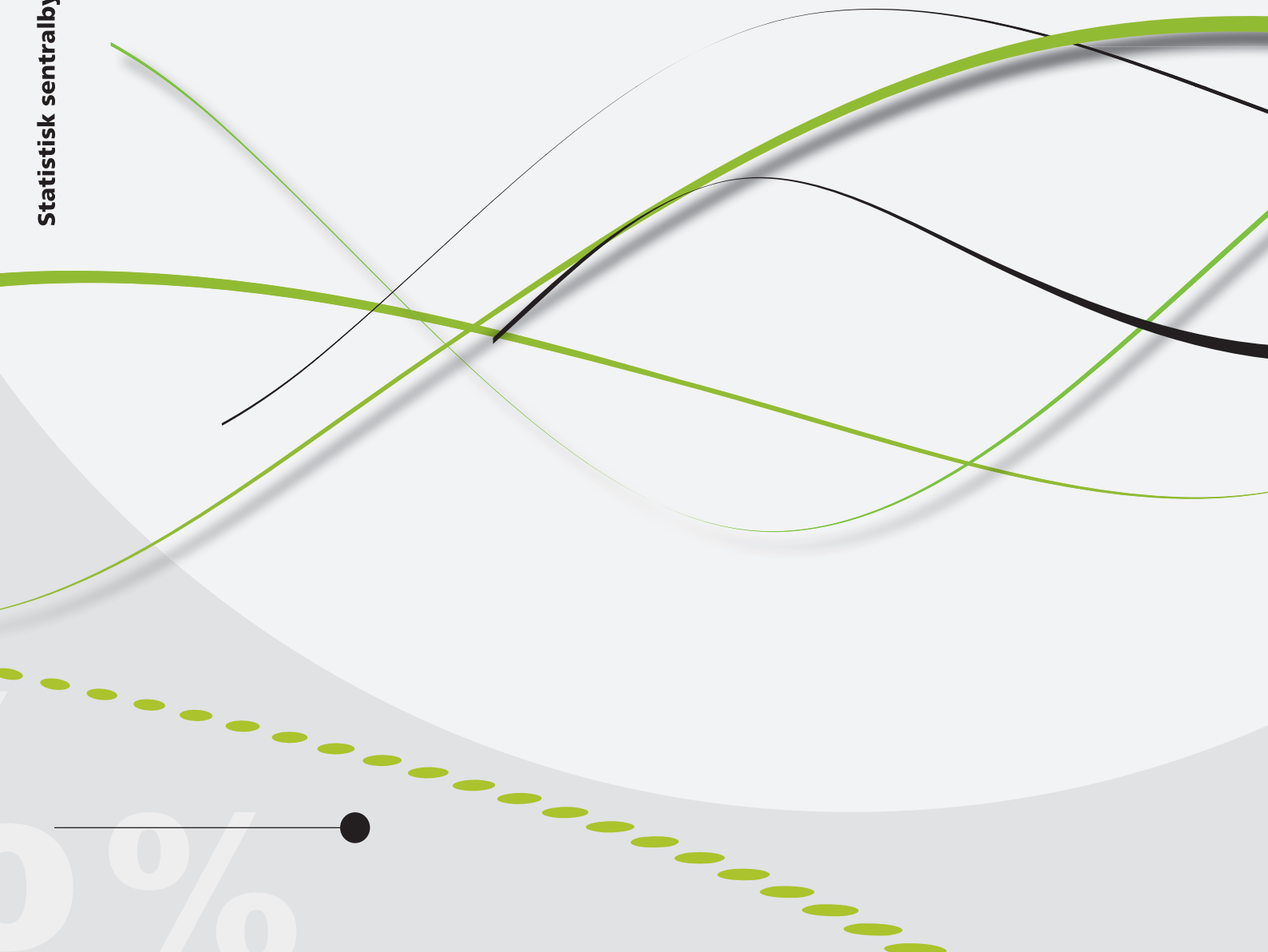




Dennis Fredriksen og Nils Martin Stølen

Evaluering av pensjonsreformen

– Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter



Dennis Fredriksen og Nils Martin Stølen

Evaluering av pensjonsreformen

- Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter

Rapporter I denne serien publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

	Standardtegn i tabeller	Symbol
© Statistisk sentralbyrå	Tall kan ikke forekomme	.
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.	Oppgave mangler	..
Publisert august 2015	Oppgave mangler foreløpig	...
	Tall kan ikke offentliggjøres	:
	Null	-
ISBN 978-82-537-9202-6 (trykt)	Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
ISBN 978-82-537-9203-3 (elektronisk)	Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
ISSN 0806-2056	Foreløpig tall	*
	Brudd i den loddrette serien	—
Trykk: Statistisk sentralbyrå	Brudd i den vannrette serien	
	Desimaltegn	,

Forord

Rapporten inngår som en byggestein i Statistisk sentralbyrås arbeid med å evaluere pensjonsreformen finansiert av Norges forskningsråd. De viktigste direkte effektene av reformen på arbeidsstyrken og offentlige finanser blir dokumentert. Hovedtyngden av analysene er gjennomført ved videreutvikling og bruk av den dynamiske mikrosimuleringsmodellen MOSART. Effektene på arbeidsstyrken og de offentlige pensjonsutgiftene fra de siste beregningene blir sammenholdt med tidligere resultater. Betydningen av ulike modifikasjoner av regelverket i det nye systemet for alderspensjon blir belyst i tillegg til effekten av ulike forutsetninger om befolkningsutviklingen og befolkningens atferd når det gjelder arbeidsmarkedstilknytning og uttak av pensjon.

Statistisk sentralbyrå, 13. august 2015

Torbjørn Hægeland

Sammendrag

Pensjonsreformen vil virke etter intensjonen på lengre sikt. Innsparingen i utgiftene til alderspensjon blir større jo mer levealderen øker: Den årlige besparelsen anslås å komme opp i 82 milliarder kroner i 2060. Samtidig stimulerer reformen yrkesaktive til å stå lenger i arbeid. Omfattende tidliguttak fører imidlertid til høyere utgifter på kort sikt med det nye systemet.

Formålet med rapporten er å gi en oppsummering av de viktigste direkte effektene av pensjonsreformen på utviklingen i arbeidsstyrken og de offentlige pensjonsutgiftene.

Årlig besparelse i utgiftene til alderspensjon kan komme opp i 82 milliarder i 2060

Levealdersjusteringen er det viktigste elementet i det nye systemet som bidrar til å redusere offentlige utgifter. Levealdersjustering innebærer at personer fra senere fødselskull må utsette pensjoneringsen for å oppnå samme årlige ytelse dersom levealderen øker. I mellomalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger fra 2014 er det lagt til grunn at forventet levealder ved fødselen vil øke med 6,9 år fra 2013 til 2060 for menn, og med 5,6 år for kvinner. Med denne økningen i levealderen er den årlige innsparingen i utgiftene til alderspensjon i 2060 inkludert bosatte i utlandet anslått å komme opp i 82 milliarder kroner, eller over 20 prosent, sammenlignet med det gamle systemet. Dette er en litt sterkere innstramming enn tidligere anslått og skyldes blant annet at levealderen for menn allerede har økt sterkere enn det som ble lagt til grunn under planleggingen av reformen. Besparelsen er i liten grad påvirket av hvilke forutsetninger om pensjoneringsatferden som legges til grunn.

185 000 flere i arbeidsstyrken som følge av pensjonsreformen

For å motvirke at pensjonsreformen medfører en for sterk reduksjon i de årlige pensjonsytelsene, kan befolkningen motvirke levealdersjusteringen ved å utsette pensjoneringsen. Observasjonene så langt for årene 2011 til 2014 viser at yrkesaktive som er 62 år og eldre har utsatt avgangen, men i litt mindre grad enn det som var lagt til grunn på forhånd. Derfor er effektene på arbeidsstyrken framover noe nedjustert. For 2060 er det anslått at pensjonsreformen isolert sett bidrar til å øke arbeidsstyrken med 185 000 personer, eller 5,5 prosent mer enn med det gamle systemet.

Utgiftene på kort sikt har blitt høyere enn tidligere beregnet

På kort sikt har utgiftene til alderspensjon blitt en god del høyere enn tidligere beregnet. Dette skyldes at langt flere enn ventet har tatt ut pensjon i kombinasjon med fortsatt yrkesaktivitet. For 2014 er utgiftene til alderspensjon anslått å bli 16 milliarder kroner høyere enn om et slikt tidliguttak ikke hadde funnet sted. Med det nye systemet vil omfattende tidliguttak innebære lavere ytelser senere. Dette bidrar til å trekke det offentlige utgifter til alderspensjon nedover: Etter 2020 vil utgiftene til alderspensjon bli lavere enn om det gamle systemet hadde blitt videreført.

Effektene av pensjonsreformen på arbeidsstyrken er avhengig av mer eller mindre usikre forutsetninger om hvordan yrkesdeltakingen blir påvirket. Anslagene på pensjonsutgiftene er mindre usikre enn for arbeidsstyrken ettersom innstramningen blir større jo tidligere uttaket finner sted og jo mer levealderen øker.

Abstract

The report summarizes the most important direct effects from the 2011 Norwegian pension reform on expected growth in labour supply, government expenditures for old age pensions and the financial burden. Direct effects from the reform are analysed by using the dynamic micro simulation model MOSART, and the results are also important components in analysing overall macroeconomic effects.

The reform leads to a significant reduction in long run growth in expenditures for old age pensions, and retirement from the labour market will be postponed. The life expectancy adjustment mechanism is the most important tightening component, and the effects from the reform will be larger the more longevity grows. According to the medium alternative in Statistics Norway's population projections from 2014, life expectancy at birth is expected to grow by 6.9 years from 2013 to 2060 for men and by 5.6 years for women. As a consequence expenditures for old age pensions including pensioners living abroad are projected to decrease by 82 billion NOK in 2060, or more than 20 per cent, compared with a hypothetical prolonging of the old system. The tightening effect is somewhat stronger than earlier predictions and is partly caused by already observed higher growth in life expectancy among men. Some modifications of the pension reform during the last decade have also led to a reduction in future expenditures while other modifications have worked in the opposite direction.

To avoid a too strong reduction in yearly benefits from the life expectancy adjustment mechanism, population 62 years of age and above may postpone retirement. Observed behaviour in the period 2011 to 2014 confirms this effect from the reform, but so far the effect has been somewhat smaller than earlier predicted. Based on observed retirement and estimated effects from growth in life expectancy, the pension reform is predicted to increase labour supply by 185 000 persons in 2060, or 5.5 per cent compared with a prolongation of the old system.

Together with a larger propensity than expected for withdrawal of pension entitlements while still working, the somewhat weaker deferral of retirement than earlier predicted has also caused expenditures for old age pensions with the new system to increase more than earlier predicted in the short run. In 2014 the expenditures are estimated to have increased by about 16 billion NOK compared with a situation where no early withdrawal had taken place. Now it seems that old age pension expenditures will be higher towards 2020 with the new system than with the old one. The large propensity for early withdrawal and the somewhat smaller deferral of retirement than earlier expected, also explain a part of the stronger tightening in the long run.

The predicted effects from the pension reform on labour force are based on assumptions about labour supply effects that are uncertain. However, with the new system uncertainty connected with long-term predictions for old age pension expenditures are smaller. Effects from further growth in life expectancy are counteracted by the life expectancy adjustment mechanism. Effects from retirement behaviour on old age pension expenditures are also reduced as a result of the reform.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
1. Innledning	7
2. Endringer i forutsetningene for de direkte effektene fra 2005 til 2014	8
2.1. Datagrunnlag og befolkningsframskriving	8
2.2. Yrkesdeltaking og arbeidstid	9
2.3. Kombinasjon av arbeid og uttak av pensjon	11
2.4. Endringer i pensjonssystemet i forhold til det som ble lagt til grunn i 2005	12
3. Sammenligninger mellom vedtatt og gammelt system	13
3.1. Effekter på antall alderspensjonister og utgiftene til alderspensjon	13
3.2. Effekter på arbeidsstyrken	16
3.3. Effekter på finansieringsbyrden	17
4. Følsomhetsanalyser	18
4.1. Levealder	18
4.2. Innvandring	20
4.3. Pensjoneringsatferd	22
4.4. Omfang av tidliguttak	25
4.5. Skjerming av tidligere uførepensjonister mot levealdersjusteringen	26
4.6. Pensjonssystemet i offentlig sektor	27
Referanser	29
Figurregister	31

1. Innledning

Fleksibel pensjonering og levealdersjustering er de viktigste elementene i det nye systemet for alderspensjon i folketrygden som ble innført fra 1. januar 2011. For ansatte i privat sektor, som oppfyller gitte krav til opptjening, innebærer det nye systemet en mulighet til fleksibel overgang til alderspensjonen fra folketrygden mellom 62 og 75 år. Reglene er utformet slik at den årlige pensjonen blir høyere desto senere den tas ut. Det er mulig å ta ut hel eller delvis pensjon, og pensjonen kan kombineres med arbeid uten avkortning. Levealdersjusteringen innebærer at personer fra senere fødselskull må arbeide lenger for å oppnå samme årlige pensjon dersom levealderen øker.

For ansatte i bedrifter med avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor ble det også innført en ny ordning med førtidspensjon fra og med 2011. Etter det nye opplegget blir AFP gitt som et påslag til alderspensjonen. AFP-tillegget blir høyere jo senere det tas ut, og det levealdersjusteres. For offentlig sektor er det derimot avtalt at de tidligere reglene for AFP og tjenestepensjon skal videreføres med tilpasninger til det nye systemet for alderspensjon i folketrygden. Denne videreføringen svekker insentivene til utsatt pensjonering for ansatte i offentlig sektor sammenlignet med utviklingen i privat sektor.

Opptjeningsmodellen i det nye systemet innebærer at pensjonen tjenes opp over alle år med pensjongivende inntekt. En garantipensjon sikrer et minstenivå tilsvarende minstepensjonen i det gamle systemet. Reglene for opptjening av rettigheter fra det gamle systemet vil fortsatt gjelde i de første årene. De nye opptjeningsreglene innføres gradvis for årskullene 1954-1962. Fram til 2016, når 1954-kullet fyller 62 år, vil det derfor bare ytes pensjon etter de gamle opptjeningsreglene.

De nye reglene for indeksering av opparbeidede rettigheter og årlige ytelser som ble innført i 2011 for alle alderspensjonister, har også betydning for beregningen av virkningene for offentlige budsjetter. Verdien av opparbeidede rettigheter skal reguleres årlig med utgangspunkt i gjennomsnittlig lønnsvekst for arbeidstakerne. Alderspensjon under utbetaling reguleres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosentpoeng.

Helt siden forberedelsene til pensjonsreformen startet på slutten av 1990-tallet har Statistisk sentralbyrå bistått med å beregne direkte konsekvenser av alternative utforminger for offentlige budsjetter, arbeidsstyrken og fordelingsvirkninger. Hovedtyngden av arbeidet er gjennomført ved videreutvikling og bruk av Statistisk sentralbyrås dynamiske mikrosimuleringsmodell MOSART. Modellen simulerer de framtidige livsløpene for hele befolkningen i Norge basert på detaljert informasjon fra et utgangså, anslag for befolkningsutviklingen og sannsynligheter for overgang mellom ulike tilstander avhengig av egenskaper ved livsløpene. Regelverket for blant annet uførepensjon og alderspensjon er innarbeidet i modellen.

Budsjettmessige virkninger og fordelingsvirkninger med vekt på utforming av regelverket i opptjeningsmodellen er tidligere dokumentert i Fredriksen, Gunnes og Stølen (2008), samt Stensnes, Stølen og Texmon (2007). Utformingen av systemet for fleksibel pensjonering og levealdersjustering er vurdert og dokumentert i Fredriksen og Stølen (2011 a og b). Siden 2011 har det ikke skjedd endringer i regelverket for alderspensjon. Men datagrunnlaget for MOSART-modellen er oppdatert, resultatene fra nye befolkningsframskrivninger er innarbeidet, og på noen områder er modellen forbedret. Til sammen gir disse endringene klare utslag, og en første dokumentasjon av dette er gitt i Fredriksen og Stølen (2014). Det er spesielt innarbeidingen av observert pensjoneringsatferd for årene 2011 til 2013, samt stort uttak av tidligpensjon i kombinasjon med arbeidsinntekt som har stor betydning for resultatene. Rapporten går mer grundig til verks enn Fredriksen og Stølen (2014) når det gjelder betydningen av disse momentene.

Ettersom de direkte effektene for arbeidstilbud og offentlige pensjonsutgifter er innarbeidet i oppdaterte makroøkonomiske analyser, gir rapporten også en oversikt over endringer i utformingen av pensjonssystemet siden siste grundige gjennomgang av de makroøkonomiske effektene i Fredriksen med flere (2005), samt Stensnes og Holmøy (2008). Rapporten inneholder også en følsomhetsanalyse for de viktigste faktorene av betydning for de direkte effektene. Dette gjelder forutsetningene om utviklingen i levealder, innvandring, pensjoneringsatferd, omfang av tidliguttak, samt skjerming av tidligere uførepensjonister mot levealdersjusteringen.

2. Endringer i forutsetningene for de direkte effektene fra 2005 til 2014

2.1. Datagrunnlag og befolkningsframskriving

Framskrivingene med MOSART-modellen som er lagt til grunn for resultatene i denne rapporten, har 2010 som utgangspunkt, og er basert på detaljerte opplysninger om hele den norske befolkningen samt kalibrert mot aggregerte størrelser fram til 2013. Størrelser angitt i kronebeløp som grunnbeløp, pensjonsgivende inntekt og trygdeutbetalinger er også angitt i 2013-verdi. De fleste overgangssannsynlighetene er kalibrert til gjennomsnittet av de 5 sist tilgjengelige årene, i mange tilfeller 2008-2012, men en lengre periode kan også være lagt til grunn for størrelser med ustabil utvikling. I framskrivingsperioden er beregningene i referansebanen knyttet opp mot middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger fra juni 2014, se Tønnessen, Syse og Aase (2014).

De tidligere analysene av de makroøkonomiske konsekvensene av reformer av det norske pensjonssystemet, dokumentert i Fredriksen med flere (2005), tok på sin side utgangspunkt i opplysninger for et representativt utvalg av den norske befolkningen fra 1993 som var kalibrert mot tidsserieutviklingen i aggregerte størrelser fram til 2001. De demografiske forutsetningene var basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger fra 2002. Analysene for de makroøkonomiske framskrivingene publisert i 2005 var dermed basert på de samme forutsetningene som beregningene for Pensjonskommissjonen (NOU 2004:1).

Oppdateringen av opplysningene til et nytt datagrunnlag kan i seg selv ha litt å si for analysene av konsekvensene av reformen. Det gjelder spesielt utviklingen i retning av et langt høyere utdanningsnivå som har hatt klar betydning for yrkesdeltaking og arbeidsinntekter. Blant annet har personer med høyere utdanning hatt en tendens til å stå lenger i yrkesaktivitet enn personer med lavere utdanning. En langt større andel med høyere utdanning drar derfor i retning av større omfang av utsatt pensjonering som følge av pensjonsreformen enn det som ble lagt til grunn i 2005.

Forutsetningene lagt til grunn for SSBs befolkningsframskrivinger kan også ha en del å si for effektene av pensjonsreformen. Spesielt er det viktig å vurdere om elementet med levealdersjustering i hovedsak motvirker konsekvensene av voksende levealder for pensjonsutgiftene slik som tiltenkt. I middelalternativet i befolkningsframskrivingen fra 2002 var det lagt til grunn at forventet levealder ved fødselen ville øke med 6-7 år fram mot 2050 og komme opp i 84,2 år for menn og 88,1 år for kvinner. Det ble lagt til grunn at nedgangen i dødeligheten spesielt ville gjøre seg gjeldende for personer over 62 år slik at nedgangen ville få stor betydning for de framtidige pensjonsutgiftene hvis det gamle systemet hadde blitt videreført.

I de første årene etter 2002 viste levealderen seg å vokse raskere enn det som var lagt til grunn i befolkningsframskrivingene. For menn har økningen i forventet levealder ved fødselen fra utgangen av 2001 til utgangen av 2013 vært på hele 3,4

år, mens den har økt med 2,1 år for kvinner. I årene framover er det imidlertid forventet at veksten i levealderen blir en god del svakere enn hva som har vært tilfellet det siste tiåret. I de siste befolkningsframskrivingene, se Syse og Pham (2014), er det lagt til grunn at forventet levealder ved fødselen i 2050 kan øke til 85,2 år for menn og 88,1 år for kvinner. Mens forventet levealder for menn i 2050 er justert litt opp på grunn av den klare økningen som allerede har funnet sted, er anslaget for kvinner ikke vesentlig endret siden framskrivingene fra 2002.

Forutsetningene om fruktbarheten er i hovedsak de samme i befolkningsframskrivingene i 2014 som i framskrivingene fra 2002, men det har vært noen justeringer både opp og ned. Usikkerheten skyldes spesielt at kvinner i større grad har utsatt fødslene sammenlignet med tidligere. Som i framskrivingene fra 2002, er det i 2014 også lagt til grunn at det samlede fruktbarhetstallet vil holde seg konstant rundt 1,8 per kvinne. Anslaget for 2014 representerer imidlertid en nedjustering sammenlignet med 2012 hvor det ble lagt til grunn et samlet fruktbarhetstall på 1,9. Mens en liten observert økning i fruktbarheten i de første årene etter 2002 bidro til å trekke anslaget oppover, har utviklingen i de senere årene dratt i motsatt retning.

Det har vært en kraftig økning i innvandringen til Norge i løpet av det siste tiåret, og da spesielt etter at EU ble utvidet østover i 2004. I middelalternativet i befolkningsframskrivingen fra 2002 ble det lagt til grunn at nettoinnvandringen ville holde seg konstant på 13 000 personer per år. Både EU-utvidelsen og et stramt arbeidsmarked i Norge sammenlignet med andre vest-europeiske land har bidratt til at nettoinnvandringen fra og med 2007 har ligget på over 40 000 personer i året. Ettersom det er ventet at arbeidsledigheten i andre europeiske land etter hvert vil avta samtidig som inntektene øker mer enn i Norge, er det i de siste befolkningsframskrivingene lagt til grunn at bruttoinnvandringen etter hvert vil avta, se Tønnessen, Cappelen og Skjerpen (2014). Høy tilbøyelighet til gjenutvandring blant innvandrerne tilsier i seg selv avtakende nettoinnvandring. I mellomalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2014 legges det derfor til grunn at nettoinnvandringen gradvis avtar og kommer ned i 29 000 personer i 2020, og videre ned til under 20 000 personer per år i 2040. Det er imidlertid stor usikkerhet om dette. På grunn av den høye nettoinnvandringen fra 2007 og noen år framover vil forholdet mellom befolkningen i yrkesaktiv alder og tallet på alderspensjonister bli en god del gunstigere de nærmeste tiårene enn det som følger av framskrivingene fra 2002.

2.2. Yrkesdeltaking og arbeidstid

Selv om yrkesdeltakingen for kvinner har økt i de siste tiårene, mens gjennomsnittlig arbeidstid for menn har gått ned, er det med unntak av effektene fra pensjonsreformen for enkelthets skyld lagt til grunn for referansebanen i MOSART at både yrkesdeltaking og arbeidstid holder seg uendret i framskrivingsperioden for gitt kjønn, alder og utdanning. Forutsetninger om fortsatt vekst i den yrkesaktive befolkningens utdanningsnivå trekker derfor både den gjennomsnittlige yrkesdeltakingen og arbeidstiden litt oppover. Det er også forbundet med stor usikkerhet å anslå hvordan arbeidstilbudet kan bli påvirket av pensjonsreformen. For det første kan arbeidstilbudet for den yrkesaktive befolkningen bli påvirket av at større samsvar mellom inntektsnivået og opptjening av rettigheter i det nye pensjonssystemet virker som en reduksjon i marginals-katten for de yrkesaktive. For det andre vil atferden for de som er sysselsatt i privat sektor når det gjelder avgang fra yrkesaktivitet og uttak av pensjon, direkte bli påvirket av overgangen til det nye systemet med delingstall og full fleksibilitet. Og sist, men ikke minst, vil levealdersjusteringen via delingstallene bidra til utsatt uttak og avgang fra yrkesaktivitet når levealderen øker.

Når det gjelder effektene for den yrkesaktive befolkningen, ble det for analysene av de makroøkonomiske konsekvensene av pensjonsreformen i Fredriksen med flere (2005) anslått at den effektive lønns-satsen knyttet til økt arbeidsinnsats for de

yrkesaktive ville øke med 8 prosent som en følge av reformen. Med forutsetning om en arbeidstilbudselastisitet på 0,5, ville dette øke arbeidstilbudet for de yrkesaktive med 4 prosent. Det ble grovt anslått at denne effekten ville fordele seg noenlunde likt på henholdsvis arbeidstid og antall personer i arbeidsstyrken slik at de ville øke med 2 prosent hver. I en nærmere gjennomgang av disse anslagene i Stensnes (2007) ble effekten på den effektive lønssatsen anslått til ikke å være høyere enn 5 prosent. Følgelig ble effektene på både gjennomsnittlig arbeidstid og arbeidsstyrken redusert til 1 ¼ prosent.

Den andre effekten på arbeidstilbudet gjennom utsatt pensjonering ble anslått på grunnlag av vurderinger nærmere dokumentert i Fredriksen med flere (2005). På kort sikt ble det lagt til grunn to motstridende effekter som drar i hver sin retning. For personer omfattet av AFP, blir det dyrere å gå av tidlig, og de forventes å utsette avgangen som følge av reformen. Derimot har om lag 40 prosent av de yrkesaktive (som arbeider i privat sektor og omfatter de selvstendige) ikke rett til AFP. Disse har dermed fått mulighet til tidligpensjon med det nye systemet, og en del av disse vil benytte seg av muligheten. Etter en samlet vurdering ble det i Fredriksen med flere (2005) anslått at avgangsalderen som en umiddelbar effekt kunne øke med i gjennomsnitt 0,6 år i 2015 etter at den gamle ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) var avviklet i en overgangsperiode.

Under forhandlingene om tilpasningen av AFP i offentlig sektor våren 2009 ble det ikke enighet om en påslagsmodell som i privat sektor. I stedet ble det inngått en avtale om at de opprinnelige reglene for AFP i offentlig sektor skal videreføres som en tidsbegrenset ytelse fra 62 til 67 år. Med dette opplegget er insentivene til å utsette pensjoneringen mellom 62 og 67 år dermed klart lavere i offentlig sektor enn i privat. For ansatte i offentlig sektor er det ikke mulig å kombinere AFP med helt eller delvis uttak av alderspensjon fra folketrygden, og offentlig ansatte kan heller ikke kombinere arbeid og AFP uten avkortning. I MOSART-modellen skilles de yrkesaktive mellom offentlig og privat sektor slik at gjennomsnittstallene for utsatt pensjonering omtalt foran er noe som er avledet implisitt. Som en følge av videreføringen av det gamle opplegget for AFP i offentlig sektor, ble det i Fredriksen og Stølen (2011a) anslått at den umiddelbare effekten på gjennomsnittlig tidspunkt for pensjonering i 2015 ikke ville bli større enn 0,24 år.

Observasjonene av yrkesdeltakingen for eldre arbeidstakere for årene 2011 til 2013 indikerer at pensjonsreformen har ført til utsatt pensjonering, men foreløpig ikke i fullt så stort omfang som lagt til grunn i Fredriksen med flere (2005). Utsettelsen av avgangen har vært klart større i privat enn i offentlig sektor. Frisch-senteret ved Hernæs med flere (2015) har analysert den kortsiktige effekten på pensjoneringsbeslutningen økonometrisk basert på observasjoner til og med 2012. Resultatene fra disse analysene støtter i stor grad opp om vurderingene av pensjoneringsatferden som tidligere er gjort på et forholdsvis enkelt grunnlag av Fredriksen og Stølen (2011a). Hernæs med flere finner at avgangen fra yrkesaktivitet har blitt klart utsatt som en følge av reformen for sysselsatte i privat sektor med rett til AFP. For ansatte i offentlig sektor har reformen bare ført til en liten utsetting av avgangen. For sysselsatte i privat sektor uten AFP har åpningen for tidligere pensjonering ført til en liten reduksjon i yrkesdeltakingen fra 63 år.

Den tredje effekten på arbeidstilbudet kommer via levealdersjusteringen som ventes å dra i retning av ytterligere utsatt avgang fra yrkesaktivitet etter hvert som levealderen øker. Uten en slik utsetting måtte både garantipensjonen og de opptjente rettighetene fordeles på flere år som pensjonist slik at de årlige ytelsene ble klart lavere regnet i faste lønnsbeløp. Etersom utsatt pensjonering også innebærer økt opptjening, har vi lagt til grunn at personer omfattet av det nye systemet i gjennomsnitt vil øke sin avgangsalder med 2/3 år for hvert år levealderen øker slik at nivået på den løpende pensjonsytelsen kan opprettholdes. Videre er det lagt til grunn at om lag 20 prosent av de yrkesaktive vil utsette pensjoneringen fullt ut i takt med økende levealder. I Fredriksen med flere (2005)

ble det dermed anslått at den gjennomsnittlige utsettelsen kunne bli i overkant av 0,7 år for hvert år levealderen øker.

For de offentlige tjenstepensjonene fra og med 67 år er det avtalt at levealdersjusteringen skal gjennomføres slik at beskyttelsen av allerede opparbeidede rettigheter blir ivaretatt fram til og med de som er født i 1958. Dette innebærer at medlemmer i offentlige tjenstepensjonsordninger fram til dette årskullet, skal være sikret 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (som oftest sluttlønn) opp til 12 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) etter 30 års opptjening dersom de pensjonerer seg ved 67 år. Avtalen inneholder videre en bestemmelse om at også offentlige ansatte skal gis adgang til å kompensere for levealdersjusteringen av tjenstepensjonen ved å stå i stilling ut over 67 år. Ettersom tjenstepensjonen likevel ikke kan bli større enn 66 prosent av pensjonsgrunnlaget samtidig som ansatte i offentlig sektor oppnår full opptjening etter 30 år, blir også insentivene til å utsette pensjoneringsen etter 67 år lavere i offentlig sektor enn i privat. Ettersom om lag 30 prosent av de yrkesaktive er ansatt i offentlig sektor ved overgang til alderspensjon, er det i Fredriksen og Stølen (2011a) anslått at effekten på utsatt pensjonerings i gjennomsnitt for alle yrkesaktive ligger rundt 0,5 år for hvert år levealderen øker.

For ansatte i offentlig sektor som er 67 år og eldre, er det rimelig å tro at økt levealder etter hvert bidrar til noe utsatt pensjonerings. Men effekten vil bli lavere enn i privat sektor ettersom det er vanskelig å tenke seg at garantien på 66 prosent av sluttlønn ubetinget blir forlenget ut over 1958-kohorten. Det er imidlertid forbundet med en betydelig usikkerhet å anslå hvordan pensjoneringsatferden for ansatte i offentlig sektor vil utvikle seg som følge av reformen ettersom sentrale elementer i pensjonssystemet for de som er født etter 1958 foreløpig ikke er på plass.

2.3. Kombinering av arbeid og uttak av pensjon

I privat sektor innebærer det nye pensjonssystemet at personer som har opparbeidet tilstrekkelig med rettigheter, står fritt til å kombinere arbeid og pensjon etter fylte 62 år. For de første beregningene av effektene av pensjonsreformen dokumentert i blant annet Fredriksen med flere (2005) ble det lagt til grunn at beslutningen om uttak var noenlunde sammenfallende med beslutningen om avgang fra yrkesaktivitet. Før vi fikk observert hvordan folk faktisk oppførte seg, måtte forutsetninger om avvik i tid mellom de to beslutningene i stor grad baseres på gjetninger. Dette skillet ble først innarbeidet i MOSART-modellen i 2014 basert på observasjoner fra årene 2011 til 2013.

Analyser gjennomført ved Arbeids- og velferdsdirektoratet av Dahl og Lien (2013) og Dahl og Galaasen (2013), og senere i SSB av Claus med flere (2015), viser at det er mange som har valgt å kombinere arbeid og alderspensjon. Opplysningene tilrettelagt av Claus med flere viser at det i 2. kvartal 2014 var 51,5 prosent av alle arbeidstakere i alderen 62-66 år som kombinerte arbeid med alderspensjon, AFP eller uførepensjon mot bare 22,8 prosent i 2. kvartal 2009. Endringen i retning av å kombinere arbeid med pensjon har gjort seg gjeldende i langt sterkere grad for menn enn for kvinner. I 2. kvartal 2014 kombinerte 62,5 prosent av alle mannlige arbeidstakere i alderen 62-66 år arbeid og pensjon mot 39 prosent av kvinnelige arbeidstakere i samme aldersgruppe. Forskjellen har blant annet sammenheng med at menn i langt større grad enn kvinner har opparbeidet tilstrekkelig med rettigheter til å ta ut pensjon tidlig. Omfanget er også langt større i privat sektor enn i stat og kommune. De med grunnskole og videregående skole som høyeste utdanningsnivå har høyest andel som kombinerer arbeid og pensjon ettersom innslaget av disse utdanningsnivåene er høyest i privat sektor. Men økningen har også vært betydelig for ansatte med utdanning fra universitet eller høyskole.

Muligheten for at mange ville kombinere arbeid og pensjon ble ikke ofret stor omtanke før innføringen av pensjonsreformen. Som påpekt av Fredriksen og Stølen (2011a) kan det nye opplegget for pensjonistbeskatning som også ble innført i 2011

ha vært en medvirkende årsak. Resultater fra en spørreundersøkelse utført av NAV gjengitt i Dahl og Galaasen (2013), indikerer imidlertid at det er ønsket om å nyte godt av pensjonen mens helsa ennå er god som er den vanligste begrunnelsen for å kombinere arbeid og pensjon blant personer i aldersgruppen 62-66 år. Mange verdsetter dessuten valgfriheten som følger med å ta ut pensjonen tidlig. Over 70 prosent mener også at tidlig uttak er lønnsomt for dem. Basert på dagens rentenivå og forventninger om gjenstående levealder, viser imidlertid beregninger av Lien (2012) og Indahl (2012) at det bare er et fåtall som har grunn til å forvente at tidlig uttak vil lønne seg målt ved neddiskontert forventet gjenstående livsinntekt. Tidlig uttak vil i hovedsak lønne seg for personer med vesentlig kortere levealder enn gjennomsnittet og for de med forventet alderspensjon noe over minstepensjon.

Det nye opplegget for pensjonistbeskatning støtter på den ene siden opp under intensjonen om utsatt avgang fra yrkesaktivitet ved at marginals-katten på arbeidsinntekter for pensjonister med inntekter noe over minstepensjon klart ble redusert sammenlignet med den tidligere skattebegrensingsregelen. På den andre siden innebærer muligheten for skattefradrag for pensjonister med inntekter på dette nivået at flere av dem vil kombinere arbeid og pensjon enn det som tidligere ble lagt til grunn. Det følger av det nye pensjonssystemet at tidlig uttak gir lavere pensjon. Etersom skattefradraget i det nye systemet er utformet som et bunnfradrag som avkortes mot størrelsen på pensjonsinntekten, innebærer hel eller delvis tidlig uttak av pensjon flere år med skattefradrag samtidig som fradraget i hvert enkelt år vil bli større.

Som observert for årene 2011 til 2014, vil stort uttak av tidlig pensjon bidra til å øke utgiftene til alderspensjon mer enn tidligere forutsatt i de første årene. Utslaget av dette er betydelig sammenlignet med de innstrammende elementene som følge av levealdersjusteringen. Med det aktuariske systemet vil imidlertid tidlig uttak av pensjon for den enkelte innebære at pensjonsutbetalingene senere blir lavere enn om uttaket hadde blitt utsatt. Men i en situasjon hvor størrelsen på fødselskullene som går av med pensjon er konstant eller øker litt, vil de ekstra pensjonsutgiftene i de første årene ikke i vesentlig grad bli motsvart av lavere utgifter på offentlige budsjetter senere dersom nye fødselskull viderefører atferden.

2.4. Endringer i pensjonssystemet i forhold til det som ble lagt til grunn i 2005

Siden hovedprinsippene for utformingen av ny alderspensjon i folketrygden ble vedtatt av et bredt flertall på Stortinget i 2005, har flere av de senere tilpasningene bidratt til å redusere den innstrammende effekten på folketrygdens utgifter til alderspensjon. Som omtalt av Fredriksen, Gunnes og Stølen (2008), bidro den sterke økningen i levealderen som fant sted fra 2002 til 2006 til at det opprinnelige forslaget til levealdersjustering ville ha klart større konsekvenser for de første fødselskullene som ville bli berørt, enn den økningen i levealderen som opprinnelig ble lagt til grunn. I forbindelse med lønnsforhandlingene i 2008 innvilget Regjeringen derfor *en mer lempelig innfasing av levealdersjusteringen*. Den isolerte konsekvensen er naturlig nok økte utgifter til alderspensjon i en overgangsperiode.

Konkretiseringen av levealdersjusteringen vedtatt i juni 2009 med en *spare-lignende utforming* der det også ble tatt hensyn til redusert dødelighet før 62 år, har derimot dratt i retning av å redusere de fremtidige utgiftene til alderspensjon. Dette skyldes at redusert dødelighet før 62 år gir mindre arvede rettigheter til de gjenlevende. Det følger at betydningen av dette momentet øker over tid, men veksten i betydning avtar etter hvert som dødeligheten før 62 år blir så lav at ytterligere nedgang blir av begrenset betydning. I alt er effekten av dette elementet anslått av Fredriksen, Gunnes og Stølen (2008) til å redusere folketrygdens utgifter til alderspensjon i 2050 med over 2 prosent.

Som vist i Fredriksen, Gunnes og Stølen (2008) innebar også innarbeiding av SSBs anbefaling om *ti års glatting* i beregningen av delingstallet en klar innstramning av utgiftene i 2050 sammenlignet med det som ble lagt til grunn for beregningene publisert i 2005. Årsaken til at glattingen hadde denne effekten var at levealderen i 2003, som egentlig er utgangspunkt for levealdersjusteringen, ble glattet ned etter en sterk reduksjon i dødeligheten dette året. Dermed ble den beregnede økningen i levealder fra 2003 til 2050 større med de glattede tallene enn det som fulgte av de uglattede. På grunn av høyere delingstall i 2050 som en konsekvens av dette, bidro også denne endringen isolert sett til en reduksjon på over 2 prosent i anslaget på folketrygdens utgifter til alderspensjon i 2050.

Som også belyst i Fredriksen, Gunnes og Stølen (2008) ble det i forbindelse med trygdeoppgjøret i 2008 vedtatt en økning i satsene for særtillegget for å *styrke minstepensjonen* over perioden 2008-2010. Selv om dette ble motvirket av en lavere indeksering av folketrygdens grunnbeløp i 2008, har denne endringen isolert sett bidratt varig til høyere pensjonsutgifter.

Opplegget for *alderspensjon for tidligere uførepensjonister* vedtatt av Stortinget i 2011 vil også bidra til at de framtidige utgiftene til alderspensjon kan bli høyere enn tidligere anslått. I tråd med innstillingen fra Pensjonskommisjonen (NOU 2004:1) ble det opprinnelig lagt til grunn at de tidligere uførepensjonistene skulle bli overført til alderspensjon ved 67 år. Dette ble betraktet som et kompromiss mellom to hensyn: For det første har ikke de tidligere uførepensjonistene mulighet til å motvirke effekten på de årlige pensjonsytelsene ved å utsette pensjoneringen slik tilfellet er for de yrkesaktive. Derfor ville levealdersjusteringen etter hvert ramme de tidligere uførepensjonistene hardt dersom de ble overført til alderspensjon ved 62 år. På den annen side ville en skjerming av de tidligere uførepensjonistene i betydelig grad svekke innsparingselementene i pensjonsreformen. Svekkelsen av innsparingen kan bli ytterligere forsterket ved at økende levealder etter hvert kan øke insentivene til å komme over på uførepensjon før overgang til alderspensjon.

Som en konsekvens vedtok Stortinget som en midlertidig ordning at de uføre født i årene 1944-1951 skulle gis halv skjerming for levealdersjusteringen sammenlignet med personer som går direkte over til alderspensjon fra yrkesaktivitet. Det ble videre vedtatt at det i lys av arbeidsføres tilpasning de nærmeste årene allerede i 2018 skal vurderes om, og eventuelt hvordan, en mer varig skjermingsordning skal utformes. Etersom rundt 40 prosent av de som går over til alderspensjon tidligere har vært uførepensjonister, er utformingen av dette punktet av stor betydning for de fremtidige utgiftene til alderspensjon, og betydningen blir større jo mer levealderen øker. Som en følge av ordningen vil imidlertid insentivene til å komme over på uførepensjon før alderspensjon øke i takt med økende levealder.

3. Sammenligninger mellom vedtatt og gammelt system

3.1. Effekter på antall alderspensjonister og utgiftene til alderspensjon

Alle endringene omtalt i avsnittene foran har betydning for utgiftene til alderspensjon. Den isolerte effekten av hver av endringene i pensjonssystemet er sammen med de samlede effektene belyst i Fredriksen, Gunnes og Stølen (2008) for de endringene som da var kjent. Effekter av flere elementer er også belyst i Fredriksen og Stølen (2011b). Med unntak av utformingen av levealdersjusteringen for de tidligere uførepensjonistene, er effektene av de andre endringene små i et langsiktig perspektiv sammenlignet med at folketrygdens utgifter til alderspensjon vil mer enn fordoble seg fra 2010 til 2050 regnet i faste kroner, selv etter at effekten av pensjonsreformen er inkludert.

Selv om pensjonsreformen motvirker videre utgiftsvekst som følge av økende levealder, vil de framtidige pensjonistkullene være langt større enn dagens kull. Dette har sammenheng med at årskullene født etter krigen er langt større enn årskullene født i mellomkrigsårene. Mellom 2050 og 2060 vil også en del av de store innvandergruppene fra de siste årene begynne å nå opp i en alder hvor de kan få alderspensjon. Videre har opparbeidingen av rettigheter fra det gamle systemet per i dag fortsatt ikke modnet. Det skyldes et krav om 40 års opptjening etter innføringen av folketrygden i 1967 for å oppnå fulle rettigheter, og det er noen tiår fram i tid til dette også omfatter de eldste pensjonistene. I tillegg kommer den sterke økningen i kvinnes yrkesdeltaking i tiårene etter innføringen av folketrygden. På toppen av det hele gir samme arbeidsinntekt noe større rettigheter til pensjon (før levealdersjustering) i den nye opptjeningsmodellen enn i den gamle.

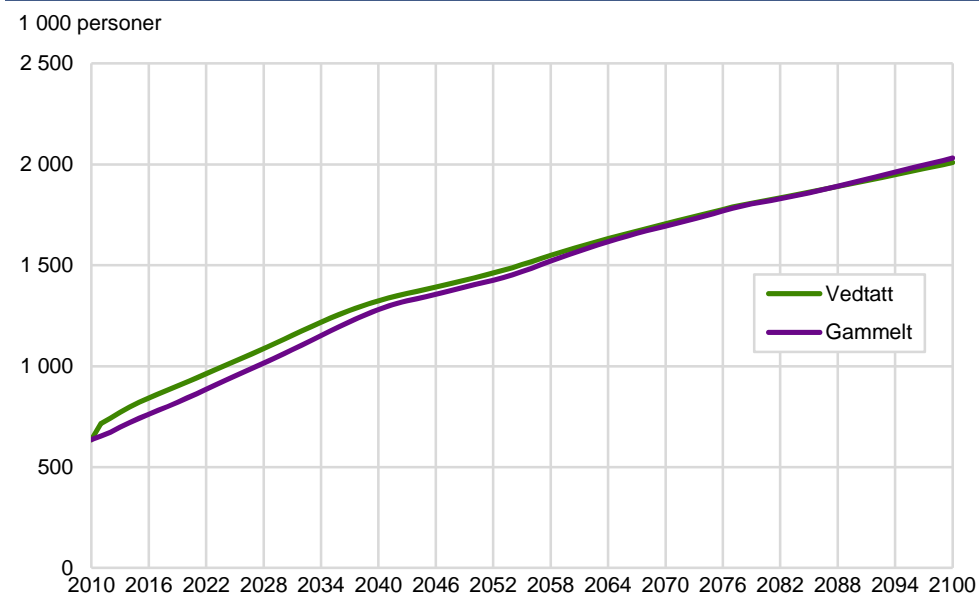
Graden av skjerming av de tidligere uførepensjonistene er et av de uavklarte elementene i pensjonsreformen som vil være viktig for de framtidige utgiftene til alderspensjon. Effekten av ulike forutsetninger om dette elementet vil bli nærmere drøftet i avsnitt 4.5. I hovedalternativet for sammenligning mellom gammelt og nytt system har vi forutsatt at ordningen med halv skjerming også videreføres etter 2018. Etersom det er lagt inn en generell delvis skjerming mot levealdersjusteringen for alle de første kohortene, vil den spesifikke skjermingen for uførepensjonistene først ha klar virkning etter en del år når levalderen har økt samtidig som den generelle skjermingen er opphevet. I 2060 vil halv skjerming innebære en svekkelse av budsjettet med vel 11 mrd. kroner per år målt i 2013-beløp.

Oppdateringen med faktisk pensjoneringsatferd opp til 2013, og ikke minst forbedringen i modellen med å ta hensyn til tidliguttak av alderspensjon uten tilsvarende avgang fra yrkesaktivitet, bidrar til at tallet på personer som helt eller delvis mottar alderspensjon nå er beregnet til å øke langt sterkere enn tidligere anslått. Oppdateringen og forbedringen av modellen fører også til en klar økning i utgiftsanslagene for de første tiårene. Utslaget på utgiftene på lang sikt er klart mindre, men går i retning av noe sterkere innstramning enn tidligere lagt til grunn.

Bare oppdateringene av datagrunnlaget fra 2012 til 2013 bidro til en nedjustering av tilbøyelighetene til utsatt avgang som følge av reformen, og innebærer isolert sett at det forventede tallet på mottakere av alderspensjon i 2060 vokser med 71 000 personer. Betydningen for antall mottakere av alderspensjon av at mange kombinerer arbeid og pensjon er enda større. Isolert sett innebærer denne endringen at anslaget på antall mottakere av alderspensjon i 2060 vokser med 184 000 personer, mens utslaget i 2100 kommer opp i 265 000 personer.

I figur 3.1 er tallet på mottakere av alderspensjon med det vedtatte systemet sammenlignet med om vi hadde holdt fast ved det gamle. I tilfellet med en videreføring av det gamle systemet er det lagt til grunn at uttak av alderspensjon og aldersgrenser holder seg konstant som det som ble observert i 2010 før pensjonsreformen, og verken ny opptjeningsmodell eller det aktuariske systemet er innarbeidet. Som det går fram av figuren, blir forskjellen i antall alderspensjonister mellom de to systemene liten når vi i det vedtatte systemet inkluderer alle de som tar ut delvis pensjon. Det nye systemet gir faktisk litt flere mottakere av alderspensjon i flere tiår framover.

Oppdateringen av datagrunnlaget med mindre omfang av utsatt pensjonering gir bare en beskjeden økning i utgiftene til alderspensjon på kort sikt. Det aktuariske opplegget i det nye pensjonssystemet innebærer at økt tilbøyelighet til pensjonering i forhold til det som tidligere ble lagt til grunn, delvis blir motvirket av lavere ytelser. På lengre sikt blir de samlede utbetalingene noe lavere av samme grunn. De opparbeidede rettighetene til pensjon blir også mindre ved tidlig avgang fra yrkesaktivitet.

Figur 3.1. Framskrevet antall mottakere av alderspensjon med vedtatt og gammelt system. Bosatte

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

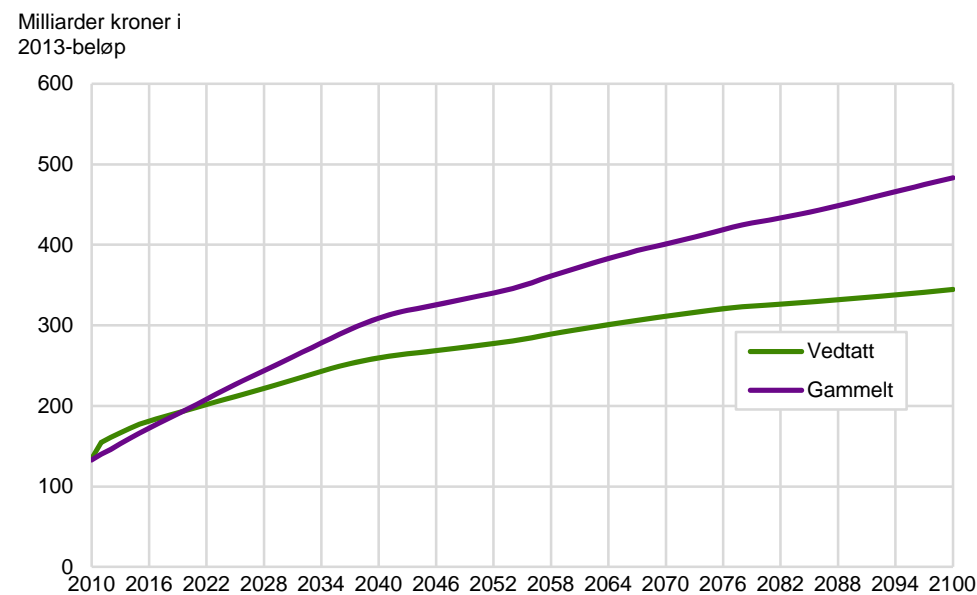
Innarbeiding av en forutsetning om tidliguttak uten tilsvarende pensjonering vil naturlig nok innebære en økning i utgiftene til alderspensjon på kort sikt. I tråd med det som er påpekt om mulighetene for disse effektene i Fredriksen og Stølen (2011a), har uttaket av pensjon i kombinasjon med høy eller full stillingsprosent vist seg å bli betydelig. I 2014 er dermed utgiftene til alderspensjon anslått å bli rundt 16 milliarder kroner høyere enn om slikt uttak ikke hadde funnet sted. Som vist i figur 3.2 vil utgiftene til alderspensjon på grunn av dette bli høyere som følge av pensjonsreformen fram til 2020 sammenlignet med om det gamle systemet hadde blitt videreført. Tidlig uttak av pensjon i kombinasjon med arbeid vil gi reduserte ytelser senere for de personene som benytter seg av det. Men det ser ikke ut som den ekstra reduksjonen i utgiftene på lengre sikt blir særlig stor dersom tilbøyelighetene til tidliguttak holder seg oppe og størrelsen på pensjonistkullene korrigert for levealderøkningen er noenlunde stabil. I 2100 er den isolerte effekten av tidlig uttak i Fredriksen og Stølen (2014) bare anslått å gi en reduksjon i utbetalingene til alderspensjon på i underkant av 5 milliarder kroner.

På grunn av at forholdsvis mange tar ut tidlig pensjon med det nye systemet, viser de siste framskrivningene at utgiftene til alderspensjon kan anslås til å ha blitt rundt 12,5 milliarder høyere i 2014 enn om det gamle systemet hadde blitt videreført. Det er først i 2020 at det vedtatte pensjonssystemet er ventet å redusere utgiftene til alderspensjon. Men deretter blir innstramningen som følge av pensjonsreformen betydelig, i første rekke på grunn av levealderjusteringen. I 2060 er den innstrammende effekten for alderspensjonister bosatt i Norge anslått til 76 milliarder kroner i 2013-beløp. Dette er om lag det samme som beregnet i Fredriksen og Stølen (2011b) (korrigert for justering av grunnbeløpet). Etter 2060 blir innstramningene av pensjonsreformen større enn anslått i 2011, og det er spesielt mindre utsetting av pensjoneringen enn tidligere lagt til grunn som bidrar til dette. I 2100 bidrar denne endringen sammen med forutsetningene om noe sterkere vekst i levealderen til at den årlige innstramningen i utgiftene til alderspensjon sammenlignet med videreføring av gammelt system kommer opp i nærmere 140 milliarder kroner målt i 2013-verdi.

I tillegg til innsparingen på lang sikt i utgiftene til de bosatte alderspensjonistene, følger også en framtidig innsparing i utgiftene til et etter hvert økende antall utflyttede personer. Med det nye pensjonssystemet er utgiftene til denne gruppen i 2060 anslått til 18,5 mrd. kr i 2013-beløp. De beregnede utgiftene til denne gruppen i dette året er 6 mrd. kr lavere enn om det gamle systemet hadde blitt

videreført. Inkludert de utflyttede pensjonistene kan den årlige besparelsen i 2060 komme opp i 82 milliarder kroner og nærmere 170 milliarder kroner i 2100.

Figur 3.2. Framskrevne utgifter til alderspensjon med vedtatt og gammelt pensjonssystem. Bosatte



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

De siste beregningene av den innstrammende effekten av pensjonsreformen på folketrygdens utgifter til alderspensjon kan sammenlignes med de tilsvarende beregningene publisert av Fredriksen m.fl. (2005) for 2050. Den beregnede innstramningen for dette året er nå på 18 prosent. I Fredriksen med flere (2005) tabell 4.1 var innstramningen i 2050 anslått til 14 prosent. Til tross for det klare bidraget til mindre innstramming for de tidligere uførepensjonistene, drar effekten fra mindre dødelighetsarv med den sparelignende utformingen for de som dør før 62 år, samt glattingen av levealdersutviklingen, i retning av sterkere prosentvis innstramming enn det som ble publisert i 2005. Forutsetningen om høyere levealder (spesielt for menn) i de siste befolkningsframskrivingene sammenlignet med framskrivingene fra 2002 drar også i retning av at den innstrammende effekten av pensjonsreformen blir større. På toppen av det hele skyldes den ekstra innstramningen på lang sikt sammenlignet med tidligere beregninger at utsettingen av pensjoneringen har blitt lavere enn tidligere lagt til grunn samtidig som mange tar ut tidlig pensjon i kombinasjon med at de fortsetter å arbeide. Følsomheten for endringene i flere av faktorene ovenfor vil bli nærmere drøftet i avsnitt 4.

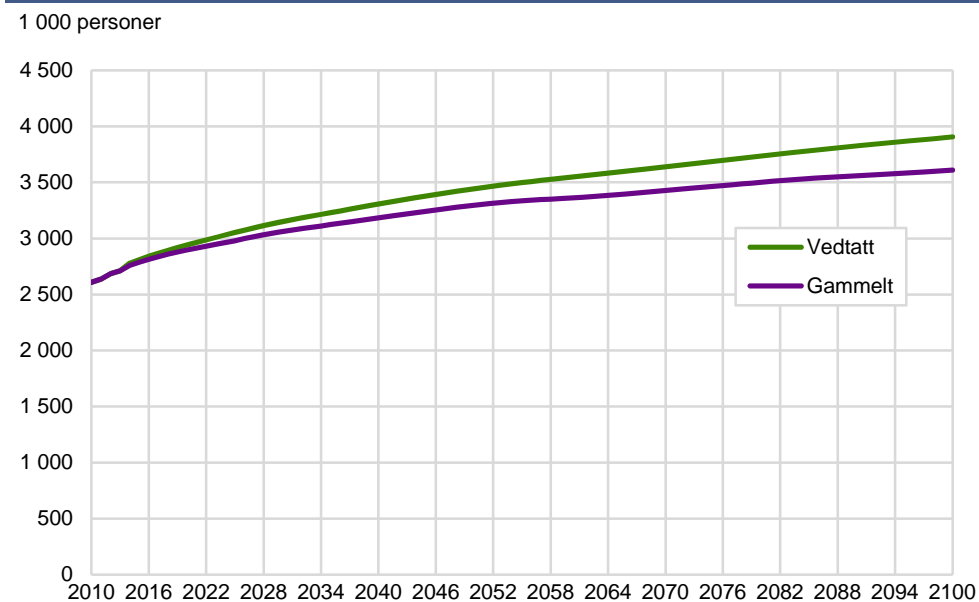
3.2. Effekter på arbeidsstyrken

Effekten av endringene i pensjonssystemet på utviklingen i arbeidsstyrken, er noe nedjustert de siste årene. Dette skyldes spesielt at den kortsiktige effekten i form av utsatt pensjonering i årene 2011 til 2013, som vi så langt har lagt inn i datagrunnlaget for beregningene, har blitt mindre enn tidligere lagt til grunn. Noe lavere yrkesdeltaking enn tidligere forutsatt for ansatte i offentlig sektor på grunn av videreføring av det gamle systemet for AFP, har også medvirket. Den isolerte effekten av dette er imidlertid ikke av stor betydning. Som nevnt i avsnitt 2.2 har nedjusteringen av effekten av pensjonsreformen for arbeidstilbudet blant de yrkesaktive basert på analysen til Stensnes (2007) også bidratt til å trekke effekten på arbeidstilbudet nedover sammenlignet med beregningene fra 2005.

Med de siste framskrivingene er arbeidsstyrken med forutsetningene fra middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2014 anslått til å vokse med 835 000 personer fra 2013 til 2060 som vist i figur 3.3. Nettoinnvandringen er den viktigste komponenten bak dette, mens pensjonsreformen isolert sett bidrar med om lag

185 000 personer, eller 5,5 prosent, sammenlignet med om det gamle systemet hadde blitt videreført. På grunn av nedjusteringen av effekten sammenlignet med det som tidligere ble lagt til grunn for utsatt pensjonering, er denne effekten litt lavere enn anslått i Fredriksen og Stølen (2011b). Effekten via redusert yrkesaktivitet før pensjonsalderen utgjør vel 40 000 av de 185 000. I tillegg til effekten på arbeidsstyrken har vi dessuten forutsatt en effekt på 1 ¼ prosent gjennom økt arbeidstid for den samlede direkte effekten på arbeidstilbudet målt i timeverk. Mens den samlede direkte effekten på arbeidstilbudet i 2050 nå er anslått til 6,8 prosent, var det tilsvarende anslaget i Fredriksen med flere (2005) 8,3 prosent.

Figur 3.3. Framskriving av arbeidsstyrken med vedtatt og gammelt pensjonssystem



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3.3. Effekter på finansieringsbyrden

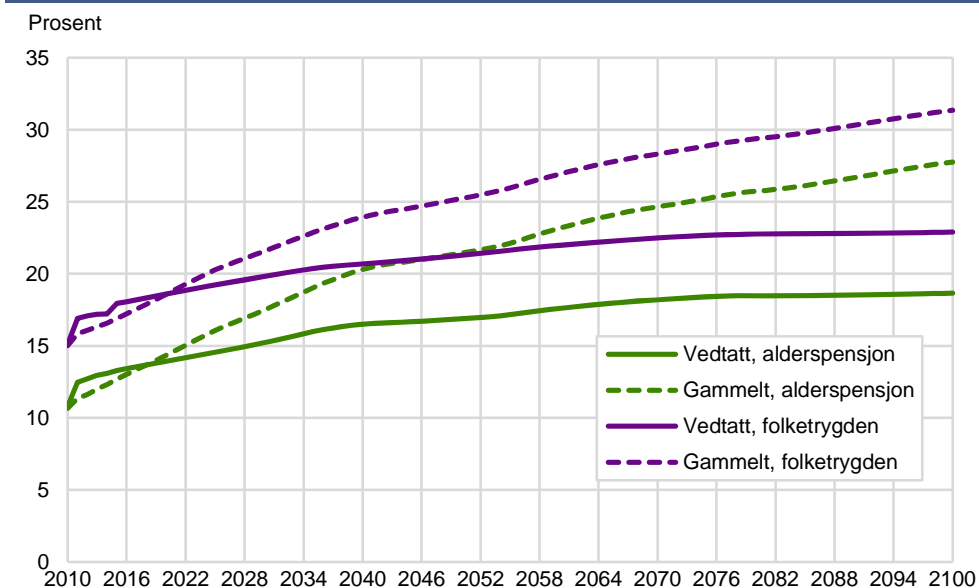
I Norge finansieres de offentlige pensjonsutgiftene løpende av skatteinntektene. Med et slikt system vil forholdet mellom pensjonsutgiftene og skattegrunnlaget målt ved de samlede pensjonsgivende inntektene være et godt mål på finansieringsbyrden. Beregningen av denne indikatoren, kalt bidragsraten, er vist for folketrygdens utgifter til alderspensjon og summen av utgiftene til alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon i figur 3.4. I beregningen av bidragsraten er det også tatt hensyn til at pensjonsutbetalinger skattlegges, men bare om lag halvparten så hardt som arbeidsinntekter.

På grunn av tidliguttak av alderspensjon uten tilsvarende pensjonering viser beregningene nå at bidragsraten øker mer med vedtatt system i de første årene enn om det gamle systemet hadde vært beholdt. Litt lavere vekst enn tidligere beregnet senere innebærer at anslagene for bidragsraten rundt 2050/60 tilnærmet er det samme som blant annet publisert i Fredriksen og Stølen (2008 og 2011b). Men det er litt lavere enn anslått i Pensjonskommisjonens innstilling (NOU 2004:1). Resultatene viser dermed at pensjonsreformen klart bidrar til å dempe veksten i bidragsraten i årene framover. Men ettersom vi i Norge beveger oss fra en statsfinansielt svært gunstig situasjon med få eldre per yrkesaktiv til en mer normal situasjon, øker bidragsraten fra 10,8 prosent i 2010 til 17,6 prosent i 2060.

Den viktigste årsaken til lavere vekst i bidragsraten fram mot 2050/60 med vedtatt system enn tidligere anslått er at større nettoinnvandring enn forutsatt i befolkningsframskrivingene fra 2002 og 2005 har gitt sterkere vekst i arbeidsstyrken. Noe av årsaken har også sammenheng med at større uttak av tidligpensjon og litt mindre utsatt avgang enn tidligere forutsatt etter hvert gir lavere vekst i utgiftene til alderspensjon. Uten pensjonsreformen er det anslått at bidragsraten til

alderspensjon alene kunne ha kommet opp i 23,2 prosent i 2060. Dette er det samme som anslått i innstillingen fra Pensjonskommisjonen. To demografiske effekter har motvirket hverandre. Anslagene både for nettoinnvandringen og veksten i levealderen er høyere enn det som ble lagt til grunn for arbeidet i Pensjonskommisjonen. Inkludert uføretrygd og etterlattepensjon er bidragsraten med det nye pensjonssystemet anslått til å øke fra 15,1 prosent i 2010 til 22,0 prosent i 2060. Omleggingen av uføretrygden samtidig som den skattlegges bidrar til en overvurdering av økningen i den samlede bidragsraten i 2015 da effekten av den økte skattleggingen ikke er tatt hensyn til.

Figur 3.4. Bidragsrate. Vedtatt og gammelt system



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4. Følsomhetsanalyser

4.1. Levealder

Levealdersjusteringen er et av de viktigste elementene i det nye pensjonssystemet. Etter hvert som levealderen øker, gir det seg utslag i høyere forholdstall og delingstall slik at det er nødvendig å utsette pensjoneringsen for å opprettholde nivået på ytelsene. Utviklingen i levealderen er basert på forutsetningene i SSBs befolkningsframskrivinger. Det er derfor relevant å se på i hvilken grad endringer i disse forutsetningene påvirker pensjoneringsen, de gjennomsnittlige ytelsene og dermed både utviklingen i tallet på alderspensjonister, arbeidsstyrken og de fremtidige utbetalingene. Følsomhetsanalysene er gjennomført med utgangspunkt i de ulike alternativene for levealdersutviklingen lagt til grunn for befolkningsframskrivingene fra 2014.

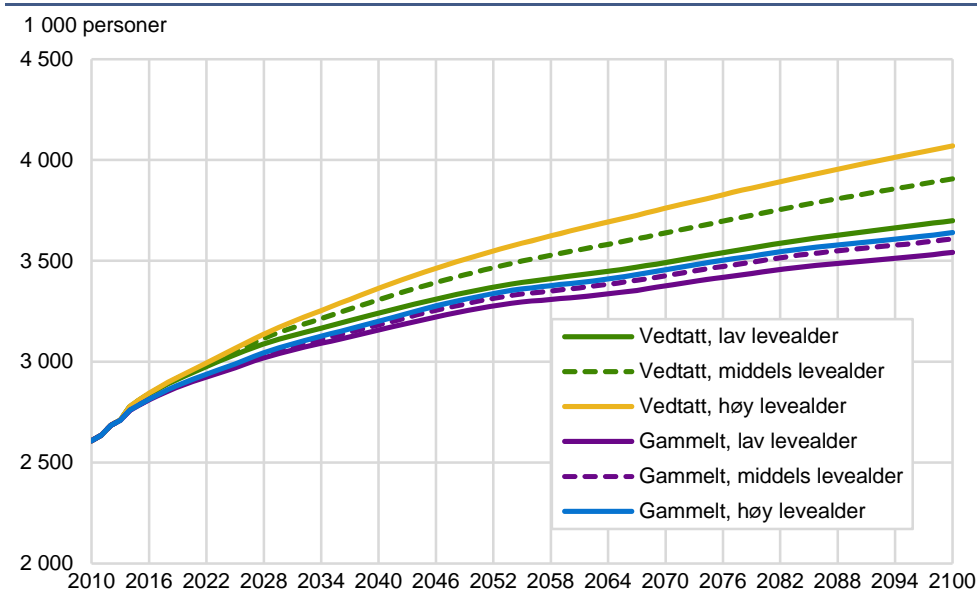
Som omtalt av Syse og Pham (2014) er det i mellomalternativet lagt til grunn at forventet levealder beregnet ved fødselen i 2013 for menn kan vokse fra 79,6 år til henholdsvis 86,5 år og 91,3 år i 2060 og 2100. Dette gir en økning på 11,7 år over hele framskrivingsperioden. For kvinner er det lagt til grunn en økning fra 83,5 år i 2013 til henholdsvis 89,1 år og 92,3 år for de samme årene. Dette tilsvarer en økning på til sammen 8,8 år.

Ettersom det rår usikkerhet om utviklingen i dødeligheten, er det utarbeidet et alternativ med svakere vekst i levealderen, samt et alternativ med høyere vekst. I lavalternativet forutsettes det at menns forventede levealder bare vil vokse med 3,1 år fra 2013 til 2100, fra 78,5 til 81,6 år. For kvinner er økningen noe større, og levealderen ved fødselen forutsettes å øke fra med 4,7 år fra 2013 til 2100, fra 82,8 år til 87,5 år. I høyalternativet er det lagt til grunn en klart sterkere vekst i

levealderen enn i mellomalternativet. Menns levealder beregnet ved fødselen er forutsatt å øke med hele 16,6 år fra 2013 til 2100, fra 80,4 år til 97,0 år. Kvinners forventede levealder ved fødselen er forutsatt å øke noe mindre (13,8 år) fra 84,3 år i 2013 til 98,1 år i 2100.

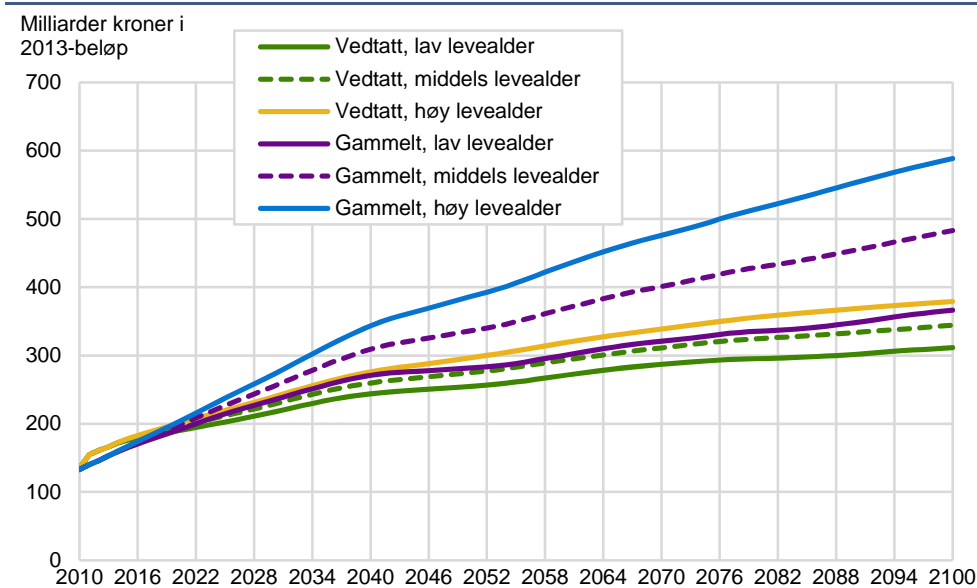
Betydningen for arbeidsstyrken av forutsetningen om utviklingen levealderen er vist i figur 4.1. Med gammelt system bidrar høyere levealder til økt arbeidsstyrke utelukkende fordi færre yrkesaktive dør. Med vedtatt system bidrar utsatt pensjonering som følge av levealdersjusteringen i tillegg. Den positive effekten av pensjonsreformen på arbeidsstyrken blir dermed større jo sterkere levealderen øker. Mens effekten av pensjonsreformen på arbeidsstyrken i 2060 er anslått til 185 000 personer, eller 5,5 prosent, med forutsetningene fra middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2014, er den tilsvarende effekten under forutsetning om høy vekst i levealderen på 260 000 personer. I det motsatte alternativet, med lav vekst i levealderen, er effekten av pensjonsreformen i 2060 anslått til 108 000 personer.

Figur 4.1. Arbeidsstyrken under ulike forutsetninger om levealderen



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.2. Utgifter til alderspensjon under ulike forutsetninger om levealderen

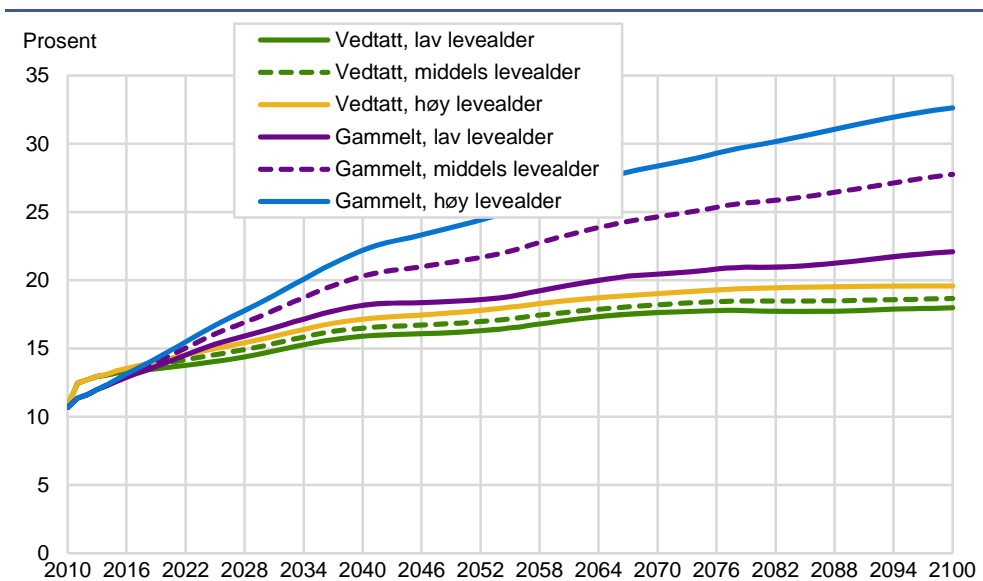


Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Med det vedtatte systemet vil levealdersjusteringen utligne det meste av effekten på utgiftene til alderspensjon som følge av økende levealder. Halv levealdersjustering for de tidligere uførepensjonistene er den viktigste årsaken til at utgiftene til alderspensjon øker med økende levealder med det nye systemet. Men betydningen av høyere levealder for utgiftene til alderspensjon med det gamle systemet er naturlig nok klart større. Som vist i figur 4.2 blir den innstrammende effekten av pensjonsreformen klart større jo mer levealderen øker. Mens mellomalternativet gir en innstramning på 76 mrd. kroner, eller 20,5 prosent, i 2060 målt i 2013-verdi, blir innstramningen på 114 mrd. under forutsetning om høy vekst i levealderen. Med lav vekst i levealderen blir innstramningen i 2060 bare på knapt 30 mrd. kroner, eller knappe 10 prosent.

I hvilken grad det vedtatte pensjonssystemet bidrar til å motvirke veksten i bidragsraten er vist i figur 4.3. Med unntak av delvis skjerming mot levealdersjusteringen for alle i de første årene, og halv skjerming for de tidligere uførepensjonistene videre framover, motvirker pensjonsreformen konsekvensene av økende levealder for finansieringsbyrden. Reformen motvirker imidlertid ikke at langt større fødselskull født etter krigen erstatter små fødselskull fra mellomkrigsårene. Med forutsetningene fra mellomalternativet øker dermed finansieringsbyrden fra 10,8 prosent i 2010 til 17,6 prosent i 2060. Uten pensjonsreformen ville denne bidragsraten i 2060 ha kommet opp i 23,2 prosent med forutsetningen om middels vekst i levealder. Med høy vekst i levealderen ville den ha kommet opp i 26,4 prosent, mens den bare ville ha økt til 19,5 prosent med lav vekst. Med høy vekst innebærer besparelsen 8 prosent av de pensjonsgivende inntektene i 2060, mens reformen bare gir en besparelse på 2,5 prosent av de pensjonsgivende inntektene i 2060 med lav vekst i levealderen.

Figur 4.3. Bidragsrate for utgiftene til alderspensjon under ulike forutsetninger om levealderen



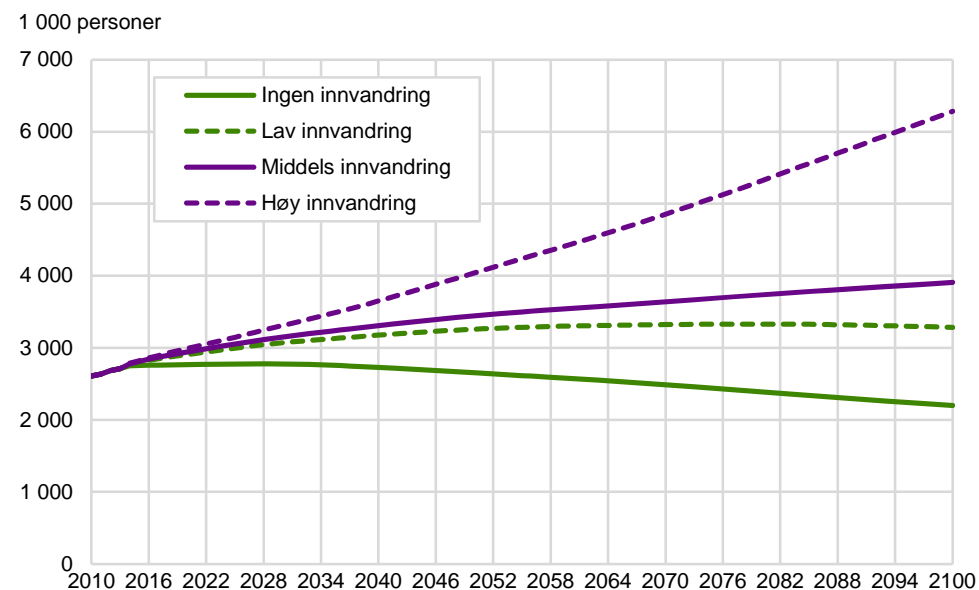
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4.2. Innvandring

Som påpekt i avsnitt 3.3 foran har forutsetningen om framtidig innvandring stor betydning for framskrivningene av arbeidsstyrken. Størrelsen på innvandringen har dermed effekter på den framtidige finansieringsbyrden for folketrygdens utgifter. Betydningen for størrelsen på arbeidsstyrken av ulike forutsetninger for innvandring med vedtatt system er vist i figur 4.4, mens betydningen for bidragsraten er vist i figur 4.5. Beregningene er basert på forutsetninger om at yrkesdeltakingen for ulike grupper innvandrere holder seg på nivået observert fra 2008 til 2012.

Uten noen nettoinnvandring fra og med 2014 ville det ikke bli noen vekst i arbeidsstyrken i de nærmeste årene, og rundt 2030 ville arbeidsstyrken begynne å avta. Allerede fram til 2060 ville arbeidsstyrken uten nettoinnvandring ha blitt nærmere 1 million lavere enn i alternativet med middels innvandring hvor det er forutsatt at nettoinnvandringen vil avta fra rundt 40 000 i 2013 til under 30 000 i 2020, og videre ned til under 20 000 per år fra 2040 og videre framover. I alternativet med høy innvandring derimot er det lagt til grunn en vedvarende svakt voksende nettoinnvandring slik at den vil passere toppårene 2011 og 2012 i underkant av 50 000 personer i året rundt 2040. Med en slik forutsetning vil arbeidsstyrken i 2060 bli ytterligere 900 000 høyere enn i mellomalternativet. Spriket mellom de ulike forutsetningene øker også markant videre framover.

Figur 4.4. Arbeidsstyrken under ulike forutsetninger om innvandring med vedtatt system



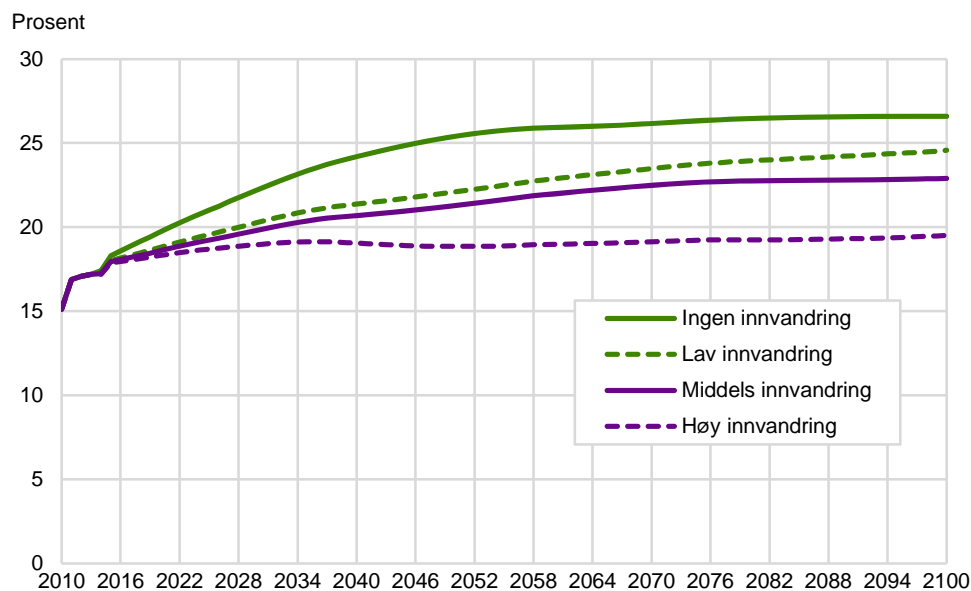
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Etter hvert blir imidlertid innvandrerne også gamle og mottakere av ulike pensjoner fra folketrygden samtidig som de også krever offentlige helse- og omsorgstjenester. Som påpekt av Holmøy og Strøm (2012) kan ikke en gjennomsnittlig innvandrer ventes å gi noe særlig positivt bidrag til offentlige finanser på lang sikt. Men så lenge en forholdsvis stor del av innvandrerne kommer som arbeidsinnvandrere, vil en forutsetning om middels eller høy nettoinnvandring bidra til å dempe finansieringsbyrden av folketrygdens utgifter i overskuelig framtid sammenlignet med en forutsetning om lav eller ingen nettoinnvandring. Dette er illustrert i figur 4.5. Her er utgiftene til uførepensjon og etterlattepensjon slått sammen med utgiftene til alderspensjon. Mens den klare økningen i bidragsraten i 2011 har sammenheng med pensjonsreformen og stort tidliguttak av alderspensjon, skyldes økningen i 2015 omleggingen til ny uføretrygd samtidig som denne utgiftsveksten i realiteten skal motvirkes med å beskatte den nye uføretrygden som lønn. Uførepensjonen er fram til og med 2014 beskattet med de mer lempelige reglene for alderspensjon.

Når vi legger til grunn en forutsetning om ingen nettoinnvandring fra og med 2014, vil forholdet mellom tallet på pensjonister og den yrkesaktive befolkningen øke markant fram til 2050, i første rekke som følge av at de store kullene født etter krigen når opp i pensjonistenes rekker. Med utgangspunkt i det vedtatte pensjonssystemet vil betydningen av økende levealder for de framtidige pensjonsutgiftene i stor grad bli motvirket av levealdersjusteringen. Når forholdet mellom tallet på pensjonister og yrkesaktive normaliseres og stabiliseres rundt 2060, vil bidragsraten for folketrygdens utgifter til alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon også stabiliseres mellom 26 og 27 prosent under forutsetning om ingen nettoinnvandring fra 2014. I alternativet med lav innvandring er det lagt til grunn at nettoinnvandringen avtar nokså mye. Samtidig med at de tidligere innvandrerne

blir pensjonister, vil også bidragsraten for folketrygden øke, men den vil fortsatt ikke ha kommet opp i 25 prosent i 2100. Med forutsetningen i mellomalternativet stabiliserer bidragsraten seg i underkant av 23 prosent på lang sikt, mens forutsetningen om vedvarende økning i nettoinnvandringen i høyalternativet er tilstrekkelig til å sikre stabilisering på rundt 19 prosent allerede fra 2025. Dette er bare 2 prosentpoeng over nivået fra 2014.

Figur 4.5. Bidragsrate for utgiftene til alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon under ulike forutsetninger om innvandring med vedtatt system



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4.3. Pensjoneringsatferd

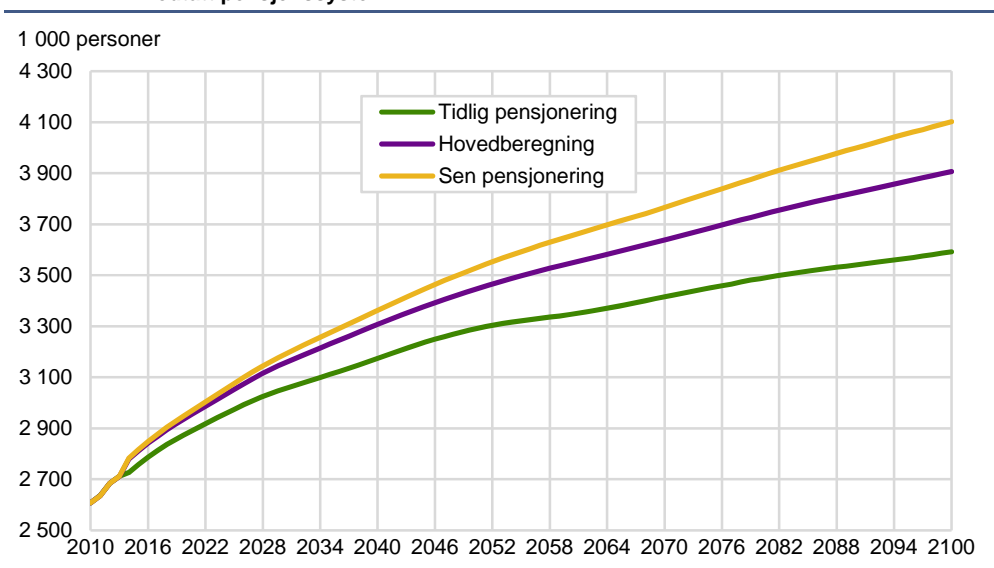
Som omtalt i avsnittene 2.2 og 2.3 foran, er det en god del usikkerhet rundt i hvilken grad folk kommer til å utsette avgangen fra yrkesaktivitet som følge av pensjonsreformen, samt i hvilken grad de vil ta ut pensjon i tillegg til at de fortsetter å arbeide. Når det gjelder spørsmålet om avgang fra yrkesaktivitet, har vi i hovedberegningen for vedtatt system nedjustert den umiddelbare effekten som vi la til grunn før vi hadde noen observasjoner, til det som faktisk er observert. Vi har foreløpig ikke noe nytt grunnlag for å revurdere den tidligere forutsetningen om at avgangen fra yrkesaktivitet for sysselsatte i privat sektor utsettes med 2/3 år for hvert år forventet gjenstående levealder øker. Ettersom utsatt avgang gir høyere opptjening av pensjonsrettigheter, er en utsettelse på 2/3 av levealdersøkningen forenlig med at de gjennomsnittlige ytelsene holder seg oppe.

For uttak av pensjon uten tilsvarende reduksjon av yrkesaktivitet har vi lagt til grunn at de observerte tilbøyelighetene for årene 2011 til 2013 videreføres. Forutsetningen innebærer at tilbøyelighetene til tidliguttak for en gitt alder øker etter hvert som avgangen fra yrkesaktivitet utsettes. På lengre sikt, kan det nok være rimelig å tenke seg at tidliguttak også utsettes, i alle fall til en viss grad. Den innarbeidede forutsetningen er derfor en forenkling inntil vi får nærmere observasjoner av hvordan tidliguttaket utvikler seg.

For å belyse konsekvensene av forutsetningene om avgang fra yrkesaktivitet har vi kjørt to alternative beregninger, en med tidlig pensjonering og en med sen. I beregningen med tidlig avgang har vi lagt til grunn at avgangen holder seg på linje med det som er observert i forkant av pensjonsreformen. I dette alternativet har vi forutsatt at pensjonsreformen ikke har noen umiddelbar effekt på uttaket av alderspensjon med unntak av at generell adgang til tidligpensjon fra 62 år for de i privat sektor som ikke er omfattet av AFP-ordningen, trekker arbeidsstyrken noe nedover. I dette alternativet har vi heller ikke lagt inn noen effekt av økende levealder.

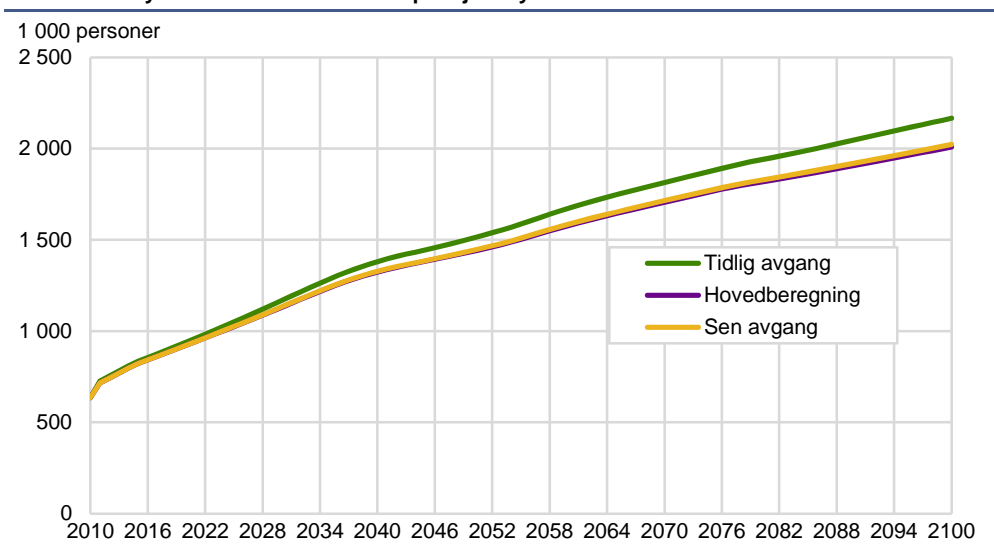
Som det går fram av figur 4.6, innebærer disse forutsetningene en klart svakere vekst i arbeidsstyrken enn i hovedalternativet. I 2060 er arbeidsstyrken 200 000 personer lavere. Det er et noe større utslag enn beregnet som effekten av pensjonsreformen ettersom noen av de i privat sektor uten rett til AFP forutsettes å benytte seg av muligheten til å gå av med pensjon før 67 år. Fra figur 4.7 går det fram at tallet på alderspensjonister vokser en del sterkere, og er 100 000 høyere. At utslaget for antall alderspensjonister blir en god del mindre enn utslaget for antall sysselsatte skyldes at det er mange mellom 62 og 67 år som med forutsetningene i hovedalternativet kombinerer arbeid og pensjon. Det blir ikke flere mottakere av alderspensjon av at disse slutter å arbeide, mens antall personer i arbeidsstyrken går klart tilbake. Effekten på utgiftene til alderspensjon er uklar da tidligere avgang fra yrkesaktivitet motsvares av lavere ytelser, både på grunn av levealdersjusteringen og lavere opptjening. Med de forutsetninger som er lagt til grunn for framskrivningene med MOSART-modellen viser det seg slik som illustrert i figur 4.8 at utgiftene til alderspensjon vokser noe svakere enn i hovedalternativet og blir rundt 17 mrd. kroner lavere i 2060.

Figur 4.6. Effekter på arbeidsstyrken av ulike forutsetninger om avgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem



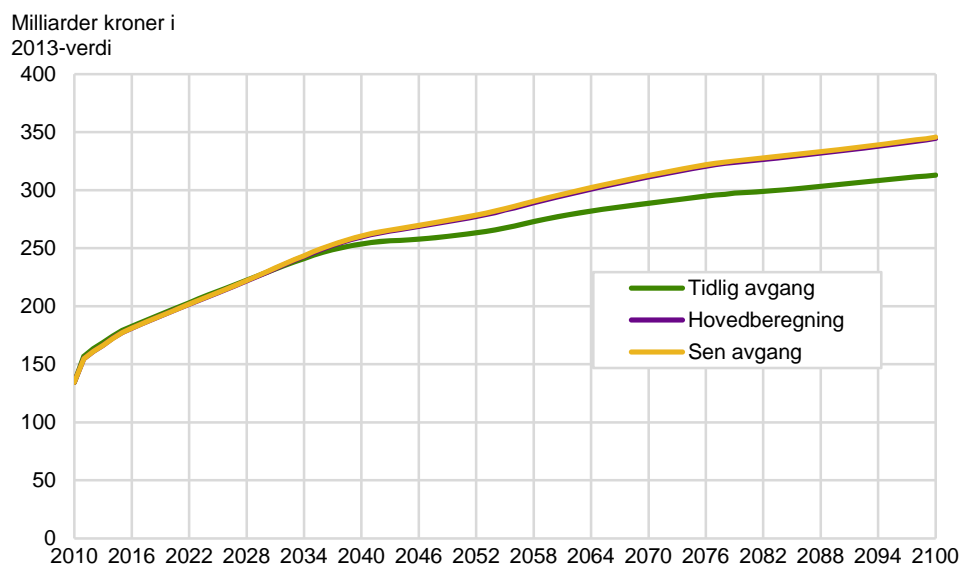
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.7. Effekter på antall alderspensjonister av ulike forutsetninger om avgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

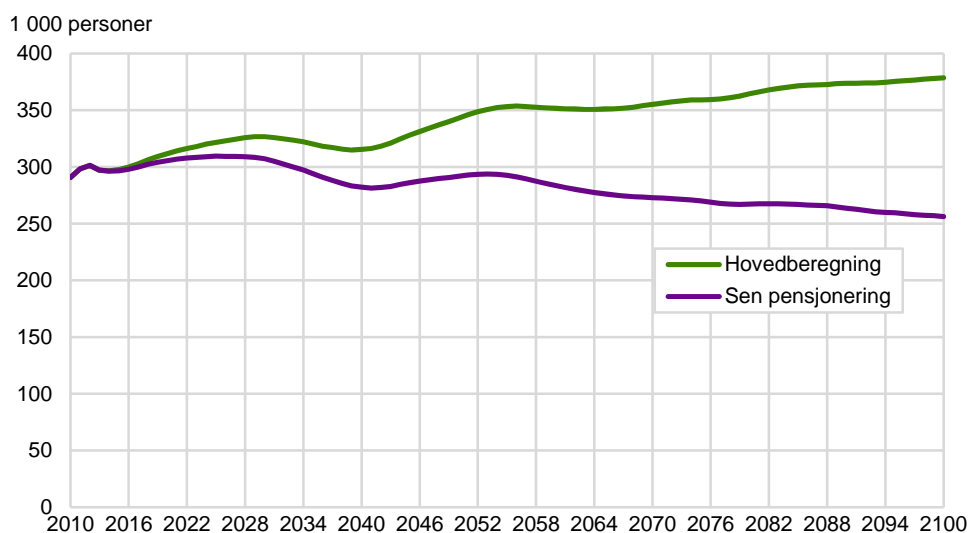
Figur 4.8. Effekter på utgiftene til alderspensjon med ulike forutsetninger om avgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

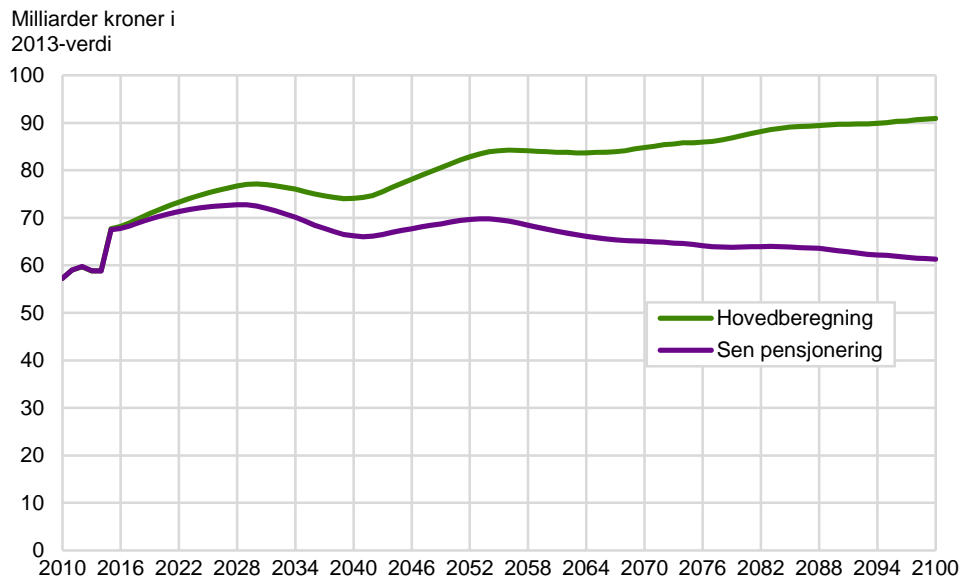
I alternativet med sent uttak legger vi til grunn at det er vanskelig å se for seg at pensjoneringen utsettes med mer enn 2/3 av veksten i levealderen. Ettersom dette også er lagt til grunn i hovedberegningen, gir det ingen ekstra effekt via tallet på alderspensjonister. I tillegg har vi imidlertid lagt til grunn at også de aldersbestemte tilbøyelighetene til å gå over til uførepensjon utsettes med 2/3 av levealdersveksten som følge av muligheten for flere friske år når levealderen øker. Dette gir en klar effekt på arbeidsstyrken samtidig som tallet på uførepensjonister og utgiftene til uførepensjon etter hvert blir en god del lavere enn i hovedberegningen slik som vist i figur 4.9. I 2060 blir arbeidsstyrken vel 100 000 høyere med den alternative forutsetningen. Effekten på utgiftene til uførepensjon er vist i figur 4.10.

Figur 4.9. Effekter på antall uførepensjonister med ulike forutsetninger om overgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

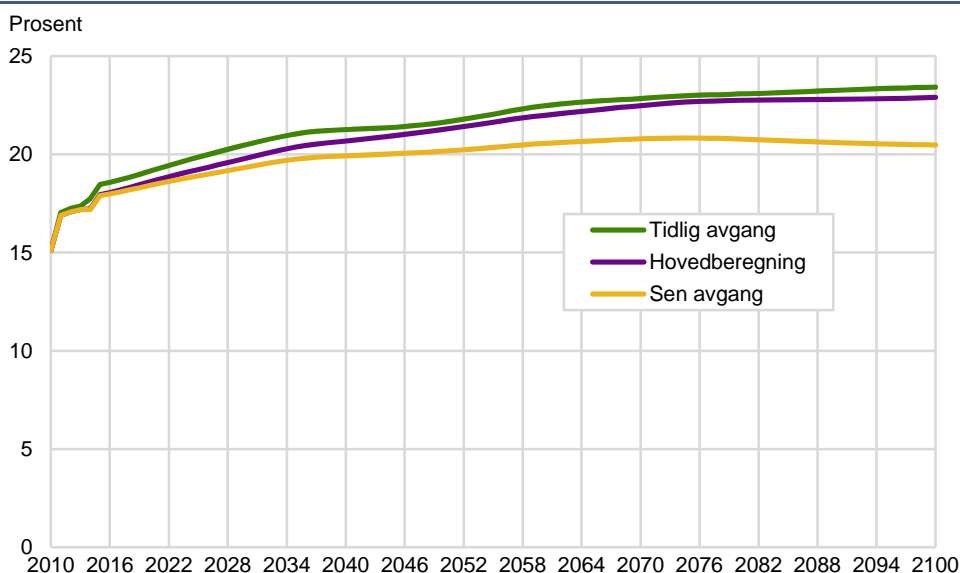
Figur 4.10. Effekter på utgiftene til uførepensjon med ulike forutsetninger om avgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.11 viser effektene på bidragsraten for utgiftene til alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon med de ulike forutsetningene som er lagt til grunn for avgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem. Etersom utgiftene til alderspensjon ikke er nevneverdig påvirket av tidspunktet for avgang på grunn av delingstallene, blir bidragsraten heller ikke nevneverdig påvirket av beregningen med tidlig avgang. Den blir svakt høyere fordi det blir færre yrkesaktive å dele utgiftene på. Som nevnt foran er alternativet med sen avgang operasjonalisert gjennom utsatt overgang til uførhet. Dette gir klart utslag i utgiftene til uførepensjon, og dermed også klart utslag i bidragsraten når utgiftene til uførepensjon er inkludert.

Figur 4.11. Effekter på bidragsraten for folketrygden med ulike forutsetninger om avgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

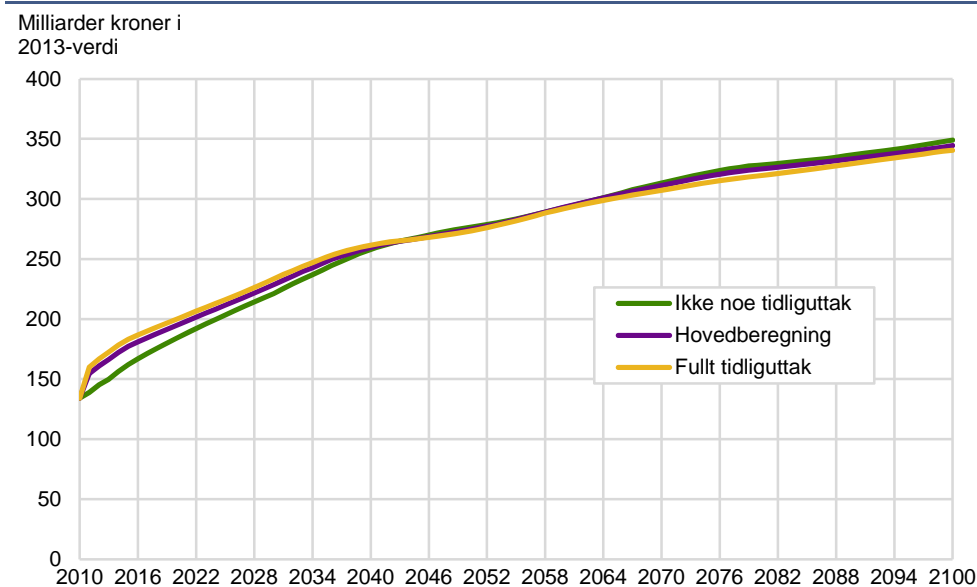
4.4. Omfang av tidliguttak

Som nevnt foran er det stor fleksibilitet i det nye pensjonssystemet både når det gjelder pensjonering og uttak av pensjon. Ansatte i privat sektor som har opparbeidet tilstrekkelig med rettigheter, har etter fylte 62 år mulighet til fritt å

kombinere arbeid med pensjon. Følsomheten for de framtidige utgiftene til alderspensjon av ulike forutsetninger om tidliguttak er vist i figur 4.12. I hovedalternativet er det lagt inn som forutsetning at de som har noe skattemessig fordel av det, tar ut tidligpensjon i tillegg til at de fortsetter å arbeide. Alternativet med fullt uttak innebærer at alle som har muligheten til det etter fylte 62 år, tar ut full alderspensjon i tillegg til arbeidsinntekten. Alternativet med intet tidlig uttak legger til grunn at ingen benytter seg av muligheten. I tråd med det som er påpekt i avsnitt 3.1 foran, innebærer muligheten for tidlig uttak en god del høyere utgifter til alderspensjon i de første årene etter pensjonsreformen. I 2014 innebærer denne muligheten at utgiftene til alderspensjon blir 16 milliarder kroner høyere sammenlignet med om ikke noe tidlig uttak hadde funnet sted. Hvis alle med mulighet til det hadde benyttet seg av ordningen, ville utgiftene ha økt med ytterligere 5 milliarder.

Tidlig uttak innebærer lavere årlige ytelser for den enkelte. Likevel er det ikke nødvendigvis slik at høyere pensjonsutgifter for det offentlige i de første årene blir motsvart av tilsvarende lavere pensjonsutgifter senere. Fra figur 4.12 framgår det også at folketrygdens utgifter til alderspensjon er klart høyere med tidlig uttak enn uten fram til rundt 2040. Etter rundt 2050 blir utgiftene noe lavere med tidliguttak, men ikke i vesentlig grad. Med en noenlunde uendret størrelse på pensjonistkullene når vi kommer så langt fram i tid (med unntak av effekten av økende levealder), vil en forutsetning om konstante tilbøyeligheter til tidlig uttak medføre at besparelsen på de offentlige budsjettene for de eldste kullene i størrelse tilsvarer de ekstra utgiftene for de yngre pensjonistkullene, som nylig har startet med tidliguttak. Mens tidlig avgang fra yrkesaktivitet gir en ekstra reduksjon i de framtidige ytelsene på grunn av lavere opptjening av rettigheter, er det bare effekten via delingstallene som reduserer de framtidige pensjonsytelsene som følge av tidlig uttak.

Figur 4.12. Effekter på utgiftene til alderspensjon med ulike forutsetninger om tidliguttak med vedtatt pensjonssystem



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

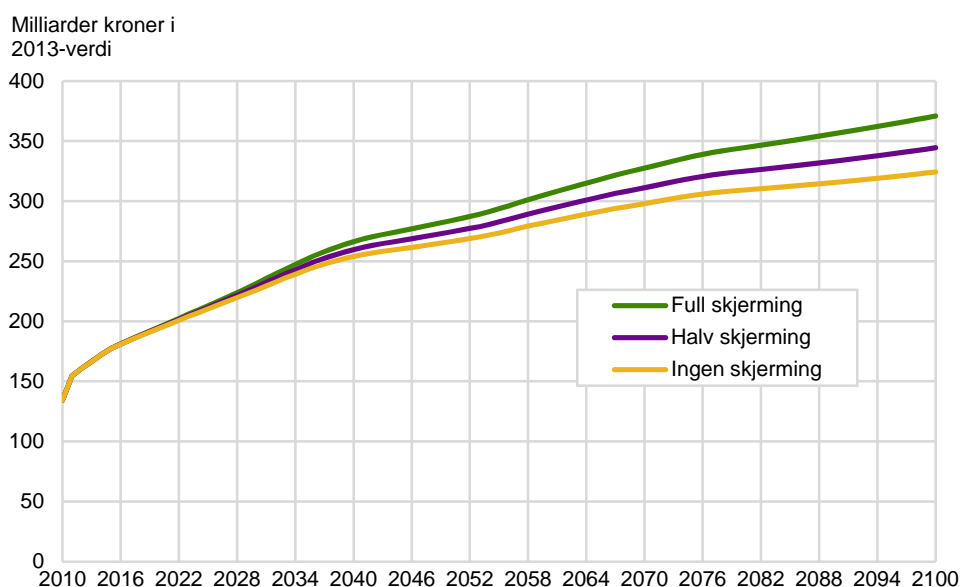
4.5. Skjerming av tidligere uførepensjonister mot levealdersjusteringen

Levealdersjusteringen for tidligere uførepensjonister når de blir overført til alderspensjon ved 67 år, er et punkt i pensjonsreformen som foreløpig ikke er avklart. Som et mulig kompromiss mellom motstridende hensyn er det foreløpig vedtatt halv levealdersjustering av det som er tilfellet for yrkesaktive. Ordningen er begrunnet med at personer som er uføre, ikke kan motvirke levealdersjusteringen ved å utsette pensjoningering. En ulempe med denne skjermingen er at den øker

insentivene til å bli ufør mot slutten av den yrkesaktive karrieren, og full skjerming ville ha økt disse insentivene ytterligere.

Betydningen av ulike forutsetninger om skjerming av de tidligere uførepensjonistene for de framskrevne utgiftene til alderspensjon er vist i figur 4.13. Det er ikke tatt hensyn til at skjermingen kan påvirke tallet på uførepensjonister. Ettersom det også er innført en generell ordning som delvis skjærmer de yrkesaktive mot levealdersjusteringen de første årene, slår ikke de alternative forutsetningene for de tidligere uførepensjonistene noe særlig ut før etter 2030. I 2060 innebærer halv skjerming en økning i utgiftene på nærmere 11 milliarder kroner sammenlignet med ingen skjerming. Full skjerming ville ha økt utgiftene ytterligere med vel 13 milliarder. Så lenge levealderen fortsetter å øke, vil forutsetningen om skjermingen av de tidligere uførepensjonistene ha større betydning jo lenger fram i tid en går.

Figur 4.13 Framskrevne utgifter til alderspensjon under ulike forutsetninger om skjerming av tidligere uførepensjonister



4.6. Pensjonssystemet i offentlig sektor

I offentlig sektor har en valgt å beholde den gamle ordningen med Avtalefestet pensjon (AFP). Dette innebærer at de som går av med AFP mellom 62 og 67 år ikke har den samme fleksibiliteten som i privat sektor til å kombinere arbeid og pensjon. Alderspensjonen etter 67 år blir også i beskjeden grad påvirket av å utsette pensjonerings mellom 62 og 67 år. Mange med bakgrunn i offentlig sektor har 30 års opptjening ved 67 år og kan derfor ikke opparbeide flere rettigheter ved å utsette pensjonerings. Som nærmere omtalt i Fredriksen (2015) er en konsekvens av dette at insentivene til å utsette pensjonerings for ansatte i offentlig sektor er lavere enn i privat sektor. Ettersom vi foreløpig ikke har innarbeidet de offentlige tjenstepensjonsordningene på en fullgod måte i MOSART-modellen, er vi ennå ikke i stand til å gi et helhetlig bilde av konsekvensene av det gjeldende pensjonssystemet i offentlig sektor sammenlignet med en omlegging i tråd med det vedtatte systemet for privat sektor. Men noen relevante betraktninger kan gis.

Selv med den gunstige AFP-ordningen i offentlig sektor er det færre enn 30 000 som benytter seg av ordningen. Mange av de offentlig ansatte står i yrkesaktivitet etter 62 år, mens en del av dem som er mellom 62 og 67 år, er omfattet av uførepensjon eller arbeidsavklaringspenger. Når vi tar hensyn til kjønn, alder og utdanning, er det grunn til å tro at en omlegging av pensjonssystemet i offentlig sektor til å samsvare med det gjeldende systemet i privat sektor bare kan gi begrensede effekter på yrkesdeltakingen i aldersgruppen 62-66 år. En del av de

som i dag mottar AFP, vil trolig gå ut i alderspensjon, mens noen vil havne på uførepensjon eller arbeidsavklaringspenger.

Levealdersjusteringen vil trolig ha større effekt på utsatt pensjonering for offentlig ansatte som står i arbeid til etter 67 år. Foreløpig er imidlertid ikke systemet fastlagt lenger fram enn til 1958-kullet. Hvis garantien om 66 prosent av sluttlønn i tjenstepensjon ved avgang ved 67 år ikke blir videreført, er det grunn til å tro at pensjonsreformen vil bidra til at offentlige ansatte som ikke går av med AFP eller uførepensjon før 67 år, velger å utsette avgangen for å øke de årlige pensjonsutbetalingene.

Referanser

- Claus, G., P. Nordby og H. Næsheim (2015): *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen*. Rapporter 2015/12, Statistisk sentralbyrå.
- Dahl, E.S. og A.M. Galaasen (2013): I pose og sekk? Hvorfor har så mange valgt å kombinere arbeid og pensjon? *Arbeid og velferd 3/2013*, Arbeids- og velferdsdirektoratet, 56-67.
- Dahl, E.H. og O.C. Lien (2013): Pensjonsreformen - flere i arbeid. *Arbeid og velferd 1/2013*, Arbeids- og velferdsdirektoratet, 58-71.
- Fredriksen, D., K.M. Heide, E. Holmøy og I.F. Solli (2005): *Makroøkonomiske virkninger av pensjonsreformer*. Rapporter 2005/2, Statistisk sentralbyrå.
- Fredriksen, D., T. Gunnes og N.M. Stølen (2008): Oppdaterte framskrivninger av arbeidsstyrke, pensjonsutgifter og finansieringsbyrde. *Økonomiske analyser 4/2008*, Statistisk sentralbyrå, 36-43.
- Fredriksen, D. og N.M. Stølen (2011a): *Utforming av ny alderspensjon i folketrygden*. Rapporter 22/2011, Statistisk sentralbyrå.
- Fredriksen, D. og N.M. Stølen (2011b): Pensjonsreformen – Økte utgifter til alderspensjon motvirkes av sterkere vekst i arbeidsstyrken. *Økonomiske analyser 6/2011*, Statistisk sentralbyrå, 38-44.
- Fredriksen, D. og N.M. Stølen (2014): Pensjonsreformen – Stort omfang av tidliguttak øker pensjonsutgiftene på kort sikt. *Økonomiske analyser 6/2014*, Statistisk sentralbyrå, 34-39.
- Fredriksen, D. (2015): *Langsiktige utfordringer I offentlig tjenestepensjon*. Rapporter 2015/22, Statistisk sentralbyrå.
- Hernæs, E., S. Markussen, J. Piggott and K. Røed (2015): Pension Reform and Labour Supply – Flexibility vs. Prescription. CEPAR Working Paper 2015/03.
- Holmøy, E. and K. Stensnes (2008): Will the Norwegian pension reform reach its goals? An integrated micro-macro assessment. Discussion papers No 557, Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy, E. og B. Strøm (2012): *Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarioer for innvandring*. Rapporter 15/2012, Statistisk sentralbyrå.
- Indahl, B. (2012): Er det lønnsomt å ta ut pensjon tidlig? *Samfunnsøkonomen 2/2012*, 12-16.
- Lien, O.C. (2012): Når bør man ta ut alderspensjon? *Arbeid og velferd 1/2012*, Arbeids- og velferdsdirektoratet, 62-72.
- NOU 2004:1: *Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida*. Norges offentlige utredninger 2004:1, Finansdepartementet og Sosialdepartementet.
- Stensnes, K., N.M. Stølen og I. Texmon (2007): *Pensjonsreformen: Virkninger på statsfinanser, effektivitet og fordeling*. Rapporter 2007/11, Statistisk sentralbyrå.
- Syse, A. og D.Q. Pham (2014): Befolkningsframskrivninger 2014-2100: Dødelighet og levealder. *Økonomiske analyser 4/2014*, Statistisk sentralbyrå, 44-50.

Tønnessen, M., A. Syse og K.N. Aase (2014): Befolkningsframskrivinger 2014-2100: Hovedresultater. *Økonomiske analyser 4/2014*, Statistisk sentralbyrå, 30-36.

Tønnessen, M., Å. Cappelen og T. Skjerpen (2014): Befolkningsframskrivingene 2014-2100: Inn- og utvandring. *Økonomiske analyser 4/2014*, Statistisk sentralbyrå, 51-59.

Figurregister

3.1. Framskrevet antall mottakere av alderspensjon med vedtatt og gammelt system. Bosatte	15
3.2. Framskrevne utgifter til alderspensjon med vedtatt og gammelt pensjonssystem. Bosatte	16
3.3. Framskrivning av arbeidsstyrken med vedtatt og gammelt pensjonssystem	17
3.4. Bidragsrate. Vedtatt og gammelt system	18
4.1. Arbeidsstyrken under ulike forutsetninger om levealderen	19
4.2. Utgifter til alderspensjon under ulike forutsetninger om levealderen	19
4.3. Bidragsrate for utgiftene til alderspensjon under ulike forutsetninger om levealderen	20
4.4. Arbeidsstyrken under ulike forutsetninger om innvandring med vedtatt system	21
4.5. Bidragsrate for utgiftene til alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon under ulike forutsetninger om innvandring med vedtatt system	22
4.6. Effekter på arbeidsstyrken av ulike forutsetninger om avgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem	23
4.7. Effekter på antall alderspensjonister av ulike forutsetninger om avgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem	23
4.8. Effekter på utgiftene til alderspensjon med ulike forutsetninger om avgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem	24
4.9. Effekter på antall uførepensjonister med ulike forutsetninger om overgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem	24
4.10. Effekter på utgiftene til uførepensjon med ulike forutsetninger om avgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem	25
4.11. Effekter på bidragsraten for folketrygden med ulike forutsetninger om avgang fra yrkesaktivitet med vedtatt pensjonssystem	25
4.12. Effekter på utgiftene til alderspensjon med ulike forutsetninger om tidliguttak med vedtatt pensjonssystem	26
4.13. Framskrevne utgifter til alderspensjon under ulike forutsetninger om skjerming av tidligere uførepensjonister	27

Statistisk sentralbyrå

Postadresse:
Postboks 8131 Dep
NO-0033 Oslo

Besøksadresse:
Akersveien 26, Oslo
Oterveien 23, Kongsvinger

E-post: ssb@ssb.no
Internett: www.ssb.no
Telefon: 62 88 50 00

ISBN 978-82-537-9202-6 (trykt)
ISBN 978-82-537-9203-3 (elektronisk)
ISSN 0806-2056

ISBN 978-82-537-9202-6



9 788253 792026



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway