

Pensjonsreformen – økte utgifter til alderspensjon motvirkes av sterkere vekst i arbeidsstyrken

Dennis Fredriksen og
Nils Martin Stølen

De siste års konkretisering av elementer i pensjonsreformen har ført til at effektene av reformen på utgiftene til alderspensjon og arbeidsstyrken har blitt noe redusert. Dette skyldes det avtalte opplegget for videreføring av avtalefestet pensjon (AFP) og tjenestepensjon i offentlig sektor, økte insentiver til tidlig uttak av pensjon gjennom pensjonistbeskatningen, samt forslag om delvis å skjerme uførepensjonistene mot levealdersjusteringen. Økt innvandring bidrar derimot sammen med oppdaterte forutsetninger om utdanning og yrkesdeltaking til sterkere vekst i arbeidsstyrken enn lagt til grunn i tidligere analyser. I alt blir dermed byrden med å finansiere utgiftene til alderspensjon fram til 2050 noe mindre enn tidligere anslått.

1. Innledning

Et nytt system for alderspensjon ble innført 1. januar 2011 etter en omfattende utredning og politisk debatt som har pågått i mer enn ti år. Det nye systemet gjelder for personer født i 1943 eller senere og innebærer at alderspensjonen fra folketrygden kan tas ut fleksibelt mellom 62 og 75 år. Reglene er utformet slik at den årlige pensjonen blir høyere desto senere den tas ut. Det skal kunne tas ut hel eller gradert pensjon, og pensjonen skal kunne kombineres fritt med arbeid uten avkorting. Videre skal alderspensjonen levealdersjusteres. Det vil si at personer fra nye fødselskull må arbeide lenger for å oppnå samme årlige pensjon dersom levealderen øker. Opparbeidede rettigheter skal fortsatt reguleres med utgangspunkt i gjennomsnittlig lønnsvekst for arbeidstakerne. Alderspensjon under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent.

Med den nye opptjeningsmodellen skal pensjonen tjenes opp over alle år med pensjonsgivende inntekt, og det innføres en garantipensjon som sikrer et minstenivå tilsvarende minstepensjonen i det gamle systemet. Reglene for opptjening av rettigheter fra det gamle systemet vil fortsatt gjelde i de første årene. De nye opptjeningsreglene innføres gradvis for årskullene 1954-1962. Fram til 2016, når 1954-kullet fyller 62 år, vil det derfor bare ytes pensjon etter de gamle opptjeningsreglene. Nye regler for regulering av opparbeidede rettigheter og årlige ytelser er innført fra 2011 for alle alderspensjonister.

Under lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008 ble det mellom partene i arbeidslivet og Regjeringen inngått et forlik om et justert opplegg for AFP fra og med 1948-kullet. Det ble senere vedtatt at ny AFP i privat

sektor skal gjelde fra 1944-årskullet for alle som tar ut AFP i 2011 eller senere. Etter det nye opplegget gis AFP som et påslag til alderspensjonen og utsettes for levealdersjustering og årlig regulering på samme måte som for ytelsene fra folketrygden.

Siden hovedprinsippene for utformingen av ny alderspensjon ble vedtatt av et bredt flertall på Stortinget i mai 2005, har flere av de senere tilpasningene bidratt til å redusere den innstrammende effekten på folketrygdens utgifter til alderspensjon. Som omtalt av Fredriksen, Gunnes og Stølen (2008), bidro den sterke økningen i levealderen som fant sted fra 2002 til 2006 til at det opprinnelige forslaget til levealdersjustering ville gi klart større konsekvenser for de første fødselskullene som ville bli berørt, enn det som opprinnelig var lagt til grunn. I forbindelse med lønnsforhandlingene i 2008 innvilget Regjeringen en *mer lempelig innfasing av levealdersjusteringen*. Den isolerte konsekvensen er naturlig nok økte utgifter til alderspensjon i en overgangsperiode. Konkretiseringen av levealdersjusteringen vedtatt i juni 2009 med en *spareliggende utforming*, der det også tas hensyn til redusert dødelighet før 62 år, har derimot dratt i motsatt retning. Dette skyldes at det blir mindre arvede rettigheter når dødeligheten før 62 år går ned.

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

Etter den siste publikasjonen som belyste effektene av pensjonsreformen slik det så ut i 2008, har effektene blitt ytterligere modifisert gjennom de konkrete tilpasningene. En del av disse modifikasjonene er omtalt i Fredriksen og Stølen (2011). I forbindelse med lønnsoppgjøret i offentlig sektor våren 2009 ble det avtalt at de tidligere reglene for AFP og tjenestepensjon skulle

Dennis Fredriksen er seniorrådgiver ved Gruppe for offentlig økonomi (dff@ssb.no)

Nils Martin Stølen er forskningssjef ved Gruppe for offentlig økonomi (nms@ssb.no)

videreføres med tilpasninger til det nye systemet for alderspensjon i folketrygden. Denne videreføringen svekker incentivene til utsatt pensjonering for ansatte i offentlig sektor. Derfor har vi nå nedjustert anslagene på utsatt pensjonering som følge av pensjonsreformen.

Det nye systemet for pensjonistbeskatning, som også er innført fra 2011, støtter opp under intensjonen om utsatt avgang fra yrkesaktivitet ved at marginalsakten på arbeidsinntekter for pensjonister med inntekter noe over minstepensjon blir klart redusert. På den andre siden innebærer mulighetene for skattefradrag for pensjonister med inntekter på dette nivået til at flere av dem vil kombinere arbeid og pensjon enn det som tidligere ble lagt til grunn. Som en følge av det nye skattesystemet vil tidlig uttak av pensjon gi flere år med skattefradrag samtidig som fradraget i hvert enkelt år vil bli større. Økt uttak av tidlig pensjon vil isolert sett bidra til å øke utgiftene til alderspensjon mer i de nærmeste tiårene enn tidligere forutsatt.

Forslaget til opplegg for alderspensjon for tidligere uførepensjonister vil også bidra til at de framtidige utgiftene til alderspensjon kan bli høyere enn tidligere anslått. I tråd med innstillingen fra Pensjonskommisjonen i NOU 2004:1 er det tidligere lagt til grunn at de tidligere uførepensjonistene blir overført til alderspensjon ved 67 år. Dette ble betraktet som et kompromiss mellom to hensyn: For det første har ikke tidligere uførepensjonister muligheten til å motvirke effekten på de årlige pensjonsytelsene ved å utsette pensjoneringen slik tilfellet er for de yrkesaktive. Derfor ville levealdersjusteringen etter hvert ramme de tidligere uførepensjonistene hardt dersom de ble overført til alderspensjon ved 62 år. På den andre siden vil en skjerming av de tidligere uførepensjonistene i betydelig grad svekke innsparelementene i pensjonsreformen. Dette kan bli ytterligere forsterket ved at det kan øke incentivene til å komme over på uførepensjon før overgang til alderspensjon etter hvert som levealderen øker. I lovforslaget til nytt opplegg for uførepensjon (Prop. 130 L, 2010-2011) fra mai 2011, foreslår Regjeringen som en midlertidig ordning at uføre født i årene 1944-1951 gis halv skjerming for levealdersjusteringen sammenlignet med personer som går direkte over til alderspensjon fra yrkesaktivitet. I lys av arbeidsføres tilpasning de nærmeste årene skal det i 2018 vurderes om, og eventuelt hvordan, en konkret skjermingsordning bør utformes.

Denne artikkelen drøfter konsekvensene av pensjonsutformingen i offentlig sektor for utviklingen i arbeidsstyrken samt konsekvensene for framtidige utgifter til alderspensjon av ulike forutsetninger om skjerming mot levealdersjusteringen for de tidligere uførepensjonistene. Analysene er gjennomført med Statistisk sentralbyrås dynamiske mikrosimuleringsmodell MOSART. Modellen simulerer livsløpene for befolkningen i Norge med utgangspunkt i 2007, anslag for befolkningsutviklingen og overgangssannsynligheter mellom ulike tilstander avhengig av egenskaper ved livsløpene. Regel-

verket for blant annet uførepensjon og alderspensjon er innarbeidet i modellen som også ivaretar at ulike deler av befolkningen har ulik opptjening. Skillet mellom uttak av pensjon og faktisk pensjonering er foreløpig ikke tilstrekkelig modellert. Effektene av omleggingen av systemet for pensjonistbeskatning er derfor ikke belyst samtidig som denne endringen innebærer økt usikkerhet om atferdseffektene.

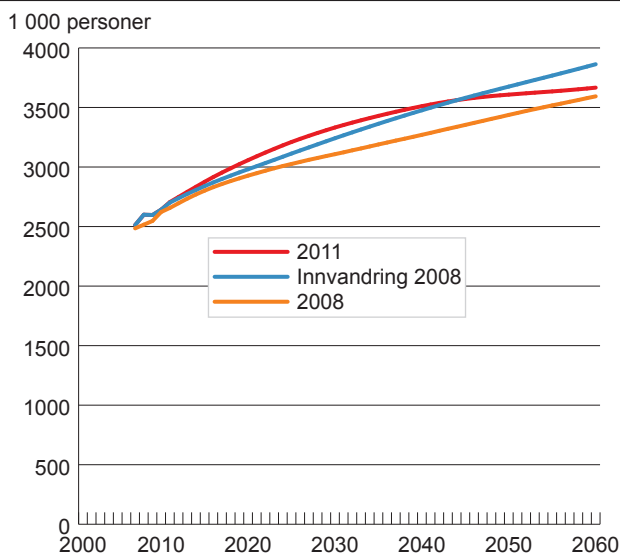
I tillegg til utformingen av pensjonssystemet vil endrede forutsetninger om befolkningsutviklingen og oppdaterte forutsetninger om utdanning og yrkesdeltaking også ha konsekvenser for framtidige anslag på arbeidsstyrken og dermed finansieringsbyrden av framtidige pensjonsutgifter. Alle disse oppdateringene bidrar til å dempe veksten i finansieringsbyrden som følger av aldringen av befolkningen og modifikasjoner av pensjonsreformen. Det er også et viktig moment at selv om pensjonsreformen motvirker videre økning i pensjonsutgiftene som følge av økt levealder, vil størrelsen på de kullene som er født etter krigen likevel bidra til en betydelig økning av utgiftene til alderspensjon. Modifikasjonene fra de siste årene har bare små effekter sammenlignet med dette.

2. Endrede forutsetninger i befolkningsframskrivningene

Framskrivningene med MOSART-modellen er avstemt mot Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger. De siste beregningene tar dermed utgangspunkt i befolkningsframskrivningene fra juni 2011 hvor forutsetningene er dokumentert av Brunborg og Texmon (2011). Ettersom levealdersjusteringen i pensjonssystemet motvirker effekten av ytterligere vekst i levalderen, vil ulike forutsetningene om dette bare spille en beskjeden rolle for anslagene på framtidige utgifter til alderspensjon. I anslagene over innsparingseffekten sammenlignet med en videreføring av det gamle systemet, er derimot forutsetningene om levaldersutviklingen av stor betydning. Mens forventet levealder ved fødselen i 2011 er anslått til 78,9 år for menn og 83,2 år for kvinner, er anslagene i mellomalternativet i 2060 på henholdsvis 86,0 og 89,1 år. Dette representerer en liten nedjustering sammenlignet med anslagene gitt i 2008. Basert på faktisk utvikling er derimot den samlede fruktbarheten svakt oppjustert fra 1,85 i 2008-framskrivningen til mellom 1,97 og 1,93 (det siste i 2060) i framskrivningen fra 2011.

Etter utvidelsen av EU til å inkludere land fra Øst-Europa i 2004 har det vært en kraftig økning i innvandringen til Norge. Dette har også bidratt til langt større usikkerhet om hvilke forutsetninger som bør legges til grunn for innvandringen framover. For å systematisere innvandringsforutsetningene på en bedre måte, ble det for befolkningsframskrivningene i 2011 utviklet en ny nasjonal framskrivningsmodell kalt BEFINN. I denne versjonen er innvandrerne delt inn i tre landgrupper:

Figur 1. Anslått vekst i arbeidsstyrken i 2011 sammenlignet med 2008. Basert på nytt pensjonssystem. 1 000 personer



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

- Gruppe 1: Vesteuropiske EØS-land, samt Nord-Amerika, Australia og New Zealand
- Gruppe 2: Østeuropiske EØS-land
- Gruppe 3: Resten av verden

For hver av de tre landgruppene blir det gjort forutsetninger om bruttoinnvandringen, mens både utvandringsrater og fødselsrater for innvandrerne er avhengig av hvor lenge de har bodd i Norge. Jo høyere andel innvandrerne utgjør av befolkningen i landet, desto høyere blir utvandringen. Dette påvirker også nettoinnvandringen. Mens den samlede nettoinnvandringen i 2010 er anslått til i overkant av 42 000 personer, er den i mellomalternativet i de siste befolkningsframskrivningene anslått å øke svakt i år og i neste år for deretter å synke jevnt til nærmere 10 000 personer i 2040. Nettoinnvandringen i de siste årene har vært – og forventes i de første årene framover å bli – klart høyere enn det som ble lagt til grunn i framskrivningene i både 2008 og 2010. Når vi nærmer oss 2030, ventes derimot nettoinnvandringen å bli lavere enn tidligere lagt til grunn.

Som vist i figur 1 innebærer de endrede forutsetningene om nettoinnvandringen at veksten i arbeidsstyrken fram mot rundt 2025 blir noe sterkere enn tidligere lagt til grunn, mens veksten deretter blir lavere. Det isolerte bidraget fra de siste forutsetningene om innvandringen er at arbeidsstyrken i 2025 nå er anslått til å bli nærmere 100 000 høyere enn i framskrivningen fra 2008. Selv om økt utdanning reduserer arbeidstilbudet fra ungdom, bidrar høyere utdanningsnivå til senere pensjonering. Sammen med noe høyere utdanning drar forutsetningen om noe høyere yrkesdeltaking også oppover slik at den totale forskjellen i arbeidsstyrken mellom 2011- og 2008-framskrivningen i 2025 er på over 180 000 personer. Etter rundt 2045 gir de nye forutsetningene om innvandringen et negativt bidrag til arbeidsstyrken, mens forutsetninger om høyere utdanningsnivå, yrkesdeltaking og fruktbarhet likevel bidrar

til at arbeidsstyrken i 2060 er om lag 70 000 personer høyere i de siste framskrivningene enn i framskrivningene fra 2008.

3. Effekter på arbeidsstyrken

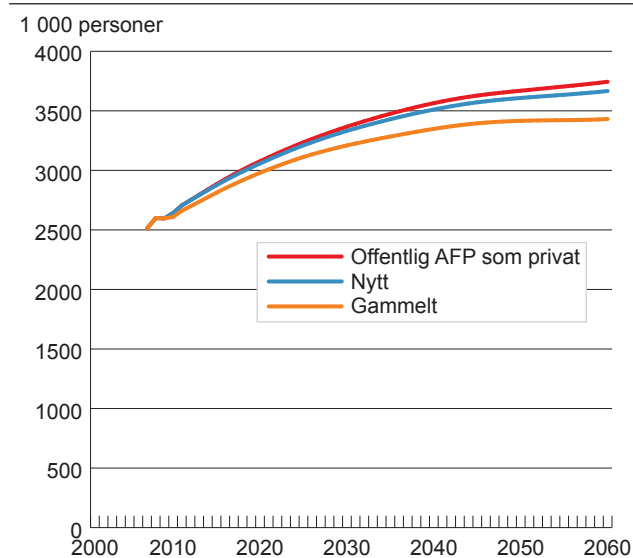
Under forhandlingene om tilpasningen av AFP i offentlig sektor våren 2009 ble det ikke enighet om en påslagsmodell som i privat sektor året før. I stedet ble det inngått en avtale om at de opprinnelige reglene for AFP i offentlig sektor skulle videreføres som en tidsbegrenset ytelse fra 62 til 67 år. Ettersom uttak av AFP mellom 62 og 67 år i offentlig sektor vil ha en forholdsvis beskjeden effekt på alderspensjonen fra og med 67 år, vil insentivene til å utsette pensjoneringen være klart lavere enn i privat sektor. For ansatte i offentlig sektor er det ikke mulig å kombinere AFP med helt eller delvis uttak av alderspensjon fra folketrygden før 67 år, og offentlig ansatte kan heller ikke kombinere arbeid og AFP uten avkorting.

For de offentlige tjenestepensjonene fra og med 67 år er det avtalt at levealdersjusteringen skal gjennomføres slik at grunnlovsvernet i forbindelse med allerede opparbeidede rettigheter blir ivaretatt. For de første årskullene som er berørt fram til de som er født i 1958, er det avtalt at medlemmer av en offentlig tjenestepensjonsordning skal være sikret 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (ofte sluttlønn) opp til 12 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) etter 30 års opptjening dersom de pensjonerer seg ved 67 år. Avtalen inneholder videre en bestemmelse om at også offentlige ansatte skal gis adgang til å kompensere for levealdersjusteringen av tjenestepensjonen ved å stå i stilling ut over 67 år. Ettersom tjenestepensjonen likevel ikke kan bli større enn 66 prosent av pensjonsgrunnlaget, blir også insentivene til å utsette pensjoneringen etter 67 år mindre i offentlig sektor enn i privat.

I vurderingene av effektene av pensjonsreformen publisert i Fredriksen, Gunnes og Stølen (2008) ble det for de offentlige ansatte lagt til grunn en tilsvarende påslagsmodell for AFP og tjenestepensjon som i privat sektor. Den avtalte videreføringen av hovedelementene i det tidligere pensjonssystemet i offentlig sektor tilsier at det er nødvendig å nedjustere effektene fra pensjonsreformen på arbeidstilbudet. Hovedtrekkene i denne nedjusteringen er drøftet i Fredriksen og Stølen (2011), og konsekvensene for arbeidsstyrken er gjengitt i figur 2.

Effektene fra pensjonsreformen på arbeidsstyrken i løpet av de første årene er anslått til å være forholdsvis små. Økt yrkesaktivitet før pensjonsalderen er anslått å gi en effekt på i overkant av 1 prosent, eller rundt 30 000 personer, og i tillegg kommer en effekt som følge av utsatt pensjonering. Betydningen av denne komponenten øker etter hvert som levealderen øker. Mens den samlede effekten på arbeidsstyrken sammenlignet med gammelt system er anslått til nærmere 100 000 personer i 2025, kan den komme opp i nærmere 240 000 personer, eller rundt 7 prosent, i 2060.

Figur 2. Effekter fra pensjonsreformen på arbeidsstyrken. Justerte beregninger basert på forutsetninger om liten effekt for ansatte i offentlig sektor. Demografiske forutsetninger fra befolkningsframskrivningene 2011. 1 000 personer



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

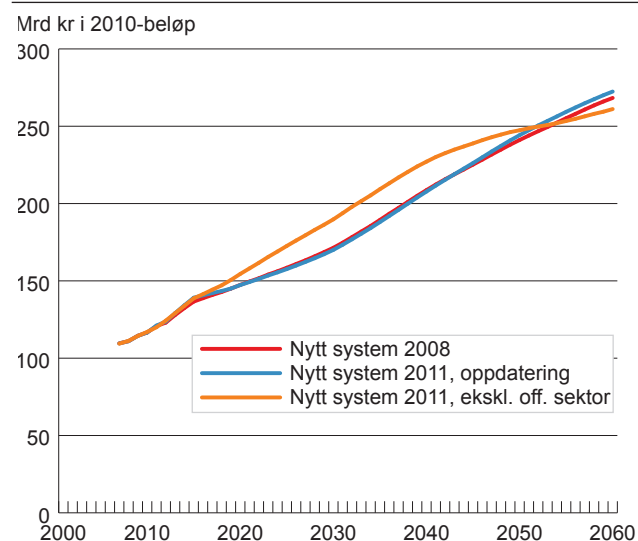
Opplegget for AFP og tjenestepensjon i offentlig sektor har ingen nevneverdig betydning for anslagene på arbeidsstyrken i de første årene. I 2025 er avviket mellom kurvene for det nye systemet og forutsetninger om en tilsvarende påslagsmodell i offentlig sektor som i privat, ikke større enn rundt 25 000 personer. I 2060 har derimot avviket økt til nærmere 80 000. Det ekstra bidraget til arbeidsstyrken som følge av pensjonsreformen når vi kommer så langt fram, er dermed redusert til tre firedele av den effekten som opprinnelig var anslått.

4. Effekter på utgiftene til alderspensjon

Anslagene på framtidige utgifter til alderspensjon er avhengig av forutsetningene om demografisk utvikling, yrkesdeltaking og inntektsopptjening, samt utformingen av pensjonssystemet. For alle disse komponentene har det vært en del endringer siden de siste beregningene publisert i Fredriksen, Gunnes og Stølen (2008). Som det går fram av figur 3 og 4, er effektene av disse endringene forholdsvis små i forhold til at folketrygdens utgifter til alderspensjon vil mer enn fordoble seg fra 2010 til 2050 regnet i faste kroner, selv etter at effekten av pensjonsreformen er inkludert.

Selv om pensjonsreformen motvirker videre utgiftsvekst som følge av økende levealder, vil de framtidige pensjonistkullene være langt større enn dagens kull. Dette har sammenheng med at årskullene født etter krigen er langt større enn årskullene født i mellomkrigsårene. Mellom 2050 og 2060 vil også en del av de store innvandrergroppene fra de siste årene begynne å nå opp i alder hvor de kan få alderspensjon. Videre har opparbeiding av rettigheter fra den gamle modellen fortsatt ikke modnet. Det skyldes et krav om 40 års opptjening etter innføringen av folketrygden i 1967 for å oppnå fulle rettigheter, og det er noen tiår fram til dette også omfatter de eldste pensjonistene. I tillegg

Figur 3. Utgifter til alderspensjon beregnet med ulike forutsetninger. Mrd. kr i 2010-beløp



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

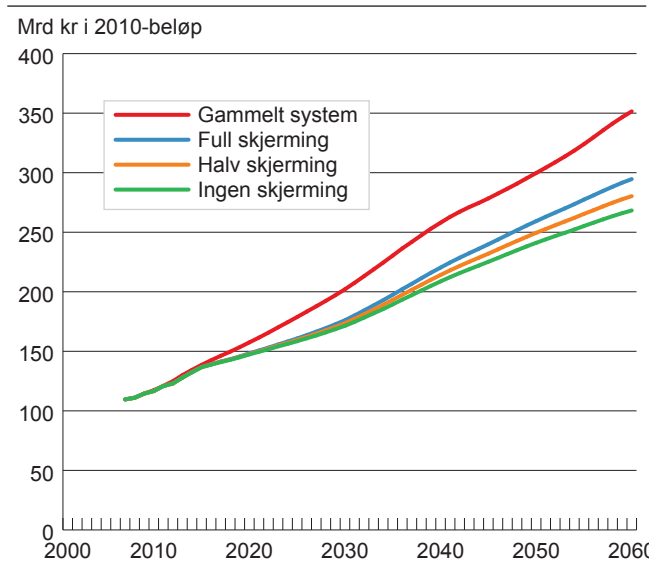
kommer den sterke økningen i kvinners yrkesdeltaking i tiårene etter innføringen av folketrygden. Dette vil øke kvinnenes pensjonsrettigheter. På toppen av det hele gir samme arbeidsinntekt noe større rettigheter til pensjon (før levealdersjustering) i den nye opptjeningsmodellen enn i den gamle.

Figurene 3 og 4 belyser effektene for folketrygdens utgifter til alderspensjon av de siste befolkningsframskrivningene, de modellmessige oppdateringene, pensjonsopplegget i offentlig sektor samt ulike forutsetninger om skjerming av de tidligere uførepensjonistene mot levealdersjusteringen. Kurven for 2008 i figur 3 gjengir framskrivningen av folketrygdens utgifter til alderspensjon slik det er dokumentert i Fredriksen, Gunnes og Stølen (2008), men inflatert til 2010-beløp.

Kurven med oppdaterte forutsetninger for det nye systemet i 2011 inkluderer effektene av de siste befolkningsframskrivningene samt datamessige og modellmessige oppdateringer av modellen når det gjelder utdanning og yrkesdeltaking. Effektene av nye forutsetninger for framskrivningene, spesielt om høyere nettoinnvandring, gir seg ikke utslag i folketrygdens utgifter til alderspensjon før etter 2040. Anslagene fram til 2020 er heller ikke vesensforskjellig fra tidligere. Oppdateringene av modellen, og spesielt oppdateringen av utdanningsblokken, ser ut til å gi noe høyere utdanningsnivå og yrkesdeltaking enn tidligere. Ettersom personer med høy utdanning og høy yrkesdeltaking i større grad enn andre er forutsatt å utsette pensjoneringen som følge av reformen, er anslagene på utgiftene til alderspensjon nå lavere mellom 2020 og 2050 enn det som var tilfellet med 2008-framskrivningen.

Som nevnt innledningsvis har den nåværende versjonen av modellen en klar svakhet ved at det ikke er skilt mellom tidspunkt for uttak av pensjon og tidspunkt for avgang fra yrkesaktivitet. Trolig er det en god del som

Figur 4. **Utgifter til alderspensjon beregnet under ulike forutsetninger om skjerming av tidligere uførepensjonister. Mrd. kr i 2010-beløp**



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

vil komme til å kombinere uttak av pensjon og yrkesaktivitet etter fylte 62 år, og som drøftet i Fredriksen og Stølen (2011) vil det nye systemet for pensjonistbeskatning spesielt bidra til dette. Tidligere uttak av pensjon vil øke pensjonsutgiftene de nærmeste årene fram til rundt 2040. Ettersom denne effekten foreløpig ikke er inkludert i modellen, er utgiftene fram til 2040 dermed også undervurdert. I tillegg til at det krever en del programmeringsarbeid å skille mellom uttak av pensjon og pensjonering, er det også betydelig usikkerhet forbundet med omfanget av dette.

Manglende modellering av innvandrere som vender tilbake til opprinnelseslandet etter å ha opparbeidet seg pensjonsrettigheter i Norge er ytterligere en modellmessig svakhet som bidrar til å undervurdere utgiftene til alderspensjon på lengre sikt. Her pågår det imidlertid arbeid med å oppgradere modellen slik at brutto inn- og utvandring med anslag på utenlandsbefolkningen med rettigheter til alderspensjon i Norge, vil være på plass i neste modellversjon som er planlagt tatt i bruk i 2012.

Videreføring av hovedtrekkene i systemet med AFP og tjenestepensjon i offentlig sektor har ikke store konsekvenser for folketrygdens utgifter til alderspensjon. På den ene siden vil tidligere pensjonering etter 67 år i offentlig sektor sammenlignet med om systemet for privat sektor hadde blitt innført, bidra til å trekke utgiftene oppover. På den andre siden er utgiftene til AFP før 67 år ikke inkludert i utgiftene til alderspensjon i figuren.

I tråd med forslaget fra Pensjonskommissjonen (NOU 2004:1) har vi i tidligere beregninger lagt til grunn at tidligere uførepensjonister ble overført til alderspensjon ved 67 år. Dette innebar at uførepensjonistene ble forutsatt skjermet mot levealdersjusteringen fram til 67 år, og deretter utsatt for den samme levealdersjus-

teringen som de som er yrkesaktive fram til pensjoneringstidspunktet. Overgang til uførepensjon ved 67 år i kombinasjon med halv skjerming, vil derfor bidra til å svekke den innstrammende effekten av pensjonsreformen. Foreløpig gjelder forutsetningen om halv skjerming bare fram til 2018, men i figur 4 har vi illustrert effekten av at halv skjerming videreføres. Vi har også illustrert effekten av et alternativ med full skjerming mot levealdersjusteringen.

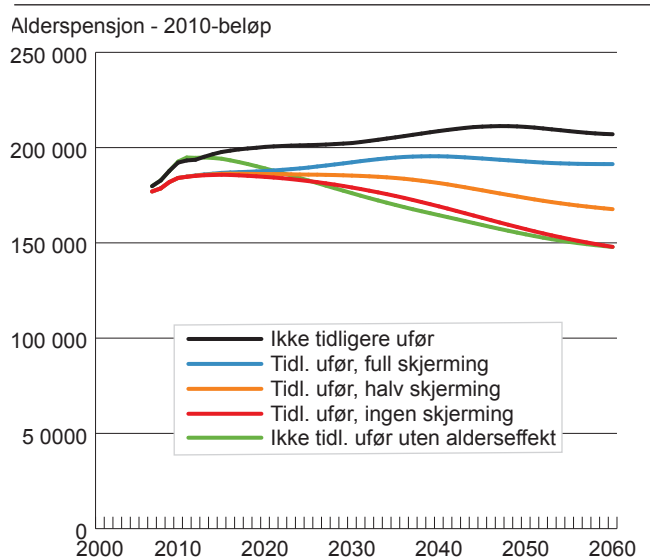
Hel eller delvis skjerming av de tidligere uførepensjonistene vil først ha budsjettmessige konsekvenser etter en del år når levealderen har økt. I 2050 vil halv skjerming innebære en svekkelse av budsjettet med vel 9 mrd kroner per år målt i 2010-beløp, mens full skjerming vil svekke budsjettet med ytterligere 10 mrd. Sammenlignet med det gamle systemet vil den årlige budsjettmessige innstramningen av folketrygden som følge av pensjonsreformen bli redusert til 40 mrd kroner i 2050 mot tidligere anslått nærmere 50 mrd. Under forutsetning av halv skjerming av de tidligere uførepensjonistene, er dermed de årlige utgiftene til folketrygdens alderspensjon anslått å øke med over 130 mrd kroner fra 2010 til 2050 regnet i 2010-beløp. Dette tilsvarer en økning på nærmere 115 prosent.

Som tidligere drøftet av Fredriksen (2004), har valg av tilpasning til pensjonsreformen for de tidligere uførepensjonistene vært et sentralt uavklart spørsmål i forbindelse med pensjonsreformen. Dette skyldes at om lag 40 prosent av befolkningen i de siste årene har kommet over på uførepensjon før overgang til alderspensjon ved 67 år. På den ene siden har uførepensjonistene ikke mulighet til å motvirke levealdersjusteringen ved å utsette pensjoneringen. Dette argumentet tilsier at innstramningen ikke bør være for hard. På den andre siden vil en lempeligere behandling av de tidligere uførepensjonistene øke utgiftene til alderspensjon, og det vil dessuten øke insentivene til å oppnå uførepensjon. I verste fall kan dette undergrave hele intensjonen om at pensjonsreformen skal bidra til å begrense veksten i utgiftene til alderspensjon. Insentivene til å komme seg tidlig over på uførepensjon dersom uførepensjonistene skjerms, er belyst i figur 5.

Den øverste grafen viser den årlige gjennomsnittlige ytelsen til alderspensjonister som tidligere ikke har vært uføre regnet i 2010-beløp. Ytelsene er beregnet etter levealdersjustering, og i standardberegningen er det lagt til grunn at de yrkesaktive utsetter uttaket av pensjon når levealderen øker slik at de i stor grad opprettholder de årlige ytelsene. Ettersom utsatt uttak gir større opparbeiding av rettigheter, holder det å utsette uttaket av pensjon med 8 måneder for hvert år levealderen øker. Økningen av de gjennomsnittlige ytelsene de første årene skyldes modningen av de gjennomsnittlige rettighetene i den gamle folketrygden.

De påfølgende tre kurvene regnet ovenifra viser effekten på ytelsene for tidligere uførepensjonister under forutsetningene om henholdsvis full skjerming, halv

Figur 5. Skjerming og insentivene til uførepensjonering. Gjennomsnittlig årlig ytelse til alderspensjon regnet i 2010-beløp



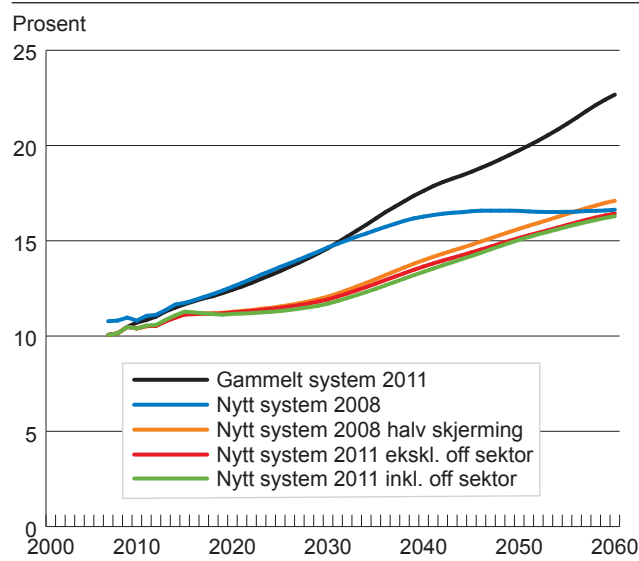
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

skjerming og ingen skjerming. Etter hvert som levealderen øker, vil ytelsene til de tidligere uførepensjonistene synke desto mer jo mindre de skjermes. På den andre siden koster utsatt pensjonering en del i form av tapt fritid for de som er yrkesaktive helt fram til pensjonsalderen (vi ser bort fra skillet mellom tidspunkt for uttak av pensjon og tidspunkt for pensjonering i dette tilfellet). Hvis kostnadene av tapt fritid vurderes som så store at de ikke utsetter pensjoneringen noe når levealderen øker, vil utviklingen i den årlige ytelsen for de tidligere yrkesaktive bli som i den nederste stiplede kurven. Hvis de tidligere uførepensjonistene skjermes helt eller delvis, vil de dermed komme bedre ut. Uavhengig av hvordan de yrkesaktive vurderer verdien av fritiden (som reflekteres i graden av utsatt pensjonering), vil en økt skjerming av uførepensjonistene medføre at insentivene til å oppnå uførepensjon før overgang til alderspensjon øker mer etter hvert som levealderen øker. Hvis uførepensjonister ble fullt skjermet, og alle ble uførepensjonister før pensjonsalderen, ville hele den innstrammende effekten av levealdersjusteringen forsvinne.

5. Effekter på finansieringsbyrden

I Norge finansieres de offentlige pensjonsutgiftene løpende av skatteinntektene. Med et slikt system vil forholdet mellom pensjonsutgiftene og skattegrunnlaget målt med de samlede pensjonsgivende inntektene være et godt mål på finansieringsbyrden. Foruten forholdet mellom antall pensjonister og antall personer i arbeidsstyrken er dette målet avhengig av de gjennomsnittlige pensjonsytelsene sammenlignet med lønnsnivået. Ettersom pensjonsinntektene i Norge beskattes med om lag halvparten av skatteprosenten for de yrkesaktive, er det rimelig å ta dette i betraktning i definisjonen av den såkalte bidragsraten.

Figur 6. Bidragsrate alderspensjon. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Finansieringsbyrden for utgiftene til alderspensjon under ulike forutsetninger er vist i figur 6. Den nederste grønne kurven for nytt system i 2011 inkludert offentlig sektor er også basert på forutsetningen om ingen skjerming av de tidligere uførepensjonistene. Sammenholdt med kurven for nytt system 2008 viser den nederste kurven effekten på finansieringsbyrden som følge av de endrede demografiske forutsetningene og oppdateringen av modellen med ny utdanningsblokk og økt yrkesdeltaking. Som omtalt foran bidrar alle disse elementene til å øke arbeidsstyrken, og de reduserer dermed bidragsraten. Utsatt pensjonering bidrar også i samme retning på grunn av lavere pensjonsutgifter mellom 2020 og 2050.

I alt ser det nå ut som om de endrede forutsetningene bidrar til at bidragsraten til alderspensjon bare vokser moderat fra 2010 til 2030. Kurven vil imidlertid undervurdere veksten i bidragsraten i denne perioden ettersom utgiftene som følger av uttak av pensjon før avgang ikke er tilstrekkelig innarbeidet. Mindre utsatt pensjonering i offentlig sektor (forskjellen mellom den nederste og nest nederste kurven) og halv skjerming av de tidligere uførepensjonistene (forskjellen mellom den nest nederste og den tredje nederste kurven) gir naturlig nok noe økning i bidragsraten, men dette er av mindre betydning sammenlignet med effektene av økt innvandring i kombinasjon med økt utdanning og økte yrkesprosentene.

På grunn av forutsetningen om avtakende innvandring vil imidlertid arbeidsstyrken etter hvert vokse svakere enn det som var tilfellet med framskrivingen i 2008. Rundt 2060 er derfor bidragsraten kommet opp på samme nivå som anslått tidligere, eller litt i overkant. Fra 10,4 prosent i 2010 er bidragsraten til alderspensjon i 2050 i referansealternativet (nytt system 2011, halv skjerming) nå anslått til 15,6 prosent mot 16,6

prosent i artikkelen fra 2008. Med det gamle systemet kunne bidragsraten i 2050 ha kommet opp i 19,7 prosent slik at den innstrammende effekten av reformen er på rundt 4 prosentpoeng. Dette er helt i samsvar med det som er anslått tidligere. Selv om pensjonsreformens innstrammende effekt målt ved utgifter til alderspensjon er noe svekket, innebærer en høyere arbeidsstyrke i nevneren til at effekten på bidragsraten er noenlunde uendret.

6. Avslutning

Etter hvert som ulike elementer av pensjonsreformen har kommet på plass, har konkretiseringene bidratt til å redusere effektene av reformen på framtidige offentlige utgifter. Siden 2008 har dette skjedd gjennom det avtalte opplegget i offentlig sektor som i stor grad viderefører AFP og tjenestepensjon, økte insentiver til tidlig pensjon gjennom pensjonistbeskatningen og forslag om å skjerme uførepensjonistene mot levealdersjusteringen. På den andre siden har forutsetninger om økt innvandring sammen med oppdaterte forutsetninger om utdanning og yrkesdeltaking bidratt til at effekten av pensjonsreformen målt ved byrden med å finansiere utgiftene til alderspensjon ikke er vesentlig svekket fram til 2050. Og fram til den tid, er arbeidsstyrken nå anslått til å vokse såpass mye at utfordringene ser litt mindre krevende ut enn tidligere anslått.

Men utgiftene til alderspensjon vil likevel mer enn fordoble seg fra 2010 til 2050, og finansieringsbyrden vil øke med rundt 4 prosentpoeng. Selv om pensjonsreformen motvirker konsekvensene av økningen i levealderen, vil forholdsvis små kull av pensjonister født i mellomkrigstiden etter hvert avløses av store kull født etter krigen. Samtidig bidrar modning av rettigheter i det gamle systemet og en litt mer gunstig opptjeningsmodell i det nye systemet til at de gjennomsnittlige pensjonsytelsene fortsatt øker noe sammenlignet med gjennomsnittlig lønnsnivå.

Det er en avveining i hvilken grad de tidligere uførepensjonistene skal skjermes mot levealdersjusteringen. Ingen eller liten skjerming innebærer at ytelsene til de tidligere uførepensjonistene kan bli redusert sammenlignet med de yrkesaktive. På den andre siden vil skjerming øke utgiftene til alderspensjon samtidig som insentivene til å bli ufør før alderspensjon også øker. En sterk skjerming vil dermed innebære at intensjonen med pensjonsreformen svekkes ytterligere.

Referanser

Brunborg, H. og I. Texmon. (2011): Befolkningsframskrivning 2011-2100: Modell og forutsetninger. *Økonomiske analyser 4/2011*, Statistisk sentralbyrå, 33-45.

Fredriksen, D. (2004): Betydningen av delingstallet. *Økonomiske analyser 5/2004*, Statistisk sentralbyrå, 43-50.

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

Fredriksen, D. og N.M. Stølen, (2011): *Utforming av ny alderspensjon i folketrygden*. Rapport 22/2011, Statistisk sentralbyrå.

NOU 2004:1: *Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida*. Norges Offentlige utredninger 2004:1, Finansdepartementet og Sosialdepartementet, Oslo.

Prop. 130 L (2010-2011): *Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre*. Arbeidsdepartementet, Oslo.