



DENNIS FREDRIKSEN
Seniorrådgiver ved Statistisk sentralbyrå
NILS MARTIN STØLEN
Forsker ved Statistisk sentralbyrå

Pensjonsreformen: Virkninger på arbeidstilbud, finansieringsbyrde og fordeling*

Aldringen av befolkningen i de nærmeste tiårene vil blant annet innebære en sterk økning i offentlige utgifter til alderspensjon. Den vedtatte pensjonsreformen vil delvis motvirke dette. Foruten å begrense utgiftsveksten er det grunn til å regne med at reformen både vil gi insentiver til utsatt pensjonering og ha positive effekter på arbeidstilbudet for de yrkesaktive. Reduksjonen i finansieringsbyrden forutsetter imidlertid at også uførepensjonen og ordningene for tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor blir tilpasset det vedtatte systemet for levealdersjustering. Tettere sammenheng mellom opptjening av pensjonsrettigheter og tidligere arbeidsinntekter innebærer at personer med de høyeste inntektene kommer best ut av omleggingen.

1 INNLEDNING

Norge står overfor en aldring av befolkningen de nærmeste tiårene som vil ha betydelige konsekvenser for offentlige pensjonsutgifter. Folketrygdens utgifter til alders-, uføre- etterlattepensjon er anslått å øke fra dagens 10 prosent til vel 20 prosent av verdiskapningen i fastlandsøkonomien i 2060¹, gitt en videreføring av dagens pensjonssystem. Hvordan Norge velger å håndtere denne utfordringen vil ha stor betydning for velferdsstatens innhold

og omfang. Med en fortsatt videreføring av løpende skattefinansiering (PAYGO) og dagens pensjonssystem, vil framtidens yrkesaktive måtte tåle en klart større finansieringsbyrde enn i dag. Blant annet kan det innebære en betydelig økning i skattenivået dersom offentlige budsjetter skal gå i balanse.

Dersom vi legger til grunn middelalternativet i de siste befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå

* Artikkelen bygger på Stensnes, Stølen og Texmon (2007), Fredriksen, Stensnes og Stølen (2007), Brunborg, Fredriksen, Stølen og Texmon (2008) og Fredriksen, Gunnes og Stølen (2008).

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

(2008), vil forholdet mellom antall personer i aldersgruppen 20-66 år og antall personer 67 år og eldre avta fra 4,7 i 2008 til 2,7 i 2050. Allerede om få år vil tallet på personer som er 67 år og eldre øke markant ettersom store alderskull født fra og med 1946 erstatter små kull født på 1920- og 1930-tallet. I tillegg ventes økningen i levealderen å fortsette. Forventet gjenstående levealder ved 62 år er i det nevnte mellomalternativet anslått å øke med over 4 år fram til 2050 for både menn og kvinner, og dermed nå henholdsvis 24 og 27 år. Sammenlignet med utviklingen i levealderen observert de siste ti årene, er dette nøkterne anslag. Samtidig som vi forlater en demografisk periode som har vært svært gunstig fra et statsfinansielt synspunkt, vil gjennomsnittspensjonene også øke i tiden som kommer. Dette skyldes at nye pensjonister i større grad har opparbeidet seg rettigheter til tilleggspensjon, og er en naturlig følge av at folketrygden modnes som pensjonssystem.

Arbeidet med pensjonsreformen startet med at Regjeringen Stoltenberg I nedsatte Pensjonskommissjonen i mars 2001. Oppgaven for kommissjonen var å foreslå endringer av pensjonssystemet med bred politisk tilslutning². Pensjonskommissjonen la fram sin innstilling i NOU 2004:1. Forslagene ble i stor grad fulgt opp av Regjeringen Bondevik II i St.meld. nr. 12, (2004-2005), og et bredt flertall³ på Stortinget gav i mai 2005 sin tilslutning til hovedprinsippene⁴ for pensjonsreformen.

I forbindelse med behandlingen våren 2005 uttrykte Stortingets flertall at de ønsket en ny vurdering av fordelingsprofilen i Pensjonskommissjonens forslag, justert slik at personer med lavere og midlere inntekter skulle komme bedre ut. Regjeringen fikk derfor i oppdrag å utarbeide et justert forslag til opptjening og uttak av alderspensjon, og dette ble lagt fram i St. meld. nr 5 (2006-2007) i oktober 2006. Med noen mindre justeringer ble dette forslaget vedtatt av et flertall⁵ på Stortinget i april 2007.

Foruten tettere sammenheng mellom opptjening av pensjonsrettigheter og arbeidsinntekter over livsløpet, er det

viktigste elementet i det nye pensjonssystemet prinsippet om at de opparbeidede rettighetene skal divideres med forventet antall år som pensjonist (det såkalte delingstallet). Nedre aldersgrense for pensjonering er satt til 62 år. Jo tidligere pensjonering, desto lavere årlige ytelser fordi det blir flere år å dele de gitte rettighetene på. Forslag til detaljene i utformingen av de nye reglene og konkretisering av levealdersjusteringen ble først lagt fram av Arbeids- og inkluderingsdepartementet i form av et høringsnotat⁶. Dette er fulgt opp med en lovproposisjon for Stortinget i februar i år⁷.

Under lønnsoppgjøret i 2008 ble det mellom partene i arbeidslivet og Regjeringen inngått en forståelse om et justert opplegg for avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor. Et opplegg for obligatorisk tjenstepensjon i privat sektor har allerede vært på plass siden 1. juli 2006. Det gjenstår imidlertid å komme fram til et justert opplegg for AFP og tjenstepensjon tilpasset det nye pensjonssystemet for ansatte i offentlig sektor. Dette skal det forhandles om i vårens lønnsoppgjør. Folketrygdens ytelser til uføre og etterlatte må også tilpasses det nye opplegget for alderspensjon. Hvis ikke disse ordningene blir tilpasset det systemet som nå er vedtatt for levealdersjustering og delingstall, kan reduksjonen i den framtidige finansieringsbyrden som følge av pensjonsreformen bli mindre enn intensjonen.

Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå (SSB) har hatt en sentral rolle i det faglige arbeidet med pensjonsreformen ved at SSBs dynamiske mikrosimuleringsmodell MOSART⁸ har vært brukt til å beregne virkninger av ulike endringsforslag som har vært lansert i reformprosessen. Hovedformålet med artikkelen er å belyse de viktigste konsekvensene av pensjonsreformen når det gjelder mulige effekter på arbeidstilbud, offentlige finanser og inntektsfordeling. Artikkelen er begrenset til å belyse de direkte virkningene, og går i motsetning til Holmøy og Stensnes (2007) ikke inn på en helhetlig analyse som inkluderer generelle likevektseffekter i økonomien.

² Kommissjonen kunne basere seg på en rekke relevante analyser og reformer planlagt og iverksatt i andre land. I Norge ble bl.a. fondering av Folketrygden utredet i NOU 1998: 10 (Molandutvalget), og mer en fleksibel ordning for førtidspensjonering ble utredet i NOU 1998: 19 (Olsenuutvalget).

³ Avtalepartene er Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre. Framskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti sto utenfor.

⁴ Se Finanskomiteens innstilling, Innst. S. nr. 195, 2004-2005.

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

⁶ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008)

⁷ Ot.prp. nr. 37 (2008-2009)

⁸ Se Fredriksen (1998) for dokumentasjon.

2 VIKTIGSTE ELEMENTER I REFORMEN

Tettere sammenheng mellom opptjente rettigheter og tidligere arbeidsinntekter

Formålet med å endre opptjeningen av pensjonsrettigheter er ikke å redusere de framtidige utgiftene. Derimot bidrar den økte sammenhengen til at skatteelementet i finansieringen av pensjonsytelsene blir redusert ved at den enkelte i større grad får tilbake det som betales som pensjon. I dagens system er denne sammenhengen svak og uforutsigbar for opptjening i det enkelte år. Omleggingen kan derfor ha en positiv effekt på arbeidstilbudet, og de viktigste elementene er som følger:

- Opptjeningen av pensjonsrettigheter skjer fra første krone, mot inntekter utover 1G⁹ i dagens system.
- Den øvre grensen på 40 opptjeningsår i dagens system fjernes. Alle år vil dermed telle i opptjeningen.
- Besteårsregelen, som sier at pensjonsnivået i dagens system, skal beregnes med utgangspunkt i de 20 beste inntektsårene, blir erstattet av en alleårsregel.
- Rettighetene til inntektsavhengig pensjon beregnes med utgangspunkt i en opptjeningsprosent på 18,1 prosent av løpende inntekter. Dette avsettes til oppbygging av en formue, og opptjeningen er i gjennomsnitt noe gunstigere enn det som er tilfellet for tilleggspensjonen i dagens system.
- Det gis full opptjening av rettigheter opp til et tak på 7,1G for årlige inntekter i det nye systemet, mot et skråtak med en tredels vekt mellom 6 og 12G i dagens system.

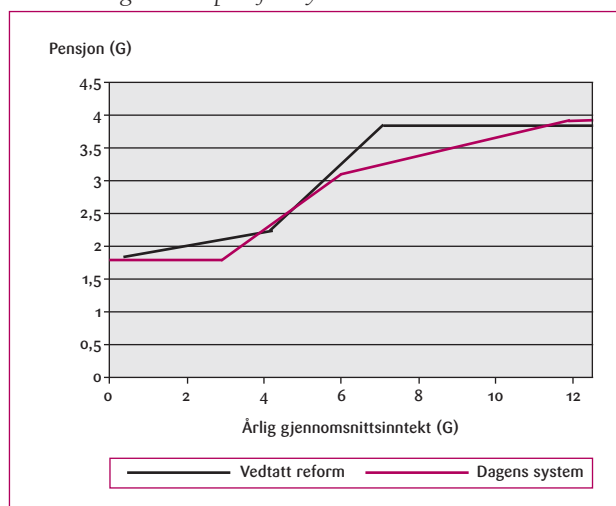
I lovproposisjonen fra februar 2009 blir det foreslått at de nye reglene om alderspensjon fra folketrygden skal gjelde fullt ut fra personer født fra og med 1963. Personer født fra og med 1954 til og med 1962 foreslås å få sine pensjonsrettigheter beregnet med en forholdsmessig andel fra dagens alderspensjon og ny alderspensjon. Dette innebærer at personer født før 1954 får beregnet sin opptjening av pensjonsrettigheter etter dagens regler.

Sosial profil og utjevning av inntektsforskjeller

Garantipensjonen er det viktigste tiltaket for å videreføre et pensjonssystem med en sosial profil som utjevner inntektsforskjeller. Nivået skal tilsvare minstepensjonen i dagens system. Mens særtillegget blir avkortet krone for krone mot tilleggspensjonen i dagens system, er avkortingen av garantipensjonen mot inntektpensjonen fastlagt til 80 prosent med det nye systemet. Dette innebærer at personer med lavere inntekter også får noe økning i pensjons-

⁹ Grunnbeløpet i folketrygden er på kr 70 256 fra 1. mai 2008

Figur 1 Sammenhengen mellom inntekt og pensjon i dagens og vedtatt pensjonssystem.*



* Beregnet for en enslig med satsen for minstepensjon fra 2007 og under forutsetning om 40 års jevn opptjening.

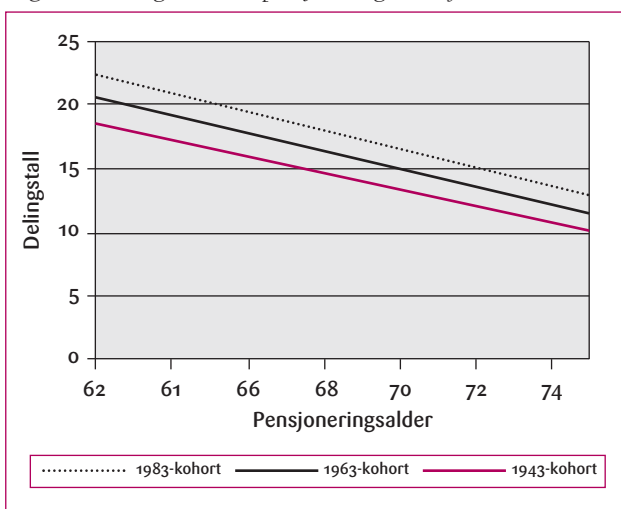
rettighetene ved å arbeide. Videre vil man i det nye systemet være sikret en pensjonsopptjening på 4,5G for ulønnet omsorgsarbeid så lenge man har barn som er under seks år. Det vil også bli beregnet pensjonsrettigheter for alle som avtjener førstegangstjeneste på minst seks måneder.

Sammenhengen mellom inntekt og pensjon for en tenkt enslig person med jevn opptjening i 40 år og gitt nivået for minstepensjon fra 2007, er vist i figur 1. Minstepensjonen for en enslig var i 2007 på 1,79G. I forbindelse med trygdeoppjøret i 2008 ble det imidlertid vedtatt en opptrapping av minstepensjonen ved å øke satsene for særtillegget fra 0,79G i 2007 til 0,94G per 1. mai 2008, og videre i 2009 og 2010 slik at minstepensjonen for enslige kommer opp i 2 ganger folketrygdens grunnbeløp per 1. mai 2010. For 2008 ble det dessuten lagt til grunn at økningen av minstepensjonen skulle motsvares av en underregulering av grunnbeløpet på 0,65 prosentpoeng sammenlignet med lønnsveksten i dette året. Den ytterligere opptrappingen i 2009 og 2010 innebærer at de gjennomsnittlige pensjonsytelsene vokser noe sterkere enn lønningene. Økningen i minstepensjonen vil heve den første horisontale delen av kurven med dagens system og den første skrådelen med nytt system. Endringen berører derfor flere personer med det nye systemet.

Fleksibel pensjonering og levealdersjustering av ytelsene

Fra og med en nedre aldersgrense på 62 år gir det nye systemet full fleksibilitet for når pensjonen kan tas ut, og det

Figur 2 Delingstall etter pensjoneringsalder for ulike kohorter.



er ingen beskrankninger på hvor mye en kan arbeide ved siden av pensjonen. Tankegangen bak utformingen er at en gitt opparbeidet pensjonsrettighet skal fordeles på forventet antall år som pensjonist. Kombinert med en økt sammenheng med tidligere arbeidsinntekter i opptjeningen, innebærer dette at systemet får et stort innslag av forsikringsmessige elementer. Tidlig pensjonering gir lavere årlige ytelser fordi det blir flere år å dele de gitte rettighetene på. Ved sen pensjonering blir den årlige ytelsen derimot høyere. Dersom levealderen øker, blir det også flere år å dele de gitte rettighetene på. Den enkelte kan motvirke lavere ytelser som følge av økt levealder ved å arbeide lenger. Hovedformålet med levealdersjusteringen er derfor både å øke arbeidstilbudet gjennom utsatt pensjonering samtidig som veksten i de framtidige pensjonsutgiftene blir redusert dersom levealderen fortsetter å øke.

Justeringen som følge av levealdersutviklingen må ha et utgangspunkt. I det nye pensjonssystemet er dette fastlagt på grunnlag av forventet gjenstående levealder for en person født i 1943 som går av med alderspensjon i en alder av 67 år i 2010. Levealdersjusteringen innføres dermed for pensjonering fra og med 1. januar 2011. Beregning av de årlige pensjonsytelsene for kohorter født etter 1943, samt for andre forutsetninger om pensjoneringsalder, skjer ved at de opptjente rettighetene divideres med et tall (delingstallet) som blir større jo tidligere en pensjonerer seg og jo mer levealderen øker. Dette er illustrert i figur 2¹⁰. Delingstallene blir lavere (og dermed blir de årlige ytelsene høyere) jo lenger pensjoneringen blir utsatt. For

en gitt pensjoneringsalder vil delingstallene øke for hver kohort dersom levealderen fortsetter å øke.

I de empiriske illustrasjonene av levealdersjusteringen i Pensjonskommisjonens innstilling og behandlingen i Regjering og Storting i tidligere runder, ble det lagt til grunn en ytelseslignende utforming. Med denne utformingen skulle ytelsene for senere kohorter justeres i forhold til ytelsene for en person fra 1943-kohorten som pensjonerer seg ved 67 år. I forslaget til den detaljerte utformingen fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008) ble det derimot foreslått å beregne ytelsene for framtidige kohorter ved å dividere de opptjente rettighetene med forventet antall år som pensjonist (sparelignende utforming). Under bestemte forutsetninger vil det ikke være noen reelle forskjeller mellom de to framstillingsmåtene. Endringen kan begrunnes med at folk flest lettere skal se sammenhengen mellom hva man hypotetisk betaler inn og hva man får igjen av årlige ytelser.

I forbindelse med overgangen til sparelignende framstilling foreslo imidlertid Regjeringen et tilleggselement ved at det også skal tas hensyn til såkalte arvegevinster før 62 år. Arvegevinster oppstår i pensjonssystemet når de opparbeidede rettighetene til de som dør fordeles på de gjenværende i samme kohort. En konsekvent levealdersjustering tilsier at utviklingen i levealderen både for yrkesaktive og pensjonister blir tatt i betraktning. Redusert dødelighet før 62 år vil over tid innebære reduserte arvegevinster. Ettersom opptjeningsprosenten på 18,1 er kalibrert med utgangspunkt i levealdersforutsetningene lagt til grunn for 1943-kohorten, vil elementet med arvegevinster for 62 år over tid bidra til lavere pensjonsutgifter.

I tråd med de faglige anbefalingene fra Brunborg med flere (2008) har Regjeringen i Ot.prp. nr. 37 (2008-2009) gått inn for at levealdersjusteringen gjennomføres med utgangspunkt i *observasjoner* for dødeligheten framfor *prognoser*. Den viktigste begrunnelsen for dette er at justeringen ikke bør baseres på skjønn og politiske vurderinger. Faktiske observasjoner vil imidlertid være påvirket av tilfeldige svingninger fra år til år, og det er nødvendig med glatting. Lengden på glatteperioden kan diskuteres, og ut fra en helhetlig vurdering er det foreslått å legge til grunn gjennomsnittet for de ti siste årene. Normalt burde ikke glatting ha store reelle konsekvenser. Levealderen økte

¹⁰ Personer fra 1943-kohorten kan ikke gå av med alderspensjon før 67 år, og de beregnede delingstallene for lavere aldre for denne kohorten er bare tatt med i figuren for å sammenligne.

imidlertid kraftig i 2003 og 2004 slik at de faktiske observasjonene for disse årene ligger klart over de glattede verdiene. For at delingstallene i det nye pensjonssystemet skal være kjent i forkant av første mulige pensjoneringsalder på 62 år, må de beregnes på grunnlag av observasjoner til og med det året en kohort fyller 60. Normeringen mot forutsetningene lagt til grunn for personer fra 1943-kohorten innebærer at et ti års gjennomsnitt av observasjoner i 2003 danner utgangspunktet. Ettersom veksten i de glattede verdiene fram til senere kohorter er større enn for de uglattede, innebærer glattingen høyere delingstall og dermed en liten innstramning i pensjonsutgiftene.

På grunn av den sterke økningen i levealderen fra 2002 til 2004 lå det an til at levealdersjusteringen for de første kohortene berørt av pensjonsreformen (det vil si fra og med 1944-kohorten) ville bli klart sterkere enn tidligere lagt til grunn med støtte i dødelighetsforutsetningene i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger. Som et element i forhandlingene rundt utformingen av ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) i lønnsforhandlingene våren 2008, ble det derfor inngått en forståelse om en mer lempelig innfasing av levealdersjusteringen for de første kohortene som blir berørt uavhengig av om de er AFP-berettigede eller ikke (se Brunborg med flere 2008). Den isolerte konsekvensen er naturlig nok økte utgifter til alderspensjon i en overgangsperiode.

Indeksering

I det nye systemet er det eksplisitt lagt til grunn at pensjonsrettighetene oppreguleres med lønnsveksten. Uten en slik indeksering ville hele pensjonssystemet ha blitt undergravd på lang sikt. For de løpende ytelsene etter pensjonering er det derimot lagt til grunn at de skal reguleres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosentpoeng. Dette elementet innføres også fra 1. januar 2011. Motivasjonen er å redusere utgiftsveksten. Samtidig sikrer det at utbetalingene sammenlignet med lønnsnivået blir høyest i de første årene som pensjonist. Garantipensjonen forutsettes å bli oppregulert med lønnsveksten fratrukket veksten i levealderen.

Obligatorisk tjenstepensjon i arbeidsforhold

Som et ledd i pensjonsreformen er det innført obligatorisk tjenstepensjon i arbeidsforhold med økonomisk virkning for de ansatte senest fra 1. juli 2006. Arbeidsgiverne er

pålagt å betale et innskudd som minst tilsvarer 2 prosent av lønnen utover 1G. I motsetning til de offentlige tjenstepensjonsordningene, hvor ytelsene er samordnet med folketrygden, kommer de private tjenstepensjonsordningene som et rent tillegg.

Avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor

Intensjonen med levealdersjustering i det nye pensjonssystemet ville ha blitt motvirket av den gjeldende ordningen for avtalefestet pensjon (AFP). Under lønnsoppgjøret i 2008 ble det derfor inngått en forståelse mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet om et justert opplegg i privat sektor. Opplegget innebærer at ansatte fra og med 1948-kullet som arbeider i bedrifter som er omfattet av ordningen, får godskrevet ekstra rettigheter til en pensjonsytelse med 0,314¹¹ prosent av årlig inntekt opp til 7,1G. Opparbeidingen av rettigheter skjer fram til 62 år. Som den ordinære alderspensjonen kan AFP-tillegget kombineres med arbeid uten avkorting og øker ved senere uttak, men ikke etter 70 år. For å motvirke en klar svekkelse av ordningen i de første årene fra og med 2011 sammenlignet med dagens AFP-ordning, innføres det dessuten et kompensasjonstillegg. Dette fases ut i takt med at rettigheter basert på dagens folketrygd også fases ut.

3 BEREGNINGSOPPLEGGET

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

¹¹ Opptjeningen av rettigheter til AFP-ordningen er beregnet med utgangspunkt i en ytelsesbestemt utforming. Omregnet til en sparelignende form tilsvarer dette en opptjeningsprosent på rundt 4 prosent som er sammenlignbar med opptjeningsprosenten i folketrygden på 18,1.

En dynamisk mikrosimuleringsmodell er spesielt velegnet til å analysere de direkte effektene av en pensjonsreform ettersom det er snakk om et komplisert regelverk. Ulike deler av befolkningen kan stå overfor ulike regler, og det kan være store problemer forbundet med å beregne den totale effekten på offentlige budsjetter av endringer i pensjonssystemet. Styrken med MOSART-modellen ligger i å analysere de direkte effektene på individuelle pensjonsytelser og offentlige utgifter av endringer i det norske pensjonssystemet. I tillegg til de direkte effektene har vi også innarbeidet pensjonsreformens effekter på arbeidstilbudet eksogent i modellen. Slike effekter er spesielt viktige for å forstå hvordan utformingen av pensjonssystemet kan påvirke avgangsalderen.

Beregningene i denne artikkelen er basert på et representativt utvalg av befolkningen fra 1993 som i hovedtrekkene er kalibrert til situasjonen i 2006. De demografiske forutsetningene er basert på middelalternativet i Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskrivninger fra mai 2008. Et samlet fruktbarhetstall på 1,85 og en synkende nettoinnvandring fra om lag 40 000 personer i 2007 til vel 20 000 personer i året etter 2030 innebærer at størrelsen på de yngre og de middelaldrende kohortene er i ferd med å stabilisere seg mot 2050. Antall personer i de eldre kohortene vil derimot vise en vedvarende økning på grunn av forutsetninger om økende levealder. Fram til 2050 innebærer forutsetningene at levealderen ved fødselen vil øke med 6-7 år.

Antakelsene om tilbøyelighetene til å gå inn i uførhet er basert på observasjonene fra 2006. Dette representerer et gjennomsnitt av de fluktuerende tilbøyelighetene det siste tiåret. Siden AFP-ordningen ble etablert på slutten av 1980-tallet har det vært en økende tilbøyelighet til å benytte ordningen, og framskrivingene er basert på de observerte tilbøyelighetene fra 2006. Det samme gjelder forutsetningene om yrkesdeltaking og arbeidstid.

4 EFFEKTER PÅ ARBEIDSTILBUDET

Pensjonsreformen påvirker arbeidstilbudet positivt på to måter:

1. Sterkere sammenheng mellom tidligere arbeidsinntekter og pensjonsytelser. Dette innebærer en implisitt reduksjon av skatten på arbeidsinntekt, og vil ha en positiv effekt på arbeidstilbudet for de yrkesaktive.
2. Systemet med delingstall og levealdersjustering innebærer at de årlige ytelsene øker dersom en utsetter pen-

sjoneringen. I beregningene har vi lagt til grunn at avgangsalderen øker så mye at ytelsene i hovedsak blir opprettholdt.

Effekten på arbeidstilbudet for de yrkesaktive har sammenheng med at en del av den skatten som betales inn på grunnlag av arbeidsinntektene går med til å dekke framtidige pensjonsutbetalinger i form av en implisitt premie. Tettere sammenheng mellom hva som betales inn og hva en får igjen i pensjon, gjør at en større andel av innbetalingen kan betraktes som tvungen sparing. Pensjonsreformen innebærer et klart skritt i denne retning. Opphevelsen av dagens grense på maksimalt 40 opptjeningsår er ett av elementene som bidrar. Økningen av opptjeningsprosenten for inntektsavhengig pensjon bidrar også.

Tallfestingen av den tettere sammenhengen mellom inntekt og pensjon er nærmere dokumentert i Stensnes (2007). Til disse beregningene er MOSART-modellen benyttet til å vurdere effekten på nåverdien av framtidige pensjonsytelser av et lite tillegg i arbeidsinntektene i et bestemt år. Ved å utføre denne analysen både med dagens system og det nye pensjonssystemet, indikerer beregningene at den implisitte marginals-katten på arbeidsinntekter vil bli redusert med om lag 5 prosentpoeng. Analyser av sammenhengen mellom skatt og arbeidstilbud indikerer at en slik skattereduksjonen vil øke arbeidstilbudet med 2,5 prosent. I beregningene har vi skjønsmessig lagt til grunn at både yrkesfrekvensene og gjennomsnittlig arbeidstid øker med 1,25 prosent.

Utsatt avgangsalder betyr mer for arbeidstilbudet enn marginale tilpasninger i arbeidstilbudet for de som er i jobb. Dette er et sentralt resultat i internasjonale analyser av omlegginger av skatte- og pensjonssystemene. For Norge viser analyser av blant annet Hernæs med flere (2000) og Røed og Haugen (2002) at den nåværende AFP-ordningen favoriserer tidlig pensjonering fordi ordningen ikke har noen negativ innvirkning på framtidige pensjonsytelser. Det er derfor grunn til å tro at omleggingen av disse ytelsene til å bli omfattet av delingstallene, vil bidra til utsatt pensjonering og økt yrkesdeltaking for eldre arbeidstakere.

Ettersom det ikke har funnet sted noen sammenlignbare endringer i det norske pensjonssystemet, har det bare vært mulig å utarbeide grove anslag på hvordan pensjonsalde-

ren kan bli påvirket av et skifte mot et mer aktuarisk pensjonssystem. Beregningene av disse effektene bygger på Fredriksen med flere (2005). Utgangspunktet har vært gjennomsnittet av to observasjoner av yrkesdeltakingen: Den relativt høye yrkesdeltakelsen blant menn i aldersgruppen 60-66 år fra begynnelsen av 1980-årene, før AFP-ordningen ble innført, og den lave yrkesdeltakingen observert blant de AFP-berettigede i 1999. Etter videre korreksjoner fordi bare vel 60 prosent av arbeidsstyrken kommer inn under AFP-ordningen og fordi ikke alle berettigede gjør bruk av den, er den gjennomsnittlige avgangsalderen etter en overgangsperiode anslått å øke med 0,6 år i 2015.

Systemet med levealdersjustering av pensjonsytelsene innebærer at individene forventes å utsette pensjoneringsen når forventet gjenstående levealder øker. Ved 67 år er i dag om lag 40 prosent av befolkningen mottakere av uføreytelser. Uførepensjonistene vil bli overført til alderspensjon ved en alder fastsatt av myndighetene¹². Videre har vi lagt til grunn at om lag 40 prosent av befolkningen (det vil si hovedtyngden av dem som ikke er uførepensjonister ved 67 år) vil utsette pensjoneringsen med 2/3 år når levealderen øker med ett år. Fordi utsatt pensjoneringsen også innebærer økt opparbeiding av rettigheter er denne utsettelsen tilnærmet tilstrekkelig til å opprettholde nivået på de årlige pensjonene. De resterende 20 prosentene av befolkningen er forutsatt å utsette pensjoneringsen med ett år for hvert år levealderen øker. Samlet er gjennomsnittlig pensjonsalder som en konsekvens av reformen anslått til å øke med 1,6 år i 2030 og 2,6 år i 2050.

Som vist i tabell 1, er tallet på alderspensjonister i 2050 anslått å bli om lag 230 000 lavere som en følge av reformen. Til grunn for beregningene er det forutsatt AFP-ordningen og dagens tjenestepensjon i offentlig sektor blir justert slik at de kommer inn under systemet med levealdersjustering og delingstall i det nye systemet. I den grad pensjonsalderen ikke blir utsatt like mye som de usikre anslagene i tabellen indikerer, vil delingstallet medføre at de årlige ytelsene blir lavere. Effekten på utgiftene er derfor ikke nevneverdig påvirket av disse anslagene.

Sammen med økt sysselsetting for de yrkesaktive er den samlede arbeidsstyrken anslått til å øke med 7,2 prosent i 2050 som en konsekvens av reformen, mens utførte timeverk er anslått å øke med 8,5 prosent. I tillegg til dette vil

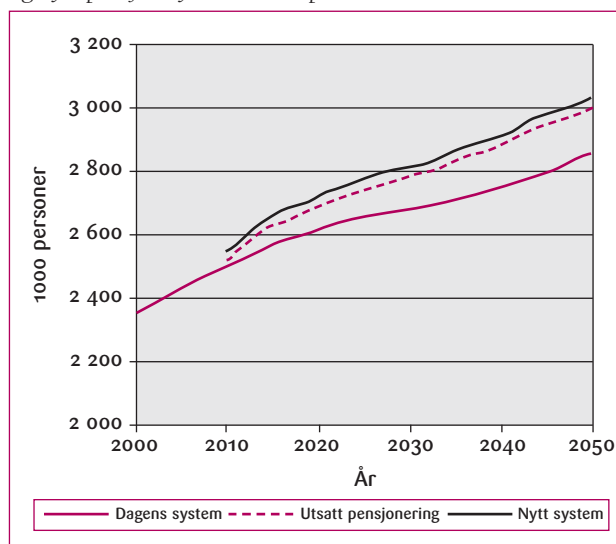
¹² Mulige opplegg for tilpasning av uførepensjonen er drøftet i NOU 2007:4.

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

	Dagens	Nytt
2000	644	
2010	687	
2020	886	788
2030	1109	954
2040	1333	1123
2050	1461	1229

det, som nærmere diskutert i Holmøy og Stensnes (2007), komme likevektseffekter som følge av et redusert behov for skatteøkning. De direkte effektene på arbeidsstyrken, som følge av utsatt pensjoneringsen og økt yrkesdeltaking, er vist i figur 3. Betydningen av utsatt pensjoneringsen vil naturlig nok tilta etter hvert som levealderen øker.

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



5 VIRKNING PÅ FINANSIERINGSBYRDEN

I et system hvor offentlige pensjonsutgifter finansieres løpende av skatteinntektene, vil forholdet mellom antall pensjonister og antall personer i arbeidsstyrken ha stor betydning for finansieringsbyrden. En bidragsrate, som måler forholdet mellom pensjonsutbetalingene og summen av de løpende pensjongivende inntektene, er et mye benyttet kriterium for å tallfeste skattebelastningen av

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

	2006	2010	2020	2030	2040	2050
Dagens system	10,7	11,2	14,4	17,5	20,2	21,0
Nytt system		10,8	12,6	14,3	16,1	16,6

pensjonsutgiftene for de yrkesaktive. Ettersom pensjonsinntektene i Norge er skattlagt, har vi valgt å beregne en korrigert bidragsrate der halvparten av pensjonsinntektene inngår sammen med arbeidsinntektene i nevneren.

Bidragsraten i det nye pensjonssystemet og dagens system er beregnet på denne måten ved hjelp av MOSART-modellen, og gjengitt i tabell 2. Tabellen viser at bidragsraten til folketrygdens alderspensjon med en videreføring av dagens system, er anslått til å fordobles fra i underkant av 11 prosent i 2006 til 21 prosent i 2050. Men selv med det nye systemet er bidragsraten forventet å komme opp i nærmere 17 prosent i dette året, og nærmere 60 prosent av økningen vil bestå til tross for pensjonsreformen. Hovedårsaken er et skifte fra en demografisk gunstig situasjon, med relativt små kohorter av pensjonister sammenlignet med arbeidsstyrken, og over til en mer normal situasjon når det gjelder befolkningens sammensetning. Pensjonsreformen motvirker i hovedsak bare den økningen i bidragsraten som ellers ville komme som en konsekvens av økende levealder. I tillegg til økningen i tallet på eldre øker også bidragsraten som følge av en modning av dagens system. Ettersom folketrygden ble innført i 1967, er 2007 det første året hvor de yngste alderspensjonistene har nådd grensen på maksimalt 40 års opptjening. I det nye systemet vil en ytterligere forbedret opptjening av rettigheter isolert sett dra i retning av høyere bidragsrate.

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

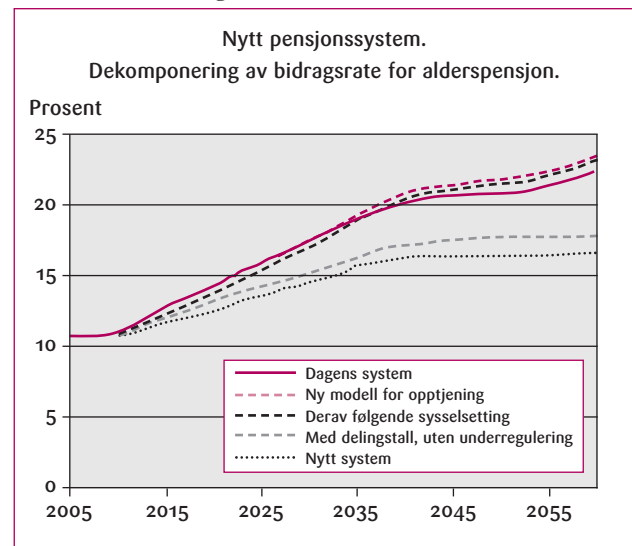
- Regelverket for opparbeiding av rettigheter.
- Fleksibel pensjonsalder fra 62 år sammen med justering av ytelsene ved økende levealder og valg av pensjoneringsstidspunkt.
- Indeksering av ytelsene etter pensjonering med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosentpoeng.
- Økt arbeidstilbud for de yrkesaktive.

Dekomponeringen er vist i figur 4. Det gunstigere regelverket for opparbeiding av rettigheter i det nye systemet

vil isolert sett øke bidragsraten med 1 prosentpoeng i 2050 sammenlignet med dagens system. Fjerning av det nåværende taket på antall opptjeningsår, og den vedtatte opptjeningsprosenten er de viktigste elementene som bidrar til en mer sjenerøs opparbeiding av rettigheter med det nye systemet. Økt arbeidstilbud som følge av dette blant personer i yrkesaktiv alder drar imidlertid i motsatt retning med 0,4 prosentpoeng. Betydningen av dette elementet for bidragsraten er derfor forholdsvis liten, og avtar også etter 2050 fordi høyere sysselsetting innebærer større opptjening av rettigheter og dermed høyere ytelser på lang sikt.

Kurven med delingstall inkluderer også fleksibel pensjoneringsalder fra 62 år. Avhengig av pensjoneringsstidspunkt blir de årlige ytelsene beregnet slik at nåverdien av framtidige utbetalinger er upåvirket av pensjoneringsalder og økende levealder. Denne komponenten reduserer bidragsraten med nærmere 4 prosentpoeng i 2050 og er det viktigste innstammende elementet i reformen. Hvis veksten i levealder blir sterkere enn lagt til grunn for de nåværende beregningene, vil den innstrammende effekten bli forsterket sammenlignet med en videreføring av dagens

Figur 4 Bidragsrate til alderspensjon dekomponert i reformens viktigste elementer.



system. Levealdersjusteringen er derfor en viktig effektiv stabilisator for framtidige utgifter til alderspensjon. Våre antakelser om hvor mye pensjoneringsalderen vil bli utsatt som følge av pensjonsreformen er av underordnet betydning for pensjonsutgiftene fordi tidligere pensjonering innebærer lavere gjennomsnittlige ytelser. Indekseringen av ytelsene etter pensjonering med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosentpoeng reduserer bidragsraten med 1,2 prosentpoeng i 2050.

6 FORDELINGSVIRKNINGER

I figur 1 viste vi sammenhengen mellom inntekt og pensjon med det nye pensjonssystemet og dagens system for en tenkt enslig person med jevn opptjening i 40 år. En svakhet ved en slik typehusholdsbetraktning er at den ikke inneholder noe informasjon om hvor mange personer som har pensjonsopptjening som tilsvarer de ulike konstante inntektene. Hovedbegrensningen skyldes imidlertid at alle har varierende inntekter over livsløpet, i tillegg til at det er stor forskjell i opptjeningstid mellom personer. I fordelingsanalysene presentert i dette avsnittet benytter vi framskrivninger fra MOSART for et representativt utvalg av den norske befolkningen. Beregningene gir derfor et klart mer realistisk bilde av pensjonsutbetalingene enn typehusholdsbetraktningene.

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

Selv om et av siktemålene med pensjonsreformen er at den skal stimulere til økt arbeidstilbud blant de yrkesaktive og en utsettelse av pensjoneringen, er disse effektene heller ikke tatt i betraktning i fordelingsanalysene. Hovedgrunnen er at endringer i arbeidstilbudet i stor grad er opp

til hver enkelt. Økte arbeidsinntekter vil bli vurdert mot mindre fritid, og de som ser seg tjent med det, vil øke arbeidstilbudet. De samme betraktningene gjelder for effektene på pensjoneringstidspunktet, selv om det der ligger inne i beregningsopplegget at effektene kan variere etter kjønn, alder og utdanning.

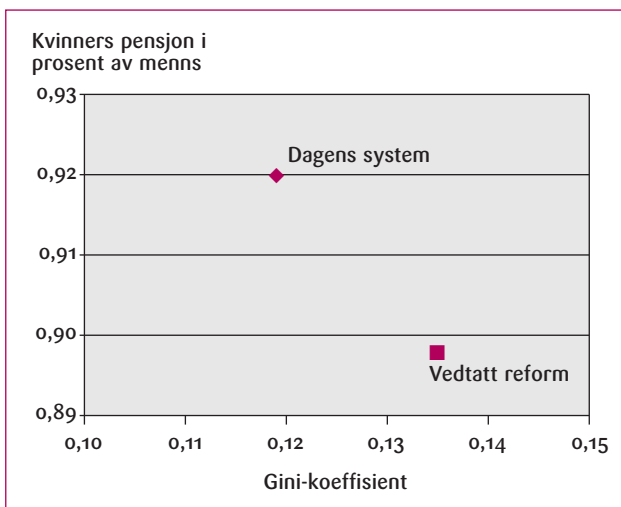
Vi har derfor valgt å presentere fordelingseffektene av omleggingen for gitte forutsetninger om arbeidstilbud og pensjoneringstidspunkt. I tråd med forutsetningene lagt til grunn for Pensjonskommisjonens innstilling (NOU 2004:1) og den første stortingsmeldingen om pensjonsreformen (St. meld. nr. 12, 2004-2005), har vi valgt å illustrere fordelingseffektene på grunnlag av sysselsettingsnivået i det vedtatte systemet¹³. Effektene er også belyst før betydningen av delingstallet og indikseringen av de løpende ytelsene blir tatt i betraktning.

Figur 5 gir et hovedinntrykk av pensjonsreformens fordeling av alderspensjon mellom personer i 2050. Den horisontaleaksen angir samlet ulikhet i utbetalt pensjonsinntekt målt ved GINI-koeffisienten. Den antar verdien 0 ved maksimal likhet og verdien 1 ved maksimal ulikhet. Den vertikaleaksen angir kvinners pensjonsinntekt i prosent av menns, og belyser dermed kjønnsdimensjonen i opptjeningsmodellen. Øverste venstre hjørne av figuren angir derfor mest likhet langs de to fordelingsdimensjonene, mens nederste høyre hjørne angir mest ulikhet.

Både dagens pensjonssystem og det nye systemet virker utjevne, i hovedsak på grunn av minstesikringen og taket for opptjeningen av rettigheter. En tettere kobling mellom inntekt og pensjon i det nye systemet tenderer mot å gi litt større ulikhet i utbetalt pensjon. På grunn av vedtaket om styrking av minstepensjonen i trygdeoppkjøret 2008 er den anslåtte økningen i ulikheten mindre enn det som fulgte av forutsetningene lagt til grunn for presentasjonen i Fredriksen, Stensnes og Stølen (2007). Den viste svekkelsen i fordelingsprofilen er også gjennomgående liten sammenlignet med folketrygdens omfordelende effekt mellom kvinner og menn. Mens forholdet mellom kvinners og menns alderspensjon i 2050 kan anslås til 0,9 med vedtatt reform, kan det tilsvarende forholdet mellom kvinners og menns arbeidsinntekt anslås til i underkant av 0,7. Ønsket om å sti-

¹³ Sysselsettingsnivået i det vedtatte systemet er lagt til grunn da dette er mest relevant for sammenligninger av fordelingseffektene av alternative utforminger av det nye systemet. Ved sammenligning med dagens system kunne vi alternativt ha valgt sysselsettingsnivået fra dette systemet. På grunn av svakere sammenheng mellom pensjonsinntekter og arbeidsinntekter over livsløpet i dagens system, ville dette valget medført at personer med de høyeste inntektene ikke ville ha kommet fullt så godt ut i forhold til personer med midlere og lavere inntekter.

Figur 5 Fordelingsindikatorer for pensjonsutbetalinger i 2050.



mulere arbeidstilbudet er en viktig begrunnelse for nærmere sammenheng mellom pensjon og tidligere inntekt. Valget av opptjeningsmodell avspeiler derfor en avveining mellom hensynene til effektivitet og fordeling.

Figur 6 gir en mer detaljert presentasjon av fordelingsvirkningene av opptjeningsmodellen i det nye systemet sammenlignet med dagens system. I denne figuren er alderspensjonistene ordnet etter stigende rekkefølge for folketrygdens utbetalinger av alderspensjon med hvert av de to systemene i 2050¹⁴. En mer fordelaktig modell for opptjening av rettigheter før en tar levealdersjustering og underregulering av ytelsene i betraktning, innebærer at ingen ser ut til å tape på reformen. Dekomponeringen i figur 4 viser imidlertid at både levealdersjusteringen og underreguleringen bidrar til å begrense pensjonsutgiftene, og dermed ytelsene i framtida. Figur 6 gir derfor et godt bilde av fordelingsprofilen, men er misvisende når det gjelder nivået på ytelsene på lang sikt.

For de 20 prosent av befolkningen som har de laveste alderspensjonene, vil utbetalingene øke noe. Dette skyldes blant annet en 100 prosents avkorting av særtillegget mot tilleggspensjon i dagens system, mens garantipensjonen i det nye systemet bare blir avkortet med 80 prosent mot inntektspensjonen. Hevingen av minstepensjonen bestemt i 2008 gir derfor større utslag for pensjonistene med de laveste inntektene med det nye systemet sammenlignet med dagens system. Pensjonsnivået for alderspensjonister mellom andre og femte desil er tilnærmet upåvirket av reformen før levealdersjustering og underregulering av de

løpende ytelsene tas i betraktning. Ulike elementer som følge av endringene i opptjeningsmodellen ser ut til å motvirke hverandre. De fem øverste desilene for alderspensjon ser ut til å tjene på opptjeningsmodellen med det nye systemet. Dette reflekterer blant annet økende opptjeningsprosent og oppheving av 40 års regelen. Personer med de aller høyeste livsinntektene over den yrkesaktive karrieren kommer følgelig gjennomgående best ut av reformen.

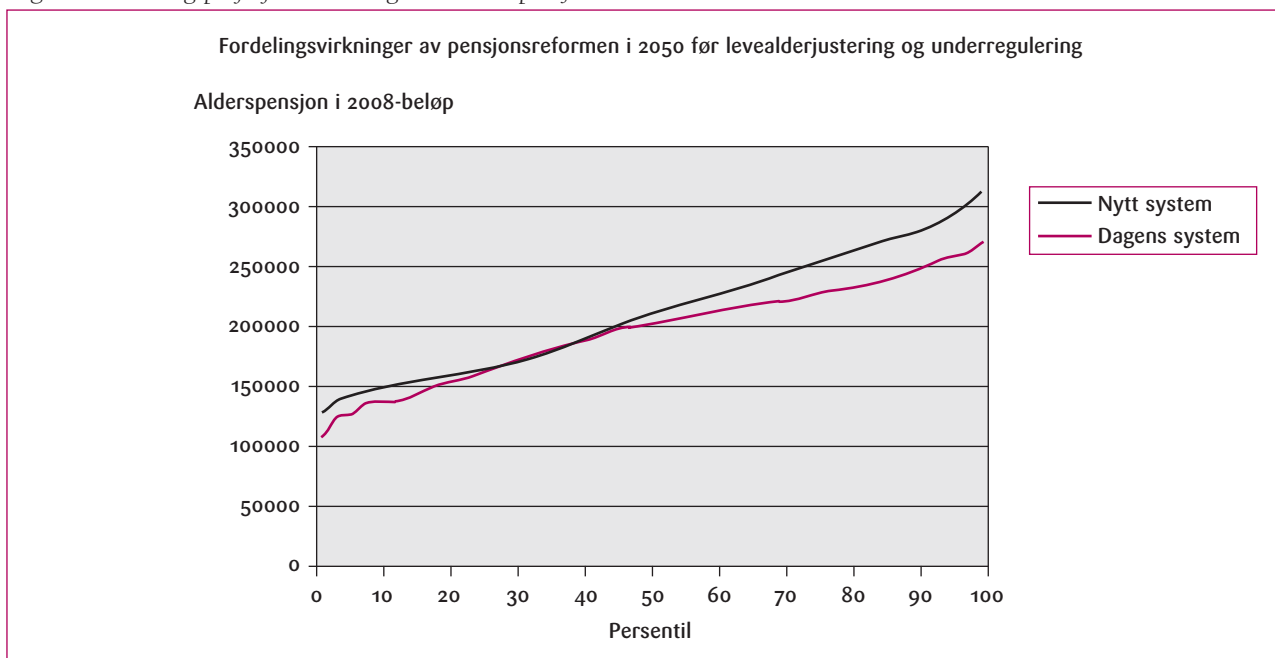
7 OPPSUMMERING

En omlegging av det norske pensjonssystemet i forsikringsmessig retning vil i første rekke gi insentiver til utsatt pensjonering og ha positive effekter på arbeidstilbudet for de yrkesaktive. I 2050 er det anslått at utførte timeverk kan øke med 8,5 prosent som følge av de direkte effektene belyst i denne artikkelen. Levealdersjusteringen, som innebærer lavere pensjonsytelser og/eller utsatt pensjonering, er de viktigste komponentene som bidrar til å redusere veksten i pensjonsutgiftene sammenlignet med en videreføring av dagens system. Svakere indeksering av de løpende ytelsene relativt til lønnsveksten, samt økt arbeidstilbud for de yrkesaktive, bidrar også til å redusere finansieringsbyrden for framtidige skatteyttere. Større sammenheng mellom opptjening av pensjonsrettigheter og tidligere arbeidsinntekter fører til at personer med de høyeste inntektene kommer best ut av endringen. Omleggingen har derfor stilt de politiske myndighetene overfor en klassisk avveining mellom effektivitet og fordeling.

Uten en reform ville bidragsraten for finansiering av alderspensjonen dobles fra knapt 11 prosent i 2006 til 21 prosent i 2050. En anslått bidragsrate på i underkant av 17 prosent i 2050 med det nye systemet viser at reformen på langt nær er tilstrekkelig til å motvirke en betydelig økning i den framtidige skattebyrden i forbindelse med finansiering av alderspensjon. Denne økningen skyldes i hovedsak en forverring av forholdet mellom antall sysselsatte og antall alderspensjonister. Dessuten vil modningen av folketrygden, samt en gunstigere opptjeningsmodell med det nye systemet, bidra til at utgiftene øker. Den anslåtte reduksjonen i den framtidige finansieringsbyrden sammenlignet med dagens system er basert på en forutsetning om at uførepensjonen og dagens AFP-ordning og tjenestepensjon for ansatte i offentlige sektor blir tilpasset det systemet som nå er vedtatt for levealdersjustering og delingstall for alderspensjonen.

¹⁴ Selv om noen personer bytter plass i fordelingen som følge av reformen, spiller ikke dette avgjørende rolle.

Figur 6 Fordelingsprofil for utbetalingen av alderspensjon* i 2050.



* Pensjonstelsene er beregnet for indeksering og levealderjustering i konstante 2008-beløp (G = kr 69 108 regnet som årsgjennomsnitt).

REFERANSER:

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

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

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

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

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

Fredriksen, D., T. Gunnes og N.M. Stølen (2008): *Oppdaterte framskrivinger av arbeidsstyrke, pensjonsutgifter og finansieringsbyrde*. *Økonomiske analyser 4/2008*, Statistisk sentralbyrå, 36-43.

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

Holmøy, E. og Stensnes, K. (2007): *An integrated micro-macro assessment of an actual pension reform: Will the Norwegian reform reach its goals?* Discussion Papers 557, Statistisk sentralbyrå.

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

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

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

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

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

Ot.prp. nr. 37 (2008-2009): *Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet 13. februar 2009.

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

Statistisk sentralbyrå (2008): *Befolkningsveksten fortsetter*. <http://www.ssb.no/folkfram/>

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

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

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

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

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