

# Betydningen av delingstallet

Dennis Fredriksen

*I et offentlig pensjonssystem vil en økende og usikker utvikling i levealder være en stor utfordring for den framtidige finansieringen. For å dempe veksten i pensjonsutgiftene dersom levealderen fortsetter å øke har Pensjonskommisjonen i sitt forslag til nytt pensjonssystem foreslått at det innføres et såkalt delingstall. Delingstallet innebærer at pensjonsrettighetene som den enkelte har opparbeidet ved pensjonering, skal fordeles på forventet tid som pensjonist, bestemt ved faktisk pensjonsalder og forventet gjenstående levetid. Dermed vil incentivene til å stå lenger i arbeid bli styrket. Artikkelen går gjennom utformingen av delingstallet og påpeker en del viktige problemstillinger med hensyn til valg av dødelighetsforutsetninger, forholdet til uførepensjonistene og reguleringen av garantipensjonen. Dessuten dokumenteres framskrivninger av delingstallet avhengig av blant annet pensjonsalder og dødelighet, og i hvilken grad det bidrar til å redusere framtidige økninger i skattenivået for å finansiere de økte offentlige utgiftene til alderspensjon. Artikkelen viser også hvor stor andel av menn og kvinner som kan få mulighet til tidligpensjonering med de reglene som blir spesifisert.*

## Innledning

I et offentlig pensjonssystem vil en økende og usikker utvikling i levealder være en stor utfordring, og utgjøre en vesentlig del av bekymringene omkring pensjonssystemet. I dagens regelverk for folketrygden er både nivået på pensjonsytelsene og aldersgrensene definert uavhengig av utviklingen i levealder. Det betyr at enhver økning i levealder vil kreve et høyere skattenivå for å finansiere pensjonssystemet. Det er ikke opplagt at en økende levealder bare bør slå ut i økt skattenivå. Et alternativ kan være å begrense veksten i pensjonsutgiftene ved å øke aldersgrensene i pensjonssystemet i takt med levealderen, eller eventuelt kutte i ytelsesnivået. Dette er noe av bakgrunnen for at Pensjonskommisjonen har foreslått å innføre et delingstall for å dempe veksten i pensjonsutgiftene dersom levealderen fortsetter å øke.

Tanken bak delingstallet er at den enkelte har spart opp en pensjonsformue ved pensjonering, og at denne pensjonsformuen skal fordeles på forventet tid som pensjonist, bestemt ved faktisk pensjonsalder og forventet gjenstående levetid. Teknisk er dette tenkt utformet ved at man beregner en pensjonsrettighet avhengig av tidligere arbeidsinntekt over livsløpet som i gjennomsnitt er om lag like stor som de pensjonsrettighetene som dagens regelverk vil lede fram til. Deretter deles denne pensjonsrettigheten med det omtalte delingstallet, slik at forventet samlet pensjonsutbetaling er upåvirket av faktisk pensjonsalder og forventet gjenstående levetid for det enkelte årskull. Det betyr at lengre tid som pensjonist gir lavere årlig ytelse. Det betyr også at kostnadene og usikkerheten ved

utviklingen i levealder fram til pensjonering må tas av pensjonisten selv, men at man gis muligheten til å kompensere dette gjennom å utsette pensjoneringen. Delingstallet vil styrke incentivene til å stå lenger i arbeid.

Artikkelen går gjennom tankegangen bak delingstallet og presenterer beregninger som viser noen mulige virkninger av modellen som Pensjonskommisjonen foreslår i NOU 2004:1. I dette arbeidet har det vært nødvendig å gjøre enkelte forenklinger i forhold til den foreslåtte modellen, og på grunn av kompleksiteten, er det som presenteres nødvendigvis ikke helt i samsvar med Pensjonskommisjonens syn. Et endelig regelverk omkring delingstallet vil imidlertid måtte ligge relativt tett opp mot det som drøftes nedenfor.

Analysene er partielle i flere betydninger. For det første presenterer vi bare de direkte virkningene av reformforslaget. Det tas blant annet ikke hensyn til tilbakevirkninger fra resten av økonomien, for eksempel ved at de samlede tilgjengelige ressursene vil øke. For en nærmere omtale av dette vises til artikkelen av Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli (2004) i dette nummer. Videre ser vi ikke på mulige alternative utforminger av delingstallet, men spillerommet for dette er neppe så stort slik forslaget fra Pensjonskommisjonen er utformet. Det er også vanskelig å framlegge solide empiriske anslag på virkningene av delingstallet på faktisk pensjonsalder fordi det ikke har eksistert noen lignende ordninger i Norge over lengre tid. I en kort periode fikk personer som utsatte pensjonering utover 67 år et ventetillegg, men aldersintervallet for fleksibel alderspensjonering var lite, 67-70 år, slik at overføringsverdien er begrenset. Avtalefestet pensjon og alderspensjon under ett har et betydelig aldersintervall for fleksibel pensjonering, 62-70 år, men her er

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

det ingen eller minimale kostnader ved tidligpensjonering.

### Nærmere om utformingen av delingstallet

Tanken bak delingstallet er at den enkelte pensjonist ved pensjonering vil ha spart opp en pensjonsformue, og at denne pensjonsformuen skal fordeles over forventet antall år som pensjonist. Nedenfor følger en forenklet framstilling av dette som i hovedtrekkene er i samsvar med Pensjonskommisjonens innstilling. I flertallets forslag til Modernisert folketrygd vil pensjonsopptjeningen være uttrykt ved en basisytelse 'BY' som er gitt ved følgende formel:

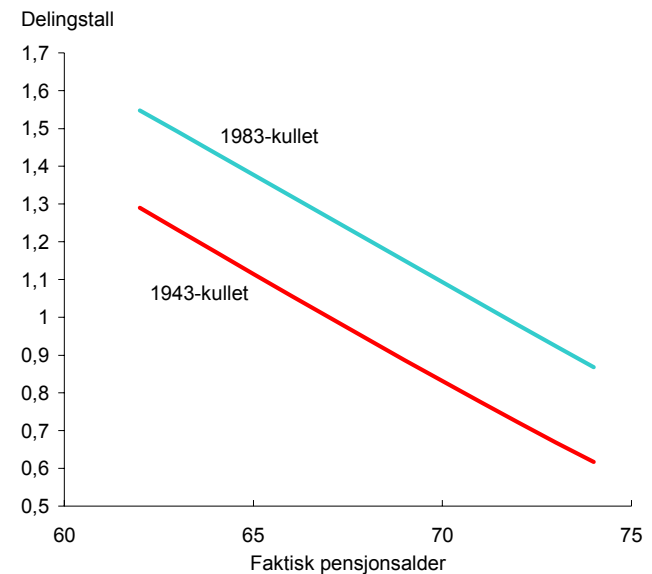
$$(1) BY = a \times S_{i < P} I_i \times (1 + w_i)^{P_i}$$

Pensjonsgivende inntekt 'T' omfatter lønn og lønnsrelaterede inntekter, hvert år begrenset oppad til 8 ganger grunnbeløpet. Denne inntekten indekseres fram til faktisk pensjonsalder 'P' med lønnsveksten 'w'. Ligning (1) uttrykker dermed en lønnsindeksert livsinntekt, på samme måte som at pensjonsrettighetene i dagens system måles i grunnbeløp (gitt at grunnbeløpet indekseres med lønnsveksten). Basisytelsen utgjør en andel 'a' av denne lønnsindekserte livsinntekten, i Pensjonskommisjonen foreslått til 1,25 prosent. Dette sikrer at gjennomsnittlig basisytelse blir omtrent den samme, eller kanskje noe høyere enn gjennomsnittlig pensjon vil bli med dagens system, avhengig av utviklingen i yrkesdeltaking, pensjonsalder og inntektsfordeling.

Nedre aldersgrense i nytt pensjonssystem er foreslått til 62 år. Forventet pensjonsutbetaling på et senere tidspunkt i livet vil da være produktet av sannsynligheten 'q' for at man overlever fra alder 62 år til denne høyere alderen, og verdien av pensjonsutbetalingen på dette tidspunktet. I forslaget fra Pensjonskommisjonen er det lagt til grunn at overlevingssannsynlighetene 'q' skal være like innad i hvert fødselskull, men kan variere over tid etter hvert som forventet levealder endrer seg. Mens pensjonsrettigheten indekseres med lønnsveksten 'w' fram til pensjonering, indekseres pensjonsytelsen etter pensjonering med en nærmere angitt faktor 'g' som er mindre enn lønnsveksten. For å beregne forventet pensjonsutbetaling i lønnsdeflaterte kroner rent modellteknisk ("faste grunnbeløp"), må de framtidige pensjonsytelsene dessuten reduseres med lønnsveksten. Det er foreslått en indeksering av løpende ytelser som skal være et gjennomsnitt av pris- og lønnvekst. Med en antatt real-lønnsvekst på 1,5 prosent, vil løpende pensjonsytelser vokse 0,75 prosent mindre per år enn lønningene. Dette er ganske nær den faktiske indekseringen av grunnbeløpet de siste tiårene.

En basisytelse på én krone vil gi en forventet samlet pensjonsutbetaling 'FPU' målt i faste lønnsbeløp ved å summere forventningsverdien av alle framtidige

Figur 1. Delingstall



pensjonsutbetalinger fra og med den valgte pensjonsalderen:

$$(2) FPU_{K,62,P} = S_{i:P} q_{K,62,i} \times ((1 + g_i) / (1 + w_i))^{i-P}$$

Her vil fødselsår være 'K', betraktningstidspunktet vil være alder 62 år og faktisk pensjonsalder vil være 'P', mens 'i' angir de årene pensjonen eventuelt vil bli utbetalt. Hvis indekseringen 'g' av de løpende pensjonsytelsene er lik med deflatingen 'w', så vil (2) uttrykke forventet antall gjenstående leveår fra og med faktisk pensjonsalder P multiplisert med sannsynligheten for at man overlever fra alder 62 år til faktisk pensjonsalder P. Indekseringen med lønnsveksten 'w' gjennom (1) og deflatingen gjennom (2) vil ha samme virkning som en rente vil ha i et markedsbasert system i forhold til kapitalisering av innbetalte pensjonspremier og nåverdibetraktninger omkring de framtidige pensjonsutbetalingene.

Delingstallet 'DT' for fødselskull 'K' ved pensjonsalder 'P' vil da være definert ved, idet 1943-kullet vil være de første til å gå av ved normal pensjonsalder 67 år i reformåret 2010:

$$(3) DT_{K,P} = FPU_{K,62,P} / FPU_{1943,62,67}$$

Antatt nivå på dette delingstallet for 1943-kullet og 1983-kullet er gjengitt i figur 1. Vi kommer tilbake til en nærmere omtale av tallene. 1943-kullet vil som nevnt utgjøre normeringen av pensjonssystemet, mens 1983-kullet representerer dagens unge og de som vil gå med pensjon rundt 2050. Den løpende pensjonsytelsen 'Y' vil da være gitt ved å dividere basisytelsen i (1) med delingstallet i (3) og siden indekseres med faktoren 'g' (forenklet antatt konstant):

$$(4) Y_i = (BY / DT_{K,P}) \times (1 + g)^{i-P}$$

## Viktige problemstillinger rundt utformingen av delingstallet

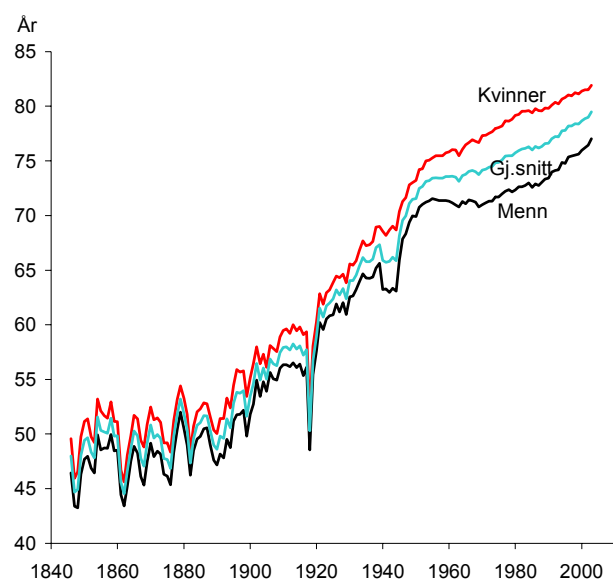
### Dødelighetsforutsetninger og seleksjonseffekter

I beregningen av delingstallet legger man til grunn at alle i samme fødselskull skal ha samme forutsetninger omkring dødelighet. Helt spesifikt gjøres det ikke forskjell på menn og kvinner fra samme fødselskull, selv om kvinner lever lenger enn menn slik at kvinner i et rent markedsbasert system ville fått mindre i løpende pensjonsytelse for gitt opptjening og pensjonsalder. Videre gjøres det heller ikke forskjell mellom andre grupper av befolkningen, til tross for at det er betydelige forskjeller i både forventet levealder og faktisk pensjonsalder etter kjennetegn som utdanning og inntektsnivå. Dette kan innebære at de som har høy inntekt, gode muligheter til å stå lenge i arbeid og høy levealder, vil bli overkompensert for å utsette pensjoneringsen. I motsatt ende vil de med lav inntekt, tunge jobber og lavere levealder, bli straffet hardere for sin tidligpensjoneringsen enn deres egentlige forventede tid som pensjonist tilsier.

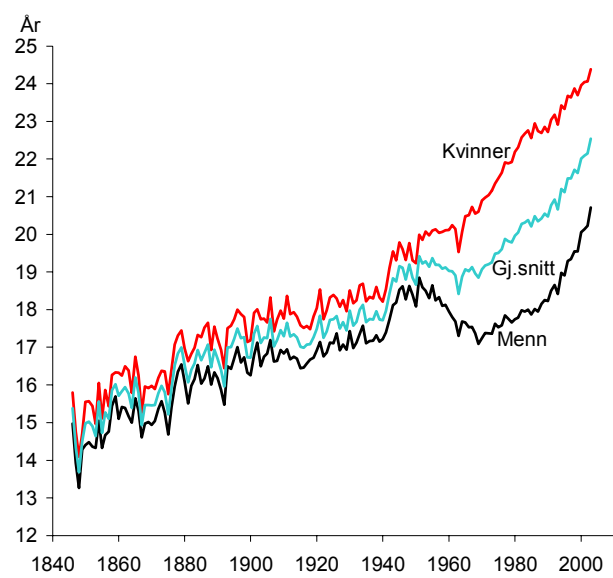
En konsekvens av at alle får like dødelighetsforutsetninger, er at delingstallet ikke nødvendigvis nøytraliserer effekten av endringer i levealder og pensjonsalder. I den grad kvinner går av tidligere enn menn, så vil kvinners høyere forventede levealder bidra til at delingstallet kutter pensjonsytelsene mer enn det som trengs for å stabilisere pensjonsutgiftene. I den grad personer med høy forventet levealder også pensjonerer seg senere, og det er det grunn til å tro, vil delingstallet kutte pensjonsutgiftene mindre enn det som skal til for å stabilisere pensjonsutgiftene. Vi har dermed to effekter som trekker i ulik retning, slik at totaleffekten er usikker. Beregningene vi presenterer senere vil til en viss grad fange opp disse effektene gjennom variabler som kjønn og utdanning, men på individnivå er det grunn til å tro at sammenhengene er enda sterkere.

Et siktemål med delingstallet er at det skal styrke incentivene til å stå lenge i arbeid, ved å belønne arbeidsinnsats etter 62 år mer i tråd med den samfunnsøkonomiske verdien, se for eksempel Holtmark (2002) og Holmøy (2002). For at delingstallet skal ha denne effekten, må det for hvert enkelt fødselskull være kjent på det tidspunktet de kan begynne å gå av med pensjon. I den grad delingstallet påvirker faktisk pensjonsalder, vil det også virke urimelig å endre pensjonsytelsene etter pensjoneringsen i lys av ny kunnskap om utviklingen i levealder. Det betyr at man må gi et endelig anslag på den framtidige dødeligheten, og det finnes ikke etablert noen utvetydige metoder for dette. Statistisk sentralbyrå presenterer rett nok befolkningsframskrivninger hvor slike anslag inngår, men disse anslagene blir år om annet kraftig revidert. Det alene gjør at prognoser trolig er lite egnet, fordi det betyr at pensjonssystemet kan bli vesentlig endret fra

Figur 2. Forventet levealder ved fødsel



Figur 3. Forventet gjenstående levetid ved 60 år



det ene året til det neste, uten at det har noe å gjøre med de reelle underliggende forholdene. Merk også at det ikke nødvendigvis er nivået på forventet gjenstående levetid som er viktig, men forskjellene i forventet gjenstående levetid mellom ulike fødselskull. Et konsekvent avvik i anslaget på forventet gjenstående levetid kan man alltid legge inn i pensjonsprosenten eller medlemspremien.

En nest-beste løsning kan derfor være å ta utgangspunkt i den observerte dødeligheten på det tidspunktet fødselskullet for første gang kan gå av med pensjon. Dødelighetsstatistikken foreligger normalt tidlig året etter, slik at man da må bruke tall fra det året fødselskullet fyller 60 år for at tallene skal være tilgjengelig det året de kan gå av med alderspensjon for første gang, det vil si ved alder 62 år. Figur 2 og 3 viser

utviklingen i forventet gjenstående levetid ved henholdsvis fødsel og ved 60 år, og er en indikator på om denne tilnærmingen vil gi fornuftige resultater. En stabil utvikling ville tilsi at observert dødelighet ved pensjoneringstidspunktet kunne være en god indikator, mens tilbakeslag i forventet gjenstående levetid antyder at metoden trolig er lite egnet. Ser man på utviklingen de siste 30 årene, er dødeligheten i et enkelt år for mye preget av tilfeldige svingninger slik at man bør bruke et glidende gjennomsnitt over noen år. I et lengre tidsperspektiv kan en slik metode være robust, spesielt begge kjønn sett under ett. Se også Brunborg (2004) i dette nummer.

En konsekvens av at delingstallet beregnes med utgangspunkt i observert dødelighet på det tidspunkt man kan begynne å pensjonere seg, er at delingstallet vil kutte pensjonsytelsene for lite til å stabilisere pensjonsutgiftene så lenge levealder fortsetter å øke. Denne effekten blir belyst i beregningene som presenteres nedenfor.

### Uførepensjon

I dagens pensjonssystem utgjør uførepensjonen en tilnærmet integrert del av alderspensjonen. For det første blir uførepensjonen beregnet ut fra samme regelverk som for alderspensjonen, og de som blir uførepensjonister får tilstått pensjonsrettigheter som om de hadde jobbet fram til aldersgrensen for alderspensjon. Videre vil uførepensjonister svært sjelden vende tilbake til arbeidsmarkedet. Ordningen bærer preg av å være permanent når den først er innvilget. Når man i tillegg kan observere at 40-50 prosent av befolkningen er uførepensjonister ved aldersgrensen, er det klart at en omfattende reform av alderspensjonen også vil omfatte uførepensjonen uansett hva man gjør.

En full skjerming av uførepensjonistene vil tilsi at de får beholde uførepensjonen etter dagens regler livet ut. Det vil si at de overføres til alderspensjon ved den alder som har delingstall lik én. I 2010 vil dette være ved 67 år, og denne aldersgrensen vil øke i takt med økningen i forventet gjenstående levetid ved 67 år. Det innebærer at uførepensjonistene skjermes mot innstramningen i alderspensjon, og at den resterende ikke-uføre halvdel av befolkningen må utsettes for en dobbel innstramning for å oppnå samme effekt av reformen. Videre vil uførepensjonering etter 62 år framstå som langt mer økonomisk fordelaktig enn alderspensjonering, og skaper dermed sterke incentiver for å søke uførepensjon framfor tidligpensjonering. En innstramning av retten til å søke uførepensjon etter 62 år kan også virke uheldig, da det skaper store forskjeller mellom de som får et helseproblem rett før og rett etter denne aldersgrensen.

Full innstramning overfor uførepensjonistene vil tilsi at pensjonsrettighetene framføres kun til nedre aldersgrense, og at uførepensjonistene overføres til alders-

pensjon ved nedre aldersgrense på 62 år. Uførepensjon vil da ikke lenger framstå som mer økonomisk fordelaktig enn å gå av via ordinær fleksibel alderspensjonering, og man vil oppnå samme innstramning i de samlede pensjonsutgiftene også overfor denne gruppen. En konsekvens vil imidlertid være at uførepensjonistene må gå ned med anslagsvis 23 prosent i inntekt ved overgang til alderspensjon ved 62 år allerede i 2010, senere enda mer, slik at uførepensjonistene i praksis vil bli minstepensjonister etter at de har passert 62 år. En slik hard innstramning mot en gruppe som fra før står svakt, virker lite rimelig.

Det kan dermed virke som om det blir galt uansett hva man gjør: Strammer man inn uførepensjonen rammer man en svak gruppe, gjør man det ikke så blir kostnadene for store for den halvdel som da må ta innsparingen. Det kan dermed virke vanskelig å gjennomføre en reform av alderspensjonen etter Pensjonskommisjonens retningslinjer, med mindre man får gjort noe med den høye andelen som er uførepensjonert ved aldersgrensen. Dette gjelder spesielt hvis det er faktisk pensjonsalder man ønsker å påvirke.

Pensjonskommisjonen har foreslått en mellomløsning ved at uførepensjonistene må over på alderspensjon ved 67 år, og ved at det er samme adgang til uførepensjonering fram til 67 år som i dag. Pensjonsrettighetene skal framføres slik at de får om lag samme pensjon som i dagens system. I 2010 vil dermed uførepensjonistene merke lite til reformen, men hvis levealderen fortsetter å vokse som nå, vil pensjonsytelsen i for eksempel 2050 bli kuttet med anslagsvis 20 prosent ved overgang til alderspensjon. Incentivvirkningene kan imidlertid bli betydelige allerede i 2010 ved at alderspensjonering ved 62 år vil gi en pensjonsytelse som er anslagsvis 25-30 prosent mindre over livet, sammenlignet med uførepensjonering ved samme alder.

### Garantipensjonen

Pensjonskommisjonen foreslår å erstatte minstepensjonen i dagens system med en garantipensjon på samme nivå. Denne garantipensjonen vil bli avkortet 100 prosent mot egen inntektpensjon opp til en grense på ett grunnbeløp, deretter avkortes garantipensjonen med 60 prosent mot egen inntektpensjon. Hvis levealderen fortsetter å øke, og faktisk pensjonsalder ikke stiger, vil denne garantipensjonen bli stadig større sammenlignet med den inntektpensjonen pensjonistene vil få utbetalt ved tidligpensjonering. Dette motvirkes av et forslag om en noe svakere vekst i garantipensjonen. Selv om det legges til grunn at garantipensjonen skal indekseres med lønnsveksten, skal den utsettes for delingstallet for de som går av ved 67 år samme år. Hvis levealder fortsetter å øke i samme tempo, vil minstesikringen bli svekket med anslagsvis 20 prosent fram mot 2050 sammenlignet med lønnsnivået i samfunnet.

Utviklingen fra 1967 og fram til i dag har vært at minstepensjonen har vokst med 37 prosent mer enn lønnsnivået, slik at en nedjustering av garantipensjonen over tid vil utgjøre et betydelig omslag i politikken på dette området.

### Beregningsopplegget for framskrivinger av delingstall og pensjonsutgifter

Virkningene av pensjonsreformen er anslått med mikrosimuleringsmodellen MOSART som framskriver et representativt utvalg av den norske befolkningen med hensyn til demografisk utvikling, arbeidstilbud og trygd. Beregningene i denne artikkelen, med noen mindre justeringer, samsvarer med hva som ble presentert i NOU 2004:1, og også i tre andre artikler av dette nummeret av Økonomiske analyser, Fredriksen og Stølen (2004A), Fredriksen og Stølen (2004B) og Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli (2004). Se forøvrig Fredriksen (1998) for en nærmere omtale av modellen MOSART. Referansebanen omtalt nedenfor er basert på en videreføring av dagens pensjonssystem, inkludert at grunnbeløpet skal vokse i takt med lønnsnivået. Den demografiske utviklingen er hentet fra middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå (2002), se også Brunborg (2004) i dette nummer. I middelalternativet er det forutsatt at samlet fruktbarhetstall vil ligge på 1,8 og at årlig nettovandring vil bli på 13 000 personer per år. Videre er det fram til 2100 lagt til grunn en videreføring av veksten i levealder ved fødsel som observert de siste tretti årene, det vil si en vekst i forventet levealder på om lag 0,15 år per år. Dessuten har vi basert oss på en videreføring av observerte atferdsmønstre for studietilbøyelighet, uførepensjonering, yrkesaktivitet og fordeling av arbeidsinntekt som i 2001.

Omtalen av Modernisert folketrygd er i samsvar med det Pensjonskommisjonen foreslår i NOU 2004:1, det vil si at pensjonsytelsen utgjør 1,25 prosent av lønnsindekset livsinntekt, begrenset årlig oppad til 8 grunnbeløp. Videre deles denne pensjonsytelsen med et delingstall ved pensjonering, slik at forventet pensjonsutbetaling over livet er upåvirket av faktisk pensjonsalder og antatt forventet gjenstående levetid. Det første kullet som går av ved 67 år i 2010, skal ha delingstall på 1,00. Delingstallet er noe enklere beregnet enn i NOU 2004:1, ved at vi ser bort fra fribeløpet og bruker lønnsvekst som deflatering i stedet for rente. Etter pensjonering indekseres pensjonsytelsen 0,75 prosent svakere enn lønnsveksten. Både delingstallet og den skarpere sammenhengen mellom livsinntekt og pensjon, vil trolig påvirke både arbeidstilbudet og den faktiske pensjonsalderen. Se forøvrig Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli (2004) for en nærmere omtale og begrunnelse av disse effektene.

### Framskrivinger av delingstallet

Anslaget på delingstallet vil avhenge av både pensjonsalder, dødelighet og nærmere presiseringer av

indekseringsregler, indeksering/neddiskontering og eventuelle fribeløp. Figur 1 viser slike anslag under ulike forutsetninger omkring disse forholdene for ulike pensjonsalder. Årskullene 1943 og 1983 er vektlagt. Dette vil være de ordinære nye pensjonistkullene i henholdsvis 2010 (reformåret) og 2050, noe som vil beskrive forventet utvikling for dagens unge yrkesaktive. Utviklingen i dødelighet er fra middelalternativet i den siste befolkningsframskrivingen. Forventet gjenstående levetid ved 67 år øker her fra omlag 17 år i 2010 til 22 år i 2050.

I hovedalternativet blir delingstallet ved 62 år på 1,29, det vil si at pensjonsytelsen blir redusert med 22,5 prosent sammenlignet med en løsning uten delingstall. Fram mot 67 år vil pensjonen bli ytterligere redusert med 3,7 prosent på grunn av den svakere indeksering av de løpende ytelsene, slik at ved denne alderen har pensjonen blitt redusert med 25,3 prosent sammenlignet med en person som utsatte pensjoneringen til dette tidspunkt. I tillegg kommer effekten av pensjonsopptjening, og i Modernisert folketrygd kan 5 år ekstra med opptjening løfte pensjonen med 10 prosent, slik at reduksjonen i den løpende ytelsen kommer opp i 30-35 prosent ved tidligpensjonering kontra pensjonering ved normal pensjonsalder.

Etter hvert som levealderen øker, skiftes delingstallskurven oppover, men noe mindre for lavere pensjonsalder enn for høyere pensjonsalder. Dette skyldes at når man får flere år som pensjonist, utgjør antall år som tidligpensjonist en lavere andel. I 2050 er dermed nettodelingstallet ved pensjonering ved 62 år på 1,22 mot 1,29 i 2010. Nivået på delingstallet i 2050 er på 1,26. Det betyr at delingstallet alene reduserer pensjonsutgiftene for nye pensjonister med 21 prosent. Eldre pensjonister i samme år vil ha noe lavere delingstall, men til gjengjeld har de fått en svakere indeksering av den løpende ytelsen, slik at samlet reduksjon for disse også vil komme opp i over 20 prosent.

I hovedalternativet vil et delingstall på 1,00 kreve at man pensjonerer seg ved nærmere 72 år i 2050. Det vil si at økningen i pensjonsalder som gir lik ytelse for lik opptjening om lag tilsvarer økningen i forventet gjenstående levetid. Reelt sett vil imidlertid opptjeningen øke når man utsetter pensjonering. Hvor mye avhenger av forhistorien og inntektsnivået ved 67 år. En enkel tilnærming vil være å ta utgangspunkt i 40 år med opptjening og at inntekten ved 67 år er lik gjennomsnittet av disse årene. Da øker opptjeningen med 2,5 prosent per ekstra år i arbeid. Det gir en enkel tommelfingerregel som sier at 3 års økning i forventet gjenstående levetid vil bli kompensert av 2 års utsatt pensjonering. Med utgangspunkt i tverrsnittsdata vil de fleste gå ned i inntekt etter hvert som de nærmer seg pensjonsalder. Redusert arbeidstid og mindre overtid kan være viktige faktorer, slik at for mange må det noe mer utsettelse til.

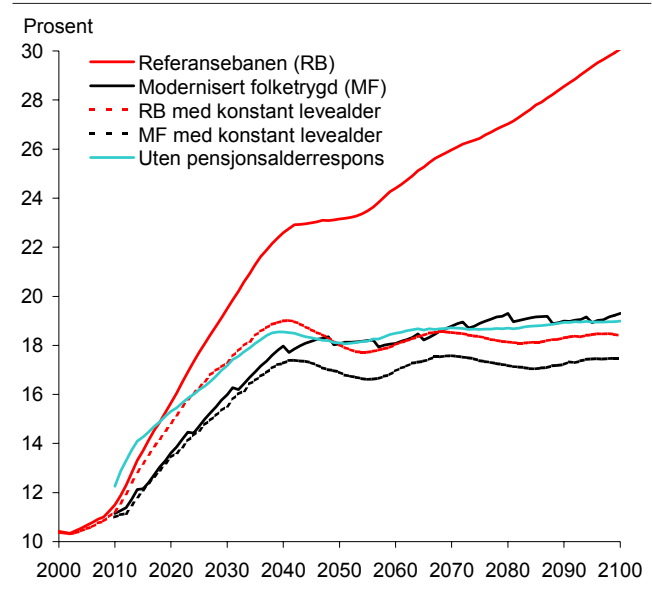
## Effekter på bidragsraten

En hensikt med delingstallet er å dempe behovet for skatteøkninger ved endringer i forventet levealder, og vi presenterer nedenfor noen anslag på bidraget til skattenivået fra pensjonsytelsene. Analysen er partiell i den forstand at vi i liten grad ser på de virkningene en så omfattende reform vil ha på arbeidstilbudet, utover at det ligger inne noen betraktninger omkring faktisk pensjonsalder og at pensjonsavgiften i noen mindre grad vil oppfattes som skatt. Se Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli (2004) i dette nummeret for en grundigere analyse, men merk at økt yrkesdeltaking fører til økte pensjonsrettigheter i Modernisert folketrygd, slik at effekten på bidragsraten over tid dempes. Vi har røft anslått en bidragsrate (skattesats) ved å dele de løpende utgiftene til alderspensjon på den løpende summen av lønninger og halvparten av pensjonene, begrunnet med at pensjonister betaler mindre i skatt enn yrkesaktive, se nærmere omtale i artikkelen til Fredriksen og Stølen 2004B i dette nummer.

Figur 4 presenterer noen baner for denne bidragsraten fram til 2080, og vi har vektlagt faktorer som betyr mye i forhold til delingstallet, variasjon i levealder og utvikling i pensjonsalder. Uten noen videre økning i levalderen vil det bli en økning i bidragsraten for å finansiere alderspensjonen fra rundt 11 prosent i dag til om lag 18 prosent etter 2040. Dette er drevet fram av en modning av pensjonssystemet og av at vi i dag har relativt små fødselskull i pensjonsalder, samt at nedgangen i dødelighet som vi har bak oss også vil påvirke pensjonsutgiftene i tiårene framover. Det er liten forskjell på en videreføring av dagens system og Modernisert folketrygd hvis levalderen ikke stiger. Dette følger også av forutsetningene at om ikke forventet levealder stiger, så stiger heller ikke delingstallet. Man får dermed ingen generell innstramning av pensjonsytelsene, men behovet for det er heller ikke så stort. Den svake forskjellen skyldes at pensjonsreformen er antatt å øke arbeidstilbudet og heve pensjonsalderen noe.

Med en fortsatt og vedvarende vekst i levealder om lag som observert de siste tretti årene, vil bidragsraten i referansebanen øke mer fram mot 2040, opp til ett nivå rundt 23 prosent. Den vil også fortsette å vokse etter dette så lenge levalderen fortsetter å øke. I modernisert folketrygd dempes veksten i bidragsraten sammenlignet med en videreføring av dagens system, og bidragsraten virker i det hele relativt lite påvirket av forutsetningene omkring levealder. Forskjellene som oppstår er i stor grad drevet av at når levalderen vedvarer å øke, så kutter ikke delingstallet nok i pensjonsytelsene til å stabilisere utgiftene. Videre vil en økning i levalderen føre til at en større andel av de yrkesaktive overlever til nedre aldersgrense på 62 år, og modellen for delingstall reduserer ikke pensjonsytelsene i lys av dette. Kurvene for disse to alternativene viser et hakkete forløp, forårsaket av at øvre

Figur 4. Bidragsrate



aldersgrense øker med 1 år om lag hvert 8.år knyttet til den generelle økningen i forventet gjestående levetid.

Det er forutsatt en viss økning i pensjonsalderen, men det er vanskelig å gi empirisk belegg for hvor sterk effekten vil bli. Figur 4 inneholder derfor også et alternativ hvor faktisk pensjonsalder ikke øker, og hvor vi antar at andelen som tar alderspensjon ved 62 år vil ligge tett opp mot andelen som faktisk er pensjonert ved 67 år i dag, 80 prosent mot 90 prosent. På lang sikt, det vil her si etter 2040, vil responsen i pensjonsalder i liten grad påvirke bidragsraten. En lavere pensjonsalder og et økt antall pensjonister vil bli motsvart av reduksjonen i pensjonsrettighetene og av økningen i delingstallet. Vi ser da bort fra at endringen i sysselsettingen knyttet til pensjonsalder kan ha effekter inn i andre deler av økonomien. På "kort" sikt kan vi få en markert større bidragsrate, men sammenlignet med en videreføring av dagens system vil det ikke ta lang tid før vi allikevel har en reell reduksjon. Og vi har da ikke tatt hensyn til at deler av utgiftene til alderspensjon her er en overføring fra andre poster som avtalefestet pensjon og uførepensjon.

## Noen fordelingsvirkninger

Et viktig aspekt er i hvilken grad pensjonsreformen omfordeler mellom generasjoner. En forestilling er at en innstramning i pensjonssystemet vil føre til at én generasjon vil ende opp med å betale forrige generasjons rause pensjoner, men selv ende opp som minstepensjonister. Dette fordrer en meget brå overgang fra et pensjonssystem til et annet som neppe er realistisk hvis vi tilpasser oss fornuftig. Forslaget til modernisert folketrygd vil gi en klart gradvis overgang fra et system til det neste, slik at de som opplever vesentlige innstramninger i pensjonssystemet som pensjonister, også har opplevd at pensjonssystemet var vesentlig mindre kostbart å finansiere, i det minste mot slutten

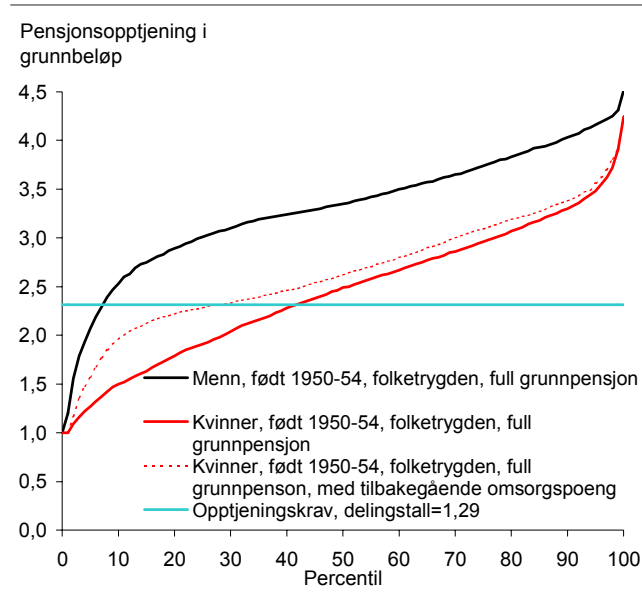
av sin egen yrkeskarriere. Vi forfølger ikke dette her med videre beregninger, men kan vise til figur 4 i Fredriksen og Stølen (2004B), som viser at enkelte fødselskull taper noe, men allikevel kommer minst like godt ut som de framtidige generasjonene, som kan ha mye å hente ved en pensjonsreform.

Omfordelingen innen generasjoner kan derimot være mer uheldige. Ser man på hva forskjellene i pensjon blir innenfor Modernisert folketrygd for personer med ulik pensjonsalder, så er disse store. Dette vil spesielt ramme personer som vil eller må gå av tidlig med alderspensjon, og etter hvert også uføre som blir alderspensjonert ved 67 år, der andre kanskje vil ha muligheten til å opprettholde pensjonen ved å jobbe forbi 67 år. Et viktig forbehold må gjøres fordi analysen er partiell, og i den grad Modernisert folketrygd bidrar til en mer effektiv samfunnsøkonomi, vil det være gevinster å omfordele som kan komme alle eller spesielle grupper til gode, se for eksempel Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli (2004). Det er dermed ikke så opplagt at disse gruppene kommer like dårlig ut når vi sammenligner hva de får i Modernisert folketrygd med hva de samme gruppene ville fått ved en videreføring av dagens system. Å gjennomføre en analyse av fordelingsvirkningene hvor man tar hensyn til slike forhold ligger utenfor rammen av denne artikkelen.

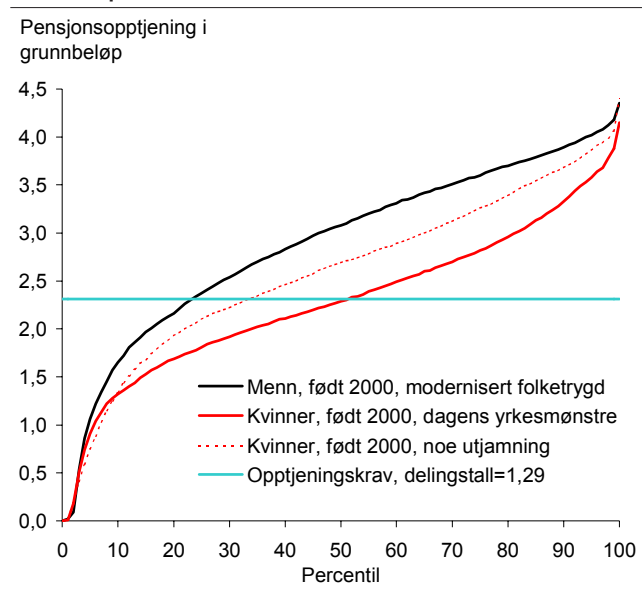
Et mer spesielt fordelingspoeng er i hvilken grad delingstallet hindrer personer i å gå av tidlig. Det er i Pensjonskommissjonen foreslått en formell grense som sier at pensjonen etter delingstallet må være større enn garantipensjonen for at man skal kunne gå av før 67 år. Selv med en modifisering av denne regelen, vil det at pensjonen er minst like stor som minstesikringen være en indikator på i hvilken grad de har en reell mulighet til å gå av med pensjon. I figur 5 og 6 har vi gjengitt hvordan opptjente pensjonsrettigheter fordeles seg ved nedre aldersgrense på 62 år for å belyse dette. Figurene omfatter de som ennå ikke er pensjonert, det vil si at vi har ekskludert uførepensjonistene, og at flertallet av de som er representert fortsatt er yrkesaktive. Gruppen som inngår i figurene er i 2010 anslått til å omfatte 60 prosent av mennene og 50 prosent av kvinnene, etter hvert økende til 60 prosent for begge kjønn.

En gruppe vi ser på er fødselskullene fra 1950-54, de første som vil få med hele inntektshistorien i beregningen av pensjon, og blant de første til å kunne gå av med pensjon ved 62 år under de nye reglene. Vi bruker her opptjeningen under dagens regler og legger til grunn at de får full grunnpensjon ved evaluering av muligheten for å kunne gå av tidlig. Den andre gruppen vi ser på er framtidige fødselskull, det vil i disse beregningene si dagens unge yrkesaktive og alle framtidige generasjoner. Vi bruker da opptjeningen under forslaget til Modernisert folketrygd. Utgangspunktet er en videreføring av dagens yrkesmønstre, men vi har et alternativ hvor kvinners yrkesdeltaking nærmer seg

Figur 5. Pensjonsopptjening ved 62 år blant ikke-pensjonerte personer



Figur 6. Pensjonsopptjening ved 62 år blant ikke-pensjonerte personer



nivået for menn. Vi har opprettholdt forskjellene knyttet til at kvinner tjener mindre enn menn for gitt arbeidstid. Videre har vi opprettholdt forskjellene som skyldes at kvinner jobber mindre enn menn i småbarnsperioden. Det er forskjellene i yrkesprosenter og arbeidstider i andre faser av livet som utjevnes, og dette berører spesielt yrkesaktiviteten blant kvinner over 50 år. En måte å presentere dette på er at effekten skyldes generasjonsforskjeller som vil forsvinne etter hvert som dagens unge kvinner når opp i de eldre aldersgruppene. En annen måte å presentere dette på er at redusert arbeidstid utenom småbarnsperioden er selvsagt og utenfor pensjonssystemets ansvarsområde, og beregningen viser kjønnsforskjellene når vi ser bort fra disse valgene.

Det kan være noe problematisk å spesifisere opptjeningskravet. Vi har illustrert et eksempel med at garantipensjonen for enslige skal legges til grunn og at delingstallet ved 62 år er på 1,29 i 2010, som betyr at man må ha hatt en inntekt på 4,6 grunnbeløp over 40 år. Legger man inn et fribeløp reduseres opptjeningskravet. Dersom man legger inn en rentebetraktning skjerpes det. Over tid vil opptjeningskravet ved 62 år svekkes noe fordi garantipensjonen reduseres med delingstallet ved 67 år samtidig som økt levealder reduserer den relative betydningen av noen ekstra år som pensjonist ved tidligpensjonering.

Ut fra disse kravene vil 95 prosent av alle menn i de første årene etter 2010 kunne gå av som 62-åringer, og over 80 prosent vil få en pensjon vesentlig utover minstesikringen. Over tid reduseres andelen noe, og bortfallet av grunnpensjonen i Modernisert folketrygd er en viktig medvirkende faktor. Det er likevel grunn til å tro at 75 prosent av alle menn vil kunne gå av ved 62 år også under Modernisert folketrygd, og at 60 prosent vil få en pensjon vesentlig utover minstesikringen, gitt at minstesikringen også reduseres med delingstallet ved 67 år.

Kvinner vil i mindre grad få tilgang til tidligpensjonering ut fra reglene spesifisert foran, anslagsvis 50-60 prosent av alle kvinner. I årene etter 2010 vil en vesentlig del av den svakere opptjeningen blant kvinner skyldes manglende opptjening i perioder med små barn. Innføring av omsorgspoeng med tilbakevirkende kraft kan motvirke dette, noe som er illustrert i figur 5. Det hjelper bare i begrenset grad i forhold til pensjonering ved 62 år, men går man opp til 64 år, vil trolig 85 prosent av kvinnene da kunne pensjonere seg. Ser vi framover, vil en moderat økning i kvinners yrkesaktivitet som skissert foran, gjøre at andelen som kan pensjonere seg ved 62 år øker fra 50 prosent til 65 prosent.

### Referanser

Brunborg, Helge (2004): Befolkningen blir eldre, Økonomiske analyser 5/2004, Statistisk sentralbyrå.

Fredriksen, Dennis (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, Dennis og Nils Martin Stølen (2004A): Befolkningsutvikling, tilbud av arbeid og finansiering av det offentlige pensjonsutgifter, Økonomiske analyser 5/2004, Statistisk sentralbyrå.

Fredriksen, Dennis og Nils Martin Stølen (2004B): Utforming av pensjonssystemet, framtidens pensjonsutgifter og fordelings effekter, Økonomiske analyser 5/2004, Statistisk sentralbyrå.

Fredriksen, Dennis, Kim Massey Heide, Erling Holmøy og Ingeborg Foldøy Solli (2004): Makroøkonomiske virkninger av Modernisert Folketrygd, Økonomiske analyser 5/2004, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, Erling (2002): Hva koster tidligere pensjonering for samfunnet, Økonomiske analyser 2/1002, Statistisk sentralbyrå.

Holtmark, Bjart (2002): Hva får AFP-pensjonister igjen for å jobbe, Økonomiske analyser 2/2002, Statistisk sentralbyrå.

NOU 2004:1 Modernisert folketrygd, Bærekraftig pensjon for framtida, Finansdepartementet.

Statistisk sentralbyrå (2002): Befolkningsframskrivinger. Nasjonale og regionale tall 2002-2050. Dobbelte så mange gamle i 2050, tilgjengelig på <http://www.ssb.no/emner/02/03/folkfram>.