ARTIKKEL

KYRRE STENSNES
Førstekonsulent ved Forskningsavdelingen, Statistisk sentralbyrå

Bør vi gi pensjonsopptjening til studenter?*

Da Stortinget forkastet forslaget om pensjonsopptjening for studenter, framstilte studentorganisasjonene og deler av fagbevegelsen vedtaket som utdanningsfiendtlig og akademikerne som pensjonstapere. Målet med denne artikkelen er å vurdere påstandene fra interesseorganisasjonene, og gi innsikt i hvilke konsekvenser pensjonsreformen har for personer med høyere utdanning. Jeg vil også gi en oversikt over de viktigste samfunnsøkonomiske argumentene for og mot forslaget om pensjonsopptjening for studenter.

INNLEDNING

Norge står overfor en permanent aldring av befolkningen. Det vil legge stort press på statens pensjonsutgifter i tiårene som kommer (Stensnes, Stølen og Texmon, 2007; Heide, Holmøy, Solli og Strøm, 2006). Pensjonsreformen er den største velferdsreformen i Norge på mange tiår og innebærer store endringer i folketrygdens regler for opptjening og uttak av alderspensjon (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006). Hensikten med reformen er å sikre bærekraft i statens langsiktige finanser, samtidig som man opprettholder et pensjonssystem der folketrygden gir både minstesikring og standardsikring i alderdommen.

Pensjonsopptjening for studenter fikk mye oppmerksomhet i forbindelse med Stortingets behandling av reformen våren 2007. Gjennom sammenhengen mellom enkeltpersoners innekt og alderspensjon, har pensjonssystemet også betydning for den økonomiske avkastningen av høyere utdanning. Man kan tenke seg to typer argumenter til støtte for forslaget om å gi pensjonsopptjening til studenter: fordelingshensyn og effektivitetshensyn. Målet med artikkelen er å vurdere hvilken styrke og relevans slike hensyn gir til forslaget om studentopptjening.

Med utgangspunkt i tilgjengelige kilder[1], mener jeg det er dekkende å si at interesseorganisasjonene[2] som sto bak kravet om studentopptjening først og fremst brukte fordelingsargumenter til støtte for sin sak. Effektivitetsbegrunnelsen fikk i beste fall en perifer rolle. I denne artikkelen vil jeg bruke størst plass på å vurdere fordelingsdimen-

* *Jeg takker Erling Holmøy, Nils Martin Stølen, Pål Knudsen og Steinar Vagstad for verdifulle kommentarer på tidligere utkast.*

1 *Notatet fra UNIO (2006) er en viktig kilde, men jeg baserer meg også på interesseorganisasjonenes pressemeldinger og uttalelser til media – blant annet Akademikerne (2007), UNIO (2007), Norsk Studentforbund og Studentenes Landsforbund (2007), ANSA (2007), VG (2007), Kvam (2007), Universitas (2006) og Dagens Næringsliv (2007).*

2 *Kravet om pensjonsopptjening for studier ble fremmet av hovedorganisasjonen UNIO, Akademikerne, studentorganisasjonene Norsk Studentunion og Studentens Landsforbund, som til sammen har i underkant av 600 000 medlemmer.*

sjonen. Følgende spørsmål blir belyst: Er det at riktig at pensjonsreformen gjør akademikerne til pensjonstapere sammenlignet med andre grupper? Hvilke utgifts- og fordelingsmessige konsekvenser vil det ha å gi pensjonsopptjening til studenter? Er det rimelig å fremstille studentopptjening som kompensasjon til en gruppe som kommer dårlig ut av reformen? Før jeg vurderer fordelingsvirkninger, er det imidlertid nyttig å presentere effektivitetsargumentet.

2 EFFEKTIVITETSARGUMENTET

Arbeidsdelingen i et spesialisert samfunn krever mange ulike typer kompetanse. Utdanning er en investering som gir avkastning til den enkelte og til samfunnet gjennom høyere produktivitet: En advokat er flinkere til å vinne rettssaker enn en person uten juridisk embetseksamen, informatikere er flinkere dataprogrammerere enn leger. Et velfungerende arbeidsmarked sørger for en lønnspremie på utdanning som reflekterer produktivitetsforskjellen og den marginale nytten av ulike former for kompetanse. Imidlertid er det mange grunner til å tro at markedet for spesialisert arbeidskraft ikke fungerer optimalt, dersom det blir overlatt til seg selv. Måling av produktivitet, asymmetrisk informasjon mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, samt kollektive forhandlinger som hindrer individuell lønnsfastsettelse, kan alle være kilder til markedssvikt på etterspørselssiden. Potensielle studenter kredittrasjoneres ved at de normalt ikke får lån med sikkerhet i framtidig humankapital. Det gir en markedssvikt også på tilbudssiden i markedet for spesialisert arbeidskraft. Utdanning kan videre ha positive samfunnsmessige gevinster uten privatøkonomiske gevinster for den enkelte. Slike svakheter kan undergrave markedets evne til selv å framskaffe utdanning og allokere kompetanse, og dermed gi et effektivitetstap i økonomien.

Dersom man påstår at studentopptjening kan rette opp en markedssvikt knyttet til investering i høyere utdanning, begrunner man forslaget med effektivitetshensyn. En slik argumentasjon må bygges opp i tre trinn. For det første: Er det markedssvikt i allokeringen av ressurser til investering i høyere utdanning? De fleste samfunnsøkonomer vil svare ja på spørsmålet, og peke på eksternaliteter og kredittrestriksjoner i tråd med beskrivelsen ovenfor. For det andre: Er eksisterende virkemiddelbruk på området utilstrekkelig? Offentlig finansierte utdanningstilbud og utdanningsstøtte fra Statens Lånekasse er de viktigste tiltakene per i dag. Staten bruker betydelige ressurser for å gjøre utdanning billigere og likviditetsmessig tilgjengelig. Slike offentlige inngrep kan korrigere markedet, forutsatt at de er styringseffektive, men det kan generelt være vanskelig å finne kriterier som sikrer at inngrepene får riktig innretning og omfang. Umiddelbart melder det seg ingen entydige svar på dette andre spørsmålet, men dersom svaret er ja, er man nødt til å ta stilling til et tredje spørsmål: Vil pensjonsopptjening for studenter være det mest treffsikre og kostnadseffektive markedskorrigerende tiltaket, for eksempel sammenlignet med en utvidelse av eksisterende virkemidler? Dersom man på en troverdig måte ønsker å begrunne pensjonsopptjening til studenter med effektivitetshensyn, er man nødt til sannsynliggjøre at svaret er ja på alle disse tre spørsmålene. Oppsummert blir dermed effektivitetsargumentet slik: Markedssvikt skaper en kile mellom den privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske avkastningen av investeringer i høyere utdanning; pensjonsopptjening for studenter er et treffsikkert virkemiddel for å tette den kilen som gjenstår etter at man har tatt høyde for eksisterende virkemidler.

3 FORDELINGSARGUMENTET

Interesseorganisasjonene har argumentert for at akademikere taper på reformen, blant annet i et notat utarbeidet av UNIO (2006): Akademikerne har lang utdanning og dermed mange år uten pensjonsopptjening. UNIO påstår at bortfallet av besteårsregelen særlig rammer akademikere, som har en stigende lønnsprofil over livsløpet. Kombinert med et lavt opptjeningstak der akademikerne ikke fullt ut får pensjonsopptjening for høye årsinntekter, blir akademikerne pensjonstapere, hevder UNIO. Interesseorganisasjonenes argumentasjon har også fått gjenklang i forskningskretser. BI-professor Arne Jon Isachsen fremstiller tankegangen slik:

> «Taperne er folk med lang utdannelse. Som student på fulltid samler man ikke opp pensjonspoeng. Og som ferdig utdannet har man to ulemper sammenlignet med dagens ordning; taket for pensjonsgivende inntekt er satt ned, og besteårsregelen er falt bort. Når i tillegg alle år i arbeid gir pensjon, betyr dette at akademikere relativt sett, og trolig også for noen i absolutt forstand, kommer dårligere ved det nye opplegget». (Isachsen og Johannessen, 2006)

Slike argumenter er relevante og riktige, men partielle. For å vurdere de fulle reformeffektene, trenger vi en mer hel-

Tabell 1 *Antall opptjeningsår og pensjon for pensjonister i 2050 fordelt på ulike utdanningsgrupper. Pensjonsgivende inntekt under 1G teller ikke som et opptjeningsår, og eventuelle poengår etter uttak av alderspensjon er ikke regnet med. Pensjonen er angitt før levealdersjustering og indeksering, i tråd med vurderingene i Stensnes med flere (2007: 28). G er satt til kroner 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.*

Utdanningsnivå	Antall opptjenings-år	Årlig pensjon		Reformgevinst	
		Stortingets forlik	Dagens folketrygd	I kr	I prosent
Ingen eller ukjent udanning	25	137 300	137 600	-300	-0,2 %
Ungdomsskoleutdanning	42	177 300	168 600	8 700	5,2 %
Videregående utdanning	44	193 600	179 700	13 900	7,8 %
Høyskoleutdanninger	45	210 100	192 900	17 200	8,9 %
Universitetsfag	45	215 600	199 000	16 600	8,3 %

hetlig tilnærmingsmåte som tar høyde for *alle* endringer i folketrygdens regelverk for opptjening og uttak av alderspensjon.

4 FAKTISKE FORDELINGSVIRKNINGER

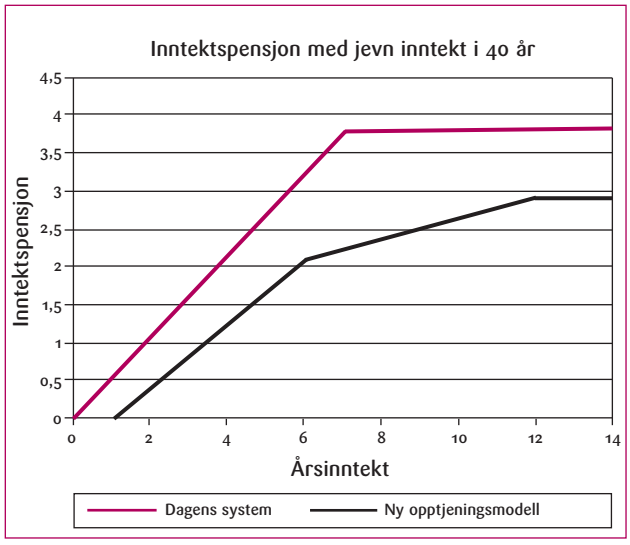
Generelt kan man si at pensjonssystemet transformerer inntekter over livsløpet til en strøm av betalingsytelser som alderspensjonist. Tidspunktet for opptjeningen er viktig, særlig med dagens folketrygd. For å vurdere virkningene av en pensjonsreform for ulike grupper, som personer med høyere utdannelse, trenger man et sett med virkelighetsnære og komplette inntektshistorier som er representative for den norske befolkningen. I tillegg til å ta høyde for hvordan regelverket i folketrygden transformerer inntektshistorier til pensjonsytelser, må en slik analyse ta høyde for alle særordninger i folketrygden, som blant annet omsorgspoeng og opptjening av rettigheter ved uførhet.

I min analyse benytter jeg SSBs dynamiske mikrosimuleringsmodell MOSART, som er velegnet til å tallfeste virkningene av pensjonsreformen. Modellen omfatter de viktigste pensjonsutbetalingene i folketrygden, men ikke tjenestepensjoner i privat og offentlig sektor. MOSART er utviklet og drevet av Statistisk sentralbyrå, og dokumentert i Fredriksen (1998). Hovedideen i mikrosimulering er å representere samfunnet med et utvalg av beslutningsenheter, for eksempel personer, og deretter modellere atferden til disse beslutningsenhetene. I en dynamisk mikrosimuleringsmodell tar beregningene utgangspunkt i et representativt utvalg av befolkningen i et bestemt år. Fra dette året framskriver modellen det videre livsløpet for hver person i denne populasjonen. Livsløpet til de ulike personene blir simulert gjennom sosiodemografiske begivenheter som gir overganger fra en tilstand til en annen. Overgangssansynligheten i et gitt år er bestemt av individspesifikke karakteristika. Hver av disse overgangssannsynlighetene er estimert på grunnlag av observerte overganger i nær fortid. Fødsel, død, innvandring, inngåelse av ekteskap, skilsmisser, utdanningsaktiviteter, deltakelse og tilbaketrekning fra yrkesaktivitet er begivenheter som simuleres i MOSART.

Rettigheter til ytelser fra folketrygden er beregnet på grunnlag av tidligere arbeidsinntekter og andre relevante karakteristika i henhold til regelverket. I motsetning til hva som er mulig i en makroøkonomisk tilnærming, kan de detaljerte skatte- og trygdereglene gjengis nøyaktig. MOSART inneholder det detaljerte regelverket for de viktigste pensjonsartene i folketrygden, både med dagens utforming og i en ny opptjeningsmodell. Aggregerte tall oppnås ved å multiplisere størrelsen på den variabelen en er interessert i med den vekt dette individet har i utvalget, og deretter legge sammen over hele utvalget. Modellens evne til å fange heterogenitet og kompleksitet også på lang sikt, setter brukerne av MOSART i stand til å vurdere de ulike konsekvensene av pensjonsreform på en måte som er unik i norsk sammenheng. Modellen har vært brukt i de fleste offentlige dokumenter som har tilknytning til pensjonsreformen.

Fordelingsanalysene jeg har gjennomført med MOSART gir ingen støtte til interesseorganisasjonens påstand om at akademikere er pensjonstapere. Tvert imot viser analysene at personer med høyere utdanning vil få en større økning i årlig alderspensjon enn andre grupper, både beløpsmessig og i prosent. Tabell 1 gir en oversikt over de direkte fordelingsvirkningene av den nye opptjeningsmodellen i folketrygden, inndelt etter ulike utdanningsgrupper.[3]

Figur 1 *Opptjeningsdiagram for inntektspensjon/tilleggspensjon i nytt og gammelt pensjonssystem.*



I beregningen har jeg fullt ut tatt høyde for bortfallet av besteårsregelen og opptjeningstaket på 7,1G. Interesseorganisasjonene og Arne-Jon Isachsen har rett i at disse regelverksendringene isolert sett er til ugunst for personer med høyere utdannelse. Fordelingsanalysene illustrerer at andre regelverksendringer mer enn oppveier et slikt partielt tap. Jeg vil kort peke på de tre viktigste effektene.

For det første vil arbeidsinntekter ha mye større betydning for den enkeltes pensjonsytelser enn i dagens folketrygd. Dels skjer det ved at en universell grunnpensjon blir erstattet av en behovsprøvd minstesikring, dels skjer det ved at pensjonsprosenten øker. Pensjonsprosenten (også kalt opptjeningsprosent) bestemmer hvor stor framtidig pensjon man får av arbeidsinntekten i et gitt år. I dagens system er prosentsatsen 1,05% på inntekt mellom 1G – 6G ved 40 års opptjeningstid, og 0,35% på inntekt mellom 6G og 12G. Den vedtatte opptjeningsmodellen øker prosentsatsen til 1,35% på all inntekt inntil 7,1 G. Uansett årsinntekt innebærer jevn inntekt i 40 år større inntektspensjon med ny opptjeningsmodell enn med dagens system (se figur 1). Det andre forholdet ved reformen som påvirker akademikernes pensjon, er fjerningen av det øvre taket på antall opptjeningsår, som i dag er satt ved 40 år. I den grad akademikere står lenge i jobb, vil det påvirke inntektspensjonen positivt og forsterke effekten i figur 1. For det tredje inneholder reformen en fleksibel pensjonsordning, der pensjonen justeres aktuarisk i forhold til uttakstidspunktet. I den grad akademikere står lenger i jobb og utsetter pensjoneringen mer enn personer uten høyere utdannelse, gir det uttelling i form av høyere pensjonsinntekter.

Målt ved utbetalt pensjon, er akademikere en relativt privilegert gruppe. Den positive samvariasjonen mellom pensjonsytelse og utdanningsnivå skyldes to ulike forhold. For det første har personer med fullført høyere utdannelse *i gjennomsnitt* en høyere årlig pensjonsgivende inntekt enn personer som ikke har fullført en slik utdannelse. For det andre har personer med høyere utdannelse i gjennomsnitt flere opptjeningsår i folketrygden. Det skyldes både en jevnere inntektshistorikk og at de faktisk står lengre i jobb. Tabell 1 gir et anslag på antall år med arbeidsinntekt over 1G i 2050 fordelt på utdanningsnivå. Tabellen viser at akademikere, på tross av lang studietid, ikke har færre opptjeningsår enn personer uten høyere utdannelse. Tvert imot kompenserer de for lange studieløp ved en gjennomsnittlig jevnere tilknytning til yrkeslivet, og de står normalt lenger i yrkesaktivitet. For eksempel har akademikere lavere sannsynlighet for å bli uføretrygdet, blant annet på grunn av færre fysiske belastninger på arbeidsplassen. UNIO (2006) har gjennomført flere typeberegninger der man sammenligner pensjonsopptjening for personer som har jevn arbeidsinntekt i Z år med personer som først starter pensjonsopptjeningen etter avsluttede studier, og har tilsvarende *færre* opptjeningsår (Z år minus studietiden). Tabell 1 viser at slike beregninger gir et misvisende inntrykk av fordelingsvirkningene, fordi personer med høyere utdannelse ikke har færre opptjeningsår enn personer uten utdannelse.

5 AKADEMIKERNE TJENER PÅ EN AKTUARISK OMLEGGING

Det er ikke oppsiktsvekkende at akademikere tjener på en omlegging av pensjonssystemet i aktuarisk retning. Mens et fullaktuarisk system vil kjennetegnes av likhet mellom innbetalinger og ytelser, målt som en forventet nåverdi, vil et minstepensjonssystem gi lik utbetaling til alle. Både dagens og en reformert folketrygd vil ligge et sted mellom disse ytterpunktene. Imidlertid er det et uttalt mål med pensjonsreformen å gjøre folketrygden mer aktuarisk. Hensikten med å øke sammenhengen mellom arbeidsinntekter og pensjonsytelser, er å stimulere til økt arbeidsinnsats. Det gir en

[3] *Indirekte effekter via atferdsendringer har jeg holdt utenfor analysen, konsistent med fremgangsmåten i Stensnes med flere (2007: 28). Med støtte i omhyllingsteoremet kan man argumentere at det er tilstrekkelig å vurdere de direkte effektene så lenge man er interessert i endringer på nyttenivå: Nyttegevinsten av økt inntekt (via økt arbeidstilbud) blir motsvart av nyttetapet ved redusert fritid, gitt at fritiden er selvvalgt.*

effektivitetsgevinst og bedrer statsfinansene. Konkret skjer den tettere koblingen mellom arbeidsinntekter og pensjonsytelser gjennom endringene i regelverket for opptjening og uttak av alderspensjon.[4] Høy inntekt, både i et bestemt år og over livsløpet, gir isolert sett en høyere pensjon. Statistikk og forskning viser at akademikere i gjennomsnitt har høyere livsinntekter enn ikke-akademikere (Kirkebøen 2005). Dermed er det nærmest trivielt at akademikere tjener på en pensjonsreform i aktuarisk retning.

Et forhold kan svekke et slikt trivielt resonnement: Dersom høy livsinntekt utelukkende skyldes et begrenset antall år med høy inntekt over opptjeningstaket på 7,1G, blir livsinntekt og pensjonsgivende inntekt forskjellig i det nye pensjonssystemet. Tilsvarende har dagens folketrygd en rekke slike kiler mellom livsinntekt og den inntekten som til slutt blir pensjonsgivende. Dersom kilene har tilstrekkelig stor betydning, kan akademikere risikere å tape på omleggingen. MOSART-analysen tar systematisk høyde for disse kilene, og viser at de ikke er sterke nok til å svekke konklusjonen om at akademikerne er reformvinnere.

6 STUDENTOPPTJENING – TALLFESTEDE VIRKNINGER

I MOSART-analysen legger jeg til grunn interesseorganisasjonenes forslag til studentopptjening, som innebærer at det gis pensjonspoeng knyttet til fullførelsen av en høyere utdanning. Poengene skal gis i tillegg til annen pensjonsopptjening i studietiden, og på grunnlag av normert studietid (ikke faktisk studietid). En person som avbryter studiene vil derfor ikke få pensjonsopptjening. Konkret har jeg forutsatt at ordningen med studentpoeng knytter seg til normert tid for høyeste fullførte utdanning slik at det gis X G i pensjonsopptjening for hvert normerte studieår. I tillegg har jeg lagt inn et maksimum antall år Y, slik at man med ordningen maksimalt kan få XY G i opptjening. Opptjeningen blir gitt i tillegg til annen opptjening, og uten avkorting mot inntekt. Beregningsteknisk har jeg lagt til grunn at den enkelte får godskrevet poengene på grunnlag av høyeste fullførte utdanning på pensjoneringstidspunktet. Utdanningstidspunktet har ingen betydning, og ordningen vil ha tilbakevirkende kraft i den forstand at også all utdanning fullført før 2010 vil kvalifisere til studentopptjening.[5]

Tabell 2 *Pensjonsopptjening for fullført høyere utdanning. Utgifter for ulike innretninger av ordningen. G er satt til kroner 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.*

Pensjonsopptjening	Merutgift i 2050 sammenlignet med Regjeringens forslag (milliarder 2006-kr)
2,5G per år i inntil 3 år	2,2
2,5G per år i inntil 5 år	2,8
5G per år i inntil 3 år	4,9
5G per år i inntil 5 år	6,5

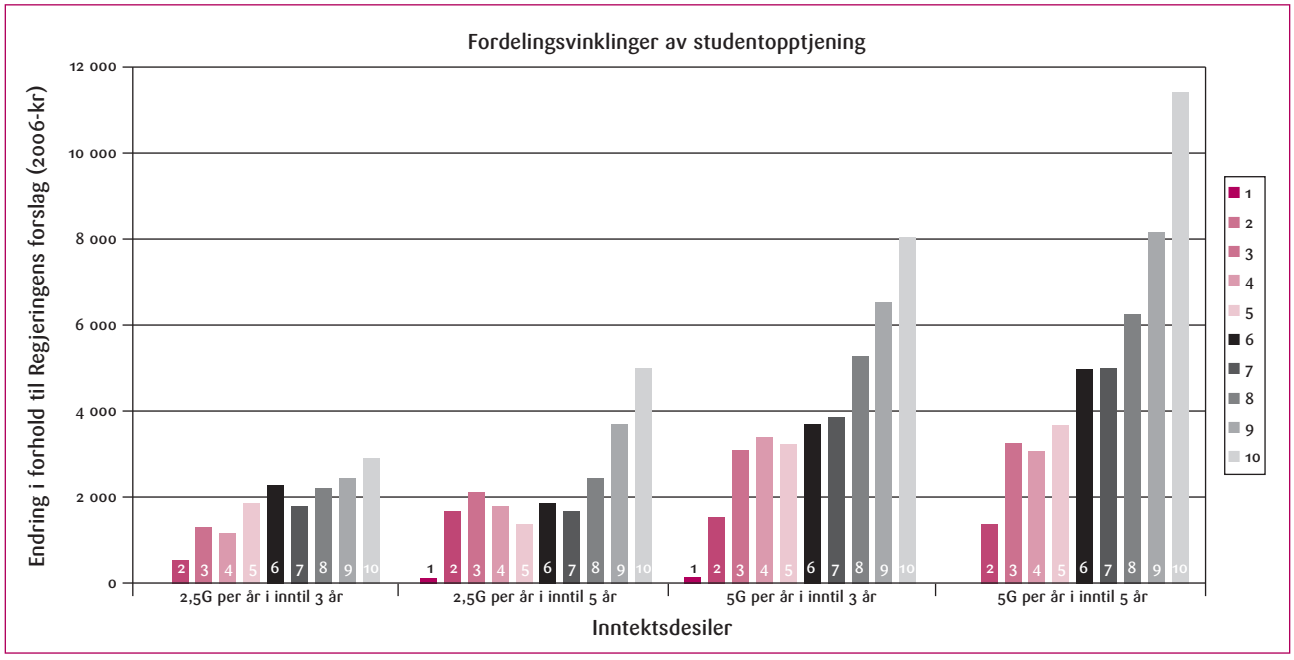
Vi har beregnet utgifter og fordelingsvirkninger for fire ulike utforminger av en ordning med studentopptjening. Alternativene framkommer ved å kombinere to ulike opptjeningsnivå (X=2,5G og X=5G) med to makstak for antall opptjeningsår (Y=3 år og Y=5 år). En person som har fullført et studium normert til 4 år vil dermed få godskrevet 3 år med et makstak på Y=3 år og 4 år med et makstak på Y=5 år. Resultatene fra beregningene er gjengitt i tabell 2 og figur 2. En pensjonsopptjening for studenter med 2,5G i inntil 3 år gir maksimalt en opptjening tilsvarende arbeidsinntekt på 466 tusen kroner dersom vil legger til grunn årsgjennomsnittet for grunnbeløpet i 2006. En slik ordning gir en ekstrautgift til alderspensjon i 2050 på 2,2 milliarder kroner. En ordning med 5G i inntil 5 år vil føre til en ekstrautgift på 6,5 milliarder kroner (maksimal uttelling tilsvarer her 1,55 millioner kroner i arbeidsinntekt). Forskjellen mellom disse to kostnadsrammene skyldes i hovedsak opptjeningsnivået, og i mindre grad taket på antall opptjeningsår.[6] Til sammenligning har ordningen

[4] *Se Stensnes med flere (2007) for en nærmere beskrivelse av opptjeningsreglene.*

[5] *Den delen av pensjonsrettighetene som i en overgangsfase blir beregnet etter reglene i dagens pensjonssystem, vil derimot ikke inkludere studiepoeng. Utdanningspoengene blir med andre ord kun beregnet i det nye pensjonssystemet. Personer født mellom 1950 og 1965 vil få opptjening vektet med femtendeler, i tråd med Pensjonskommisjonens forslag til overgangsordning.*

[6] *UNIO (2006) har anslått kostnadene ved studentopptjening til 2,9 milliarder i 2050 ved å multiplisere antall pensjonister, studietilbøyelighet og det gjennomsnittlige pensjonspåslaget som studieopptjening gir. Det er i hovedsak fem grunner til at mitt anslag er noe lavere UNIOs. (1) Jeg legger vil til grunn et anslag på 1,12 millioner alderspensjonister i 2050, oppdatert i tråd med SSBs befolkningsframskrivinger (2005), og det er noe lavere enn UNIOs tall. (2) Jeg bruker et noe lavere grunnbeløp for å sikre konsistens med anslagene i Stensnes med flere (2007). (3) Jeg tar høyde for at om lag ti prosent av pensjonsutbetalingene i 2050 blir beregnet på grunnlag av reglene i dagens system og ikke kvalifiserer til studentopptjening. Denne effekten vil gradvis avta med modningen av pensjonssystemet. (4) Jeg har anslått at levealdersjustering og indeksering av pensjonsytelsene vil senke pensjonsnivået noe (med andre ord har det såkalte delingstallet en gjennomsnittsverdi noe over 1). (5) Jeg har tatt høyde for at et visst antall personer som mottar studentpoeng vil være mottakere av avkortet garantipensjon og effektivt kun beholder 20% av godskrevene rettigheter. I motsatt retning trekker blant annet at personer med høyere utdannelse i gjennomsnitt lever lenger enn befolkningen sett under ett. Nettoeffekten av disse virkningene gjør at mitt anslag for samlede utgifter i 2050 er noe lavere enn UNIOs.*

Figur 2 *Fordelingsvirkninger av studentopptjening. G er satt til kroner 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006. Beløpene tar utgangspunkt i utbetalt pensjon i 2050 før levealdersjustering og indeksering.*



med pensjonsopptjening i omsorgsperioder, særlig for kvinner som har ansvar for barn under skolepliktig alder, en samlet anslått kostnadsramme på 4,5 milliarder i 2050.

Fordelingsanalysene viser at en ordning med studentopptjening er et treffsikkert virkemiddel, vel og merke hvis man ønsker å øke pensjonen til personer med høye inntekter. Figur 2 viser endringen i utbetalt pensjon for ulike desilgrupper med de fire alternative utformingene. Det er et tydelig mønster at studentopptjening øker pensjonen mest for de øverste desilgruppene.[7] Retningen på fordelingsvirkningene skyldes at pensjonsinntektsdesilene rangert fra 1 til 10, har en stigende andel personer som kvalifiserer til studieopptjening. Et opptjeningstak på 5 år i stedet for 3 år forsterker denne fordelingsprofilen. Et opptjeningsnivå på 5G i stedet for 2,5G gjør profilen tydeligere.

7 FORBEHOLD

Minst fire forbehold er relevante i forbindelse med MOSART-analysene. For det første har jeg i analysen av studieopptjening kun vurdert gjennomsnittseffekter. Det kan være unntak for noen grupper av høyere utdannede, som i gjennomsnitt har lavere livsinntekt enn grupper uten høyere utdannelse og dermed negativ avkastning på utdanningen. UNIO (2006, tabell 1) trekker særlig fram førskolelærere, allmennlærere og sykepleiere som grupper. Jeg mener likevel at gjennomsnittseffektene er et riktig utgangspunkt for å vurdere konsekvensene av pensjonsopptjening for studenter. Så lenge ordningen gis til alle vil ikke pensjonsopptjening være et treffsikkert tiltak for kun å tilgodese enkelte studentgrupper. Førskolelærere, allmennlærere og sykepleiere er i all hovedsak offentlig ansatte. Dersom myndighetene ønsker å spesifikt tilgodese disse gruppene, vil lønn være et bedre virkemiddel.

For det andre har jeg i vurderingen av hvem som tjener på pensjonsreformen beregnet *relative* pensjonsutbetalinger mellom grupper. I tillegg til endret opptjeningsmodell, som isolert sett vil løfte pensjonsnivået for alle grupper (jf tabell 1), inneholder pensjonsreformen imidlertid en rekke innstrammende elementer. Særlig vil levealderjusteringen, samt indekseringen av ytelsene med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst i pensjonistperioden, trekke i retning av et lavere pensjonsnivå og/eller en kortere pen-

[7] *Fremskrivningene i MOSART baserer seg i stor grad på sannsynlighetsfordelinger for å bestemme utviklingen av individuelle livsløp. Derfor vil det være noe simuleringsstøy når man vurderer virkningen av en relativt marginal endring i pensjonssystemet, slik som ordningen med studentpoeng. På grunn av denne støyen er ikke mulig å trekke en helt jevn linje som forbinder søylene for første og tiende desil. Mønsteret blir derfor tydeligere i tilfellet med X=5G, først og fremst fordi den marginale endringen i pensjonssystemet i større grad dominerer over simuleringsstøyen i MOSART.*

sjonsperiode. Mine beregninger viser at akademikerne er *relative* vinnere ved at de får en større del av en mindre kake. Om kakestykket er blitt større eller mindre i *absolutt* forstand er ikke så interessant i denne sammenhengen. Sammenligning med en videreføring av dagens folketrygd, innenfor et vesentlig høyere utgiftsnivå, vil være misvisende når man ikke tar finansieringsbyrden med i betraktning: Da gjør man opp regning uten vert. I den grad personer med høyere utdannelse taper sammenlignet med en videreføring av dagens system, vil tapet *relativt sett* være mindre enn for personer uten høyere utdannelse.

I forlengelsen av dette er det for det tredje verdt å nevne at analysen utelukkende ser på utbetalt pensjon, der bidrag til finansieringen av pensjonene over skatteseddelen blir holdt utenfor. En slik tilnærming er i tråd med fordelingsanalysene som er gjennomført i forbindelse med pensjonsreformen. I Norge har vi ingen separat skattepost for pensjoner, verken for den enkelte eller i statsbudsjettet. En svakhet ved analysen er dermed at man ikke ser fordelingsvirkningene av pensjonssystemet i sammenheng med fordelingsvirkningene av skattesystemet. I dette konkrete tilfellet anslår vi at pensjonsreformen vil spare staten for 27 milliarder 2006-kroner i 2050 (Stensnes m.fl. 2007). Dersom jeg skulle vurdert fordelingsvirkningene av skattesystemet i tillegg til pensjonssystemet, ville jeg måttet ta stilling til om midlene ble delt ut som skattelette eller brukt på andre poster i statsbudsjettet. Videre ville jeg måttet ta stilling til fordelingsvirkningene av den alternative bruken, for eksempel hvordan en eventuell skattelette ble innrettet. Slike spekulative antakelser om politiske vurderinger i 2050 har jeg imidlertid ønsket å holde utenfor analysen.

For det fjerde er analysen basert på et tverrsnitt av alderspensjonister i 2050, der pensjonsytelsene er målt *før* justering for forventet gjenstående levetid på pensjoneringstidspunktet. I det nye pensjonssystemet gjør denne justeringen det mulig å kombinere en fleksibel avgangsalder med levealdersjustering av ytelsene. Korreksjonen innebærer at den forventede nåverdien av pensjonsytelsene, for en gitt pensjonsrettighet, er uavhengig av pensjoneringstidspunktet. Årlige pensjoner, beregnet *før* justering for forventet gjenstående levetid, gir et godt mål på denne pensjonsformuen, og dermed verdien av den enkeltes alderspensjon. *Etter* justering er imidlertid årlige ytelser et dårlig mål på pensjonsformuen, fordi tallene er påvirket av avgangsalderen til den enkelte. Siden avgangsalderen kun påvirker tidsprofilen til ytelsene, ville det gi et misvisende bilde av fordelingseffektene. En svakhet ved justeringen er at den baserer seg på gjennomsnittlig forventet levealder for den enkelte kohort. Et fokus på årlige pensjonsytelser som en indikator på pensjonsformue tar dermed ikke høyde for kjente og systematiske variasjoner i levealder og utbetalingslengde mellom ulike sosiale grupper. Således vil målet undervurdere forskjellene i pensjonsformue for de ulike gruppene. Personer med høyere utdanning lever lenger enn gjennomsnittet av befolkningen. I sum over pensjonisttilværelsen vil de derfor motta en større andel av folketrygdens utbetalinger til alderspensjon enn det de årlige ytelsene i tabell 1 tilsier.

8 KONKLUSJON

Pensjonsreformen gir en mer aktuarisk folketrygd med større sammenheng mellom inntekt og utbetalt pensjon. Mine analyser viser at akademikere isolert sett vil tjene på en slik omlegging. Det skyldes at de i gjennomsnitt både har høyere årlig inntekt og flere opptjeningsår enn ikke-akademikere. Jeg finner ingen støtte til fordelingsargumentet som interesseorganisasjonene bruker i argumentasjonen for pensjonsopptjening til studenter: En slik ordning fremstår snarere som en premiering av reformvinnere enn kompensasjon til en gruppe som kommer dårlig ut.

I artikkelen har jeg ikke vurdert nærmere effektivitetsargumentet for studentopptjening. Dersom man mener at dagens offentlig støtte til høyere utdanning ikke er nok til å korrigere markedssvikt, kan pensjonsopptjening for studier øke lønnspremien og dermed stimulere til at flere blir akademikere. Pensjonsopptjening for studier gir imidlertid neppe en mer treffsikker og kostnadseffektiv korreksjon av en slik markedssvikt enn direkte virkemidler knyttet til utdanningssystemet.

REFERANSER:

Akademikerne (2007): «Stortinget svikter Norges framtid i pensjonsforliket». Pressemelding, 21. mars 2007. Lastet ned fra www.akademikerne.no den 22. mars 2007.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): *St. meld nr. 5, 2006-2007: Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden.* Avgitt i statsråd 20. oktober 2006.

Dagens Næringsliv (2007): «Studiepensjon kan koste dyrt». Artikkel. 6. januar 2007.

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

Heide, K.M, Holmøy, E., Solli, I.F. og Strøm, B. (2006): «A welfare state funded by nature and OPEC: A guided tour on Norway's path from an exceptionally impressive to an exceptionally strained fiscal position». Discussion Paper 464, Statistisk sentralbyrå.

Isachsen J.A. og K.O. Johannessen (2006): «Skattrabatt fremfor høyere pensjon?» Månedsbrevet november 2006.

Kirkebøen, L. J. (2005): Lønn som fortjent? Hovedoppgave. Økonomisk institutt.

Kvam, C. (2007): Lederen i Akademikernes appell til støtte for studentopptjening 29. januar 2007. Hentet fra http://www.akademikerne.no/default.asp?FILE=items/11277/160/forkortet apell (2).doc. den 22. mai 2007.

Norsk Studentunion og Studentenes Landsforbund (2007): «Dagens studenter blir morgendagens tapere». Pressemelding, 21. mars 2007. Lastet ned fra www.stlweb.no den 22. mars 2007.

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

UNIO (2006): *Pensjonsopptjening for studier – kostnader og fordelingsvirkninger.* UNIOs notatserie nr. 1/2006.

UNIO (2007): «Utdanningsfiendtlig pensjonsforlik». Pressemelding, 21. mars 2007. Lastet ned fra www.unio.no den 22. mars 2007.

Universitas (2006): «7 av 10 for pensjonspoeng». Artikkel publisert 8. november 2006. Lastet ned fra www.universitas.no den 22. mai 2007.

VG (2007): «Studentene demonstrerte for pensjonspoeng». Artikkel publisert 29. januar 2007. Lastet ned fra www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=165752 den 22. mai 2007.