom en også tar hensyn til de aktuariske effektene med lavere årlig pensjon hvis en går av tidlig, er virkningene på inntektsfordelingen enda klarere. Dette skyldes i hovedsak en langt større tilbøyelighet til å gå av tidlig blant personer med lave inntekter, og forskjellene i pensjonsytelser er betydelig forsterket når en ser på årlige pensjoner i et aktuarisk system.

Ettersom mange kvinner har inntekter som tilsier ytelse noe over minstepensjonen, kommer de relativt dårlig ut av omleggingen. Fjerning av besteårsregelen (regelen om at det er de 20 beste inntektsårene som teller) i det nåværende systemet som favoriserer svingende arbeidsinntekter, kan også ramme en del kvinner, men nye beregninger indikerer at dette er av mindre betydning enn det første momentet. I figuren skjærer kurven med de inntektsavhengige ytelsene kurven med dagens system ved rundt 170 000 kroner. Dette pensjonsnivået tilsvarer om lag 80 prosent av de kvinnelige alderspensjonistene. Drøftingen viser at det ved en reform av pensjonssystemet kan være en konflikt mellom hensynet til å redusere pensjonsbyrden gjennom å stimulere til økt arbeidstilbud og hensynet til fordelings effektene.

Oppsummering

En reform av pensjonssystemet kan være et naturlig tiltak for å begrense byrden for framtidens yrkesaktive med å finansiere de økte pensjonsutgiftene som følger av en videreføring av dagens system. Men det er nødvendig med forholdsvis store innstramminger i pensjonssystemet for at en helt skal unngå en økning i finansieringsbyrden. Som vist i artikkelen til Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli, er det likevel fram til 2050 mulig å unngå en særlig økning i skattnivået sammenlignet med i dag dersom en i tillegg legger til grunn en svak vekst i offentlig konsum og sysselsetting.

Selv ved en så omfattende omlegging som til et system med bare offentlig minstepensjon, vil den beregnede bidragsraten for å finansiere utgiftene til alders-, uføre- og etterlattepensjon i 2060 øke i forhold til i dag. Ulempene ved et slikt system er at de enkelte personene på egen hånd må sikre seg tilleggspensjon. Dessuten vil en slik endring i overgangsfasen ramme dagens yrkesaktive ettersom de har bidratt, og må fortsatt bidra, til å dekke de pensjonsrettighetene som allerede er opparbeidet av tidligere generasjoner. Analysene indikerer imidlertid at denne effekten er spesielt stor.

Forslaget til flertallet i Pensjonskommissjonen har en mer moderat innstrammende effekt på pensjonsutgiftene samtidig som det tar sikte på å stimulere til økt arbeidsinnsats gjennom høyere avgangsalder og økt arbeidstilbud for de yrkesaktive. Det er vanskelig å gi et presist anslag for hvor sterkt arbeidstilbudet for de yrkesaktive blir påvirket. Selv om en legger til grunn at endringene har noe effekt, vil den isolerte virkningen på den beregnede bidragsraten neppe bli større enn ett prosentpoeng. Dette må vurderes mot fordelings effektene da endringen er til fordel for personer med høyere og stabile inntekter (i hovedsak menn) og til ulempe for personer med midlere og mer svingende inntekter (i hovedsak kvinner). En overgang til et system med mer inntektsavhengig pensjon og mer generell rett til å gå av tidlig (ved fylte 62 år) har dessuten elementer som isolert sett kan øke bidragsraten med nesten 4 prosentpoeng i 2060.

Forslaget om et delingstall som reduserer den årlige pensjonen dersom en går av tidlig, samtidig som de årlige pensjonene blir redusert over tid etter hvert som levealderen øker, er det elementet i reformen

som gir den største innstrammings effekten. I alt kan bidragsraten bli redusert med rundt 6 prosentpoeng i 2060 som følge av dette elementet. Ettersom delingstallet fører til en utsettelse av pensjonsalderen, blir pensjonsutgiftene redusert samtidig som sysselsettingen øker. Lavere indeksering av de løpende pensjonsutgiftene enn lønnsveksten vil etter hvert også bidra til lavere vekst i pensjonsutgiftene, og i 2060 er den isolerte effekten på bidragsraten anslått til 2 prosentpoeng. I alt innebærer Pensjonskommissjonens forslag en reduksjon i bidragsraten på rundt 5 prosentpoeng i 2060. Den samlede bidragsraten vil i så fall være 10 prosentpoeng høyere enn i dag.

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.

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

NOU 2004:1: *Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida*. Finansdepartementet og Sosialdepartementet.

Pensjonskommissjonen (2002): *Mål, prinsipper og veivalg for pensjonssystemet*. Foreløpig rapport, 4. september 2002.

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