

*Dennis Fredriksen, Kim Massey Heide,
Erling Holmøy og Ingeborg Foldøy Solli*

**Makroøkonomiske virkninger
av pensjonsreformer**
Beregninger basert på forslag fra
Pensjonskommisjonen

Rapporter

I denne serien publiseres statistiske analyser, metode- og modellbeskrivelser fra de enkelte forsknings- og statistikkområder. Også resultater av ulike enkeltundersøkelser publiseres her, oftest med utfyllende kommentarer og analyser.

Reports

This series contains statistical analyses and method and model descriptions from the various research and statistics areas. Results of various single surveys are also published here, usually with supplementary comments and analyses.

© Statistisk sentralbyrå, januar 2005

Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen, vennligst oppgi Statistisk sentralbyrå som kilde.

ISBN 82-537-6719-6 Trykt versjon

ISBN 82-537-6721-8 Elektronisk versjon

ISSN 0806-2056

Emnegruppe

12.01

12.90

Design: Enzo Finger Design

Trykk: Statistisk sentralbyrå/215

Standardtegn i tabeller	Symbols in tables	Symbol
Tall kan ikke forekomme	Category not applicable	.
Oppgave mangler	Data not available	..
Oppgave mangler foreløpig	Data not yet available	...
Tall kan ikke offentliggjøres	Not for publication	:
Null	Nil	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	Less than 0.5 of unit employed	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	Less than 0.05 of unit employed	0,0
Foreløpig tall	Provisional or preliminary figure	*
Brudd i den loddrette serien	Break in the homogeneity of a vertical series	—
Brudd i den vannrette serien	Break in the homogeneity of a horizontal series	
Desimalskilletegn	Decimal punctuation mark	,(,)

Sammendrag

Dennis Fredriksen, Kim Massey Heide, Erling Holmøy og Ingeborg Foldøy Solli

Makroøkonomiske virkninger av pensjonsreformer

Beregninger basert på forslag fra Pensjonskommisjonen

Rapporter 2005/2 • Statistisk sentralbyrå 2004

Videreføring av dagens velferdsordninger vil kreve betydelig skatteskjerpelse etter hvert som den norske befolkningen blir eldre. Behovet for å øke skattesatsene kan reduseres ved å redusere offentlige utgifter eller ved å stimulere den økonomiske aktiviteten slik at skattegrunnlagene øker. Denne rapporten analyserer kvantitativt i hvilken grad to av Pensjonskommisjonens forslag, "Modernisert folketrygd" og "Flat basispensjon", svekker behovet for skatteskjerpelse. Vi anslår nærmere bestemt hvordan arbeidsgiveravgiften, som representerer en bred skatt på lønnsinntekt, må utvikle seg for å oppfylle dagens handlingsregel for finanspolitikken når vi fremskriver norsk økonomi forbi 2050 under ulike pensjonssystemer.

Vi finner at begge reformforslagene isolert sett gjør det mulig å redusere arbeidsgiveravgiften betydelig i forhold til det som følger ved videreføring av dagens pensjonssystem. Hvis dagens system beholdes, må arbeidsgiveravgiften i 2050 ligge nær det dobbelte av dagens gjennomsnittssats som er vel 13 prosent. Dobblingen av arbeidsgiveravgiften kreves til tross for at vi - i likhet med Pensjonskommisjonen - forutsetter at det ikke skjer noen bedring av standarden og dekningsgraden for offentlige tjenester innenfor utdanning, helse og omsorg. Ved overgang til Modernisert folketrygd kan arbeidsgiveravgiften ligge på om lag 11 prosent i 2050. Resultatet er basert på at ikke noe av bedringen av det offentlige finansielle stilling brukes til å øke ressursbruken i offentlig sektor. Ved overgang til Flat basispensjon kan arbeidsgiveravgiften settes enda lavere; i 2050 er det tilstrekkelig med en sats på vel 6 prosent. Men også i begge reformalternativene er man i 2050 inne i en utvikling der man hvert år må øke arbeidsgiveravgiften for å overholde handlingsregelen for finanspolitikken.

Privatisering av ansvaret for tilleggspensjonene er hovedårsaken til at Flat basispensjon gir rom for lavere arbeidsgiveravgift enn Modernisert folketrygd. Begge reformalternativer styrker også statsfinansene ved å stimulere sysselsettingen. Denne stimulansen er sterkest i Modernisert folketrygd, hvor sysselsettingen i 2050 ligger om lag 10 prosent høyere enn det man får ved videreføring av dagens system. Med Flat basispensjon er den tilsvarende økningen i underkant av 5 prosent.

Sammenlignet med andre enkeltreformer, gir begge reformforslagene relativt store makroøkonomiske virkninger. Men siden det relevante tidsperspektivet er langsiktig, "druknes" virkningene på forbruksmulighetene langt på vei av betydningen av fortsatt normal økonomisk vekst. Om 40-50 år vil gjennomsnittsforbruket trolig kunne være mer enn det dobbelte av dagens, uavhengig av om man gjennomfører de aktuelle pensjonsreformene.

Innhold

1. Bakgrunn for reformer av pensjonssystemet	6
2. Pensjonskomisjonens reformforslag	8
3. Hva er problemet med å videreføre dagens pensjonssystem?	10
3.1. Analyseopplegg og viktige forutsetninger.....	10
3.2. Viktige trekk ved referansebanen	12
4. Virkninger av "Modernisert folketrygd"	13
4.1. Direkte virkninger	13
4.2. Makroøkonomiske virkninger	22
4.3. Følsomhetsberegninger	29
5. Virkninger av "Flat basispensjon"	30
5.1. Direkte virkninger.....	30
5.2. Makroøkonomiske virkninger	32
6. Avsluttende merknader	37
Referanser	40
Vedlegg	
A. Hovedtrekk ved modellene MOSART og MSG6	42
B. Makroøkonomisk utvikling i referansebanen	45
C. Mer detaljerte makroøkonomiske virkninger av reformene	46
D. Resultater fra følsomhetsberegningene	47
Tidligere utgitt på emneområdet	49
De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter	50

1. Bakgrunn for reformer av pensjonssystemet¹

Pensjonskommissjonens oppgave var å utforme et nytt system for offentlig alderspensjon som skulle ha bred tilslutning. Det nye systemet skulle ivareta følgende tre hensyn på en bedre måte enn dagens system: 1) Bidra til langsiktig balanse i statens finanser; 2) bidra til en bedre utnytting av den potensielle arbeidskraften; 3) forenkle pensjonssystemet og gi mer oversiktlige fordelingsvirkninger. I denne rapporten analyserer vi kvantitativt i hvilken grad to av forslagene i Pensjonskommissjonens utredning oppfyller de to første hensynene. Anslag på virkningene på offentlig budsjettbalanse og sysselsetting krever en konsistent analyse av reformenes makroøkonomiske virkninger. Først noen ord om hvorfor hensynene til offentlige finanser og sysselsetting tillegges stor betydning.

Sterk vekst i offentlige utgifter er nok i Norge som i andre land den viktigste grunnen til reform av pensjonssystemet. Ved videreføring av dagens velferdsordninger vil den kommende aldringen av befolkningen bidra til sterk økning i offentlige utgifter til alderspensjoner, helsetjenester og eldreomsorg. Mens det i dag er om lag 5 personer i alderen 20-66 år for hver person som er eldre enn 66 år, tilsier middelalternativet i de siste befolkningsfremskrivningene, se Statistisk sentralbyrå (2002), at dette forholdstallet reduseres til om lag 3 i 2050, og videre til om lag 2 i 2100. Aldringen skyter fart etter 2010. Det skyldes både at de store etterkrigskullene da for alvor når pensjonsalder, at de som allerede er gamle lever enda lenger², samt relativt lave fødselstall per kvinne etter 1970. Selv om aldringen i Norge er mer moderat enn i andre land, vil likevel Norge være blant de OECD-landene som vil oppleve den sterkeste veksten i offentlige pensjonsutbetalinger i de kommende tiårene. Det skyldes at de gjennomsnittlige pensjonsytelser vil øke sterkt ved videreføring av dagens system. Pensjonskommissjonen anslår at disse utbetalingenes andel av BNP vil øke fra 9,1 prosent i 2001 til 19,7 prosent i 2050.

Hovedproblemet med veksten i offentlige utgifter er at den vil være betydelig sterkere enn den veksten vi beregner for skattegrunnlagene. Siden utbetalingene gjennom Folketrygden finansieres løpende over statsbudsjettet, må utgiftsveksten finansieres gjennom betydelige økninger i skattesatser og/eller lavere vekst, eventuelt nedskjæringer, i offentlig forbruk. Statens petroleumsformue, inklusive petroleumsfondet, er langt fra stor nok til å finansiere utgiftsveksten på lang sikt.³ Varige og betydelige innstramninger i finanspolitikken er typisk vanskelig å få vedtatt politisk. Debatten om hvem som skal bære tapene kan utarte til en fordelingskamp der interessegrupper bruker verdifulle ressurser til å rake til seg en større andel av samfunnets goder fremfor å produsere flere og bedre goder. Økte skattesatser kan dessuten gi betydelige kostnader knyttet til samfunnsøkonomisk effektivitet og uheldige fordelings effekter.

Hvis man klarer å oppnå en bedre utnytting av økonomiens tilgjengelige arbeidskraft, styrker man selvsagt også statsfinansene gjennom økte skatteinntekter. Men økt sysselsetting utgjør også en selvstendig begrunnelse for en pensjonsreform. Det skyldes at dagens skatte- og pensjonsregler trolig bidrar til et lavere arbeidstilbud enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt. Den effektive skattesatsen på marginal arbeidsinntekt er meget høy i Norge som følge av både personbeskatningen, arbeidsgiveravgift og indirekte skatter på det forbruket som arbeidsinntekten finansierer. I tillegg innebærer pensjonssystemet i seg selv en beskatning av arbeid fordi det er en til dels meget svak og uoversiktlig sammenheng mellom den enkeltes innbetalinger til systemet og pensjonsytelsene. Ved å subsidiere fritid har AFP-vilkårene den samme negative virkningen på arbeidstilbudet som skatt på arbeid. En så høy samlet effektiv beskatning av arbeidsinnsats som man har i Norge, gir grunn til å regne med at det er en betydelig potensiell velferdsgevinst å hente for samfunnet ved å stimulere arbeidstilbudet.

¹ Takk til Birger Strøm for utmerket assistanse knyttet til MSG-beregningene.

² Tidligere befolkningsfremskrivninger har i hovedsak undervurdert økningen i levealder.

³ Dette er også vurderingen i Nasjonalbudsjettet 2005 (St.meld. nr. 1 (2004-2005)) s. 64.

I denne rapporten analyserer vi to av alternativene som presenteres i Pensjonskommissjonens rapport, NOU 2004:1: Kommisjonens hovedalternativ "Modernisert folketrygd" (MF) og Fremskrittspartiets forslag som vi heretter vil omtale under navnet "Flat basispensjon" (FB). I FB begrenses statens ansvar til en flat basispensjon til alle på linje med dagens minstepensjon, mens ansvaret for tilleggssytelser forutsettes å skje i privat regi. Forslaget fra SVs representant i kommisjonen var ikke tilstrekkelig spesifisert til at vi kunne beregne virkningene av det innenfor de ressursrammer vi hadde ved skrivingen av denne rapporten.

Beregningene følger i all hovedsak det samme metodiske opplegget som i Fredriksen, Heide, Holmøy og Stølen (2003) (heretter FHHS), som beregnet de langsiktige makroøkonomiske virkningene av de forslag som ble presentert i Pensjonskommissjonens foreløpige rapport høsten 2002. Virkningene i denne rapporten avviker fra FHHS både fordi det er forskjeller mellom reformforslagene i den endelige og i den foreløpige rapporten fra Pensjonskommissjonen, og fordi vi har lagt til grunn at forventet levealder øker i hele beregningsperioden. Økende levealder forsterker isolert sett veksten i offentlige utgifter ved videreføring av dagens pensjonssystem, og styrker dermed den trolig viktigste begrunnelsen for reform av pensjonssystemet. I tillegg har økende levealder stor betydning for virkningene av reformene.

Viktige verktøy i våre beregninger har vært SSBs befolkningsfremskrivninger, samt modellene MOSART og MSG6, begge utviklet i SSB. MOSART gir et meget detaljert bilde av hvordan pensjonsreglene påvirker alle pensjonsytelser for et representativt utvalg av befolkningen. MSG6 beregner blant annet hvilken skattelettelse som en pensjonsreform gir rom for når en tar hensyn til at skattegrunnlagene påvirkes direkte og indirekte av reformen. Modellen beregner samtidig hvordan lønninger og priser må endres for at bedriftene faktisk vil sysselsette det ekstra arbeidstilbudet som kan følge av en pensjonsreform. Ved å kombinere beregninger på disse to modellene kan vi gi en langt på vei eksakt beskrivelse av hvordan pensjonsreformen direkte påvirker offentlige pensjonsutgifter, samtidig som vi fanger opp kompliserte indirekte effekter på offentlige finanser og andre makroøkonomiske størrelser. Analyser av pensjonsreformer krever at en er villig til å gjøre meget langsiktige fremskrivninger av økonomien, og det er de langsiktige makroøkonomiske virkningene vårt analyseapparat er egnet til å kvantifisere. De virkningene vi beregner i de årene som følger nærmest etter reformene vil være preget av at omstillingene i MSG6 skjer mye raskere enn det en må regne som realistisk. Størrelsesordenen på disse overgangsvirkningene bør derfor ikke tillegges særlig vekt.

Makroøkonomiske analyser av Pensjonskommissjonens reformforslag er tidligere ikke foretatt.⁴ I den grad kommisjonens anslår makroøkonomiske virkninger, er de basert på virkningsberegninger fra FHHS. Men det er som nevnt over, flere grunner til at resultatene i FHHS ikke bør brukes som anslag på virkningene av MF og FB. Fredriksen og Stølen (2004) belyser ved hjelp av MOSART-modellen de direkte virkningene på det offentlige pensjonsutgifter og direkte fordelingsvirkninger av MF og FB. I forhold til Fredriksen og Stølen (2004), gir resultatene som presenteres i denne rapporten et mer fullstendig bilde av det som samlet har – og ikke har – betydning for reformenes virkninger på skattebyrde og sysselsetting. Spesielt tar våre beregninger hensyn til flere effekter som påvirker skattegrunnlagene, og vi fører et mer uttømmende regnskap over endringene i offentlige inntekter og utgifter enn man gjør i Fredriksen og Stølen (2004). Dette gjør at vi får sterkere reduksjon i skattebyrden, målt ved endringer i arbeidsgiveravgiften, av reformene enn det Fredriksen og Stølen får.

⁴ Vi regner da ikke med Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli (2004) som er en popularisert versjon av de delene av denne rapporten som analyserer overgang til MF.

2. Pensjonskommisjonens reformforslag

Reformer av alderspensjonen kan påvirke andre pensjonsordninger. Dersom for eksempel førtidspensjonering gjøres mer kostbart for den enkelte, kan det øke overgangen til uførepensjon og arbeidsledighet. I den grad en pensjonsreform gir store endringer i offentlige utgifter, og dermed i behovet for skatteinntekter, er det også relevant å analysere skatte- og pensjonsreformer i sammenheng. I likhet med Pensjonskommisjonen forutsetter vi imidlertid vi at det kun er reglene for folketrygdens alderspensjon som endres, og at tilpasningene av skatteinntektene skjer ved endringer i skattesatser innenfor dagens system.

Litt grovt kan man si at både MF og FB innebærer at pensjonssystemet blir mer aktuarisk enn dagens system. Et fullstendig aktuarisk pensjonssystem har de samme egenskapene som privat sparing med markedsavkastning, som også er en måte å finansiere forbruket på etter at man har gått ut av yrkeslivet. I et fullstendig aktuarisk pensjonssystem vil nåverdien av de fremtidige forbruksmulighetene, beregnet ved avgangstidspunktet, være lik den oppsparte sparekapitalen med renter. Tidsprofilen for hvordan individet velger å fordele forbruket over sitt gjenværende liv har ingen betydning for denne nåverdien. Med et fullt ut aktuarisk pensjonssystem blir både aldersgrenser og avkortningsregler overflødige. Det vises også til Boks 4.1 for en forklaring av hva som kjennetegner et aktuarisk pensjonssystem. Det er to grunner til at virkelige pensjonssystemer avviker fra det aktuariske:

1. Fordelingshensyn: Et aktuarisk system gir ingen omfordeling.
2. Et aktuarisk system er ikke politisk troverdig. Politikere vil ikke snu ryggen til dem som har oppført seg kortsiktig.

Kompromissløsningen valgt av mange land er å ha en standard pensjonsalder, men med anledning til å gå av tidligere mot avkortning av pensjonen. Dette gjelder også forslagene som fremmes i Pensjonskommisjonens rapport. Regelendringene i MF og FB kan oppsummeres som følger:

Modernisert folketrygd

- Man viderefører et statlig pensjonssystem med obligatoriske innbetalinger til folketrygden.
- Sammenhengen mellom arbeidsinntekt/innbetalinger som yrkesaktiv og størrelsen på alderspensjonen skal styrkes sammenlignet med dagens system ("inntektsproporsjonalitet"). Det skjer ved at ytelsene skal være proporsjonale med arbeidsinntekten fra første krone opp til et tak på 8G pr. år, der G er grunnbeløpet i folketrygden. Ved utgangen av 2004 var G 58 778 kroner. Videre skal arbeidsinntekten over hele livsløpet danne grunnlaget for pensjonen. Opptjeningen er beregnet til 1,25% av inntektsgrunnlaget det enkelte år. Dagens tak på 40 år for opptjening av tilleggspensjon og bestårs-regelen faller bort.
- Folketrygden skal fortsatt sikre et minstenivå for levestandarden. Minstesikringen ivaretas av en "garantipensjon" som avkortes gradvis med 60% mot inntektspensjon utover 1G. Garantipensjonen skal tilsvare dagens minstepensjon. Ved utgangen av 2004 var minstepensjonen 105 407 kroner for en enslig pensjonist.
- Det innføres en allmenn, fleksibel pensjonsordning mellom 62 og 70 år. Den enkelte må imidlertid selv dekke hoveddelen av kostnaden ved å gå av tidlig. Dette skjer gjennom innføringen av såkalt "delingstall" som beskrives i neste punkt. Kommisjonen foreslår at det statlige bidraget til dagens ordning med avtalefestet pensjon (AFP) fjernes. Vi har lagt til grunn at dagens AFP-ordning faller bort som følge av reformen.
- Det innføres et delingstall for å justere den årlige pensjonsytelsen i forhold til både den selvvalgte avgangsalderen og utviklingen i forventet levealder. Dette innebærer at den samlede utbetalingen av inntektsavhengige pensjonsytelser i løpet av tiden som alderspensjonist ikke påvirkes av forventet levealder og avgangsalder. Økt levealder og/eller fremskutt avgang vil føre til at den årlige ytelsen til pensjonisten reduseres for en gitt opptjening av pensjonsrettigheter. Dessuten er et "fribeløp" tilsvarende 30 000 kr i dagens pengeverdi unntatt delingstallet.

- Det innføres automatisk indeksering av opptjente pensjonsrettigheter og løpende utbetalte pensjoner. Opptjente rettigheter til inntektsavhengig pensjon indekseres med lønnsveksten mens man er yrkesaktiv. Derimot bestemmes tidsprofilen for hvordan disse inntektsavhengige rettighetene utbetales av at den løpende utbetalingen indekseres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. De løpende ytelsene fra garantipensjonen indekseres med lønnsveksten, fratrukket effekten av delingstallet.
- Det foreslås at det nye pensjonssystemet trer i kraft fra 2010, men innføres gradvis over en femtenårsperiode. De eldste aldersgruppene vil få pensjon fullt ut etter dagens system, mens de yngste vil få sin pensjon beregnet etter det nye systemet. For personer født mellom 1951 og 1964 vil pensjonen bli forholdsmessig basert på henholdsvis dagens og det nye systemet

Flat basispensjon til alle pensjonister

- Folketrygdens alderspensjon begrenses til en lik basispensjon på nivå med dagens minstepensjon til alle alderspensjonister.
- All tilleggspensjon til alderspensjonister i folketrygden avvikles. Ansvar for standardsikringen overlates til den enkelte gjennom tjenstepensjoner og individuell sparing.
- Basispensjonen avhenger kun av botid i landet, og reduseres forholdsmessig ved kortere botid enn 40 år.
- Det skjer ingen avkorting av basispensjonen mot annen inntekt.
- Det gis en allmenn rett til førtidspensjonering fra 62 år. Imidlertid avvikles statens bidrag til AFP-ordningen, og vi forutsetter at denne ordningen faller bort.
- Innfasingen av dette systemet starter i 2010. Det betyr at etter 2010 fjernes mulighetene til å tjene opp rettigheter til tilleggspensjon som alderspensjonist. Opptjente rettigheter respekteres.
- Vi har lagt til grunn at basispensjonen indekseres i forhold til lønnsveksten.

3. Hva er problemet med å videreføre dagens pensjonssystem?

3.1. Analyseopplegg og viktige forutsetninger

Vi analyserer virkningene av pensjonsreformen ved å sammenligne en såkalt referansebane med en reformbane for den økonomiske utviklingen. I referansebanen videreføres dagens pensjonssystem. I reformbanen er alle forutsetninger de samme som i referansebanen, unntatt de som direkte knytter seg til endringene i pensjonssystemet.

Studier av pensjonsreformer og demografi krever en meget lang tidshorison. Beregningene er derfor ført forbi 2050 som er Pensjonskomisjonens tidshorison. Selv et så langsiktig tidsperspektiv kan kritiseres for å være for kort når en skal studere hvordan livsinntekten for dagens unge og fremtidige generasjoner påvirkes av pensjonsreformer. Det langsiktige tidsperspektivet tilsier at beregningene bør basere seg på at bedrifter og forbrukere har god informasjon om sine rammebetingelser, og at de utnytter alle muligheter for å forbedre sin egen situasjon. Samtidig vil den økonomiske utviklingen på lang sikt normalt være preget av at markedene i stor grad balanserer tilbud og etterspørsel. Den økonomiske veksten vil da hovedsakelig bestemmes fra tilbudssiden, dvs. av arbeidstilbud, realinvesteringer og finansinvesteringer i utlandet, tilgangen på andre ressurser, og ikke minst av produktivitetsveksten. På lang sikt vil mobilitetsproblemer og flaskehalsar ha begrenset betydning.

Disse antakelsene om hvordan økonomien fungerer i et langsiktig tidsperspektiv samsvarer med hvordan den økonomiske utviklingen bestemmes i likevektsmodellen MSG6. Hovedtrekkene ved denne modellen er presentert i vedlegg A.⁵ Mens MSG6 gir en relativt detaljert beskrivelse av skatter og offentlige utgifter, gir modellen en altfor grov beskrivelse av pensjonssystemet til å være brukbar alene for vårt formål. Modellen er derfor kombinert med beregninger på modellen MOSART, en mikrosimuleringsmodell som er utviklet spesielt for detaljerte analyser av blant annet endringer i pensjonssystemet. Også hovedtrekk ved denne modellen er

presentert i vedlegg A.⁶ MOSART gir en detaljert beskrivelse av livsløpene til et representativt utvalg av befolkningen. Spesielt fanger modellen opp avgangen fra yrkesaktivitet til ulike alternativer, herunder alders- og uførepensjonering. Videre beregner modellen i detalj hvilke pensjonsrettigheter den enkelte har overfor folketrygden. Konkret anvender vi MOSART til å fremskrive arbeidsstyrken, antall pensjonister og pensjonsutgifter. Resultatene fra MOSART-beregningene mates så inn i MSG6 som beregner de makroøkonomiske likevektstilpasningene.⁷ Likevektsendringene i sysselsettingen påvirker individenes gjennomsnittlige pensjonsrettigheter. Dette er forsøkt innarbeidet i MOSART-beregningene.⁸

Beregninger av virkninger av pensjonsreformene krever som sammenligningsgrunnlag en referansebane for norsk økonomi der dagens pensjonssystem videreføres. Ved utarbeiding av vår referansebane har vi lagt stor vekt på å blokkere kritikk av typen "når utgangspunktet er galest blir resultatet originalest". Derfor bygger det økonomiske forløpet i referansebanen i stor grad på de samme forutsetningene som ligger til grunn for fremskrivningene i Pensjonskomisjonens rapport. De viktigste forutsetningene bak vår referansebane er:

⁶ Fredriksen (1998) gir en beskrivelse av denne modellens struktur og virkemåte.

⁷ I beregningene av virkningene av pensjonsreformene har vi benyttet en variant av MSG6 som er noe annerledes enn den som er brukt til å beregne referansebanen. Konkret består disse forskjellene i: 1) De yrkesaktives arbeidstilbud er (endogent) modellbestemt i virkningsberegningene og fanger opp reformenes incentivvirkninger på arbeidstilbudet. Derimot er arbeidstilbudet (eksogent) bestemt av modellbrukeren i referansebanen. 2) Den løpende utviklingen i Norges samlede netto finansinvesteringer i utlandet er (endogent) modellbestemt i beregningen av referansebanen. I referansebanen reflekterer disse finansinvesteringene en forutsetning om en konstant vekstrate for bedriftenes timelønnskostnader bestemt slik at Norges kostnadmessige konkurranseevne overfor utlandet er god nok til at utenriksøkonomien er i langsiktig balanse. I virkningsberegningene er Norges netto finansinvesteringer bestemt (eksogent) av modellbrukeren for å kunne fange opp endringer i privat og offentlig sparing som følge av pensjonsreformene. Da tilpasses i stedet timelønnskostnaden løpende.

⁸ Selv om beregningene altså fanger opp viktige tilbakevirkninger fra MSG6-beregningene på forutsetningene i MOSART, har det ikke vært mulig å oppnå fullstendig konsistens mellom beregningene på disse to store modellene.

⁵ Heide, Holmøy, Lerskau og Solli (2004) gir en beskrivelse av denne modellens struktur og virkemåte.

- Norske aktører står overfor gitte priser på verdensmarkedene, og kan fritt låne og spare i internasjonale kapitalmarkeder til en rente som er upåvirket av norske forhold. Med unntak av råolje og gass, vokser verdensmarkedsprisene med 1,5 prosent per år målt i norske kroner. Den nominelle renten er satt til 5,5 prosent.
- Utenriksøkonomien er forutsatt å være i langsiktig balanse i den forstand at nåverdien av importen er lik nåverdien av eksporten tillagt initiale netto finansielle fordringer på utlandet. Over tid er dermed de samlede forbruksmulighetene begrenset av nasjonalinntekten. Tilpasningen av konkurransevnen overfor utlandet gjennom bedriftenes timelønnskostnader er avgjørende for å oppfylle dette balansekravet.
- Beregningene er basert på middelalternativet i de siste befolkningsfremskrivningene fra SSB (SSB (2002)). I motsetning til tidligere fremskrivninger preges dette alternativet blant annet av en markert økning i levealderen. Den forventede levealderen for menn øker fra 77,0 år i 2003 til 84,2 år i 2050, dvs. 7,2 år. Den tilsvarende økningen for kvinner er 6,2 år, fra 81,9 år til 88,1 år. Ved videreføring av dagens pensjonssystem er tallet på alderspensjonister anslått å øke fra 639 000 i 2003 til 1 317 000 i 2050. Forholdstallet mellom antallet i aldersgruppen 20-66 år og antall eldre enn 66 år faller som nevnt fra 5 i dag til 3 i 2050. Før indeksering av folketrygdens grunnbeløp i 2001 øker det offentlige utgifter til alderspensjon, inklusive statens utgifter til AFP, fra 70,8 mrd. i 2003 til 187,4 mrd. i 2050.⁹
- Arbeidsstyrken bestemmes i MOSART etter en kobling av befolkningsfremskrivninger og aldersspesifikke yrkesfrekvenser. Den gjennomsnittlige arbeidstiden for de yrkesaktive bestemmes i MSG6, der individene balanserer nytten av fritid mot den nytten arbeid gir i form av konsum. I modellen øker individenes arbeidstilbud med 0,1 prosent dersom reallønn etter skatt øker med 1 prosent, gitt at alle andre inntekter er uendret. I referansebanen har vi lagt til grunn den samme veksten i arbeidsstyrken som Pensjonskommisjonen antar. Målt i timeverk er sysselsettingen 11,1 prosent høyere i 2050 enn i dag. Denne veksten skyldes kun endringer i befolkningens størrelse og sammensetning.¹⁰
- Produktivitetsveksten er den desidert viktigste drivkraften bak den økonomiske veksten i de utviklingsbanene vi sammenligner. Vi har forutsatt en vekst på 1,3 prosent per år i den såkalte totale faktorproduktiviteten (TFP) i private produksjonssektorer. Det innebærer at en gitt innsats av alle innsatsfaktorer, dvs. arbeidskraft, realkapital og produktinnsats i disse sektorene, genererer en bruttoproduksjonsverdi i faste priser som er 1,3 prosent høyere enn året før. I offentlige produksjonssektorer følger vi nasjonalregnskapets konvensjoner og øker produktiviteten av kun arbeidskraften med 0,5 prosent per år. I MSG6 er produktivitetsveksten kombinert med veksten i prisene på verdensmarkedet avgjørende for hvilken nominell lønnsvekst det er rom for, gitt at utenriksøkonomien skal være i balanse på lang sikt. Med våre forutsetninger kan den nominelle lønnsveksten være 4,3 prosent per år.
- I alle fremskrivningene forutsettes det at dagens handlingsregel for finanspolitikken følges. Den tidsutviklingen som da følger for den offentlige budsjettbalansen oppfylles gjennom tilpasninger av arbeidsgiveravgiften. Denne avgiften er en bred skatt på lønnsinntekt. Dersom kravet til offentlig budsjettbalanse skulle oppfylles gjennom tilpasninger av andre skatter, måtte en ta stilling til en rekke detaljerte satsendringer. Da ville analysen medført en diskusjon av skattereformer, noe vi ikke har ønsket å blande sammen med en analyse av pensjonsreformer.
- Vi har lagt til grunn at verken standarden eller dekningsgraden for offentlige tjenester innenfor undervisning, helse og omsorg øker utover det nivå som svarer til allerede vedtatte reformer. Denne forutsetningen er ikke gjort fordi vi mener den peker seg ut som den mest realistiske, men fordi vi i størst mulig grad ønsker å bygge våre beregninger på de samme forutsetningene som ligger til grunn for Pensjonskommisjonens fremskrivning av norsk økonomi. Aldringen fører likevel til at offentlig konsum til helse og omsorg øker, fordi det blir flere eldre som skal ha den samme standarden på helse- og omsorgstjenester, og fordi ressursbruken bak en gitt standard øker med brukernes alder. Ved økende levealder er det ikke unaturlig å anta at det også skjer en utsettelse av folks terminalfase, der behovene for helse- og omsorgstjenester er størst. Vi har imidlertid ikke lagt dette til grunn. Dermed vil økende levealder bidra til vekst i offentlig konsum. Under våre forutsetninger vokser offentlig konsum i faste priser i gjennomsnitt med 0,6 prosent per år frem til 2020. Deretter øker vekstraten til 1,4 prosent frem til 2040, mens den er 1,1 prosent fra 2040 til 2050.
- Ansatte i stat og kommune er allerede i dag omfattet av kollektive pensjonsordninger som med full opptjeningstid sikrer pensjonsutbetaling tilsvarende 2/3 av lønnen i den stillingen de hadde da de sluttet (bruttoordninger). Ettersom pensjonsordningene i offentlig sektor er tariffestet (lovfestet

⁹ Tallene forutsetter at staten finansierer 40 prosent av mottatt AFP.

¹⁰ Sysselsettingsveksten i referansebanen fremkommer ved at vi justerer arbeidstilbydernes preferanser slik at nettoeffekten på det individuelle arbeidstilbudet av veksten i reallønn etter skatt og arbeidsuavhengige inntekter er null. Aaberge, Colombino, Holmøy, Strøm og Wennemo (2004) belyser virkningene på arbeidstilbud og makroøkonomi av å ta hensyn til arbeidstilbudsresponsen på reallønn og arbeidsuavhengige inntekter langs en vekstbane som ligner mye på den som benyttes i herværende analyse. Gitt dagens skattesystem finner de at sysselsettingen ville vært om lag 4 prosent høyere i 2050 dersom slike effekter ble inkludert.

i Statens pensjonskasse), er det grunn til å forutsette at de blir videreført uten endringer etter en eventuell omlegging av folketrygden. Det er relativt godt samsvar mellom dagens offentlige tjenestepensjonsordninger og utbetalingene i MF, mens utbetalingene fra de offentlige pensjonskassene vil øke markert i FB for å kompensere for at tilleggs-pensjonen fases ut. I begge alternativer har vi forutsatt at lønnstrekket fra de offentlige ansatte må øke for å finansiere videreføring av bruttoordningene. Uten en slik økning vil omleggingen av pensjonssystemet innebære en overføring av midler til de offentlig ansatte. Vår forutsetning om økt lønnstrekk innebærer at eksistensen av bruttoordningene ikke i seg selv påfører det offentlig økte (netto)utgifter ved overgang til MF eller FB. I våre beregninger regnes heller ikke denne særskilte økningen i lønnstrekket for ansatte i offentlig sektor inn i den endringen i netto marginallønn som påvirker det individuelle arbeidstilbudet.

3.2. Viktige trekk ved referansebanen

Den makroøkonomiske utviklingen i referansebanen er nærmere tallmessig belyst i vedlegg B. Her nøyer vi oss med de hovedtrekkene som har størst relevans ved analyser av pensjonsreformer:

1. Det er viktig å skille mellom konsekvensene av at antall eldre øker over tid for henholdsvis den generelle makroøkonomiske utviklingen og utviklingen i offentlige finanser. Aldringen av befolkningen og videreføring av dagens pensjonssystem hindrer i seg selv ikke at det private forbruket per innbygger kan vokse betydelig også i tiårene fremover. Vi finner at det private forbruket per innbygger kan vokse med en gjennomsnittlig vekstrate på om lag 2,8 prosent i perioden frem til 2050 uten at det oppstår langsiktig ubalanse i utenriksøkonomien, og selv om færre yrkesaktive må forsørge et økende antall eldre. En veksttakt på 2,8 prosent i alle år gir en dobling av dagens nivå for det private konsumet per innbygger i løpet av 25 år. BNP-veksten er i gjennomsnitt 1,7 prosent per år frem til 2050. Det er først og fremst produktivitsveksten som er avgjørende for veksten i BNP. Grunnen til at privat forbruk kan vokse så vidt mye sterkere enn BNP, ligger i forutsetningen om svak vekst i offentlig konsum og renteinntekter fra den utenlandsformuen som bygges opp gjennom avsetningene av oljeinntekter i Statens petroleumsfond. Med en slik vekst i privat forbruk, fortøner forutsetningen om null-vekst i standard og dekningsgrad for offentlig konsum av utdannings-, helse- og omsorgstjenester som urealistisk. En naturlig tolkning av referansebanen på dette punktet er at en betydelig del av veksten i privat forbruk omfatter blant annet helse- og omsorgstjenester som dermed i økende grad produseres i privat sektor.
2. Fortsatt økonomisk vekst vil i seg selv ikke finansiere veksten i offentlige utgifter, slik dagens velferdsordninger er ment å fungere. Utgangspunktet er at økonomisk vekst på lang sikt er et resultat av produktivitsvekst, og bidrar til å øke det offentliges inntekter gjennom økte skattegrunnlag. Over tid vil imidlertid reallønnsnivået vokse om lag i takt med produktiviteten. Økt lønnsnivå øker det offentliges lønnskostnader, for gitt offentlig sysselsetting. I tillegg vil det meste av det offentliges overføringer være indeksregulert i forhold til lønnsveksten. Dermed vil de totale offentlige utgiftene over tid øke i takt med produktivitsveksten. I Norge er imidlertid de lønnsavhengige utgiftene større enn skatteinntektene. Forskjellen dekkes hovedsakelig av realavkastningen av kapitalen i Statens petroleumsfond under den rådende handlingsregelen for finanspolitikken. Dette beløpet er tilnærmet uavhengige av lønnsnivået. Derfor vil produktivits- og lønnsvekst svekke den offentlige budsjettbalansen. Offentlig sektors finansielle bæreevne vil altså svekkes fremover, selv om norsk økonomis samlede bæreevne styrkes av fortsatt produktivitsvekst i privat sektor.
3. Hovedproblemene som eldrebølgen kan skape, er knyttet til omfordeling via høyere skatter. Gitt videreføring av dagens pensjonssystem, uendret standard på offentlige tjenester og handlingsregelen for finanspolitikken, må den gjennomsnittlige arbeidsgiveravgiften økes fra 13,1 prosent i dag til om lag 25 prosent i 2050. Våre beregninger viser at økonomien da er inne i en trendmessig utvikling der det er nødvendig med nye skatteskjerpelser hvert eneste år. En viktig årsak til dette er at levealderen fortsetter å øke i hele dette århundret, noe som presser opp offentlige utgifter til både eldreomsorg og alderspensjoner. Dersom levealderen vokser raskere enn vi har antatt, vil det offentliges finansieringsbehov bli enda større.
4. Situasjonen i 2050 har fått mye oppmerksomhet i pensjonsdebatten. Det skyldes at dette er sluttåret i beregningene fra Pensjonskommissjonen. Imidlertid viser også våre beregninger at det er rom for skattelettelse i de nærmeste tiårene. Det skyldes dels utviklingen i befolkningens alderssammensetning, men det hviler også på forutsetningen om tilnærmet nullvekst i standard og dekningsgrad for offentlige tjenester. Det bidrar til at offentlige utgifter vokser betydelig svakere enn skattegrunnlagene i de første tiårene. Samtidig dekker oljepengene som fases inn i økonomien via handlingsregelen, en relativt større del av de offentlige utgiftene i de første tiårene enn de gjør etter hvert som oljefondet når sin stabile verdi målt i internasjonal kjøpekraft.

4. Virkninger av "Modernisert folketrygd"

I utgangspunktet vil pensjonsreformer påvirke makroøkonomiske forhold gjennom følgende fem kanaler:

1. Arbeidstilbudet endres via valget av avgangsalder.
2. Arbeidstilbudet endres via yrkesaktives arbeidstid.
3. Offentlige pensjonsutgifter endres som følge av endringer i antall pensjonister og pensjonsytelser. Dermed endres også behovet for skatteinntekter for gitte offentlige utgifter til andre formål. Endringer i skattesatser påvirker aktørens tilpasning, blant annet arbeidstilbudet.
4. Privat sparing vil trolig påvirkes dersom det blir klart at det blir endringer i de pensjonsytelsene og dermed de konsummulighetene man kan regne med som gammel.
5. Eventuell endring i graden av reell fondering av fremtidige offentlige pensjonsforpliktelser, gjennom økt statlig oppbygging av finanskapital.

Fondering av de offentlige pensjonsutgiftene inngår ikke som en del av forslaget til MF. Vi ser derfor bort fra dette og forutsetter at den gjeldende handlingsregelen for finanspolitikken videreføres. I det følgende går vi først gjennom de direkte virkningene på størrelsene i de fire første kanalene av en pensjonsreform. Endringene i disse mates så inn i den generelle likevektsmodellen MSG6 som brukes til å beregne de makroøkonomiske virkningene av reformene.

4.1. Direkte virkninger

Avgangsalderen øker

Ved videreføring av dagens system forutsetter vi at de aldersspesifikke ratene for yrkesdeltakelse fra 2001 vil holde seg uendret. Overgang fra dagens system til MF har to motstridende effekter på den gjennomsnittlige avgangsalderen:

1. "Kostnadseffekten": Det blir dyrere for den enkelte å gå av før fylte 67 år. Med dagens AFP-ordning taper en ikke pensjonsrettigheter om en går av tidlig, og i mange tilfeller er inntektene etter skatt

som AFP-pensjonist bare ubetydelig lavere enn ved fortsatt arbeid. Ved overgang til MF forutsetter vi som sagt at AFP-ordningen avvikles. I stedet vil to forhold ved MF innebære at den enkelte selv må betale mer for å gå av tidlig: i) Delingstallet innebærer at de opptjente pensjonsrettighetene må fordeles på flere år. ii) Med livsløpsbasert pensjonsopptjening blir de opptjente rettighetene lavere. Betydningen av delingstallet er nærmere forklart i boks 4.2. Se også Fredriksen (2004) for en mer fullstendig beskrivelse. Når det koster den enkelte mer å gå av tidlig i form av lavere løpende pensjon, er det grunn til å tro at vedkommende vil utsette pensjoneringen. Internasjonale empiriske studier oppsummert i Heckman (1993) tyder på at arbeidstilbudet gjennom valg av pensjoneringstidspunkt (den såkalte ekstensive marginen) er mer elastisk med hensyn på økonomiske incentiver, enn valget av lengden på arbeidsuken (den intensive marginen).

2. *Flere får adgang til førtidspensjonering.* I dag har om lag 60 prosent av de yrkesaktive rett til AFP. Siden Pensjonskommissjonen forslag innebærer at det statlige bidraget til AFP-ordningen faller bort, har vi forutsatt at denne ordningen i praksis avvikles. I stedet gir MF en allmenn anledning til å ta ut alderspensjon fra 62 år. Dermed får flere enn i dag rett til tidligpensjonering. Det øker isolert sett tallet på førtidspensjonister og reduserer det samlede arbeidstilbudet tilsvarende de årsverkene som økt tidligpensjonering representerer.

Anslag på kostnadseffekten for gitt levealder

Boks 4.1 gir en oppsummering av norske og internasjonale studier av hvordan pensjonssystemet påvirker yrkesdeltakelsen. Spesielt viser flere analyser at dagens AFP-ordning stimulerer til tidligpensjonering. Det er imidlertid ikke enkelt å "oversette" slike empiriske resultater til nøyaktige tallanslag for konsekvensene av overgangen til MF.

Boks 4.1: Empiriske studier av betydningen av pensjonsordninger for førtidspensjonering

Hernæs, Røed og Strøm (2002) (heretter HRS) gir en oversikt over norske og internasjonale empiriske studier av yrkesdeltakelse, pensjoneringsadferd og økonomiske incentiver. De trekker blant annet følgende kvalitative hovedkonklusjoner:

- Pensjonssystemets utforming har vesentlig betydning for det gjennomsnittlige avgangsmønsteret, men det er store individuelle variasjoner.
- Det kan ta lang tid før de fullstendige effektene av endringer i pensjonssystemet er kommet til syne. Det skyldes blant annet normer.
- En betydelig del av arbeidstakerne vil velge å gå av straks en pensjonsordning blir tilgjengelig. For denne gruppen må det relativt sterke incentiver til for at de forlenger yrkesdeltakelsen. Den nedre aldersgrensen for når førtidspensjonering er tilgjengelig har derfor meget stor betydning for det totale avgangsmønsteret, særlig hvis det i liten grad foretas aktuarisk avkorting av pensjonen. Norsk og internasjonal empiri tyder på at den nedre aldersgrensen i AFP-ordningen (62 år) etter hvert vil sette standarden for hva som oppfattes som den "alminnelige" pensjonsalder i Norge.

Norske studier

De fleste norske studier analyserer individuell adferd med utgangspunkt i det "naturlige eksperimentet" som innføringen av AFP representerer. Hernæs, Solli og Strøm (2000) og Hernæs og Strøm (2000) finner at en opphevelse av de særskilte reglene for beskatning av pensjonsinntekter vil medføre en betydelig utsettelse av avgangstidspunktet for personer med rett til AFP. Som i andre studier av arbeidstilbudsadferd, finner de at det er personer med lav lønn som reagerer sterkest på incentivene i pensjonssystemet. Resultatene bekreftes i Hernæs, Jia og Strøm (2001) som i tillegg finner at effektene er sterkest for personer i privat sektor, og at kvinners arbeidstilbud berøres lite av endringene i skattereglene.

Røed og Haugen (2002) bruker en estimert modell til å simulere de gjennomsnittlige sysselsettingsvirkningene av AFP-ordningen i perioden 1993-97. De finner at ordningen har gitt en betydelig reduksjon i sysselsettingen. For 65-åringer med AFP-rett ville den gjennomsnittlige yrkesdeltakelsen økt fra ca. 30 prosent til vel 40 prosent dersom AFP-ordningen forsvant. Den tilsvarende økningen for 66-åringer ville vært fra ca. 20 prosent til vel 30 prosent. Røed og Haugen simulerer også hvordan adgang til AFP-ordningen ville påvirket pensjoneringsadferden for dem som i utgangspunktet ikke har adgang til AFP. For 65-åringene ville en slik adgang redusert den gjennomsnittlige yrkesdeltakelsen fra vel 50 prosent til ca. 35 prosent. Den tilsvarende reduksjonen for 66-åringene er fra vel 40 prosent til ca. 25 prosent. Den viktigste effekten av AFP består i at personer med AFP-rett går av umiddelbart når ordningen blir tilgjengelig. Det er ingen tendenser til at personer med AFP-rett gjør mindre bruk av uføretrygd eller dagpenger i forbindelse med ledighet. Målt ved den månedlige overgangsraten fra jobb til frivillig avgang fra arbeidsstyrken forsterket effekten av AFP seg med ca. 50 prosent fra 1993 til 1997. Det tolkes som at en ny pensjonsordning får økende betydning etter hvert som a) den blir mer kjent blant aktuelle pensjonister, b) pensjonistene får mer tid til å planlegge pensjonisttilværelsen, og c) normene for normalt pensjoneringstidspunkt endres. Bedriftsspesifikke kjennetegn har mindre betydning for avgangen. Det er en viss tendens til at avgangsraten er høyere i bedrifter som er inne i en omstillings- eller nedbemanningsprosess enn i andre bedrifter. Det er en klar tendens til at personer med mye sykefravær i større grad benytter seg av AFP-ordningen enn personer med lite sykefravær, et resultat som også identifiseres i Hernæs et al. (2000; 2001). AFP-ordningen benyttes videre mest av personer med lang yrkeserfaring.

Brinch, Hernæs og Strøm (2001) estimerer en hasardrate-modell basert på AKU-data fra 1989-99 og bruker modellen til å simulere virkningen på det totale arbeidstilbudet i Norge av AFP-ordningen. Dette gjøres ved å simulere modellen med og uten AFP frem til 2005. Beregningene viser at arbeidsstyrken vil vært knapt to prosent høyere dersom AFP hadde blitt opphevet fra og med 2000. Resultatet baserer seg på at normdannelse eller andre permanente effekter ikke ville ha bremsert utviklingen. HRS peker på årsaker som bidrar til at studien av Brinch et al. undervurderer AFP-effekten på sysselsettingen.

Internasjonale studier

Gruber og Wise (1999) dokumenterer første fase av et stort internasjonalt forskningsprosjekt om pensjonssystemets incentiver på yrkesdeltakelsen i 11 industrialiserte land. De definerer en implisitt skattesats knyttet til pensjonsreglene som

$$(1) \quad t = \frac{W_{62}(a-1) - W_{62}(a)}{L(a)}$$

der $W_{62}(a)$ er pensjonsformuen til et individ når han er 62 år og tar sikte på å pensjonere seg når han er $a > 62$ år. Pensjonsformuen er nåverdien ved 62 år av alle fremtidige ytelser etter skatt regnet fra det tidspunktet han pensjonerer seg minus nåverdien ved 62 år av de eventuelt innskudd til pensjonsordningen som finner sted fra han er 62 år og frem til pensjoneringstidspunktet. $L(a)$ er arbeidsinntekten etter skatt i det året hvor personen vurderer å gå av med pensjon. Telleren i (1) er tapet i pensjonsformuen ved å pensjonere seg når han er a år i stedet for når han er $(a-1)$ år. I et fullstendig aktuarisk pensjonssystem er telleren 0. Jo større tapet ved å utsette pensjoneringen er, desto større er den implisitte skatten på arbeid i pensjonssystemet. Merk at den implisitte skatten er lavere desto lavere skatten på arbeidsinntekt er. Gruber og Wise definerer *skattepresset* i pensjonssystemet som summen av de implisitte skattesatsene (målt som andeler) fra den tidligste alder en har mulighet til å gå av med pensjon frem til fylte 70 år.

Gruber og Wise (1999) demonstrerer en klar empirisk samvariasjon mellom skattepresset og såkalt "ubrukt kapasitet" definert som summen av andelene av årskullene mellom 55 og 65 år som ikke arbeider. Merk at dette målet er grovt ved at det ikke fanger opp variasjoner i arbeidstid. Til gjengjeld er det mulig å konstruere det på ensartet måte i alle landene som sammenlignes. Skattepresset varierer fra 1-3 i Canada, Japan, Spania, Sverige og USA til om lag 7-9 i Belgia, Frankrike, Italia og Nederland. I den første gruppen av land ligger den ubrukte kapasiteten mellom 20-40 prosent. I den andre gruppen ligger den rundt 60-70 prosent. I den norske AFP-ordningen er det ingen avkortning ved å gå av et år tidligere så lenge man er over 62 år. Man mister altså ett år med pensjon ved å utsette avgangen. HRS beregner at AFP-ordningen ville gitt et skattepress på vel 5 i Norge. Dvs. at en gjennomsnittsperson ville tape vel 5 ganger gjennomsnittlig netto arbeidsinntekt ved å arbeide frem til fylte 70 år fremfor å gå av med AFP ved fylte 62 år. Ubrukt kapasitet i Norge er likevel relativt lav i Norge, ca. 30 prosent. Norge skiller seg dermed ut i forhold til de landene som inngår i sammenligningen foretatt av Gruber og Wise. Det understrekes at det er vesensforskjell mellom empiriske samvariasjoner og kausale effekter. Eksempelvis kan gunstige førtidspensjoneringsordninger være årsaken til tidlig avgang, men de gunstige ordningene kan også være et resultat av at det er mange som har ønsket å gå av tidlig på gunstige vilkår.

Gruber og Wise (2004) dokumenterer resultatene fra estimering og simulering av en felles mikromodellstruktur for de samme 11 land som var inkludert i Gruber og Wise (1999), samt Danmark. Modellene simulerer pensjoneringsadferden for et utvalg av individer. Analysene er basert på forskjeller mellom individer innen hvert land – ikke på sammenligninger av gjennomsnitt mellom land. Et felles funn i landstudiene er at selv ikke detaljerte modeller av incentiver til avgang kan forklare de store hoppene i avgangen som skjer når individene passerer aldersgrensene for pensjonsordningene. Dette kan tyde på at effektene på avgangsalder av pensjonsreformer, blant annet heving av formell aldersgrense for tidligpensjonsordninger, er sterkt undervurdert. Videre kan mangelfull privat sparing også bidra til å forklare liten avgang før de formelle aldersgrensene. Arbeidsledighetstrygd og uførepensjon er ofte alternativer til førtidspensjonering. Derfor må alle tre systemer ses i sammenheng. Det gjøres i de studiene som dokumenteres av Gruber og Wise.

I den ene av to felles politikksimuleringer beregnes effektene på yrkesdeltakelsen av å øke den formelle nedre aldersgrensen for førtidspensjonering med tre år. Motivasjonen for dette eksperimentet er at den nedre aldersgrensen også i de internasjonale studiene anses å ha stor betydning for det faktiske avgangsmønsteret. Resultatene viser utsatt avgang og lavere tall for andelen av menn 56-65 år som er ute av arbeidsstyrken i alle land. Den tenkte reformen reduserer andelen av menn 56-65 år som er ute av arbeidsstyrken med 23-36%, sannsynligvis nærmere 36% på lang sikt. Effektene forsterkes når resultatene standardiseres ved at man måler effektene i forhold til "25% alder", som er den alder i hvert land hvor 25% av mennene er ute av arbeidsstyrken. For 25%-alder er gjennomsnittsreduksjonen 28-47%, nærmere 47% på lang sikt. Reduksjonen er lavest (14 prosent) i Canada og høyest (77 prosent) i Tyskland. De beregnede effektene er store i alle land uansett estimerings- og simuleringsmetode. Det betyr at incentivene i landenes pensjonssystemer har meget like effekter på yrkesdeltakelse i alle land på tvers av kulturelle forskjeller og eventuelle normer. Gruber og Wise skriver at hovedkonklusjonen er at pensjonssystemet har "enorm" kausal effekt på avgangen.

Som et holdepunkt i vurderingen av hvordan yrkesaktive vil endre den gjennomsnittlige avgangsalderen ved overgang til MF, mener vi det er relevant å se på yrkesdeltakelsen blant personer i aldersgruppen 62-69 år som mangler adgang til førtidspensjonering i vid forstand. Disse vil i stor grad stå overfor det samme valget som de må foreta i MF. Et eksempel på en slik gruppe personer er de yrkesaktive på begynnelsen av 1980-tallet. Da fantes det ingen generelle førtidspensjonsordninger. Tidligavgang ved uførepensjon fikk først et stort omfang mot midten av 1980-tallet, og AFP-ordningen ble innført i 1989. Den gjennomsnittlige yrkesdeltakelsen blant menn i aldersgruppen 60-66 år lå så høyt som 70 prosent på begynnelsen av 1980-tallet.

Vi betrakter yrkesdeltakelsen på begynnelsen av 1980-tallet som en øvre grense for hvor høy denne realistisk sett kan komme til å bli når MF innføres i 2010. Som en enkel antakelse har vi basert oss på at yrkesdeltakelsen for aldersgruppen 60-69 år etter innføring av MF, blir liggende på gjennomsnittet av den høye yrkesdeltakelsen denne aldersgruppen hadde på begynnelsen av 1980-tallet og den relativt lave yrkesdeltakelsen vi ser i dag og forventer vil holde seg blant dem som har rett til AFP. Sammenligner vi da et hypotetisk system hvor alle kan førtidspensjonere seg fra 62 år uten tap av pensjonsrettigheter, med et system med full avkortning, vil ønsket gjennomsnittlig pensjonsalder øke med 2,4 år. Når vi tar hensyn til at antallet med rett til AFP utgjør om lag 60 prosent av de yrkesaktive, tilsvarer dette en økning i sysselsettingen på vel 2 prosent. Det er på linje med det anslaget i Brinch et al. (2001) gjør på effekten på samlet arbeidstilbud av å fjerne AFP fra og med 2000, se Boks 4.1.

Dette anslaget er imidlertid bare et første skritt på veien mot vårt endelige anslag på hvordan personer som i utgangspunktet har rett til AFP vil endre pensjoneringstidspunktet ved innføring av MF. Vi foretar følgende tre korreksjoner:

1. Fordi den inntektsavhengige pensjonen må være større enn garantipensjonen ved tidligpensjonering, vil noen potensielle garantipensjonister (minstepensjonister) bli nektet tidligpensjonering. Dette gir en svak positiv korreksjon av effekten på faktisk pensjonsalder, fra 2,4 år til anslagsvis til 2,5 år. Dette svarer til anslaget i FHHS.
2. I MF er det imidlertid innført et fribeløp på 30 000 kr som er unntatt delingstallet. Det har isolert sett to negative effekter på avgangsalderen: For det første blir ikke avkortningen av årlig ytelse fullt ut aktuarisk, slik at kostnaden ved å gå av tidlig reduseres. For det andre gir fribeløpet en reduksjon i andelen som har for liten opptjening til å gå av tidlig. Begge effekter slår sterkest ut for personer med relativt lav inntekt. Norske studier referert i Boks 4.1 viser at det er personer med lav lønn som reagerer sterkest på endringer i incen-

tivene i pensjonssystemet. På usikkert grunnlag er derfor kostnadseffekten på avgangsalderen redusert til $3/4$, altså til $2,5 \cdot 3/4 = 1,9$ år når MF innføres i 2010.

3. Langt fra alle som har rett til AFP utnytter denne retten til å gå av ved fylte 62 år. Vi tror at en allmenn rett til fleksibel pensjonering fra fylte 62 år vil bli utnyttet av en større andel enn de som benytter og i fremtiden vil benytte AFP. I MF vil det være kun én aldersgrense, 62 år, som representerer tyngdepunktet for dannelsen av normer for "vanlig" avgangsalder. I dagens system er det flere aldersgrenser (særlig 62 år for AFP og 67 år i folketrygden) som konkurrerer om å være normdannende. På usikkert grunnlag har vi antatt at økt utnytting av adgangen til førtidspensjonering i MF fører til at de som har rett til AFP i dagens system i gjennomsnitt utsetter avgangen med 1,2 år.

Samlet anslag på økningen i gjennomsnittlig avgangsalder for gitt levealder

Fra anslaget på kostnadseffekten for personer med AFP-rett må vi trekke effekten av at flere får adgang til fleksibel pensjonering. Det er om lag 40 prosent av de yrkesaktive som i dag ikke har rett til AFP. Vi kjenner den gjennomsnittlige yrkesdeltakelsen for denne gruppen i referansebanen, og vi har forutsatt at de velger den nye felles avgangsalderen etter MF-reformen siden alle da står overfor de samme betingelsene. Forskjellen mellom disse to avgangsmønstrene innebærer at denne gruppen senker avgangsalderen med 0,3 år når de får rett til fleksibel pensjonering til MF-betingelser, gitt levealderen i 2010. Fortegnet på denne endringen er imidlertid ikke opplagt *a priori*. Den kan dekomponeres i to følgende to motstridende bidrag:

1. Personene i denne gruppen får anledning til å førtidspensjonere seg. Dersom betingelsene for førtidspensjonering var AFP, ville de senket avgangsalderen ned til det som tilsvarer yrkesdeltakelsen for de som har rett til AFP. I gjennomsnitt ville det betydd at hver person i denne gruppen senket avgangsalderen med 1,5 år i 2010. I motsetning til kostnadseffekten, ligger denne effekten fast i hele beregningsperioden.
2. Men betingelsene for førtidspensjonering er ikke AFP, men MF-betingelsene. Vi kan ikke *a priori* vite om den nye avgangsalderen etter MF-reformen ligger over eller under den initiale avgangsalderen for gruppen som ikke har AFP-rett. Men som forklart foran, anslår vi at de som har AFP-rett før MF-reformen vil utsette avgangen med 1,2 år for gitt levealder, slik at disse to bidragene gir en reduksjon i avgangsalderen på $1,5 - 1,2 = 0,3$ år for gruppen som ikke har AFP-rett i dagens system.

Vårt anslag på økningen i gjennomsnittlig avgangsalder for alle yrkesaktive fremkommer da av følgende regnestykke: $0,60 \cdot 1,2 \text{ år} + 0,40 \cdot (-0,3 \text{ år}) = 0,6 \text{ år}$.

Dette anslaget er som nevnt basert på at levealderen ligger fast. Det gjelder følgelig i de første årene etter at MF er innført i 2010. Imidlertid vil det ta noe tid, trolig opp mot 5 år, å avvikle AFP. Økningen i avgangsalderen vil derfor ligge noe lavere enn 0,6 år i disse første årene etter 2010, slik det fremgår av figur 4.1. Konkret øker avgangsalderen med kun 0,1 år i 2010, økende til 0,6 år i 2015.

Virkningen av MF-reformen på avgangsalderen forsterkes av økende levealder

Når man skal anslå hvordan overgangen til MF vil påvirke avgangsalderen lengre frem i tid, er det viktig å ta hensyn til at økende levealder påvirker vurderingene av fordeler og kostnader i beslutningen om avgangsalderen. I det følgende argumenterer vi for at økt levealder i langt sterkere grad vil føre til utsatt pensjonering innenfor et pensjonssystem med delingstall og livsløpsbasert opptjening, slik man har i MF, enn det vil med dagens system.

Delingstallet i MF innebærer at både garantipensjonen og de opptjente rettighetene til inntektsavhengige pensjonsytelser må fordeles på flere år når forventet gjenstående levetid øker. For gitt arbeidstilbud og sparing som yrkesaktiv, samt gitt avgangsalder, reduseres derfor isolert sett konsummulighetene i hvert enkelt år som pensjonist i forhold til situasjonen uten økt levealder. Ut fra standard økonomisk teori vil individene typisk ønske å holde levestandarden relativt jevn over tid. Et ekstra års konsum kan finansieres ved at individet reduserer konsumet i alle tidligere perioder og/eller ved at arbeidstilbudet øker i årene som yrkesaktiv og/eller ved utsatt avgang. Dersom økningen i levealder reflekterer at antall år som frisk pensjonist øker, får vi en tilleggsbegrunnelse for at avgangen utsettes. I dette tilfellet tilføres individet mer inntekt i form av mer fritid. En optimal tilpasning til en slik reell inntektsøkning vil typisk innebære at noe av fritidsøkningen byttes bort til fordel for mer konsum. Det kan blant annet skje gjennom utsettelse av pensjoneringen. Bloom, Canning og Moore (2004) viser innenfor en teoretisk analyse av individuell tilpasning med et fullstendig aktuarisk pensjonssystem, at den optimale avgangsalderen øker når helsetilstanden bedres og forventet levetid øker.

Vi har på dette grunnlaget forutsatt at økt levealder fører til utsettelse av den selvvalgte avgangsalderen innenfor MF. Vi har derimot ikke tatt hensyn til at det løpende arbeidstilbudet som yrkesaktiv kan påvirkes som en direkte følge av økt levealder. Konkret har vi som et usikkert anslag antatt at en økning på ett år i forventet gjenstående levetid fører til at gjennomsnittsindividet utsetter alderspensjoneringen med om lag 0,4 år innenfor MF. Bak dette anslaget ligger at 40-45 prosent enten vil være uførepensjonister ved aldersgrensen 62 år, eller uansett vil ønske pensjonering ved første anledning. Den resterende drøye halvdel øker

dermed sin pensjonsalder i gjennomsnitt med 2/3 år når levealderen øker med ett år. Det tilsvarer om lag det som skal til for å opprettholde nivået på den løpende pensjonsytelsen sammenlignet med dagens system. Siden levealderen øker suksessivt gjennom hele beregningsperioden, tilsier dette resonnementet at gjennomsnittlig avgangsalder også øker over tid i MF.

Før vi kan si noe om hvordan økende levealder påvirker virkningene på avgangsalderen av å erstatte dagens pensjonssystem med MF, må vi også ha en mening om hvordan økende levealder påvirker avgangsalderen hvis dagens system videreføres. Innenfor dagens system er det langt mindre grunn til at økt levealder skal føre til at folk utsetter pensjonerings-tidspunktet. Årsaken til dette ligger i tre forhold. For det første innebærer dagens system at økningen i fritid som følge av økt levealder, automatisk ledsages av pensjonsytelser i den ekstra levetiden. I dagens system mottas den løpende ytelsen ubeskåret i alle år, uansett levetid, slik at den samlede pensjonsytelsen i løpet av pensjonisttilværelsen øker. Hvis forbruket i utgangspunktet tilsvarer den offentlige pensjonsytelsen, kan konsumenten dermed opprettholde dette forbruket i de ekstra leveårene. Konsumenten trenger med andre ord ikke å bytte bort noe av fritidsøkningen for å opprettholde det etablerte forholdet mellom fritid og konsum. Dersom forbruket i utgangspunktet er finansiert av tæring på private oppsparte midler i tillegg til den offentlige ytelsen, vil kombinasjonen av økt levealder og dagens pensjonsregler innebære at fritiden øker relativt mer enn konsummulighetene. Da er det mer aktuelt å konvertere noe av fritidsøkningen til forbruk gjennom blant annet utsatt avgang. Standard økonomisk teori tilsier at det vil skje dersom pensjonssystemet er aktuarisk. Da vil en selvvalgt optimal avgangsalder i utgangspunktet være kjennetegnet av at nytteøkningen av en marginal økning i konsum akkurat balanserer nyttetapet knyttet til tapet av fritid ved å utsette avgangen.

Men under dagens ikke-aktuariske pensjonssystem vil det for mange ikke være en slik balanse på pensjoneringstidspunktet. Her er vi ved den andre begrunnelsen for at økningen i levealder vil ha liten virkning på avgangsalderen ved videreføring av dagens pensjonssystem. En viktig forklaring på at svært mange går av ved de formelle aldersgrensene i dagens pensjonssystem, er at den enkeltes incentiver til å arbeide brått svekkes kraftig når man passerer den formelle aldersgrensen for en pensjonsordning. En utsettelse på ett år innebærer at man rett og slett går glipp av pensjonsytelsen etter skatt i dette året. Som forklart i Boks 4.1 gir denne egenskapen ved dagens pensjonssystem et stort implisitt bidrag til den samlede effektive skatten på arbeid for folk som alternativt kan pensjonere seg. Når en person passerer den formelle aldersgrensen for en pensjonsordning, opplever vedkommende et stort hopp i den effektive skatten på

arbeid. Med et slikt "knekkpunkt" for den individuelle sammenhengen mellom forbruksmuligheter og arbeid (budsjettbetingelsen) vil det være mange som velger å gå av ved denne formelle aldersgrensen selv om deres marginale nytte av konsum er høyere enn deres marginale nytte av fritid som pensjonist. Da skal det for mange relativt sterke endringer i incentiver til for at man endrer avgangsalderen. Merk at et slikt knekkpunkt i budsjettbetingelsen ikke eksisterer ved et fullstendig aktuarisk pensjonssystem.

Den tredje grunnen til at vi mener at den gjennomsnittlige avgangsalderen i liten grad vil øke som følge av økt levealder, er at dagens pensjonssystem gir individet relativt lite konsum igjen for den fritiden som ofres. Med dagens system er, som nevnt, den årlige ytelsen upåvirket av at pensjoneringen utsettes. Kompensasjonen for tapt fritid som pensjonist ved å arbeide et ekstra år, er en forbruksøkning tilsvarende forskjellen mellom netto arbeidsinntekt og netto pensjonsytelse. Men denne forskjellen er relativt lav i forhold til fritidsreduksjonen. Holmøy (2002) og Holstmark (2002) belyser dette nærmere med tall-eksempler. Omfordelingen i dagens pensjonssystem innebærer dessuten at inntektstapet ved å gå av med førtidspensjon er minst for personer med lav inntekt, og empiriske studier viser at det er disse som har den mest elastiske arbeidstilbudsadferden. Arbeidstilbudet hos høyinntektsgruppene, som har mest å vinne ved å stå lengre i arbeid, viser seg å reagere lite på endringer i økonomiske incentiver.

I våre beregninger har vi antatt at det ikke skjer noen økning i avgangsalderen i det hele tatt ved videreføring av dagens system. Som tilleggsbegrunnelser for dette kan anføres at normer trolig forklarer en god del av den opphoping av avgang man observerer ved de formelle aldersgrensene for pensjonsordninger, og at det fremover fortsatt vil være en tendens til at flere utnytter AFP-ordningen. Videre vil økningen i levealder skje parallelt med økning i inntekt, hvilket isolert sett øker etterspørselen etter fritid.

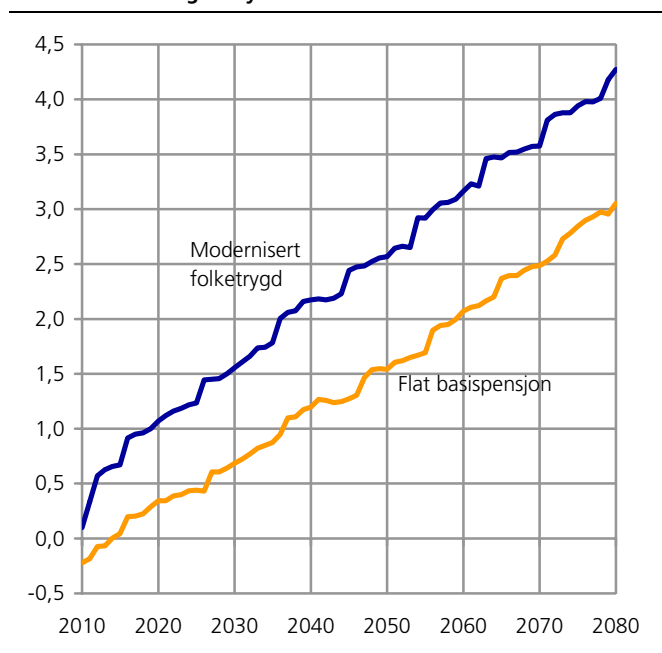
Samlet anslag på økningen i gjennomsnittlig avgangsalder over tid

Som nevnt antar vi at en økning på ett år i forventet gjenstående levetid fører til at gjennomsnittsindividet utsetter alderspensjoneringen med om lag 0,4 år innenfor MF, mens avgangsalderen ikke påvirkes av økende levealder ved videreføring av dagens system.

Reformvirkningen på avgangsalderen øker derfor i takt med økt levealder. Økningen er 0,1 år i 2010, 0,6 år i 2015, 1,6 år i 2030 og med 2,6 år i 2050, jf. figur 4.1.

Utsettelsen av alderspensjoneringen innebærer ikke nødvendigvis at individet står tilsvarende lenger i arbeid. Avgang fra arbeidsstyrken kan skje på andre måter, blant annet ved uførepensjonering. Etter innføring av MF vil uførepensjonering fremstå som en relativt mer økonomisk fordelaktig måte å gå ut av arbeidslivet på enn alderspensjonering. Vi har imidlertid forutsatt at denne reformen ikke slår ut i økt tilbøyelighet til uførepensjonering. Derfor vil det være en tett sammenheng mellom økningen i arbeidstilbudet gjennom økt yrkesbefolkning som følge av utsatt pensjonering, og reduksjonen i tallet på pensjonister. I forhold til referansebanen forsterkes økningen i arbeidsstyrken fra 0,6 prosent i 2010 til 2,7 prosent i 2030 og 4,1 prosent i 2050.

Figur 4.1. Antall år utsatt avgang i Modernisert folketrygd og Flat basispensjon sammenlignet med en videreføring av dagens system



Boks 4.2: Delingstall og indeksering av løpende pensjonsytelser

Ved pensjonering regnes det i MF ut en årlig løpende pensjonsytelse ved å ta 1,25 prosent av samlet lønnsinntekt over livet. I denne beregningen er lønnsinntekten som hvert år tas med begrenset oppad til 8G, og lønnsinntekten blir hvert år indeksert med lønnsveksten frem til pensjoneringstidspunktet. Ved pensjonering reduseres (økes) denne ytelsen ytterligere ved å dele med ett såkalt delingstall avhengig av antatt gjenstående levetid. Kun den delen av pensjonsytelsen som overstiger et halvt grunnbeløp, om lag 30 000 kroner, vil bli utsatt for delingstallet. For etterfølgende år som pensjonist blir den omregnede løpende ytelsen indeksert med et gjennomsnitt av prisveksten og lønnsveksten, og ved reallønnsvekst vil det bety en underregulering i forhold til dagens pensjonsordning.

Systemet er normert slik at de som går av ved 67 år ("normal pensjonsalder") i 2010 (basisåret i reformen) skal få delingstall lik 1,00, det vil si "full pensjon". Personer som har den samme lønnsinntekten over livet som denne delen av 1943-kohorten har, men som har en annen antatt forventet gjenstående levetid ved pensjonering, vil få et delingstall som er slik at summen av utbetalte pensjonsytelser over hele perioden som pensjonist blir den samme som for 67-åringene i 2010. Ved summering blir pensjonsytelsene lønnsdeflatert. Det tilsvarer neddiskontering med rente lik lønnsvekst. Ved beregning av forventet gjenstående levetid tar man utgangspunkt i siste tilgjengelige dødelighetstatistikk for et gjennomsnitt av de siste årene forut for når man kunne ha pensjonert seg for første gang (62 år). Vi omtaler dette som "antatt" forventet gjenstående levetid, i det vi faktisk "forventer" at levealder vil øke ytterligere, men dette tas det ikke hensyn til. Det tas heller ikke hensyn til andre kjente forskjeller i dødelighet innad i en kohort, for eksempel mellom menn og kvinner, eller mellom personer med lav og høy utdanning.

Personer som velger å gå av tidlig vil få redusert den løpende ytelsen, og effekten vil gjøre at pensjonsutgiftene i liten grad vil være påvirket av utviklingen i faktisk pensjonsalder. Den eneste reelle effekten er at pensjonene blir utbetalt noe nærmere i tid. Videre vil pensjonsutgiftene for etterfølgende kohorter i begrenset grad øke som en følge av en generell økning i levealder. Dette er en vesentlig endring i forhold til dagens system hvor de løpende ytelsene er uavhengig av pensjonsalder og levetid. Ved videreføring av dagens system vil derfor en vedvarende og betydelig vekst i levealder bidra betydelig til å øke folketrygdens utgifter til alderspensjon. Gjennom ordningen med delingstall i forslaget til Modernisert folketrygd, vil dette bidraget nær forsvinne, og dette kan komme til å utgjøre en betydelig reduksjon av offentlige utgifter i forhold til en videreføring av dagens system. Det vises for øvrig til Fredriksen (2004) for en nærmere gjennomgang av betydningen av delingstallet i MF.

Yrkesaktive vil arbeide mer

I dagens system og i de reformalternativene vi vurderer, betaler man i årene som yrkesaktiv en premie mot at man senere får en pensjonsytelse. I hvilken grad premien oppfattes som en skatt eller som en form for (tvungen) sparing, avhenger av i hvilken grad avkastningen i form av pensjonsytelser avviker fra den avkastningen man får i et privat sparemarked. Sentrale forhold her er både graden av inntektsavhengighet og avkastningen på innbetalingene, gitt ved indekseringen av pensjonsrettighetene. Forskjellen, regnet etter skatt, mellom den faktiske avkastningen og en markedsavkastning av premieinnbetalingen vil av et rasjonelt individ bli opplevd som om den var en ekstra skattesats på arbeidsinntekt, i stedet for sparing. For å vurdere avkastningen må inntekter mottatt på ulike tidspunkter sammenlignes ved omregning til nåverdier basert på markedsrenten etter skatt. Den effektive lønnsatsen knyttet til økt arbeidsinnsats vil komme i form av (1) lønn etter skatt i samme periode som arbeidsinnsatsen økes, og (2) endringer i de fremtidige pensjonsytelsene omregnet til nåverdi målt i perioden da arbeidsinnsatsen økes. Våre anslag på (2) er basert på skjønn kombinert med beregninger på MOSART-modellen.

I dagens system er det en viss sammenheng mellom arbeidsinntekter og fremtidige pensjonsytelser. Basert

på antakelsene om levealder i SSBs befolkningsfremskrivninger fra 1999, viste MOSART-beregninger at 1 krone mer i arbeidsinntekt som yrkesaktiv, øker nåverdien av fremtidige pensjonsytelser med gjennomsnittlig om lag 11 øre. Anslaget er sterkt avhengig av den såkalte nettorenten, det vil si forskjellen mellom rente og lønnsvekst. Med høy rente og/eller lav lønnsvekst vil de fremtidige pensjonsytelsene bli tillagt mindre vekt. Gjennomsnittsanslaget på 11 øre per krone inntektsøkning i dagens system er basert på en nettorente på om lag 1,1 prosent, avledet fra en nominell rente på 5,5 prosent og nominell lønnsvekst på nær 4,3 prosent. Inntektsavhengigheten for den enkelte er imidlertid til dels vanskelig å beregne for folk flest, og den er meget skjevt fordelt rundt den beregnede gjennomsnittsavhengigheten. Det tilsier at den inntektsavhengigheten som den enkelte tar hensyn til, er mindre enn gjennomsnittsavhengigheten.

Ved overgang til MF vil nåverdien av fremtidige pensjonsytelser øke til 20 øre per krone inntektsøkning med samme forutsetninger omkring levealder og nettorente som over. I tillegg reduseres variasjonen i hvor mye pensjonen øker. Overgang fra dagens system til MF innebærer altså økt inntektsavhengighet som betyr økt effektiv individuell avkastning av arbeidsinnsats.

Reformen forventes dermed å stimulere arbeidstilbudet.

Incentivvirkningen er imidlertid meget usikker.¹¹ Den er også ujevnt fordelt mellom inntektsgrupper. Personer som typisk tjener mer enn 8G per år vil ikke få mer i pensjon ved økt arbeidsinnsats i MF. Men mange av disse vil heller ikke få det i dagens system. Denne gruppen, som utgjør om lag 10 prosent av de yrkesaktive, må uansett antas å ha et lite elastisk arbeidstilbud på bakgrunn av empiriske studier av arbeidstilbudet i Norge og i andre land. Med unntak av denne høyinntektsgruppen, vil MF gi en entydig sterkere og klarere sammenheng mellom livsinntekt og pensjon enn man har i dagens system for de 80 prosentenhetene av de yrkesaktive med høyest livsinntekt. For dem innenfor denne gruppen som ikke tjener mer enn 8G, vil den eneste vridende skatten knyttet til finansiering av alderspensjonen være bidraget til skattefinansiering av garantipensjonen. Vi viser til Boks 5.1 for en illustrasjon på hva skatteelementet – til forskjell fra premieelementet – knyttet til finansiering av pensjonsutgiftene vil være i MF. Derimot inneholder dagens system en rekke elementer som tilsier at personene i denne gruppen betrakter en stor del av innbetalingene til folketrygden som skatt. Disse elementene omfatter blant annet en grunnpensjon som alle får, beste-årsregelen, et skråtak fra 6G og at inntekter i flere enn 40 år ikke gir pensjenspoeng. De 5 prosentenhetene av de yrkesaktive med lavest livsinntekt vil bli minstepensjonister både før og etter reformen. Dermed endrer ikke reformen deres incentiver til å arbeide. Uansett er det grunn til å tro at mange innenfor denne gruppen i liten grad tar hensyn til effektene på pensjonsytelsene langt frem i tid når de beslutter sitt arbeidstilbud. For de 15 prosent av de yrkesaktive med inntekter mellom de ovennevnte gruppene har reformen en uklar effekt på den effektive marginale lønnsatsen.

FHHS begrunnet som mest plausibelt at denne reformen førte til at den effektive lønnsatsen knyttet til økt arbeidsinnsats økte med 8 prosent. Effekten av dette økte incentivet til å arbeide fanges opp i MSG6-beregningene. Der tas det dessuten hensyn til at arbeidstilbudet også påvirkes av generelle likevekts-effekter gjennom endringer i reallønn, andre inntekter og skatt.

¹¹ Viktige årsaker til usikkerhet knyttet til incentivvirkningene på arbeidstilbudet av endringer i inntektsavhengigheten omfatter blant annet: Inntektsavhengigheten er vilkårlig og uoversiktlig for den enkelte før reformen. Kreditrasjonering, kort planleggingshorisont og andre forventinger om levealder spiller en rolle vi ikke kjenner. Inntektsavhengigheten er skjevt fordelt, og vi kjenner ikke hvordan fordelingsmønsteret i arbeidstilbudsresponsen samvarierer med endringer i effektiv lønn. Offentlige pensjoner gir en bruttogaranti som sikrer pensjonen som en andel av sluttlønn. Dersom disse ordningene opprettholdes i denne formen, vil det motvirke de inntektsavhengige elementene i MF.

Økende levealder vil også øke nåverdien av fremtidige pensjonsytelser, og det på ulik måte i dagens system og i MF. Riktignok vil dagens system fremstå som mindre aktuarisk desto høyere levealderen er, siden systemet i seg selv ikke sørger for at de ytelsene som mottas i den ekstra levetiden balanseres av tilsvarende premieinnbetalinger fra den enkelte. For gitte skattesatser vil likevel den effektive lønnsatsen øke når levealderen øker under dagens system, fordi individet vil motta de samme inntektsavhengige ytelsene i flere år. I MF vil delingstallet derimot sørge for at nåverdien av den inntektsavhengige ytelsen ikke endres av at levealderen øker. Dette tilsier at incentivvirkningen på det løpende arbeidstilbudet av MF-reformen burde nedjusteres noe etter hvert som den enkelte kan se frem til en lengre pensjonisttilværelse. Imidlertid er anslaget på 8 prosentpoeng usikkert i utgangspunktet. Videre er den kvantitative betydningen av dette poenget vanskelig å anslå, men trolig liten fordi inntektsavhengigheten i dagens system er svak og uklar. Snarere enn å erstatte et usikkert anslag med et annet, har vi valgt ikke å la økende levealder påvirke hvordan effektiv marginal lønn øker ved overgang fra dagens system til MF. Vi baserer oss følgelig på at reformen øker den effektive marginale lønnsatsen med 8 prosentpoeng.

Merk at resonnementet i foregående avsnitt er partielt siden vi holder skattesatsene konstante. Dette er en relevant betraktning om hvordan økt levealder påvirker individuelle beslutninger, gitt dagens skattesatser og dagens pensjonssystem. Som vi klart viser i avsnittene om henholdsvis referansebanen og de makroøkonomiske virkningene vil skattesatsen på arbeidsinntekt (representert ved arbeidsgiveravgiften) måtte øke sterkt ved videreføring av dagens system. Dette påvirker selvsagt den individuelle adferden, og det tar våre beregninger hensyn til.

Offentlige pensjonsutgifter faller

Pensjonskommisjonen legger til grunn at satsene i MF skal gi om lag samme løpende ytelse som dagens system på lang sikt *for en tar hensyn til delingstallet og indekseringen av de løpende ytelsene*. I våre MOSART-beregninger blir ytelsene 3-4 prosent høyere enn med dagens regelverk med utgangspunkt i yrkesdeltakelsen og pensjonsalderen i referansebanen.¹² Delingstall og svakere indeksering av løpende pensjonsytelser (se Boks 4.2) innebærer imidlertid to innsparingstiltak. Samlet innebærer disse to elementene en reduksjon i offentlige ytelser tilsvarende nær 20 prosent i 2050. Nettovirkningen på offentlige utgifter blir dermed om lag 16 prosent, målt før lønnsindeksering av grunnbeløpet. I det følgende begrunner vi nærmere hvordan delingstallet og endret indeksering bidrar til denne reduksjonen.

¹² Vi bedømmer en forskjell i ytelser på 3-4 prosent som beskjeden tatt i betraktning at anslaget er følsomt for selv mindre endringer i fordelingen av inntekt.

I MF sørger *delingstallet* for at det ved alderspensjoneringen tas hensyn til antatt gjenstående levetid ved beregningen av den løpende pensjonsytelsen, slik at samlede antatte pensjonsutbetalinger (målt som nåverdi basert på lønnsvekst som diskonteringsrente) skal være like for personer med samme pensjonsopptjening, uavhengig av forventet gjenstående levetid ved pensjonering. I dagens system er den årlige pensjonsytelsen derimot uavhengig av pensjonsalder og levetid. Med forutsetningene i referansebanen kan delingstallet isolert sett redusere utgiftene til alderspensjon med opp mot 13 prosent i 2050 i forhold til referansebanen, og effekten avhenger i liten grad av utviklingen i pensjonsalder.

Delingstallet reduserer offentlige pensjonsutgifter på to måter. For det første vil det slå ut i færre pensjonister i et gitt år, fordi de som er yrkesaktive før alderspensjoneringen utsetter pensjoneringen, jf. avsnittet om virkningen på avgangsalderen foran. Dermed opprettholder denne gruppen den gjennomsnittlige årlige pensjonsytelsen på om lag samme nivå som ved videreføring av dagens system. Besparelsen i offentlige pensjonsutgifter til denne gruppen ligger i at økt avgangsalder betyr færre pensjonister i hvert år. Med våre forutsetninger vil det i 2050 være 145 000 færre alders- og AFP-pensjonister, tilsvarende en utsettelse av pensjoneringen med drøyt 2,6 år(skull).

For det andre vil delingstallet redusere gjennomsnittsyttelsene for dem som ikke er yrkesaktive før de blir alderspensjonister. Disse kan ikke tilpasse den årlige ytelsen ved å utsette alderspensjoneringen når levealderen øker. Dette gjelder blant annet de som er uføre eller hjemmeværende før de blir alderspensjonister. Disse overføres til alderspensjon ved 67 år og får dermed et økende delingstall etter hvert som levealder øker. Målt i faste priser (dvs. før indeksering av grunnbeløpet) faller folketrygdens gjennomsnittlige utbetaling per alderspensjonist med 8 prosent, og det er først og fremst tidligere uførepensjonister som står for denne reduksjonen.

I MF vil den løpende pensjonsytelsen etter alderspensjonering bli *indeksert* med en kombinasjon av pris

og lønn. Ved videreføring av dagens system forutsetter vi en ren lønnsindeksering. Med en reallønnsvekst på 1,5 prosent kan dette redusere gjennomsnittlige pensjonsytelser og offentlige pensjonsutgifter med 6-7 prosent. Økt forventet gjenstående levetid vil gjøre at den svakere indekseringen får virke over et lengre tidsrom. Denne effekten på gjennomsnittlig pensjonsytelse blir imidlertid svak, fordi den blir kompensert gjennom et lavere delingstall. Grunnen til at effekten likevel gjør seg svakt gjeldende skyldes at beregningen av delingstallet baserer seg på observert dødelighet forut for pensjoneringen. Med fortsatt økning i levealderen vil forventet gjenstående levetid øke i forhold til det som legges til grunn ved beregningen av delingstallet. Dermed fører kombinasjonen av økt levealder og svakere indeksering enn i dagens system til at den svakere indekseringen kan få en viss ekstra innstrammings-effekt. Det samlede bidraget til reduserte offentlige utgifter fra svakere indeksering anslås til 7-8 prosent i 2050.

Tabell 4.1 viser våre anslag på utviklingen i antall pensjonister og offentlige pensjonsutbetalinger under de ulike pensjonssystemene. Før indeksering av grunnbeløpet i forhold til verdien i 2001, vil det offentlige utgifter til aldersrelaterede pensjoner (folketrygden og AFP) reduseres med 29,8 mrd i 2050, tilsvarende om lag 16 prosent av pensjonsutgiftene ved en videreføring av dagens system på samme tidspunkt.

De endringene i offentlige utgifter som vi her har omtalt, er målt i fast kroneverdi, dvs. før indeksering av ytelsene. Tall i faste kroner for f.eks. gjennomsnittsyttelser er lettere å sammenligne med f.eks. gjennomsnittsinntekten i dag. Det er imidlertid de løpende utgiftene som skal finansieres, og de beregnes i MSG6. MSG6-beregningene tar hensyn til at reformen vil påvirke lønns- og prisveksten, noe som påvirker de offentlige utgiftene og behovet for skatteøkning via indekseringen av ytelsene. Beregningene har også forsøkt å fange opp at endringer i makroøkonomien vil få konsekvenser for den enkeltes inntektsutvikling, og dermed for opptjente pensjonsrettigheter.

Tabell 4.1. Fremskrivning av antall alderspensjonister, gjennomsnittlige ytelser og offentlige pensjonsutgifter målt før indeksering av 2001-verdien av grunnbeløpet. Folketrygden (FT) og AFP. Dagens pensjonssystem og Modernisert folketrygd (MF)¹

	Dagens system						Modernisert folketrygd		
	Antall pensjonister (tusen personer)		Gjennomsnittlig ytelse (tusen kr.)		Totale offentlige utgifter (mrd. kr.) ²		Antall pensjonister (tusen personer)	Gjennomsnittlig ytelse (tusen kr.)	Totale offentlige utgifter (mrd. kr.)
	FT	AFP	FT	AFP	FT	AFP			
2003	604	35	114	138	69	2			
2010	626	53	126	149	79	3	635	127	81
2020	818	55	140	150	114	3	818	137	112
2030	1 010	64	145	151	146	4	986	137	135
2040	1 199	60	146	151	175	4	1 128	135	152
2050	1 258	59	146	150	184	4	1 172	134	158
2060	1 352	68	145	150	196	4	1 209	132	160

¹ I tabellen er et mindre antall AFP-mottakere frem til 2013 i MF utelatt.

² Statens bidrag til AFP-ordningen, dvs. om lag 40 prosent av mottatte AFP-ytelser.

Privat sparing

I den grad man må se frem til reduserte offentlige ytelser som alderspensjonist, vil en naturlig respons være å øke den private sparingen i dag, slik at man kan både bruke renteinntektene og tære på en ekstra formue som pensjonist. Imidlertid har vi allerede forutsatt at den selvvalgte pensjonsalderen øker som en følge av innføringen av delingstallet, slik at de løpende ytelsene for dem som står i arbeid til de går av med alderspensjon i liten grad påvirkes. På usikkert grunnlag har vi derfor antatt at disse ikke øker sin sparing ved overgang til MF. Alternativt kan man si at sparingen finner sted gjennom redusert fritid, og at dette skjer ved utsatt pensjonering.

Uførepensjonistene vil derimot stå overfor en økende innstramning i sine pensjonsytelser når de går over på alderspensjon ved 67 år og levealderen fortsetter å øke. En eventuell kompenserende sparing for denne gruppen må antas i hovedsak å finne sted før de blir uføre, for ved uførepensjonering faller inntektsgrunnlaget betydelig. En slik sparing kan være en krevende beslutning basert på et forsikringsmotiv; den enkelte vet jo ikke på forhånd om han eller hun vil bli ufør. Uførepensjonister vil også i betydelig grad bli rekruttert fra grupper som i liten grad kan forventes å gjennomføre kompenserende sparing, for eksempel fordi de i utgangspunktet har vesentlig lavere inntekt enn gjennomsnittsbefolkningen. Vi har derfor lagt til grunn at heller ikke de uføre gjennomfører noen kompenserende sparing.

4.2. Makroøkonomiske virkninger

Hovedbildet

Målt i 2050 fører overgang fra dagens pensjonssystem til MF til en økning i både sysselsetting, privat konsum og BNP på nær 10 prosent, se tabell 4.2 og figur 4.3 og 4.4. Vedlegg C viser virkningene for flere variable. Reduserte offentlige pensjonsutgifter og økte skattegrunnlag gir rom for å senke arbeidsgiveravgiften fra 25 prosent i 2050 ved videreføring av dagens system til 11 prosent med MF, jf. figur 4.2. Til sammenligning er arbeidsgiveravgiften i gjennomsnitt 13 prosent i dag. I de nærmeste årtier gir reformen rom for skattelettelser som til dels tilsvarer mer enn fjerning av hele arbeidsgiveravgiften. Dette henger nøye sammen med forutsetningene om at det ikke skjer noen bedring i standard og dekningsgrad for offentlige tjenester, heller ikke når reformen bedrer den finansielle situasjonen for offentlig forvaltning. Det bør understrekes at modellberegningene ikke gir et realistisk bilde av de tilpasningene som skjer i de første årene etter implementering av reformen.

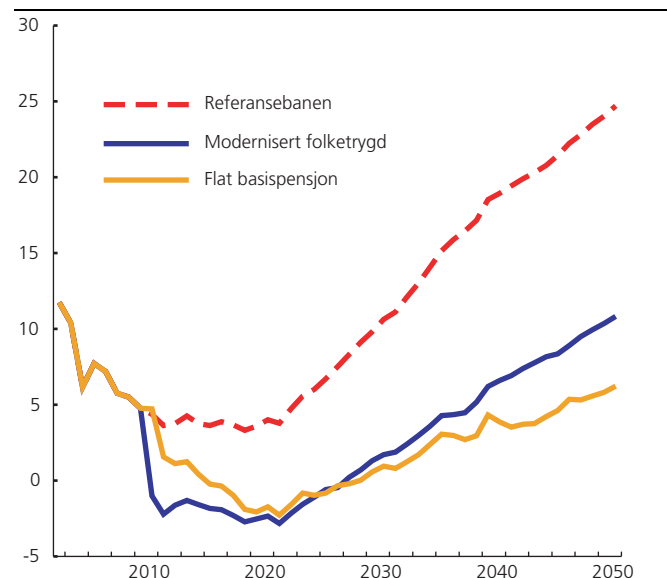
Grunnen til at den prosentvise økningen i privat konsum og BNP er litt mindre enn den prosentvise sysselsettingsøkningen er for det første at produksjonen blir gjennomgående mindre kapitalintensiv som følge av at time-lønnskostnadene faller i forhold til prisene på kapital og andre innsatsfaktorer. For det andre blir innsatsfaktorene generelt mindre produktive etter hvert som man

øker innsatsen av dem. Det skyldes forutsetningen om avtakende skalautbytte i næringslivet. Merk at figuren over privat konsum viser nivåutviklingen i de to systemene. Som vi kommer tilbake til, vil selv en så vidt sterk reformvirkning som 9,9 prosent i 2050 bli beskjeden sammenlignet med den veksten som følger av produktivitetforbedringer over 50 år uansett pensjonssystem.

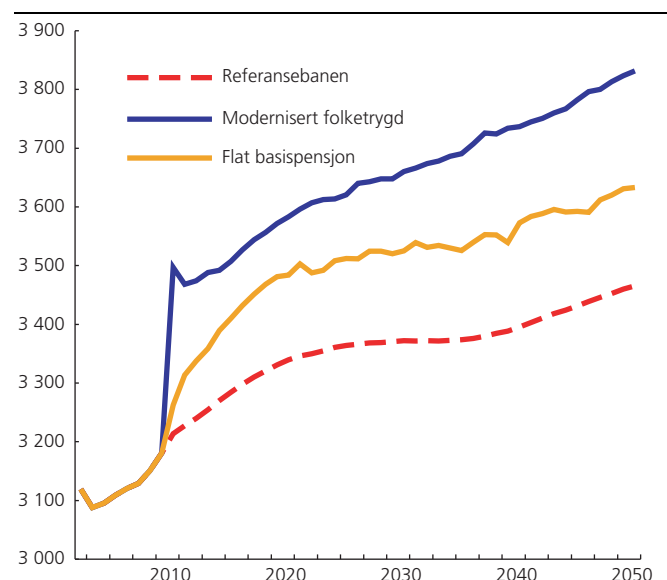
Tabell 4.2. Makroøkonomiske virkninger av overgang fra dagens pensjonssystem til Modernisert folketrygd. Virkninger i 2050. Prosentvis endring i forhold til referansebane

Sysselsetting	10,6
BNP	9,7
Privat konsum	9,9
Timelønnskostnad	-8,4
Arbeidsgiveravgift	-56,1
Konsumreallohn, ekskl. pensjonseffekt på 8 prosent	5,7
Konsumreallohn, inkl. pensjonseffekt på 8 prosent	13,7
Netto fordringer overfor utlandet/BNP	-3,2
Bruttoinvesteringer	11,2

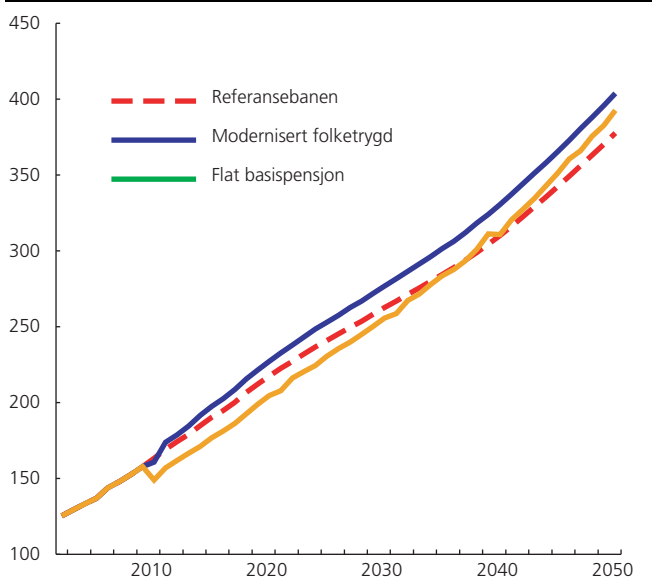
Figur 4.2. Arbeidsgiveravgift. Dagens system og reformalternativer. Prosent



Figur 4.3. Sysselsetting. Dagens system og reformalternativer. Mill. timeverk



Figur 4.4. Privat konsum per innbygger i tusen 2001-kroner. Dagens system og reformalternativer



Selv om våre beregninger ikke veier økningen i materielt forbruk opp mot reduksjonen i fritid sammen til en tallfestet velferdseffekt, vil vi likevel hevde at økt sysselsetting gir en potensiell samfunnsøkonomisk velferdsgvinst. Det skyldes den meget høye effektive skattesatsen på arbeidsinntekt i Norge som omfatter både personbeskatningen, arbeidsgiveravgiften, bedriftsbeskatningen og indirekte skatter. Gitt at den enkelte tilpasser arbeidstiden slik at den siste arbeidstimen gir det samme nyttebidraget gjennom forbruk som vedkommende får ved ta fri, vil det være en samfunnsøkonomisk gevinst dersom den enkelte velger å arbeide mer. Skattene innebærer nemlig at en ekstra arbeidstime skaper større verdier for samfunnet enn den forbruksøkningen den enkelte tar hensyn til. Særlig stor er den samfunnsøkonomiske gevinsten av å vri tidsbruken fra fritid til arbeid dersom det skjer ved at avgangsalderen utsettes i en situasjon der personen i utgangspunktet går av tidlig på AFP-vilkår. Grunnen er at AFP-ordningen innebærer en subsidiert fritid, fordi man etter fylte 62 år ikke opplever at den løpende ytelsen reduseres dersom man går av tidligere. Det vises til Holmøy (2002) og Holtmark (2002) for mer utførlige resonnementer og tallanslag.

Dekomponering av virkningene på sysselsetting, arbeidsgiveravgift og konsumreallohn

I tabell 4.3 har vi dekomponert virkningen på sysselsettingen, arbeidsgiveravgiften og konsumentenes

Tabell 4.3. Bidrag til den samlede virkningen på sysselsettingen (timeverk) og arbeidsgiveravgiften av overgang fra dagens pensjonssystem til Modernisert folketrygd. Virkninger i 2050. Endring i forhold til referansebane

	Sysselsetting. Prosentvis endring	Endring i gjennomsnittlig arb.giveravgift fra 24,7 prosent i ref.banen. Prosentpoeng	Netto konsumreallohn. Prosentvis endring
1. Økt avgangsalder	5,6	-8,0	3,3
1.1. Direkte effekt av økt avgangsalder før likevektseffekter	4,1		
2. Økt inntektsavhengighet tilsvarende 8 prosent høyere reallohn	4,2	-4,5	1,2
2.1. Partiell arbeidstilbudsrespons	0,8		
3. Lavere gjennomsnittsyntelser gir lavere skatt	0,6	-3,1	2,1
4. Samspillseffekter (= 5 - 1 - 2 - 3)	0,2	1,7	-0,9
5. Samlet virkning	10,6	-13,9	5,7

reallohn etter skatt av å gå fra dagens system til MF i bidrag fra henholdsvis økt avgangsalder, økt avhengighet mellom ytelser og inntekt som yrkesaktiv, lavere gjennomsnittsyntelser, samt en samspillseffekt av at disse endringene kan forsterke hverandre når de virker samtidig. Tabellen viser at sysselsettingsøkningen som følge av MF-reformen har to hovedkilder:

- i) Flere yrkesaktive. Som følge av at den enkelte lider et større inntektstap ved å gå av tidlig, har vi antatt at arbeidstilbudet øker gjennom flere yrkesaktive tilsvarende 4,1 prosent over nivået i referansebanen i 2050. Når vi i tillegg tar hensyn til likevektseffekter av at dette gir rom for lavere arbeidsgiveravgift, er den totale sysselsettingsøkningen i 2050 som følge av økt avgangsalder 5,6 prosent i forhold til referansebanen.
- ii) Yrkesaktive øker arbeidstiden per år. Som følge av at alderspensjonen blir mer inntektsavhengig, har vi antatt at den opplevde effektive reallohnssatsen øker med 8 prosent sammenlignet med videreføring av dagens system. Effekten på arbeidstilbudet av denne isolerte økningen i inntektsavhengighet er i MSG6 beregnet til 4,2 prosent i forhold til referansebanen.

Lavere gjennomsnittsyntelser etter reformen gir en beskjeden sysselsettingsøkning, jf. hovedlinje 3 i tabell 4.3. Effekten her reflekterer at det først og fremst er personer som var uførepensjonister før de ble overført til alderspensjon, som opplever lavere ytelser. Uførepensjonistene kan ikke påvirke tidspunktet for overgang til alderspensjon. Lavere ytelser til de som var uføre før alderspensjoneringen, sammenlignet med videreføring av dagens system, gjør det isolert sett mulig å senke arbeidsgiveravgiften. Det fører til økt reallohn og dermed til økt arbeidstilbud. Merk at også yrkesaktive ville fått lavere ytelser dersom de opprettholdt sin arbeidsinnsats og sin avgangsalder ved overgang til MF. Som forklart foran, har vi imidlertid antatt at de yrkesaktive tilnærmet opprettholder den løpende gjennomsnittsyntelsen ved å utsette avgangen. Denne positive sysselsettingseffekten er imidlertid ikke regnet inn i bidraget fra lavere gjennomsnittsyntelser i hovedlinje 3 i tabell 4.3. Den inngår i stedet i hovedlinje 1 der bidraget fra økt avgangsalder isoleres.

Vi finner også en liten samspillseffekt (hovedlinje 4 i tabell 4.3) på sysselsettingen (0,2 prosent) som hovedsakelig skyldes at effekten av at de yrkesaktive jobber mer i løpet av et år er større jo flere yrkesaktive det er. Effektene bak punktene i) og ii) over fortjener en nærmere presentasjon.

Nærmere om virkningene på sysselsettingen og arbeidsgiveravgiften av økt avgangsalder

Beregningene viser at den prosentvise sysselsettingsvirkningen av en isolert økning i avgangsalderen er 1,5 prosentpoeng større enn den direkte effekten av at eldre i gjennomsnitt jobber 2,6 år mer før de går av med pensjon. Dette eksemplifiserer betydningen av generelle likevektseffekter. Denne ekstra økningen i sysselsettingen skyldes primært at reformen gir rom for å senke arbeidsgiveravgiften i forhold til referansealternativet. Det stimulerer arbeidstilbudet fordi forbrukernes netto reallønn øker. Det skjer for det første ved at avgiftslettelsen gir rom for å øke utbetalt timelønn i de lønnsledende konkurranseutsatte bedriftene. For det andre slår lavere lønnskostnader ut i lavere priser på norsk produksjon, i den grad ikke økningen i utbetalt timelønn spiser opp hele kostnads-effekten av avgiftslettelsen.

Økt avgangsalder utløser to mekanismer som gir rom for at arbeidsgiveravgiften kan senkes. For det første bidrar nedgangen i tallet på alderspensjonister direkte til lavere pensjonsutgifter. For det andre bidrar arbeidsinnsatsen fra dem som ellers ville vært pensjonister ved videreføring av dagens system, til økte skattegrunnlag. Her fanger beregningene opp et kvantitativt viktig poeng: Økningen i skattegrunnlagene omfatter langt mer enn personbeskatningen av de ekstra lønnsinntektene: Grunnlaget for arbeidsgiveravgiften øker; husholdningene vil bruke de ekstra inntektene til kjøp av varer og tjenester som er belagt med moms og avgifter; bedriftene vil øke sin produksjon og innsats av andre innsatsfaktorer enn arbeidskraft, og dermed øker også provenyet fra overskuddsbeskatningen og avgiftene som betales av bedriftene. I tillegg til disse to utløsende effektene, er nedgangen i arbeidsgiveravgiften også selvforsterkende siden skattegrunnlagene øker for hver "runde" med sysselsettingsøkning. En "hjelperegning" på MSG6 viser at alt i alt gir økt avgangsalder alene rom for å senke arbeidsgiveravgiften med 8 prosentpoeng i 2050.

I tillegg vil vi nevne en generell likevektsmekanisme som isolert sett øker arbeidsgiveravgiften når utbetalt timelønn øker. Økt lønn øker isolert sett offentlige utgifter mer enn skatteinntektene (via nominell økning i skattegrunnlagene). Det skyldes først og fremst at de inntektene som brukes til å dekke det oljekorrigerte budsjettunderskuddet, dvs. realavkastningen av oljefondet, ikke avhenger av lønn. Dermed blir noe av innsparingen for det offentlige av MF spist opp av "ekstra" lønnsvekst.

Nærmere om virkningene på sysselsettingen og arbeidsgiveravgiften av mer inntektsavhengige pensjoner

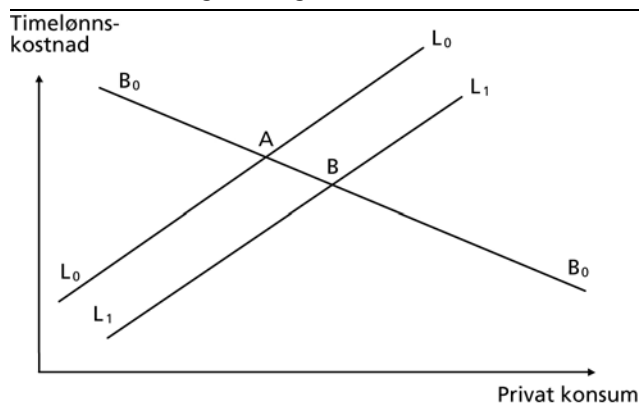
Vi har også gjennom en hjelperegning isolert betydningen av at økt inntektsavhengighet for alderspensjonen ved overgang til MF kan sammenlignes med en økning i netto marginallønn på 8 prosent. I 2050 kan 4,2 prosentpoeng av sysselsettingsøkningen tilskrives denne effekten. I MSG6 er arbeidstilbudet antatt å øke med 0,1 prosent per prosent økning i netto marginal reallønn. Et naivt anslag på bidraget fra økt inntektsavhengighet ville dermed vært 0,8 prosent, jf. linje 2.1 i tabell 4.3. Hvorfor blir dette så galt? Svaret har flere elementer som alle krever at man innser at lønnselastisiteten på 0,1 i arbeidstilbudet tar hensyn til to effekter: Økt lønn innebærer at fritiden blir relativt dyrere, og det gir en positiv substitusjonseffekt på arbeidstilbudet. På den annen side gir økt lønn økt inntekt, og folk får råd til å arbeide mindre. Når man tar hensyn til likevektsvirkningene, faller imidlertid inntektseffekten bort; skattene som finansierte pensjonsytelsene, blir jo utbetalt til forbrukerne. Substitusjonseffekten alene gir om lag 4 prosent økt arbeidstilbud når arbeidstakernes reallønn øker med 8 prosent. I tillegg forsterkes arbeidstilbudsøkningen av at økte skattegrunnlag gir grunnlag for lavere arbeidsgiveravgift, og dermed ytterligere økning i real-lønningene.

Nærmere om virkningen på lønnsnivået

I "lærebokmodellen" av lønnsdannelsen i en liten åpen økonomi¹³ ville timelønnskostnadene blitt bestemt entydig av lønnsevnen i de(n) mest lønnsomme konkurranseutsatte næringen(e), uavhengig av nivået på innenlandsk produksjon og etterspørsel. Da ville redusert arbeidsgiveravgift gitt en tilsvarende økning i utbetalt timelønn, slik at timelønnskostnaden holdt seg uendret. Våre beregninger på MSG6 tar hensyn til at lønnsdannelsen ikke er så enkel. Et sentralt kompliserende element er at vi tar hensyn til at det er avtakende skalautbytte i næringene, slik at lønnsevnen i bedriftene kan tilpasses også gjennom bedriftenes valg av produksjonsskala. Vi snakker her om mer enn en modifikasjon av lærebokmodellen; i forhold til referansebanen gir MF en reduksjon i timelønnskostnaden på 8,4 prosent i 2050.

¹³ Blant lærebøker kan her nevnes Woodland (1982), spesielt kapittel 3 og 4, og Norman (1983). Modellen opptrer også under navnet "Den skandinaviske inflasjonsmodellen", "Aukrustmodellen" og "Hovedkursteorien". De sentrale forutsetningene er at prisene på varer som handles internasjonalt er gitt på verdensmarkedet, det er konstant skalautbytte i alle næringer, og innsatsfaktorene kan bevege seg fritt mellom innenlandske næringer men ikke over landegrensene. Implisitt kreves det også balanse i utenrikshandelen.

Figur 4.5. Likevektstilpasninger av konsum og timelønnskostnad ved en gitt økning i arbeidstilbudet i MSG6



Mekanismen bak denne nedgangen kan oppsummeres som følger: Reformen stimulerer arbeidstilbudet. Sysselsetting av et økt arbeidstilbud gir økte inntekter og økt etterspørsel, også etter konkurranseutsatte produkter. Finansieringen av økt import må betales med økt eksport. Det krever bedring av konkurranseevnen overfor utlandet. Siden den mest lønnsomme produksjonsteknologien forutsettes hele tiden å være utnyttet, og prisene på verdensmarkedet er gitte, må konkurranseevnen bedres ved at bedriftenes kostnader reduseres i forhold til referansebanen. Her er det nedgang i lønnskostnadene som direkte og indirekte sørger for tilpasningen av kostnadene.¹⁴ I 2050 krever økningen i avgangsalderen alene at timelønnskostnadene må gå ned med 4,8 prosent fra referansebanens nivå. For gitt arbeidsgiveravgift må dette slå ut i lavere reallønn for forbrukerne, selv om kostnadsreduksjonen også i noen grad slår ut i lavere konsumpriser.

Likevektstilpasningen av timelønnskostnadsnivået – slik MSG6 beskriver den – kan også forklares ved hjelp av figur 4.5. Kurvene LL og BB beskriver kombinasjoner av timelønnskostnader og privat konsum som gir henholdsvis full sysselsetting og langsiktig balanse i utenriksøkonomien. Skjæringspunktet representerer likevekt i alle økonomiens markeder. LL-kurven har positiv helning fordi økt konsum isolert sett øker etterspørselen etter arbeidskraft, samtidig som arbeidstilbudet for gitt reallønn vil reduseres som følge av en inntektseffekt. For å balansere arbeidsmarkedet må timelønnsraten øke; for gitt arbeidsgiveravgift vil arbeidstilbudet da øke. Samtidig vil bedriftene etterspørre mindre arbeidskraft. Det skyldes både at hver enkelt bedrift vil velge en mindre arbeidsintensiv måte å produsere på, og at næringsstrukturen vil vris i favør av næringer med relativt lav arbeidsintensitet. Den siste effekten gjør seg særlig gjeldende innenfor eksportorienterte næringer der produksjonen er antatt å være meget følsom overfor økte kostnader. Hoved-

grunnen til at det er en negativ sammenheng mellom konsum og timelønnskostnad dersom utenriksøkonomien skal være i langsiktig balanse (BB-kurven) er: Økt konsum retter seg delvis mot import. Et importoverskudd må nøytraliseres ved å bedre den kostnadsmessige konkurranseevnen overfor utlandet gjennom lavere lønnskostnader. Lavere lønnskostnader gjør det lønnsomt og øke eksporten og etterspørselen innenlands vil vri seg fra import til hjemmelieferanser fra norske bedrifter.

Når arbeidstilbudet øker eksogent, skifter LL-kurven fra L_0L_0 til L_1L_1 : For en gitt lønnskostnad må konsumet nå være høyere for at etterspørselen etter arbeidskraft skal absorbere det større arbeidstilbudet. BB-kurven er derimot upåvirket av arbeidstilbudet. Økt arbeidstilbud krever følgelig en økning i konsumet og lavere timelønnskostnader for at økonomien fortsatt skal være i balanse. Ved overgang fra dagens system til MF skifter LL-kurven som på figuren fordi avgangsalderen øker, fordi økt inntektsavhengighet i pensjonssystemet innebærer økt effektiv lønn til konsumenten for gitt timelønnskostnad, og fordi lavere offentlige gjennomsnittsyttelser gjør det mulig å redusere arbeidsgiveravgiften for gitt sysselsetting og utbetalt lønn.

Når vi tar hensyn til både reduksjonen i arbeidsgiveravgiften og likevektstilpasningen av timelønnskostnadene, gir MF alt i alt en økning i konsumentenes utbetalte reallønn (eksklusive lønnseffekten av at pensjonene blir mer inntektsavhengige) på 5,7 prosent i 2050. Av dette bidrar økningen i avgangsalder alene med 3,3 prosentpoeng.

Sammenhengen mellom pensjonsreformer og tilpasninger av blant annet lønnsnivået som er nødvendige for å opprettholde langsiktig balanse i utenriksøkonomien, er et eksempel på en type makroøkonomiske likevektstilpasninger som har fått liten oppmerksomhet i pensjonsdebatten. Sammenlignet med reformer som innebærer større grad av reell fondering av fremtidige pensjonsytelser, spiller denne effekten en relativt liten rolle i våre beregninger av virkningene av MF. Men også her gjør den seg gjeldende, fordi en større økonomi som følge av økt sysselsetting, også krever en større konkurranseutsatt sektor for å være i balanse. Den senere tids utvikling, samt flere offentlige utredninger, f.eks. NOU 2003:13 (Holden-II utvalget), viser at nødvendige tilpasninger av konkurranseevnen gjennom lønnsdannelse, kan være vanskelige å realisere. I denne forbindelse er det et interessant poeng ved våre beregninger av MF at bedringen av statsfinansene kan lette de eventuelle omstillingsproblemene som er forbundet med at også K-sektor må vokse, gjennom lavere beskatning av lønn.

¹⁴ Med den indirekte kostnadseffekten av lavere lønn menes kryssløpsvirkningene på prisene på hjemmeproduserte kapital- og innsatsvarer.

Tabell 4.4. Antall pensjonister, gjennomsnittlige ytelser betalt av det offentlige og totale offentlige utgifter til alderspensjoner i 2050 ved videreføring av dagens system og prosentvis reduksjon ved innføring av MF og FB. Faste og løpende kroner

	Faste kroner			Løpende kroner		
	Dagens system	MF	FB	Dagens system	MF	FB
Antall pensjonister	1 258 358	6,8	2,1	1 258 358	6,8	2,1
Antall pensjonister inkl. AFP-ordningen	1 317 133	11,0	6,5	1 317 133	11,0	6,5
Gjennomsnittlig ytelse	146 143	8,0	31,9	1 096 939	4,8	22,0
Gjennomsnittlig ytelse inkl. AFP-ytelsene	142 291	5,5	30,0	1 068 025	2,2	19,9
Totale utgifter, mrd kr.	183,9	14,3	33,3	1 380,3	11,3	23,7
Totale utgifter inkl. AFP-ytelsene	187,4	15,9	34,5	1 406,7	13,0	25,1
Utgifter som andel av BNP		21,8		0,156	14,1	
Utgifter inkl. AFP som andel av BNP		23,3		0,159	15,7	

Virkningene på forholdet mellom offentlige pensjonsutgifter og BNP

Et tall i Pensjonskommissjonens rapport som har fått betydelig oppmerksomhet, er den reduksjonen som en overgang fra dagens system til MF vil gi i forholdstallet mellom folketrygdens utgifter til alderspensjon og BNP. En begrunnelse for å tillegge et slikt forholdstall vekt, er at det er *forholdet* mellom utgiftene og finansieringsgrunnlaget for disse utgiftene som betyr noe for skatetrykket. BNP kan fungere som en indikator på det samlede skattegrunnlaget. Gitt et slikt formål, må det riktige være å regne både utgifter og BNP i løpende priser. Målt i løpende kroneverdi gir våre beregninger en nedgang i forholdet mellom det offentliges alderspensjonsutgifter, eksklusive AFP, og BNP på 14,1 prosent i 2050 ved overgang til MF. Tallet kan dekomponeres i et bidrag på 6,8 prosent fra færre pensjonister, mens lavere gjennomsnittsyttelse bidrar med 4,8 prosent, og høyere BNP bidrar med 3,3 prosent. Hvis statens utgifter til AFP-ytelser også inkluderes, får vi en reduksjon på 15,7 prosent i forholdet mellom løpende aldersrelaterede offentlige pensjonsutgifter og BNP målt i løpende kroner. Pensjonskommissjonen anslo i sin utredning at overgang fra dagens system til MF vil redusere forholdstallet mellom folketrygdens utgifter til alderspensjon, eksklusive AFP, og BNP med 20 prosent innen 2050. Etter vår vurdering er imidlertid Pensjonskommissjonens anslag misvisende fordi det er basert på tall i *fast* kroneverdi for både pensjonsutgifter og BNP. Den relevante deflatoren for pensjonsutgiftene er lønnsveksten. Denne avviker fra deflatoren for BNP. Omregning av tallene til løpende priser får kvantitativ betydning, fordi disse deflatorene utvikler seg forskjellig når pensjonssystemet endres.

I tillegg er kommisjonens anslag på BNP-bidraget til reduksjonen på 20 prosent basert på beregninger der reformen avvek fra utformingen i den endelige rapporten. Videre var heller ikke de nye befolkningsfremskrivningene med sterkere økning i levealderen lagt til grunn.¹⁵ Særlig levealdersforutsetningene får

store konsekvenser for den beregnede BNP-økningen. Det vil vi komme tilbake til. Dersom vi - for sammenligningens skyld - anvender tall i faste kroner for offentlige utgifter til alderspensjon og BNP, får vi en nedgang på 21,8 prosent i forholdet mellom offentlige utgifter til alderspensjon og BNP når statens bidrag til AFP holdes utenfor. Korreksjonen knyttet til at vi bør måle tallene i løpende fremfor i fast kroneverdi, gir altså nær 8 prosentpoeng mindre reduksjon i dette forholdstallet. Tabell 4.4 gir en oversikt over det offentliges aldersrelaterede pensjonsutgifter i fast og løpende kroneverdi ved videreføring av dagens system og i de to reformalternativene.

Man kan imidlertid spørre om ikke det offentliges pensjonsutgifter som andel av BNP er en størrelse som har fått for stor oppmerksomhet i vurderingene av forskjellige pensjonssystemer. Hvorfor benytte en slik grov indikator for den nødvendige endringen i skatetrykket når man likevel benytter modeller som kan beregne direkte hvilke økninger i skattesatsene som må til, gitt tidsutviklingen for det offentliges budsjettbalanse? I denne forbindelse er det viktig å ha i mente at valget av hvilke skatter som skal finansiere utgiftene, i seg selv vil påvirke både pensjonsutgifter og skattegrunnlagene. Våre resultater er med andre ord i noen grad avhengige av at vi har valgt arbeidsgiveravgiften som den skattesatsen som tilpasser seg kravet til offentlige budsjettbalanse. Men dette valget er ikke tilfeldig. Ved store endringer i skatteproveny fra dagens nivå kommer en neppe unna økt skatt på lønnsinntekt, og arbeidsgiveravgiften fungerer nettopp som en bred skatt på lønn. Våre beregninger viser altså at MF-reformen styrker offentlige finanser slik at den mulige reduksjonen i arbeidsgiveravgiften i forhold til referansebanen forsterkes fra 5,3 prosentpoeng i 2010 til 14 prosentpoeng i 2050.

prosent er motstykket til at antall yrkesaktive øker med 4,1 prosent som følge av utsatt pensjonering. Nedgangen i gjennomsnittlige ytelser på 8 prosent i forhold til referansebanen skyldes innføringen av delingstallet og en endring av indekseringsreglene av ytelsene. Som nevnt, er det i all hovedsak de som er uføre forut for pensjoneringstidspunktet som opplever et fall i ytelsene, mens yrkesaktive opprettholder ytelsene ved å utsette pensjoneringen.

¹⁵ De små avvikene i våre og Pensjonskommissjonens tall for endring i antall pensjonister og gjennomsnittlige ytelser stammer fra utvalgsusikkerheten i MOSART (og enkelte modelltekniske endringer av mindre betydning). Reduksjonen i antall alderspensjonister med 6,8

Forholdet mellom partielle beregninger av endringer i bidragsraten og våre endringer i arbeidsgiveravgiften Fredriksen og Stølen (2004) har benyttet MOSART alene til å beregne endringene frem til 2060 i den såkalte bidragsraten dersom en viderefører dagens pensjonssystem og dersom en erstatter dette med MF i 2010. Bidragsraten, B , er definert ved

$$(1) \quad B(WL + \alpha PW) = PW,$$

der W = utbetalt timelønn, P er samlede årlige offentlige pensjonsutgifter før lønnsindeksering, α er forholdet mellom skattesatsen på pensjonsytelser og skattesatsen på arbeidsinntekt og L er samlet sysselsetting. Venstresiden i (1) er den delen av skatteinntektene fra lønnstakere og pensjonister som er tilstrekkelige for å dekke de løpende offentlige pensjonsutgiftene. Bidragsraten er ment å være et grovt anslag på den skattesatsen som må legges på arbeidsinntekt for at skatteinntektene skal kunne finansiere de offentlige pensjonsutgiftene. Her tas det hensyn til at pensjonsytelsene blir lavere beskattet enn arbeidsinntekt. I MOSART-beregningene av B er det forutsatt at $\alpha = 0,5$. (1) gir

$$(2) \quad B = \frac{P}{L + \alpha P}$$

som er uavhengig av lønnsatsen når pensjonsytelsene lønnsindekseres.

MOSART-beregningene i Fredriksen og Stølen (2004) baserer seg på de samme forutsetningene som vi har lagt til grunn i denne artikkelen for henholdsvis dagens system og MF. Spesielt gjelder dette forutsetningene om endringene i avgangsalderen og i offentlige pensjonsytelser før indeksering av grunnbeløpet. Videre har MOSART-beregningen innarbeidet en sysselsettingsøkning som følge av økt inntektsavhengighet ved overgang fra dagens system til MF. I 2050 tilsvarende denne effekten en sysselsettingsøkning på 4 prosent. Ved å inkludere også denne effekten, fanger MOSART-beregningen opp de viktigste bidragene til økningen i sysselsetting av MF-reformen. Summen av sysselsettingsbidragene fra henholdsvis økt avgangsalder og økt inntektsavhengighet utgjør $4,1 + 4 = 8,1$ prosent i 2050. Dette er 2,5 prosentpoeng mindre enn den sysselsettingseffekten vi finner ved å ta hensyn til ytterligere likevektseffekter i beregningen av MF-virkningene ved hjelp av MSG6.

Under disse forutsetningene finner Fredriksen og Stølen at MF-reformen reduserer bidragsraten med 5 prosentpoeng i 2060. Dette tilsvarende bare 1/3 av den økningen på 15 prosentpoeng som beregnes i denne raten fra 2000 til 2060 ved videreføring av dagens system. Denne reduksjonen i bidragsraten kan fortone seg seg liten sammenlignet med at vi i beregningene basert

på MSG6 finner at arbeidsgiveravgiften kan reduseres fra 25 til 11 prosent i 2050.

Noe av forskjellen mellom den MOSART-beregnete endringen i bidragsraten og den MSG6-beregnete endringen i arbeidsgiveravgiften forklares med at sysselsettingsøkningen er 2,5 prosentpoeng sterkere i MSG6-beregningen. Det innebærer at bidragsraten faller mer i MSG6-beregningen enn i MOSART-beregningen. Men arbeidsgiveravgiften og bidragsraten vil endres ulikt – både absolutt og relativt – også når bidragsraten beregnes innenfor MSG6. Vi kan klargjøre betydningen av de viktigste av andre forhold som bidrar til forskjellen mellom utslagene i bidragsraten og arbeidsgiveravgiften ved å ta utgangspunkt i en forenklet beskrivelse av budsjettbalansen for offentlig forvaltning:

$$(3) \quad \begin{aligned} rF + tW(L_P + L_O) + aWL_P + mP_C C + \alpha PW \\ = PW + WL_O \end{aligned}$$

Her er L_P og L_O sysselsatte timeverk i henholdsvis privat og offentlig sektor. $L = L_P + L_O$. r er realrenten som forutsettes lik realavkastningen på kapitalen i Statens petroleumsfond. F er kapitalen i dette fondet ved inngangen til perioden, C er privat konsum, P_C er produsentprisen på konsumvarer, t er skattesatsen på lønnsinntekt, a er arbeidsgiveravgiften, m er den indirekte skattesatsen. Anta nå at all arbeidsinnsats i privat sektor sammen med realkapital, K , går med til å produsere privat konsum, og at det er konstant skalautbytte i privat sektor. Da er $P_C C = (1 + a)WL_P + cK$, der c er kapitalkostnadene per enhet realkapital. Vi ser bort fra at kapitalkostnadene vil avhenge av lønnsatsen, gjennom kostnadsdekkende prising av hjemmeproduserte kapitalvarer. Vår forenkling kan tolkes som at kapitalvarene er importert. Vi ser også bort fra skatteproveny fra kapitalinntekter. Løsningen for a blir:

$$(4) \quad a = \frac{L_O(1-t) + P(1-\alpha) - \frac{rF}{W} - \left(\frac{mcK}{WL_P} + t + m \right) L_P}{(1+m)L_P}$$

For å finne sammenhengen mellom arbeidsgiveravgiften og bidragsraten setter vi uttrykket for B fra (3) inn i (4). Vi får da:

$$(5) \quad \begin{aligned} a = B \left(\frac{1-\alpha}{1+m} \right) \left(\frac{L}{L_P} + \alpha \frac{P}{L_P} \right) + \left(\frac{1-t}{1+m} \right) \frac{L_O}{L_P} - \left(\frac{t+m}{1+m} \right) \\ - \left(\frac{rF + mcK}{(1+m)WL_P} \right) \end{aligned}$$

Som forklart over, fører MF i våre beregninger til lavere P , økt L_p og økt W . (4) viser at en gitt økning i L_p reduserer a både fordi grunnlaget for arbeidsgiveravgiften øker (økt nevner), og fordi andre skattegrunnlag øker (telleren reduseres). Videre vil økt W isolert sett øke a fordi lønnsavhengige offentlige utgifter øker sterkere enn lønnsavhengige offentlige inntekter. Det skyldes at avkastningen på oljefondet og momsinn-tekter fra bruk av kapitalinntekter er uavhengige av lønn. Den gitte momssatsen demper den absolutte nedgangen i a . Det skyldes at det betales moms på det prispåslaget arbeidsgiveravgiften representerer.

I tillegg til at fallet i B blir sterkere i MSG6-beregningen enn i MOSART-beregningen, fordi vi tar hensyn til flere generelle likevektsvirkninger på sysselsettingen, viser (5) at fallet i a blir sterkere enn fallet i B , også når a og B beregnes i samme modell. La oss se på leddene på høyresiden i (5) i tur og orden:

1. Det første leddet bidrar til å forsterke fallet i B av MF-reformen, siden både L/L_p og P/L_p vil reduseres. L/L_p faller når L_p øker mens L_o er konstant. Denne effekten tar hensyn til at grunnlaget for bidragsraten, slik den er definert i (1), inkluderer arbeidsinntekter opptjent i offentlig sektor uten at det korrigeres for at disse arbeidsinntektene samtidig representerer offentlige utgifter. Grunnlaget for bidragsraten omfatter også en imputert lønn til selvstendige næringsdrivende. Dette grunnlaget, slik den faktisk beregnes, er med andre ord betydelig større enn det effektive grunnlaget for arbeidsgiveravgiften. For å drive inn et gitt proveny, må derfor arbeidsgiveravgiften øke med flere prosentpoeng enn bidragsraten. Fallet i P/L_p er sterkere enn fallet i L/L_p siden også P reduseres av MF. Korreksjonen skyldes at pensjonsinntekter ikke inngår i grunnlaget for arbeidsgiveravgiften, men lavere pensjonsytelser betyr lavere offentlige utgifter. Utslaget på arbeidsgiveravgiften påvirkes imidlertid av at det offentlige får lavere skatteproveny fra pensjonistbeskatningen og lavere momsinn-tekter.
2. Det andre leddet bidrar til et ekstra fall i a som ikke fanges opp i B . Økningen i L_p for gitt L_o gjør at offentlige utgifter til konsumformål kan finansieres med lavere arbeidsgiveravgift.
3. Effekten i det tredje leddet fanges heller ikke opp i B , men det er upåvirket av MF-reformen under våre forutsetninger i MSG6-beregningene.
4. Effektene i det fjerde og siste leddet fanges heller ikke opp i B . Leddet tar vare på at den nødvendige arbeidsgiveravgiften er påvirket av offentlige finansinntekter og momsprovenyet fra bruken av kapitalinntekter til forbruk. Lønnsoppgangen bidrar isolert sett til å gjøre disse inntektene lavere sammenlignet med andre lønnsavhengige offentlige inntekter og utgifter. I motsatt retning trekker økningen i L_p . I MSG6-beregningen dominerer den siste effekten, slik at brøken i dette leddet blir

mindre. Det betyr isolert sett et positivt bidrag til endringen i a . Betydningen av dette bidraget er imidlertid meget beskjeden i 2050. Det skyldes at veksten i lønnsinntektene over tid ikke motsvares av en tilsvarende økning i offentlige finansinntekter eller momsinn-tekter fra bruk av kapitalinntekter. rF vil være konstant når oljefondet har nådd sin stasjonære realverdi, målt i internasjonal kjøpekraft. Selv om kapital per sysselsatt øker over tid, vil cK/WL_p avta.

I tillegg til de effektene som fanges opp i det stiliserte resonnementet over, kan nevnes at offentlig konsum vil falle noe fordi reformen øker salget av offentlige gebyrvarer. Denne effekten bidrar til å redusere a men ikke B ved overgang til MF.

Nærmere om betydningen av økende levealder for reformvirkningene

Når man forutsetter at levealderen øker jevnt over de neste 100 år, vil videreføring av dagens system gi et tiltakende press på offentlige finanser over tid. Det blir flere pensjonister som skal ha sine opptjente pensjoner, og det blir flere eldre som trenger offentlig pleie og omsorg. Når det gjelder alderspensjoner, vil en overgang fra dagens system til MF spare det offentlige for flere utgifter desto høyere levealderen er. Dette skyldes først og fremst ordningen med delingstall. Delingstallet sørger for det første for en automatisk stabilisering av gjennomsnittsyttelsene ved økende levealder. For det andre fører det til økt gjennomsnittlig avgangsalder, og det bedrer isolert sett offentlige finanser gjennom færre pensjonister og flere skattebetalere. Økende levealder er derfor hovedårsaken til at *avviket* i henholdsvis sysselsetting, konsum og BNP mellom referansebanen og MF-alternativet vokser over tid.

Men selv om innsparingseffekten på det offentlige budsjett øker over tid ved overgang til MF, har likevel ikke den nødvendige økningen i skattesatsen stabilisert seg i 2050. Man er fortsatt på en bane der det er nødvendig å øke skattesatsene hvert eneste år. Virkningene på andre makroøkonomiske størrelser i dette spesielle året er heller ikke på noen måte representative for de langsiktige virkningene som forsterkes desto lenger frem en ser. Som vi var inne på i forrige avsnitt, gjør i det hele tatt økende levealder året 2050 til et meget tilfeldig valgt sluttår for analyser av offentlige finanser generelt og pensjonsreformer spesielt. Når vi i denne rapporten likevel har valgt å konsentrere oppmerksomheten om virkningene i 2050, skyldes det ønsket om sammenlignbarhet med Pensjonskommissjonens presentasjon av beregninger. Selv om det er langt frem til 2050, kan det også kritiseres for å være en kort horisont for analyser av pensjonsreformer. Det er selvsagt stor usikkerhet rundt anslag på utviklingen i fruktbarhet og dødelighet, men det ligger et momentum i dagens befolkningssammensetning som sier oss mye om forsørgelsesbyrden langt frem i tid.

4.3. Følsomhetsberegninger

Vi har undersøkt hvor følsomme de beregnede makroøkonomiske virkningene av MF-reformen er overfor forutsetningene om økningen i effektiv marginallønn av økt inntektsavhengighet i pensjonssystemet, responsen på avgangsalder og antakelsene om utviklingen i levealder. Vedlegg D viser virkningene for flere variable.

Lønnseffekt av økt inntektsavhengighet

Betydningen av lønnseffekten av økt inntektsavhengighet ved overgang til MF er belyst ved å anta at effektiv marginallønn øker med 10 i stedet for 8 prosent. Dette gir en større direkte økning i arbeidstilbudet. I tillegg får vi en positiv likevektseffekt på konsumentenes reallønn av at økte skattegrunnlag gjør det mulig å senke arbeidsgiveravgiften. Samlet blir økningen i sysselsettingen forsterket med 1,0 prosentpoeng, jf. tabell 4.5. Både privat konsum og BNP øker noe i underkant av dette av årsaker som ble forklart foran.

Tabell 4.5. Følsomhetsanalyse av forutsetningen om økt inntektsavhengighet for virkningene av MF. Prosentvis endring fra referansebane i 2050

	Effektiv lønn øker med 8 prosent	Effektiv lønn øker med 10 prosent
Sysselsetting, timeverk	10,6	11,6
Privat konsum	9,9	10,8
BNP	9,7	10,6
Arbeidsgiveravgift, prosentpoeng	-13,9	-14,7
Reallønnsats for konsumentene	5,7	6,0

Økning i avgangsalder

Vi har beregnet hva effekten av MF blir dersom reformen ikke fikk effekt på avgangsalderen. Delingstallet bidrar da til at de gjennomsnittlige årlige ytelsene blir lavere enn i referansebanen også for de som var yrkesaktive ved overgang til alderspensjon. Til gjengjeld går ikke tallet på alderspensjonister ned i forhold til referansebanen. Alt i alt blir nedgangen i offentlige pensjonsutgifter om lag den samme som når man tar hensyn til økt avgangsalder. Derimot får man ikke noe bidrag til sysselsettingsøkning fra økt avgangsalder. Sysselsettingen øker med 5,7 prosent i 2050 i forhold til referansebanen. Den tilsvarende økningen er 10,6 prosent når man tar hensyn til at avgangsalderen øker med 2,6 år i 2050. Økningen i skattegrunnlagene i forhold til referansebanen blir derfor svakere enn i beregningen der avgangsalderen øker. Dermed blir rommet for skattelettelse mindre; arbeidsgiveravgiften kan settes ned med 11,4 prosent i 2050, mens den tilsvarende nedgangen var 13,9 prosent i beregningen der avgangsalderen økte med 2,6 år i 2050.

Når sysselsettingen øker mindre, gir kravet til langsiktig balanse i utenriksøkonomien rom for mindre nedgang i bedriftenes timelønnskostnader. Selv om nedgangen i arbeidsgiveravgiften er svakere enn i tilfellet der avgangsalderen øker, er det fortsatt rom for

en litt sterkere økning i konsumentenes reallønn. Beregningen viser at når avgangsalderen øker med ett år i gjennomsnitt, øker sysselsatte timeverk med om lag 1,9 prosent. Den tilsvarende økningen i privat konsum og BNP er 1,7 prosent. Avviket mellom de to beregningene med og uten effekt på avgangsalder, øker proporsjonalt over beregningsperioden, fordi avgangsalderen øker i hovedberegningen

Tabell 4.6. Følsomhetsanalyse av forutsetningen om responsen på avgangsalder for virkningene av MF. Prosentvis endring fra referansebane i 2050

	Avgangsalder øker med 2,6 år, tilsvarende 4,1 prosent direkte økning i sysselsettingen	Ingen økning i avgangsalder
Sysselsetting, timeverk	10,6	5,7
Privat konsum	9,9	5,5
BNP	9,7	5,3
Arbeidsgiveravgift, prosentpoeng	-13,9	-11,4
Reallønnsats for konsumentene	5,7	6,1

Økningen i levealder

Som vi har vært inne på, har økningen i levealder stor betydning for innsparingen for det offentlige ved å innføre MF. Men denne økningen er en usikker prognose. Vi har beregnet virkningene av MF når vi i stedet for middelalternativet fra de siste befolkningsfremskrivningene benytter høyalternativet. Her forutsettes det høyere fruktbarhet, nettoinnvandring og levealder enn det vi la til grunn i vår hovedberegning av MF. Mens det i middelalternativet antas at levealderen for kvinner og menn i 2050 er henholdsvis 88,1 og 84,2, er de tilsvarende tallene i høyalternativet 90 og 86,7. Som forventet er effektene av å innføre MF og delingstallet større desto sterkere aldringen i befolkningen er. Basert på våre resonnementer foran vil høyere forventede levealder føre til at avgangsalderen øker med ytterligere nesten ett år, tilsvarende drøyt 1,5 prosent høyere arbeidstilbud. Inkludert likevektseffekter på konsumreallønn av lavere arbeidsgiveravgift, gir dette en økning i sysselsettingen på 2,1 prosent. Effektene på privat konsum og BNP er noe i underkant av dette.

Tabell 4.7. Følsomhetsanalyse av forutsetninger om levealder for virkningene av MF. Middel- og høyalternativet fra befolkningsfremskrivningene i SSB (2002). Prosentvis endring fra referansebane i 2050

	Middelalternativ	Høyalternativet
Sysselsetting, timeverk	10,6	12,7
Privat konsum	9,9	11,6
BNP	9,7	11,5
Arbeidsgiveravgift, prosentpoeng	-13,9	-14,9
Reallønnsats for konsumentene	5,7	7,2

5. Virkninger av "Flat basispensjon"

5.1. Direkte virkninger

Avgangsalderen øker

Også i FB forutsetter vi at AFP avvikles og erstattes av en generell mulighet til førtidspensjonering fra 62 år. Pensjon utover basispensjonen må den enkelte skaffe seg ved privat sparing. Til forskjell fra MF, skjer det i FB ingen avkorting av basispensjonen når den enkelte selv sparer til sin egen alderdom. Derimot vil private spareordninger automatisk gi full aktuarisk avkorting av den private tilleggspensjonen når perioden som pensjonist utvides gjennom tidligere avgang eller økt levealder.

Under vår antakelse om økt privat pensjonssparing, omtalt nedenfor, vil basispensjonen utgjøre om lag to tredjedeler av samlet gjennomsnittsyttelse. Skjermingen av basispensjonen mot avkorting betyr at både eventuell fremskynding av pensjoneringen og økt levealder betyr relativt mindre for pensjonistenes materielle levestandard under FB enn under MF. I tillegg stilles det ingen krav til pensjonsopptjening for å kunne gå av ved 62 år, slik at en større andel vil ha adgang til førtidspensjonering enn under MF. Vi har følgelig lagt til grunn at FB-reformen gir en mindre økning i avgangsalderen enn ved overgang til MF. Nærmere bestemt antar vi at avgangsalderen reduseres med 0,2 år i 2010 i forhold til dagens system, men økningen over tid er om lag som i MF, slik at økningen i avgangsalderen passerer 1,5 år i 2050. Dette tilsvarer isolert sett til en økning i arbeidstilbudet på 2,5 prosent i 2050.

Yrkesaktive vil arbeide mer

Det er adgangen til å tjene opp nye rettigheter til offentlig tilleggspensjon som faller bort fra 2010. De rettighetene som allerede er opparbeidet, må finansieres gjennom beskatning. Utfasingen av dagens tilleggspensjon innebærer isolert sett at den gjennomsnittlige effektive lønssatsen reduseres fordi tilleggspensjonene i dagens system i noen grad avhenger av lønnsinntekten i løpet av yrkeslivet. Vi har på usikkert grunnlag basert oss på at bortfallet av tilleggspensjonene isolert sett tilsvarer en lønnsreduksjon på 3 prosent.

På den annen side vil utfasingen av de opparbeidede rettighetene til tilleggspensjon gi rom for skattelettelser som stimulerer arbeidstilbudet. Skattelettelsen vil øke gradvis etter hvert som personer med opparbeidede rettigheter til tilleggspensjon innenfor dagens system dør ut. Bortfall av retten til å opparbeide offentlige tilleggspensjoner fra 2010, kombinert med at skattelettelsen knyttet til en slik avvikling gradvis forsterkes, påvirker de ulike generasjonenes inntekter ulikt. Redusert arbeidsuavhengig inntekt stimulerer isolert sett arbeidstilbudet. Spesielt vil det som ofte omtales som "overgangsgenerasjonen(e)" oppleve at FB-reformen isolert sett påfører dem et inntektstap. Overgangsgenerasjonen(e) omfatter de årskull som er yrkesaktive i årene mellom 2010 og det året da den siste pensjonisten med opparbeidede tilleggspensjoner dør. I likhet med tidligere generasjoner må overgangsgenerasjonene mens de er yrkesaktive finansiere opparbeidede rettigheter hos de eldre, samtidig som arbeidsinnsatsen ikke lenger øker den offentlige tilleggspensjonen. Tilpasningen av arbeidstilbudet til endringer i konsumentenes netto marginallønn og andre inntekter gjør seg gjeldende i MSG6 og omtales i avsnittet om makrovirkninger nedenfor.

Boks 5.1: Effektiv beskatning gjennom pensjonssystemet i MF og FB belyst med et stilisert talleksempel

Utslagene på den effektive lønssatsen i henholdsvis FB og MF kan anskueliggjøres gjennom følgende forenklede talleksempel: La oss betrakte en person som er pensjonist i 20 år og har en livsinntekt i form av lønn på 220G. Begge disse forholdene er upåvirket av pensjonssystemet. I FB må den årlige flate basispensjonen på 1,8G finansieres ved en ren skatt. Vi ser bort fra rente og lønnsvekst. For at vår person selv skal ha finansiert sine samlede basispensjonsytelser gjennom beskatning, må en proporsjonal skattesats på lønn settes lik $(1,8G/\text{år}) * 20 \text{ år} / 220G = 16,3$ prosent. Anta at befolkningen er stasjonær, og at alle personer er helt like ndg. år som pensjonist og livsinntekt. Da vil den løpende skattesatsen som dekker de løpende utgiftene til basispensjonsytelsene også være 16,3 prosent.

I MF vil det bare være en mindre del av folketrygdens ytelser som ikke finansieres gjennom premieinnbetalinger, men som skatt. Vi antar at de ytelsene som skal skattefinansieres utgjør 0,1G regnet som gjennomsnitt per pensjonist. Gitt forutsetningene over, krever finansieringen av de løpende skattefinansierte ytelsene nå en proporsjonal skattesats lik $(0,1G/\text{år}) * 20 \text{ år} / 220G = 0,9$ prosent. I tillegg må personen nå betale premier. Medlemspremien knyttet til inntektpensjonen blir med reglene i MF $1,25\% * 20 \text{ år} = 25$ prosent.

I MF må vi nå skille mellom følgende fire grupper av personer:

1. Minstepensjonistene, dvs. de med livsinntekt under 80G ved aktuelle variasjoner i arbeidsinnsatsen. De utgjør om lag 5 prosent av befolkningen. De får den garanterte minste ytelsen uansett ekstra arbeidsinnsats, og de vil oppleve alle premier som skatt. På marginen blir skattesatsen knyttet til finansieringen av pensjonene $0,9\% + 25,0\% = 25,9$ prosent.
2. "Bananpensjonistene", dvs. de med livsinntekt 80-187G ved aktuelle variasjoner i arbeidsinnsatsen. De utgjør om lag 15 prosent av befolkningen. På marginen vil deres skattesats knyttet til finansieringen av pensjonene bli $0,9\% + 25\% * 0,6 = 17,1$ prosent.
3. "Inntektpensjonistene", dvs. de med livsinntekt høyere enn 187G men årsinntekt lavere enn 8G ved aktuelle variasjoner i arbeidsinnsatsen. De utgjør om lag 70 prosent av befolkningen. På marginen vil deres skattesats knyttet til finansieringen av pensjonene bli 0,9 prosent.
4. "Høyinntektpensjonistene", dvs. de med livsinntekt over 187G og årsinntekt over 8G ved aktuelle variasjoner i arbeidsinnsatsen. Denne gruppen vil ikke få økte pensjonsrettigheter ved å arbeide mer i MF. Gruppen utgjør om lag 10 prosent av befolkningen. Det er ikke avklart om denne gruppen skal betale 25 prosent som en form for toppskatt eller om man skal slippe å betale medlemspremie av inntekt utover 8G. I det sistnevnte tilfellet vil også denne gruppen på marginen stå overfor en skattesats på 0,9 prosent knyttet til finansieringen av pensjonene.

Dersom gruppe 4 ikke betaler medlemspremie av årlig inntekt utover 8G, blir det veide gjennomsnittet av gruppens marginale skattesatser knyttet til finansiering av pensjonene i MF blir $0,05 * 25,9\% + 0,15 * 17,1\% + 0,70 * 0,9\% + 0,10 * 0,9\% = 4,6$ prosent. Dersom gruppe 4 derimot betaler 25 prosent i skatt blir det tilsvarende veide gjennomsnittet $0,05 * 25,9\% + 0,15 * 17,1\% + 0,70 * 0,9\% + 0,10 * 25,9\% = 7,1$ prosent. I begge tilfeller blir skattesatsen vesentlig lavere enn 16,3 prosent som er skattesatsen som man i dette eksempelet får i FB. Skattesatsen for inntektpensjonistene forutsetter at medlemspremien på 25 prosent oppfattes som sparing man selv ellers ville gjort. Det er usannsynlig at alle har en slik oppfatning av hele premien. Vi har derfor skjønnsmessig nedjustert premieelementet, slik at gruppe 2 og 3 får en noe høyere opplevd marginalsatt.

Vi understreker at regnestykket over er et stilisert eksempel som illustrerer hvordan den effektive beskatningen for konstruerte personer påvirkes av visse sider ved MF og FB.

Offentlige pensjonsutgifter faller

Etter 2010 vil det ikke bli delt ut nye pensjonsrettigheter. Etter hvert som pensjonsopptjeningen etter 2010 kommer til utbetaling, vil gjennomsnittlige pensjonsytelser i FB ligge betydelige lavere enn ved videreføring av dagens system, hvor en også må ta hensyn til at statens utgifter også omfatter tilskudd til AFP-ordningen. Før indeksering av 2001-grunnbeløpet stiger gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden i fremskrivningene basert på FB fra kr 126 000 i 2010 til 136 000 i 2020, for deretter å begynne å avta, jf. tabell

5.1. I 2050 blir gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden om lag 100 000 kroner, mot 146 000 ved en videreføring av dagens system. Det tilsvarer en reduksjon på 32 prosent. En fullstendig utfasing vil ta opp mot 90 år, blant annet fordi etterlattepensjoner kan komme til utbetaling veldig lenge etter at de er tjent opp. Hovedtyngden av innfasingen vil imidlertid være slutt i 2060 ved at de fleste født etter 1970 vil bli minstepensjonister, og når disse passerer 90 år etter 2060, vil bare en ubetydelig del av pensjonsutgiftene komme fra tilleggspensjonen.

Tabell 5.1. Fremskrivning av antall alderspensjonister (Folketrygden (FT) og AFP), gjennomsnittlige ytelser og totale offentlige pensjonsutgifter målt i faste 2001-kroner. Dagens pensjonssystem og flat basispensjon¹

	Dagens system						Flat basispensjon		
	Antall pensjonister (tusen personer)		Gjennomsnittlig ytelse (tusen kr.)		Totale offentlige utgifter (mrd. kr.) ²		Antall pensjonister (tusen personer)	Gjennomsnittlig ytelse (tusen kr.)	Totale offentlige utgifter (mrd. kr.)
	FT	AFP	FT	AFP	FT	AFP			
2003	604	35	114	138	69	2			
2010	626	53	126	149	79	3	658	126	83
2020	818	55	140	150	114	3	867	136	118
2030	1 010	64	145	151	146	4	1 044	131	136
2040	1 199	60	146	151	175	4	1 191	114	136
2050	1 258	59	146	150	184	4	1 232	100	123
2060	1 352	68	145	150	196	4	1 285	91	117

¹ I tabellen er et mindre antall AFP-mottakere frem til 2013 i FB utelatt.

² Statens bidrag til AFP-ordningen, dvs. om lag 40 prosent av mottatte AFP-ytelser.

I tillegg kommer en effekt av at gjennomsnittlig pensjonsalder øker. I de første årene etter at reformen trer i kraft kan imidlertid effekten bli negativ, ved at flere får tilgang til tidligpensjonering. Over tid forventer vi en økning i pensjonsalderen som kan redusere antall alderspensjonister med i størrelsesorden 6-7 prosent i 2050. Det vil bidra til å redusere de offentlige pensjonsutgiftene prosentvis like mye. Det er imidlertid et poeng at denne innstramningseffekten fullt ut avhenger av den faktiske utviklingen i pensjonsalder, mens man i MF vil få denne effekten uansett på grunn av delingstallets virkemåte. Før indeksering av 2001-grunnbeløpet kan de offentlige utgiftene til alderspensjon som følge av reduserte ytelser og økt pensjonsalder bli redusert med om lag 35 prosent i 2050 sammenlignet med en videreføring av dagens system.

Privat sparing

Siden muligheten til opparbeiding av nye rettigheter til tilleggspensjon faller bort fra og med 2010, er det et spørsmål om hvor stor del av dette som søkes kompensert ved økt privat sparing som yrkesaktiv, og da med tanke på at den ekstra formuen skal erstatte reduserte offentlige pensjonsytelser. Det finnes ingen empiri som gir noen informativ innsnevring av mengden av mulige spareresponser. Vi anser det for et ekstremt tilfelle at individet kompenserer fremtidige kutt i pensjonsytelsene fullt ut. For det første krever det at alle er fullt ut rasjonelle og evner å prioritere langsiktige mål. Videre forutsetter det at ingen er kredittrasjonert, eller vektlegger alderdommen så lavt at de vil ha en pensjon som er lavere enn det folketrygden tilbyr. Det er derfor grunn til å tro at den kompenserende sparingen blir mindre enn bortfallet av pensjonsytelsene, både av rasjonelle og mindre rasjonelle grunner. Vi har på usikkert grunnlag forutsatt at økt privat sparing kompenserer for 75 prosent av kuttet i pensjonsytelser fra folketrygden.

I overgangsfasen vil de første pensjonistene verken stå overfor noen kutt i ytelsene og har heller ikke opparbeidet fond. Vi forutsetter at de yrkesaktive er blitt orientert om og er seg bevisste omleggingen av pensjonssystemet, slik at de sparer for å møte de frem-

tidige kuttene. Dette gjelder også de eldste yrkesaktive i startfasen, som riktignok vil få små kutt i pensjonsytelsene, men som også vil ha kort tid frem til pensjonering til å spare opp midler. I begynnelsen av overgangsfasen vil vi derfor ha en sterk netto sparing. Etter hvert som pensjonistene begynner å tære på sine individuelle fond, vil nettosparingene reduseres. Dette inntreffer fra 2030, når vi får de første alderspensjonistene som i vesentlig grad må klare seg uten tilleggspensjonen fra folketrygden. Nettosparingene fortsetter med stadig svakere styrke til rundt 2070, når også de eldste alderspensjonistene i det vesentlige må klare seg uten tilleggspensjoner. Det kommer også en viss nettosparing etter dette som følge av økende levealder og en svak befolkningsvekst, i tillegg til det som følger av reallønnsveksten. Nettosparingene er anslått med utgangspunkt i beregnet tap av pensjon for den enkelte og hvilke lønnsinntekter som ligger til grunn forut for dette, gitt at sparingen skjer som en fast andel av lønnsinntekten. På individnivå er dette selvsagt urealistisk, men på kohortnivå kan det tas som et uttrykk for rasjonelle forventninger om fremtidig yrkesdeltakelse, lønnsvekst, kapitalavkastning, pensjonsalder, levealder og pensjonsytelser.

Under våre forutsetninger om nominell rente på 5,5 prosent og lønnsvekst på 4,3 prosent er det nødvendige samlede fondet i 2050, målt i faste grunnbeløp fra 2001, anslått til 2500 milliarder kroner. Fondets størrelse og den implisitte medlemspremien er klart påvirket av antakelsen om nettorenten.

5.2. Makroøkonomiske virkninger

Hovedbildet

Innføring av FB øker sysselsettingen, men på lang sikt mindre enn det innføring av MF fører til, se figur 4.3. I 2050 ligger sysselsettingen i FB-alternativet 4,8 prosent over nivået i samme år i referansebanen, mens den tilsvarende økningen i MF-alternativet er 10,6 prosent, se tabell 5.2. Mindre økning i sysselsettingen medfører mindre økning også i konsum og BNP. I 2050 ligger privat konsum 5,7 prosent over nivået i referansebanen, mens den tilsvarende BNP-økningen er 4,6 prosent. Vedlegg C viser virkningene for flere variable.

Overgang til FB gir rom for sterkere reduksjon i arbeidsgiveravgiften enn man får ved MF-reformen. I 2050 kan arbeidsgiveravgiften ligge på 6,3 prosent i FB-alternativet, mens det tilsvarende nivået er beregnet til 10,9 prosent i MF-alternativet og 24,7 prosent ved videreføring av dagens pensjonssystem. Ved sammenligning av FB og MF må en imidlertid huske at en større del av det som samles inn som formelle skatter i MF er å betrakte som en obligatorisk pensjonspremie, dvs. sparing i stedet for skatt. I FB er det derimot ikke noe premieelement igjen i skattene. Endringen i den reelle beskatningen er mindre ulik i de to reformene enn det forskjellene mellom endringene i arbeidsgiveravgiften tilsier.

Også ved innføring av FB er tallene for 2050 lite representative for reformens langsiktige virkninger, jf. figurene 4.2, 4.3 og 4.4 foran. Når det gjelder dynamikken i virkningene på privat konsum kommer oppbyggingen av private pensjonsfond nå inn som et nytt moment i forhold til virkningene av MF-reformen. Sparing knyttet til dette fører til en betydelig nedgang i privat konsum i de første tiår. Den økte private sparingen må skje i form av oppbygging av fordringer overfor utlandet - ikke overfor offentlig forvaltning siden den offentlige sparingen per forutsetning ikke endres i forhold til referansebanen. I likevekt må økte finansinvesteringer for landet som helhet innebære at de ressursene som frigjøres fra konsumorientert produksjon, overføres til konkurranseutsatt sektor, slik at netto eksporten øker. Denne næringsomstillingen er det realøkonomiske motstykket til økt finansiell sparing for en liten åpen økonomi som helhet. Etter hvert som de private pensjonsfondene bygges opp og fremtidens pensjonister begynner å tære på sine egne oppsparte midler, øker konsumet kraftig,

men det ligger allikevel fortsatt vel 4 prosentpoeng under MF i 2050.

Tabell 5.2. Makroøkonomiske virkninger i 2050. Prosentvis endring i forhold til referansebane basert på videreføring av dagens pensjonssystem

	MF	FB
Syssetsetting	10,6	4,8
BNP	9,7	4,6
Privat konsum	9,9	5,7
Timelønnskostnad	-8,4	-2,3
Arbeidsgiveravgift	-56,1	-74,6
Konsumreallønn, ekskl. pensjon	5,7	14,2
Konsumreallønn, inkl. pensjon	5,7 + 8,0 = 13,7	14,2 - 3,0 = 11,2
Netto fordringer overfor utlandet/BNP	-3,2	73,7
Bruttorealinvesteringer	11,2	7,1

Dekomponering av virkningene på sysselsetting, arbeidsgiveravgift og konsumreallønn

Tabell 5.3 viser resultatet av at vi via hjelpeberegninger på MSG6 har dekomponert virkningene på sysselsetting, arbeidsgiveravgiften og konsumentenes reallønn etter skatt på samme måte som i tabell 4.3 foran. Vi har nå skilt ut bidraget fra den økte private sparingen som vi antar vil følge av at offentlige tilleggs pensjoner fases ut.

Det er særlig to forhold som forklarer hvorfor sysselsettingen er lavere i FB enn i MF. For det første mener vi, som forklart foran, at avgangsalderen i gjennomsnitt vil øke mindre i FB enn i MF. Før vi tar hensyn til generelle likevektseffekter er den direkte virkningen litt mer enn halvparten av det den er i MF. Når vi tar hensyn til at økt avgangsalder også stimulerer sysselsettingen indirekte gjennom lavere skatt på arbeid, blir det isolerte bidraget fra økt avgangsalder til sysselsettingsøkningen i FB 3,4 prosent i 2050. Det er 2,2 prosentpoeng lavere enn det tilsvarende bidraget i MF-alternativet, se hovedlinje 1 i tabell 5.3.

Tabell 5.3. Bidrag til den samlede virkningen på sysselsettingen (timeverk) og arbeidsgiveravgiften av overgang fra dagens pensjonssystem til hhv. Modernisert folketrygd og Flat basispensjon. Virkninger i 2050. Endring i forhold til referansebane

	Syssetsetting. Prosentvis endring		Endring i arbeidsgiveravgiften fra 24,7 prosent. Prosentpoeng		Netto konsumreallønn. Prosentvis endring	
	MF	FB	MF	FB	MF	FB
1. Økt avgangsalder (gir flere yrkesaktive og færre pensjonister)	5,6	3,4	-8,0	-5,0	3,3	2,0
1.1. Direkte syssels.effekt av økt avgangsalder, før likevektseffekter	4,1	2,4				
2. Lavere skatt som følge av lavere off. gj.sn.ytelser, samt endret innt.avh.	4,8	0,2	-7,6	-6,9	3,3	5,7
2.1. Endret innt.avh. (skattered. lik 8% i MF, skatteøk. lik 3% i FB)	4,2	-1,7	-4,5	2,1	1,2	-0,6
2.2. Bare lavere gj.sn.ytelser	0,6	1,9	-3,1	-9,0	2,1	6,3
3. Økt privat sparing	0	1,3	0	-7,7	0	6,2
4. Samspillseffekter (= 5 - 1 - 2 - 3)	0,2	-0,1	1,7	-1,1	-0,9	0,6
5. Samlet virkning	10,6	4,8	-13,9	-18,5	5,7	14,5

Det andre bidraget kommer fra den samlede virkningen på effektiv marginalsatt på lønn av i) endret inntektsavhengighet i den offentlige delen av pensjonssystemet, og ii) redusert arbeidsgiveravgift som følge av reduserte offentlige gjennomsnittsytelser. La oss se på betydningen av disse to delbidragene i tur og orden. Tallene nedenfor refererer til virkninger i 2050.

- i) I MF betyr den økte inntektsavhengigheten at 8 prosentpoeng av de formelle skattene ikke lenger oppleves som reell skatt, men som en pensjonspremie. I FB er det motsatt: I det som er igjen av skatter knyttet til finansiering av alderspensjonen, er det nå intet element av inntektsavhengighet overhodet. Fjerningen av premieelementet i dagens pensjonssystem innebærer at den effektive marginalsatten på arbeid øker med 3 prosentpoeng. Isolert sett trekker sistnevnte effekt ned sysselsettingen i FB med 1,7 prosent i forhold til referansebanen, jf. linje 2.1 i tabell 5.3. Økt inntektsavhengighet i MF øker derimot sysselsettingen med 4,2 prosent i forhold til referansebanen.
- ii) På den annen side er de offentlige utbetalingene til hver enkelt alderspensjonist lavere i FB enn i MF, fordi ansvaret for tilleggspensjonene er privatisert i FB men beholdt av staten i MF. Dette gir isolert sett rom for lavere arbeidsgiveravgift i FB enn i MF. Ved at denne avgiftslettelsen isolert sett øker konsumentenes reallønn, bidrar lavere gjennomsnittsytelser isolert sett til å øke sysselsettingen mer i FB enn i MF. Linje 2.2 i tabell 5.3 viser at dette er tilfellet. Sysselsettingseffekten av lavere gjennomsnittsytelser i FB er 1,9 prosent i forhold til referansebanen. Dette utligner med knapp margin den negative effekten av redusert inntektsavhengighet i det offentlige pensjonssystemet, beskrevet i pkt i) over.

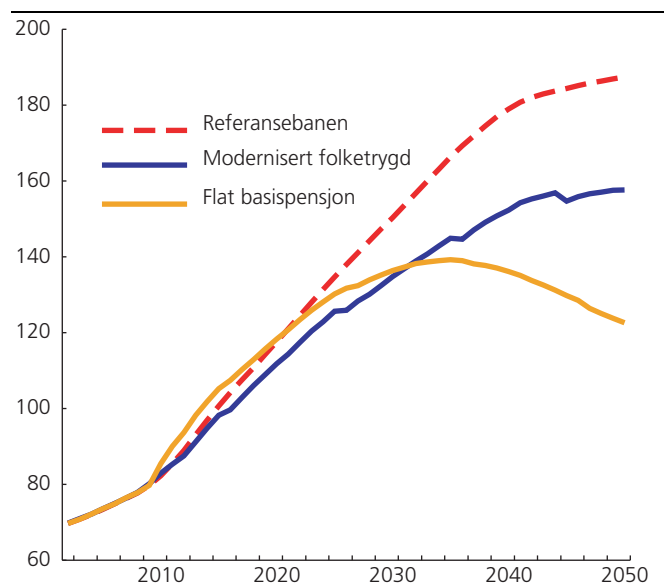
Alt i alt innebærer altså MF en sterkere reduksjon i den effektive marginalsatten på lønn enn det er rom for i FB. Dette er hovedforklaringen på at sysselsettingsøkningen i FB er noe under halvparten av hva MF gir i 2050. Det vises for øvrig til avsnittet "Yrkesaktive vil arbeide mer" foran i dette kapitlet for en nærmere drøfting av hvordan MF og FB påvirker den effektive marginale skattesatsen på arbeidsinntekt.

Nærmere om betydningen av lønnsendringer for offentlige finanser

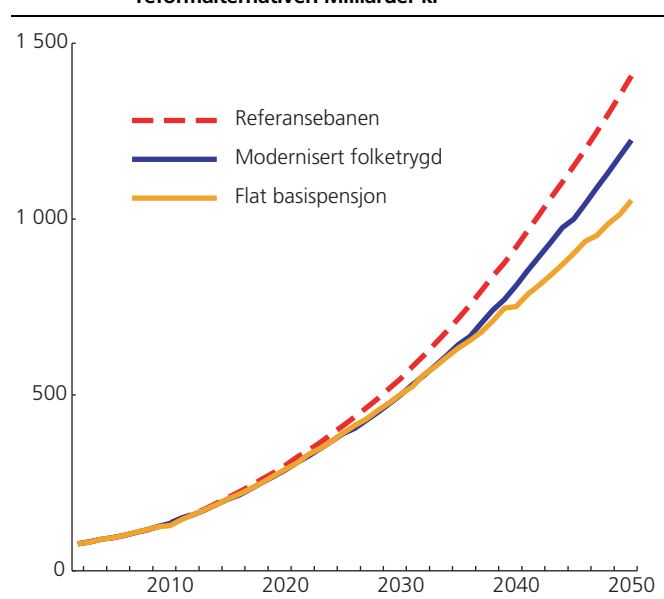
Hvorfor er ikke den ekstra reduksjonen av arbeidsgiveravgiften som vi beregner i FB i forhold til MF, stor nok til å utligne forskjellen mellom endringene i inntektsavhengigheten i det offentlige pensjonssystemet? Spørsmålet er nærliggende fordi reduksjonen i gjennomsnittlige offentlige ytelser målt i faste kroner er nesten fire ganger så stor under FB enn under MF i 2050. I lys av dette kan forskjellen i arbeidsgiveravgiften på 4,6 prosentpoeng mellom de to reformalternativene virke liten. En viktig forklaring er

at både utbetalinger og finansieringsgrunnlag må måles i løpende - ikke faste - kroner når man skal vurdere hvilken skattelettelse en pensjonsreform gir rom for. Det er utbetalingene i løpende kroner som skal skatte- eller premiefinansieres med den løpende inntektsutviklingen som grunnlag. Når pensjonsreformene påvirker lønns- og prisutviklingen ulikt, får omregningen av utbetalinger og finansieringsgrunnlag fra faste til løpende priser selvstendig betydning for rommet for skattelettelse.

Figur 5.1. Samlede aldersrelaterte offentlige pensjonsutgifter målt i 2001-kroner. Dagens system og reformalternativer. Milliarder kr



Figur 5.2. Samlede aldersrelaterte offentlige pensjonsutgifter målt i løpende kroner. Dagens system og reformalternativer. Milliarder kr



Som det fremgikk i avsnittet om makroøkonomiske virkninger i kapittel 4, er lønns- og prisendringene resultater av kompliserte generelle likevektseffekter. Før vi forklarer dem nærmere kan figurene 5.1 og 5.2, samt tabell 4.4, tjene som motivasjon: At omregningen fra fast til løpende kroneverdi gjennom lønnsindeksering har meget stor betydning for de løpende offentlige pensjonsutgiftene, er opplagt og trivielt. Mer interessant er det at omregningen påvirker utgiftene i ulik grad, fordi lønnsutviklingen er ulik i de tre scenariene. Den reduksjonen i offentlige utgifter som FB gir på lang sikt i forhold til MF og dagens system, er langt mindre når den måles i løpende fremfor faste kroner, fordi lønnsnivået på lang sikt ligger høyest i dette alternativet. Men for å forstå den nødvendige endringen i arbeidsgiveravgiften må det også tas hensyn til at finansieringsgrunnlaget målt i løpende kroner også øker når lønningene øker. En gitt lønnsøkning gir imidlertid en svakere økning i de offentlige inntektene enn i utgiftene. Det skyldes først og fremst at de inntektene som brukes til å dekke det oljekorrigerte budsjettunderskuddet, dvs. realavkastningen av oljefondet, ikke avhenger av lønn. Når lønnsveksten er sterkere i FB enn i de alternative systemene, blir mulighetene for å redusere arbeidsgiveravgiften betraktelig lavere i dette alternativet enn man kanskje umiddelbart skulle tro ut fra fastpristallene for endringene i de gjennomsnittlige offentlige pensjonsytelsene. Som nevnt, svekker dette isolert sett effektene på sysselsettingen. Dette gir en god illustrasjon på hvor viktig det er å ta i betraktning likevektseffektene av forskjellige reformer. I dette tilfellet blir noe av innsparingen for det offentlige av en pensjonsreform spist opp av "ekstra" lønnsvekst.

Det er to hovedårsaker til at utbetalt lønn ligger høyere i FB enn i MF. For det første er det en sammenheng mellom gjennomsnittsyttelse, arbeidsgiveravgift og utbetalt lønn. Når pensjonsytelsene reduseres mest i FB, gir dette isolert sett også den sterkeste reduksjonen i arbeidsgiveravgiften. Men denne avgiftslettelsen veltes over i høyere utbetalt lønn. Den andre og viktigste grunnen til at økningen i utbetalte lønninger er sterkere i FB enn i MF, henger sammen med tilpasningen av konkurransevnen overfor utlandet gjennom bedriftenes lønnskostnader. For gitt arbeidsgiveravgift betyr høyere lønnskostnader høyere utbetalt lønn.

Hovedårsaken til at lønnskostnadene følger et helt annet forløp i FB enn i de andre alternativene, ligger i at de private tilleggspensjonene i FB fonderes gjennom økt privat sparing. Som påpekt tidligere, vil endringene i sparingen i en liten åpen økonomi som den norske, i første rekke motsvares av økte finansinvesteringer gjennom økt nettoeksport. Ekspansjon av konkurranseutsatt sektor krever isolert sett lavere lønnskostnader. Nedgangen i forhold til referansealternativet er sterkere - rundt 10 prosent - i det første tiåret etter FB-

reformen da eksportøkningen er sterkest. Etter hvert som renteinntektene fra formuen øker, faller behovet for nettoeksport. Konkurransevnen kan da svekkes gjennom vekst i lønnskostnadene. Dermed skapes rom for en gradvis økning i privat konsum, og konsumnivået passerer nivået i referansebanen før 2050. I 2050 kan lønnskostnadene ligge høyere i FB- enn i MF-alternativet. Det skyldes dels at man i FB har bygget opp en større utenlandsformue og kan finansiere en større del av importen med renteinntekter, og dels at importen er mindre i FB- enn i MF-alternativet. Forholdet mellom netto fordringer på utlandet og BNP ligger i 2050 over 70 prosent høyere i FB enn det gjør i referansebanen, og ser vi lenger frem enn 2050 kan lønnskostnadene i FB-alternativet ligge over nivået i referansebanen.

Dynamikken i hvordan lønnskostnadene endres i FB i forhold til referansebanen innebærer at virkningen på utbetalt timelønn er meget følsom for valg av sammenligningsår. Før 2030 presses utbetalt lønn ned i forhold til referansebanen. I disse årene er ikke nedgangen i arbeidsgiveravgiften stor nok til å kompensere for den nedgangen i timelønnskostnadene som kreves av hensynet til konkurransevne. Etter 2030 er forholdet motsatt, og det er rom for at utbetalt timelønn kan ligge høyere enn i referansebanen.

Nærmere om betydningen av privat fondsoppbygging for sysselsettingsvirkningene

Som påpekt foran skaper overgangen til den private pensjonssparingen i FB dynamiske sysselsettingsvirkninger. I startfasen må yrkesaktive kohorter både bygge opp sine private pensjonsfond, siden de nå vet at de ikke får offentlig tilleggspensjon, samtidig som de fortsatt må skattefinansiere opparbeidede pensjoner til de eldre. Bortfallet av fremtidige offentlige tilleggspensjoner vil oppleves som en inntektsnedgang av disse kohortene. Inntektstapet vil stimulere arbeidstilbudet og redusere konsumet. Isolert sett bidrar denne effekten til at sysselsettingen øker mer i FB enn i MF. Etter hvert som pensjonistene med opparbeidede rettigheter innenfor dagens system dør ut, avtar denne effekten i takt med at den nødvendige beskatningen kan reduseres.

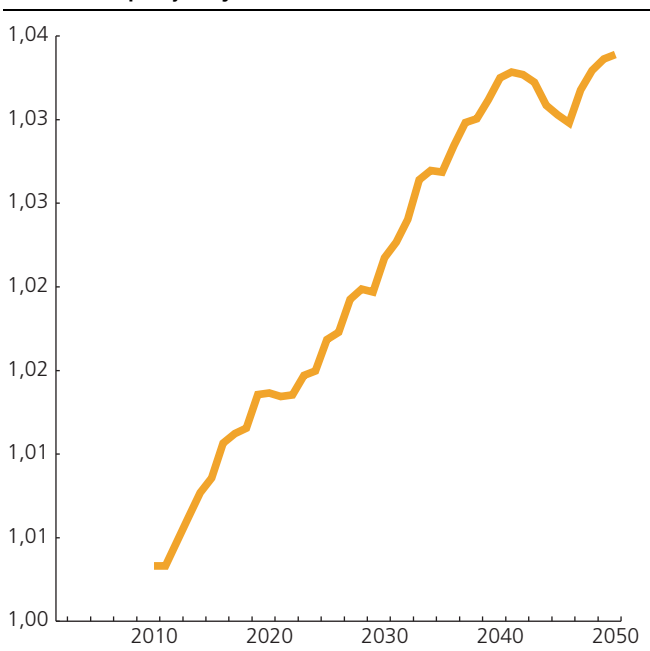
I tillegg vil den private fondsoppbyggingen i seg selv påvirke arbeidstilbudet. Denne virkningen er resultatet av at realiseringen av spareønskene krever endringer i konsumentenes reallønn over tid. Som forklart over, krever økningen i sparingen overføring av ressurser fra skjermede til konkurranseutsatte næringer. Det skjer ikke uten at lønnskostnadene faller i forhold til referansebanen. Lavere lønnskostnader gir isolert sett lavere reallønn for konsumentene, og det bidrar isolert sett til lavere arbeidstilbud. Denne effekten motvirker altså den inntektseffekten vi beskrev over. Etter hvert som det er rom for økte lønnskostnader, øker også reallønningene. I 2050 er der få pensjonister med

opparbeidede rettigheter fra dagens system som skal skattefinansieres, og inntektseffekten er blitt svak. Dermed er det økningen i reallønn som dominerer virkningen på arbeidstilbudet og sørger for at sysselsettingen ligger 1,3 prosent over det nivået vi beregner hvis dagens pensjonssystem videreføres. I 2020 er styrkeforholdet motsatt; da er inntektseffekten sterk nok til å øke sysselsettingen med 4,5 prosent i forhold til referansebanen (ikke vist i tabellene), det til tross for at reallønnsatsen da er lavere enn i referansebanen. Styrken i disse effektene er selvsagt påvirket av forutsetningen om at husholdningene kompenserer kun 75 prosent av de bortfalte offentlige tilleggspensjonene gjennom privat sparing.

Dynamikken i endringene i konsumentenes reallønn påvirkes imidlertid også av de nødvendige løpende tilpasningene av arbeidsgiveravgiften. I de første par tiårene kan ikke timelønnskostnadene senkes fra nivåutviklingen i referansebanen uten at også utbetalt timelønn faller. Disse tiårene tilhører den overgangsperioden hvor de yrkesaktive både skal skattefinansiere opparbeidede pensjonsrettigheter og spare selv til å finansiere 75 prosent av den tilleggspensjonen de mister. I denne overgangsperioden kreves en reduksjon i lønnskostnadene som er sterkere enn det skattelettelsen åpner for. Da ligger konsumreallønnen under det nivået en videreføring av dagens system ville gi. Rom for stadige reduksjoner i arbeidsgiveravgiften sammenlignet med referansebanen, gjør det imidlertid mulig å øke konsumentenes reallønn betraktelig over tid. Det stimulerer arbeidstilbudet ytterligere.

Til slutt i dette avsnittet vil vi forklare et resultat i tabell 5.3 som kan virke overraskende. I hjelpeberegningen av hva den økte private sparingen isolert sett betyr, finner vi at det er rom for å senke arbeidsgiveravgiften med hele 7,7 prosentpoeng i 2050. Dette er overraskende mye i lys av at sysselsettingsøkningen kun er 1,3 prosent. Videre har utbetalt timelønn økt med 7,2 prosent (som bidrar til at konsumreallønnsatsen har økt med 6,2 prosent), og denne lønnsøkningen bidrar til å svekke den offentlige budsjettbalansen og dermed til å øke arbeidsgiveravgiften. Det som gjør det mulig å senke arbeidsgiveravgiften så vidt mye, er at økningen i privat konsum i 2050 på 5,7 prosent i forhold til referansebanen drar med seg en betydelig økning i de indirekte skatteinntektene. Det motsatte skjer i årene der fondsoppbyggingen fører til at økt nettoeksport fortrenger privat konsum. Den gradvise veksten over tid i privat konsum på bekostning av eksport i FB-banen har derfor bidratt til å dempe den økningen i arbeidsgiveravgiften som over tid også tvinger seg frem i dette alternativet.

Figur 5.3. Forholdet mellom netto finansformue overfor utlandet i henholdsvis banen basert på Flat basispensjon og banen basert på videreføring av dagens pensjonssystem



6. Avsluttende merknader

Er pensjonsreformer viktige i et makroøkonomisk perspektiv? Våre beregninger tilsier at svaret på dette spørsmålet bør uttrykke et "tvisyn". På den ene siden gir de to pensjonsreformene vi har studert, særlig overgang til MF, betydelige effekter sett i forhold til hva som kan forventes av de fleste strukturpolitiske tiltak, som for eksempel skattereformer og liberalisering av utenrikshandelen. Faglitteraturen gir så vidt vi vet ingen eksempler på at reformer av skatte- eller handelspolitikk øker sysselsettingen og BNP med en størrelsesorden på 10 prosent.

På den annen side er likevel "skifteeffektene" av pensjonsreformene svake sett i forhold til den veksten som vil finne sted - uavhengig av valg av pensjonssystem! - i løpet av det lange tidsperspektivet som enhver fornuftig analyse nødvendigvis må anlegge ved vurderinger av effekten av pensjonsreformer. Selv om innføring av Modernisert folketrygd fører til at det private konsumet i 2050 er så mye som 9,9 prosent høyere enn det ville vært ved en videreføring av dagens system, vil den gjennomsnittlige årlige vekstraten for privat konsum over hele perioden frem til 2050 bare ha økt fra 2,8 til 3,0 prosent. Disse veksttaktene innebærer at med MF vil det private konsumet fordoble seg i løpet av 23 år, mens doblingen tar to ekstra år ved videreføring av dagens system. Dette illustrerer at den isolerte virkningen av reformer raskt vil "drukne" i den kumulative betydningen av jevne vekstprosesser når reformene krever lang tid på utspille seg. Dette poenget illustreres også godt ved å sammenligne figurene for utvikling i sysselsetting (4.3) med utvikling i konsum (4.4). Endringene i sysselsettingen synes godt, fordi produktivitetsveksten her ikke påvirker tidsutviklingen på den samme direkte måten som den påvirker produksjon og forbruk. At det kan være vanskelig å skille banene for privat konsum fra hverandre i figur 4.4, er ikke et uttrykk for at figuren er dårlig. Tvert om, den fanger opp et viktig poeng.

Det er imidlertid viktig å understreke at det ikke er et argument mot pensjonsreformer at virkningene er små sammenlignet med den samlede kumulative betydningen av økonomisk vekst. Den økonomiske veksten kan nettopp være et samlet resultat av en lang rekke

endringer som hver for seg er små. I forhold til effekten av andre aktuelle politiske reformer, er det stor grunn til å tro at en pensjonsreform a la for eksempel MF vil være den desidert viktigste - også for makroøkonomiske forhold.

Er det interessante forskjeller mellom alternativene Modernisert folketrygd og Flat basispensjon når det gjelder makroøkonomiske virkninger? Ja. MF gir en langt større økning i sysselsettingen, 10,6 mot 4,8 prosent i 2050. Dette til tross for at arbeidsgiveravgiften kan reduseres mer i FB-alternativet enn ved overgang til MF, siden det offentlige ikke skal finansiere tilleggspensjonene gjennom skatt eller premie i FB-alternativet. Årsakene til forskjellen i sysselsettingsvirkning mellom de to reformene er først og fremst at arbeidstakernes effektive reallønn etter skatt øker sterkere i MF enn i FB. Det skyldes for det første at den største delen av statens utgifter til alderspensjon i MF finansieres ved det som oppleves som en premie - ikke skatt - på grunn av den økte inntektsavhengigheten. I FB er det derimot ikke noe element av premie igjen i skattene. For det andre øker lønn før skatt mer i FB enn i MF, og det drar med seg økte løpende pensjonsutbetalinger. Det reduserer isolert sett rommet for skattelette i FB.

Det er imidlertid viktig å understreke at våre beregninger ikke gir grunnlag for noen normativ sammenligning av MF og FB. Selv om privat konsum kan økes mer i MF enn i FB, kan vi ikke si at MF er et bedre pensjonssystem enn FB. For det første skyldes det at man også må ta hensyn til at folk kan ha mer fritid i FB enn i MF. For det andre utsettes ulike generasjoner for ulike virkninger. Spesielt må de yrkesaktive under FB både skattefinansiere de løpende alderspensjonene og spare til sine private tilleggspensjoner. For det tredje reflekterer de to reformene forskjeller mellom ulike ideologier som ikke lar seg vurdere på samme måte som rene økonomiske virkninger. Spesielt gjelder dette synet på behovsprøving av garantipensjonen. I MF fører behovsprøvingen til avkorting av garantipensjonen mot den inntektsavhengige ytelsen, mens dette ikke skjer i FB. Siden det er relativt få personer som bare vil få

garantipensjonen i MF, blir den effektive skattesatsen på arbeid lavere i MF enn i FB. Men det er selvsagt legitimt å la sitt syn på behovsprøving styres av andre hensyn enn det som fanges opp i våre beregninger.

Beregningene gir også grunn til en mer nyansert oppfatning av hvilket press det vil være på offentlige finanser i de kommende tiår. Referansebanen betyr i seg selv lite for reformvirkningene. Imidlertid har det presset som oppstår på offentlige finanser ved en videreføring av dagens pensjonssystem vært hovedbegrunnelsen for pensjonsreformer. Også ved videreføring av dagens pensjonssystem ligger den nødvendige skatteskjerpelsen et par tiår frem i tid. Først etter 2030 er det nødvendig å øke skattesatsene, hos oss arbeidsgiveravgiften, i forhold til dagens nivå. I begge reformalternativene kan arbeidsgiveravgiften ligge lavere enn dagens sats i hele perioden frem til 2050. I de mellomliggende årene er det faktisk rom for betydelig skattelettelse. Dette resultatet hviler selvsagt på valget av forutsetninger. Dersom man øker standarden og dekningsgraden, eller reduserer brukerbetalingene for offentlige tjenester, er selvsagt rommet for skattelettelse de kommende tiårene mindre.

Et fremtidsperspektiv som er utvidet i forhold til et ensidig fokus på situasjonen i året 2050, viser også at den nødvendige økningen i skattesatser ikke er over ved utløpet av vår beregningsperiode. Tvert imot. I alle alternativer er vi da inne i en periode hvor det er behov for å øke skattesatsene hvert eneste år, riktignok fra til dels meget ulike nivåer. Hvis man i de nærmeste tiårene holdt skattesatsene uendret, kunne det ekstra skatteprovenyet brukes til å øke den offentlige finansformuen utover det som følger av handlingsregelen for finanspolitikken. Man ville i så fall fondere en enda større del av de fremtidige samlede offentlige utgiftene. Da ville behovet for å øke skattesatsene på lang sikt bli betydelig mindre. Renter og rentes rente ville også bidra i så måte. Motsatt vil behovet for fremtidige skatteskjerpelse øke dersom man brukte provenybidraget fra å holde skattesatsene uendret de nærmeste tiår, fremfor å senke dem, til å øke f.eks. standardnormene for offentlige tjenester eller kompensasjonsgraden for minstepensjonistene. Slike regelendringer ville få varige effekter dersom de ikke reverseres. De ville innebære at utgiftsveksten ble enda sterkere når eldrebølgen skyller inn over velferdsstaten med full tyngde.

Anslag på virkningene av pensjonsreformer kan forbedres, men det er en krevende oppgave. Analyser av pensjonsreformer må både fange opp lange trender i den økonomiske vekstprosessen og beskrive nøyaktig hvordan detaljerte endringer i et komplisert regelverk slår ut for ulike individer. Til sammen tar vårt modellverktøy hensyn til mange effekter. MOSART gir en eksakt beskrivelse av pensjonsreglene under de ulike systemene. Modellen beregner også tilnærmet

eksakt hvilke pensjonsytelser som følger av reglene, gitt individenes inntektsutvikling over livet. Den er også et slagkraftig verktøy når en skal vurdere inntektsavhengigheten i et pensjonssystem og konsekvensene for samlet arbeidstilbud av at individene i ulik grad endrer pensjoneringstidspunktet. MSG6 tar hensyn til at endringer i arbeidstilbudet ikke vil absorberes av næringslivet uten at det skjer endringer i priser og lønninger. En sentral mekanisme i denne sammenheng er at lønnskostnadene tilpasses det nivået som er forenlig med langsiktig balanse i utenriksøkonomien. Lønninger og priser påvirkes dessuten av de tilpasningene av skattesatsene som må til for å opprettholde et gitt forløp for den offentlige budsjettbalansen. Disse tilpasningene vil avhenge av de modellbestemte endringene i de ulike skattegrunnlagene. Her fanger MSG6 opp alle skattegrunnlag. Disse endringene forsterkes ved at modellen tar hensyn til at bedriftene også vil øke innsatsen av kapital og produktinnsats når de ansetter mer arbeidskraft.

Likevel er det ingen grunn til ikke å innrømme at vår analyse inneholder svakheter. Den viktigste er trolig at de makroøkonomiske endringene i realiteten vil ha tilbakevirkninger på individenes opptjening av pensjonsrettigheter som ikke fanges opp i våre beregninger. For eksempel vil økt sysselsetting øke pensjonsytelsene i inntektsavhengige systemer for gitt arbeidstilbud. Dette er forsøkt innarbeidet i våre analyser. Full konsistens på dette og andre områder krever imidlertid generelle likevektsmodeller der hver enkelt generasjons livsløp er beskrevet når det gjelder relevante økonomiske forhold. Det ville i så fall gitt en likevektsmodell med overlappende generasjoner (OLG-modell). Slike modeller er utviklet i flere andre land for analyser av demografiske endringer og problemstillinger knyttet til pensjonsreformer og utviklingen i offentlige finanser på lang sikt.

Det er imidlertid naivt å tro at slike OLG-modeller kan utvikles og opereres uten at en gir avkall på en lang rekke detaljer og mekanismer som fanges opp i henholdsvis MOSART og MSG6. Forbedringer av beregningenes interne konsistens og logikk er dermed ikke ensbetydende med at resultatene er "riktigere". Spesielt vil heterogeniteten i befolkningen og ikke-lineære sammenhenger i folketrygden gi effekter som neppe kan fanges opp i en OLG-modell, der antall ulike individer i praksis blir meget begrenset. En OLG-modell kan dermed heller ikke brukes til detaljerte fordelingsanalyser (innen generasjoner) eller til å gi anslag på nivået på pensjonsytelsene ved regelendringer. Heller ikke ved modellutvikling kan man få i både pose og sekk.

Selv om en finner at nytten av å utvikle en OLG-modell overstiger kostnadene, forsvinner derfor ikke behovet for MOSART-modellen. Utvikling av en OLG-modell er også krevende. Vi mener det ville være galt å vente

med analyser til en slik modell var klar. Debatten om Pensjonskommissjonens forslag kunne da være forbi, selv om det er grunn til å tro at en mer generell diskusjon om rammene for velferdsstatens ambisjonsnivå og presset på offentlige finanser kommer til å følge oss i mange år fremover.

Referanser

- Aaberge, R., U. Colombino, E. Holmøy, B. Strøm and T. Wennemo (2004): Population Ageing and Fiscal Sustainability: An Integrated Micro-Macro Analysis of Required Tax Changes. Discussion Papers 367, Statistisk sentralbyrå.
- Aaberge, R., J. Dagsvik and S. Strøm (1995): Labour supply effects of tax reforms, *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 635-659.
- Bloom, D., D. Canning og M. Moore (2004): Health, Longevity and Optimal Retirement, mimeo, august 2004. Harvard School of Public Health, Boston, MA.
- Brinch, C., E. Hernæs og S. Strøm (2001): Labour supply effects of an early retirement program, Memorandum 33/2001, Department of Economics, University of Oslo.
- Fredriksen, D. (2004): Betydningen av delingstallet, *Økonomiske analyser* 5/2004, Statistisk sentralbyrå.
- Fredriksen, D. (1998): *Projections of Population, Education, Labour Supply and Public pension benefits. Analyses with the Dynamic Simulation Model MOSART*. Social and Economic Studies 101, Statistisk sentralbyrå.
- Fredriksen, D., K.M. Heide, E. Holmøy og N.M. Stølen (2003): *Makroøkonomiske virkninger av endringer i pensjonssystemet*. Rapporter 2003/13, Statistisk sentralbyrå.
- Fredriksen, D., K.M. Heide, E. Holmøy og I.F. Solli (2004): Makroøkonomiske virkninger av Modernisert folketrygd, *Økonomiske analyser* 5/2004, Statistisk sentralbyrå.
- Fredriksen, D. og N.M. Stølen (2004): Utforming av pensjonssystemet, fremtidens pensjonsutgifter og fordelings effekter, *Økonomiske analyser* 5/2004, Statistisk sentralbyrå.
- Gruber, J. and D. Wise (eds.) (1999): *Social security and retirement around the world*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gruber, J. and D. Wise (eds.) (2004): *Social security and retirement around the world. Micro-estimation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Heckman, J. (1993): What has been learned about labour supply in the past twenty years?, *American Economic Review* 83, 116-121.
- Heide, K.M., E. Holmøy, L. Lerskau og I.F. Solli (2004): *Macroeconomic Properties of the Norwegian Applied General Equilibrium Model MSG6*. Rapporter 2004/18, Statistisk sentralbyrå.
- Hernæs, E., Z. Jia og S. Strøm (2001): Retirement in non-cooperative and cooperative families, CESifo Working Paper no. 476, Munich, Germany.
- Hernæs, E., M. Sollie, og S. Strøm (2000): Early Retirement and Economic Incentives. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 102, No 3.
- Hernæs, E., K. Røed og S. Strøm (2002): *Yrkesdeltakelse, pensjoneringsadferd og økonomiske incentiver*, Rapport 4/2002, Frischsenteret, Oslo.
- Hernæs, E. og S. Strøm (2000): Family labour supply when the husband is eligible for early retirement, Memorandum 13/2000, Department of Economics, University of Oslo.
- Holmøy, E. (2002): Hva koster tidligpensjonering for samfunnet? *Økonomiske analyser* 2/2002, Statistisk sentralbyrå.
- Holstmark, B. (2002): Hva får AFP-pensjonister igjen for å arbeide? *Økonomiske analyser* 2/2002, Statistisk sentralbyrå.
- Norman, V. (1983): *En liten åpen økonomi*, Oslo: Universitetsforlaget.

NOU 2003:13: *Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronkurs*. (Holden-II utvalget). Finansdepartementet.

NOU 2004:1: *Modernisert folketrygd*.
Finansdepartementet og Sosialdepartementet.

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

Statistisk sentralbyrå (2002):
Befolkningsfremskrivninger. Nasjonale og regionale tall, 2002 - 2050. www.ssb.no/emner/02/03/folkfrem/.

Stortingsmelding nr. 30 (2000-2001): *Langtidsprogrammet 2002-2005*. Finansdepartementet.

Stortingsmelding nr. 1 (2004-2005): *Nasjonalbudsjettet 2005*. Finansdepartementet.

Woodland, A.D. (1982): *International Trade and Resource Allocation*, Amsterdam, New York: North-Holland.

Hovedtrekk ved modellene MOSART og MSG6

MOSART-modellen

I beregningen av pensjonsytelser er det en stor fordel å ha tilgang på et representativt utvalg av livshistorier. Grunnen til dette er at det finnes mange ulike typer livsløp, og at pensjonsytelsene normalt er en klart ikke-lineær funksjon av tidligere arbeidsinntekt, noe som gjør det vanskelig å regne på aggregerte data. Dette vil spesielt gjelde folketrygden slik den er utformet i dag med blant annet besteårs-regel, full opptjening etter 40 år, grunnpensjon, særtillegg, omsorgspoeng, arv av pensjon, uførepoeng og manglende lønnsindeksering av grunnbeløpet. MOSART er en dynamisk mikrosimuleringsmodell som lager et utvalg representative livsløp for Norge under visse forutsetninger om fremtidig utvikling i demografiske forhold, skolegang, pensjonering og yrkesdeltakelse. Fredriksen (1998) gir en nærmere dokumentasjon av denne modellen. Modellen tar utgangspunkt i et utvalg av befolkningen i 1993 og får med blant annet hittil opptjente pensjonsrettigheter i folketrygden. De videre livsløpene simuleres med hensyn til inn- og utvandring, død, fødsler, husholdningsdannelse, skolegang, pensjonering og arbeidstilbud og -inntekter. På grunnlag av de simulerte livsløpene beregnes pensjonsytelser i folketrygden med utgangspunkt i de faktiske reglene. Modellen ligger godt til rette for å beregne pensjonsytelser under andre antagelser om utformingen av pensjonssystemet, og dekker ordninger knyttet til attføring, uføre-, etterlatte- og alderspensjon i folketrygden og avtalefestet pensjon.

I simuleringen av en referansebane benytter vi adferdsmønstre fra et basisår beskrevet ved overgangssannsynligheter mellom ulike tilstander, i denne versjonen i stor grad kalibrert opp til nivået i 1999. Det betyr at vi ser på en utvikling som i grove trekk kan beskrives som at "alt fortsetter som nå" og hvor vi fanger opp at dagens befolkning legger sterke føringer på utviklingen fremover (vi må 60-70 år frem i tid for å finne de første ufødte alderspensjonistene, og pensjonsrettigheter opptjent i dag kan føre til utbetalinger så langt frem i tid som 70-80 år). Rundt denne referansebanen kan vi gjøre alternative simuleringer hvor vi for eksempel endrer utviklingen i levealder (sensitivitetsanalyser) eller retningslinjene for reguleringen av grunnbeløpet (politikkanalyser). I disse beregningene har vi i første rekke endret reglene for beregningen av pensjonsytelser, og sett på hvordan dette - for et representativt utvalg av befolkningen - slår ut på nivået på pensjonsytelsene, sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon og endringer i "pensjonsformue". Vi har også i tilknytning til endringen av pensjonsreglene sett på mulige konsekvenser for faktisk pensjonsalder, og beregnet virkningene av en mulig økning i faktisk pensjonsalder.

Når det gjelder de demografiske forutsetningene, er disse hentet fra middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivning fra 2002. Innvandringen og fruktbarheten er holdt omtrent på dagens nivå, og fører frem til en svak vekst i kullstørrelsene på 0,1 prosent per år. Den viktigste drivkraften i befolkningsveksten fremover er likevel en trendmessig økning i forventet levealder ved fødselen gjennom hele dette århundret på linje med utviklingen de siste tiårene. Det vil si at forventet levealder øker om lag 0,15 år per år, noe som totalt gir en vekst på 7-8 år i forventet levealder frem til år 2050. Forutsetningene omkring uførepensjonering, attføring og avtalefestet pensjon er basert på nivået for disse overgangene i 2001. Vi fremfører også dagens yrkesmønstre, men fordi vi er avhengig av å si noe om fordelingen av inntekt over livsløpet og mellom individer (i et livsløpsperspektiv), er vi avhengig av å bruke tall for inntektsfordeling over en lengre periode enn akkurat det siste året. Forutsetningene omkring grunnbeløp, priser og lønnsnivå er mindre viktige. Det vesentlige er at vi i simuleringen har forutsatt at grunnbeløpet vokser like mye som lønnsnivået. En annen lønnsvekst kan legges til grunn ved å gange opp de fremskrevne pensjonsytelsene med like mye som økningen i lønnsnivået, gitt at grunnbeløpet fortsatt skal øke like mye som lønnsnivået.

Tabell A.1. Forutsetninger i MOSART-simuleringen av livsløp

Netto innvandring	13000 personer per år
Forventet levealder ved fødselen	Øker om lag 7-8 år frem mot år 2050
Fruktbarhet	Hver kvinne får i gjennomsnitt 1,8 barn
Skolegang	Utdanningstilbøyelighet fra 2001
Uføretilbøyeligheter	Tilgang som i 2001
Avtalefestet pensjon	Nivået i år 2001
Pensjonsalder	67 år
Yrkesdeltakelse	Som i 2001
Fordeling av arbeidsinntekt	Som perioden 1967-1993
Grunnbeløp, priser, lønninger	Som i 2001

MSG6-modellen

De mest omtalte makroøkonomiske problemstillingene som knytter seg til aldring av befolkningen, pensjonssystemer og vurdering av problemer med å finansiere offentlig sektor, er av langsiktig karakter. Jo lenger tidsperspektiv, desto mer realistisk er det å basere resonnementene på at aktørene, dvs. bedrifter og forbrukere, har god informasjon om sine rammebetingelser, og at de tilpasser seg rasjonelt, dvs. at de utnytter alle muligheter for å forbedre sin egen situasjon. Samtidig vil den økonomiske utviklingen på lang sikt normalt være preget av at markedene i stor grad balanserer tilbud og etterspørsel. Dermed vil den økonomiske veksten hovedsakelig bestemmes fra tilbudssiden, dvs. av sysselsetting og arbeidstilbud,

sparing og investeringer i realkapital og andre ressurser, samt produktivitetsvekst som følge av teknologisk fremgang. I et langsiktig tidsperspektiv er det også naturlig å legge liten vekt på mobilitetsproblemer og flaskehalsar som begrenser mulighetene til å overføre arbeidskraft og andre ressurser mellom næringer. Bestemmelsen av den økonomiske utviklingen i MSG6 er i samsvar med disse antakelsene om hvordan økonomien fungerer i et langsiktig tidsperspektiv.

MSG6 gir en relativt *disaggregert beskrivelse av vare- og tjenestestrømmene* i norsk økonomi ved å spesifisere 60 vare- og tjenestegrupper, hvorav 9 er ikke-konkurrerende importvarer og 12 produseres i offentlig sektor. Sammensetningen av den delen av næringslivet som er skjermet fra utenlandsk konkurranse, vil i hovedsak være bestemt fra etterspørselssiden via inntekt og relative priser. Samlet etterspørsel etter hver vare/tjeneste fordeler seg på innenlandsk produksjon og import. For de fleste varer er det antatt at importandelen av innenlandsk etterspørsel øker når prisen på norske leveranser øker i forhold til den korresponderende importprisen. Importprisen inkluderer verdensmarkedsprisen, transportkostnader, samt kostnader knyttet til toll og andre handelshindringer. *Verdensmarkedsprisene er forutsatt eksogent gitt uavhengig av hva som skjer i en så liten økonomi som den norske.* I generelle likevektsmodeller med fleksible relative priser vil valutakursendringer være et rent monetært fenomen som ikke har realøkonomiske effekter. I MSG6 reflekteres denne egenskapen ved at valutakursen er fast.¹⁶ *Sammensetningen av eksporten utenom olje og gass bestemmes i dominerende grad av relative kostnadmessige fortrinn.* Det betyr at hvis lønningene øker, vil den sterkeste produksjonsnedgangen og nedbemanningen skje i de mest arbeidsintensive eksportorienterte bedriftene/sektorene. Utviklingen i enkelte viktige sektorer, som offentlig tjenesteyting og olje og gassutvinning, bestemmes eksogent av modellbrukeren.

Modellen forutsetter at *norske aktører kan låne og spare i internasjonale kapitalmarkeder til en rente som er upåvirket av norske forhold.* Innenlandsk forbruk av produkter som kan handles internasjonalt, og dermed totalforbruket, kan derfor avvike fra tilsvarende innenlandsk produksjon i hvert enkelte år. Over tid er likevel forbruksmulighetene begrenset av inntektene som skapes gjennom innenlandsk produksjon, bedring av bytteforholdet overfor utlandet (f.eks. ved at olje- og gassprisen øker) og initiale fordringer på utlandet. Kravet til langsiktig balanse i utenriksøkonomien er utformet slik at nåverdien av importoverskuddet (= underskuddet på handelsbalansen), korrigert for U-hjelp og andre overføringer mellom Norge og utlandet,

motsvarer verdien av Norges netto fordringer på utlandet ved begynnelsen av beregningsperioden. MSG6 er fleksibel når det gjelder hvordan forbruksmulighetene skal fordeles over tid. Ved beregning av referansebanen har vi som hovedalternativ lagt til grunn at *vekstraten bedriftenes timelønnskostnader skal være konstant over tid.*

Arbeidstilbudet bestemmes av hvor mange personer som er i arbeidsstyrken og av deres tilbud av timeverk. Arbeidsstyrken gis eksogent av modellbrukeren. I beregningene i denne rapporten er utviklingen i arbeidsstyrken anslått ved hjelp av MOSART-beregningene. Derimot bestemmes den gjennomsnittlige arbeidstiden for de yrkesaktive endogent i modellen som en avveining mellom samlet forbruk og fritid. Dette forholdet vil være konstant så lenge det relative prisforholdet mellom disse to godene er konstant. Prisen på fritid er alternativkostnaden ved ikke å arbeide, dvs. utbetalt timelønnsatts fratrukket marginalsatt. Modellen er kalibrert på grunnlag av de norske tidsnyttingsundersøkelsene og estimater av arbeidstilbudsadferden i Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995). Forutsetningene om arbeidstilbudsadferden i modellen er slik at arbeidstilbudet øker med 0,1 prosent dersom reallønn etter skatt øker med 1 prosent, og alle andre inntekter er uendret. Uttrykt i fagsjargong er den ukompenserte elastisiteten av arbeidstilbudet med hensyn på lønn 0,1. Denne tilbudsresponsen er et resultat av to motstridende effekter. For det første vil lønnsøkning isolert sett innebære at prisen på fritid øker i forhold til prisen på konsum. Denne substitusjonseffekten trekker i retning av økt arbeidstilbud ved en isolert reallønnsøkning. I MSG6 gir denne substitusjonseffekten alene et bidrag til økt arbeidstilbud på 0,5 prosent når reallønnsatts øker med 1 prosent, og alt annet er konstant. For det andre gir økt reallønn isolert sett også økt inntekt. Under modellens forutsetninger vil arbeidstakerne velge å ta ut fordelene av en inntektsøkning både ved å øke konsumet og ved å ta ut mer fritid. Denne inntektseffekten gir dermed et negativt bidrag til den samlede arbeidstilbudsresponsen på en reallønnsøkning. I MSG6 er det altså antatt at substitusjonseffekten svakt dominerer inntektseffekten på arbeidstilbudet.

Modellen spesifiserer offentlige utgifter fordelt på de viktigste trygde- subsidie- og overføringsordningene, samt statlig og kommunale kjøp av varer og tjenester innenfor forsvar, helse, utdanning og administrasjon. Mer spesifikt fanger modellen opp følgende bidrag til at offentlige utgifter kan vokse over tid:

- Eksogen vekst i timeverk og offentlig bruk av andre varer og tjenester til konsum- og investeringsformål. Denne veksten kan dekomponeres i vekst som følge av endringer i befolkningens størrelse og sammensetning (aldring), vekst i standard og dekningsgrad

¹⁶ Dette betyr ikke at vi utelukker at endringer i pensjonssystemet og finansieringen av dette kan ha virkninger på valutakursen. Vi tror imidlertid at disse vil være forbigående og av mindre betydning i det lange tidsperspektiv som er relevant i analyser av slike reformer.

- i tjenesteyting og andre forhold (f.eks. planer for kjøp av forsvarsutstyr, veiinvesteringer etc.)
- Vekst i prisene på varer og tjenester brukt av det offentlige. Lønnsveksten er desidert viktigst siden produksjonen i offentlig forvaltning er arbeidsintensiv.
 - Eksogen vekst i tallet på trygdemottakere.
 - Eksogene endringer i gjennomsnittlige ytelser av ulike trygder, herunder blant annet alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon og sykepenger.
 - Indekseringen av trygdene, dvs. reguleringen av folketrygdens grunnbeløp
 - Eksogene endringer i indirekte skatte- og subsidiesatser, samt regel- og satsendringer for den direkte beskatningen av person- og selskapsinntekt.
 - Eksogene endringer i realverdien av rundsum overføringer til og fra det offentlige.
 - Endogene endringer i grunnlaget for indirekte skatter (moms, særavgifter, arbeidsgiveravgiften, CO₂-avgift etc.), og i grunnlaget for direkte skatter (lønn, driftsresultat).

Modellen gir en relativt detaljert beskrivelse av de indirekte skattene, mens de direkte skattene på arbeids- og kapitalinntekt er mer summarisk beskrevet. Vi har forutsatt at *handlingsregelen for finanspolitikken følges*, dvs. at det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet tilsvarende realavkastningen av kapitalen i Statens petroleumsfond. Realavkastningen er beregnet på grunnlag av at det brukes en (real)rente på 4 prosent. Det er antatt at kommunebudsjettene balanseres, slik at overskuddet på statsregnskapet faller sammen med netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning. Handlingsregelen innebærer at denne årlige netto finansinvesteringen plasseres i Statens petroleumsfond og tilsvarende delen av renteavkastningen som kompenserer for inflasjonen pluss statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Alle disse komponentene er bestemt utenfor modellen (og er dermed eksogene variable i modellen). Dermed følger en utvikling for netto finansinvesteringene i offentlig forvaltning som er uavhengig av alle andre størrelser i modellen.

I referansebanen har vi forutsatt at denne utviklingsbanen realiseres gjennom *endogene tilpasninger av arbeidsgiveravgiften*. Dette er en bred skatt på lønnsinntekt, og den er kurant å håndtere beregningsteknisk.

I beregningene av virkningene av pensjonsreformene er MSG6 "lukket" på en annen måte enn ved beregning av referansebanen. Det betyr at vi har byttet om på hva som er eksogene og endogene variable i modellen. Konkret består disse lukningsforskjellene i:

1. Husholdningenes arbeidstilbud er endogent i virkningsberegningene, mens det er eksogent i

beregningen av referansebanen.¹⁷ Dette sikrer at sysselsettingen i utgangspunktet for virkningsberegningene ikke avviker fra tilsvarende forutsetninger i Langtidsprogrammet 2002-2005 (St.meld. nr. 30 (2000-2001)). Samtidig fanger beregningene opp reformenes incentivvirkninger på arbeidstilbudet.

2. Den løpende utviklingen i Norges samlede netto finansinvesteringer er endogen i beregningen av referansebanen, men eksogen virkningsberegningene. I referansebanen reflekterer disse finansinvesteringene en forutsetning om at vekstraten for privat konsum per innbygger skal være konstant over tid, samtidig som utenriksøkonomien skal være i langsiktig balanse. I virkningsberegningene er Norges netto finansinvesteringer bestemt eksogent for å kunne fange opp endringer i privat og offentlig sparing som følge av pensjonsreformene. Da tilpasses i stedet privat konsum løpende slik at den samlede etterspørselen er stor nok til å gi full sysselsetting.

Det er flere mekanismer som gjør at markedene i modellen henger sammen, noe som gjør modellen til en genuin *generell* likevektsmodell:

- Produksjonen i næringene legger beslag på felles ressurser, dvs. varer og tjenester som kan bevege seg mellom ulike anvendelser. Man kan ikke øke produksjonen og sysselsettingen i en næring uten at det fører til en reduksjon i sysselsettingen i en eller flere andre næringer og/eller husholdningenes fritid. Det samme gjelder bruken av de andre varene og tjenestene som er spesifisert.
- Budsjettbetingelsene for privat sektor og offentlig forvaltning innebærer at økt etterspørsel etter ett gode må føre til lavere etterspørsel etter ett eller flere andre goder.
- Husholdningenes etterspørsel i et marked avhenger av priser og total forbruksutgift. Likevektsprisene i andre markeder får betydning for likevekten i hvert enkeltmarked både via overveltning av kostnader på priser på produkter som selges på hjemmemarkedet (pris-kostnadskryssløpet) og krysspriseffekter i etterspørselen. Totalutgiften vil avhenge av den totale inntektsopptjeningen i økonomien og fordelingen av denne mellom konsum og sparing, samt fordelingen mellom husholdninger og offentlig sektor.

¹⁷ Modellteknisk er en gitt utvikling for arbeidstilbudet oppnådd i modellen gjennom tilpasninger av husholdningenes preferanser for henholdsvis fritid og konsum.

Makroøkonomisk utvikling i referansebanen

Tabell B.1. Offentlige inntekter og utgifter og makroøkonomiske hovedstørrelser i referansebanen basert på videreføring av dagens pensjonssystem. Nivå i 2002 og gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst

	2002 nivå	2010	2020	2030	2040	2050
Løpende priser:						
Totale offentlige inntekter	788526,2	2,3	4,0	4,5	4,4	4,3
Totale offentlige utgifter	566685,4	4,2	4,7	4,8	4,6	4,4
Stønader til husholdninger	223681,5	6,6	6,1	5,0	4,5	4,3
Konsum i offentlig forvaltning	268258,3	3,6	3,7	4,8	5,0	4,6
Faste priser:						
Privat konsum	570974,9	3,9	3,4	2,4	2,0	2,3
Offentlig konsum	214659,4	0,7	0,6	1,4	1,4	1,0
Bruttoinvesteringer	261015,0	1,1	1,2	0,8	1,1	1,6
Eksport	443505,7	0,3	0,6	0,8	0,8	0,6
Import	324314,8	2,1	2,3	1,7	1,7	2,0
Bruttonasjonalprodukt	1165840,1	1,9	2,0	1,7	1,6	1,7
BNP fastlands-Norge	973650,3	2,7	2,5	1,9	1,7	1,7
Timelønnskostnad, indeks	141,8	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Utbetalt lønn pr. timeverk indeks	204,3	5,1	4,3	3,6	3,5	3,8
Konsumprisindeks	110,9	1,8	1,9	1,9	2,0	2,2
Sysselsetting i mill. timeverk	3119,6	0,4	0,4	0,1	0,1	0,2
Netto fordringer overfor utlandet/BNP	74,1	10,8	2,5	0,8	0,0	-1,3

Vedlegg C

Mer detaljerte makroøkonomiske virkninger av reformene**Tabell C.1. Virkningene av overgang til Modernisert folketrygd. Offentlige inntekter og utgifter og makroøkonomiske hovedstørrelser. Prosentvis endring i forhold til referansebane basert på dagens system**

	2010	2020	2030	2040	2050
Løpende priser:					
Totale offentlige inntekter	-3,4	-3,1	-4,4	-5,7	-6,5
Totale offentlige utgifter	-4,1	-3,5	-4,8	-6,1	-6,8
Stønader til husholdninger	-2,1	-2,2	-3,7	-4,9	-5,3
Konsum i offentlig forvaltning	-7,6	-6,2	-7,3	-8,7	-9,7
Nivå arbeidsgiveravgift	-1,0	-2,3	1,7	6,6	10,8
Faste priser:					
Privat konsum	-1,2	6,0	7,4	9,3	9,9
Offentlig konsum	-1,4	-1,6	-1,8	-2,0	-2,1
Bruttoinvesteringer	23,5	7,5	9,3	10,7	11,2
Eksport	8,4	6,5	8,3	10,4	11,9
Import	9,5	6,1	7,1	8,0	7,7
Bruttonasjonalprodukt	4,1	5,3	6,8	8,7	9,7
BNP fastlands-Norge	4,6	5,7	7,1	9,0	10,0
Timelønnskostnad, indeks	-7,9	-5,6	-6,5	-7,6	-8,4
Utbetalt lønn pr. timeverk indeks	-3,0	0,4	1,6	2,9	2,8
Konsumprisindeks	-2,4	-1,5	-1,9	-2,3	-2,9
Sysselsetting i mill. timeverk	8,8	7,3	8,5	10,1	10,6
Netto fordringer overfor utlandet/BNP	-0,9	-2,5	-3,0	-3,5	-3,2

Tabell C.2. Virkningene av overgang til Flat basispensjon. Offentlige inntekter og utgifter og makroøkonomiske hovedstørrelser. Prosentvis endring i forhold til referansebane basert på dagens system

	2010	2020	2030	2040	2050
Løpende priser:					
Totale offentlige inntekter	-7,0	-6,2	-5,3	-6,4	-4,7
Totale offentlige utgifter	-8,4	-7,0	-5,8	-6,9	-5,0
Stønader til husholdninger	-8,4	-5,5	-4,8	-7,6	-7,5
Konsum i offentlig forvaltning	-7,6	-9,0	-7,6	-6,6	-3,1
Nivå arbeidsgiveravgift	4,7	-1,7	1,0	3,9	6,2
Faste priser:					
Privat konsum	-8,8	-5,4	-1,7	1,8	5,7
Offentlig konsum	0,9	-0,3	-0,6	-0,9	-1,1
Bruttoinvesteringer	-8,2	1,6	4,6	7,2	7,1
Eksport	14,2	15,4	12,1	9,3	2,3
Import	-2,1	-0,7	0,6	2,7	4,8
Bruttonasjonalprodukt	-1,2	1,5	2,6	3,9	4,6
BNP fastlands-Norge	-1,4	1,6	2,8	4,1	4,7
Timelønnskostnad, indeks	-9,2	-9,7	-7,7	-6,2	-2,3
Utbetalt lønn pr. timeverk indeks	-9,5	-4,6	0,9	6,9	14,1
Konsumprisindeks	-6,1	-5,5	-4,0	-2,8	-0,1
Sysselsetting i mill. timeverk	1,5	4,3	4,5	5,2	4,8
Netto fordringer overfor utlandet/BNP	11,3	32,8	49,2	61,2	73,7

Resultater fra følsomhetsberegningene

Tabell D.1. Virkningene av overgang til Modernisert folketrygd. Økt inntektsavhengighet øker effektiv lønn med 10 i stedet for 8 prosent. Offentlige inntekter og utgifter og makroøkonomiske hovedstørrelser. Prosentvis endring i forhold til referansebane basert på dagens system

	2010	2020	2030	2040	2050
Løpende priser:					
Totale offentlige inntekter	-3,9	-3,3	-4,6	-5,9	-6,8
Totale offentlige utgifter	-4,7	-3,8	-5,1	-6,4	-7,1
Stønader til husholdninger	-2,5	-2,2	-3,6	-4,8	-5,2
Konsum i offentlig forvaltning	-8,8	-7,0	-8,1	-9,5	-10,6
Nivå arbeidsgiveravgift	-1,8	-3,0	1,0	5,9	10,0
Faste priser:					
Privat konsum	-1,5	6,8	8,3	10,3	10,8
Offentlig konsum	-1,7	-1,8	-2,0	-2,2	-2,3
Bruttoinvesteringer	27,7	8,4	10,2	11,7	12,2
Eksport	9,9	7,4	9,3	11,4	13,0
Import	11,3	6,9	7,9	8,7	8,5
Bruttonasjonalprodukt	4,8	6,0	7,5	9,5	10,6
BNP fastlands-Norge	5,4	6,4	7,9	9,9	10,9
Timelønnskostnad, indeks	-9,1	-6,3	-7,1	-8,2	-9,1
Utbetalt lønn pr. timeverk indeks	-3,6	0,3	1,5	2,9	2,8
Konsumprisindeks	-2,8	-1,7	-2,1	-2,5	-3,2
Sysselsetting i mill. timeverk	10,4	8,3	9,5	11,0	11,6
Netto fordringer overfor utlandet/BNP	-1,1	-2,9	-3,3	-3,9	-3,5

Tabell D.2. Virkningene av overgang til Modernisert folketrygd. Konstant avgangsalder i stedet for økning som i hovedberegning. Offentlige inntekter og utgifter og makroøkonomiske hovedstørrelser. Prosentvis endring i forhold til referansebane basert på dagens system

	2010	2020	2030	2040	2050
Løpende priser:					
Totale offentlige inntekter	-2,2	-2,1	-3,5	-5,1	-6,1
Totale offentlige utgifter	-2,7	-2,4	-3,9	-5,4	-6,5
Stønader til husholdninger	0,3	-0,6	-3,1	-5,6	-7,3
Konsum i offentlig forvaltning	-7,0	-5,5	-5,6	-5,9	-6,3
Nivå arbeidsgiveravgift	0,1	-1,3	3,5	9,2	13,6
Faste priser:					
Privat konsum	-1,1	5,3	5,8	6,4	6,4
Offentlig konsum	-1,3	-1,4	-1,3	-1,3	-1,3
Bruttoinvesteringer	21,7	6,4	6,4	6,7	6,4
Eksport	7,7	5,7	6,3	6,9	7,4
Import	8,8	5,3	5,3	5,3	4,8
Bruttonasjonalprodukt	3,8	4,6	5,2	5,8	6,1
BNP fastlands-Norge	4,3	5,0	5,4	6,0	6,3
Timelønnskostnad, indeks	-7,3	-5,0	-5,0	-5,2	-5,4
Utbetalt lønn pr. timeverk indeks	-3,4	0,1	1,5	3,1	3,6
Konsumprisindeks	-2,3	-1,4	-1,5	-1,6	-1,9
Sysselsetting i mill. timeverk	8,1	6,4	6,4	6,6	6,5
Netto fordringer overfor utlandet/BNP	-0,8	-2,2	-2,3	-2,4	-2,0

Tabell D.3. Virkningene av overgang til Modernisert folketrygd. Høyalternativet i stedet for middelalternativet fra SSBs befolkningsfremskrivninger (SSB, 2002). Offentlige inntekter og utgifter og makroøkonomiske hovedstørrelser. Prosentvis endring i forhold til referansebane basert på dagens system

	2010	2020	2030	2040	2050
Løpende priser:					
Totale offentlige inntekter	-3,5	-3,4	-5,1	-6,7	-8,0
Totale offentlige utgifter	-4,2	-3,9	-5,6	-7,2	-8,4
Stønader til husholdninger	-2,3	-2,6	-4,5	-6,1	-7,0
Konsum i offentlig forvaltning	-7,8	-6,7	-8,2	-9,9	-11,4
Nivå arbeidsgiveravgift	-0,9	-2,6	1,2	5,9	9,8
Faste priser:					
Privat konsum	-1,2	6,4	8,4	10,6	11,6
Offentlig konsum	-1,5	-1,7	-2,1	-2,3	-2,5
Bruttoinvesteringer	24,3	8,2	10,3	12,6	14,2
Eksport	8,7	7,0	9,3	12,0	14,3
Import	9,9	6,6	7,9	9,1	9,3
Bruttonasjonalprodukt	4,3	5,7	7,7	9,9	11,5
BNP fastlands-Norge	4,8	6,1	8,0	10,2	11,8
Timelønnskostnad, indeks	-8,1	-6,0	-7,2	-8,6	-9,9
Utbetalt lønn pr. timeverk indeks	-3,0	0,5	2,1	3,7	3,8
Konsumprisindeks	-2,5	-1,7	-2,1	-2,6	-3,4
Sysselsetting i mill. timeverk	9,1	7,9	9,7	11,5	12,7
Netto fordringer overfor utlandet/BNP	-1,0	-2,7	-3,5	-4,0	-3,7

Tidligere utgitt på emneområdet

Previously issued on the subject

Rapporter (RAPP)

2003/43: Makroøkonomiske virkninger av endringer i pensjonssystemet

Økonomiske analyser (ØA)

5/2004: Dennis Fredriksen: Betydningen av delingstallet

5/2004: Dennis Fredriksen og Nils Martin Stølen: Utforming av pensjonssystemet, framtidens pensjonsutgifter og fordelingseffekter

5/2004: Dennis Fredriksen, Kim Massey Heide, Erling Holmøy og Ingeborg Foldøy Solli: Makroøkonomiske virkninger av Modernisert folketrygd

De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter*Recent publications in the series Reports*

- 2004/7 A. Rolland, Ø. Brekke, B.M. Samuelsen og P.R. Silseth: Evaluering av kommunale brukerundersøkelser. Prosjekt utført for Kommunal- og regionaldepartementet av Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI. 2004. 103s. 210 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6582-7
- 2004/8 T.E. Haug: Eierkonsentrasjon og markedsrett i det norske kraftmarkedet. 2004. 39s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6597-5
- 2004/9 M. Kalvaraskaia og A. Langørgen: Capital costs in municipal school buildings. 29s. 150 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6591-6
- 2004/10 Utslipp og ensing i den kommunale avløpssektoren 2002. 69s. 180 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6602-5
- 2004/11 T. Hægeland, L.J. Kirkebøen, O. Raaum and K.G. Salvanes: Marks across lower secondary schools in Norway. What can be explained by the composition of pupils and school resources? 2004. 54s. 180 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6608-8
- 2004/12 E. Engelién og M. Steinnes: Utprøving av nordisk tettstedsdefinisjon i Norge Metode og resultater. 2004. 59s. 180 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6608
- 2004/13 O.F. Vaage: Trening, mosjon og friluftsliv. Resultater fra Levekårsundersøkelsen 2001 og Tidsbruksundersøkelsen 2000. 2004. 63s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6611-4
- 2004/14 B. Lie: Fakta om ti innvandrergupper i Norge. 2004. 90s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6631-9
- 2004/16 T. Lappegård: Valg av livsløp i det flerkulturelle Norge: Forløpsanalyse av giftermål og barnefødsler blant kvinner med innvandrerbakgrunn. 2004. 34s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6644-0
- 2004/17 B. Olsen: Flyktninger og arbeidsmarkedet 4. kvartal 2002. 2004. 29s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6601-7
- 2004/18 K.M. Heide, E. Holmøy, L. Lerskau og I. Foldøy Solli: Macroeconomic Properties of the Norwegian Applied General Equilibrium Model MSG6. 2004. 55s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6650-5
- 2004/19 D. Ellingsen: Krigsbarns levekår. En registerbasert undersøkelse. 2004. 51s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6655-6
- 2004/20 B.K. Wold, S. Opdahl, E. Rauan, R. Johannessen og I. T. Olsen: Tracking Resource and Policy Impact Incorporating Millennium Development Goals & Indicators and Poverty Reduction Strategy Paper monitoring across sectors. 2004. 129s. 210 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6657-2
- 2004/21 G.I. Gundersen: Bruk av plantevernmidler i jordbruket i 2003. 2004. 97s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6663-7
- 2004/22 A. Snellingen Bye, G.I. Gundersen, T. Sandmo og G. Berge: Jordbruk og miljø. Resultatkontroll i jordbruk 2004. 2004. 210 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6677-7
- 2004/23 H. Nome Næsheim og T. Pedersen: Permittering og sykefravær. 2004. 95s. 180 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6690-4
- 2004/24 J.I. Hamre: Sesongjustering av hovedsreiene i AKU . Dokumnetasjon av ny metode og resultater. 2004. 53s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6692-0
- 2004/25 T.P. Bøe: Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Rapport fra tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 2. kvartal 2004. 2004. 29s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6694-7
- 2004/26 M. Bråthen og K. Vetvik: Sykefravær og uførepensjon blant innvandrere ansatt i storbykommuner. 2004. 29s. 155kr inkl.mva. ISBN 82-537-6696-3
- 2004/27 K. Flugsrud, G. Haakonsen og K. Aasestad: Vedforbruk, og fyringsvaner i Trondheim og 2003 Bergen. 2004. 100s. 210 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6699-8
- 2004/28 M.I. Kirkeberg og J. Epland: Økonomi og levekår for ulike grupper, 2004. 2004 99s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6708-0
- 2004/29 R. Kjeldstad og E.H. Nymoen: Kvinner og menn i deltidsarbeid. Fordeling og forklaringer. 2004. 126s. 210 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6710-2