

*Kyrre Stensnes, Nils Martin Stølen
og Inger Texmon*

**Pensjonsreformen: Virkninger
på statsfinanser, effektivitet
og fordeling**

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 2007
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen,
vennligst oppgi Statistisk sentralbyrå som kilde.

ISBN 978-82-537-7149-6 Trykt versjon
ISBN 978-82-537-7150-2 Elektronisk versjon
ISSN 0806-2056

Emnegruppe

12.01

Design: Enzo Finger Design
Trykk: Statistisk sentralbyrå/[Opplag]

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Tall kan ikke offentliggjøres	Not for publication	: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

Kyrre Stensnes, Nils Martin Stølen og Inger Texmon

Pensjonsreformen: Virkninger på statsfinanser, effektivitet og fordeling

Rapporter 2007/11 • Statistisk sentralbyrå 2007

Pensjonsreformen er den viktigste velferdsreformen i Norge på mange tiår. Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå har hatt en sentral rolle i pensjonsreformen gjennom vår modell for simulering av skolegang, arbeid og trygd (MOSART). Modellen inneholder et representativt utvalg av den norske befolkningen, kombinert med en detaljert gjengivelse av regelverket for trygde- og pensjonsytelser. Det gjør modellen i stand til å fange kompleksitet og heterogenitet på en måte som er unik i norsk sammenheng. Derfor er MOSART brukt til å anslå fordelingsvirkninger og analysere konsekvenser for statsfinanser og arbeidsinsentiver av ulike reformforslag.

Med denne rapporten ønsker vi å gjøre tilgjengelig et omfangsrikt sett av analyser som har vært foretatt i tilknytning til St.meld. nr. 5 (2006-2007). I tillegg til å utdype konsekvensene av Regjeringens forslag til pensjonsreform, vil vi også presentere virkninger av forslag som ble forkastet i prosessen. Vår ambisjon er å gi viktig innsikt i problemstillinger og konkrete avveininger som man har stått overfor i arbeidet med pensjonsreformen. Samtidig ønsker vi å synliggjøre forutsetningene og usikkerheten som er knyttet til denne typen langsiktige framskrivninger.

Det er i hovedsak tre begrunnelser bak pensjonsreformen. For det første skal reformen begrense veksten i pensjonsutgiftene som vil følge av en permanent aldring av den norske befolkningen i tiårene som kommer. Om få år vil årskullene født etter andre verdenskrig bli alderspensjonister. I forhold til dagens pensjonister vil de være flere, leve lenger og ha større rettigheter til tilleggspensjon. Vi forlater en demografisk epoke som har vært svært gunstig sett fra et statsfinansielt synspunkt og trer inn i en situasjon som vil forverre forholdet mellom pensjonsmottakere og sysselsatte som skal finansiere pensjonene med skatteinnbetalinger. Middelalternativet i Statistisk sentralbyrås (SSB) befolkningsframskrivninger anslår at det i 2050 vil være 2,7 personer i aldergruppen 22-60 år for hver person som er 67 år og eldre, mens forholdstallet i 2006 er 4,6 personer. Ved å begrense veksten i pensjonsutgiftene, skal pensjonsreformen sikre en bedre byrdefordeling mellom generasjonene. Målsetning nummer to for reformen har vært at det nye systemet skal gi insentiver til økt arbeidsinnsats, både i den yrkesaktive perioden og gjennom utsatt pensjonering. Det vil i større grad gjøre det mulig å skjerme de gjennomsnittlige pensjonsytelsene fra innstramningen. En tredje målsetning med pensjonsreformen er et enklere og mer gjennomsliktig pensjonssystem.

I rapporten vurderer vi hvordan Regjeringens forslag til pensjonsreform tar hensyn til denne tredelte begrunnelsen. Vi kan måle hvilken byrde pensjonssystemet legger på offentlige budsjetter gjennom den såkalte bidragsraten, som kan tolkes som den skattesatsen som er tilstrekkelig for å finansiere pensjonsutbetalingene, gitt at finansieringsbyrden plasseres på samlet arbeids- og pensjonsinntekt i samme budsjettperiode. I 2006 er bidragsraten for alderspensjon om lag 11 prosent, mens den i 2050 doubles til i underkant av 22 prosent hvis dagens pensjonssystem blir videreført. Ved en overgang til Regjeringens reformforslag vil bidragsraten i 2050 være 17,6 prosent. Våre analyser viser at det i hovedsak er den aktuarisk fleksible pensjonsordningen (inkludert levealdersjustering) som i størst grad fører til reduksjon i bidragsraten. Indekseringen av løpende pensjonsutbetalinger reduserer også bidragsraten, men i mindre grad. Opptjeningsmodellen i Regjeringens forslag er derimot isolert sett noe dyrere enn dagens pensjonssystem.

Den fleksible pensjonsordningen innebærer at den årlige pensjonsytelsen blir fastlast med utgangspunkt i antall forventede gjenstående leveår og pensjonsrettigheten som den enkelte har opparbeidet seg. Derfor vil den årlige ytelsen bli redusert dersom forventet antall år som pensjonist er flere enn for en 67-åring som pensjonerer seg i 2010. Ordningen gir en viktig automatisk stabilisator som fristiller de offentlige utgiftene fra levealdersutviklingen. Selv om pensjonsbyrden vokser i tiårene som kommer, er det vår vurdering at pensjonsreformen vil nå målet om å begrense utgiftsveksten. Et forbehold kan det likevel være verdt å merke seg: Tjenestepensjonene til statsansatte og AFP-ordningen vil med dagens utforming i stor grad nøytralisere effektene av den fleksible pensjoneringsordningen. Videre vil det måtte finne sted tilpasninger i dagens system for uførepensjon. Dersom det ikke skjer endringer i disse tre ordningene, risikerer man at innsparingen i alderspensjonsutgiftene i stor grad motvirkes av økte utgifter til tjenestepensjoner, AFP og uføre.

Målet om å gi incentiver til økt arbeidsinnsats må vurderes langs to dimensjoner: ved overgang til alderspensjon og for personer i yrkesaktiv alder. Den enkelte vil ha størst glede av å pensjonere seg på det tidspunktet gevinsten ved økt fritid som pensjonist blir større enn kostnaden vedkommende blir påført i form av reduserte inntekter. For staten vil en ny pensjonist isolert sett forverre budsjettbalansen gjennom redusert skatt og økte pensjonsutgifter. Ut fra et effektivitetssynspunkt bør det være samsvar mellom de privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnadene ved overgang til alderspensjon, slik at den enkelte bærer kostnaden som tidligpensjonering påfører samfunnet. I motsetning til subsidieringen av tidligpensjonering som dagens AFP-ordning innebærer, vil den fleksible pensjoneringsordningen gi klart bedre samsvar mellom privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader. Frihet til selv å velge pensjonstidspunktet vil i tillegg være et gode for den enkelte.

Det er usikkert i hvilken grad den fleksible pensjonsordningen vil føre til økt arbeidsinnsats gjennom utsatt pensjonering. Vår skjønnsmessige vurdering er at avgangsalderen i gjennomsnitt vil øke med 0,6 år gitt en forutsetning om uendret levealder. Våre analyser viser imidlertid at resultatet på ett avgjørende punkt ikke vil endre seg vesentlig selv om utfallet skulle avvike fra anslaget: Statsfinansene er robuste overfor endringer i pensjoneringsatferd så lenge den fleksible pensjonsordningen reduserer ytelsene tilsvarende. For den enkelte vil det til og med være ønskelig å avvike fra vårt anslag hvis man verdsetter fritid og konsum på en annen måte enn det vi har lagt til grunn.

Pensjonsreformen har også til hensikt å gi økte incentiver til arbeidsinnsats for personer i yrkesaktiv alder. Det skjer ved at pensjonsrettighetene kobles tettere til tidligere arbeidsinntekter enn i dagens system. Koblingen skjer i hovedsak ved at besteårsregelen blir erstattet av en alleårsregel, samtidig som det ikke lenger vil være et øvre tak på antall opptjeningsår. Våre analyser viser at en ekstra krone i inntekt i gjennomsnitt vil øke framtidige pensjonsutbetalinger mer med Regjeringens pensjonsreform enn med dagens folketrygd. Dermed får innbetalinger til pensjonssystemet mer karakter av tvungen sparing enn skatt, slik at den implisitte skattesatsen på lønnsinntekt blir redusert. I dag er det større ulikheter i arbeidsinntektene til yrkesaktive enn mellom pensjonsutbetalingene til alderspensjonister. Innenfor en gitt økonomisk ramme vil derfor en tettere kobling mellom arbeidsinntekt og pensjonsrettigheter øke ulikhetene i utbetalt alderspensjon fra folketrygden. Våre analyser bekrefter at man i utformingen av modellen for opptjening og uttak av alderspensjon har vært nødt til å foreta en avveining mellom effektivitet og fordeling. Det er derfor ikke oppsiktsvekkende at Regjeringens forslag til pensjonsreform øker ulikheten i utbetalt pensjon samtidig som de sysselsatte får økte incentiver til arbeidsinnsats.

Da Stortinget behandlet Pensjonskomisjonens forslag til modernisert folketrygd i mai 2005, ønsket flertallet en justering av den foreslåtte opptjeningsmodellen slik at lavere og midlere inntekter skulle komme bedre ut. Regjeringens forslag imøtekommer ønsket om en jevnere fordelingsprofil gjennom å senke det årlige taket for pensjongivende inntekt fra 8G til 7G, kombinert med mer sjenerøse avkortingsregler for garantipensjonen. I motsatt retning trekker imidlertid en mindre sjenerøs opptjening av omsorgspoeng. Summen er en noe jevnere fordelingsprofil enn modernisert folketrygd uten at hensynet til økonomisk effektivitet er dårligere ivaretatt. Regjeringens forslag vil likevel medføre større ulikhet i alderspensjonene enn både en videreføring av dagens system og en alternativ opptjeningsmodell med universell grunnpensjon i stedet for garantipensjon.

Prosjektstøtte: Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Innhold

1. Innledning.....	9
2. Regjeringens forslag og alternative opptjeningsmodeller	12
2.1. Regjeringens forslag til pensjonsreform	12
2.2. Pensjonsforlikets krav til opptjeningsmodellen	13
2.3. Alternative opptjeningsmodeller	13
2.4. Motivasjon og forutsetninger for MOSART-analyse.....	17
2.5. Forutsetninger om offentlig tjenestepensjon, Avtalefestet pensjon (AFP) og uførepensjon	19
2.6. Deflator for framtidig utgifter	20
3. Nærmere om levealdersjustering og indeksering.....	22
3.1. Levealdersjustering og fleksibel pensjonering.....	22
3.2. Indeksering.....	26
3.3. Praktiske konsekvenser.....	27
4. Fordelingsvirkninger.....	28
4.1. Valg av forutsetninger	28
4.2. Analyse	29
4.3. Regjeringens forslag med omsorgsopptjening som i modernisert folketrygd	33
4.4. Antall opptjeningsår.....	33
5. Arbeidsinsentiver og statsfinanser	35
5.1. Konsekvenser for sysselsetting og pensjoneringsatferd	35
5.2. Konsekvenser for antall sysselsatte og antall pensjonister	39
5.3. Finansieringsbyrde	39
5.4. Dekomponering av pensjonsreformen i ulike elementer.....	40
5.5. Konsekvenser dersom dagens ordninger for uførepensjon og AFP videreføres	41
5.6. Beregninger av pensjonsforpliktelse	42
6. Følsomhetsanalyse av pensjonsmodellen.....	48
6.1. Pensjonsreformens effekt på arbeidstilbudet	48
6.2. Utviklingen i kvinners yrkesdeltakelse	49
6.3. Opptjeningsprosent, tak og avkortingssats	49
6.4. Omsorgsopptjening	53
7. Følsomhetsanalyse av befolkningsutviklingen	55
7.1. Befolkningsframskrivningens forutsetninger	55
7.2. Forskjeller mellom referansebanene i 2002- og 2005-framskrivingene.....	57
7.3. Arbeidsstyrken og antall alderspensjonister	59
7.4. Finansieringsbyrden	61
7.5. Følsomhetsanalyser av pensjonsforpliktelsene	61
Referanser.....	63

Figurregister

2. Regjeringens forslag og alternative opptjeningsmodeller

2.1. Sammenhengen mellom pensjon og inntekt i grunnpensjonsmodellen og referansemodellene. Det er lagt til grunn jevn opptjening i 43 år	16
2.2. Sammenhengen mellom pensjon og inntekt i basispensjonsmodellen og referansemodellene. Det er lagt til grunn jevn opptjening i 43 år	16
2.3. Sammenhengen mellom pensjon og inntekt i knekkpunktmodellen og referansemodellene. Det er lagt til grunn jevn opptjening i 43 år.....	16

3. Nærmere om levealdersjustering og indeksering

3.1. Delingstall etter pensjonsalder for ulike kohorter ¹	25
3.2. Delingstall for 1983-kohorten under ulike forutsetninger om vekst i levealder	25
3.3. Sammenheng mellom delingstall etter pensjoneringsalder og inflasjonsjustering av løpende ytelser for ulike kohorter i nytt pensjonssystem ¹	26

4. Fordelingsvirkninger

4.1. Fordelingsindikatorer for pensjonsutbetalinger i 2050.....	30
4.2. Pensjon i 2050 for ulike opptjeningsmodeller – nederste 25 persentiler etter inntekt	32
4.3. Pensjon i 2050 for ulike opptjeningsmodeller – midterste 50 persentiler etter inntekt.....	32
4.4. Pensjon i 2050 for ulike opptjeningsmodeller – øverste 25 persentiler etter inntekt	32
4.5. Pensjon i 2050 for ulike opptjeningsmodeller – kvinners pensjon i prosent av menns fordelt på inntektsdesiler	32
4.6. Pensjon i 2050 med dagens system, modernisert folketrygd og Regjeringens forslag med omsorgsopptjening på 6G i fem år	33

5. Arbeidsinsentiver og statsfinanser

5.1. Arbeidsinsentiver ved ulike inntektsnivå med 43 opptjeningsår	36
5.2. Bidragsrater til alderspensjon. Dekomponering i de viktigste elementene i Regjeringens forslag	40
5.3. Bidragsrate til alders-, uføre- og etterlattepensjon og AFP under ulike forutsetninger om omfanget av levealdersjustering	42
5.4. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden for dagens pensjonssystem og Regjeringens forslag. Mrd 2006-kr for G = 62 161. Det er lagt til grunn en nettorente på 1,51 pst.....	43
5.5. Løpende utgifter til alderspensjon i folketrygden med dagens system, inndelt etter opptjeningstidspunkt. Det nederste arealet representerer pensjonsutbetalinger som er opptjent etter 1.1.2006	44
5.6. Løpende utgifter til alderspensjon i folketrygden med dagens system og Regjeringens forslag, inndelt etter opptjeningstidspunkt.	44
5.7. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden. Dagens system fordelt på pensjonstype.....	45
5.8. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden. Regjeringens forslag fordelt på pensjonstype.	45
5.9. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden. Dagens system fordelt på ulike aldersgrupper	46
5.10. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden. Regjeringens forslag fordelt på ulike aldersgrupper	46

6. Følsomhetsanalyse av pensjonsmodellen

6.1. Utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag med ulike prosentsatser for opptjening av alderspensjon.....	50
6.2. Utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag under ulike nivåer på opptjeningstaket.....	51
6.3. Utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag under ulike forutsetninger om opptjeningstak.....	52
6.4. Utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag for ulike satser for avkorting av garantipensjonen mot opptjent tilleggspensjon.	52
6.5. Utbetalt pensjon for kvinner i 2050 med Regjeringens forslag for ulike ordninger for opptjening av omsorgspoeng	54

7. Følsomhetsanalyse av befolkningsutviklingen

7.1. Samlet fruktbarhetstall, registrert 1975–2004 og framskrevet 2005–2060.....	55
7.2. Forventet levealder ved fødselen: Observert til 2004 og framskrevet 2005–2060	56
7.3. Inn- og utvandring, registrert fra 1960 og framskrevet fra 2005	56
7.4. Antall forventede gjenstående leveår ved alder 62 år og 67 år. Registrert 2000-2002 og framskrevet 2003-2050 i 2002-framskrivingens mellomalternativ. Registrert 2000-2004 og framskrevet 2005-2050 i 2005-framskrivingens mellomalternativ. Menn og kvinner	58
7.5. Døds sannsynlighet etter alder. Framskrevet 2002 og 2050 i 2002-framskrivingens mellomalternativ. Framskrevet 2005, 2050 og 2080 etter 2005-framskrivingens mellomalternativ. Menn og kvinner	58

7.6. Antall personer etter ettårig alder. Framskrevet 2050 etter alternativ MMMM og alternativ MM00 i befolkningsframskrivingene i 2002 og 2005. Absolutte tall og differanser.....	59
7.7. Antall personer i arbeidsstyrken. Framskrevet 2000-2050 under ulike alternative forutsetninger om demografisk utvikling. I tusen personer	60
7.8. Antall alderspensjonister. Framskrevet 2000-2050 under ulike alternative forutsetninger om demografisk utvikling. I tusen personer	60
7.9. Pensjonsavgift til alderspensjon. Framskrevet 2000-2050 ved MOSART. Ulike alternative forutsetninger om demografisk utvikling. Prosent.....	61
7.10. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden under ulike demografiske forutsetninger. Det er lagt til grunn en nettorente på 1,51 pst.	61

Tabellregister

2. Regjeringens forslag og alternative opptjeningsmodeller	
2.1. Ytelsestyper knytter til ulike betegnelser i opptjeningsmodellene	14
2.2. Oppsummering av hovedparametrene i de ulike opptjeningsmodellene	15
2.3. Inntekt og pensjonsutbetaling til enslige etter 40 og 43 år med ulike opptjeningsmodeller	15
2.4. Viktigste underliggende forutsetninger	18
2.5. Endringen i løpende utbetalinger til alderspensjon fra 2006 til 2050 med dagens pensjonssystem målt i milliarder kroner, dekomponert i bidragene fra punktene (1)-(3). Det er lagt til grunn gjennomsnittlig årlig nominell lønnsvekst på 4,5 % og prisvekst på 2,5 %	21
3. Nærmere om levealdersjustering og indeksering	
3.1. Pensjonsytelser i forhold til referansenivået ¹ etter pensjoneringsalder og kohort. Prosent	25
4. Fordelingsvirkninger	
4.1. Pensjon før delingstall og indeksering for ulike opptjeningsmodeller. Fordelt på kjønn og desiler etter inntekt	31
4.2. Antall opptjeningsår i dagens system og Regjeringens forslag for personer som er pensjonister i 2050. Pensjongivende inntekt under 1G teller ikke som et opptjeningsår, og eventuelle poengår etter uttak av alderspensjon er ikke regnet med	34
5. Arbeidsinsentiver og statsfinanser	
5.1. Arbeidsstyrke og alderspensjon. Viktige resultatstørrelser i 2050 med ulike opptjeningsmodeller	39
5.2. Utgifter til alderspensjon i folketrygden med ulike opptjeningsmodeller	39
5.3. Bidragsraten til alderspensjon i folketrygden med ulike opptjeningsmodeller	40
5.4. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden for dagens pensjonssystem og Regjeringens forslag. Mrd 2006-kr for G = 62 161. Det er lagt til grunn en nettorente på 1,51 pst	44
5.5. Statens forpliktelser til alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon i folketrygden. Mrd 2006-kr for G = 62 161. Det er lagt til grunn en nettorente på 1,51 pst	46
5.6. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden under ulike forutsetninger om forholdet mellom realrente og reallønnsvekst (nettorente). Tallene i normal skrift representerer en endring i forhold til referansebanen. Mrd 2006-kr for G = 62 161.	47
6. Følsomhetsanalyse av pensjonsmodellen	
6.1. Betydningen for pensjonsutgifter, arbeidstilbud og bidragsrate i 2050 av endrede forutsetninger om effekter på arbeidstilbudet for de yrkesaktive og endret pensjoneringstidspunkt	48
6.2. Anslag på utgifter og utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag under ulike forutsetninger om kjønnsforskjeller i yrkesdeltakelsen	49
6.3. Anslag på utgifter og utbetalt pensjon i 2050 med ulike prosentsatser for opptjening av alderspensjon	50
6.4. Anslag på utgifter og utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag under ulike nivåer på opptjeningstaket	51
6.5. Anslag på utgifter og utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag for ulike satser for avkorting av garantipensjonen mot opptjent tilleggspensjon	53
6.6. Anslag på utgifter og utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag for ulike ordninger for opptjening av omsorgspoeng	54
7. Følsomhetsanalyse av befolkningsutviklingen	
7.1. Oversikt over forutsetningene for framskrivingene 2005-2060	57
7.2. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden under ulike demografiske forutsetninger. Mrd 2006-kr for G = 62 161	60

1. Innledning¹

Norge står overfor en aldring av befolkningen de nærmeste tiårene som vil ha betydelige konsekvenser for offentlige pensjonsutgifter. Folketrygdens utgifter til alders- uføre- etterlattepensjon er anslått til å øke fra dagens 10 til vel 20 prosent av verdiskapningen i fastlandsøkonomien i 2060², gitt en videreføring av dagens pensjonssystem. Hvordan Norge velger å håndtere denne utfordringen vil ha stor betydning for velferdsstatens innhold og omfang. Med en fortsatt videreføring av løpende skattefinansiering (PAYGO) og dagens pensjonssystem, viser beregningene i denne rapporten at de yrkesaktive vil måtte tåle en betydelig større finansieringsbyrde enn i dag. Det vil innebære en betydelig økning i skattenivået dersom offentlige budsjetter over tid skal gå i balanse. Alternativet til permanent høyere skattesatser er å begrense veksten i utgiftene til alderspensjon, eller å skjære ned på andre offentlige budsjettposter.

Aldringen av befolkningen er et fenomen som finner sted også i de fleste andre vestlige land. I Norge var det i 2005 4,6 personer i aldersgruppen 20-66 år for hver person i aldersgruppen 67 år og eldre. Forholdstallet vil i 2050 bli redusert til 2,7 dersom vi følger utviklingen i middelalternativet fra de siste befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå (2005). Allerede om få år vil antallet personer 67 år og eldre øke markant ettersom store alderskull født fra og med 1946 gradvis erstatter små kull født på 1920- og 1930-tallet. I tillegg ventes økningen i levealderen å fortsette. Forventet gjenstående levealder ved 62 år er i det nevnte mellomalternativet anslått å øke med over 4 år fram til 2050 for både menn og kvinner, og dermed nå henholdsvis 24 og 27 år. Samtidig som vi forlater en demografisk epoke som har vært svært gunstig fra et statsfinansielt synspunkt, vil i tillegg gjennomsnittspensjonene øke i tiden som kommer. Det skyldes at nye pensjonister i større grad har opparbeidet seg rettigheter til tilleggspensjon, og er en naturlig følge av at folketrygden modnes som pensjonssystem.

En viktig utfordring for en pensjonsreform er å adressere ubalansen i statens langsiktige finanser. Til nå har det vært en underliggende forutsetning i reformarbeidet at man skulle unngå en urimelig sterk økning skattebyrden. Et konkret første mål med reformarbeidet har derfor vært å begrense økningen i pensjonsutgiftene. Samtidig er det klart at innretningen på en innstramming i pensjonssystemet vil ha store virkninger på enkeltpersoners inntekt og velferd. Økt pensjonsalder vil for eksempel slå annerledes ut enn et jevnt kutt i pensjonsytelsene, selv om tiltakene utformes slik at innsparingen blir like stor. Målsetning nummer to for pensjonsreformen har derfor vært at det nye systemet skal gi insentiver til økt arbeidsinnsats, både over den yrkesaktive perioden og gjennom utsatt pensjonering. Bedre utnyttelse av den potensielle arbeidskraften vil i større grad gjøre det mulig å skjerme selve pensjonsytelsene fra innstramningen. En tredje målsetning med pensjonsreformen er å skape et enklere og mer gjennomsliktig pensjonssystem.

Arbeidet med pensjonsreform startet med at Regjeringen Stoltenberg nedsatte en pensjonskommisjon i mars 2001 som skulle foreslå endringer av pensjonssystemet med bred politisk tilslutning.³ Pensjonskommisjonen la fram sin innstilling i NOU 2004:1. Forslagene ble i stor grad fulgt opp av Regjeringen Bondevik i St.meld. nr. 12, 2004-2005. Et bredt flertall⁴ på Stortinget gav i mai 2005 sin tilslutning til følgende hovedprinsipper⁵:

- Folketrygdens alderspensjon skal fortsatt bestå av en grunnsikring (garantipensjon) og en inntektsavhengig tilleggspensjon.
- Folketrygdens alderspensjon skal bygge på prinsippet om at det skal lønne seg å arbeide. Det må

³ Kommisjonen kunne basere seg på en rekke relevante analyser og reformer planlagt og iverksatt i andre land. I Norge ble bl.a. fondering av Folketrygden utredet i NOU 1998: 10 (Molandutvalget), og mer en fleksibel ordning for førtidspensjonering ble utredet i NOU 1998: 19 (Olsenutvalget).

⁴ Avtalepartene er Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre. Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti sto utenfor.

⁵ Gjengitt i Finanskomiteens innstilling (Innst. S. nr. 195, 2004-2005, sitat fra utvalgte formuleringer)

¹ Vi takker Dennis Fredriksen, Erling Holmøy og Pål Knudsen for nyttige kommentarer og innspill til ulike rapportutkast.

² Nasjonalbudsjettet for 2006 (St. meld. nr. 1, 2005-2006).

derfor være en sammenheng mellom arbeidsinnsatsen gjennom hele livet og pensjonsytelsen, og alle år med pensjonsgivende inntekt må telle med i beregningen av opptjente pensjonsrettigheter.

- Folketrygdens alderspensjon må ha en god sosial profil og bidra til utjevning av inntektsforskjeller.
- Som et ledd i å sikre bærekraft i pensjonssystemet innføres en ordning med levealderjustering (delingstall) som innebærer at pensjonsalderen i folketrygdens alderspensjon justeres med endring i forventet levealder. Den enkelte kan motvirke effekten av delingstall ved å arbeide lenger.
- Etter at pensjonsreformen er trådt i kraft, justeres løpende pensjoner i folketrygden med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten.
- Det må være en tidligpensjonsordning for alle arbeidstakere fra 62 år, også for de som har hatt lave inntekter. En slik ordning må bygge videre på AFP-ordningen.
- Det innføres obligatorisk tjenestepensjon i arbeidsforhold.

Noen av disse prinsippene vil være i konflikt med hverandre. Særlig kan målet om en god sosial profil stå i motsetning til innstrammende elementer generelt, og en tettere sammenheng mellom pensjonsutbetalinger og historiske arbeidsinntekter spesielt. I forbindelse med utformingen av en ny pensjonsmodell er det nødvendig å foreta en avveining mellom hensynet til en minstesikring i systemet, og elementer som sikrer arbeidsinsentivene under arbeid og ved overgang til alderspensjon.

Stortingets flertall gav gjennom pensjonsforliket fra mai 2005 klart uttrykk for at de ønsket en ny vurdering av fordelingsprofilen i Pensjonskommissjonens forslag, justert slik at personer med lavere og midlere inntekter skulle komme bedre ut enn i modernisert folketrygd. Regjeringen fikk derfor i oppdrag å utarbeide et justert forslag til opptjening og uttak av alderspensjon, og arbeidet er nylig framlagt i St. meld. nr 5 (2006-2007).

Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå (SSB) har hatt en sentral rolle i det faglige arbeidet med pensjonsreformen i kraft av at SSBs dynamiske mikrosimuleringsmodell MOSART har vært brukt til å beregne virkningene av de ulike endringsforslagene som har vært lansert i reformprosessen. Modellen framskriver et representativt utvalg av den norske befolkningen etter sentrale kjennetegn som blant annet fødsler, død, innvandring, utdanning, yrkesdeltakelse, pensjonering, inntekt og husholdningsdannelse. Samtidig inneholder modellen en gjengivelse av det detaljerte regelverket for alle pensjonsarter i folketrygden, samt de alternative utformingene til ny opptjeningsmodell. Modellens evne til å fange heterogenitet og kompleksitet også på lang sikt setter brukerne av MOSART i stand til å vurdere de ulike konsekvensene av pensjonsreform på en måte som er

unik i norsk sammenheng. Derfor er MOSART-anslag fra Statistisk sentralbyrå brukt i de fleste offentlige dokumenter som har tilknytning til pensjonsreformen.

Et hovedformål med denne rapporten er å gjøre et relativt omfangsrikt sett av beregninger som har vært foretatt i tilknytning til den nylig framlagte St.meld. nr. 5 (2006-2007) tilgjengelig for et bredt publikum. I tillegg til å utdype omtalen denne meldingen gir av virkningene av Regjeringens forslag, vil vi også presentere virkninger av forslag som ble forkastet i prosessen. Vår ambisjon er at rapporten på denne måten skal gi viktig innsikt i problemstillinger og konkrete avveininger som man har stått overfor i reformarbeidet med stortingsmeldingen. Statistisk sentralbyrå har tidligere publisert en rapport som analyserer de makroøkonomiske konsekvensene av pensjonsreform, se Fredriksen med flere (2005), men dette er første gang vi forsøker å gi en mer fyldig dokumentasjon av de bakenforliggende beregningene.

Rapporten er delt i tre hoveddeler: I kapitlene 1-3 gjør vi rede for bakgrunn og forutsetninger, samt presenterer en nærmere beskrivelse av viktige elementer i reformen. I kapitlene 4-5 analyser vi konsekvensene for fordeling, effektivitet og statsfinanser. Kapitlene 6-7 undersøker hvor følsomme resultatene er for ulike forutsetninger i pensjonsmodellen og i befolkningsutviklingen. For dem som vil bruke rapporten som oppslagsverk, kan følgende detaljerte leserveiledning være nyttig.

Kapittel 2 gir en oversikt over de viktigste momentene i reformen, Stortingets krav til opptjeningsmodell og alternative forslag til utforming for å imøtekomme disse kravene. Det blir også gitt en oversikt over de viktigste forutsetningene lagt til grunn for beregningene. Foruten selve utformingen av pensjonssystemet, er resultatene avhengige av hva som legges til grunn for befolkningsutvikling og arbeidstilbud. Dette kommer klart til syne gjennom det foreslåtte opplegget for levealderjustering og fleksibel pensjonering, som spesielt vil ha betydning for pensjoneringsatferden, framtidige pensjonsytelser og statsfinansene. Kapittel 3 gir derfor en innføring i hovedelementene i levealderjusteringen. Vi drøfter også prinsippene for indeksering av de løpende pensjonsytelsene med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten.

Kapitlene 4 og 5 inneholder de viktigste beregningene som ligger til grunn for Stortingsmeldingen. Effektene av Regjeringens forslag til opptjeningsmodell blir sammenlignet med dagens system, Pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd og andre modeller som har vært vurdert. Alle variantene har vært lagt opp slik at de om lag skal gi de samme utgiftene til alderspensjon. Vurderingen av de ulike alternativene er i hovedsak basert på effektene på

fordeling, arbeidstilbud og kompleksitet. Fordelings-effektene drøftes i kapittel 4, mens kapittel 5 tar for seg effektene på arbeidsinsentivene inkludert pensjoneringsatferden, samt statsfinansene. Alle de alternative forslagene oppfyller i stor grad Stortingets krav til opptjeningsmodell. Drøftingen viser at det er til stede en tradisjonell avveining mellom fordelings-hensyn og hensyn til effektene på arbeidstilbud og pensjoning. De forslagene som går klart lengst i å tilgodese lavere og midlere inntekter, bidrar til noe svakere insentiver for sysselsetting. Sammenlignet med Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folke-trygd, innebærer imidlertid Regjeringens forslag en endring i fordelingsprofilen som i stor grad oppfyller Stortingets krav, samtidig som syssel-settingsinsentivene ikke svekkes.

Kapittel 6 inneholder følsomhetsanalyser for alternative utforminger av opptjeningsmodellen. Fra disse analysene er det mulig å trekke ut de partielle effektene på fordelingsprofilen og pensjonsutgiftene av alternative utforminger av opptjeningsmodellen. Kapittelet viser også effektene av alternative forut-setninger om utslaget på arbeidstilbudet, samt betydningen av ulike forutsetninger for utviklingen i yrkesdeltakelsen for kvinner. Effekten på pensjons-utgiftene av endret pensjoneringsatferd motvirkes nesten fullt ut gjennom delingstallet, og effekten av endret arbeidstilbud for de yrkesaktive blir også over tid motvirket av en endring i opptjente rettigheter. Forutsetninger om sterkere vekst i kvinners arbeidstilbud de nærmeste tiårene vil ha konsekvenser for den framtidige finansieringsbyrden og fordelingseffektene av ny opptjeningsmodell.

Kapittel 7 gir en nærmere drøfting av mulige utvik-lingstrekk i de viktigste demografiske komponentene, som fruktbarhet, levealder og innvandring, samt hvilken betydning dette har for utviklingen i arbeids-styrken, tallet på pensjonister og finansieringsbyrden under forutsetning av en videreføring av dagens pensjonssystem. Siden Pensjonskommisjonens innstilling og den forrige Stortingsmeldingen har Statistisk sentralbyrå (2005) utarbeidet nye befolkningsframskrivninger. Spesielt blir det derfor redegjort for de endringer som har funnet sted mellom befolkningsframskrivingene fra 2002 og 2005. Forutsetninger om høyere innvandring og noe lavere overlevelse for de eldste aldersgruppene innebærer at økningen i den framtidige finansieringsbyrden med videreføring av dagens system ikke blir fullt så sterk som tidligere lagt til grunn. Noe lavere anslag på forventet gjenstående levealder ved pensjonerings-tidspunktet bidrar også til en svak reduksjon i levealdersjusteringen.

2. Regjeringens forslag og alternative opptjeningsmodeller

2.1. Regjeringens forslag til pensjonsreform

Vi kan grovt skissere tre hovedmotiver bak arbeidet med pensjonsreformen. For det første skal reformen adressere den langsiktige ubalansen i offentlige finanser som følger av en betydelig og vedvarende aldring av befolkningen. For det andre skal reformen stimulere til økt arbeidstilbud for de yrkesaktive gjennom en tettere sammenheng mellom framtidige pensjonsutbetalinger og nåværende arbeidsinntekt, og til utsatt pensjonering gjennom de økonomiske insentivene som følger av delingstallet. For det tredje skal reformen bidra til et enklere og mer oversiktlig pensjonssystem. Med utgangspunkt i motivene ovenfor inneholder pensjonsreformen følgende hovedelementer, jf opplistingen i innledningen av hovedprinsippene vedtatt av Stortinget i mai 2005:

1. Tettere sammenheng mellom opptjente rettigheter og tidligere arbeidsinntekter

Bakgrunnen for dette elementet er ikke å redusere de framtidige utgiftene, men å sørge for at levestandarden som pensjonist står i forhold til tidligere arbeidsinntekter. Samtidig bidrar den økte sammenhengen til at skatteelementet i finansieringen av pensjonsytelsene blir redusert. Det kan ha en positiv effekt på arbeidstilbudet. De viktigste endringene under dette elementet er som følger:

- Opptjeningen av pensjonsrettigheter skjer fra 1. krone, mot inntekter utover 1G i dagens system.
- Den øvre grensen på 40 år i dagens system fjernes. Alle år vil dermed telle i opptjeningen.
- Besteårsregelen blir erstattet av en alleårsregel.
- Opptjeningsprosenten for inntektsavhengig pensjon blir høyere enn med dagens system for ordinære inntekter (kommer tilbake til begrensninger i neste punkt). Avveininger rundt hvor høy opptjeningsprosenten skal være er et av punktene som omtales nærmere under alternative opptjeningsmodeller i 2.3
- Full opptjening til et tak på 7-8G i det nye systemet, mot et skråtak med en tredels vekt mellom 6 og 12G i dagens system.

2. Sosial profil og utjevning av inntektsforskjeller

Dette representerer en videreføring av prinsipper lagt til grunn for dagens system, og innenfor et gitt budsjett for framtidige ytelser innebærer dette prinsippet til dels motstridende vurderinger om utformingen enn det som følger fra punkt 1.

- I tillegg til den inntektsavhengige pensjonen skal folketrygdens alderspensjon fortsatt inneholde en grunnsikring (garantipensjon). Nivået skal tilsvare minstepensjonen i dagens system.
- Som i dagens system innføres et tak på opptjeningen. I de foreslåtte opptjeningsmodellene listet opp i avsnitt 2.3, er det innført et tak ved årlige inntekter på 7-8 G. Det betyr at det gis full opptjening av rettigheter til en høyere årlig inntekt enn det som legges til grunn i dagens system, mens øvre grense for opptjening reduseres klart. Med full opptjening opp til et noe høyere nivå, samtidig som opptjeningsprosenten er høyere, vil personer med høyere inntekter komme bedre ut enn i dagens system med de fleste av de aktuelle forslagene til opptjeningsmodeller.
- Ulike avkortingsregler for garantipensjonen i forhold til inntektpensjonen er vurdert slik at personer med de laveste inntektene også skal få noe igjen i form av økte pensjonsrettigheter ved å arbeide.

3. Levealdersjustering av ytelsene

Dette elementet blir nærmere drøftet i kapittel 3.

Tankegangen bak utformingen er at en gitt opparbeidet pensjonsrettighet skal fordeles på forventet antall år som pensjonist. Dermed blir den forventede nåverdien av en gitt pensjonsformue uavhengig av pensjoneringstidspunktet. Sammen med den økte sammenhengen med tidligere arbeidsinntekter i opptjeningen innebærer dette at systemet får et stort innslag av aktuariske elementer. Nedre grense for pensjonering settes til 62 år. Tidlig pensjonering gir lavere årlige ytelser da det blir flere år å dele de gitte rettighetene på. Ved sen pensjonering blir ytelsene derimot høyere. Dersom levealderen øker, blir det også flere år å dele de gitte rettighetene på. Den enkelte kan motvirke dette ved å arbeide lenger. Med de fleste opptjeningsmodellene som er foreslått, er det

tilstrekkelig å arbeide 8 måneder ekstra for hvert år levealderen øker for å unngå at de årlige ytelsene blir redusert. Hovedformålet med dette elementet er dels å øke arbeidstilbudet gjennom utsatt pensjonering, dels å begrense veksten i de framtidige pensjonsutgiftene.

4. Indeksering av løpende ytelser med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten

I forhold til en ren lønnsindeksering av de løpende utbetalingene, er motivasjonen for dette elementet utelukkende å begrense utgiftsveksten. De opptjente rettighetene er foreslått oppjustert i forhold til lønnsveksten da hele pensjonssystemet ellers ville ha blitt undergravd i det lange løp.

5. Avklaring i forhold til Avtalefestet pensjon (AFP), uførepensjon og offentlige tjenstepensjonsordninger
Det gjenstår en nærmere avklaring rundt forholdet mellom det nye pensjonssystemet og AFP, uførepensjon og offentlige tjenstepensjonsordninger. Utover å påpeke en del sentrale problemstillinger som må drøftes, er vurdering av disse ordningene ikke et sentralt element i denne rapporten. Det har imidlertid vært nødvendig å legge enkelte beregningstekniske forutsetninger til grunn, og disse er omtalt i avsnitt 2.5.

6. Obligatorisk tjenstepensjon i arbeidsforhold

I motsetning til de offentlige tjenstepensjonsordningene, hvor ytelsene er samordnet med folketrygden, kommer de private tjenstepensjonsordningene som et rent tillegg. Ettersom rapporten er begrenset til å analysere folketrygdens ytelser, er ordningene med tjenstepensjon i privat sektor ikke omtalt.

2.2. Pensjonsforlikets krav til opptjeningsmodellen

Et mål med denne rapporten er å gi innsikt i problemstillingen Regjeringen Stoltenberg sto overfor i utformingen av St. meld. nr. 5 (2006-2007). Utfordringene i arbeidet var i stor grad gitt gjennom Stortingets pensjonsforlik fra mai 2005. Her stilles det både generelle og spesifikke krav som opptjeningsmodellen må tilfredsstille. Teksten i flertallsavtalen setter noen minstekrav til opptjeningsmodellen, men åpner for flere mulige innretninger og utforminger. Generelt mener stortingsflertallet at modellen må ta hensyn til de statsfinansielle utfordringene som er knyttet til stigende levealder, høyere gjennomsnittlige pensjonsytelser og en nedgang i forholdet mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister. Et viktig virkemiddel er å stimulere til økt arbeid ved at alle år skal telle med i pensjonsopptjeningen, samt en generell styrking av sammenhengen mellom inntekt og pensjon. Folketrygdens alderspensjon skal ifølge avtalen ivareta både minstesikring og standardsikring. Samtidig skal pensjonssystemet ha en god sosial profil og bidra til utjevning av inntektsforskjeller, heter det i avtale-

teksten. Utover disse generelle kravene, ønsket Stortinget spesifikt at:

- Personer med lav eller ingen inntekt skal sikres pensjon på nivå med dagens minstepensjon.
- Det skal bli færre minstepensjonister sammenlignet med dagens system. Personer med jevn inntekt mellom 2G og 4G i 40 år skal få en høyere pensjon enn i dagens system.
- Jevn inntekt mellom 4G og 5G i 40 år skal ikke gi lavere pensjon enn i dagens system, men høyere pensjon med 43 års opptjeningstid.
- Vernepliktige skal gis pensjonspoeng.
- Omsorgsarbeid skal gi pensjonsopptjening på minst 4,5 G. Ut over minstenivået skal opptjeningen gis slik at den premierer arbeidsinnsats.

Stortinget har ikke presisert om kravene gjelder for enslige eller gifte pensjonister, som i noen tilfeller vil motta forskjellig utbetaling. I vurderingen drøfter vi Stortingets krav i forhold til pensjonsutbetalingen for enslige, noe som forenkler sammenligningen av modellalternativene. Analysen vil i stor grad også gjelde for gifte, der vi har lagt til grunn en behovsprøving av minstesikringen mot ektefelles inntekt slik det praktiseres i dagens system. For gifte minstepensjonister vil behovsprøvingen i hovedsak slå likt ut i alle modellalternativene. Gifte med rettigheter til inntektpensjon vil komme noe dårligere ut i modeller med grunnpensjon enn i de andre modellalternativene.

2.3. Alternative opptjeningsmodeller

En opptjeningsmodell inneholder regler for opptjening av pensjonsrettigheter før pensjonsalderen og regler for uttak av pensjonsytelser som pensjonist. Innledningsvis kan det være nyttig å klargjøre noen begreper knyttet til de forskjellige alderspensjonsytelsene. Både dagens system og de alternative opptjeningsmodellene som vil bli analysert i dette kapitlet, inneholder minst to av tre ulike typer pensjonsytelser: universelle ytelser, behovsprøvde ytelser og ytelser som gis på grunnlag av opptjente pensjonsrettigheter. Likevel bruker modellene ulike betegnelser om det som i prinsippet er samme ytelsestype. Det kan signalisere betydningen av de ulike ytelsestypene i modellen, men samtidig virke forvirrende. For å komme eventuelle uklarheter i forkjøpet har vi i tabell 2.1 forsøkt å knytte de ulike betegnelsene til sine respektive ytelsestyper, samt å antyde i hvilke modelltyper betegnelsene forekommer.

Dagens pensjonssystem består grovt sett av komponentene grunnpensjon, sært tillegg og tilleggspensjon. Minstesikringen ivaretas gjennom grunnpensjonen og særtillegget, som til sammen utgjør minstepensjonen. Grunnpensjonen ytes til alle alderspensjonister, mens særtillegget avkortes krone for krone mot opptjent tilleggspensjon. Tilleggspensjonen sørger for standardsikringen i systemet, og utbetales på grunnlag av opparbeidede pensjonspoeng. I hovedsak er det arbeids- og næringsinntekt over 1G i løpet av et

kalenderår som gir pensjonspoeng.⁶ For å få fulle rettigheter til tilleggspensjon kreves det 40 år med opptjening av pensjonspoeng. Sammenhengen mellom pensjon og inntekt svekkes imidlertid av bestårsregelen, som gjør at kun de 20 beste opptjeningsårene har betydning for tilleggspensjonen. Arbeidsinnsatsen til en person med full opptjeningstid og en årslønn som er lavere enn de 20 beste årene målt i G-beløp, vil på marginen derfor ikke få betydning for utbetalt alderspensjon seinere. Personer med lik livsinntekt vil med bestårsregelen kunne få ulik pensjon.

I et nytt pensjonssystem vil både minstesikring og standardsikring skje ved andre ordninger. Det er politisk enighet om at minstepensjonen skal beholdes på dagens nivå, men modellene vi analyserer i dette kapittelet oppnår denne minstesikringen på ulike måter. Både modernisert folketrygd – Pensjonskommisjonens forslag til opptjeningsmodell – og Regjeringens forslag innbærer for eksempel en garantipensjon som blir avkortet mot opptjent tilleggspensjon. Det kan tolkes som at grunnpensjonen i dagens system fjernes mot at særtillegget utvides. En forskjell er likevel at særtillegget avkortes krone for krone, mens garantipensjonen i modellene blir utsatt for en mykere avkortingssats. En annen måte å ivareta minstesikringen er gjennom en universell grunnpensjon lik minstepensjonen, som ytes uavhengig av opptjent tilleggspensjon. Sammenlignet med dagens system innebærer det å gå motsatt vei ved at man fjerner særtillegget mot en utvidelse av grunnpensjonen.

Det politiske flertallet går inn for å styrke opptjeningen av inntektsavhengig pensjon sammenlignet med dagens tilleggspensjon. I en ny modell skal alle år telle, og det skal ikke settes noen øvre grense for antall opptjeningsår. Tilleggspensjonen blir videre omdøpt til inntektspensjon, fordi den i de fleste modellene blir hovedpensjonstypen, og ikke lenger skal gis som et supplement til en grunnpensjon slik dagens tilleggspensjon er.

Tabell 2.2 gir en oversikt over modellene som vi analyserer nærmere i denne rapporten. Modellene er tatt opp til vurdering på grunn av en bedre fordelingsprofil enn modernisert folketrygd slik stortingsflertallet ønsket. Regjeringens forslag er den opptjeningsmodellen som presenteres i St. meld. nr. 5 (2006-2007), mens Modernisert folketrygd er den modellen som ble foreslått av Pensjonskommisjonen i NOU 2004:1. Grunnpensjonsmodellen innebærer at man inkluderer en universell pensjonsytelse i en reformert folketrygd, og representerer en utvidelse av grunnpensjonen i dagens system. Knekkpunktmodellen viderefører prinsippet om en differensiert opptjening av inntektspensjon slik det finnes i dagens system, der

lavere inntekter før et gitt knekkpunkt har en større rettighetsopptjening enn høyere inntekter. Modellen med basispensjon er en kombinasjon av modernisert folketrygd og grunnpensjonsmodellen, og er trolig den mest kompliserte av de fem opptjeningsmodellene i tabellen.

Modellene vi analyserer har ulike kriterier for opptjening av årlige pensjonsrettigheter. For alle modeller vil opptjeningen av pensjonsrettigheter føre til en årlig inntektspensjon (IP), som før levealdersjustering og indeksering gjennom delingstallet kan angis ved ligning 2.1. Her summeres en årlig pensjongivende inntekt I over livsløpet fram til pensjoneringsalder A, indeksert med en rentesats r som representerer lønnsindekseringen av folketrygdens grunnbeløp.⁷

$$(2.1) \quad IP = \sum_{i=1}^{i=A-1} \beta_i (1+r)^{A-i}$$

Parameteren β representerer opptjeningsprosenten, og er en avgjørende parameter i de ulike opptjeningsmodellene. Dersom $r=0$ vil en pensjongivende inntekt på 2G i ett bestemt år i seg selv gi en inntektspensjon (IP) på $\beta \cdot 2G$ hvert år som alderspensjonist. Summen av all pensjongivende inntekt ganger β gir den årlige inntektspensjonen før delingstall. I tillegg til variasjoner i opptjeningsprosenten og minstesikringen, skiller opptjeningsmodellene i tabell 2.2 seg fra hverandre i forhold til hvordan den årlige pensjongivende inntekten blir bestemt. Arbeidsinntekt gir i noen av modellene opptjening fra første krone, mens det i andre modeller settes et nedre gulv - for eksempel på 1G slik det er i dagens system. Mens det i dagens system er et skråtak slik at inntekter mellom 6G og 12G gir rettighetsopptjening med 1/3, har ingen av de alternative modellene et tak over 8G. Til gjengjeld gis inntekter over 6G og opp til taket full uttelling i alle modeller med unntak av knekkpunktmodellen, og opptjeningsprosenten er også i realiteten høyere enn i dagens system.

Tabell 2.1. Ytelsestyper knytter til ulike betegnelser i opptjeningsmodellene

Ytelsestype	Definisjon	Betegnelse	Dagens system	Regjeringens forslag	Øvrige modeller
Universell	Gis til alle, uavhengig av tidligere opptjening.	Grunnpensjon Basispensjon	x		x x
Opptjent	Gis på grunnlag av opptjente pensjonsrettigheter	Tilleggspensjon Inntektspensjon	x	x	x x
Behovsprøvd	Behovsprøvd mot opptjente pensjonsrettigheter	Særtillegg Garantipensjon Avkortet garantipensjon	x	x x	x x

⁶ I tillegg er for eksempel dagpenger, sykepenger og fødselspenger pensjongivende. For uførepensjonister og personer med omsorgsansvar gjelder egne regler.

⁷ Med ligning 2.1 tar vi utgangspunkt i at pensjonssystemet gis en ytelseslignende utforming. Ligning 3.1 vil angi sammenhengen dersom systemet i stedes gis en sparelignende utforming.

Tabell 2.2 Oppsummering av hovedparametrene i de ulike opptjeningsmodellene

	Regjeringens forslag	Modernisert folketrygd	Grunnpensjonsmodellen (modell D)	Knekkpunktsmodellen (modell A)	Modell med basispensjon
Opptjeningsprosent for inntektpensjon	1,35 %	1,25 %	0,85 %	1,7 % for 0G-3G 0,8 % for 3G-8G	1,1 %
Gulv	0 G	0 G	1,79 G	0 G	0 G
Tak	7 G	8 G	8 G	8 G	8 G
Grunnpensjon	0 G	0 G	1,79 G	0 G	0,5 G
Garantipensjon	1,79 G	1,79 G	-	1,79 G	1,79 G
Minstepensjon	1,79 G	1,79 G	1,79 G	1,79 G	1,79 G
Avkortingsregler for garantipensjonen (mot opptjent inntektpensjon)	80 % avkorting fra første krone.	100 % avkorting inntil 1G. 60 % avkorting over 1G.	-	100 % avkorting inntil 1G 60 % avkorting over 1G	80 % avkorting fra første krone over basispensjonen.
Omsorgspoeng ²	4,5 G for barn under fire år	5 G for barn under seks år	5 G for barn under seks år	5 G for barn under seks år	5 G for barn under seks år

¹ Satsene gjelder for enslige. For gifte eller personer med omsorgsansvar gjelder andre satser. I pensjonsavtalen går stortingsflertallet inn for at minstepensjonsnivået skal levealdersjusteres gjennom delingstallet. Nivået vil dermed reduseres med stigende levealder.

² Pensjonskommissionenes forslag til modernisert folketrygd ønsket en omsorgsopptjening som i seks år gav det beste av 4,5 G, fødselspengegrunnlaget begrenset oppad til 6G eller egen arbeidsinntekt i perioden. Dermed ville minstegarantien i perioder med omsorgsansvar blitt 4,5-6G, avhengig av fødselspengegrunnlaget (arbeidsinntekt i perioden før fødselen). Beregningsteknikk ble det lagt inn som en omsorgsopptjening med 5G i seks år, da opplysninger om fødselspengegrunnlaget ikke var tilgjengelig i MOSART. Denne opptjeningen er også gjort gjeldende for grunnpensjonsmodellen, knekkpunktmodellen og basispensjonsmodellen.

Tabell 2.3. Inntekt og pensjonsutbetaling til enslige etter 40 og 43 år med ulike opptjeningsmodeller¹

År	Inntekt i G	Inntekt	Dagens system	Regjeringens forslag	Modernisert folketrygd	Grunnpensjonsmodellen	Basispensjonsmodellen	Knekkpunktmodellen
40	0	0	111 000	111 000	111 000	111 000	111 000	111 000
40	1	62 000	111 000	118 000	111 000	111 000	117 000	111 000
40	2	124 000	111 000	125 000	111 000	116 000	122 000	120 000
40	3	186 000	114 000	131 000	124 000	137 000	128 000	137 000
40	4	249 000	140 000	138 000	136 000	158 000	140 000	147 000
40	5	311 000	167 000	168 000	155 000	179 000	168 000	167 000
40	6	373 000	193 000	201 000	186 000	200 000	195 000	186 000
40	8	497 000	210 000	235 000	249 000	242 000	250 000	226 000
40	12	746 000	245 000	235 000	249 000	242 000	250 000	226 000
43	0	0	111 000	111 000	111 000	111 000	111 000	111 000
43	1	62 000	111 000	118 000	111 000	111 000	117 000	111 000
43	2	124 000	111 000	126 000	113 000	116 000	123 000	123 000
43	3	186 000	114 000	133 000	126 000	139 000	129 000	141 000
43	4	249 000	140 000	144 000	140 000	161 000	149 000	158 000
43	5	311 000	167 000	180 000	167 000	184 000	178 000	179 000
43	6	373 000	193 000	217 000	200 000	207 000	207 000	200 000
43	8	497 000	210 000	253 000	267 000	252 000	266 000	243 000
43	12	746 000	245 000	253 000	267 000	252 000	266 000	243 000

¹ G er satt til kr 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006. Beløpene er avrundet til hele tusen kroner.

I kapittel 4 og 5 skal vi analysere utgifts- og fordelingsvirkningene av de ulike modellene. Likevel kan vi få et første inntrykk av betydningen til de ulike parametrene ved å se på sammenhengen mellom inntekt og utbetalt pensjon i det svært stiliserte tilfellet der inntekten målt i G er konstant i hele opptjeningsperioden. En slik tilnæringsmåte kalles en typehusholdsbetraktning, og har en rekke begrensninger som vi drøfter i slutten av dette avsnittet. Dersom vi legger til grunn henholdsvis 40 år og 43 år med full opptjening av pensjonspoeng, og videre ser bort ifra effektene som vil følge av delingstall og indeksering, vil de ulike modellene resultere i en pensjonsutbetaling for enslige som fremkommer av tabell 2.3. Utbetalingene for gifte vil være noe lavere for alle inntektsnivåer med dagens system og grunnpensjonsmodellen, fordi grunnpensjonen er lavere for par. For de øvrige modellene

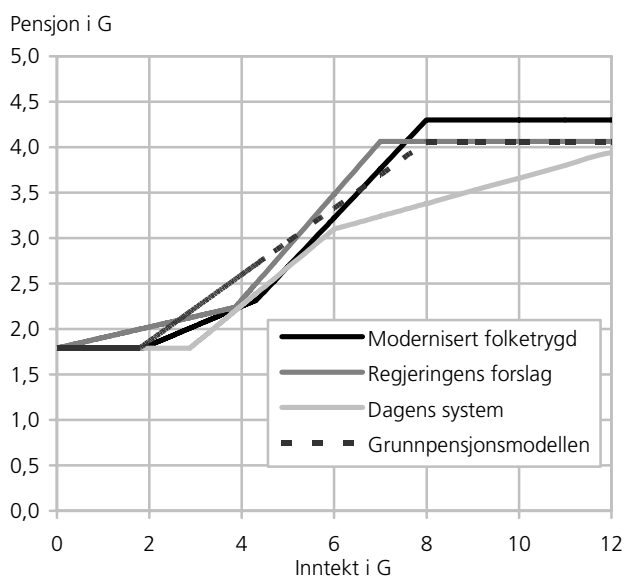
vil utbetalingene til gifte kun avvike for lavere inntekter under om lag 3G, fordi garantipensjonen er utsatt for den samme typen behovsprøving mellom par som grunnpensjonen i dagens system.

Sammenhengen mellom inntekt og pensjon er også illustrert grafisk i figurene 2.1-2.3. I figurene er referansmodellene dagens system, Regjeringens forslag og modernisert folketrygd sammenlignet med henholdsvis grunnpensjonsmodellen (2.1), basispensjonsmodellen (2.2) og knekkpunktmodellen (2.3). Inndelingen er gjort for å bedre lesbarheten i figurene. Ved å følge kurven for modernisert folketrygd fra venstre til høyre i diagrammene, kan man få en forståelse av de ulike elementene i opptjeningsmodellene. Kurven for modernisert folketrygd er horisontal fram til 1,86G. Fram til det punktet finner man minste-

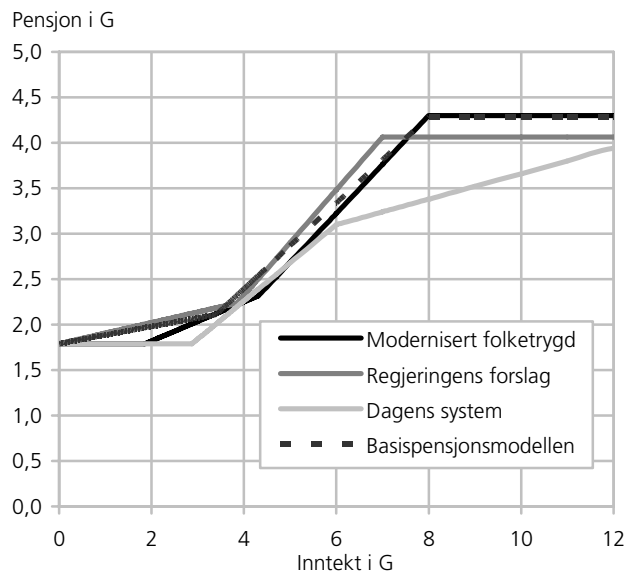
pensjonistene som ikke har nok opptjening til å få inntektpensjon over garantipensjonen. I intervallet mellom 1,86 - 4,32G finner man personer som både mottar inntektpensjon og et element av garantipensjon. De har nok opptjening til å motta mer enn minstepensjon, men avkortingsreglene for garantipensjonen mot inntektpensjon gir en behovsprøvd rett til avkortet garantipensjon. På grunn av formen på opptjeningskurven kalles denne avkortingen ofte for bananen. I modeller med en krone for krone avkortning av garantipensjonen mot opptjent inntektpensjon, eller der garantipensjonen er erstattet av en grunnpensjon, vil bananformen på kurven forsvinne. Det neste intervallet løper fra 4,32 - 8G, der kurven er brattere. Her finner man personer som kun mottar inntektpensjon. I intervallet over 8G finner man igjen en horisontal linje. Det illustrerer at personer med inntekt over opptjeningstaket har nådd maksimal utbetaling av alderspensjon fra folketrygden.

Med forutsetningene som er lagt til grunn, viser tabell 2.3 og figurene at Regjeringens forslag og modellene med grunnpensjon og knekkpunkt har en sterkere lavinntektsprofil enn modernisert folketrygd. Basispensjonsmodellen gir imidlertid med de valgte forutsetningene lavere pensjonsutbetaling i et intervall rundt 3G og har ikke en like entydig lavinntektsprofil sammenlignet med modernisert folketrygd. Dagens system er vanskeligere å sammenligne med de øvrige modellene fordi sammenhengen mellom livsinntekt og opptjening er svakere. Dersom vi ser på 43 års opptjening, gir dagens system stort sett lavest pensjon av alle modellene. Personer med inntekt over 7,5 G vil få høyest utbetalt pensjon med modernisert folketrygd og basispensjonsmodellen.

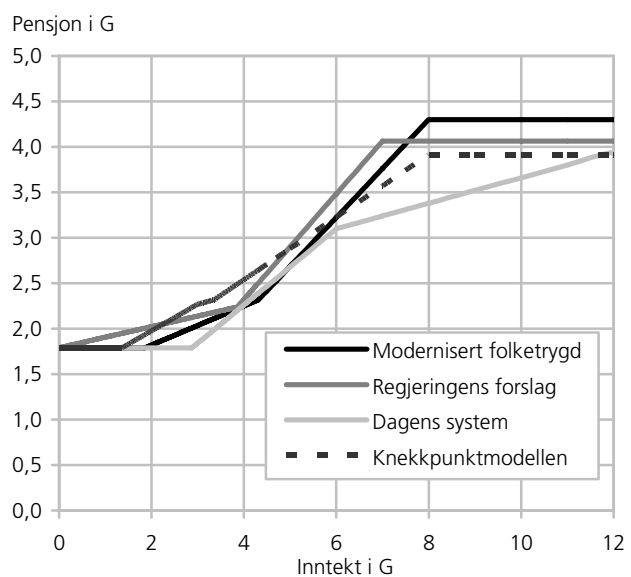
Figur 2.1. Sammenhengen mellom pensjon og inntekt i grunnpensjonsmodellen og referansemodellene. Det er lagt til grunn jevn opptjening i 43 år



Figur 2.2. Sammenhengen mellom pensjon og inntekt i basispensjonsmodellen og referansemodellene. Det er lagt til grunn jevn opptjening i 43 år



Figur 2.3. Sammenhengen mellom pensjon og inntekt i knekkpunktmodellen og referansemodellene. Det er lagt til grunn jevn opptjening i 43 år



I pensjonsforliket fra 2005 har Stortinget satt tre spesifikke krav som er relevant å vurdere i denne sammenhengen. Avtaleteksten spesifiserer ikke om kravene gjelder for gifte eller enslige. I den følgende vurderingen har vi tatt utgangspunkt i enslige pensjonister. For det første ønsket Stortinget at personer med jevn inntekt mellom 2G og 4G i 40 år skulle få høyere pensjon enn i dagens system. Det ønsket blir godt ivaretatt av alle modellene med unntak av Regjeringens forslag, som med 40 års opptjeningstid gir en svakt dårligere pensjonsutbetaling i intervallet 3,9G – 4,8G. Egenskaper ved

Regjeringens forslag i dette intervallet gjør at den også kommer i konflikt med Stortingets andre ønske, som er at personer med jevn inntekt mellom 4 og 5G i 40 år skulle komme minst like godt ut som i dagen system. Modernisert folketrygd ivaretar i enda mindre grad enn Regjeringens forslag Stortingets andre krav, og gir med 40 års opptjening jevnt dårligere pensjonsutbetaling enn dagens system i intervallet 4-6G. Et tredje ønske fra Stortinget var at personer med inntekt mellom 4 og 5G skulle komme bedre ut enn med dagens system dersom man legger 43 års opptjening til grunn. Det blir ivaretatt av alle modellalternativene med unntak av modernisert folketrygd. Stortinget begrunnet kravene sine blant annet med et eksplisitt ønske om å redusere antallet minstepensjonister. Selv om Regjeringens forslag har noen svakheter i intervallet 3,9-4,8G er det mulig å argumentere at modellen best ivaretar intensjonen, fordi den gir klart best pensjonsutbetaling til personer med inntekt under 2G.⁸

Det er viktig å understreke at disse typehusholdsbetraktningene kun må sees på som en grov og ufullkommen måte å analysere opptjeningsmodellene. Det er urealistisk å tro at personer i arbeidsstyrken vil ha en jevnt fordelt opptjening av pensjospoeng i voksen alder. På grunn av utdanning og lav ansiennitet i yrkeslivet vil de fleste arbeidstakere i Norge i praksis oppleve at lønnen øker med alderen, det vil si en stigende lønnsalderskurve. Mot slutten av yrkeslivet vil derimot gjennomsnittlig lønn reduseres noe. Det vil også være personer som faller ut av arbeidslivet i kortere eller lengre perioder, og dermed står igjen med langt færre opptjeningsår. Fleksibel pensjonering vil også påvirke antall opptjeningsår. Det er videre gode grunner til å tro at stigningen på lønnsalderskurven og opptjeningstiden vil være positivt korrelert med gjennomsnittlig lønnsinntekt. I sum svekker det typehusholdningsbetraktningens evne til å si noe meningsfylt om sammenhengen mellom lønn og pensjon for ulike personer. Typehusholdsbetraktningene bør derfor ilegges mindre vekt enn mer realistiske tilnæringsmåter. For å kunne vurdere fordelingsvirkningene av ulike opptjeningsmodeller, trenger vi et analyseverktøy som for eksempel tar høyde for variasjoner i både gjennomsnittsinntekt og opptjeningstid. Vi bruker derfor mikrosimuleringsmodellen MOSART for å belyse utgifts- og fordelingsvirkningene av pensjonsreform.

2.4. Motivasjon og forutsetninger for MOSART-analyse

MOSART er en dynamisk mikrosimuleringsmodell utviklet og drevet av Statistisk sentralbyrå. Modellen er

⁸ Årsaken til færre minstepensjonister med Regjeringens forslag er en avkorting av garantipensjonen mot inntektpensjonen på 80 prosent og dermed en mykere avkorting enn av særtillegget i dagens system. Minstepensjonsfellen blir i prinsippet fjernet, selv om det over et visst intervall innebærer en effektiv avkorting av tilleggspensjon under minstepensjonen på hele 80 prosent.

dokumentert i Fredriksen (1998). I tillegg til at individene i befolkningen er svært heterogene med hensyn til arbeids- og inntektsprofiler, inneholder pensjonssystemet et detaljert og komplisert regelverk knyttet til både opptjening og uttak av alderspensjon. Ulike deler av befolkningen står delvis overfor ulike regler, og det kan være betydelige aggregeringsproblemer forbundet med å beregne samlede effekter på statens pensjonsutgifter dersom man kun tar hensyn til gjennomsnittsbetraktninger. Utviklingen i pensjonsutgiftene er klart avhengig av befolkningens sammensetning etter kjønn, alder, tilknytning til yrkesaktivitet og inntektsnivå. En mikrosimuleringsmodell er dermed det mest hensiktsmessige virkemiddelet for å analysere slike problemstillinger. Bruk av slike modeller til å beregne effekter av endringer i skatte- og trygdesystemet har fått økt omfang i mange land. Gjennom mikrosimuleringsmodellen er det også mulig å analysere fordelingseffektene av en reform som henger sammen med utgiftsanslagene på en konsistent måte.

Hovedideen i mikrosimulering er å representere samfunnet med et utvalg av beslutningsenheter, for eksempel personer, og deretter modellere atferden til disse beslutningsenhetene. I motsetning til hva som er mulig i en makroøkonomisk tilnærming, kan de detaljerte skatte- og trygdereglene gjengis nøyaktig. Aggregerte tall oppnås ved å multiplisere størrelsen på den variabelen en er interessert i med den vekt dette individet har i utvalget, og deretter legge sammen over hele utvalget.

I en dynamisk mikrosimuleringsmodell tar beregningene utgangspunkt i et representativt utvalg av befolkningen i et bestemt år. Fra dette året framskriver modellen det videre livsløpet for hver person i denne populasjonen. Livsløpet simuleres ved mulige overgangssannsynligheter som avhenger av karakteristika ved de ulike personene. Hver av disse overgangssannsynlighetene er estimert på grunnlag av observerte overganger i nær fortid. Fødsel, død, innvandring, inngåelse av ekteskap, skilsmisser, utdanningsaktiviteter, deltakelse og tilbaketrekning fra yrkesaktivitet er begivenheter som er inkludert i MOSART. Rettigheter til ytelser fra folketrygden er beregnet på grunnlag av tidligere arbeidsinntekter og andre relevante karakteristika i henhold til regelverket. Alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon og avtalefestet pensjon (AFP) er foreløpig de ytelsene som er inkludert i modellen.

Analysene i denne rapporten er basert på et representativt utvalg av befolkningen fra 1993 som i hovedsak er kalibrert til situasjonen i 2001, slik som angitt i tabell 2.4. De demografiske forutsetningene er basert på mellomalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger fra desember 2005, jf. Statistisk sentralbyrå (2005). Befolkningsframskrivingene med

tilhørende følsomhetsanalyser er nærmere drøftet i kapittel 7.

Sannsynlighetene for overgang til uførepensjon er basert på observasjoner fra 2001. Dette året representerer også et gjennomsnitt for en betydelig variasjon i sannsynlighetene i løpet av 1990-tallet. For de som er berettiget til tidligpensjonering (AFP), har det vært en voksende tilbøyelighet til å gå over til denne ordningen, og framskrivningene er basert på det observerte nivået fra 2001. Observasjoner fra dette året er også lagt til grunn for yrkesdeltaking og gjennomsnittlig arbeidstid etter kjønn, alder og utdanning. Det kan være naturlig å tenke seg at det fortsatt kan være mulighet for noe økt yrkesdeltaking og arbeidstid for kvinner (korrigert for alder og utdanning). Betydningen av alternative forutsetninger på dette området er drøftet nærmere i avsnitt 6.2. Nødvendig informasjon om fordelingen av inntekter mellom individer og over livsløpet er basert på observasjoner for en lengre periode.

Tabell 2.4. Viktigste underliggende forutsetninger

Samlet fruktbarhetsrate	1,8
Netto innvandring	16 000 personer per år
Forventet gjenstående levealder ved 62 år	Øker med om lag 4 år fram mot 2050
Utdanningstilbøyeligheter	Som observert i 2001
Tilbøyeligheter for overgang til uførepensjon	Som observert i 2001
Tilbøyeligheter til tidligpensjonering (AFP)	Som observert i 2001
Formell pensjonsalder, dagens system	67 år
Yrkesdeltaking og arbeidstid	Som observert i 2001
Fordeling av arbeidsinntekter over livsløpet	Observert fra perioden 1967 til 1993
Lønner, priser, grunnbeløp	Som i 2001, oppjustert til 2006-beløp i rapporten

Opptjeningsmodellen

I sitt forslag til ny opptjeningsmodell foreslår Regjeringen å forbedre pensjonsopptjeningen for arbeidsledige slik at de får pensjonsopptjening basert på tidligere arbeidsinntekter, mens det til nå bare har vært dagpengene som har inngått i pensjonsgivende inntekt. Ettersom kjennetegnet "arbeidsledig" ikke er inkludert blant de kjennetegnene som inngår i MOSART-modellen, er effekten av denne forbedringen for de arbeidsledige ikke med i beregningene av offentlige utgifter og fordelingsvirkninger omtalt i denne rapporten. Effekten på offentlige utgifter av en forbedret opptjening for arbeidsledige er av Arbeids- og velferdsdirektoratet beregnet til vel 1 mrd kr i 2050. Dette beløpet er inkludert i de samlede pensjonsutgiftene i stortingsmeldingen.

Pensjonskommissjonen foreslo i sin innstilling (NOU 2004:1) at den nye opptjeningsmodellen skulle innføres gradvis for personer født mellom 1950 og 1965. Personer født før 1950 skulle ikke omfattes av den nye opptjeningsmodellen i det hele tatt, mens personer født i 1965 og senere skulle omfattes fullt ut. For de mellomliggende kohorter ble det foreslått en gradvis innfasing slik at de som var født i 1950 skulle få beregnet sine pensjonsrettigheter med 14/15 vekt på det gamle systemet og 1/15 vekt på det nye. For etterfølgende årskull ble det forutsatt at vekten for det nye systemet skulle økes med 1/15 for hvert år fram til 1965-kullet. Regjeringen har foreløpig ikke tatt stilling til overgangsordningen for opptjeningen, og inntil videre har vi derfor lagt forslaget fra Pensjonskommissjonen til grunn for beregningene.

Levealdersjustering og indeksering

Som nærmere drøftet i avsnitt 3.3 gjenstår det å avklare en del detaljer rundt hvordan levealdersjusteringen og indekseringen skal gjennomføres i praksis. Grovt sagt består beregningen av de årlige pensjonsytelsene i at de opparbeidede rettighetene ved pensjoneringstidspunktet divideres med forventet antall gjenstående år som pensjonist. Det nye systemet er tenkt innført fra og med 2010. I dette året blir personer fra kohortene født fra 1943 til 1948 berørt. De som er født i 1943 kan gå av ved 67 år i 2010, de som er født i 1944 kan gå av ved 66 år, og så videre til de som er født i 1948 som kan gå av ved 62 år. Det er naturlig at den praktiske beregningen av levealdersjusteringen foretas i forkant av nedre aldersgrense, og at justeringen skjer på en konsistent måte for de ulike kohortene i takt med økende levealder. For praktiske formål har vi derfor tatt utgangspunkt i tall for observerte eller framskrevne overlevelsessannsynligheter ved alder 60 år for alle kohortene. Ettersom beregningene i rapporten er gjennomført med utgangspunkt i de siste befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå i 2005, betyr det at faktiske observasjoner fra 2003 og 2004 legges til grunn for hhv. 1943- og 1944-kohorten, mens sannsynlighetene for de senere kohortene er basert på framskrivningene.

I forhold til beregningen av ytelser og pensjonsutgifter i faste lønnsbeløp i MOSART, innebærer forslaget til nytt pensjonssystem et kompliserende element ved at ytelsene etter pensjonering forutsettes regulert med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. I praksis må løpende observasjoner for lønns- og prisvekst legges til grunn for reguleringen. For å analysere effektene av omleggingen av pensjonssystemet i flere tiår framover har det vært nødvendig å legge inn en forutsetning om reallønnsveksten. Som en grov tilnærming i forhold til observert utvikling har vi lagt til grunn en forutsetning om en gjennomsnittlig reallønnsvekst på 1,5 prosent per år. En regulering av de løpende pensjonene med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten innebærer derfor et årlig fratrekk på 0,75 prosentpoeng i forhold

til de faste lønnsbeløpene som ellers ligger til grunn for modellberegningene.

Effekter på arbeidstilbud og pensjoneringsmønster

Hvordan pensjonsreformen slår ut i arbeidstilbudet for de yrkesaktive og på pensjoneringsatferden er ikke direkte innarbeidet i MOSART-modellen. Delvis har det derfor vært nødvendig å resonnerer utenfor modellen når det gjelder størrelsen på disse effektene, for deretter å tilpasse disse sammenhengene i modellen. Hvordan dette er gjennomført, er drøftet i avsnitt 5.1. Både med Regjeringens forslag og Pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd er det anslått at økt sammenheng mellom arbeidsinntekter og pensjonsrettigheter i gjennomsnitt kan øke både arbeidsstyrken og gjennomsnittlig arbeidstid med 2 prosent hver sammenlignet med en videreføring av dagens system. Til sammen øker derfor arbeidstilbudet med 4 prosent i gjennomsnitt som følge av denne sammenhengene. Som drøftet i avsnitt 5.1 kan utslaget bli annerledes med andre opptjeningsmodeller. Empiriske analyser av arbeidstilbudet indikerer at utslagene av en skatteomlegging kan variere etter både kjønn, alder, utdanning og inntektsnivå. Ideelt sett burde en slik differensiering også ha vært innarbeidet i MOSART. Det har vi ikke valgt å prioritere på grunn av stort tidspres i forbindelse med beregningene. Samtidig vil en gjennomsnittsvurdering være en rimelig tilnærming for å beregne den samlede effekten på arbeidsstyrken og den framtidige byrden for de yrkesaktive med å betjene pensjonsutgiftene.

Slik overgangen til alderspensjon er innarbeidet i MOSART, varierer den etter kjønn, alder, utdanning, sivilstatus, tidligere yrkesdeltaking og pensjonering. De aktuelle overgangssannsynlighetene er blitt justert på en grov måte som følge av reformen. På grunn av delingstallet og forutsetningene om fortsatt økning i levealderen er det rimelig å legge til grunn økende utsetting av pensjoneringen sammenlignet med dagens system etter hvert som levealderen øker. Med Regjeringens forslag til nytt pensjonssystem har vi grovt anslått at avgangsalderen for alle yrkesaktive i gjennomsnitt blir utsatt 0,6 år før en tar hensyn til økende levealder. Den viktigste årsaken til dette er at insentivene til tidligpensjonering i AFP-ordningen erstattes med en aktuarisk nøytral ordning. Med den anslåtte veksten i levealderen fram mot 2050, kan den gjennomsnittlige avgangsalderen da bli utsatt med 2,6 år sammenlignet med dagens system. Det er videre forutsatt at dagens observerte sterkt varierende pensjoneringsatferd mellom personer med ulike kjennetegn, vil bestå.

2.5. Forutsetninger om offentlig tjenestepensjon, Avtalefestet pensjon (AFP) og uførepensjon

Det er foreløpig ikke avklart hvordan offentlig tjenestepensjon, avtalefestet pensjon og uførepensjon skal

tilpasses det nye pensjonssystemet. Ettersom disse ordningene må ses i sammenheng med alderspensjonen, har det vært nødvendig å gjøre både implisitte og eksplisitte antagelser om hvordan disse ordningene kan bli tilpasset for å beregne effektene på både pensjonsutgifter og pensjoneringsatferd. Uten slike forutsetninger hadde det ikke vært mulig å foreta en isolert beregning av konsekvensene av nytt forslag til alderspensjon.

Offentlig tjenestepensjon

De offentlige tjenestepensjonsordningene gir en bruttogaranti som innebærer at de offentlige ansatte med full opptjeningstid får ytelser til alderspensjon tilsvarende 66 prosent av den lønna de hadde mot slutten av yrkeskarrieren. Det er imidlertid en samordning mellom tjenestepensjonsordningene og ytelsene fra folketrygden, slik at tjenestepensjonene kun dekker mellomlegget mellom bruttogarantien og folketrygdytelsene. Dersom ordningene for de offentlige tjenestepensjonen ikke blir berørt av pensjonsreformen, vil den heller ikke ha nevneverdig innvirkning på de samlede pensjonsutgiftene for de tidligere offentlige ansatte. Da vil enhver reduksjon i ytelsene fra folketrygden til en person med rett til tjenestepensjon fullt ut bli motvirket av bruttogarantien. Pensjonskommissjonen gikk inn for (NOU 2004:1, side 261) at de offentlige ansatte også bør omfattes av den innstrammingen i framtidige ytelser som følger av levealdersjusteringen og indekseringen. Samtidig følger det av pensjonsforliket på Stortinget og St.meld. nr. 5 (2005-2006) at bruttoordningene skal bestå. En rimelig tolking er derfor at bruttoordningen videreføres for levealdersjustering og indeksering. I analysene har vi også lagt til grunn at de tidligere offentlige ansatte blir omfattet av det foreslåtte systemet med aktuarisk avkorting av ytelsene dersom de går av tidlig. Bruttoordningen kan dermed bestå samtidig som de offentlige ansatte får klare insentiver til å utsette pensjoneringen.

MOSART inneholder ikke informasjon om de offentlige tjenestepensjonene. Det skyldes at samordningsreglene gjør innarbeidingen av de offentlige tjenestepensjonene i MOSART til en omfattende jobb, og det er ikke satt av ressurser til dette tidligere. Vi mangler også informasjon om sektortilknytning i modellens utgangspopulasjon. Slik MOSART er i dag, er det derfor bare mulig å anslå utgiftene til folketrygden. Men det er nødvendig å forutsette noe om tjenestepensjonene da det har konsekvenser for blant annet pensjoneringsatferden.

Ettersom MOSART ikke skiller mellom de som har vært offentlig ansatt eller ikke, kan resultatene som kommer automatisk ut for folketrygdens ytelser til alderspensjon, tolkes som en tilnærming til at tjenestepensjonene for de offentlige ansatte omfattes av

indekseringen og levealdersjusteringen⁹. I tråd med dette har vi beregningsteknisk også lagt til grunn at de offentlige ansatte blir utsatt for samme insentiver til utsatt pensjonering som de ansatte i privat sektor. Av resultatene i kapittel 4 framkommer det imidlertid også at selve opptjeningsmodellen (før levealdersjustering og indeksering) blir litt gunstigere med Regjeringens forslag enn med dagens system. Dette drar ytterligere i retning av at de foreliggende MOSART-beregningene undervurderer innstrammningen for de offentlige ansatte da bruttogarantien på 66 prosent innebærer at de i realiteten ikke får noen særlig glede av bedret opptjening av rettigheter til folketrygden.

Avtalefestet pensjon (AFP)

Om lag 60 prosent av arbeidsstyrken (inklusive de selvstendige og de arbeidsledige) er omfattet av muligheten til å gå av ved 62 år med avtalefestet pensjon (AFP) uten reduksjon i ytelsene som ved et aktuarisk system. Slik dagens AFP-ordning er utformet, er den derfor klart i motstrid med elementet med levealdersjustering som Stortinget har vedtatt. Allerede i dag fortøner AFP-ordningen seg som økonomisk gunstig, og sammenlignet med et system med levealdersjustering vil AFP fortone seg gunstigere og gunstigere etter hvert som levealderen øker. Konsekvensen vil bli at en stadig større andel av de yrkesaktive vil velge å pensjonere seg gjennom AFP-ordningen slik at mesteparten av den innstrammende effekten som følger av delingstallet etter hvert vil forsvinne. Konsekvensene av en slik utvikling for den framtidige finansieringsbyrden av systemet er nærmere drøftet i avsnitt 5.5.

For å unngå at et av de viktigste elementene i pensjonsreformen skal være undergravd allerede i utgangspunktet, foreslår Regjeringen i St.meld. nr. 5 (2006-2007) at "Staten viderefører sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen ved et årlig påslag til alderspensjonen i folketrygden", underforstått til de som er AFP-berettiget. Slik vi forstår forslaget innebærer det at AFP-bidraget gjøres om til et tilskudd som ytes uavhengig av pensjoneringstidspunkt. Dermed fjerner man subsidiene til tidligpensjonering som ligger i dagens ordning, og det blir et større samsvar mellom de privatøkonomiske og de samfunnsøkonomiske kostnadene som tidligpensjonering fører med seg. Forslaget kom inn sent i prosessen og er ikke innarbeidet i de beregningene som presenteres i denne rapporten eller i Stortingsmeldingen. Beregningsteknisk har vi forutsatt at prinsippene om levealdersjustering fra Stortings-

vedtaket i mai 2005 blir gjort gjeldende for alle yrkesaktive, inkludert de AFP-berettigede. Ettersom beregningene av effektene på pensjonsutgiftene av reformen var begrenset til folketrygdens utgifter til alderspensjon, spiller det nødvendigvis ingen rolle for de samlede utgiftene om statens bidrag til AFP-ordningen omgjøres til et direkte tilskudd. Innretningen og størrelsen på tillegget for de AFP-berettigede skal drøftes nærmere i 2007, og det er først etter en nærmere avklaring det vil bli mulig å belyse effektene.

Uførepensjon

Opptjening av rettigheter til uførepensjon følger prinsippene for opptjening av rettigheter til alderspensjon i dagens folketrygd. I dagens system er det også slik at uførepensjonistene skal få tilstått rettigheter som om de hadde jobbet fram til aldersgrensen for alderspensjon. Et offentlig utvalg arbeider med forslag til hvordan uførepensjonen i framtida skal utformes, og utvalget skal etter planen avgi sin innstilling 15. mars 2007. Et viktig spørsmål for utvalget vil være å avklare hvordan uførepensjonen skal tilpasses til det nye systemet for alderspensjon.

Beregningsteknisk har vi lagt til grunn at opptjeningen av rettigheter til uførepensjon følger regelverket for opptjening av rettigheter til alderspensjon også i det nye systemet. Ettersom selve opptjeningsmodellen med Regjeringens forslag gir noe gunstigere ytelse enn med dagens system, har vi beregningsteknisk lagt til grunn at uførepensjonistene bare tjener opp rettigheter til og med 63 år for å begrense utgiftsveksten.

Det største problemet med samordningen mellom alders- og uførepensjon ligger imidlertid i levealdersjusteringen ettersom uførepensjonen naturlig nok ikke skal omfattes av dette. Etter hvert som levealderen øker, vil det derfor oppstå et avvik mellom ytelsen en får som uførepensjonist og ytelsen en får som alderspensjonist. Denne problemstillingen er drøftet nærmere i Fredriksen (2004) og i avsnitt 5.5 i denne rapporten. Som forutsetning for beregningene har vi fulgt Pensjonskommisjonens forslag om at uførepensjonistene overføres til alderspensjon ved 67 år.

2.6. Deflator for framtidige utgifter

Statens utgifter til alderspensjon i folketrygden vil i 2006 være om lag 89 milliarder kroner. Dersom vi rykker frem til 2050 og anslår de løpende utgiftene til alderspensjon i folketrygden med MOSART med en videreføring av dagens pensjonssystem, vil dette tallet målt i løpende priser være 1 551 milliarder kroner. Den kraftige økningen i statens pensjonsutgifter fra 2006 til 2050 kan dekomponeres i tre forhold:

1. For det første bidrar prisveksten til å øke utbetalingene målt i løpende priser. Inflasjon reduserer mengden konsumgoder som kan kjøpes for et gitt kronebeløp. Dersom vi ønsker å

⁹ Både indekseringen og levealdersjusteringen gir en prosentvis reduksjon i ytelsene. Ettersom de samlede ytelsene til alderspensjon for de tidligere offentlige ansatte naturlig nok er høyere enn ytelsene fra folketrygden, vil MOSART-beregningene undervurdere reduksjonen i de samlede ytelsene målt i kroner dersom de offentlige ansatte omfattes av indekseringen og levealdersjusteringen.

sammenligne verdien av pensjonsforpliktelsene i 2006 og 2050 målt i konsumgoder, må vi nedjustere anslaget over mot påløpt prisvekst. Forventet årlig prisvekst fram til 2050 kan anslås til om lag 2,5 prosent. Målt i faste 2006-priser vil dermed verdien av pensjonsutgiftene i 2050 være 534 milliarder kroner.

2. For det andre vil reallønnsvekst bidra til å øke utgiftene. Det skyldes at folketrygdens grunnbeløp (G) hvert år er forutsatt oppjustert i takt med lønnsveksten. Økt reallønn gir bedre kjøpekraft. Samtidig fører det til at skatteinntektene på lønnsinntekt øker for en gitt skattesats, fordi skattebasen vokser. Det er mulig å tallfeste utgiftene i 2050 i faste lønnskroner. Et slikt mål vil se bort fra virkningen av både pris- og lønnsvekst. Forventet årlig reallønnsvekst fram til 2050 kan anslås til 2 prosent. Det er i tråd med en nominell lønnsvekst på 4,5 prosent, og prisvekst på om lag 2,5 prosent. Anslaget for verdien av pensjonsutgiftene i 2050 vil da være 224 milliarder kroner.
3. Et tredje bidrag til veksten i utgiftene skjer gjennom flere alderspensjonister og økt gjennomsnittlig pensjonsytelse. Det er demografiske forhold og modningen av folketrygden som skaper disse underliggende endringene. Målt i faste lønnskroner er pensjonsforpliktelsene i 2050 om lag 135 milliarder kroner større enn i 2006. Denne partielle veksten kan tilskrives slike underliggende endringer.

I tabell 2.5 oppsummerer vi de partielle virkningene av punktene 1-3 på endringen i utgiftene til alderspensjon i folketrygden fra 2006 til 2050. I tillegg forsøker vi å knytte en måleenhet til hvert av tilfellene. Spørsmålet vi må ta stilling til er dermed følgende: Av de tre målene for pensjonsutgifter i 2050 som framkommer av tabellen, hvilken er mest relevant å benytte i vår analyse? Vi kan begynne med å utelukke løpende priser fordi vi ønsker å se bort fra rent nominelle endringer i kronens verdi. Avveiningen mellom faste priser og faste lønnskroner er derimot ikke like opplagt. Vi argumenterer for at valget avhenger generelt avhenger av hvilke forhold vi ønsker å belyse og hvordan framtidige pensjonsutgifter skal finansieres.

Tabell 2.5. Endringen i løpende utbetalinger til alderspensjon fra 2006 til 2050 med dagens pensjonssystem målt i milliarder kroner, dekomponert i bidragene fra punktene (1)-(3). Det er lagt til grunn gjennomsnittlig årlig nominell lønnsvekst på 4,5 % og prisvekst på 2,5 %

	Partiell effekt	Samlet anslag	Måleenhet
Anslag 2006		89	2006-kroner
<u>Anslag 2050</u>			
Underliggende vekst (3)	+135	224	Faste lønnskroner
Reallønnsvekst (2+3)	+311	534	Faste priser (2006-kroner)
Prisvekst (1+2+3)	+1 017	1 551	Løpende priser (2050-kroner)

Vi ønsker i denne sammenhengen å bruke utgiftene som et mål på utviklingen i offentlige finanser, og da er det naturlig å skille mellom to ulike finansieringskilder: løpende skatteinntekter eller fond. Folketrygden er i dag utformet som et system der løpende utbetalinger finansieres gjennom løpende skatteinnbetalinger (PAYGO). Økt reallønn skaper større skatteinntekter til det offentlige, men øker samtidig de offentlige pensjonsutgiftene siden pensjon er en lønnsindeksert ytelse. Økningen i inntekter og utgifter vil være proporsjonal dersom pensjonene fullt ut finansieres gjennom løpende skatteinntekter, slik at økt reallønn ikke påvirker budsjettbalansen i pensjonssystemet. I et PAYGO-system er det med andre ord i hovedsak de underliggende demografiske og systemiske forholdene i punkt 3 som har betydning for bærekraften i pensjonssystemet, og dermed også offentlige finanser på lang sikt. Så lenge vi ønsker at våre beregninger av utgiftene til alderspensjon skal være en indikator for slike forhold, må vi sammenligne forpliktelsene i faste lønnskroner. I praksis blir dette gjort ved at G, som normalt reguleres med reallønnsveksten, holdes konstant i analysen. Dermed kan vi danne oss et bilde av utviklingen i pensjonsutgiftene og skattetrykket over tid. Dersom vi sammenlignet pensjonsutgifter i faste priser ville det være vanskelig å skille faktiske endringer i skattetrykket fra den eksponentielle veksten i pensjonsforpliktelsene og skattebasene som følger av økt reallønn.

Hovedpoenget fra drøftingen er at man må velge samme enhet for finansieringskilden og pensjonsutgiftene, slik at utgifter og inntekter blir sammenlignbare. Folketrygden er i dag først fremst et PAYGO-system. I denne rapporten angir vi derfor beløp i faste lønnskroner. Når pensjonsrettighetene blir indeksert med lønnsveksten i framskrivningene, spiller valg av basisår for lønner, priser og grunnbeløp mindre rolle. Det er forholdet mellom pensjonsutgifter og arbeidsinntekter som avgjør hvilken byrde pensjonene legger på offentlige budsjetter. Hvor sterk den faktiske veksten i lønninger og pensjonsytelser blir, har med disse forutsetningene underordnet betydning for størrelsene vi analyserer i denne rapporten. I en mer omfattende makroøkonomisk analyse vil imidlertid lønnsveksten kunne påvirke statsfinansene ved at realverdien av petroleumsformuen blir endret.

3. Nærmere om levealdersjustering og indeksering

For å begrense veksten i folketrygdens utgifter til alderspensjon i årene framover, ga Stortinget gjennom sitt vedtak om pensjonsreformen fra mai 2005 tilslutning til to innstrammende elementer:

1. Levealdersjustering for å forhindre at pensjonsutgiftene vokser som en følge av fortsatt økende levealder.
2. Indeksering av løpende ytelser etter pensjonering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, mot alternativt full lønnsindeksering.

Levealdersjusteringen er tenkt innført i kombinasjon med en fleksibel pensjonsalder fra og med 62 år. Tankegangen er at en gitt opparbeidet pensjonsrettighet skal fordeles på forventet antall år som pensjonist. Tidlig pensjonering gir lavere årlige ytelser da det blir flere år å dele ytelsene på. Ved sen pensjonering blir ytelsene derimot høyere. Dersom levealderen øker, blir det også flere år å dele ytelsen på. Den enkelte kan motvirke dette ved å utsette pensjoneringen.

Indekseringen av de løpende ytelsene etter pensjonering kan vurderes uavhengig av levealdersjusteringen. Omtalen av dette i samme kapittel skyldes at det beregningstekniske opplegget for levealdersjusteringen blir noe påvirket av indekseringen. Merk også at omtalen av indekseringen og leveraldersjusteringen tar utgangspunkt i inntektspensjonen. Avkortet garantipensjon vil også bli utsatt for indeksering og levealdersjustering, men dette elementet er i pedagogisk øyemed utelatt fra framstillingen.

3.1. Levealdersjustering og fleksibel pensjonering

Levealdersjusteringen kan begrunnes med utgangspunkt i at den enkelte pensjonist ved pensjonering skal ha spart opp en pensjonsformue i form av opptjente rettigheter, og at denne pensjonsformuen skal fordeles over antall år som pensjonist. Ordningen kan innføres uavhengig av opptjeningsmodell og aldersgrenser. Mens levealdersjustering fortøner seg som en nødvendig del av et innskuddsbasert system, kan det også innføres dersom pensjonssystemet er ytelsesbasert. Grovt sagt innebærer systemet med levealdersjustering og fleksibel pensjonering at nåverdien av forventet

utbetalt alderspensjon skal være uavhengig av når en pensjonerer seg og hvor lenge en lever. Ved pensjoneringstidspunktet skal nåverdien av framtidige utbetalinger videre svare til en pensjonsformue, som forenklet og litt uavhengig av hvordan rettighetene er opparbeidet kan uttrykkes ved følgende formel:

$$(3.1) W_A = \alpha \cdot \sum_{i=0}^{A-1} I_i \cdot (1+r)^{A-i}$$

der variablene står for:

W_A	Beregnet pensjonsformue ved pensjonsalder A
α	Medlemspremie regnet i prosent av pensjongivende inntekt
I_i	Pensjongivende inntekt i år i
r	Nominell rente lagt til grunn for pensjonsavsetningene

Med utgangspunkt i den årlige pensjongivende inntekten I_i (begrenset opp til 7 ganger grunnbeløpet i Regjeringens forslag til opptjeningsmodell) beregnes det hvert år hvor mye dette gir av pensjonsrettigheter bestemt ved medlemspremien α . Før pensjonering må disse pensjonsrettighetene omregnes til hva de tilsvarer ved pensjoneringstidspunktet A. I et fondsbasert system, eller et system hvor rettighetene behandles som om systemet var fondsbasert, er det rimelig å ta i betraktning avkastningen (r) ved plassering i de finansielle markedene. I forslaget til nytt pensjonssystem er det lagt til grunn at pensjonsrettighetene indekseres med lønnsveksten (w). I et langsiktig perspektiv vil avkastningen i de finansielle markedene normalt være større enn lønnsveksten.

Selv om det ikke er vedtatt om et nytt pensjonssystem skal gis en ytelseslignende eller sparelignende utforming, er opplegget så langt utformet som om det nye systemet skal være ytelsesbasert. Som et alternativ til (3.1) har det derfor blitt betraktet som hensiktsmessig å legge til grunn en sammenheng mellom de årlige pensjongivende inntektene og en inntektspensjon B. På samme forenklete form som i (3.1) kan en definere

en inntekstpensjon før levealdersjustering og indeksering ved¹⁰:

$$(3.2) B_A = \beta \cdot \sum_{i=0}^{A-1} I_i \cdot (1+r)^{A-i},$$

der variablene betyr:

- B_A Beregnet ytelse i årlig basis inntekstpensjon før levealdersjustering og indeksering ved pensjonsalder A
- β Opptjening av årlig inntekstpensjon i prosent av pensjonsgivende inntekt.

Relasjonene (3.1) og (3.2) gir følgende sammenheng gitt at samme rente benyttes:

$$(3.3) W_A = (\alpha / \beta) \cdot B_A$$

Med de forutsetninger som er lagt til grunn ovenfor, slik at sammenhengen (3.3) gjelder, spiller det altså ingen rolle om en velger å framstille opptjeningen av pensjonsrettigheter ved pensjonsformue som i (3.1) eller ved inntekstpensjon som i (3.2). En bør velge den tilnærmingen som virker mest pedagogisk. Tilnærmingen ved (3.1) er klart mest pedagogisk ved et innskuddsbasert system, mens tilnærmingen i (3.2) er mest hensiktsmessig for å normere basisytelsen i et ytelsesbasert system. I Regjeringens forslag til opptjeningsmodell har en valgt å lønnsindeksere opptjeningen av rettigheter i (3.2) slik at avkastningen r settes lik lønnsveksten. Videre er fastlagt til 1,35 prosent av samlet pensjonsgivende inntekt over yrkeskarrieren. Det gir en gjennomsnittlig pensjonsytelse som i framtida ligger litt høyere enn det en får ved en videreføring av dagens opptjeningsystem. Hvordan regjeringens forslag faller ut i forhold til dagens system, er dessuten avhengig av hva som blir lagt til grunn om framtidig yrkesdeltaking.

I et system med levealdersjustering er det naturlig at størrelsen på den årlige pensjonen er avhengig av både pensjonsalder og forventet gjenstående levetid. Hovedprinsippene i opplegget bør være uavhengig av hvilke aldersgrenser som fastlegges. Nedre aldersgrense for alderspensjon i dagens folketrygd er 67 år, mens det i forslaget til nytt pensjonssystem er foreslått en generell mulighet for fleksibel pensjonering fra fylte 62 år.

Hvordan den årlige pensjonen vil avhenge av pensjonsalder og levealder, bør være kjent for den enkelte aktør i rimelig tid før nedre aldersgrense slik at vedkommende kan vurdere hva som kan være et hensiktsmessig valg av pensjoneringstidspunkt. En sentral størrelse i levealdersjusteringen vil være forholdstallet mellom pensjonsrettigheten og forventet nåverdi av

alle framtidige pensjonsytelser denne rettigheten vil gi opphav til. Dette forholdstallet kan betegnes som "faktor for forventet nåverdi av framtidige pensjonsutbetalinger", Φ . En årlig pensjonsytelse på 1 krone i fast verdi vil gi en forventet samlet pensjonsutbetaling målt ved å summere forventningsverdien av alle disse årlige utbetalingene fra og med den valgte pensjonsalderen.

I et system med fleksibel pensjonsalder, der de årlige ytelsene er avhengig av pensjonsalder og forventet levealder, vil det være naturlig for de fleste å reflektere rundt mulige tidspunkt for pensjonering noe i forkant av nedre aldersgrense, N . Ved nedre aldersgrense er forventet pensjonsutbetaling på et senere tidspunkt i livet produktet av sannsynligheten p for at man overlever fra alderen N til den betraktede alderen, og verdien av pensjonsutbetalingen ved denne alderen. For å omregne verdien av pensjonsutbetalingen til nåverdi må en ta i betraktning hvordan ytelsene blir inflasjonsjustert (ved lønns- eller prisvekst eller en kombinasjon), samtidig som beløpene må neddiskonteres med den nominelle renten r . Beregnet ved nedre aldersgrense for pensjonering (N) vil faktoren for den forventede nåverdien av de samlede pensjonsytelser til en pensjonist som er født i år K og som pensjoneres ved alder A , bli:

$$(3.4) \Phi_{N,K,A,r,w} = \sum_{x=A}^{\infty} p_{N,K,x} \cdot (1+r)^{N-x} \cdot (1+w)^{x-N},$$

der variablene betyr:

- $\Phi_{N,K,A,r,w}$ Forventet nåverdi beregnet ved nedre aldersgrense N av de samlede forventede pensjonsutbetalingene (over livsløpet) per krone utbetalt i årlig pensjon for en person i kohort K som pensjoneres ved alder A
- N Nedre aldersgrense i den fleksible pensjoneringen og dermed naturlig tidspunkt for beregningene
- K Kohort, angitt ved kohortens fødselsår
- x Løpende alder
- $p_{N,K,x}$ Sannsynligheten for at en person fra kohort K overlever fra beregningstidspunktet N til alder x målt ved utgangen av året ($p_{N,K,x} = 1$)
- w Nominell lønnsvekst, og også faktor for indeksering av pensjonsrettigheten fram til pensjonering

Det er verdt å merke seg at det for en gitt beregning ikke vil være hensiktsmessig å operere med flere verdier for N , r , eller w . For den gitte beregningen blir dermed verdiene for N , r og w fastlagt slik at matrisene blir redusert til to dimensjoner: $\Phi_{K,A}$ og $p_{K,A}$.

Nettorenten, ρ , uttrykker forskjellen mellom renten og indekseringen av ytelsene og er definert som

$$(3.5) \rho = (1+r)/(1+w) - 1 = (r-w)/(1+w)$$

¹⁰ Merk at høyresidene i ligningene 2.1 og 3.2 er like, og angir formelen for utregning av inntekstpensjon.

Resultatet blir det samme uansett om man sammenligner reelle eller nominelle størrelser. Ved å benytte nettorenten i (3.4), kan sammenhengen uttrykkes som:

$$(3.6) \quad \Phi_{N,K,A,\rho} = \sum_{x=A}^{\infty} P_{N,K,x} \cdot (1 + \rho)^{N-x}$$

I spesialtilfellet der renten settes lik indekseringen av ytelsene, blir faktor for forventet nåverdi summen av sannsynlighetene for å overleve fra nedre grense for alderspensjonering til den maksimale levealder uttrykt ved:

$$(3.7) \quad \Phi_{N,K,A,\rho=0} = \sum_{x=A}^{\infty} P_{N,K,x}$$

Verdien av dette uttrykket, fratrukket $\frac{1}{2}$ år, er det samme som forventet gjenstående levetid ved oppnådd alder x på fødselsdatoen¹¹.

Den årlige pensjonsytelsen i fast lønnsverdi, \bar{B} , bør i prinsippet fastsettes slik at forventet nåverdi av de framtidige pensjonsytelsene ved faktisk pensjonsalder A tilsvarer nåverdien av de opparbeidede rettighetene ved dette tidspunktet, dvs. ved:

$$(3.8) \quad \bar{B}_{K,A} = W_A / \Phi_{K,A}$$

Beregningen av de årlige ytelsene ved (3.8) er naturlig i et fondsbasert system, og det samme kan tenkes i et innskuddsbasert system med løpende finansiering (Pay-as-you-go) så lenge systemet er basert på aktuariske prinsipper.

For enhver kohort K må $\Phi_{K,A}$ beregnes for ulike alternativer på pensjonsalderen A . For en gitt Φ kan den årlige pensjonen i fast lønnsverdi, \bar{B} , beregnes når nåverdien av pensjonsrettighetene er kjent etter at pensjoneringstidspunktet er fastlagt. I tilfellet der renten er lik lønnsveksten, vil den årlige pensjonsytelsen i fast kroneverdi framkomme fra (3.8) ved å dividere den opptjente pensjonsformuen på forventet gjenstående levealder.

Forslaget til nytt pensjonssystem ligger nær opp til prinsippene for et ytelsesbasert system ettersom rettighetene forutsettes oppregulert med lønnsveksten og ikke avkastningen i de finansielle markedene. Dessuten er det lagt opp til at finansieringen av utgiftene til alderspensjon skal skje løpende gjennom skattesystemet, og slik at det ikke er noen direkte sammenheng mellom innbetaling av skatt og opparbeidingen av pensjonsrettigheter. Dersom de

årlige ytelsene på bakgrunn av gitte opparbeidede rettigheter skal kombineres med en justering som følge av økende levealder og valg av pensjonsalder, må ytelsene normeres i forhold til aktuelle forutsetninger om dette. I et ytelsesbasert system med levealdersjustering vil normeringen bestå av to elementer. For det første er basisytelsene før levealdersjustering normert gjennom kalibrering av β i (3.2) slik at ytelsene i gjennomsnitt om lag tilsvarer dagens folketrygd. For det andre tilsier elementet med levealdersjustering at ytelsene må justeres i forhold til en bestemt avgangsalder for en bestemt kohort i et bestemt år. I forslaget til nytt pensjonssystem er det tatt utgangspunkt i forventet gjenstående levealder for en person født i 1943 som går av med alderspensjon i en alder av 67 år når det nye pensjonssystemet tenkes innført i 2010. Siktemålet er at pensjonsytelsen i 2010 for en person fra 1943-kohorten som går av med pensjon dette året skal være om lag de samme som vedkommende ville ha fått med en videreføring av dagens system. Relasjon (3.8) gir dermed sammenholdt med (3.3) følgende sammenheng mellom α og β :

$$(3.9) \quad \alpha / \beta = \Phi_{1943,67}$$

Når β er bestemt fra normeringen i (3.2), kan α beregnes fra (3.9). Alternativt kunne en også i et ytelsesbasert system med levealdersjustering ha normert α ved opptjening av rettigheter i (3.1), mens β ble beregnet ved (3.9). Det foreslåtte opplegget med levealdersjustering i tilknytning til dette er ikke utelukkende knyttet opp mot det nye systemet. Det kan også knyttes opp mot opptjeningen i dagens system, og det samme opplegget er lagt til grunn for alle de alternative opptjeningsmodellene som er drøftet i denne rapporten.

For andre kohorter og andre forutsetninger om pensjonsalder og levealder må ytelsene i et ytelsesbasert system justeres i forhold til den gitte basisytelsen. For dette formålet innføres delingstallet. Med utgangspunkt i opplegget ovenfor og forslaget til normering av pensjonsytelsene i modernisert folketrygd, kan delingstallet for personer i kohort K som pensjoner seg ved alder A , defineres ved:

$$(3.10) \quad \delta_{K,A} = \Phi_{K,A} / \Phi_{1943,67}$$

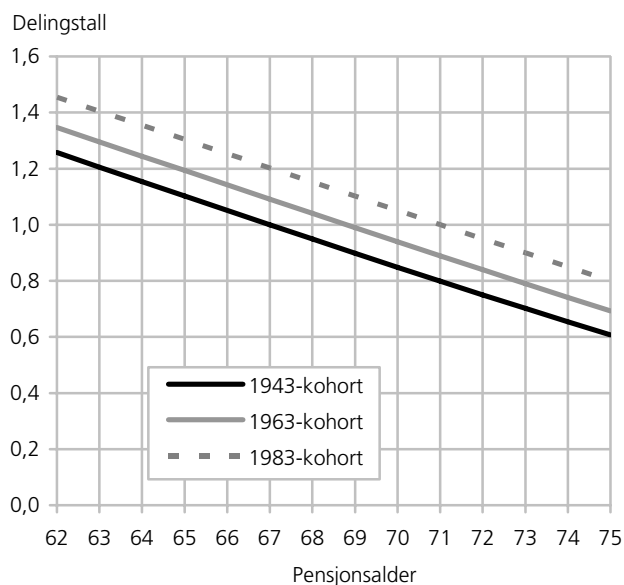
Merk at delingstallet for personer fra 1943-kohorten som pensjonerer seg som 67-åringer i 2010 er identisk lik 1.

I et ytelsesbasert system er den årlige pensjonsytelsen i fast lønnsverdi bestemt ved:

$$(3.11) \quad \bar{B}_{K,A} = B_A / \delta_{K,A}$$

¹¹ Fratrukket på $\frac{1}{2}$ år skyldes at det i befolkningsstatistikken er vanlig å operere med alder ved utgangen av året. Personer som har fylt x år ved utgangen av året, er i gjennomsnitt grovt regnet $x + \frac{1}{2}$ år målt i forhold til faktisk fødselsdato.

Figur 3.1. Delingstall etter pensjonsalder for ulike kohorter¹



¹ Delingstallene er beregnet med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger fra 2005 og avviker derfor svakt fra de som ble lagt til grunn for modernisert folketrygd

Tabell 3.1. Pensjonsytelser i forhold til referansenivået¹ etter pensjoneringsalder og kohort. Prosent

	1943-kohort	1948-kohort	1963-kohort	1983-kohort
62	80	79	74	69
63	83	82	77	71
64	87	86	80	74
65	91	90	84	77
66	95	94	88	80
67	100	99	92	83
68	105	104	96	87
69	111	109	101	91
70	118	116	106	95
71	125	123	112	100
72	133	131	119	105
73	143	140	127	111
74	153	150	135	118
75	165	161	144	125

¹ Pensjonsytelsen for en person fra 1943-kohorten som pensjonerer seg ved 67 år i 2010 er satt lik 100.

Men med gitte pensjonsrettigheter eller en gitt pensjonsformue slik at (3.3) og (3.9) gjelder, vil (3.8) og (3.11) gi identiske resultater for beregning av den årlige pensjonsytelsen i fast lønnsverdi. Sammenhengene ovenfor om levealdersjusteringen gjelder derfor uavhengig av om pensjonssystemet er innskuddsbasert eller ytelsesbasert.

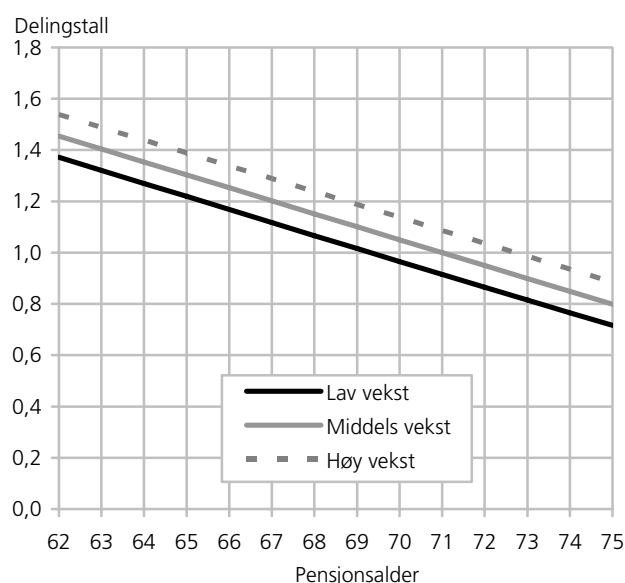
Delingstallet kan beregnes for hver kohort og enhver pensjoneringsalder uavhengig av opptjeningsmodell. Opplegget med delingstallet innebærer at det bare er i normeringspunktet den løpende pensjonsytelsen tilsvarende det gitte nivået. Dersom en person velger å gå av med pensjon før normeringspunktet, vil det som ved en innskuddsbasert modell, bli flere år å dele pensjonen på. Som vist i figur 3.1, øker delingstallet med avtakende pensjonsalder. Dette avspeiler at faktoren

for forventet nåverdi av pensjonsytelsene, $\Phi_{K,A}$, øker når pensjonsalderen A synker. Ved å beregne de inverse delingstallene slik som i tabell 3.1, får en for enhver kohort og enhver pensjoneringsalder et direkte uttrykk for forholdet mellom årlig pensjon og ytelsen for en person fra 1943-kohorten som pensjonerer seg ved 67 år i 2010.

Dersom personer fra 1943-kohorten utsetter avgangen til de fyller 70 år i 2013, vil den årlige pensjonen bli om lag 18 prosent høyere enn om de pensjonerer seg i 2010. Personer fra 1948-kohorten er de første som kan gå av med pensjon ved 62 år i 2010. Men hvis de gjør det, vil den årlige pensjonsutbetalingen bli om lag 21 prosent lavere enn for de fra 1943-kohorten som pensjonerer seg ved 67 år. Hvis personer fra 1948-kohorten derimot utsetter pensjoneringsalderen til 70 år, vil den årlige ytelsen bli 16 prosent høyere enn referansenivået.

Utsikter til flere år som pensjonist når gjenstående levealder øker for en gitt pensjonsalder, innebærer at delingstallet også øker etter hvert som tiden går. Personer fra 1963-kohorten får 8 prosent lavere årlig pensjon enn referansenivået hvis de pensjonerer seg ved 67 år. Dersom de pensjonerer seg ved 62 år, blir pensjonen hele 26 prosent lavere. Personer i denne kohorten må stå i yrkesaktivitet til de fyller 69 år for å oppnå samme årlig pensjon som en person fra 1943-kohorten som pensjonerer seg ved 67 år. Hvis vi går helt fram til 1983-kohorten, vil den årlige pensjonen bli 17 prosent lavere enn for 1943-kohorten dersom de pensjonerer seg ved 67 år. Personer fra 1983-kohorten må utsette pensjoneringsalderen til 71 år dersom de skal få en like stor pensjon som personer fra 1943-kohorten som går av ved 67 år.

Figur 3.2. Delingstall for 1983-kohorten under ulike forutsetninger om vekst i levealder



Delingstallene for kohorter født etter 1943 avhenger av de forutsetningene som legges til grunn om utviklingen i levealder. Det er naturlig nok større usikkerhet forbundet med denne forutsetningen jo lenger fram i tid betraktningen går. Utslaget på delingstallet av ulike forutsetninger om utviklingen i levealder blir derfor større jo større avstand det er til 1943-kohorten. Utslagene for 1983-kohorten med utgangspunkt i de siste befolkningsframskrivingene, er vist i figur 3.2. Lavere vekst i forventet levealder enn det som er lagt til grunn i mellomalternativet, gir isolert sett lavere delingstall og høyere årlig pensjon. Ved høyere vekst er det omvendt.

3.2. Indeksering

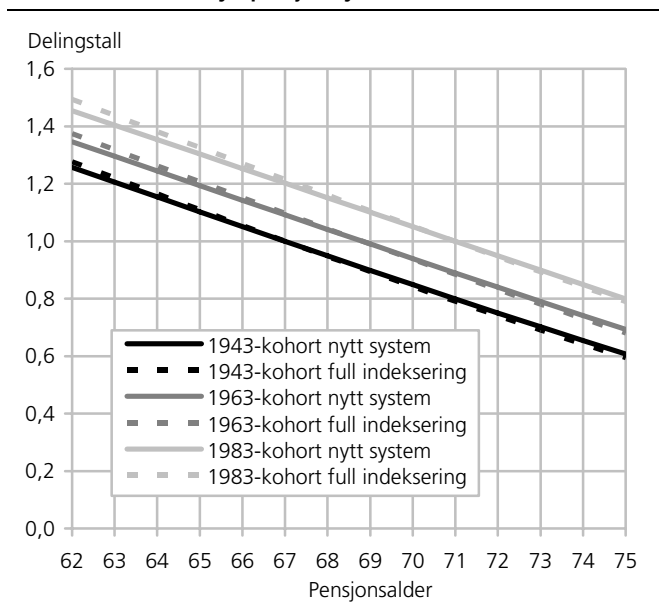
I Stortingets vedtak fra mai 2005 slås det fast at opparbeidede pensjonsrettigheter skal justeres med gjennomsnittlig lønnsvekst. Pensjonsrettighetene opprettholder dermed sin verdi i forhold til lønnsnivået. Garantipensjonen skal imidlertid lønnsindekseres justert for utviklingen i levealder slik det følger av uttrykket for delingstallet i (3.10) foran. Dermed vil garantipensjonen bli redusert i forhold til lønnsnivået dersom levealderen øker.

For de løpende utbetalingene etter pensjonering er det foreslått en justering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Størrelsen på indekseringen blir derfor avhengig av observert lønns- og prisvekst. Ettersom beregningene av effektene av pensjonsreformen i MOSART-modellen er gjennomført med utgangspunkt i faste lønnsbeløp, har det for dette formålet vært hensiktsmessig å modellere indekseringen som et fratrekk i forhold til lønnsveksten i reguleringen av de løpende ytelsene. Både beregningsmessig nå i forkant av reformen og i praksis etter at reformen er innført, kan dette elementet betraktes uavhengig av opptjeningsmodell, men indekseringen av de løpende ytelsene har betydning for beregning av levealdersjusteringen. Dersom indekseringen uttrykkes ved et fratrekk ved en fast rate u målt i prosentenheter, kan faktoren for forventet nåverdi av de framtidige pensjonsytelsene ved nedre aldersgrense N fra (3.4) uttrykkes ved:

$$(3.12) \quad \Phi_{N,K,A,r,w,u} = \sum_{x=A}^{\infty} p_{N,K,x} \cdot (1+r)^{N-x} \cdot (1+w)^{A-N} \cdot (1+w-u)^{x-A}$$

Ved lavere indeksering enn lønnsveksten, dvs. $u > 0$, blir ytelsene i påfølgende år etter pensjonering lavere, og den forventede nåverdien av de framtidige ytelsene blir også redusert. Dersom en legger til grunn en reallønnsvekst på 1,5 prosent, innebærer en indeksering av de løpende ytelsene med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten at de vokser 0,75 prosentpoeng mindre per år enn lønningene.

Figur 3.3. Sammenheng mellom delingstall etter pensjoneringsalder og inflasjonsjustering av løpende ytelser for ulike kohorter i nytt pensjonssystem¹



¹ Delingstallene er beregnet med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger fra 2005 og avviker derfor svakt fra de som ble lagt til grunn for modernisert folketrygd

Ved å sette uttrykket for nettorenten fra (3.5) inn i (3.12), får vi følgende uttrykk som er lagt til grunn for analysene av nytt pensjonssystem med MOSART:

$$(3.13) \quad \Phi_{N,K,A,\rho,u} = \sum_{x=A}^{\infty} p_{N,K,x} \cdot (1+\rho)^{N-x} \cdot (1-u/(1+w))^{x-A}$$

Elementet med indeksering av de løpende ytelsene som et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten har betydning for beregning av delingstallet gjennom (3.10). Forslaget til nytt pensjonssystem innebærer at senere års pensjonsytelser får lavere verdi enn med full indeksering (hvor $u = 0$). Med gitte opptjente rettigheter og et gitt tidspunkt hvor delingstallet er 1 for enhver kohort, betyr det at årene foran i så fall må få et lavere delingstall enn ved full indeksering. Det drar isolert sett i retning av høyere pensjonsutbetaling i de tidligere årene. For pensjonering etter normeringspunktet vil delingstallet med Regjeringens forslag derimot bli høyere enn ved full indeksering.

Utslaget på delingstallet av forutsetningen om indeksering av de løpende pensjonsutbetalingene er illustrert i figur 3.3 for fødselskohortene fra hhv. 1943, 1963 og 1983. For de betraktede 1963- og 1983-kohortene er imidlertid ikke utslaget av Regjeringens forslag sammenlignet med full indeksering større enn 2,0 - 2,7 prosent lavere delingstall ved pensjonering ved 62 år og 3,0 - 4,2 prosent høyere delingstall ved for de fleste en urealistisk høy pensjonsalder på 85 år. Utslaget ved 62 år øker med kohortens fødselsår på grunn av lengre avstand opp til alderen hvor

delingstallet er 1, mens utslaget avtar med kohortens fødselsår ved 85 år.

Med delingstall og svakere indeksering av de løpende pensjonsutbetalingene enn lønnsveksten, kan de løpende pensjonsutbetalingene LB , regnet i pensjonsalderens kroneverdi, uttrykkes ved:

$$(3.14) LB_{K,A,\rho,u,x} = B_A \cdot (1+w-u)^{x-A} / \delta_{K,A,\rho,u}$$

3.3. Praktiske konsekvenser

Selv om det er enighet om hovedprinsippene for delingstallet omtalt foran, er det en del momenter rundt den praktiske beregningen som kan ha betydning for den nøyaktige verdien. Alle de praktiske momentene er per desember 2006 ikke helt avklart. Nedenfor drøftes kort de forholdene som bør tas i betraktning:

1. Som vist i figur 3.1 kan delingstallet etter pensjonsalder for hver kohort beregnes på hvilket som helst tidspunkt med de overlevelsessannsynligheter som det da er rimelig å legge til grunn. Men det vil være uhensiktsmessig å legge til grunn et nytt delingstall på et senere tidspunkt basert på oppdatert informasjon for en person som allerede har gått av med pensjon. En som allerede har pensjonert seg vil i praksis ikke kunne reversere denne beslutningen i lys av ny informasjon, og hvis delingstallene ble revidert ville det skape usikkerhet rundt framtidige pensjonsutbetalinger. Dette taler for at delingstallene for en person bør beregnes en gang for alle. Det kan være to alternative tidspunkt for dette, før nedre aldersgrense og før faktisk pensjonsalder. Argumentet for den siste løsningen er at delingstallene dermed blir beregnet på grunnlag av ferskest mulig informasjon. Ulempen er at delingstallene for en gitt kohort og pensjonsalder endrer seg etter at de er beregnet dersom overlevelsessannsynlighetene i mellomtiden er endret. Personer fra samme kohort kan dermed bli stilt overfor ulike forutsetninger. I ekstreme tilfeller kan utsatt pensjonering medføre redusert pensjon dersom levealderforutsetningene i mellomtiden er betydelig oppjustert. Dette taler for at delingstallene bør beregnes før nedre aldersgrense.
2. De delingstallene som er lagt til grunn for å illustrere konsekvensene av overgang til nytt pensjonssystem i MOSART, er basert på dødelighetsforutsetninger fra Statistisk sentralbyrås sist tilgjengelige befolkningsframskrivninger basert på det året hvor hver kohort fyller 60 år. Med de siste befolkningsframskrivingene fra 2005 innebærer dette at beregningene for 1943- og 1944-kohorten er basert på observerte dødelighetsforutsetninger fra henholdsvis 2003 og 2004. Ettersom fastleggingen av delingstallet har økonomiske konsekvenser, både for den enkelte pensjonist og det offentlige pensjonsutgifter, vil det være en fordel om alle delingstall av praktisk betydning blir fastlagt på grunn av observert dødelighet og ikke prognoser

hvor forutsetningene i alle fall til en viss grad kan diskuteres. Hvordan dette skal gjøres i forbindelse med pensjonsreformen, er foreløpig ikke avklart.

3. Observasjoner av faktiske overlevelsessannsynligheter har imidlertid den svakheten at de kan være utsatt for tilfeldige svingninger fra år til år. Det er lite hensiktsmessig at det oppstår avvik i delingstallene, og dermed pensjonsytelsene, mellom to påfølgende kohorter på grunn av tilfeldigheter. En glatting av overlevelsessannsynlighetene er derfor nødvendig. Dette må avklares nærmere.
4. Dessuten kan en del praktiske spørsmål rundt beregning av overlevelsessannsynlighetene ha betydning. Dette dreier seg om beregning ved faktisk alder versus alder ved utgangen av året, vektning av menn og kvinner, beregning av sannsynligheter på månedsbasis kontra årsbasis, samt i hvilken grad en bør ta hensyn til at noen med opparbeidede pensjonsrettigheter dør før fylte 62 år. Avhengig av de valgene som gjøres, kan dette slå ut i delingstallene med noen prosentenheter. Vi har foretatt en mer detaljert drøfting med tilrådingene av dette, men det er ikke hensiktsmessig å utbrodere alle detaljene i denne rapporten.
5. Som omtalt i avsnitt 3.2, er det beregningsteknisk lagt til grunn en reallønnsvekst på 1,5 prosent for justering av de løpende ytelsene og beregning av delingstallet. Når det nye pensjonssystemet trer i kraft i 2010, er det trolig hensiktsmessig med en løpende justering av de løpende ytelsene med utgangspunkt i observert reallønnsvekst. Ettersom delingstallene for hver kohort skal beregnes en gang for alle med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon i det året de fyller 60, er det nødvendig å avklare hva en skal legge til grunn for reallønnsveksten. Men som vist i tilknytning til figur 3.3, har dette valget ikke stor betydning for størrelsen på delingstallene.

Etter at beregningene som viste effektene av overgang til modernisert folketrygd, med tilhørende omtale av delingstall, ble lagt fram i Pensjonskomisjonens innstilling (NOU 2004:1) og den forrige stortingsmeldingen (St. meld. nr. 12 (2004-2005), er delingstallene blitt svakt justert i flere runder uten at det har store effekter for utgiftsberegningene. Endringene skyldes både tekniske forbedringer i MOSART og nye befolkningsframskrivninger, de siste dokumentert i Statistisk sentralbyrå (2005) mot Statistisk sentralbyrå (2002) lagt til grunn for Pensjonskomisjonen. Mens delingstallet for en person fra 1983-kohorten som går av med alderspensjon ved 67 år i 2050 i Pensjonskomisjonens innstilling var beregnet til 1,2265, er det tilsvarende tallet som er lagt til grunn for de økonomiske beregningene i den siste stortingsmeldingen og denne rapporten 1,2021.

4. Fordelingsvirkninger

Presentasjonen av de ulike opptjeningsmodellene i kapittel 2 antyder fordelings effekter ved hjelp av såkalte typehusholdsbetraktninger, som studerer sammenhengen mellom pensjon og en pensjongivende inntekt som er konstant i enten 40 eller 43 år. Den fremste svakheten ved en slik analyse er at den ikke inneholder noe informasjon om hvor mange personer som har pensjonsopptjening som tilsvarende de ulike konstante inntektene i 40 og 43 år. I praksis observerer vi at den enkelte har varierende inntekter over livsløpet, i tillegg til at det er stor forskjell i opptjeningsstid mellom personer. I fordelingsanalysene som vi presenterer i dette kapitlet benytter vi MOSART til å ta høyde for heterogenitet i pensjonsopptjeningen, ved å framskrive et representativt utvalg av den norske befolkningen. Beregningene gir derfor et klart mer realistisk bilde av pensjonsutbetalingene enn typehusholdsbetraktningene. I noen grad gir også beregningene et annet og mer korrekt bilde av fordelingsvirkningene til ulike opptjeningsmodeller.

4.1. Valg av forutsetninger

Opparbeidingen av rettigheter til alderspensjon og utbetalingene er primært knyttet til hva hvert enkelt individ får igjen av ytelse i forhold til arbeidsinntektene over livsløpet. I analyser av fordelingsvirkninger som følge av omlegging av pensjonssystemet, er hovedinteressen knyttet til individene. Dette avviker fra det som er vanlig i analyser av øyeblikkelige fordelingsvirkninger som følge av omlegginger av skattesystemet og sosiale støtteordninger, hvor det som oftest blir tatt utgangspunkt i den husholdningen et individ tilhører. Slike analyser kan også være aktuelle i forbindelse med en pensjonsreform, men det vil være svært vanskelig å ha en sikker oppfatning av hvordan husholdningssammensetningen er i 2050.

Med fordelingsvirkninger mener vi kun de direkte virkningene på utbetalt alderspensjon som følger av bestemt modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Vi har *ikke* vurdert hvordan innbetalingene til systemet er fordelt mellom personer. Fordelingsvirkningene er analysert gjennom å dele befolkningen inn i grupper eller fraktiler, ordnet i

stigende rekkefølge etter pensjonsinntekt fra folketrygden i et bestemt år. Vi vil anvende inndelinger i desiler (10 grupper) og percentiler (100 grupper). Mye av oppmerksomheten i forbindelse med den aktuelle pensjonsreformen har vært rettet mot 2050 ettersom det tar mange år før en omlegging av pensjonssystemet gir fullt utslag på alderspensjonene. Effektene av de alternative utformingene er belyst ved å se på i hvilken grad den gjennomsnittlige alderspensjonen for hver av de 10 gruppene blir påvirket, både i absolutt forstand og prosentvis. Ettersom inntektsforholdene for menn og kvinner er ulike, slik at de i ulik grad kan bli berørt av en omlegging, har det vært hensiktsmessig å belyse effektene for hvert av kjønnene separat.

Som vist i avsnitt 5.3 vil pensjonsreformen bidra til å begrense veksten i pensjonsutgiftene. Det har ligget langt utenfor pensjonsreformen å drøfte hvordan de innsparte midlene alternativt kunne ha blitt benyttet. I hvilken grad de ble benyttet til redusert skattenivå eller sterkere vekst i offentlig tjenesteyting og selve innretningen av dette, ville ha åpenbare fordelingsvirkninger.

Et av siktemålene med pensjonsreformen at den både skal stimulere til økt arbeidstilbud blant de yrkesaktive og en utsettelse av pensjoneringen. Beregningsteknikk er det fullt mulig å belyse de samlede effektene på den gjennomsnittlige pensjonen for de 10 gruppene av menn og kvinner ordnet etter stigende inntektsnivå etter at arbeidstilbudsvirkningene er tatt i betraktning. Dette krever imidlertid informasjon om hvordan arbeidstilbudet for personer i ulike inntektsgrupper blir berørt, og disse effektene måtte ha blitt lagt inn på en konsistent måte. Selv om det både i Norge og andre land er gjennomført empiriske analyser av hvordan omlegginger av skatte- og trygdesystemet kan påvirke arbeidstilbudet for ulike inntektsgrupper, er det ikke åpenbart hvordan en skal trekke implikasjonene i forhold til de konkrete forslagene til omlegging av det norske pensjonssystemet. Slik MOSART-modellen i dag er utformet, er det også praktiske begrensninger med å håndtere et omfattende sett av justeringer av arbeidstilbudet. Vi har derfor i hovedsak bare operert med grove og gjennomsnittlige effekter. For pensjoneringstidspunktet er det riktignok lagt inn at effektene kan

varierte etter kjønn, alder og utdanning (og utdanning er høyt korrelert med inntekt).

Usikkerheten rundt effektene på arbeidstilbud og pensjoneringstidspunkt kombinert med de praktiske begrensningene med å håndtere et omfattende sett av justeringer, smitter over til fordelingseffektene når slike atferdseffekter er forsøkt inkludert. Ettersom arbeidstilbudseffektene er lagt inn på en grov måte i MOSART-modellen, kan de resulterende inntektsnivåene for ulike grupper til og med bli misvisende (selv om de gjennomsnittlige effektene på arbeidstilbudet er noenlunde riktig for alle grupper sett under ett). En mer fundamental innvending er at effektene via sysselsetting og pensjonering vil være et resultat av folks frie valg. Dette er en viktig årsak til at en i fordelingsanalysene vanligvis ønsker å legge hovedvekten på de rendyrkede effektene av selve omleggingen av regelverket.

Disse momentene begrunner at vi har valgt å presentere fordelingseffektene av omleggingen for gitte forutsetninger om arbeidstilbud og pensjoneringstidspunkt. Det kan diskuteres om sysselsettingsmønsteret ved videreføring av dagens system eller det mønstret som legges til grunn for et reformert system, skal velges. Men med forholdsvis begrensede endringer i sysselsettingen og pensjoneringen spiller dette valget ikke stor rolle. I tråd med forutsetningen lagt til grunn for Pensjonskommissjonens innstilling (NOU 2004:1) og den forrige stortingsmeldingen om pensjonsreformen (St. meld. nr. 12, 2004-2005) har vi i denne rapporten valgt å benytte sysselsettingsnivået med Regjeringens forslag (og modernisert folketrygd) i forbindelse med illustrasjonen av fordelingseffektene. Dette sysselsettingsnivået er det mest realistiske gitt en reform, og det er det mest realistiske for drøfting av fordelingseffektene av marginale endringer i tilknytning til reformen. Av tilsvarende årsaker er fordelingsanalysene gjennomført med utgangspunkt i pensjoneringsmønster og aldersgrenser som følger av det nye systemet.

I tråd med det som er lagt til grunn for Pensjonskommissjonens innstilling og den forrige stortingsmeldingen har vi også valgt å avgrense analysen av fordelingseffektene til omleggingen av opptjeningsmodellen. Pensjonsreformen innebærer i tillegg innstrammende effekter. Delingstallet, som dels utsetter pensjoneringen og dels reduserer ytelsene, er den viktigste komponenten. Momentet med en indeksering av de løpende ytelsene med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten innebærer også en innstramming i forhold til ren lønnsindeksering. Når vi har valgt å se bort fra disse komponentene i fordelingsanalysene, har det sammenheng med at disse innstrammningene i utgangspunktet ikke kan sies å ha en klar fordelingsprofil. Effektene av delingstallet på ytelsene er dessuten avhengig av hvordan pensjoneringsatferden

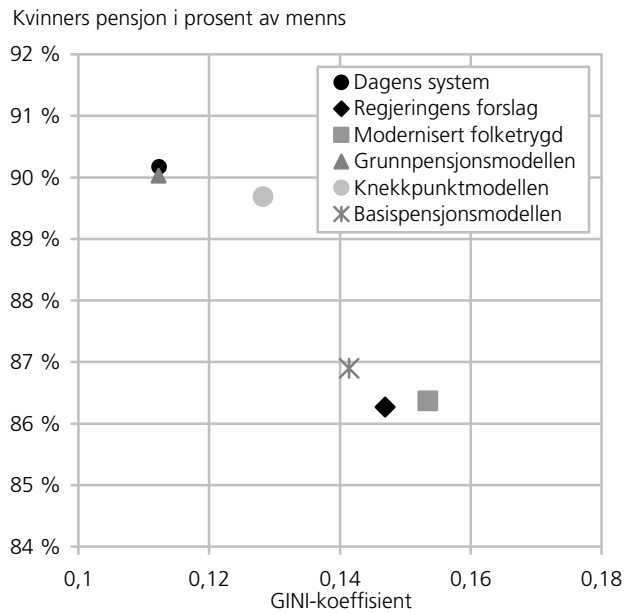
blir påvirket. Det å ta med denne komponenten innebærer derfor en usikker atferdseffekt i den grad pensjoneringen for ulike inntektsgrupper ikke vil bli endret i samme grad. Som for andre fordelingsanalyser har det vært et selvstendig ønske å rendyrke effektene av selve opptjeningsmodellen. Men ettersom endret opptjeningsmodell bare er en av komponentene i pensjonsreformen, må en være nøye med å påpeke at effektene som kommer ut, er før betydningen av delingstallet og indekseringen er inkludert. Dersom delingstall og indeksering hadde vært inkludert, ville man få et bedre uttrykk for nivået på utbetalingene for den enkelte kohort og person. Forholdene mellom ulike befolkningsfraktiler bør i tolkningen derfor gis større vekt enn de tallmessige størrelsene

Det er stor usikkerhet knyttet til anslagene for utbetalt pensjon på så lang sikt som 2050. Beregningene vil være følsomme blant annet for forutsetninger om utviklingen av inntektsfordeling og yrkesaktivitet. Videre tar anslagene ikke hensyn til tjenestepensjoner, sparing, annen supplerende inntekt eller partners inntekt og gir dermed ikke et fullstendig bilde av den enkeltes økonomiske situasjon.¹² Beregningene er likevel velegnet til å sammenligne den partielle effekten av de ulike opptjeningsmodellene på utbetalt pensjon før delingstall og indeksering.

4.2. Analyse

Figur 4.1 gir et første riss av hvordan ulike opptjeningsmodeller fordeler inntekt mellom personer. Den horisontale akse angir samlet ulikhet i utbetalt pensjonsinntekt gjennom GINI-koeffisienten. Den antar verdien 0 ved maksimal likhet og verdien 1 ved maksimal ulikhet. Den vertikale akse angir kvinners pensjonsinntekt i prosent av menns, og vurderer dermed kjønnsdimensjonen i opptjeningsmodellen. Øverste venstre hjørne av figuren angir derfor mest likhet langs de to fordelingsdimensjonene, mens nederste høyre hjørne angir mest ulikhet. En hovednøkkel til å forstå forskjellen mellom de ulike modellene er koblingen mellom arbeidsinntekt og pensjonsutbetalinger. Generelt er det større ulikhet i pensjonsgivende inntekt enn i utbetalt pensjon. Pensjonssystemet virker med andre ord utjevne, i hovedsak på grunn av minstepensjonen og taket i opptjeningen av rettigheter. Dermed blir kompensasjonsgraden ved overgang fra gjennomsnittlig arbeidsinntekt i yrkeslivet til pensjonsinntekt er høyere i den nedre delen av inntektsskalaen. En tettere kobling mellom inntekt og pensjon i opptjeningsmodellen vil derfor tendere mot å gi større ulikhet i utbetalt pensjon. Samtidig er det nettopp en tettere kobling mellom inntekt og pensjon som fremmer insentivene til arbeid i pensjonsmodellen. Valget av pensjonsmodell innebærer derfor at politiske myndigheter må foreta en avveining mellom effektivitet og fordeling.

¹² Utbetalt minstepensjon er likevel samordnet mellom ektefeller etter regelverket i dagens system.

Figur 4.1. Fordelingsindikatorer for pensjonsutbetalinger i 2050¹

¹ I beregningene er det lagt til grunn arbeidstilbud og pensjoneringsmønster for Regjeringens forslag.

En prioritering av effektivitet og arbeidsinsentiver begrenser generelt mulighetene til omfordeling. Likevel vil man, for gitte effektivitetshensyn og arbeidsinsentiver, kunne gjøre justeringer som påvirker omfordelingen i pensjonssystemet. Ett slikt eksempel er forskjellen mellom Regjeringens forslag og modernisert folketrygd. De samlede arbeidsinsentivene i de to modellene er vurdert grovt sett som like, selv om modellene gir ulike insentiver til enkeltgrupper. Fordi Regjeringens forslag sammenlignet med modernisert folketrygd reduserer taket i opptjeningsmodellen fra 8G til 7G, samtidig som pensjonsprosenten er høyere og avkortingsreglene av garantipensjonen mykes opp, får Regjeringen til en bedre fordelingsprofil selv for gitte arbeidsinsentiver. Imidlertid blir fordelingsprofilen svekket av at Regjeringens forslag gir en mindre sjenerøs opptjening av omsorgspoeng sammenlignet med modernisert folketrygd. Nettopp omsorgspoeng er et annet eksempel på fordelingsprofiler for gitte effektivitetshensyn og arbeidsinsentiver. Som vi drøfter i avsnitt 6.4 er omsorgsopptjeningen et svært effektivt virkemiddel for å minste gapet mellom menn og kvinners gjennomsnittlige pensjon. Selv om bedre regler for omsorgsopptjening partielt gir dårligere arbeidsinsentiver til kvinner med omsorgsansvar, vil det ha mindre betydning for det samlede arbeidstilbudet. Slik kan man få en kjønnsmessig fordelingsgevinst, for alle opptjeningsmodellene, med lavere omkostninger for den samlede effektiviteten.¹³

¹³ All den tid omsorgspoeng på marginen har betydning for arbeidstilbudet for personer med omsorgsansvar, vil ordningen likevel ha betydning for den samlede effektiviteten. Dersom man ønsker å spesifikt påvirke arbeidstilbudet til kvinner med omsorgsansvar, finnes det trolig andre virkemidler som er mer treffsikre (offentlig støtte til barnepass, ulike overføringer til småbarnsfamilier).

Figurene 2.1-2.3 presenterte en typehusholdsbetraktning med jevn inntekt i 43 år der dagens system, modernisert folketrygd og Regjeringens forslag var referansemønstre som ble sammenlignet med henholdsvis grunnpensjonsmodellen (2.1), basispensjonsmodellen (2.2) og knekkpunktmodellen (2.3). MOSART-analysene gir oss nå grunnlag for å kommentere hvorvidt den stiliserte typehusholdsbetraktningen i figurene 2.1-2.3 gir et representativt bilde av fordelingsvirkningene til de ulike opptjeningsmodellene. Viktige forskjeller og likheter i resultatene kan oppsummeres punktvis slik:

- Typehusholdsanalysen antyder at alle inntektsnivåer vil få mer pensjon med Regjeringens forslag enn med dagens system. MOSART-analysen viser imidlertid at 2.-4. desil vil komme noe dårligere ut med Regjeringens forslag enn dagens system.
- MOSART-analysen viser at Regjeringens forslag gir mer pensjon til alle enn modernisert folketrygd, med unntak for de aller høyeste inntektene. Det er i samsvar med typehusholdsanalysen.
- Sammenlignet med Regjeringens forslag gir grunnpensjonsmodellen først mindre, så mer, så mindre og så identisk pensjonsutbetaling når man beveger seg fra venstre til høyre på inntektsaksen i figur 2.1. MOSART-analysen viser at det er misvisende både i øvre og nedre halvdel av inntektsskalaen. Til og med fjerde desil gir grunnpensjonsmodellene klart bedre pensjon enn Regjeringens forslag, mens den for høyere inntekter gir klart lavere pensjon. For de fire øverste desilene, er det kun dagens system som gir lavere pensjonsutbetalinger enn grunnpensjonsmodellen.
- Basispensjonsmodellen ser i typehusholdsbetraktningene ut til å gi lavere pensjon til alle enn Regjeringens forslag, med unntak av et lite intervall rundt 4G. MOSART-analysen viser imidlertid at basispensjonsmodellen gir høyere pensjon for 2.-4. desil enn Regjeringens forslag. For øvrige inntektsgrupper er det i MOSART-analysen kun små forskjeller mellom de to modellene.
- Knekkpunktmodellen gir i henhold til typehusholdsbetraktningene kun høyere pensjon enn Regjeringens forslag i et intervall fra 2 G - 5 G. MOSART-analysen viser at det er misvisende i begge ender av inntektsskalaen. Personer i den nederste halvdel av inntektsskalaen vil få høyere pensjon med knekkpunktmodellen, mens personer i øverste halvdel vil få lavere pensjon. Slik sett har knekkpunktmodellen lignende egenskaper som grunnpensjonsmodellen.

Resultatene fra MOSART-analysen er oppsummert i tabell 4.1, som fordeler utbetalt pensjon på desiler og kjønn. Tallene er også illustrert grafisk i figurene 4.2, 4.3 og 4.4. For bedre lesbarhet er de nederste og øverste 25 persentilene, samt de midterste 50, presentert i separate grafer.

Tabell 4.1. Pensjon før delingstall og indeksering for ulike opptjeningsmodeller. Fordelt på kjønn og desiler etter inntekt¹

Gruppe	Desil	Dagens system ²	Regjeringens forslag	Modernisert folketrygd	Grunnpensjonsmodellen	Knekkpunktmodellen	Basispensjonsmodellen
Alle	1	114 000	118 000	113 000	124 000	117 000	118 000
	2	140 000	134 000	134 000	148 000	144 000	139 000
	3	156 000	151 000	148 000	161 000	162 000	158 000
	4	171 000	169 000	164 000	172 000	177 000	173 000
	5	183 000	187 000	179 000	183 000	189 000	187 000
	6	192 000	202 000	195 000	193 000	200 000	201 000
	7	200 000	218 000	211 000	204 000	212 000	215 000
	8	208 000	233 000	228 000	215 000	225 000	231 000
	9	219 000	250 000	249 000	229 000	240 000	250 000
	10	237 000	277 000	282 000	251 000	266 000	279 000
Kvinner	1	112 000	116 000	112 000	122 000	116 000	117 000
	2	133 000	130 000	129 000	142 000	139 000	134 000
	3	146 000	141 000	141 000	155 000	155 000	150 000
	4	158 000	155 000	153 000	164 000	167 000	163 000
	5	170 000	170 000	165 000	173 000	178 000	174 000
	6	182 000	185 000	179 000	183 000	189 000	186 000
	7	191 000	200 000	194 000	193 000	201 000	199 000
	8	201 000	216 000	210 000	204 000	213 000	213 000
	9	212 000	234 000	229 000	216 000	228 000	231 000
	10	233 000	264 000	266 000	240 000	254 000	263 000
Menn	1	120 000	121 000	115 000	129 000	119 000	121 000
	2	158 000	148 000	144 000	159 000	156 000	153 000
	3	176 000	174 000	167 000	174 000	177 000	176 000
	4	188 000	193 000	184 000	186 000	191 000	193 000
	5	195 000	210 000	200 000	196 000	203 000	207 000
	6	201 000	224 000	215 000	206 000	215 000	220 000
	7	208 000	236 000	230 000	217 000	226 000	235 000
	8	216 000	248 000	246 000	227 000	238 000	249 000
	9	226 000	262 000	264 000	239 000	252 000	264 000
	10	240 000	286 000	293 000	258 000	273 000	289 000

¹ Tallene er avrundet til nærmeste hele tusen. Pensjonen er målt i fast G som er satt lik årsgjennomsnittet for 2006 (kr 62 161). I beregningene er det lagt til grunn arbeidstilbud og pensjoneringsmønster for Regjeringens forslag

² Dagens system er den eneste av modellene som ikke har delingstall og indeksering, mens disse ordningene vil slå likt ut for de øvrige modellene. Derfor gir tabellen et riktig bilde av hvordan de alternative pensjonsmodellene vil virke fordelingsmessig. Nivået på utbetalingene vil derimot avhenge av delingstall og indeksering.

Mer detaljerte kommentarer til figurene er det lettest å formidle suksessivt for de nedre, midterste og øverste desilene. Figur 4.2 viser lavinntektsprofilene i de ulike opptjeningsmodellene. For et gitt arbeidstilbud, gir grunnpensjonen klart best pensjon til de nederste 25 persentilene fordi all inntektspensjon kommer på toppen av en universell grunnpensjon. Den milde avkortingen gjør at Regjeringens forslag kommer godt ut for den aller nederste gruppen, mens den fra 8. til 25. persentil gir klart dårligere pensjon enn både knekkpunktmodellen og basispensjonsmodellen. Modernisert folketrygd gir dårligst pensjon til alle personer i de nederste 25 persentilene, med unntak av et smalt intervall rundt 19. desil. De alternative opptjeningsmodellene oppfylder dermed Stortingets ønske om å ivareta personer med lavere inntekter bedre enn det modernisert folketrygd gjør.

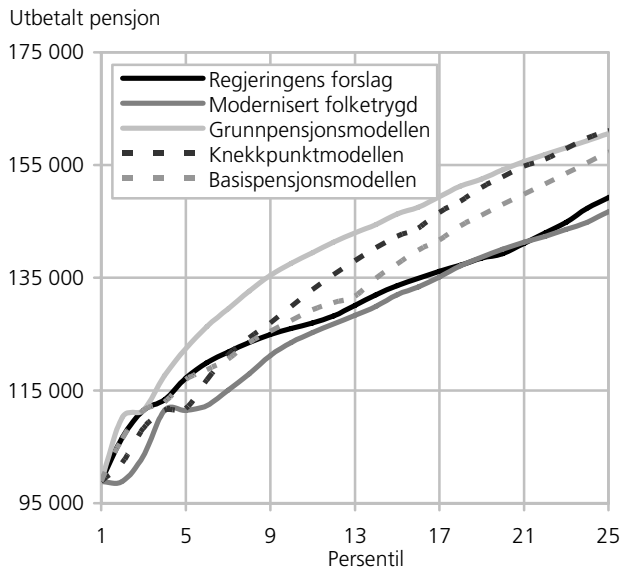
For de nederste 25 persentilene, vil utbetalt pensjon bli bestemt i et komplekst samspill mellom regler for minstepensjon og avkorting, kombinert med opptjeningsprosenten for pensjonsgivende inntekt. Effektene virker mot hverandre slik at den grafiske fremstillingen i figur 4.2 blir uoversiktlig. For de midterste 50 persentilene i figur 4.3 vil disse for-

holdene ha betydning for skjæringspunktet med y-aksen, mens det derimot er lettere å få et grep om egenskapene som påvirker kurvenes videre utvikling. I all hovedsak er det opptjeningsprosenten som bestemmer helningen til kurvene: en høyere opptjeningsprosent gir en brattere kurve. I knekkpunktmodellen er det en lavere opptjeningsprosent for høyere inntekter, og kurven får derfor et vendepunkt rundt 37. persentil. Kurven for Regjeringens forslag har en svakt brattere stigning enn modernisert folketrygd fordi opptjeningsprosenten er 0,1 prosentpoeng høyere. For stigende inntekter motvirkes effekten av en høyere opptjeningsprosent av at Regjeringens forslag har et lavere opptjeningsstak enn de øvrige modellene. Personer som har inntekt over 7G i ett eller flere av opptjeningsårene vil derfor få lavere pensjonsgivende inntekt i Regjeringens forslag enn i modernisert folketrygd.

Opptjeningsprosenten og taket har størst betydning for de øverste 25 persentilene som er illustrert grafisk i figur 4.4. Grunnpensjonsmodellen og knekkpunktmodellen har lavest opptjeningsprosent og gir derfor lavest pensjon til de høyeste inntektsgruppene. Regjeringens forslag, basispensjonsmodellen og modernisert folketrygd gir i stor grad sammenfallende

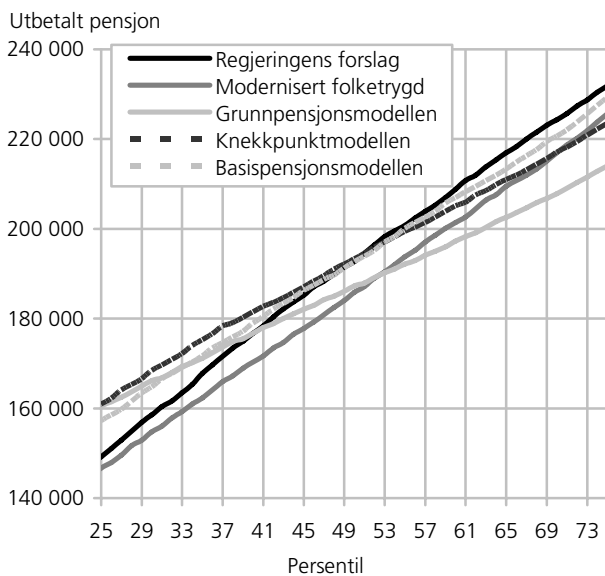
resultater. Modernisert folketrygd kombinerer en høy opptjeningsprosent og et høyt tak, og gir derfor størst pensjon til de aller høyeste inntektene. Taket på 7G gjør at kurven til Regjeringens forslag har en lavere helning enn de øvrige modellene. For samtlige modeller krummes kurvene oppover i den øverste delen av inntektsskalaen. Det skyldes at avstanden i mellom gjennomsnittsinntektene i hver persentil øker kraftig for de høyeste inntektene.

Figur 4.2. Pensjon i 2050 for ulike opptjeningsmodeller – nederste 25 persentiler etter inntekt¹



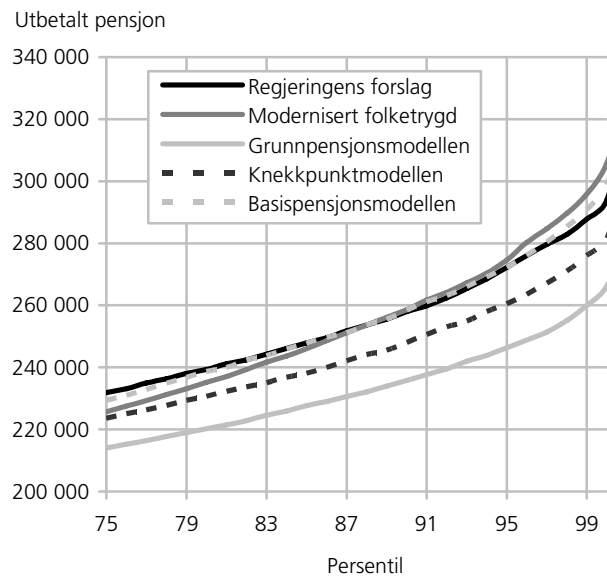
¹ Utbetalingen er før delingstall og indeksering og målt i fast G som er satt lik årgjennomsnittet for 2006 (kr 62 161). I beregningene er det lagt til grunn arbeidstilbud og pensjoneringsmønster som med regjeringens forslag.

Figur 4.3. Pensjon i 2050 for ulike opptjeningsmodeller – midterste 50 persentiler etter inntekt¹



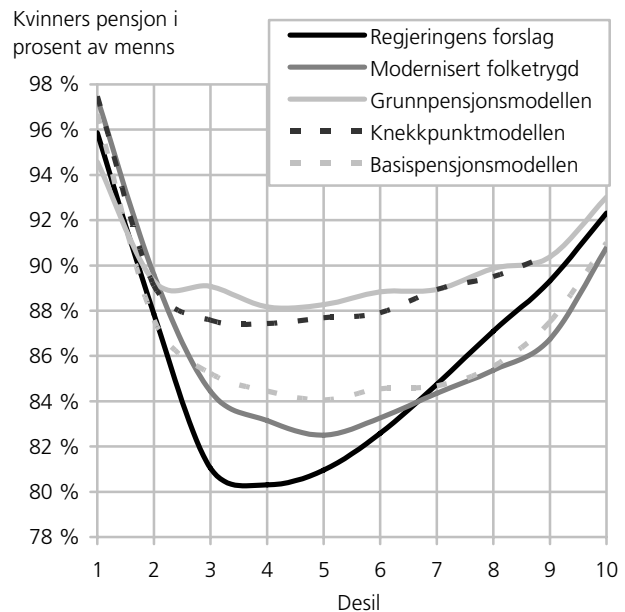
¹ Utbetalingen er før delingstall og indeksering og målt i fast G som er satt lik årgjennomsnittet for 2006 (kr 62 161). I beregningene er det lagt til grunn arbeidstilbud og pensjoneringsmønster som med regjeringens forslag.

Figur 4.4. Pensjon i 2050 for ulike opptjeningsmodeller – øverste 25 persentiler etter inntekt¹



¹ Utbetalingen er før delingstall og indeksering og målt i fast G som er satt lik årgjennomsnittet for 2006 (kr 62 161). I beregningene er det lagt til grunn arbeidstilbud og pensjoneringsmønster som med regjeringens forslag.

Figur 4.5. Pensjon i 2050 for ulike opptjeningsmodeller – kvinners pensjon i prosent av menns fordelt på inntektsdesiler¹



¹ Utbetalingen er før delingstall og indeksering og målt i fast G som er satt lik årgjennomsnittet for 2006 (kr 62 161). I beregningene er det lagt til grunn arbeidstilbud og pensjoneringsmønster som med regjeringens forslag.

Figur 4.5 illustrerer kjønnsdimensjonen i opptjeningsmodellene ved at kvinners pensjon i hver desil er delt på menns pensjon. Kjønnsforskjellen er for alle modellene minst for minstepensjonister og størst mellom 3. og 5. desil. Grunnpensjonsmodellen og knekkpunktmodellen har en klart bedre kvinneprofil enn de øvrige opptjeningsmodellene. Regjeringens forslag kommer spesielt dårlig ut i 2.-6. desil, men

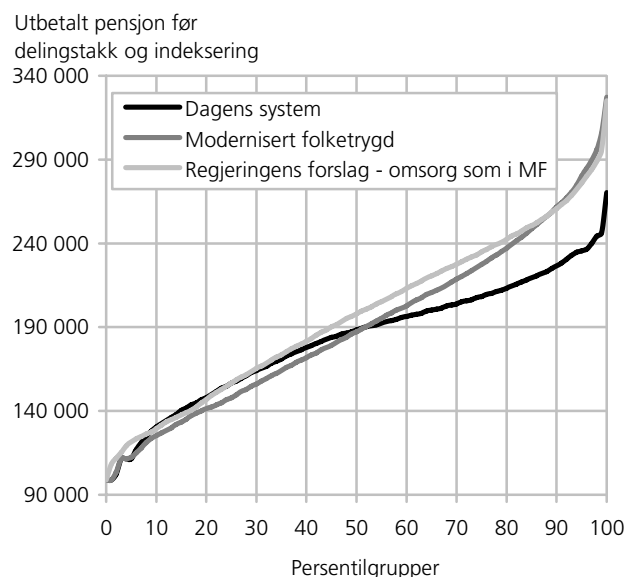
bedre ut for de høyeste inntektsgruppene. Det er verdt å understreke at resultatene vil være følsomt for hvilke forutsetninger som blir lagt til grunn for opptjening av omsorgspoeng.

4.3. Regjeringens forslag med omsorgsoptjening som i modernisert folketrygd

Modellen modernisert folketrygd, slik den ble lagt fram av Pensjonskommissjonen i NOU 2004.1, har vært et viktig referansepunkt for arbeidet med en ny opptjeningsmodell i folketrygden. Pensjonskommissjonen la til grunn en omsorgsoptjening som vi beregnings-teknisk har anslått til 5G i seks år¹⁴, og denne utformingen av ordningen ble derfor også lagt til grunn i de alternative opptjeningsmodellene som Stortinget skisserte. Regjeringens forslag gir omsorgsoptjening med 4,5G i fire år, og avviker fra øvrige modellene vi presenterte i forrige avsnitt. Fordi omsorgspoengene gir til dels store utslag for enkelte grupper, kan det være vanskelig å rendyrke effektene av opptjeningsprosent, garantipensjon, tak og avskortingssats på tvers av modeller med ulik omsorgsoptjening. For å illustrere den rendyrkede effekten av disse elementene, presenterer vi dette avsnittet beregninger der vi legger omsorgsoptjeningen i modernisert folketrygd til grunn også i Regjeringens forslag.

For de valgte modellalternativene, viser figur 4.6 pensjon i 2050 fordelt på inntekt og før effekten av delingstall og indeksering. For en tallfesting av utgifter og fordelingsvinkninger av Regjeringens forslag med omsorgsoptjening som i modernisert folketrygd, viser vi til avsnitt 6.4. Med omsorgsoptjening på 4,5G i 4 år var de fordelingsmessige virkningene av Regjeringens forslag i forhold til modernisert folketrygd ikke helt klare: for eksempel viste figur 4.2 at noen desiler kom dårligst ut med Regjeringens forslag. Når vi nå legger til grunn omsorgsoptjening med 5G i seks år, gir Regjeringens forslag en entydig bedre fordelingsprofil enn modernisert folketrygd. Pensjonen ligger klart over fra første til 88. persentil, noe som skyldes en bedre opptjeningsprosent og andre avkortingsregler for garantipensjonen mot inntektpensjonen. Avstanden mellom kurvene er jevn, men avtakende. Regjeringens forslag gir imidlertid er lavere opptjeningstak, noe som slår ut i lavere pensjonsutbetaling for de høyeste inntektene. Med høyere omsorgsoptjening får Regjeringens forslag en GINI-koeffisient på 0,142 og kvinner vil i gjennomsnitt motta 87,4 % av menns pensjonsutbetalinger. En slik variant av Regjeringens forslag vil i figur 4.1 plassere seg rett i overkant av basispensjonsmodellen.

Figur 4.6. Pensjon i 2050 med dagens system, modernisert folketrygd og Regjeringens forslag med omsorgsoptjening på 6G i fem år¹



¹ Utbetalingen er før delingstall og indeksering og målt i fast G som er satt lik årsgjennomsnittet for 2006 (kr 62 161). I beregningene er det lagt til grunn arbeidstilbud og pensjoneringsmønster.

4.4. Antall opptjeningsår

Tabell 4.2 anslår antall opptjeningsår for ulike desiler med dagens pensjonssystem og Regjeringens forslag. Beregningen omfatter personer som er alderspensjonister i 2050. Et opptjeningsår, eller poengår, er definert etter reglene i dagens pensjonssystem. Det innebærer blant annet at pensjongivende inntekt i løpet av året må være høyere enn 1G for at det skal regnes som et poengår. I Regjeringens forslag vil inntekt under 1G være pensjongivende, men for å lette sammenligningen med dagens system vil inntekt under 1G ikke være inkludert i opptjeningsårene. Eventuelle poengår etter uttak av alderspensjon er heller ikke regnet med.

Sammenlignet med dagens system, kan ulike elementer i Regjeringens forslag trekke i retning av både færre og flere poengår. Reduksjonen i omsorgsoptjeningen fra sju til fire år trekker mot færre poengår. Det gjør også en ny AFP-ordning uten disinsentiver til arbeid, der man ikke får godskrevet framtidige pensjonspoeng når personer velger å gå av med tidligpensjon. I retning av flere opptjeningsår trekker først og fremst bedre insentiver til arbeid for sysselsatte og utsatt overgang til alderspensjon. Nettoeffekten av disse forholdene viser en svak reduksjon i antall opptjeningsår fram til og med 7. desil. Generelt fører ordningen med tidligpensjonering til en større spredning i opptjeningsår mellom inntektsdesilene gjennom delingstallet. Med de forutsetninger som er lagt til grunn for pensjoneringsatferden, blant annet at personer med høye inntekter har større sannsynlighet for å stå lenge i jobb, vil de høyeste desilene oppleve en til dels kraftig økning i antall opptjeningsår.

¹⁴ Se fotnote til tabell 2.2 for detaljer.

Tabell 4.2. Antall opptjeningsår i dagens system og Regjeringens forslag for personer som er pensjonister i 2050. Pensjonsgivende inntekt under 1G teller ikke som et opptjeningsår, og eventuelle poengår etter uttak av alderspensjon er ikke regnet med

Desil	Dagens system	Regjeringens forslag
1	27,7	27,4
2	42,2	38,0
3	43,1	41,6
4	43,3	42,3
5	44,3	43,2
6	45,0	44,2
7	45,6	45,2
8	45,4	47,1
9	45,5	49,6
10	45,5	51,3

5. Arbeidsinsentiver og statsfinanser

5.1. Konsekvenser for sysselsetting og pensjoneringsatferd

En omlegging av pensjonssystemet kan påvirke arbeidstilbudet på to måter:

1. Gjennom arbeidsinsentivene for de yrkesaktive.
2. Gjennom endret pensjoneringsatferd.

Utslaget av begge disse effektene ble vurdert i forbindelse med Pensjonskommisjonens forslag om modernisert folketrygd og er dokumentert av Fredriksen m.fl. (2005). Vi har ikke gjennomført noen nye vurderinger av effektene siden den gangen. Avsnittet inneholder derfor en oppsummering av de tidligere betraktningene, men på noen områder er det også foretatt en utdyping. Blant annet er mulige utslag som følge av alternative opptjeningsmodeller vurdert mot modernisert folketrygd.

Den nylig framlagte stortingsmeldingen om pensjonsreformen (Stortingsmelding nr. 5, 2006-2007) inneholder en skisse for tilpasning av AFP-ordningen til det nye pensjonssystemet. I denne skissen blir det foreslått at AFP skal videreføres i form av et årlig påslag til alderspensjonen for de som faller inn under ordningen. En slik omlegging kan tenkes å påvirke arbeidstilbudet. Ettersom forslaget kom sent i prosessen og foreløpig er forholdsvis upresist formulert, er mulige effekter ikke innarbeidet i de beregningene som presenteres i denne rapporten eller i Stortingsmeldingen. I tråd med det som ble lagt til grunn for beregningene til Pensjonskommisjonen og den forrige meldingen (Stortingsmelding nr. 12, 2004 – 2005) er arbeidstilbudseffektene i denne rapporten basert på at insentivene til tidligpensjonering som følge av AFP-ordningen bortfaller uten økonomisk kompensasjon. I forhold til dette kan skissen for tilpasning av AFP bidra til å redusere effektene på arbeidstilbudet.

De alternative pensjonsmodellene som er vurdert i etterkant av Modernisert folketrygd bygger på de samme hovedprinsippene. Felles for alle er at opptjeningen av rettigheter gjøres mer avhengig av tidligere arbeidsinntekter sammenlignet med dagens system. Dessuten blir det foreslått innført aktuariske prinsipper som innebærer økt årlig pensjon hvis en

velger å utsette pensjoneringen, men også reduserte årlige ytelser for gitt pensjonsalder dersom levealderen fortsetter å øke. Det er disse endringene som gir hovedeffektene på arbeidstilbudet. En hovedkonklusjon er derfor at de skisserte opptjeningsmodellene bare gir liten variasjon i arbeidstilbudseffektene.

Effekter på pensjoneringsatferd med Regjeringens forslag og modernisert folketrygd

Ettersom de aktuariske prinsippene i Regjeringens forslag er identiske med de som er lagt til grunn for modernisert folketrygd, er det også rimelig å legge til grunn samme pensjoneringsatferd. Systemet med levealdersjustering innebærer, som vist i avsnitt 3.1, at de årlige pensjonsytelsene blir redusert for en gitt opparbeidet rettighet dersom levealderen øker. Den enkelte kan motvirke effekten av lavere ytelser ved å utsette pensjoneringen, men det er ikke uten videre enkelt å anslå i hvilken grad dette vil finne sted.

Som vist i flere analyser (jf. Gruber og Wise, 1999 og 2004 for internasjonale sammenligninger), er den tidligst mulige avgangsalderen uten tap av ytelser av klar betydning. I Norge viser analyser av Hernæs m.fl. (2000) og Røed og Haugen (2002) at den nåværende AFP-ordningen favoriserer tidlig avgang ettersom de framtidige ytelsene i liten grad blir påvirket. En endring av dagens AFP-ordning slik at ytelsene blir omfattet av delingstallet, innebærer en innstramming og kan ventes å ha en klar effekt på yrkesdeltakelsen for eldre arbeidstakere sammenlignet med en videreføring av dagens system. Men siden dagens AFP-ordning bare omfatter om lag 60 prosent av de yrkesaktive, vil det at flere får rett til tidligpensjon ved en generell reduksjon i nedre aldersgrense til 62 år, dra i motsatt retning.

Ettersom det ikke har funnet sted noen endringer i det norske pensjonssystemet de siste tiårene som på dette punktet er sammenlignbare med pensjonsreformen, er det bare mulig å gi grove anslag på i hvilken grad en overgang til et mer aktuarisk system vil påvirke avgangsalderen. For å illustrere betydningen har vi i første omgang anslått effekten for gitt levealder. For å utarbeide et mulig anslag på yrkesdeltakelsen etter

reformen for personer omfattet av AFP-ordningen, har vi funnet det relevant å benytte gjennomsnittet av den relativt høye observerte yrkesdeltakelsen for menn i aldersgruppen 60-66 år på begynnelsen av 1980-tallet og den relativt lave yrkesdeltakelsen for personer i denne gruppen rundt 2000. Ved sammenligning av et hypotetisk system hvor alle hadde rett til førtidspensjonering uten tap av rettigheter med et system med full avkorting, ville dette gi en økning i ønsket gjennomsnittlig avgangsalder med 2,5 år. Med en andel AFP-berettigede på 60 prosent, tilsvarer det en økning i sysselsettingen på vel 2 prosent, som er på linje med det anslaget Brinch m.fl. (2001) har kommet fram til når det gjelder effekten på det samlede arbeidstilbudet av å fjerne AFP-ordningen fra og med 2000.

Etter ytterligere korreksjon for at bl.a. langt fra alle som har rett til AFP utnytter retten til å gå av ved fylte 62 år, samtidig som vi tar hensyn til at de om lag 40 prosentene som ikke har rett til AFP med dagens system, kan redusere avgangsalderen noe etter overgangen til nytt pensjonssystem, kan gjennomsnittlig reduksjon i avgangsalderen for alle yrkesaktive anslås til 0,6¹⁵ år gitt forutsetning om uendret levealder.

Framover i tid er det viktig også å ta hensyn til at økende levealder med stor sannsynlighet vil øke avgangsalderen i et system med delingstall og livsløpsbasert opptjening sammenlignet med dagens system. Delingstallet innebærer at de opptjente rettighetene til inntektsavhengige pensjonsytelser må fordeles på flere år når forventet gjenstående levetid øker. For å unngå nedgang i konsumet over den forventede perioden som pensjonist, er det naturlig at individene i gjennomsnitt ønsker å utsette pensjoneringen. På usikkert grunnlag har vi anslått at en økning i forventet gjenstående levetid på ett år fører til at gjennomsnittsindividet utsetter overgangen til alderspensjon med om lag 0,4 år både med modernisert folketrygd og Regjeringens forslag. Dette anslaget er basert på at 40-45 prosent enten vil være uførepensjonister ved aldersgrensen 62 år, eller uansett vil ønske pensjonering ved første anledning. Den resterende drøye halvparten øker dermed sin pensjonsalder med i gjennomsnitt 2/3 år når levealderen øker med ett år. Dette tilsvarer om lag det som skal til for å opprettholde nivået på den løpende pensjonsytelsen. Slik dagens system er utformet, er det ikke grunn til å tro at avgangsalderen påvirkes nevneverdig av økende levealder. Effekten av pensjonsreformen på avgangsalderen øker derfor i takt med økende levealder

¹⁵ Anslaget på 0,6 år er blant annet basert på forutsetningen om et fribeløp på kr 30 000 i delingstallet som ble lagt til grunn da anslaget på sysselsettingseffektene ble utarbeidet i forbindelse med modernisert folketrygd. Ettersom fribeløpet i de senere analysene (også modernisert folketrygd) har falt bort, er det i de siste beregningene lagt inn en litt større effekt på utsettingen av pensjoneringen.

sammenlignet med en videreføring av dagens system. Mens effekten er anslått til 0,6 år i 2015, anslås den å øke til 1,6 år i 2030 og til 2,6 år i 2050.

Effekter på arbeidstilbudet for de yrkesaktive med Regjeringens forslag og modernisert folketrygd

I en typehusholdsbetraktning, hvor en hypotetisk legger til grunn jevn opptjening i 43 år, vil Regjeringens forslag gi følgende pensjonsrettigheter på marginen av 1 krone i ekstra arbeidsinntekter hvert år i yrkeskarrieren:

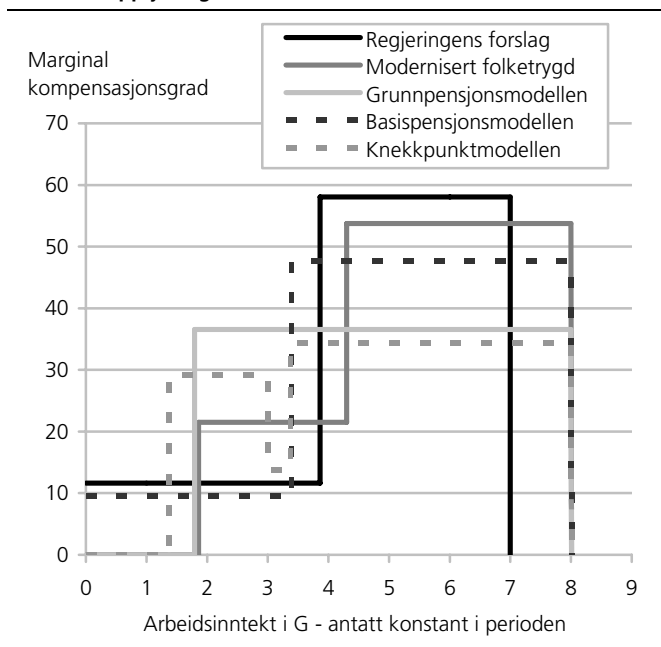
Inntekter $Y < 3,86G$: $0,2 \times 1,35 \% \times 43 = 11,6 \%$
 $3,86G < Y < 7G$: $1,35 \% \times 43 = 58,1 \%$

I Modernisert folketrygd ga en tenkt 43 års jevn opptjening følgende pensjonsrettigheter på marginen:

Inntekter $(Y) < 1,86G$: 0
 $1,86G < Y < 4,32G$: $0,4 \times 1,25 \% \times 43 = 21,5 \%$
 $4,32G < Y < 8G$: $1,25 \% \times 43 = 53,8 \%$

Arbeidsinsentivene på marginen via økt opparbeiding av pensjonsrettigheter for Regjeringens forslag, modernisert folketrygd og de alternative opptjeningsmodellene som er drøftet i denne rapporten, er vist i figur 5.1.

Figur 5.1. Arbeidsinsentiver ved ulike inntektsnivå med 43 opptjeningsår



Det at opparbeiding av pensjonsrettigheter skjer fra første krone i Regjeringens forslag, vil stimulere arbeidstilbudet for personer med laveste livsinntekt. Selv om personer med lave livsinntekter kan være forholdsvis følsomme for de økonomiske insentivene, utgjør ikke de med arbeidsinntekter på mindre enn

1,86G i gjennomsnitt mer enn rundt 5 prosent av de yrkesaktive med arbeidstidsmønsteret fra 2050. I motsatt retning vil hovedtyngden av de som var "bananpensjonister" med modernisert folketrygd i intervallet fra 1,86G til fra 3,86G få halvert arbeidstilbudsinsentivene fra 21,5 til 11,6 prosent, mens de i det smale intervallet mellom 3,86G og 4,32G får økt insentivene merkbart. Hovedtyngden av de yrkesaktive mellom 4,32G og 7G får svakt bedre arbeidstilbud ettersom opptjeningsprosenten er 1,35 i Regjeringens forslag mot 1,25 i modernisert folketrygd. Personer med tenkte jevne inntekter mellom 7 og 8G mister de arbeidstilbudsinsentivene som følger av pensjonssystemet sammenlignet med modernisert folketrygd. Utover det som følger av typehusholdsbetraktningen, vil en mindre gunstig opptjening av omsorgspoeng i Regjeringens forslag sammenlignet med modernisert folketrygd isolert sett tilsi et noe høyere arbeidstilbud for de kvinnene som blir berørt.

Det er ikke helt enkelt å veie effekten for de som får bedre insentiver mot de som får dårligere. En svak bedring for hovedtyngden av de yrkesaktive, kan muligens dominere, særlig fordi empiriske analyser indikerer at arbeidstilbudsresponsene av endret lønn og annen avkastning på arbeidsinnsats ikke er store for de med de høyeste inntektene. Mindre gunstig opptjening av omsorgspoeng drar i samme retning. Tatt i betraktning at forskjellen i opptjeningsprosent ikke er stor sammenlignet med modernisert folketrygd, usikkerheten med sammenvæiningen, og spesielt fordi en forutsetning om jevne inntekter i 43 år er svært hypotetisk, har vi lagt til grunn at arbeidstilbudseffektene i Regjeringens forslag ikke er vesensforskjellige fra det som ble lagt til grunn for modernisert folketrygd.

Opptjeningen i både dagens system og med de ulike reformalternativene kan betraktes som om en betaler en premie mot at en får igjen en pensjonsytelse senere. I hvilken grad premien oppfattes som en skatt eller en form for (tvungen) sparing, er avhengig av i hvilken grad avkastningen i form av pensjonsytelser avviker fra den avkastningen en oppnår i et privat sparemarked. Både graden av inntektsavhengighet i opptjeningen og avkastningen gitt ved indekseringen av rettighetene vil være av sentral betydning. Forskjellen, regnet etter skatt, mellom den faktiske avkastningen og en markedsbasert avkastning vil av et rasjonelt individ oppfattes som en ekstra skatt på arbeidsinntekt. For å vurdere avkastningen må inntekter mottatt på forskjellig tidspunkt omregnes til nåverdier basert på markedsrenten etter skatt.

Under ulike forutsetninger om pensjonssystemet er nåverdien av økte framtidige pensjoner som følge av økt arbeidsinnsats beregnet med utgangspunkt i MOSART-modellen og skjønsmessige betraktninger. Med forutsetning om et avvik mellom nominell rente

og lønnsvekst på 1,1¹⁶ prosentpoeng, viser tidligere beregninger at 1 krone i økt arbeidsinntekt under nåværende pensjonssystem øker nåverdien av framtidige pensjonsytelser med i gjennomsnitt om lag 11 øre. Både for modernisert folketrygd og Regjeringens forslag har vi anslått at den økte inntektsavhengigheten fører til at nåverdien av de framtidige pensjonsytelsene øker til 20 øre per krone ekstra inntektsøkning med de samme forutsetninger om levealder og netto-rente. Den økte inntektsavhengigheten innebærer dermed økt individuell avkastning på arbeidsinnsatsen. Dette gir økt arbeidstilbud for de yrkesaktive.

Dagens system innebærer en rekke elementer som tilsier at de fleste betrakter en stor del av innbetalingene til folketrygden som skatt. Disse elementene omfatter grunnpensjonen som alle får, besteårsregelen, skråtaket fra 6G og at inntekter i mer enn 40 år ikke gir pensjonspoeng. Regjeringens forslag gir en tettere kobling mellom livsinntekt og pensjon. Insentivvirkningene ved overgang til nytt pensjonssystem er imidlertid meget usikre, og de er ujevnt fordelt mellom inntektsgruppene. For rundt 80 prosent av individene vil en overgang til nytt pensjonssystem gi en entydig og sterkere sammenheng mellom livsinntekt og pensjon enn i dagens system. De som ikke vil oppleve en sterkere sammenheng er de personene som uansett forblir minstepensjonister / garantipensjonister, får livsinntekt som innebærer at garantipensjonen blir avkortet mot inntektspensjonen, eller kommer over øvre grense for årlig opptjening. Likevel vil det ikke alltid være en opplagt sammenheng mellom opptjening og utbetalt pensjon når man er i yrkesaktiv alder. *Ex ante* kjenner man ikke livsinntekten sin, og vet derfor om den vil falle under nivået der garantipensjonen blir avkortet mot inntektspensjon.

I sum har vi lagt til grunn at den anslåtte avlønningen knyttet til økt arbeidsinnsats i gjennomsnitt øker med 8 prosent ved overgang til modernisert folketrygd og Regjeringens forslag. Med en kompensert lønnselastisitet på rundt 0,5 lagt til grunn for marginale endringer i avlønningen etter skatt for gitt inntektsnivå, innebærer dette en økning i arbeidstilbudet på 4 prosent. Grovt sett har vi videre lagt til grunn at halvparten av økningen finner sted gjennom økt yrkesdeltaking for personer i yrkesaktiv alder, mens halvparten finner sted gjennom økt arbeidstid for de som allerede er i arbeid.

Grunnpensjonsmodellen (modell D)

Som omtalt i avsnitt 2.3 innebærer grunnpensjonsmodellen opptjening av en inntektspensjon (IP) på

¹⁶ I senere beregninger, blant annet i beregningen av pensjonsforpliktelsene i avsnitt 5.6, har vi lagt til grunn en nettorente på 1,5 prosent. Sammenlignet med dette er de tidligere gjennomførte beregningene rundt sysselsettingseffektene basert på litt inkonsistente forutsetninger. I avsnitt 6.1 har vi derfor illustrert effektene av at utslaget på sysselsettingen er lavere enn lagt til grunn for hovedberegningene.

toppen av basispensjonen (BP) som forutsettes på samme nivå som minstepensjonen i dagens system og garantipensjonen i Regjeringens forslag og Modernisert folketrygd.

$$UF = BP + IP,$$

der rettighetene til inntektpensjon hvert år beregnes ved

$$IP = 0,0085 \times (Y - BP) \text{ for } BP < Y < 8G.$$

Basispensjonen forutsettes å tilsvare minstepensjonen for enslig i dagens system på 1,79G.

På marginen gir en krone ekstra i arbeidsinntekt over 43 år følgende pensjonsrettigheter:

$$Y < 1,79G: 0$$

$$1,79G < Y < 8G: 0,85 \% \times 43 = 36,6 \%$$

Personer med jevne inntekter i 43 år på mellom 1,79G og 4,32G vil derfor få mer igjen på marginen med grunnpensjonsmodellen enn med modernisert folketrygd. Dette utgjør om lag 15 prosent av de yrkesaktive, og det er grupper hvor arbeidstilbudet trolig er forholdsvis følsomt i forhold til anslått økonomisk kompensasjon. Klart lavere arbeidstilbudsinsentiver enn ved modernisert folketrygd for de om lag 70 prosent av de yrkesaktive med inntekter mellom 4,32G og 8G må likevel antas å dominere slik at de samlede arbeidstilbudseffektene i grunnpensjonsmodellen trolig blir en del lavere enn med Regjeringens forslag og modernisert folketrygd. Bunnfradraget i opptjeningen på 1,79G bidrar også til å svekke tilbøyeligheten til å ta jobb, dvs. ekstra jobb under studietiden og deltidsarbeid for de som ellers er hjemmeværende, og det drar også i retning av tidligere pensjonering. Derfor er det lagt til grunn at pensjoneringen for de som er omfattet av insentivene i dagens AFP-ordning utsettes med 2,0 år med grunnpensjonsmodellen (noen år etter pensjonsreformen for gitt levealder) mot 2,5 år med Regjeringens forslag.

For arbeidstilbudet for de yrkesaktive har vi skjønnsmessig lagt til grunn at sysselsettingseffekten i grunnpensjonsmodellen ligger om lag midt i mellom dagens system og Regjeringens forslag, men det er ikke grunn til å legge skjul på at det er en del usikkerhet rundt dette.

Knekkpunktmodellen (modell A)

Som vist i tabell 2.2 er opptjeningsprosenten i denne modellen 1,7 prosent for inntekter mellom 0 og 3G, mens det bare er forutsatt en opptjeningsprosent på 0,8 prosent for inntekter mellom 3G og 8G. I tillegg inneholder denne modellen avkorting av garantipensjonen på samme måte som i ved Modernisert folketrygd, men med nødvendigvis andre inntekts-

grenser. Med forutsetning om 43 år med jevn inntekt, er nedre grense for bananen beregnet til 1,37G, mens øvre grense er beregnet til 3,38G.

På marginen gir derfor 1 krone i ekstra arbeidsinntekter i 43 år følgende pensjonsrettigheter:

$$\text{Inntekter } Y < 1,37G: 0$$

$$1,37G < Y < 3G: 0,4 \times 1,7 \% \times 43 = 29,2 \%$$

$$3G < Y < 3,38G: 0,4 \times 0,8 \% \times 43 = 13,8 \%$$

$$3,38G < Y < 8G: 0,8 \% \times 43 = 34,4 \%$$

Arbeidsinsentivene for personer med inntekter mellom 1,37G og 3G vil med dette alternativet øke sammenlignet med hovedalternativet. Men dette utgjør mindre enn om lag 15 prosent av de yrkesaktive. Hovedtyngden av de yrkesaktive får en klar reduksjon i insentivene, og ettersom responsen for de med noe høyere inntekter enn 3G trolig også er forholdsvis stor, er det trolig at den samlede arbeidstilbudsresponsen i dette alternativet også blir klart mindre enn i hovedalternativet. I beregningene med denne modellen er det derfor også lagt til grunn at sysselsettingseffekten ligger om lag midt i mellom det som er lagt til grunn for dagens system og Regjeringens forslag. Insentivene til å utsette pensjoneringen forventes imidlertid å være de samme.

Modell med basispensjon

Denne varianten er ment å være en mellomting mellom Regjeringens forslag og Grunnpensjonsmodellen. I en av de mest aktuelle versjonene ble det som oppsummert i tabell 2.2 lagt til grunn en basispensjon på 0,5G, en opptjeningsprosent på 1,1 og en avkorting av garantipensjonen med 80 prosent fra 1. krone opptjent inntektpensjon. Med forutsetning om 43 år med jevn inntekt innebærer dette en avkorting av garantipensjonen opp til en inntekt på 3,4G.

På marginen gir derfor 1 krone i ekstra arbeidsinntekter i 43 år følgende pensjonsrettigheter:

$$\text{Inntekter } Y < 3,4G: 0,2 \times 1,1 \% \times 43 = 9,5 \%$$

$$3,4G < Y < 8G: 1,1 \% \times 43 = 47,3 \%$$

For inntekter mindre enn 1,86G gir basispensjonsmodellen svake arbeidstilbudsinsentiver mot ingen i modernisert folketrygd. For inntekter mellom 1,86G og 3,4G er arbeidstilbudsinsentivene i basispensjonsmodellen klart svakere enn i modernisert folketrygd. De er klart høyere i intervallet mellom 3,4G og 4,32G, mens de er noe svakere for inntekter over dette. Samlet har vi lagt til grunn at arbeidsinsentivene med denne modellen ikke avviker vesentlig fra det som er lagt til grunn for Regjeringens forslag. Det samme gjelder for insentivene til utsatt pensjonering.

Tabell 5.1. Arbeidsstyrke og alderspensjon. Viktige resultatstørrelser i 2050 med ulike opptjeningsmodeller¹

	Arbeidsstyrke (1000)	Pensjonsgivende inntekt (mrd kr)	Alderspensjonister (1000)
Regjeringens forslag	3062	1008	1121
Modernisert folketrygd	3067	1010	1120
Dagens system	2854	915	1249

¹ Tall i kroner er angitt i faste lønnskroner med utgangspunkt i G på kr 62 161 som årsgjennomsnitt for 2006.

Tabell 5.2. Utgifter til alderspensjon i folketrygden med ulike opptjeningsmodeller¹

Utgifter til alderspensjon i folketrygden	2010	2020	2030	2040	2050
Dagens system	96,7	139,1	177,5	212,4	223,6
Regjeringens forslag	97,2	127,4	158,1	185,0	194,8
Modernisert folketrygd	96,9	127,0	156,9	181,6	190,6
Grunnpensjonsmodellen	98,1	129,4	157,9	178,7	185,6
Knekkpunktmodellen	97,8	127,5	156,7	182,9	193,0
Basispensjonsmodellen	97,5	127,8	158,0	185,5	195,8

¹ Tallene er angitt i milliarder faste lønnskroner. G er satt til kr 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.

5.2. Konsekvenser for antall sysselsatte og antall pensjonister

På grunnlag av vurderingene om pensjonsreformens effekter på arbeidstilbudet for de yrkesaktive og pensjoneringsatferden, har vi anslått arbeidsstyrken og antall pensjonister i Regjeringens forslag sammenlignet med dagens system. Resultatene er gjengitt i tabell 5.1. Regjeringens forslag er også sammenlignet med modernisert folketrygd, men for arbeidsstyrken og antall pensjonister er det bare mindre tilfeldige avvik i beregningene som bidrar til et ubetydelig avvik.

Med Regjeringens forslag til pensjonsmodell er arbeidsstyrken målt i antall personer anslått til å bli om lag 210 000 høyere i 2050 enn med en videreføring av dagens system. Hovedeffekten på rundt 150 000 personer kommer fra utsatt pensjonering, inklusive bortfall av insentivene til tidligpensjonering med dagens AFP-ordning. En økning i arbeidsstyrken med rundt 60 000 blant personer i yrkesaktiv alder bidrar også. Utførte timeverk er anslått til å bli om lag 9,5 prosent høyere. Ettersom personer med høyere utdanning og inntekter har større tilbøyelighet til å utsette pensjoneringen enn personer med lavere inntekter, vil det finne sted en vridning i sammenstillingen av arbeidsstyrken slik at gjennomsnittslønna (med faste lønnsbeløp for hver enkelt) øker. De pensjonsgivende inntektene målt i faste lønnsbeløp er beregnet til å bli vel 10 prosent høyere enn med en videreføring av dagens system. Som nevnt i avsnitt 5.1 er det betydelig usikkerhet rundt effektene på sysselsettingen for de yrkesaktive og pensjoneringsatferden. Konsekvensene av alternative forutsetninger er belyst i avsnitt 6.1.

Med Regjeringens forslag er det anslått at det i 2050 vil være 130 000 færre alderspensjonister enn med en videreføring av dagens system. Videre er det lagt til grunn at vel 60 000 AFP-pensjonister med dagens system blir utsatt for levealderjusteringen, og om lag 10 000 av disse kommer inn som alderspensjonister i aldersgruppen 62-66 år. Nedgangen i antall alderspensjonister over 67 år er derfor beregnet til å være noe større enn de 130 000.

5.3. Finansieringsbyrde

I Norge finansieres de offentlige utgiftene til alderspensjon gjennom løpende skatteinntekter (PAYGO), og pensjonsreformen legger opp til en videreføring av denne ordningen. Finansieringsbyrden for alderspensjoner faller derfor i hovedsak på de yrkesaktive. Byrdens omfang vil være bestemt av skattenivået som er nødvendig for at offentlige budsjetter med tilhørende pensjonsutgifter over tid skal gå i balanse. En første tilnærming til finansieringsbyrden får vi ved å benytte MOSART til å anslå samlede utgifter til alderspensjon for de ulike opptjeningsmodellene vi vurderer i denne rapporten. Tabell 5.2 gir noen anslag på framtidige utgifter til alderspensjon i årene fram til 2050. Oversikten viser at pensjonsutgiftene vil øke i kraftig i denne perioden. Selv med forslaget til pensjonsreform vil utgiftene dobles fra 2010 til 2050. Den samlede utgiftsrammen vil bli størst med dagens system, og noe mindre med de alternative opptjeningsmodellene. En av grunnene til at utgiftene kun divergerer gradvis i reformscenariene i forhold til dagens system, er at det tar lang tid før flertallet av alderspensjonistene er omfattet av en reformert opptjeningsmodell.

Alle de alternative opptjeningsmodellene som vi drøfter i dette kapitlet holder seg om lag innenfor den samlede kostnadsrammen som var skissert i NOU 2004:1, Pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd. Omgjort til 2006-lønnskroner, ble utgiftene til alderspensjon med modernisert folketrygd i 2050 av Pensjonskommissjonen anslått til 194 milliarder kroner. Det er tre hovedårsaker til at utgiftsanslaget i de siste framskrivningene for modernisert folketrygd avviker fra anslaget som ble foretatt for Pensjonskommissjonen i NOU 2004:1. For det første ble det for Pensjonskommissjonen lagt inn et fribeløp på 0,5G som ble unndratt virkningene av delingstallet. Fribeløpet er nå fjernet, og den direkte effekten er en reduksjon i pensjonsutbetalingene. For det andre er beregningene vi presenterer i denne rapporten basert på nye befolkningsframskrivninger som ble lagt fram i 2005. Isolert sett trekker det i retning av noe høyere utgifter for både Regjeringens forslag og modernisert folketrygd, jamfør omtalen i kapittel 7. For det tredje er det gjennomført tekniske forbedringer av beregningsopplegget, særlig knyttet til delingstallet, behandlingen av pensjonsrettighetene til personer som dør før pensjonsalder (dødelighetsarv) og effekter av pensjonsreform på pensjoneringstidspunktet. Forbedringene trekker i

retning av reduserte utgifter. Nettoeffekten av disse tre forholdene er at utgiftsrammen til modernisert folketrygd nå er redusert med om lag 2 prosent sammenlignet med anslaget som ble foretatt til Pensjonskommisjonen i NOU 2004:1.

Samlede utgifter til alderspensjon gir et ufullstendig bilde av finansieringsbyrden fordi målet ikke tar hensyn til offentlige skatteinntekter. Skatteinntektene bestemmes av skattegrunnlaget og skattesatsen, og det interessante spørsmålet for å beskrive finansieringsbyrden er hvilket nivå skattesatsen må ha for å finansiere utgiftene i et PAYGO-system. MOSART framskriver ikke et komplett bilde av offentlige inntekter, men framskriver samlet lønns- og pensjonsinntekt. Slike inntekter utgjør et bredt og viktig skattegrunnlag. En illustrerende måte å beskrive den offentlige pensjonsbyrden på er derfor å analysere pensjonsutbetalinger fra folketrygden som en andel av samlet lønns- og pensjonsinntekt. Et slikt mål for finansieringsbyrden kalles bidragsraten, og vil i stor grad avhenge av forholdet mellom antall sysselsatte og antall pensjonister. Noe forenklet kan vi ta utgangspunkt i at hele skattebyrden for pensjonsutbetalingene (PU) faller på samlet arbeidsinntekt (I) og pensjonsinntekt, og dermed beskrive bidragsraten (BR) ved ligning 5.1:

$$(5.1) \quad BR = \frac{PU}{(I + a * PU)}$$

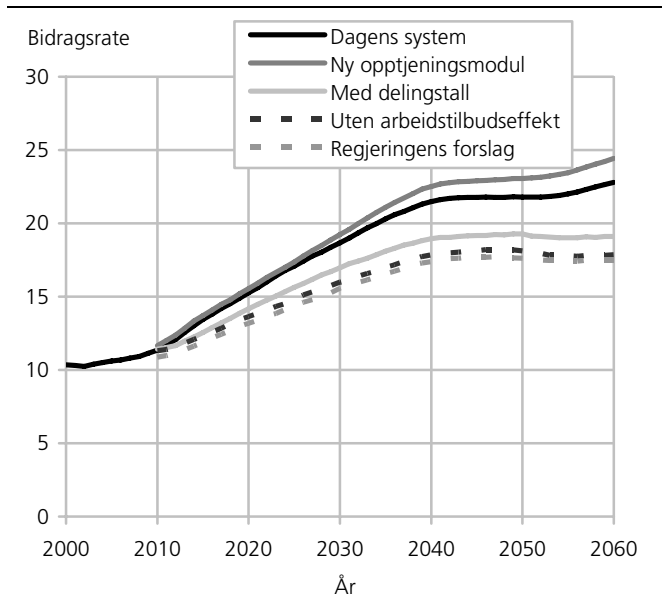
Telleren på høyre siden av likheten er nominelle pensjonsutbetalinger, mens nevneren er det totale skattegrunnlaget for lønns- og personinntekt - a er her en prosent som reflekterer at pensjonsutbetalinger skattlegges gunstigere enn lønnsinntekt. Dagens skatteregler anslås å halvere skattebelastningen for en alderspensjonist sammenlignet med en lønnstaker med lik inntekt, slik at vi kan sette a til 50 prosent. Bidragsraten, uttrykt som i likningen over, er beregnet i framskrivningene med MOSART og oppgitt i prosent.

Ved å ta hensyn til statens beregnede skatteinntekter på lønns- og pensjonsinntekt gjennom bidragsraten, får vi et mer komplett bilde av den offentlige budsjettbyrden enn utgiftstallene i tabell 5.2 gir. I tabell 5.3 presenterer vi bidragsratene for de alternative opptjeningsmodellene. Inntektssiden vil i stor grad være gitt ved arbeidsintensivene som opptjeningsmodellene gir. Det vil gjelde både på den intensive marginen for sysselsatte personer, og på den ekstensive marginen ved overgangen til alderspensjon. Slik det er gjort rede for i avsnitt 5.1, vil grunnpensjonsmodellen og knekkpunktmodellen gi svakere arbeidsintensiver enn de andre opptjeningsmodellene, men likevel bedre arbeidsintensiver enn i dagens system. For en gitt utgiftsramme, vil derfor bidragsratene for de tre sistnevnte modellene være noe høyere enn for Regjeringens forslag, modernisert folketrygd og basispensjonsmodellen.

Tabell 5.3. Bidragsraten til alderspensjon i folketrygden med ulike opptjeningsmodeller

	2010	2020	2030	2040	2050
Dagens system	11,4	15,3	18,7	21,5	21,8
Regjeringens forslag	10,9	13,2	15,6	17,4	17,6
Modernisert folketrygd	10,9	13,1	15,4	17,1	17,3
Grunnpensjonsmodellen	11,2	13,7	16,0	17,4	17,3
Knekkpunktmodellen	11,2	13,5	15,7	17,5	17,7
Basispensjonsmodellen	11,0	13,2	15,6	17,5	17,7

Figur 5.2. Bidragsrater til alderspensjon. Dekomponering i de viktigste elementene i Regjeringens forslag



5.4. Dekomponering av pensjonsreformen i ulike elementer

Vi har dekomponert avviket mellom bidragsraten i Regjeringens forslag og dagens system i henhold til reformens fire hovedelementer:

- Modellen for opptjening av rettigheter
- Fleksibel pensjonsalder fra 62 år og delingstall
- Indeksering av løpende ytelser
- Inkludering av sysselsettingseffekter

Særlig opptjeningsmodellen består av flere elementer, og den partielle effekten av en del av dem er drøftet i kapittel 6. Det er også slik at de ulike elementene delvis kan gripe gjensidig inn i hverandre slik at rekkefølgen i dekomponeringen kan ha betydning for den anslåtte effekten av hver komponent. Resultatet av dekomponeringen er vist i figur 5.2.

Omleggingen av systemet for opptjening av pensjonsrettigheter bidrar til en økning i utgiftene til alderspensjon i årene framover. Isolert sett øker utgiftene til alderspensjon i 2050 med 6,7 prosent som følge av dette og utgjør kr 238,4 mrd kroner målt i 2006 beløp mot 223,6 med dagens system. Målt ved bidragsraten representerer dette en økning på 1,3 prosentpoeng sammenlignet med dagens system. Av de ulike

elementene i opptjeningsmodellen er det innføringen av en alleårsregel (opphøring av maksimalt antall opptjeningsår på 40 i dagens system) i kombinasjon med den valgte opptjeningsprosenten på 1,35 som bidrar mest til utgiftsøkningen.

Kurven "Med delingstall" inkluderer, foruten effekten av delingstallet på pensjoneringen og pensjonsytelsene, innføring av muligheten til fleksibel pensjonering fra og med fylte 62 år samtidig som dagens AFP-ordning og de offentlige tjenstepensjonene også forutsettes omfattet av levealdersjusteringen og insentivene til utsatt pensjonering som følger av delingstallet. Figur 5.2 viser at det i hovedsak er dette elementet i pensjonsreformen som virker innstrammende og begrenser veksten i den framtidige pensjonsbyrden for de yrkesaktive etter hvert som levealderen øker. I alt reduseres bidragsraten med 3,8 prosentpoeng i 2050 som en følge av dette. Da delingstallet motvirker effekten av voksende levealder på pensjonsutgiftene, vil sterkere vekst i levealderen enn det som er lagt til grunn, gi sterkere innstramning. Som vist i avsnitt 6.1, spiller det ingen stor rolle for pensjonsutgiftene hvilke forutsetninger som legges til grunn for pensjoneringsatferden. En forutsetning om en betydelig utsettelse av pensjoneringen innebærer at de gjennomsnittlige ytelsene bare blir svakt redusert fra 2010 regnet i faste lønnsbeløp. Omvendt vil en liten utsettelse av pensjoneringen innebære at de årlige ytelsene blir klart redusert når levealderen øker siden det da blir flere år å dele ytelsene på.

Avstanden mellom kurvene "Med delingstall" og "Uten arbeidstilbudseffekt" skyldes effekten av indeksering av de løpende ytelsene med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten sammenlignet med full lønnsindeksering. Dette elementet bidrar til å redusere bidragsraten med 1,2 prosentpoeng i 2050. Effekten er beregnet under forutsetning av at løpende pensjoner reguleres med årlig lønnsvekst fratrukket $\frac{3}{4}$ prosentpoeng. Den nærmere utformingen av dette elementet (som foreløpig ikke er endelig fastlagt) og den faktiske reallønnsutviklingen kan ha noe å si for hvor stort fratrukket blir i praksis.

Avviket mellom de to nederste kurvene skyldes arbeidstilbudseffektene for de yrkesaktive. Som omtalt i avsnitt 5.1 er det lagt til grunn at Regjeringens forslag til endret opptjeningsmodell øker arbeidstilbudet for de yrkesaktive med 2 prosent gjennom økt yrkesdeltaking og ytterligere 2 prosent gjennom økt arbeidstid. Effekten av dette utgjør 0,5 prosentpoeng på bidragsraten i 2050. Når utslaget ikke blir større, har det sammenheng med at dette elementet påvirker nevneren i beregningen av bidragsraten gjennom pensjonsgivende inntekt. Betydningen av elementet avtar dessuten over tid ettersom økt sysselsetting gir økt opptjening av pensjonsrettigheter, og dermed økte pensjonsutbetalinger ettersom tiden går.

I alt innebærer pensjonsreformen med overgang til Regjeringens forslag at bidragsraten reduseres med 4,2 prosentpoeng i 2050 sammenlignet med dagens system. Dette innebærer en reduksjon i bidragsraten på 19 prosent, og utgjør rundt 37 prosent av den anslåtte økningen i bidragsraten fra 2001 til 2050. Selv med pensjonsreformen øker bidragsraten til alderspensjon med 7,3 prosentpoeng fra 2001 til 2050.

5.5. Konsekvenser dersom dagens ordninger for uførepensjon og AFP videreføres

Det er beregningsteknisk lagt til grunn at de som omfattes av AFP-ordningen og de offentlige tjenstepensjonsordningene utsettes for levealdersjustering og indeksering, mens uførepensjonistene overføres til alderspensjon ved 67 år (se avsnitt 2.5). Mangel på avklaring av implikasjonene av pensjonsreformen for disse ordningene, innebærer at det er usikkerhet om innstramningen i utgiftene blir så stor som anslått. Formålet med dette avsnittet er å vise konsekvensene hvis ordningene for uførepensjon og AFP blir fullt skjermet mot innstramningene av ytelsene til alderspensjon. Dersom den foreslåtte skissen om et økonomisk påslag til de AFP-berettigede blir vedtatt, vil konsekvensene for de offentlige budsjettene på langt nær bli så alvorlig som ved full skjerming. Men litt avhengig av utformingen kan både utslaget på sysselsettingen og de offentlige finansene bli noe svekket sammenlignet med de gjennomførte beregningene av konsekvensene av pensjonsreformen i avsnittene ovenfor.

Dersom ytelsene fra AFP-ordningen blir fullt skjermet fra levealdersjusteringen, vil denne ordningene fortone seg mer og mer gunstige etter hvert som levealderen øker og de ordinære pensjonsutbetalingene gradvis blir redusert som en følge av delingstallet. Konsekvensen blir at en stadig større andel av de yrkesaktive vil forsøke å bli omfattet av AFP slik at en stor del av den innstrammende effekten som følger av delingstallet etter hvert vil forsvinne.

Det er også nødvendig med en avklaring rundt tidspunktet for når tidligere uførepensjonister skal overføres til alderspensjon, og dette er en av oppgavene for det offentlige utvalget som er satt ned for å vurdere ulike sider ved utformingen av uførepensjonen. De som er blitt uførepensjonister, har til nå bare i liten grad vendt tilbake til arbeidslivet, og det er grunn til å regne med at fortsatt om lag 40-50 prosent av befolkningen vil være uførepensjonister ved overgang til alderspensjon. Som ved dagens system er det også i det nye pensjonssystemet lagt til grunn at opptjeningen av rettigheter til uførepensjon skal følge opptjeningen av rettigheter til alderspensjon. Ordningen med at uførepensjonistene skal få tilstått rettigheter som om de hadde jobbet fram til aldersgrensen for alderspensjon, blir trolig også foreslått videreført.

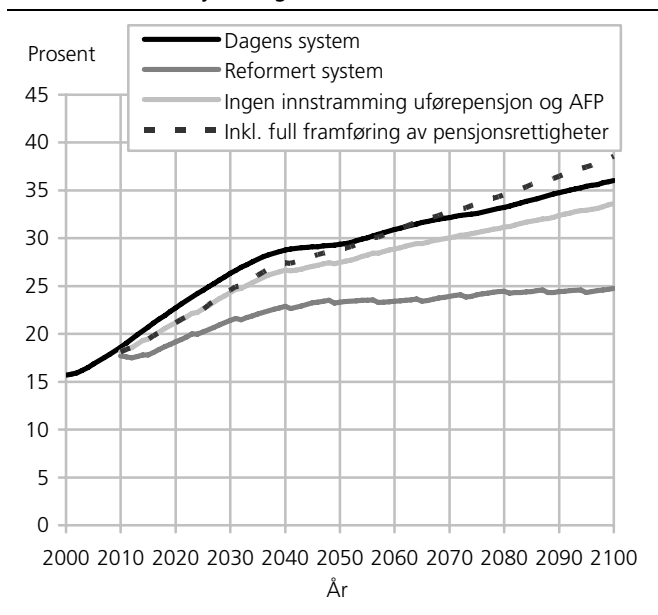
Som nærmere drøftet i Fredriksen (2004), vil en full skjerming av uførepensjonistene mot delingstallet innebære at de overføres til alderspensjon ved den alderen hvor delingstallet er én. Denne alderen vil øke etter hvert som levealderen øker, og med det nye pensjonssystemet vil det bli større og større incentiver til å komme seg over på uførepensjon i stedet for tidligpensjonering etter ordinære regler.

I motsatt retning vil en full innstramming i forhold til uførepensjonistene tilsi at pensjonsrettighetene bare framføres til nedre aldersgrense på 62 år og at uførepensjonistene ved denne alderen overføres til alderspensjon. Med en slik ordning vil uførepensjon ikke lenger framstå som mer økonomisk fordelaktig enn å gå av med ordinær alderspensjon etter det nye systemet, og man vil oppnå en klar innstramming i de samlede pensjonsutgiftene overfor denne gruppen. En konsekvens vil imidlertid være at uførepensjonistene må gå ned om lag 20 prosent i inntekt ved overføring til alderspensjon ved 62 år allerede fra 2010, og reduksjonen ved overgang til alderspensjon vil bli større etter hvert som levealderen øker slik at uførepensjonistene i praksis vil bli minstepensjonister etter at de har passert 62 år.

Ettersom det virker lite rimelig med en såpass sterk innstramming overfor en gruppe som står svakt fra før, foreslo Pensjonskommisjonen en mellomløsning ved at uførepensjonistene må gå over på alderspensjon ved 67 år. Som nevnt i avsnitt 2.4, er det denne forutsetningen som er lagt til grunn for beregningene i denne rapporten og Stortingsmeldingen. I 2010 vil dermed uførepensjonistene merke lite til reformen, men hvis levealderen fortsetter å vokse, vil ytelsene ved overgang fra uførepensjon til alderspensjon i for eksempel 2050 bli redusert med om lag 17 prosent. Det kan imidlertid være betydelige incentiver til å gå over på uførepensjon framfor alderspensjon allerede i 2010.

Det er mulig med ulik grad av innstramming i både uførepensjonen og AFP-ordningen. Slik levealdersjusteringen er foreslått operasjonalisert i tråd med omtalen i kapittel 3, vil den alderen hvor delingstallet er normert til 1 justeres oppover like mye som økningen i forventet gjenstående levealder sett fra beregningstidspunktet for beregningen av delingstallene (dvs. i forkant av nedre aldersgrense). I tilfellet med skjerming av uførepensjonistene og alderspensjonistene i dette avsnittet har vi lagt til grunn at de til enhver tid overføres til alderspensjon ved den alderen hvor delingstallet er 1. Konsekvensen for den samlede bidragsraten (inkludert utgifter til uførepensjon, etterlattepensjon og AFP) av dette er vist i figur 5.3. En videre definert bidragsrate er benyttet i denne analysen sammenlignet med resten av rapporten for å illustrere poenget med at det hjelper lite å redusere utgiftene til alderspensjon hvis det tyter ut i økte utgifter til andre ordninger i stedet.

Figur 5.3. Bidragsrate til alders-, uføre- og etterlattepensjon og AFP under ulike forutsetninger om omfanget av levealdersjustering



Selv om utgiftene til alderspensjon kan holdes nede som følge av reformen, vil en skjerming av de som omfattes av uførepensjonen og AFP fra delingstallet innebære at utgiftene til disse to komponentene øker og medfører at den samlede bidragsraten bare ligger noe under dagens system. Avstanden ned til det som er lagt til grunn for reformert system, øker etter hvert som tiden går da en stadig større andel av pensjonistene kan komme til å være omfattet av uførepensjon og AFP framfor alderspensjon. Dersom vi også legger til grunn at uføre- og AFP-pensjonistene kan fortsette å bygge opp rettigheter fram til de går over på alderspensjon (mot til og med hhv. 63 og 66 år lagt til grunn for det reformerte systemet), kan dette opplegget på lang sikt til og med gi høyere pensjonsutgifter i forhold til arbeidsinntektene enn det som følger av en videreføring av dagens system. Det siste skyldes at uførepensjonistene og AFP-pensjonistene får flere opptjeningsår enn i dag hvor opptjeningen stopper ved fylte 67 år.

5.6. Beregninger av pensjonsforpliktelser

5.6.1 Innledning: Motivasjon og metode

En betydelig del av økningen i folketrygdens pensjonsutgifter skyldes allerede opparbeidede pensjonsrettigheter som kommer til utbetaling. De viktigste årsakene er store fødselskull etter andre verdenskrig, stigende levealder og økt opptjening av tilleggspensjon. For å tallfeste hvor mye av den fremtidige økningen i pensjonsutgiftene som kan tilskrives utbetaling av allerede opparbeidede rettigheter, foretar vi en hypotetisk beregning der vi fra og med et gitt tidspunkt T fjerner adgangen til å opparbeide seg nye rettigheter. Vi definerer pensjonsforpliktelsene på et gitt tidspunkt T som nåverdien av alle pensjonsutbetalinger etter T beregnet på grunnlag av rettighetene opptjent til og med tidspunkt T. En nærliggende tolkning er dermed

at pensjonsforpliktelsene på tidspunkt T er kostnadene ved å innfri allerede opparbeidede rettigheter dersom man i år T avviker folketrygden med umiddelbar virkning. Beregninger av pensjonsforpliktelsene er en av flere metoder for å illustrere den langsiktige bærekraften i pensjonssystemet og offentlige finanser.

Forpliktelsene blir beregnet ved hjelp av MOSART med utgangspunkt i dagens pensjonssystem og middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra 2005. I folketrygden beregnes grunnpensjon og særtilllegg på grunnlag av botid fram til tidspunkt T. For personer som er vokst opp i Norge regnes botid fra fylte 17 år, mens personer som innvandrer til Norge får regnet botid fra ankomståret. Det kreves 40 års botid for å nå full rettighet til grunnpensjon og minstepensjon.¹⁷ Det samme kravet er anvendt på garantipensjonen som er foreslått innført gjennom pensjonsreformen. Tilleggspensjonen i dagens system og inntektspensjonen i et nytt pensjonssystem beregnes på grunnlag av pensjonspoeng opptjent til og med år T. Personer som er uførepensjonister på tidspunkt T får i hovedsak godskrevet framtidig botid og framførte beregnede uførepoeng. Det er videre gjort en rekke beregningstekniske forenklinger i forhold til arvede rettigheter og andre forhold, uten at det gir store utslag i beregnede samlede forpliktelser til aldersuføre- og etterlattepensjon. For en mer detaljert omtale av metode og forutsetninger, se Fredriksen (2005).

For å neddiskontere en strøm av fremtidige pensjonsutbetalinger til nåverdi, må vi legge til grunn en renteforutsetning. Renten skal være representativ for den gjennomsnittlige avkastningen på risikofrie plasseringer for det offentlige. Vi har tatt utgangspunkt i at forventet realavkastning av Statens pensjonsfond vil fortsette å være 4 prosent per år. Det kan diskuteres hva som her menes med realavkastning. Vi har valgt å definere dette i forhold til fondets internasjonale kjøpekraft. Vi har lagt til grunn at prisene på verdensmarkedene i gjennomsnitt vokser med 2 prosent per år, noe som svarer til den europeiske sentralbankens inflasjonsmål. Det gir en nominell rente $1,02 * 1,04 - 1 = 6,08$ prosent. Disse forutsetningene ligger også til grunn for framskrivingene i Finansdepartementet (2004) ("Perspektivmeldingen").

Med dagens system måles pensjonsrettigheter og løpende pensjonsutbetalinger i enheter tilsvarende folketrygdens grunnbeløp (G). Det er et politisk mål at G reguleres opp i takt med gjennomsnittlig vekst i brutto årslønn. Et reformert pensjonssystem legger også til grunn en lønnsregulering av rettighetene. Vi legger derfor det til grunn som et premiss i analysen.

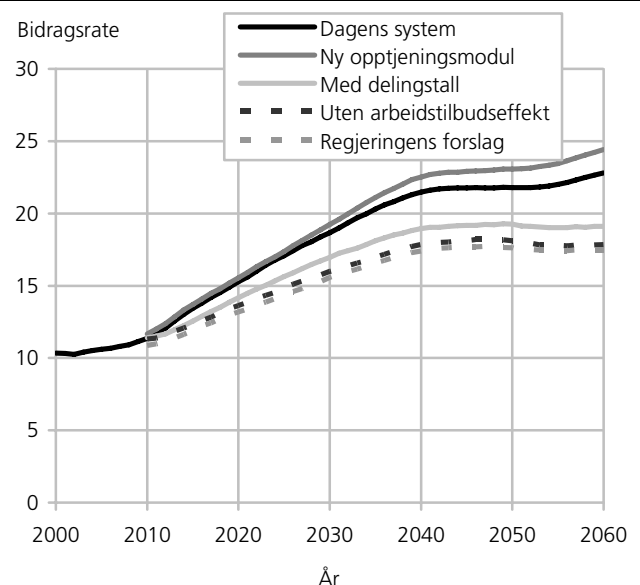
¹⁷ Fra 1. januar 2006 ble det innført en supplerende stønad til personer med kort botid i Norge. Det er en behovsprøvd ordning som sikrer personer over 67 år en inntekt på nivå med minstepensjonen, uavhengig av botid i Norge. Stønadene er ikke en folketrygdytelse og vi har ikke prioritert å inkludere den i analysen.

Den effektive relevante renteforutsetningen for neddiskontering er derfor nettorenten, definert som differansen mellom rente og lønnsvekst.¹⁸ På grunnlag av framskrivingene i Heide, Holmøy, Solli og Strøm (2006) har vi lagt til grunn en nominell lønnsvekst på 4,5 prosent som årlig gjennomsnitt. Denne lønnsveksten er konsistent med anslagene over på rente og internasjonal prisvekst. Anslaget bygger imidlertid på at det ikke skjer endringer i arbeidsgiveravgiften. Med våre forutsetninger blir nettorenten 1,51 prosent. Merk at størrelsen er uavhengig av prisvekst når man bruker samme deflator for rente og lønnsvekst. Anslaget på pensjonsforpliktelsene vil være svært følsom for endringer i nettorenten. Høyere lønnsvekst eller lavere rente vil innebære økte pensjonsforpliktelser.

5.6.2. Beregnet pensjonsgjeld med dagens pensjonssystem og Regjeringens forslag

Vi har benyttet MOSART til å anslå påløpte og framtidige pensjonsforpliktelser med og uten pensjonsreform, basert på en befolkningsutvikling som i middelalternativet fra 2005-framskrivingene. I tilfellet uten reform legger vi til grunn at dagens pensjonssystem videreføres uten endringer. I reformscenariet forutsetter vi at Regjeringens forslag til pensjonsmodell blir innført i 2010, forankret i tidligere utredninger og vedtak om pensjonsreform og nærmere beskrevet i St. meld. nr. 5 (2006-2007) og kapittel 2 i denne rapporten. Resultatene fra beregningene er presentert i tabell 5.4 og figur 5.4. I 2006 har vi anslått pensjonsforpliktelsene til 4282 milliarder kroner. Til sammenligning forventes Statens pensjonsfond å passere 2000 milliarder ved utgangen av 2006.

Figur 5.4. Statens forpliktelser til alderpensjon i folketrygden for dagens pensjonssystem og Regjeringens forslag. Mrd 2006-kr for G = 62 161. Det er lagt til grunn en nettorente på 1,51 pst.

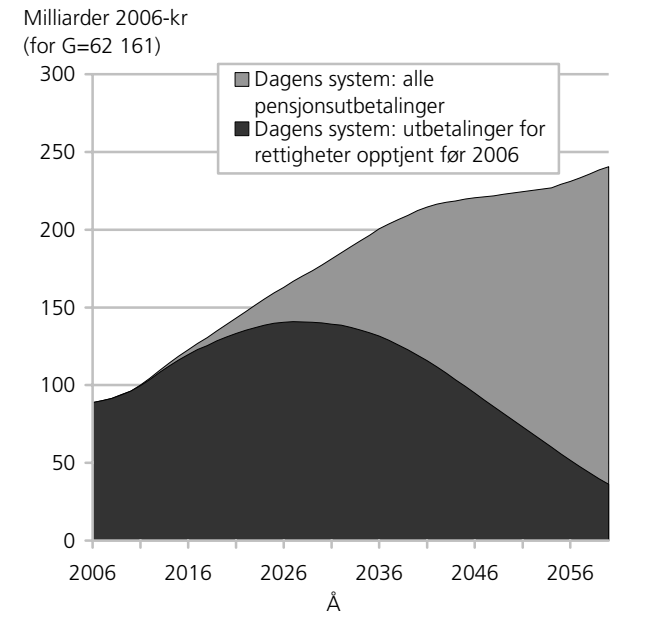


¹⁸ Kapittel 3 inneholder formell definisjon av nettorentebegrepet.

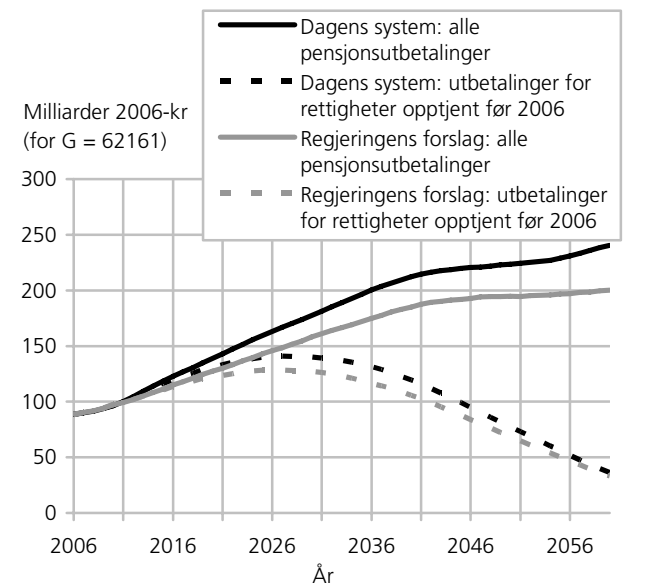
Tabell 5.4. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden for dagens pensjonssystem og Regjeringens forslag. Mrd 2006-kr for G = 62 161. Det er lagt til grunn en nettorente på 1,51 pst

Pensjonsforpliktelser	2006	2007	2008	2009	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Dagens system	4 284	4 390	4 494	4 600	4 700	5 647	6 392	6 962	7 483	8 016
Regjeringens forslag	3 835	3 908	3 979	4 049	4 112	4 726	5 219	5 546	5 776	6 013

Figur 5.5. Løpende utgifter til alderspensjon i folketrygden med dagens system, inndelt etter opptjeningstidspunkt. Det nederste arealet representerer pensjonsutbetalinger som er opptjent etter 1.1.2006



Figur 5.6. Løpende utgifter til alderspensjon i folketrygden med dagens system og Regjeringens forslag, inndelt etter opptjeningstidspunkt.



Beregningene viser at statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden i begge scenarier vil øke betydelig i årene som kommer. Årsaken ligger i demografiske forhold som økt levealder og større kull med alderspensjonister slik det er omtalt i kapittel 7, kombinert med at de nye kullene av pensjonister har større opp-

arbeidede pensjonsrettigheter enn dagens alderspensjonister. Uten endringer i pensjonssystemet vil forpliktelsene nesten dobles fra 2005 til 2060, med en økning på 65 - 105 milliarder per i år fram til 2030. Den årlige økningen flater gradvis ut i perioden. En overgang til Regjeringens forslag til pensjonsmodell i 2010 vil lette finansieringsbyrden. Selv om nivået på pensjonsforpliktelsene er lavere i reformscenariet enn med dagens system, vil likevel forpliktelsene øke vesentlig fram mot 2060.

Sammenlignet med beregninger basert på de forrige befolkningsframskivningene (MMMM02), er anslagene for pensjonsgjelden med dagens pensjonssystem nå noe lavere. To forutsetninger fra befolkningsframskrivingene kan virke inn på resultatene. For det første er nettoinnvandringen etter 2010 oppjustert fra 13 000 til 16 000 personer per år, noe som gir en større befolkning og isolert bidrar til å øke pensjonsforpliktelsene. På grunn av kravet om 40 års botid etter fylte 17 år for å få fulle rettigheter til minstepensjon, vil ikke økt folketall gi fullt utslag på anslatte forpliktelser før etter flere tiår. For det andre er dødeligheten for personer over 80 år, og særlig personer over 90 år, noe oppjustert. Det bidrar partielt sett til å redusere pensjonsforpliktelsene. Kombinert med tekniske forbedringer i beregningsopplegget som er implementert i MOSART samtidig med befolkningsframskrivingene, blir nettoeffekten at anslagene på pensjonsforpliktelsene er noe lavere enn tidligere.

Opptjening før og etter 2006

For den enkelte vil det offentlige pensjonssystemet være en måte å fordele inntekt over livsløpet. Et løpende finansiert pensjonssystem (PAYGO) er en kontrakt mellom generasjoner i den forstand at personer i arbeidsstyrken finansierer pensjonsutbetalingene mot et løfte om å få nytte godt av tilsvarende fordeler når de selv blir pensjonister. Reformen av pensjonssystemet krever derfor en langsiktig horisont, slik at det blir forutsigbare pensjonsutbetalinger både for myndighetene og den enkelte. For å illustrere betydningen av en langsiktig horisont, er løpende anslatte pensjonsutbetalinger inndelt etter opptjeningstidspunkt. Figur 5.5 skiller mellom rettigheter som er opptjent før og etter 1.1.2006 i dagens system. Dersom man neddiskonterer de framtidige utbetalingene opptjent før 2006, illustrert ved den nederste kurven i figuren, vil man komme fram til pensjonsforpliktelsen beregnet for året 2005. Figur 5.6 inkluderer i tillegg tilsvarende informasjon for Regjeringens forslag til pensjonsmodell. Figurene viser at selv pensjonsutbetalinger så langt fram i tid som 2060 kan tilskrives

rettigheter som allerede er opptjent. De opptjente rettighetene vil føre til økte løpende utbetalinger framover og nå en topp rundt 2030, før nivået på utbetalingene gradvis reduseres. Først i 2040 vil rettigheter opptjent etter 1.1.2006 stå for like store utbetalinger som allerede opptjente rettigheter.

5.6.3. Dekomponering av pensjonsforpliktelsene i folketrygden

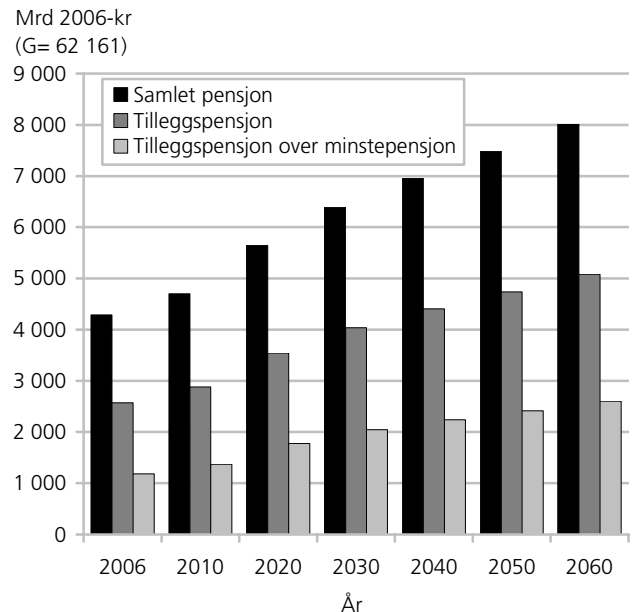
En inndeling av pensjonsforpliktelsene i finere kategorier kan illustrere flere viktige poeng. Her ser vi nærmere på to dekomponeringsmuligheter. Først ser vi på pensjonstype, deretter på framtidige pensjonsforpliktelsene til ulike aldersgrupper.

Ytelsene til alderspensjon i folketrygden kan deles inn i flere typer, der de viktigste delene i dagens system er grunnpensjon, sært tillegg og tilleggspensjon. Tilleggspensjonen utbetales på grunnlag av pensjonspoeng opptjent gjennom lønns- og omsorgsarbeid¹⁹. Selv om ordningen med tilleggspensjon langt fra er aktuarisk, er det en sammenheng mellom ytelse og historiske innbetalinger i form av trygdeavgift. Dermed skiller tilleggspensjonen seg prinsipielt fra grunnpensjonen, som finansieres ved ordinære skatteinntekter og gis til alle personer over 67 år, uavhengig av arbeidsinnsats og tidligere innbetalinger. Sammen med grunnpensjonen, inngår særtillegget i minstepensjonen for å ivareta minstesikringen i systemet. Særtillegget er behovsprøvd i betydningen at det avkortes 100 prosent, eller krone for krone mot opptjent tilleggspensjon. I Regjeringens forslag til pensjonsmodell er tilleggspensjonen betegnet inntektpensjon, mens grunnpensjon og sært tillegg blir erstattet av en garantipensjon som ivaretar minstesikringen i systemet. Garantipensjonen blir behovsprøvd i den forstand at den avkortes mot tilleggspensjonen, men avkortingene blir mykere enn dagens sært tillegg med en avkortingssats på 80 prosent.

Figurene 5.7 og 5.8 illustrerer betydningen av de tre pensjonstypene for dagens system og Regjeringens forslag. De tre søylene på hvert tidspunkt kan tolkes slik: Differansen mellom "samlet pensjon" og "tilleggspensjon ut over minstepensjon"²⁰ illustrerer den teoretiske minstesikringen i pensjonssystemet, og dermed utbetalingene i det tenkte tilfellet der ingen hadde opptjent rettigheter til tilleggspensjon. Differansen mellom "samlet pensjon" og "tilleggspensjon" utgjør den faktiske utbetalte minstesikringen i systemet, med andre ord pensjonsytelser som ikke har en motsats i historiske innbetalinger. Disse må finansieres gjennom

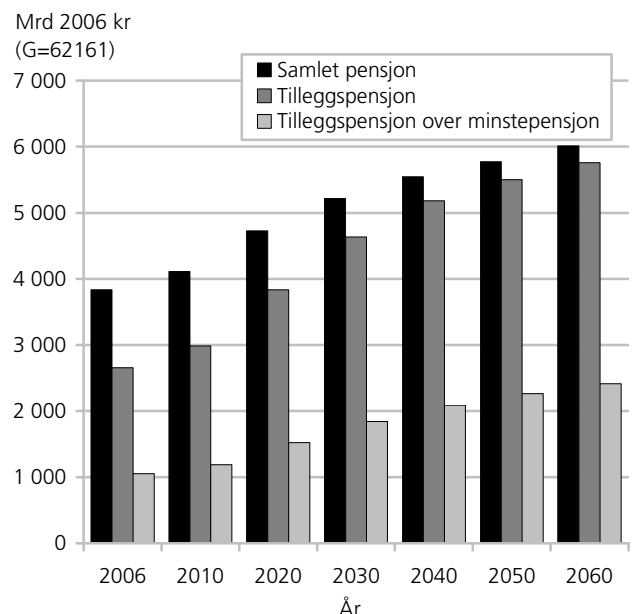
ordinære skatteinntekter.²¹ Det er særlig her at Regjeringens forslag skiller seg fra dagens system: Den faktiske minstesikringen i systemet, illustrert ved differansen mellom "samlet pensjon" og "tilleggspensjon", synker over tid og reduserer behovet for finansiering gjennom ordinære skatteinntekter. Det skyldes at grunnpensjonen erstattes med en garantipensjon i reformscenariet, samtidig som opptjeningen av pensjonsrettigheter er høyere.

Figur 5.7. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden. Dagens system fordelt på pensjonstype¹



¹ Det er lagt til grunn en nettorente på 1,51 pst.

Figur 5.8. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden. Regjeringens forslag fordelt på pensjonstype.¹



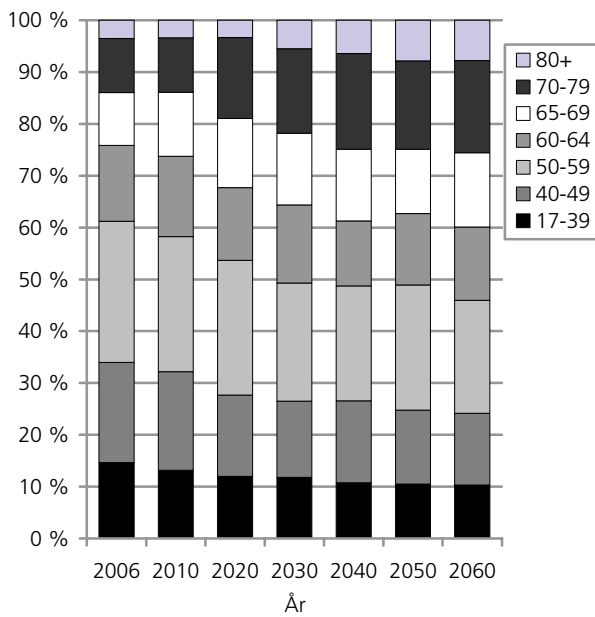
¹ Det er lagt til grunn en nettorente på 1,51 pst.

¹⁹ Det gjelder særskilte regler for blant annet uføre og personer som arver pensjonsrettigheter fra avdød ektefelle.

²⁰ Begrepet minstepensjon dekker grunnpensjon og sært tillegg i dagens system. I Regjeringens forslag til pensjonsmodell dekker begrepet garantipensjonen og avkortet garantipensjon, det vil den delen av garantipensjonen som kommer til utbetaling dersom garantipensjonen ikke avkortes krone for krone mot opptjent inntektpensjon.

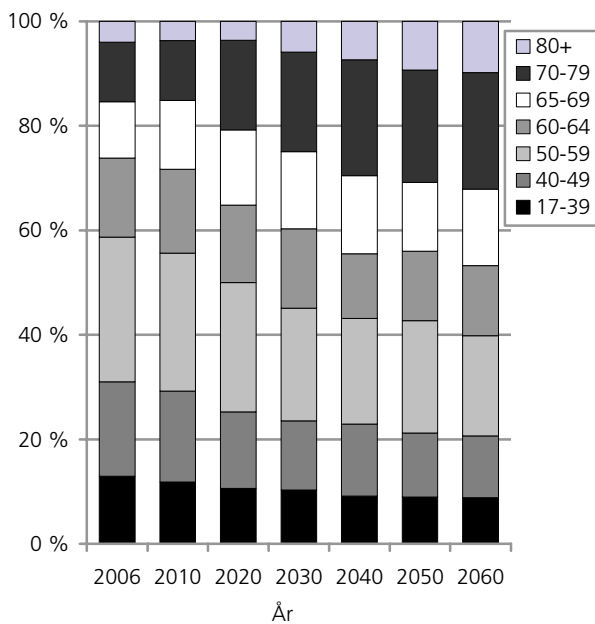
²¹ Skillet mellom pensjonsinnbetalinger og ordinære skatteinnbetalinger er likevel flytende, all den tid trygdeavgiften også finansierer andre ytelser fra folketrygden enn alderspensjon.

Figur 5.9. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden. Dagens system fordelt på ulike aldersgrupper¹



¹ Det er lagt til grunn en nettorente på 1,51 pst.

Figur 5.10. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden. Regjeringens forslag fordelt på ulike aldersgrupper¹



¹ Det er lagt til grunn en nettorente på 1,51 pst.

Fremtidlige forpliktelser til alderspensjon kan også dekomponeres etter alder. Figurene 5.9 og 5.10 viser hvordan forpliktelsene til ulike aldersgrupper endrer seg over tid i henholdsvis dagens system og Regjeringens forslag. De yngre aldersgruppene har relativt få opptjente rettigheter, og står derfor for en mindre andel av forpliktelsene. Over tid aldres befolkningen med stor styrke. Både økende levealder og større kohorter gjør at de eldste aldersgruppene etter hvert vil stå for en stigende andel av samlede

pensjonsforpliktelser. Sammenlignet med dagens system forsterkes tendensen ytterligere i Regjeringens forslag. Det skyldes at besteårsregelen og taket på 40 opptjeningsår blir erstattet av en alleårsregel slik at pensjonsopptjeningen blir fordelt mer jevnt over den yrkesaktive perioden enn med dagens system. Opptjening mot slutten av den yrkesaktive perioden tillegges derfor større verdi.

5.6.4. Kort om uførepensjon og etterlattepensjon

I dette avsnittet vil vi også knytte noen beregninger og kommentarer til de andre ytelsene i folketrygden, med vekt på etterlatte- og uførepensjon. Etterlattepensjon ytes til gjenlevende ektefelle under 67 år, og kan forstås som en fortsettelse av et privat forsørgerforhold.²² Uførepensjon skal sikre inntekter til livsopphold for personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Ved fastsettelse av uførepensjonen får stønadsmottakeren godskrevet pensjonspoeng som om vedkommende skulle stått i jobb fram til fylte 67 år. I beregningsopplegget legger vi til grunn at staten pådrar seg en forpliktelse til å yte etterlattepensjon eller uføretrygd til personer som blir uføre både før og etter tidspunkt T, når man fjerner adgangen til å opparbeide seg nye rettigheter i folketrygden. Likevel vil personer som får innvilget slike ytelser etter tidspunkt T kun få pensjonsutbetalinger på grunnlag av rettigheter opptjent fram til tidspunkt T.

Tabell 5.5 viser statens forpliktelser til alders- uføre og etterlattepensjon i folketrygden. Forpliktelsene til etterlatte går ned over tid fordi redusert dødelighet skaper færre gjenlevende ektefeller under 67 år. I tillegg vil økt kvinnelig yrkesdeltakelse redusere omfanget av arvede rettigheter. Summene er uansett beskjedne i forhold til uføre- og alderspensjonsytelsene. Det er anslått en viss økning i uføreforpliktelsene. Veksten i uføreforpliktelsene er likevel beskjeden i forhold veksten i alderspensjonsforpliktelsene.

Tabell 5.5. Statens forpliktelser til alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon i folketrygden. Mrd 2006-kr for G = 62 161. Det er lagt til grunn en nettorente på 1,51 pst

	2006	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Dagens system							
- alderspensjon	4 284	4 700	5 647	6 392	6 962	7 483	8 016
- uførepensjon	972	1 004	1 045	1 055	1 092	1 138	1 161
- etterlattepensjon	25	21	16	12	11	6	6

²² Gjenlevende ektefelle over 67 år kan også arve rettigheter til tilleggspensjon fra avdød ektefelle, og motta et tillegg til egen pensjonsytelse. I analysen er slike utbetalinger klassifisert som alderspensjon.

5.6.5. Betydningen av nettorenten

Det er viktig å understreke at framskrivinger av forhold langt fram i tid er høyst usikre og avhenger av antakelsene som ligger til grunn. Framskrivinger bør forstås som en beste gjetning basert på den kunnskapen, metodene og dataene som er tilgjengelige per i dag. Beregningene av pensjonsgjelden er særlig følsomme for diskonteringsrenten vi har lagt til grunn. I analysen så langt har vi diskontert med nettorenten som framkommer med differansen mellom rente og lønnsvekst, blant annet fordi vi forutsatte at Folketrygdens grunnbeløp (G) oppreguleres i takt med lønnsveksten. Standardantakelsen om en gjennomsnittlig årlig nominell rente på 6,08 pst og en lønnsvekst på 4,5 pst, og dermed en nettorente på 1,51 prosent, er lagt til grunn som referansebane. Alternative forutsetninger om nettorenten kan enten illustrere at rente og lønnsvekst avviker fra denne antakelsen, eller at reguleringen av G ikke følger lønnsveksten. For å illustrere betydningen av diskonteringsrenten for pensjonsforpliktelsene, har vi laget noen alternative beregninger som vi presenterer i tabell 5.6. Høyere lønnsvekst eller lavere rente medfører økte pensjonsforpliktelser fordi

diskonteringsrenten i beregningene blir lavere. Som et lavalternativ har vi lagt til grunn 0 i nettorente, som impliserer at lønnsveksten og renten over tid er like store. Som et høyalternativ har vi valgt en nettorente på 2,46 prosent, noe som illustrerer en lønnsvekst som er om lag ett prosentpoeng lavere enn i referansebanen. Det kan illustrere enten faktisk lavere lønnsvekst, eller at man politisk velger å oppjustere G mindre enn faktisk lønnsvekst. Videre har vi inkludert tilfellet med nettorente på 4 prosent (nominell rente på 6,08 prosent med 2 prosent inflasjon), som kan illustrere utviklingen dersom grunnbeløpet indekseres med prisvekst i stedet for lønnsvekst. Over tid vil en slik underregulering av G trekke folketrygden i retning av et minstepensjonssystem.

Med hensyn på rentefølsomhet er det ikke store forskjeller mellom dagens system og Regjeringens forslag: I begge tilfeller vil den lave nettorenten gi 52-60 prosent høyere pensjonsgjeld, mens den høye nettorenten gir 9-10 prosent lavere pensjonsgjeld. Underregulering av grunnbeløpet vil redusere pensjonsforpliktelsene med 29-33 prosent.

Tabell 5.6. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden under ulike forutsetninger om forholdet mellom realrente og reallønnsvekst (nettorente). Tallene i normal skrift representerer en endring i forhold til referansebanen. Mrd 2006-kr for G = 62 161

	2006	2007	2008	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Dagens system (1,51)	4 284	4 390	4 494	4 700	5 647	6 392	6 962	7 483	8 016
- lav nettorente (0,00)	+1 957	+1 993	+2 028	+2 095	+2 397	+2 640	+2 861	+3 068	+3 229
- høy nettorente (2,46)	-809	-825	-840	-870	-1 001	-1 105	-1 198	-1 288	-1 361
- prisregulering av G (4,00)	-1 707	-1 742	-1 776	-1 840	-2 126	-2 350	-2 548	-2 743	-2 903
Regjeringens forslag (1,51)	3 835	3 908	3 979	4 112	4 726	5 219	5 546	5 776	6 013
- lav nettorente (0,00)	+1 679	+1 702	+1 723	+1 764	+1 942	+2 089	+2 191	+2 284	+2 348
- høy nettorente (2,46)	-699	-710	-719	-737	-815	-878	-922	-963	-993
- prisregulering av G (4,00)	-1 482	-1 505	-1 526	-1 566	-1 737	-1 872	-1 968	-2 055	-2 123

6. Følsomhetsanalyse av pensjonsmodellen

Pensjonssystemet er komplekst og det kan virke vanskelig å overskue hvilke elementer som har størst betydning for samlede pensjonsytelser og fordeling av pensjonsutbetalinger mellom personer. Hensikten med dette kapittelet er å gi bedre innsikt i modellkomponentene, samt å vise partielle effekter av endringer i ulike opptjeningsparametre i Regjeringens forslag. Det håper vi gir innsikt i hvilke elementer som bidrar til modellens samlede utgifts- og fordelingsprofil. Et annet mål er å synliggjøre forutsetninger i analysen. Beregningene vil være partielle i den forstand at vi vurderer den direkte effekten av parameterendringer for et gitt arbeidstilbud. Det gir likevel et realistisk bilde av marginale endringer innenfor en gitt modellramme. Følsomhetsanalysene vil også være relevante for de andre opptjeningsmodellene vi presenterte i forrige kapittel.

6.1. Pensjonsreformens effekt på arbeidstilbudet

Pensjonsreformen påvirker arbeidstilbudet på to måter, gjennom effekter på pensjoneringstidspunktet og gjennom arbeidstilbudet for de yrkesaktive. Som omtalt i avsnitt 5.1, er det en del usikkerhet forbundet med de effektene som er lagt til grunn, og det er viktig å gjøre rede for følsomheten. Dette er nærmere belyst i tabell 6.1 hvor vi har sett på:

1. Effekten av bare halv effekt på arbeidstilbudet for de yrkesaktive sammenlignet med det som er lagt til grunn i Regjeringens forslag.
2. At den direkte effekten på pensjoneringstidspunktet for de som er omfattet av dagens AFP-ordning (før økning i levealderen tas i betraktning) bare er 2,0 år mot 2,5 år i Regjeringens forslag.

Som det går fram fra tabellen, reduseres de pensjongs-givende inntektene med om lag 2 prosent i tilfellet

med halv effekt på arbeidstilbudet. Dette er i tråd med de forutsetningene som er lagt til grunn ettersom den fulle effekten i Regjeringens forslag er anslått til 4 prosent. Avviket for arbeidsstyrken er på 1 prosent som følge av de endrede forutsetningene. Utgiftene til alderspensjon blir imidlertid også redusert med 0,8 prosent i 2050, og utslaget på bidragsraten er derfor ikke større enn 0,2 prosentpoeng. Dette tilsvarer om lag halvparten av effekten i dekomponeringen i avsnitt 5.4, hvor hele effekten på arbeidstilbudet ble utelatt.

En mindre utsetting av pensjoneringen enn lagt til grunn for Regjeringens forslag gir et høyere antall alderspensjonister og en lavere arbeidsstyrke. At det ikke er perfekt samsvar mellom økningen i antall pensjonister og reduksjonen i arbeidsstyrken har sammenheng med at en del personer ikke er yrkesaktive rett før overgang til alderspensjon. (De som er uførepensjonister forutsettes å gå over til alderspensjon ved fylte 67 år i alle beregninger innenfor Regjeringens forslag). Ved forutsetning om mindre utsettelse av pensjoneringen, vil delingstallet virke slik at gjennomsnittlig pensjon blir lavere. Utgiftene blir dermed ikke påvirket i særlig grad. Når utgiftene blir litt redusert, har det sammenheng med at tidligere pensjonering også innebærer mindre opptjening av rettigheter. Lavere sysselsetting innebærer at de pensjongs-givende inntektene avtar noe mer enn reduksjonen i pensjons-utgiftene slik at bidragsraten øker litt. Disse følsomhetsberegningene gir dermed grunnlag for å si at selv om det er en del usikkerhet om de forutsetningene som er lagt til grunn, er det nødvendig med betydelige endringer i forutsetningene om effektene på arbeidstilbud og pensjoneringsatferd før en pensjonsreform gir vesentlig andre effekter på bidragsraten.

Tabell 6.1. Betydningen for pensjonsutgifter, arbeidstilbud og bidragsrate i 2050 av endrede forutsetninger om effekter på arbeidstilbudet for de yrkesaktive og endret pensjoneringstidspunkt¹

	Antall alders- pensj. 1000	Gj.sn. pensjon 1000 kr ¹	Utgifter alders- pensj. Mrd kr ¹	Arbeidsstyrke 1000	Pensj.giv. inntekt Mrd kr ¹	Bidragsrate Prosent
Regjeringens forslag	1121	173,7	194,8	3062	1008,4	17,6
Halv effekt på arbeidstilbud	1122	172,3	193,2	3031	987,3	17,8
Mindre utsatt pensjonering	1155	167,4	193,4	3037	998,8	17,7

¹ Tall i kroner er angitt i faste lønnsbeløp med utgangspunkt i G på kr 62 161 som årsgjennomsnitt for 2006.

Tabell 6.2. Anslag på utgifter og utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag under ulike forutsetninger om kjønnsforskjeller i yrkesdeltakelsen¹

	Hoved- beregning	Økt kvinnelig yrkesdeltakelse
Utgifter til alderspensjon (mrd kr)	194,8	199,2
Bidragsrate	17,6	17,1
Gjennomsnittlig alderspensjon (menn og kvinner)	194 075	198 028
Pensjon - kvinner i desil 1	116 000	116 000
Pensjon - kvinner i desil 2	130 000	133 000
Pensjon - kvinner i desil 3	141 000	147 000
Pensjon - kvinner i desil 4	155 000	164 000
Pensjon - kvinner i desil 5	170 000	180 000
Pensjon - kvinner i desil 6	185 000	195 000
Pensjon - kvinner i desil 7	200 000	209 000
Pensjon - kvinner i desil 8	216 000	224 000
Pensjon - kvinner i desil 9	234 000	241 000
Pensjon - kvinner i desil 10	264 000	270 000

¹ Desiltall og gjennomsnittlig pensjon er beregnet før delingstall og indeksering. Tallene er angitt i faste lønnskroner og G er satt til kr 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.

6.2. Utviklingen i kvinners yrkesdeltakelse

Forskjellen mellom gjennomsnittlig pensjonsutbetaling for menn og kvinner kan i hovedsak forklares av tre ulike forhold. For det første reduserer kvinner arbeidstid og yrkesfrekvens i perioder med omsorgsansvar for barn i større grad enn menn. Dernest har kvinner en tendens til å arbeide færre lønnede arbeidstimer enn menn også i andre faser av livet. For det tredje mottar kvinner en lavere gjennomsnittlig timelønn. Lavere samlet yrkesdeltakelse og dårligere timelønn gir således kvinner i gjennomsnitt lavere livsinntekt og pensjonsutbetalinger enn menn. Regjeringens forslag og dagens system inneholder likevel elementer som gjør at kjønnsforskjellen i gjennomsnittlig pensjon er mindre enn forskjellen mellom menns og kvinners livsinntekt. Disse elementene er i hovedsak minstepensjonen, opptjeningsstaket, omsorgsopptjening og arvede pensjonsrettigheter

For å anslå utgifts- og fordelingsvirkninger av ulike pensjonsmodeller, har vi i MOSART forutsatt en viss utjevning mellom menn og kvinners yrkesdeltakelse fram mot 2050. Utjevningen skjer indirekte ved at utdanningsnivået i befolkningen vil stige, spesielt for kvinner. Utdanning er positivt korrelert med lønn og yrkesdeltakelse, som dermed vil stige for kvinner i årene som kommer. Vi har imidlertid forutsatt at den direkte effekten av kjønn på yrkesdeltakelse blir holdt om lag uendret fra i dag og fram til 2050. Denne siste forutsetningen kan virke forsiktig, blant annet sett i historisk lys, og det kan være grunn til å tro at kvinners yrkesdeltakelse øker mer enn det som finner sted indirekte gjennom variabelen utdanning. For å illustrere betydningen av en mer optimistisk antakelse om kvinners yrkesdeltakelse, har vi foretatt en beregning der også den direkte effekten av kjønn på yrkesdeltakelse delvis utjevnes over de neste 20 årene.

Utjevningen skjer ved at kvinnene uten omsorg for barn gradvis nærmer seg og, fra år 2026, har arbeidstid og yrkesfrekvens på samme nivå som menn. Forskjellene i timelønn og arbeidstilbud i omsorgsperioder endres ikke i analysen.

Resultatene er presentert i tabell 6.2, der hovedberegningen er Regjeringens forslag som ble presentert i kapittel fire. Med økt kvinnelig yrkesdeltakelse øker 2050-anslagene på gjennomsnittlig alderspensjon og utgiftene til alderspensjon med i overkant av to prosent. Statsfinansielt vil en slik økning være positiv fordi pensjonsutgiftene kan finansieres gjennom økte skatteinntekter fra sysselsatte kvinner. Det illustreres ved at bidragsraten synker med 0,5 prosentpoeng i 2050. Som i kapittel fire har vi anslått fordelingsvirkningene gjennom en desiltabell som viser utbetalt pensjon før delingstall og indeksering. Kvinner i desilene 2-10 vil oppleve en betydelig økning av utbetalt pensjon dersom utviklingen svarer til scenariet med økt kvinnelig yrkesdeltakelse. Økningen er mindre for lavere inntekter og fraværende i første desil. Med økt kvinnelig yrkesdeltakelse vil menn i gjennomsnitt oppleve en svak økning i utbetalt pensjon i alle desiler, som i hovedsak skyldes at noen av dem oppnår økte arvede pensjonsrettigheter.

6.3. Opptjeningsprosent, tak og avkortingsatts

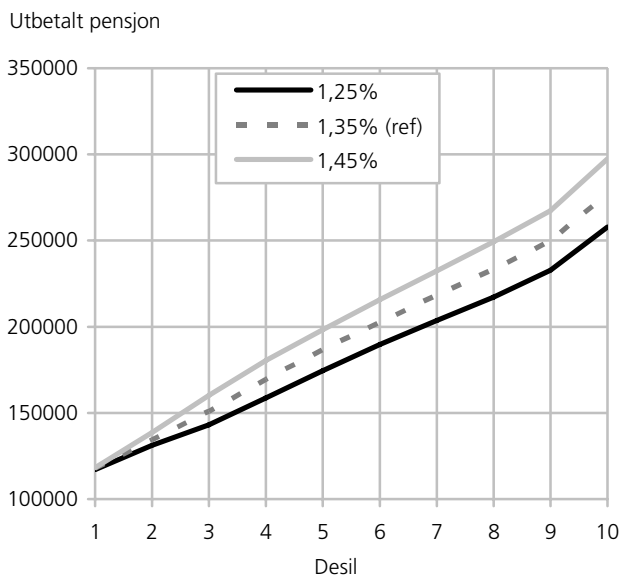
6.3.1. Opptjeningsprosent

Regjeringens forslag er innrettet slik at man hvert år som alderspensjonist mottar en inntektpensjon som, før effektene av delingstall og indeksering, svarer til 1,35 prosent av pensjonsgivende livsinntekt. Opptjeningsprosenten er av stor betydning for inntektspensjonen, og en høy prosentats vil gi mer sjenerøse pensjoner. Samtidig vil en høy opptjeningsatts partielt sett bedre arbeidsinsentivene for yrkesaktive, fordi personer med årlige inntekter under opptjeningsstaket 7G på marginen vil få mer pensjon per krone lønnsinntekt. For de sysselsatte har vi forutsatt at substitusjonseffekten ved bedre arbeidsinsentiver dominerer inntektseffekten, slik at arbeidstilbudet i sum øker. En høy opptjeningsatts kan også påvirke pensjoneringsatferden. Tabell 6.3 og figur 6.1 viser utgifts- og fordelingsvirkninger av to alternative opptjeningsatts sammenlignet med Regjeringens forslag, henholdsvis 0,1 prosentpoeng høyere og lavere. Beregningene er partielle i den forstand at de kun viser de direkte effektene av endringer i opptjeningsmodellen, for et gitt arbeidstilbud. Vi har ikke tatt hensyn til indirekte effekter ved at en endret opptjeningsprosent kan påvirke de marginale arbeidstilbudsvurderingene til en del grupper.

Tabell 6.3. Anslag på utgifter og utbetalt pensjon i 2050 med ulike proSENTsats for opptjening av alderspensjon¹

	Opptjening 1,25%	Opptjening 1,35% (ref)	Opptjening 1,45%
Utgifter til alderspensjon (mrd)	184,1	194,8	207,8
Bidragsrate	16,7	17,6	18,7
Gjennomsnittlig pensjon – alle	182 584	194 075	205 780
Gjennomsnittlig pensjon – menn	196 722	210 094	223 516
Gjennomsnittlig pensjon – kvinner	171 313	181 248	191 569
Pensjon i desil 1	117 000	118 000	118 000
Pensjon i desil 2	131 000	134 000	139 000
Pensjon i desil 3	143 000	151 000	160 000
Pensjon i desil 4	159 000	169 000	180 000
Pensjon i desil 5	175 000	187 000	198 000
Pensjon i desil 6	190 000	202 000	216 000
Pensjon i desil 7	204 000	218 000	232 000
Pensjon i desil 8	217 000	233 000	249 000
Pensjon i desil 9	233 000	250 000	267 000
Pensjon i desil 10	258 000	277 000	297 000

¹ Desiltall og gjennomsnittlig pensjon er beregnet før delingstall og indeksering. Tallene er angitt i faste lønnskroner og G er satt til kr 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.

Figur 6.1. Utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag med ulike proSENTsats for opptjening av alderspensjon¹

¹ Desiltall er beregnet før delingstall og indeksering. Tallene er angitt i faste lønnskroner og G er satt til kr 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.

Anslagene viser at en økning i opptjeningsprosenten fra 1,35 % til 1,45 % vil øke pensjonsutbetalingene med drøye 6 prosent, og heve bidragsraten med om lag ett prosentpoeng. En reduksjon i opptjeningsprosenten med 0,1 prosentpoeng sammenlignet med referansealternativet vil motsvarende redusere utgiftene til alderspensjon med i underkant av 6 prosent og senke bidragsraten med ett prosentpoeng. Dersom arbeidstilbudseffektene er betydelige, kan en annen opptjeningsprosent gi mindre utslag på bidragsraten enn det som er antydnet for et gitt arbeidstilbud. En justering av opp-

tjeningsprosenten vil fordelingsmessig slå likt ut for de sju øverste desilene, som i hovedsak vil oppleve en prosentvis lik heving eller reduksjon av pensjonsutbetalingene. Opptjeningsprosenten har mindre betydning for pensjonsutbetalingene til mottakerene av avkortet eller uavkortet garantipensjon, som man finner i de tre nederste desilene. Inntektpensjonen blir den dominerende pensjonskomponenten når man nedenfra passerer oppover pensjonsinntektsskalaen over fjerde desil, og det blir større avstand mellom kurvene fordi en prosentvis endring gir større utslag for høyere basisverdier.

Det kan være interessant å legge merke til at endringen i pensjonsprosent ikke fullt ut blir kompensert med endret pensjon, selv i desilene med personer som kun mottar inntektpensjon. Eksempelvis representerer 1,45 % en økning på 8 prosent i forhold til opptjeningsnivået i referansevarianten av Regjeringens forslag, mens gjennomsnittlig pensjon i desilene 4-10 kun øker med 7,2 prosent. Årsaken til avviket ligger i overgangen mellom dagens pensjonssystem og en reformert folketrygd, som følger opplegget som Pensjonskommissjonen skisserte i NOU 2004:1. Vi har beregningsteknisk forutsatt at personer født etter 1965 vil få pensjonsutbetalingene fullt ut beregnet etter den nye pensjonsreformen, selv om Regjeringen ikke har tatt endelig stilling til overgangsreglene. I 2050 vil dermed om lag en tidel av pensjonene fortsatt bli regnet ut fra dagens regelverk, og dermed ikke bli påvirket av endringer i opptjeningsprosenten. Dersom kun ni tideler av utbetalt pensjon påvirkes av en 8 prosent heving i opptjeningsprosenten, svarer det godt til en økning i gjennomsnittlig inntektpensjon med 7,2 prosent.

6.3.2. Tak

I Regjeringens forslag er det en øvre grense på 7G for pensjonsopptjening, slik at pensjonsgivende inntekt over dette nivået ikke gir økte rettigheter til alderspensjon. Til sammenligning har dagens system et øvre tak på 12G, men likevel kombinert med et knekkpunkt slik at inntekter i intervallet 6G – 12G kun gir en tredel av pensjonspoengene per krone sammenlignet med inntekter under 6G. Ved en overgang fra dagens system til Regjeringens forslag, trekker senkningen av taket fra 12G til 7G isolert sett i retning av lavere pensjon for personer med høye inntekter. Regjeringens forslag gir likevel i sum bedre arbeidsinsentiver for denne gruppen gjennom en høyere pensjonsprosent, bedret opptjening i intervallet 6G – 7G og innføringen av en alleårsregel.

Den øvre opptjeningsgrensen påvirker utgiftene og fordelingen i pensjonssystemet. Et lavt tak kan både bidra til å ivareta folketrygdens fordelingsprofil, og til å begrense utgiftene til alderspensjon. Dersom taket blir satt lavt, kan det derimot undergrave nivåsikringen og arbeidsinsentivene i pensjonssystemet. For å illustrere konsekvensene av mulige måter som disse

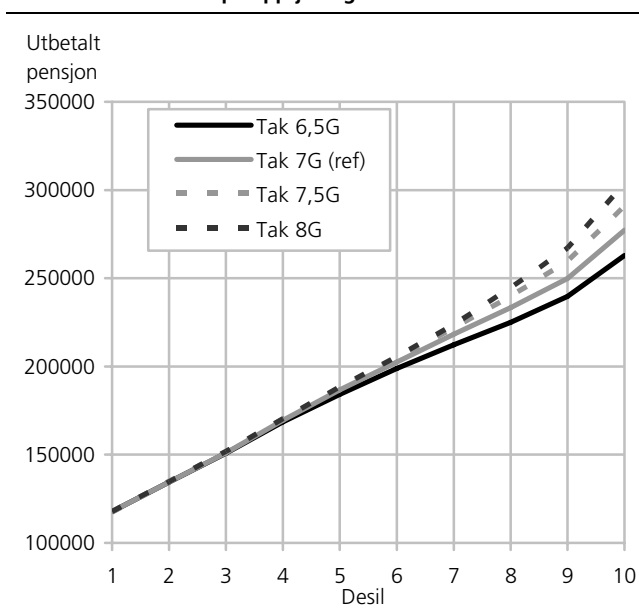
motstridende hensynene kan veies mot hverandre, har vi foretatt utgifts- og fordelingsberegninger for verdier på taket som ligger både over og under nivået på 7G som Regjeringen foreslår. Beregningene er partielle i den forstand at de kun viser de direkte effektene av endringer i opptjeningsmodellen, for et gitt arbeidstilbud. Vi har ikke tatt hensyn til indirekte effekter ved at taket trolig vil påvirke de marginale arbeidstilbudsvurderingene til en del personer.

Tabell 6.4. Anslag på utgifter og utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag under ulike nivåer på opptjeningsstaket¹

	Tak 6,5G	Tak 7G (ref)	Tak 7,5G	Tak 8G
Utgifter til alderspensjon (mrd)	190,2	194,8	199,2	201,9
Bidragsrate	17,2	17,6	18,0	18,2
Gjennomsnittlig pensjon – alle	189 463	194 075	197 884	200 758
Gjennomsnittlig pensjon – menn	203 308	210 094	215 817	220 005
Gjennomsnittlig pensjon – kvinner	178 369	181 248	183 566	185 368
Pensjon i desil 1	118 000	118 000	117 000	118 000
Pensjon i desil 2	134 000	134 000	135 000	135 000
Pensjon i desil 3	151 000	151 000	152 000	152 000
Pensjon i desil 4	168 000	169 000	170 000	170 000
Pensjon i desil 5	184 000	187 000	188 000	188 000
Pensjon i desil 6	199 000	202 000	205 000	206 000
Pensjon i desil 7	212 000	218 000	222 000	224 000
Pensjon i desil 8	225 000	233 000	240 000	245 000
Pensjon i desil 9	240 000	250 000	260 000	267 000
Pensjon i desil 10	263 000	277 000	291 000	304 000

¹ Desiltall og gjennomsnittlig pensjon er beregnet for delingstall og indeksering. Tallene er angitt i faste lønnskroner og G er satt til kr 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.

Figur 6.2. Utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag under ulike nivåer på opptjeningsstaket¹



¹ Desiltall er beregnet før delingstall og indeksering. Tallene er angitt i faste lønnskroner og G er satt til kr 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.

Resultatene av analysen er presentert i tabell 6.4 og figur 6.2. Taket på 7G svarer til hovedalternativet for Regjeringens forslag, som ble presentert i kapittel 5. I intervallet fra 6,5G – 7,5G vil en heving av opptjeningsstaket på 0,5G føre til at de samlede utgiftene til alderspensjon stiger med i overkant av to prosent. Det bidrar til en 0,4 prosentpoeng høyere bidragsrate. En ytterligere heving av taket opp til 8G har mindre statsfinansielle konsekvenser fordi endringen vil omfatte langt færre personer, nærmere bestemt personer som i minst ett opptjeningsår har hatt inntekt over opptjeningsgrensen. Fordelingsmessig er dermed konsekvensene høyere pensjon til personer med høye inntekter. Utslagene er størst for de høyeste desilene, fordi personene her har flere år med pensjongivende inntekt over taket. Hevingen gir kun mindre utslag før 6. desil. Et lavere tak innsnevrer intervallet for mulige pensjonsutbetalinger fra folketrygden ved å stramme inn fra toppen av inntektsskalaen. En slik sammenpressing av pensjonene vil gi en jevnere fordelingsprofil i opptjeningsmodellen på bekostning av arbeidsinsentiver og nivåsikring. Fordi menn i gjennomsnitt har flere år med høye inntekter enn kvinner, bidrar et lavere tak også til å øke kvinners gjennomsnittlige pensjon som en andel av menns. Denne andelen er 84 prosent med et tak på 8G og 88 prosent med et tak på 6,5G.

6.3.3. Økt tak med utgiftsnøytral opptjeningsprosent

Analysene ovenfor viser at en heving av opptjeningsstaket i Regjeringens forslag isolert sett har en klart negativ innvirkning på statsfinansene. Pensjonsforliket på Stortinget inneholder et ønske om at opptjeningsmodellen skal holdes innenfor rammene som ble satt av Pensjonskommisjonen. Det er derfor lite trolig at Stortinget vil gå inn for å heve taket uten at man samtidig iverksetter utgiftsbegrensende tiltak. Et nærliggende virkemiddel med stor effekt på utgiftene vil være å redusere opptjeningsprosenten. I dette avsnittet analyserer vi derfor fordelingskonsekvensene av å heve opptjeningsstaket til 8G, mens opptjeningsprosenten samtidig blir redusert slik at samlede utgifter til alderspensjon i 2050 forblir uendret. Som vist vil hevingen av taket partielt øke utgiftene til alderspensjon i 2050 med om lag 7 milliarder kroner, og bidragsraten med 0,6 prosentpoeng. Våre analyser tyder på at en reduksjon i opptjeningsprosenten fra 1,35 prosent i referansebanen til 1,29 prosent, vil nøytralisere utgiftsveksten slik at tiltaket kan gjennomføres innenfor en utgiftsnøytral ramme. Figur 6.3 illustrerer fordelingskonsekvensene av et slikt tiltak. Hevingen av taket bidrar partielt til å øke pensjonene i de øverste fire desilene sammenlignet med referansealternativet. Reduksjonen i opptjeningsprosenten bidrar deretter til å redusere pensjonsutbetalingene i samtlige desiler. Personer i første desil blir i gjennomsnitt svakere rammet av reduksjonen, fordi mange i denne inntektsgruppen i stor grad mottar garantipensjon. Nettoeffekten av økt tak kombinert med en utgiftsnøytral opptjeningsprosent er en nedgang i utbetalt pen-

sjon til de sju første inntektsdesilene. Endringen har ingen effekt på åttende desil, mens niende og tiende desil i sum vil få økte pensjonsutbetalinger. Øverste desil vil få hevet pensjonen med hele 5 prosent i gjennomsnitt.

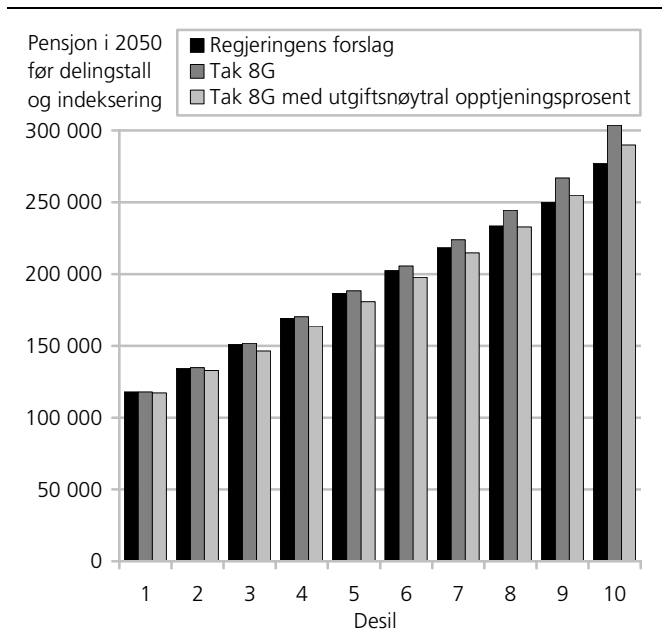
6.3.4. Avkortingssats

Avkortingssatsen angir hvordan garantipensjonen avkortes mot opptjent inntektpensjon. Full avkorting, slik særtillegget i dagens system blir behovsprøvd mot tilleggspensjonen, gir en sats på 100 prosent. I Regjeringens forslag er det lagt inn en mykere avkorting med en sats på 80 prosent fra første krone. I motsetning til opptjeningstaket fra forrige avsnitt, vil avkortingssatsen ha størst betydning for de lavere inntektene. En myk sats hever pensjonsutbetalingene i de nederste desilene, og skaper samtidig bedre arbeidsinsentiver for disse gruppene. Økonomisk forskning gir støtte for at personer med lave inntekter er mer elastisk arbeidstilbud enn høyinntektsgrupper²³, og en myk avkortingssats kan på den ene siden isolert sett bidra til å fremme yrkesdeltakelsen. På den andre siden vil en myk sats inkludere flere personer og noe høyere inntekter i avkortingsintervallet, og det virker isolert sett negativt på arbeidstilbudet. Om en mykere avkortingssats i sum fremmer eller svekker det samlede arbeidstilbudet, er et empirisk spørsmål som vi ikke tar stilling til her. Beregningene forutsetter et gitt arbeidstilbud, og vi vurderer dermed ikke indirekte effekter på pensjonsutbetalingene via yrkesdeltakelsen. På den andre siden vil en lav sats øke samlede pensjonsutgifter generelt og utbetalingene til garantipensjon spesielt. Garantipensjonen er ikke knyttet til opptjente rettigheter og historiske innbetalinger slik som inntektpensjonen, og vil derfor måtte finansieres av løpende skatteinntekter.²⁴

I tabell 6.5 og figur 6.4 anslår vi konsekvensene av en myk (70 prosent) og hard (90 prosent) avkorting av garantipensjonen, sammenlignet med 80 prosent slik det er lagt til grunn i hovedvarianten. En myk avkorting vil øke utgiftene til alderspensjon i 2050 med 1 prosent sammenlignet med hovedvarianten, mens en hard avkorting vil redusere utgiftene med 0,6 prosent. Tilsvarende vil en myk sats øke bidragsraten 0,15 prosentpoeng, mens en hard sats reduserer den med 0,1 prosentpoeng. Selv om de alternative satsene begge avviker ti prosentpoeng fra hovedvarianten, vil den myke satsen påvirke utgiftene og bidragsraten sterkere fordi flere pensjonister vil motta garantitillegg ved en mykere avkortingssats. Denne effekten kommer i tillegg til økte gjennomsnittsutbetalinger. Fordelingsmessig har avkortingssatsene som vi vurderer her kun betydning for de tre nederste desilene. Med en myk sats vil om lag en av fire pensjonister motta avkortet eller uavkortet garantitillegg, mens andelen halveres med den harde avkortingen. I første desil vil et skift i avkortingssatsen

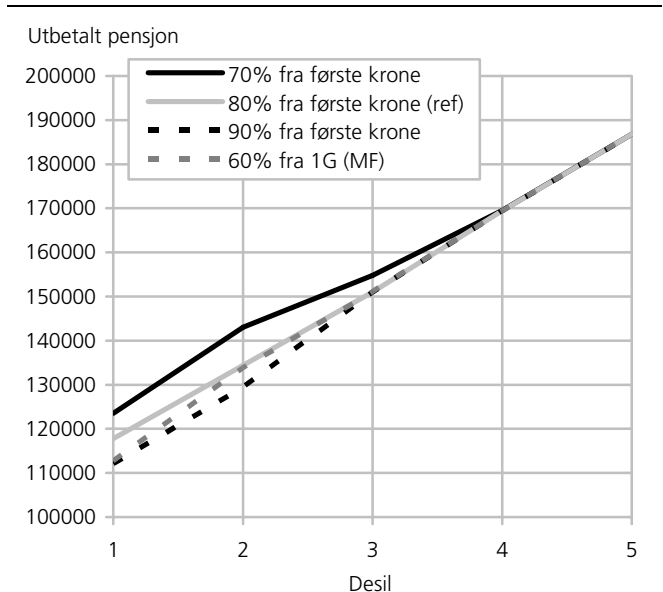
påvirke pensjonene med om lag fem prosent. I andre desil vil overgangen til en myk sats øke pensjonene med drøye seks prosent, mens overgangen til en hard avkorting reduserer gjennomsnittlig utbetaling med knappe fire prosent. Tredje desil vil oppleve en høyning i pensjonene med 2,5 prosent med en myk sats, mens pensjonsutbetalingene knapt vil bli påvirket av overgangen fra referansealternativet til en hard sats.

Figur 6.3. Utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag under ulike forutsetninger om opptjeningstak¹



¹ Desiltall er beregnet før delingstall og indeksering. Tallene er angitt i faste lønnskroner og G er satt til kr 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.

Figur 6.4. Utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag for ulike satser for avkorting av garantipensjonen mot opptjent tilleggspensjon¹



¹ Desiltall er beregnet før delingstall og indeksering. Tallene er angitt i faste lønnskroner og G er satt til kr 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.

²³ Se for eksempel Strøm og Røed (2002).

²⁴ Skillet mellom pensjonsinnbetalinger og ordinære skatteinnbetalinger er likevel flytende, all den tid trygdeavgiften også finansierer andre ytelser fra folketrygden enn alderspensjon.

Tabell 6.5. Anslag på utgifter og utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag for ulike satser for avkorting av garantipensjonen mot opptjent tilleggspensjon¹

	Mykere avkorting med 70%	Avkorting med 80% (ref)	hardere avkorting med 90%
Utgifter til alderspensjon (mrd)	196,7	194,8	193,6
Bidragrate	17,8	17,6	17,5
Andel som mottar garantipensjon eller garantitillegg	26 %	18 %	13 %
Gjennomsnittlig pensjon – alle	195 900	194 075	193 003
Gjennomsnittlig pensjon – menn	211 255	210 094	209 411
Gjennomsnittlig pensjon – kvinner	183 606	181 248	179 867
Pensjon i desil 1	124 000	118 000	112 000
Pensjon i desil 2	143 000	134 000	129 000
Pensjon i desil 3	155 000	151 000	151 000
Pensjon i desil 4	169 000	169 000	169 000
Pensjon i desil 5	187 000	187 000	187 000
Pensjon i desil 6	203 000	202 000	202 000
Pensjon i desil 7	218 000	218 000	218 000
Pensjon i desil 8	233 000	233 000	233 000
Pensjon i desil 9	250 000	250 000	250 000
Pensjon i desil 10	277 000	277 000	277 000

¹ Desiltall og gjennomsnittlig pensjon er beregnet før delingstall og indeksering. Tallene er angitt i faste lønnskroner og G er satt til kr 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.

I Regjeringens forslag starter avkortingene fra første krone, og dermed er virkningene av like satser relativt oversiktlige sammenlignet med mange av de øvrige opptjeningsmodellene vi vurderer i rapporten. I modernisert folketrygd startet eksempelvis avkortingene ved 1G. Det er mulig å kombinere ulike avkortings-satser med et høyere innslagspunkt, men vi har ikke foretatt følsomhetsanalyser som illustrerer det.

6.4 Omsorgsopptjening

Omsorgsopptjening innebærer at det gis pensjonsopptjening til personer som har omsorgsansvar for små barn.²⁵ Personer som kvalifiserer for ordningen vil enten motta omsorgsopptjening eller pensjonsopptjeningen som svarer til egen pensjongivende inntekt, avhengig av hvilket alternativ som gis best uttelling. Fødselspenge regnes i denne sammenhengen som pensjongivende inntekt på lik linje med arbeidsinntekt.²⁶ Det er ikke anledning til å slå sammen omsorgspoeng og pensjospoeng fra pensjongivende inntekt, slik at ordningen i praksis utgjør et gulv som sikrer personer med omsorgsansvar en minste pensjonsopptjening. Opptjeningen gis i utgangspunktet til mot-takeren av barnetrygd, men kan ved søknad også overføres til barnets andre forelder. Omsorgsopptjeningen har blant annet til hensikt å sikre at personer som utfører viktige, ulønnende omsorgsoppgaver ikke kommer dårligere ut som alderspensjonister. Ordningen har også en viktig likestillingsdimensjon, siden kvinner med små barn i praksis reduserer sin

²⁵ Det kan også godskrives omsorgspoeng til personer som utfører ulønnet omsorgsarbeid for syke, funksjonshemmede eller eldre. Vi drøfter ikke slike omsorgspoeng her.

²⁶ I MOSART er det beregningsteknisk kun lagt inn godskrivning av omsorgspoeng fordi det ikke har vært mulig å bruke fødselspengegrunnlaget.

deltakelse i yrkeslivet i større grad enn menn i tilsvarende situasjon. Uten omsorgspoeng ville kjønnsforskjeller knyttet til opparbeidede pensjonsrettigheter ha blitt forsterket, siden opptjeningen fra arbeidsinntekt ikke kan deles mellom foreldrene. Med dagens utforming kan ordningen således være et målrettet virkemiddel for å minske gapet mellom menn og kvinners pensjonsutbetalinger. De negative konsekvensene av en slik ordning er økte utgifter til alderspensjon, samt noe dårligere arbeidsinsentiver for personer med rettigheter til omsorgspoeng.

I dagens system sikrer ordningen en opptjening som tilsvarer 4G i sju år²⁷, mens Regjeringen i Regjeringens forslag går inn for en opptjening på 4,5 G i fire år. Vi har derfor lagt de to inn blant fire alternative omsorgsordninger i følsomhetsanalysen under. Et tredje alternativ baserer seg på Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd og St.meld. nr. 12 (2004-2005), hvor det ble foreslått en opptjening som i seks år gav det beste av 4,5 G, fødselspengegrunnlaget begrenset oppad til 6G eller egen arbeidsinntekt i perioden. Dermed ville minstegarantien i perioder med omsorgsansvar blitt 4,5-6G, avhengig av fødselspengegrunnlaget (arbeidsinntekt i perioden før fødselen). Beregningsteknisk ble det lagt inn som en omsorgsopptjening med 5G i seks år, da vi ikke hadde opplysninger om fødselspengegrunnlaget i MOSART. Som et fjerde alternativ har vi sett på en innretning som innebærer høy opptjening fordelt på relativt få år (6G i fire år). Svært mange kvinner har en pensjongivende inntekt under 6G, og for dem vil det siste omsorgsalternativet innebære høyere pensjonsopptjening enn i full jobb. Beregningene er utført for et gitt arbeidstilbud, og vi tar derfor ikke høyde for eventuelle indirekte effekter på pensjonsutbetalingene gjennom endret yrkesdeltakelse for personer med omsorgsansvar.

Ordningen med omsorgsopptjening ble i dagens pensjonssystem etablert i 1992 og omfatter kun omsorgsarbeid som er utført etter det tidspunktet. I overgangen til et nytt pensjonssystem er omsorgsopptjeningen gitt tilbakevirkende kraft på en måte som krever særskilt omtale: Det er lagt til grunn at alle personer som ikke har gått av med alderspensjon før 2010, og som har hatt omsorgsansvar som omfattes av ordningen i perioden 1967-2010, skal få innvilget omsorgsopptjening. I perioden fra innføringen av folketrygden og til innføringen av et nytt pensjonssystem vil dermed personer som kvalifiserer til omsorgsopptjening få godskrevet 4,5G i inntil fire år, i tråd med omsorgsordningen i Regjeringens forslag. Pensjon utbetalt etter dagens system²⁸ vil få godskrevet 4G i sju år, men begrenset til omsorgsansvar påløpt etter 1992 da ordningen først ble innført. Pensjons-

²⁷ Regelverket spesifiserer at omsorgspoeng ytes til og med det året barnet fyller seks år.

²⁸ Pensjon utbetalt etter dagens system vil fullt ut gjelde personer som alderspensjonerer seg før 2010. På grunn av overgangsordningen vil det også delvis gjelde alle som er født i 1965 eller tidligere.

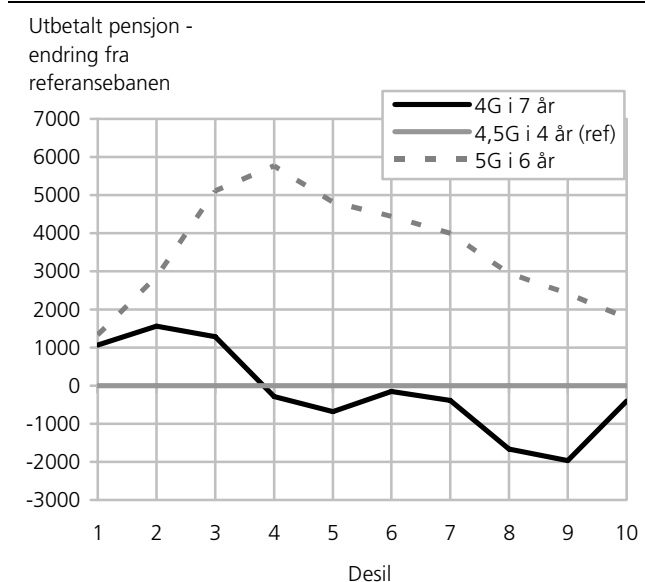
opptjeningen i det enkelte år vil ha større betydning i et system med alleårsregel, og det kan være en rimelig overgangsordning å kun gi omsorgsopptjeningen tilbakevirkende kraft i Regjeringens forslag.

I tabell 6.6 anslår vi utgifts- og fordelingskonsekvensene av ulike ordninger for omsorgsopptjening. Samlede utgifter til alderspensjon varierer fra 194,8 til 199 milliarder, avhengig av hvordan ordningen er innrettet. Regjeringens forslag har den laveste utgiftsrammen, og er således den minst sjenerøse opp-tjeningsordningen. En videreføring av dagens oppsorgsopptjening med 4G i sju år vil til sammenligning gi marginalt økte utgifter. Opptjening som i modernisert folketrygd, eller alternativet med 6G i fire år, gjør omsorgsopptjeningen mer sjenerøs og vil føre til høyere utgifter. Alternativene gir tilsvarende, men små utslag i bidragsraten. Fordelingsmessig har omsorgsopptjeningen størst betydning for kvinner. Omsorgspoengene vil påvirke menns pensjon direkte og indirekte gjennom ordningen med etterlattepensjon. Forskjellene i gjennomsnittlig pensjonsutbetaling til menn i de ulike alternativene er på det meste 1,2 prosent, men utslaget er prosentmessig større i de laveste desilene og mindre i de høyeste desilene. I fordelingsanalysen har vi likevel valgt å legge hovedfokuset på kvinner. Figur 6.5 viser pensjonsutbetalingene for kvinner med ulike ordninger for omsorgsopptjening, der tallene angir endring i forhold til referansealternativet i Regjeringens forslag.

Omsorgsopptjeningen kan variere langs to akser: antall år med opptjening og opptjeningsnivået i det enkelte år. En overgang fra dagens system til Regjeringens forslag øker nivået med 0,5G, men reduserer antall år fra sju til fire. Endringer i nivå og lengde virker fordelingsmessig ulikt. Kvinner i de tre nederste desilene har lavere yrkesdeltakelse og/eller velger i gjennomsnitt å være lenger hjemme i perioder med omsorgsansvar. Poengøkningen er derfor ikke nok til å kom-

pensere reduksjonen i antall opptjeningsår, slik at gjennomsnittlig pensjon i disse desilene går ned. Kvinner i den øverste halvdel av inntektsskalaen blir derimot ikke på samme måte rammet av reduksjonen i antall år, fordi kvinnene i hovedsak har annen pensjonsgivende inntekt når det yngste barnet har fylt tre år. En økning i poeng mot en reduksjon i opptjeningsår virker i gjennomsnitt til å heve pensjonsutbetalingene for denne gruppen. Figur 6.7 illustrerer også fordelingskonsekvensene av de to mest sjenerøse ordningene for omsorgsopptjening. Alle desiler kommer bedre ut, men de midterste desilene vil oppleve størst endring i forhold til referansealternativet. I prosent av referansealternativet vil forskjellene være enda større for de midterste desilene.

Figur 6.5. Utbetalt pensjon for kvinner i 2050 med Regjeringens forslag for ulike ordninger for opptjening av omsorgspoeng¹



¹ Desiltall er beregnet før delingstall og indeksering. Tallene er angitt i faste lønnskroner og G er satt til kr 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.

Tabell 6.6. Anslag på utgifter og utbetalt pensjon i 2050 med Regjeringens forslag for ulike ordninger for opptjening av omsorgspoeng¹

	4G i 7 år	4,5G i 4 år (ref)	5G i 6 år	6G i 4 år
Utgifter til alderspensjon (mrd)	195,4	194,8	197,7	199,0
Bidragsrate	17,7	17,6	17,9	17,9
Gjennomsnittlig pensjon – alle	194 368	194 075	196 662	198 427
Gjennomsnittlig pensjon – menn	210 998	210 094	211 453	212 671
Gjennomsnittlig pensjon – kvinner	181 088	181 248	184 798	187 068
Kvinnerns pensjon i prosent av menns	86 %	86 %	87 %	88 %
Pensjon for kvinner i desil 1	118 000	116 000	118 000	118 000
Pensjon for kvinner i desil 2	132 000	130 000	133 000	134 000
Pensjon for kvinner i desil 3	142 000	141 000	146 000	148 000
Pensjon for kvinner i desil 4	155 000	155 000	161 000	164 000
Pensjon for kvinner i desil 5	170 000	170 000	175 000	179 000
Pensjon for kvinner i desil 6	185 000	185 000	190 000	193 000
Pensjon for kvinner i desil 7	199 000	200 000	204 000	207 000
Pensjon for kvinner i desil 8	214 000	216 000	219 000	221 000
Pensjon for kvinner i desil 9	232 000	234 000	237 000	239 000
Pensjon for kvinner i desil 10	264 000	264 000	266 000	267 000

¹ Desiltall og gjennomsnittlig pensjon er beregnet før delingstall og indeksering. Tallene er angitt i faste lønnskroner og G er satt til kr 62 161, som er årsgjennomsnittet for 2006.

7. Følsomhetsanalyse av befolkningsutviklingen

Foruten utformingen av pensjonssystemet er befolkningsutviklingen den viktigste faktoren for utviklingen i pensjonsutgiftene. Dette kapitlet gjør rede for hvilke forutsetninger som ligger til grunn for den siste befolkningsframskrivingen fra Statistisk sentralbyrå (SSB 2005). Framskrivningen tok utgangspunkt i folketallet per 1.1.2005, og det ble gjort beregninger med tre alternativer for hver av de fire demografiske komponentene: fødsler, dødsfall, nettoinnvandring og innenlands flytting i tillegg til et alternativ helt uten flytting, inn- og utvandring (se tabell 7.1). I et eget avsnitt (7.2) ser vi spesielt på endringene som er gjort i forutsetningene om de demografiske komponentene i forhold til den forrige befolkningsframskrivingens referansebane, med særlig vekt på dødelighet. Videre i kapitlet blir det vist hvordan disse forutsetningene påvirker utviklingen i arbeidsstyrken og i antallet pensjonister, samt på veksten av den framtidige finansieringsbyrden i folketrygden.

7.1. Befolkningsframskrivingens forutsetninger

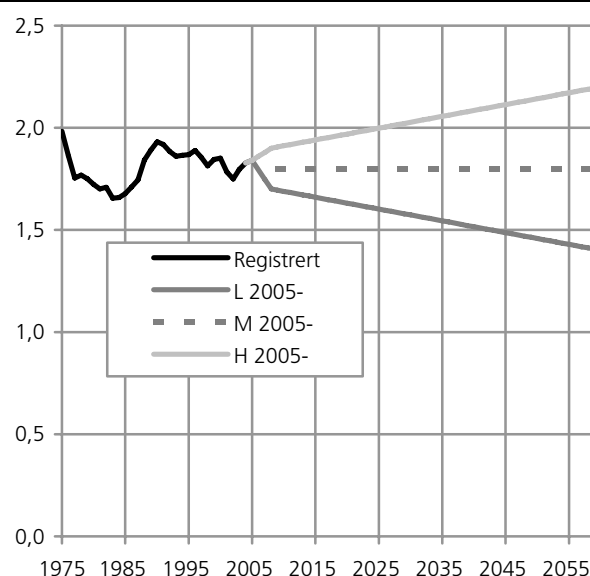
7.1.1 Fruktbarhet

På bakgrunn av det som var observert gjennom de første tre kvartalene, ble samlet fruktbarhetstall (SFT²⁹) for 2005 estimert til 1,84, mot 1,83 i 2004. SFT har endret seg relativt lite de siste årene. Det var derfor naturlig å ha et mellomalternativ der SFT fortsetter på dette nivået, 1,8 barn per kvinne. Dette var mellomalternativet også i de to forrige framskrivingene, produsert i 1999 og 2002. Også de andre fruktbarhetsalternativene ligger nær det som ble forutsatt forrige gang, det vil si et lavt og et høyt alternativ, som vist i figur 7.1.

I *lavalternativet* antas det at SFT vil gå ned til 1,4 barn per kvinne fram mot 2060. Selv om dette er lavere enn SFT noen gang har vært i Norge, er det bare litt under dagens gjennomsnitt i Vest-Europa på 1,5 barn per kvinne, og godt over nivået i Sør-Europa, der SFT har vært på 1,2–1,3 siden midten av 1990-tallet. Det er lite sannsynlig, men ikke umulig, at dette kan skje.

²⁹ Samlet fruktbarhetstall er her definert som summen av aldersspesifikke fruktbarhetsrater i et kalenderår, eller det antall barn en kvinne ville få gjennom sin fruktbare periode, gitt dette fruktbarhetsmønsteret og at dødsfall ikke forekommer.

Figur 7.1. Samlet fruktbarhetstall, registrert 1975–2004 og framskrevet 2005–2060



I *høyalternativet* forutsettes det at SFT vil stige til 2,2 barn per kvinne fram mot 2060. Dette er litt over det barnetallet hver kvinne må få i gjennomsnitt (2,1 barn) for at vi skal unngå nedgang i folketallet på lang sikt når vi ser bort fra inn- og utvandring. Selv om 2,2 barn per kvinne kan synes høyt, er det ikke høyere enn det var i årene 1941–1973. Det har skjedd en rekke samfunnsmessige endringer siden 1970-tallet, slik at en varig økning til 2,2 barn per kvinne ikke synes realistisk. Men vi anser det heller ikke som umulig. Som vist av Rønsen (2005) har ikke noen kvinnekull født i årene 1950–64 endt opp med færre enn to barn i gjennomsnitt.

Om man forutsetter konstante fødselsrater fra og med 2004, vil kohortfruktbarheten for etterfølgende kull etter hvert synke til mellomalternativet, dvs. 1,8 barn per kvinne. 1970-kohorten vil i så fall være den siste kohorten som vil få mer enn 2 barn i gjennomsnitt. For at etterfølgende kohorter skal få 2 eller flere barn i gjennomsnitt, må fødselsratene i høyere aldre øke ytterligere. F.eks. må 1975-kohorten få 0,1 barn mer etter fylte 29 år

enn noen annen kohort født etter 1950. Dersom dette skjer, vil vi få en varig økning av fruktbarheten.

7.1.2. Levealder

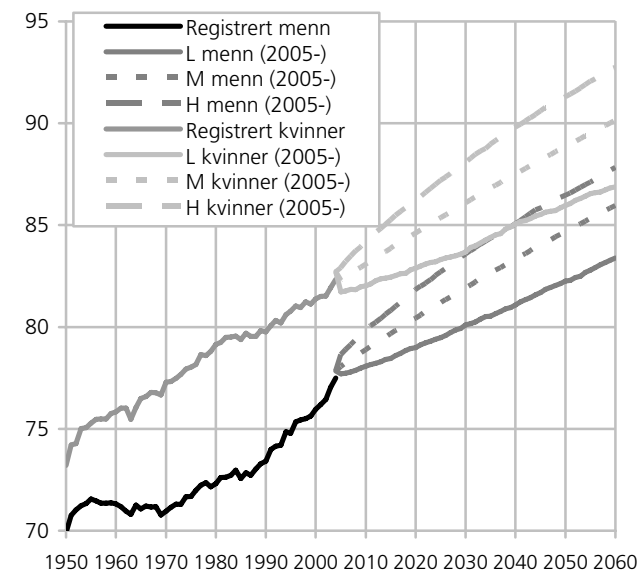
Ved befolkningsframskrivingen i 2002 ble det utformet en bane for framtidig utvikling i forventet levealder ved fødselen (e_0), som var basert på en tidsserieanalyse for perioden 1970–2001. Dette utgjorde et mellomalternativ, og det ble gjort separate analyser for menn og kvinner. Utviklingen i aldersspesifikke døds sannsynligheter fra år til år ble tilpasset dette - med en framgangsmåte der det samtidig ble tatt hensyn til variasjonen mellom ulike aldersgrupper i observert dødelighetsnedgang for samme analyseperiode.

Denne gang er dødeligheten framskrevet ved hjelp av den såkalte Lee-Cartermetoden og basert på observasjoner for årene 1900–2004. Metoden innebærer estimering av parametere for dødelighetsnedgang etter kjønn og alder. Disse benyttes til å beregne aldersspesifikke dødelighetsrater for årene framover, og forutsetningene om vekst i e_0 følger av dette. Metoden er nærmere beskrevet i Keilman og Dinh (2005), og figur 7.2 viser resultatet - utviklingen i e_0 for kvinner og menn for framskrivingsperioden 2005–2060. I mellomalternativet anslås økningen å være fra 77,5 år for menn og 82,3 år for kvinner i 2004, til henholdsvis 85,5 og 89,8 år i 2060.

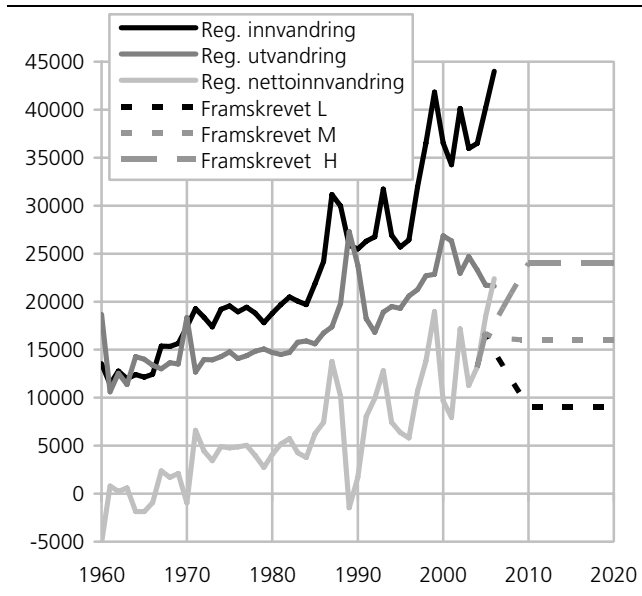
Anslagene for levealderutviklingen i forrige framskriving fra 2002 var høyere enn ved tidligere framskrivinger, og ble kritisert for å være urealistiske. I perioden 2001–2004 økte imidlertid levalderen raskt, med hele 1,3 år for menn og 0,8 år for kvinner, det vil si hhv. 15 og 12 prosent av den økningen som ble forutsatt for hele perioden 2001 til 2050 i mellomalternativet (8 år for menn og 6,5 år for kvinner). Dette har dermed ikke gitt noe holdepunkt for å dempe veksten i levealder gjennom framskrivingsperioden. Det har også vært en vekst i gjenstående levetid for eldre personer, som vist i artikkelen av Keilman og Dinh (2005).

Analysen og metoden som ligger til grunn for den aktuelle befolkningsframskrivingen, har som hovedresultat gitt om lag samme vekst i forventet levealder ved fødselen. I 2050 er levalderen i mellomalternativet for menn denne gang 84,2 år som sist, mens tilsvarende tall for kvinner er 88,5 år denne gang mot 88,1 år sist. Også denne gang er økningen noe raskere for menn enn for kvinner, og dessuten er det produsert et høyalternativ med sterkere vekst og et lavalternativ med svakere vekst i levalderen enn i mellomalternativet. Med det nye metodiske opplegget har det imidlertid blitt et nytt mønster for nedgangen i dødelighet etter alder. I hovedsak innebærer dette at nedgangen er sterkere på yngre alderstrinn og svakere på eldre alderstrinn enn i forrige framskriving. Dette blir beskrevet i større detalj i avsnitt 7.2, sammen med en omtale av konsekvensene for veksten i antall eldre.

Figur 7.2. Forventet levealder ved fødselen: Observert til 2004 og framskrevet 2005–2060



Figur 7.3. Inn- og utvandring, registrert fra 1960 og framskrevet fra 2005



7.1.3. Innvandring

Da framskrivingen ble laget, var tallene for de tre første kvartaler av 2005 kjent. Med en antakelse om at nivået i siste kvartal ville bli som nivået i 4. kvartal foregående år, ble anslaget på nettoinnvandringen i 2005 på 16 700. Dette er et av de tre høyeste nivåene som er observert for noe enkelt år. Det høye utgangsnivået, sammen med en økende trend gjennom de siste 30–40 år, tilsa at vi skulle velge et høyere anslag for framtidig årlig nettoinnvandring enn ved tidligere framskrivinger. I 2002-framskrivingen var mellomalternativet 13 000, og ved tidligere framskrivinger enda lavere. Mellomalternativets anslag på 16 000 årlig er høyere enn nivået de siste årene i gjennomsnitt. Videre har vi et høy- og lavalternativ på hhv.

24 000 og 9 000, begge fra og med 2010. Nettoinnvandringen for årene 2006–2009 er bestemt ved lineær interpolasjon mellom anslagene for 2005 og 2010.

I avveiningen av om vi skulle lage beregninger med økende nettoinnvandring fra år til år eller konstante nivåer, har vi sett på at veksten til dels har skjedd ved skift til nye og høyere platåer. Innvandringsnivået var på 5 000 rundt 1980, om lag 10 000 på 1990-tallet, og ca. 15 000 rundt år 2000 (se figur 7.3).

Inn- og utvandringen har sammenheng med en rekke faktorer, bl.a. kriser og konflikter i verden, økonomisk utvikling både i Norge og andre land (bl.a. i Sverige), norsk innvandringspolitikk og internasjonale politiske forhold, som utvidelsen av EU. På alle disse områdene har det tidligere skjedd store og raske endringer over kort tid, og dette kan komme til å skje igjen. For å ivareta muligheten for at nettoinnvandringen kan komme til å øke til et enda høyere nivå, har vi i høyalternativet antatt at nettoinnvandringen fra år 2010 vil ligge på 24 000. Så høy nettoinnvandring har det aldri vært til Norge, den høyeste hittil var 19 000 i 1999. Det er imidlertid også mulig at nettoinnvandringen vil komme til å synke, kanskje pga. en fredeligere verden mindre preget av konflikter, eller svakere økonomisk utvikling i Norge i forhold til andre land, eller en mer restriktiv holdning i innvandringspolitikken. Dette er reflektert i lavalternativet, der det er antatt at nettoinnvandringen vil synke til 9 000 i 2010. Disse alternativene diskuteres nærmere i Brunborg og Texmon (2006). Forutsetningen om samlet nettoinnvandring er basert på nettoinnvandringen i de fire gruppene for landbakgrunn i innvanderframskrivingen, som beskrevet hos Aalandslid (2005).

Tabell 7.1. Oversikt over forutsetningene for framskrivingene 2005-2060^{1,2}

	Registrert	Alternativer			0
		L	M	H	
Fruktbarhet. Samlet fruktbarhetstall (barn per kvinne)					
2004	1,828				
2005		1,84	1,84	1,84	
2050		1,46	1,80	2,14	
2060		1,40	1,80	2,20	
Forventet levealder for nyfødte (år): Menn					
2004	77,50				
2050		81,8	84,2	86,0	
2060		82,9	85,5	87,3	
Forventet levealder for nyfødte (år): Kvinner					
2004	82,33				
2050		85,5	88,5	90,8	
2060		86,4	89,8	92,2	
Nettoinnvandring per år					
2004	13 211				
2005		16 705	16 705	16 705	0
2010-		9 000	16 000	24 000	0

¹ De ulike settene av forutsetninger når det gjelder innenlands flytting, omtales ikke her, da de har liten innvirkning på den nasjonale befolkningsutviklingen.

² Tidshorizonten i befolkningsframskrivingen fra 2005 er 2060. I denne rapporten, begrenses analyseperioden til 2050.

I de følgende avsnittene navngis de ulike kombinasjonene av forutsetninger om demografi med fire koder (de er L, M eller H, og unntaksvis 0 for innenlands mobilitet og innvandringsoverskudd), hvor rekkefølgen er: fruktbarhet, levealder, innenlands mobilitet og nettoinnvandring. Alternativ MMMM, som representerer et mellomnivå for alle komponentene, svarer til det som kalles *referansebanen* i andre deler av rapporten.

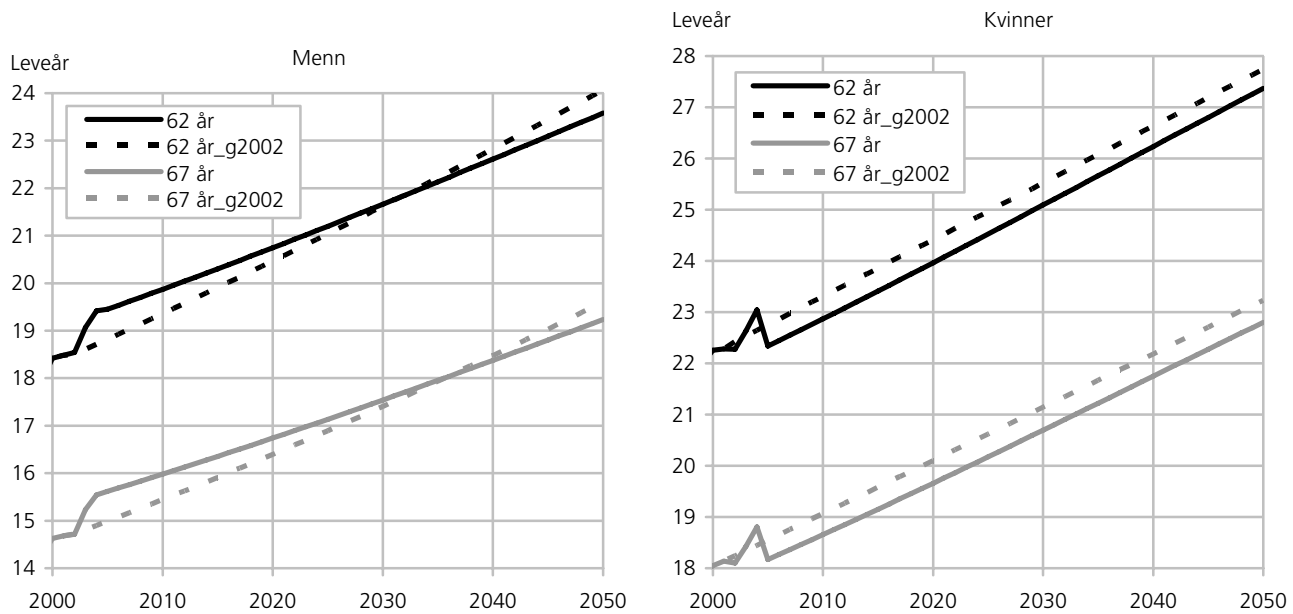
7.2. Forskjeller mellom referansebanene i 2002- og 2005-framskrivingene

Da referansebanen for befolkningsframskrivingen fra 2002 har vært sentral i de tidligere utredningene om endringer i pensjonssystemet, presiseres hvilke endringer i de demografiske komponentene som er gjort i referansebanen for 2005-framskrivingen. Som omtalt i innledningsavsnittet, er fruktbarhetsforutsetningene i de to mellomalternativene identiske, bortsett fra detaljer i innfasingen de første årene. Forutsetningene om framtidig dødelighet, uttrykt ved parameteren *forventet levealder ved fødselen*, er heller ikke mye endret mellom de to framskrivingenes mellomalternativ. For kvinner er nivået i 2050 økt noe sammenliknet med 2002-framskrivingens forutsetninger, det vil si fra 88,1 til 88,5 år, mens tilsvarende størrelse for menn er uendret (84,2 år). De forventede antall gjenstående leveår rundt pensjonsalderen (62 og 67 år) er derimot forutsatt å være lavere (i 2050) i den siste framskrivingen enn i den forrige. Dette gjelder begge kjønn, og forskjellene ligger stort sett på 0,4-0,5 år (se figur 7.4).

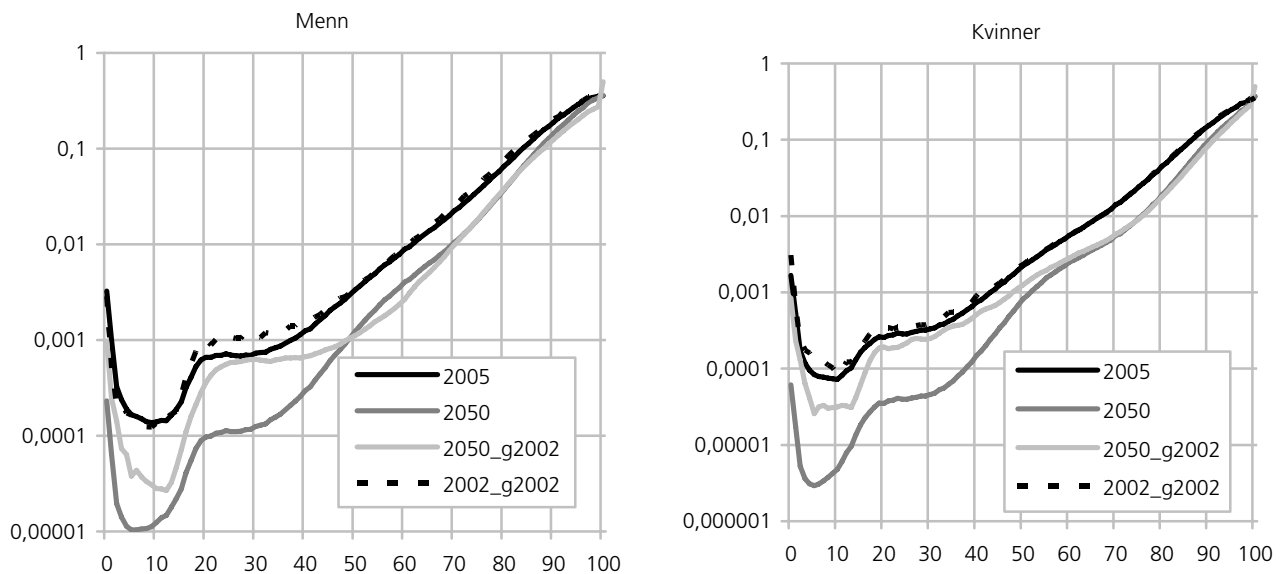
Forutsetningene om gjenstående leveår ved høye alderstrinn er altså redusert uten at forventet levealder ved fødselen er tilsvarende redusert. Dette har sammenheng med at dødelighetsnedgangen i yngre alderstrinn forutsettes å være sterkere i det nye mellomalternativet enn i mellomalternativet fra 2002 (figur 7.5), mens det er forutsatt en svakere nedgang i dødeligheten for alderstrinnene over ca. 50 år for menn og over ca. 80 år for kvinner. For de aller eldste skjer det igjen en tilnærming.

Økningen i nivået for årlig nettoinnvandring fra 13 000 til 16 000 i den nye referansebanen har også betydning, og som vist i avsnitt 7.3 gir dette relativt store utslag på størrelsen av arbeidsstyrken. Også *aldersmønsteret* for inn- og utvandring er beregnet på nytt, og er nå basert på observasjoner i perioden 2000-2004, mens det bygget på årene 1990-2001 i det forrige mellomalternativet. Det er imidlertid ikke gjort noe forsøk på å isolere effekten av denne endringen. Som det har framgått tidligere i kapitlet, gir det økte innvandringsoverskuddet relativt store endringer i samlet folketall og i de enkelte aldersgruppene i den nye referansebanen (Brunborg og Texmon 2005b).

Figur 7.4. Antall forventede gjenstående leveår ved alder 62 år og 67 år. Registrert 2000-2002 og framskrevet 2003-2050 i 2002-framskrivings mellomalternativ. Registrert 2000-2004 og framskrevet 2005-2050 i 2005-framskrivings mellomalternativ. Menn og kvinner



Figur 7.5. Døds sannsynlighet etter alder. Framskrevet 2002 og 2050 i 2002-framskrivings mellomalternativ. Framskrevet 2005, 2050 og 2080 etter 2005-framskrivings mellomalternativ. Menn og kvinner



Figur 7.6 viser hvordan de samlede demografiske endringene i referansebanen har fordelt seg på størrelsen av de ettårige aldersklassene i år 2050. Differansen, som også vises i figuren, skyldes både endring i innvandringsforutsetninger og forutsetningene om dødelighet. For å rendyrke effekten av endringene i dødelighet, har vi sammenliknet to alternativ som er helt uten flytting og innvandring (MM00, se tabell 7.1, og MM00_g2002). Den førstnevnte er det ordinære nullflyttingsalternativet ved 2005-framskrivingen, mens vi i det andre erstatter dødelighetsfor-

setningene med mellomalternativet for dødelighet fra 2002-framskrivingen.

Som figuren viser er det for perioden 2005-2050 beregnet en større vekst i aldersklassene helt opp til 80 år i 2005-framskrivingen sammenliknet med 2002-framskrivingen. Størstedelen av forskjellen skyldes at nettoinnvandringen er satt høyere. Også når vi bare ser på effekten av de endrede dødelighetsforutsetningene, er den samlede befolkningsveksten høyere i den siste befolkningsframskrivingen enn i den forrige, men bare i størrelsesorden 5000. For alderstrinnene under 70 år

er forskjellen ubetydelig; noen få hundre høyere på hvert alderstrinn. For alderstrinnene over 70 år er forskjellen negativ (nederste kurvene i figur 7.6), og absoluttverdien øker med alder opp til ca. 95 år. Siden det er få personer i aldersgruppene over 90 år, er den *relative* endringen i resultatene for de aller høyeste aldersgruppene nokså stor.

7.3. Arbeidsstyrken og antall alderspensjonister

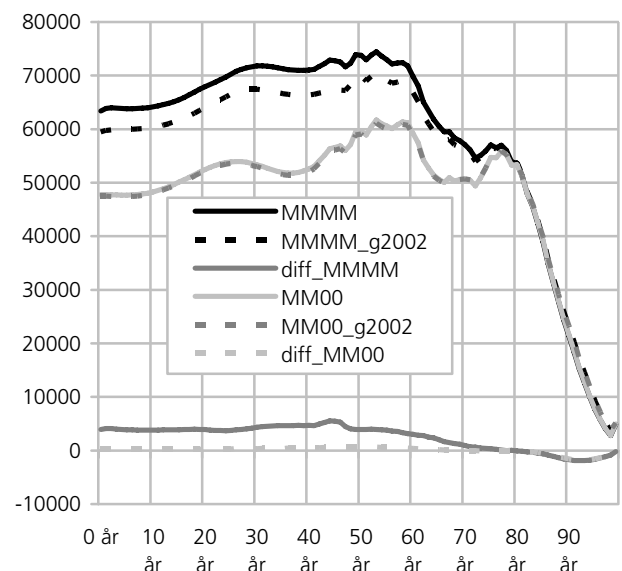
Det er produsert en rekke alternative beregninger av folketallet framover, som kombinerer de ulike forutsetningene om fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring³⁰. Lavest tilvekst i folketallet blir det i beregningen som kombinerer laveste anslag for alle komponentene, noe som gir en netto tilvekst fram mot 2050 på bare et par hundre tusen fra utgangsnivået på 4,6 millioner i 2005. Kombineres de høyeste anslagene, blir resultatet i 2050 om lag 6,8 millioner, eller nærmere to millioner høyere enn i lavalternativet. Effekten for folketallsveksten av den valgte variasjonen i forutsetninger er ulik for de tre nevnte demografiske komponentene. For samlet folketall slår variasjonen i nettoinnvandring sterkest ut, idet forskjellen mellom høyeste og laveste innvandringsalternativ står for nesten en hel av de i alt to millionene som utgjør forskjellen mellom høy- og lavalternativet i framskrivningen. Noe svakere utslag er det av fruktbarhetsvariasjonen, særlig på kort sikt, mens den valgte variasjon i forutsetningene om levealder slår minst ut for det totale folketallet. Forskjellen mellom det "nye" og det "gamle" mellomalternativet, dvs. MMMM-alternativene fra 2005 og 2002, er i størrelsesorden 250 000 i år 2050, og har som nevnt først og fremst bidrag fra endring i nivå av nettoinnvandring.

Framskrivningen av arbeidsstyrken (figur 7.7) er gjort i Mosart-modellen, men bygger på og anvender demografiforutsetningene i de ordinære befolkningsframskrivningene. Også veksten i arbeidsstyrken varierer mye mellom de ulike alternative forutsetningene om demografisk utvikling. Spennet mellom lav- og høyalternativet er på rundt 700 000. Det vil si at lavalternativet bare gir en tilvekst fram til 2050 på om lag 100 000 i forhold til dagens nivå, mens høyalternativet gir en økning på hele 800 000. Også det såkalte aldringsalternativet gir svak vekst av arbeidsstyrken, mens ungdomsalternativet gir en vekst som ikke avviker mye fra høyalternativet, da levealderforutsetningene ikke slår så mye ut. Det siste vises også i høyre diagram der vi ser på framstillingen av endring i en og en komponent for arbeidsstyrken. Nettoinnvandringen er derimot den enkeltkomponenten som slår sterkt ut. Fordi både nettoinnvandringen og

levealderen slår ut i samme retning på arbeidsstyrken, og fordi nettoinnvandringen har såpass stor betydning, er det nokså stor endring mellom den aktuelle referansebanen og den forrige når det gjelder anslaget for arbeidsstyrken, rundt 170 000.

Diagrammene som utgjør figur 7.8 viser resultatene for gruppen av alderspensjonister når vi varierer forutsetningene. Alle befolkningsframskrivningens alternativer gir en sterk vekst fra utgangsnivået på 600 000 i 2005 til mellom 1,1 million og nær 1,4 millioner i 2050. For denne aldersgruppen er det levealderforutsetningen som slår sterkest ut av enkeltkomponentene. Nettoinnvandringen slår noe ut, mens fruktbarheten ikke slår ut i det hele tatt på denne aldersgruppen. Det medfører at aldringsalternativet, med lav fruktbarhet og nettoinnvandring, men med høy levealder (LHML), gir en langt sterkere vekst enn mellomalternativet (MMMM) for denne aldersgruppen. Likedan ser vi at alternativet med høy levealder og mellomnivå for resten av komponentene (MHMM), gir en vekst i denne aldersgruppen som igjen ikke er mye lavere enn det egentlige høyalternativet (HHMH). I forhold til den variasjon vi får ved å bruke alternative utviklingsbaner i den aktuelle befolkningsframskrivningen, er endringen mellom det siste og det forrige mellomalternativet nokså beskjeden - bare 13 500 for aldersgruppen over 66 år.

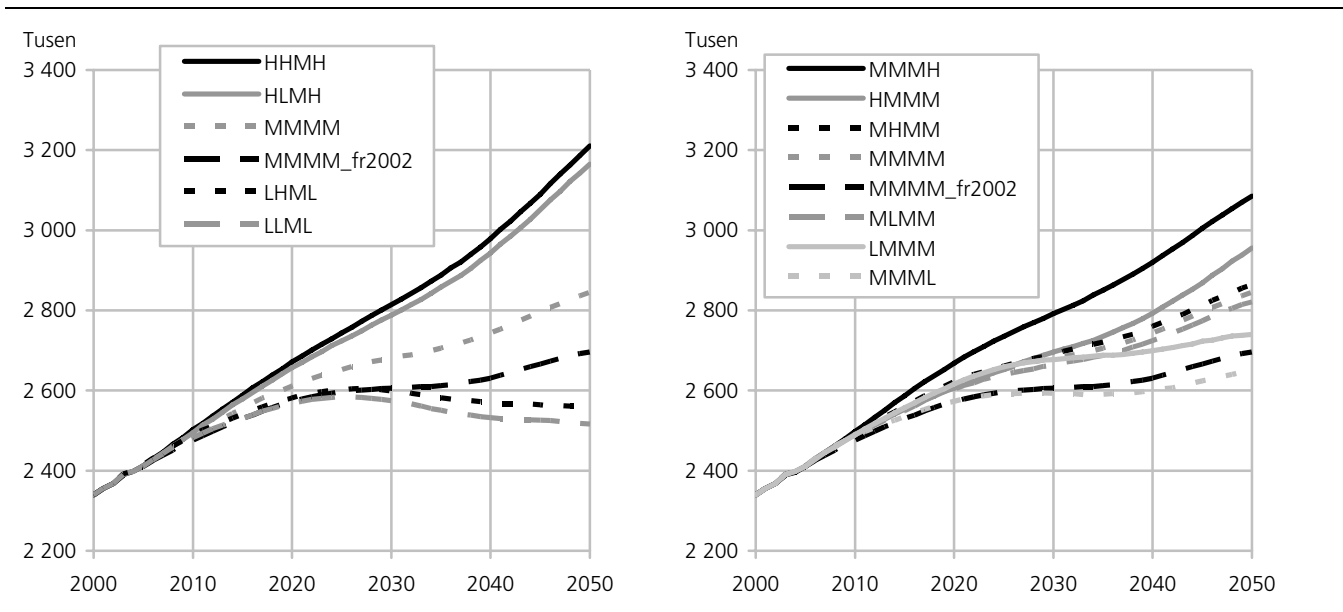
Figur 7.6. Antall personer etter ettårig alder. Framskrevet 2050 etter alternativ MMMM og alternativ MM00¹ i befolkningsframskrivningene i 2002 og 2005. Absolutte tall og differanser



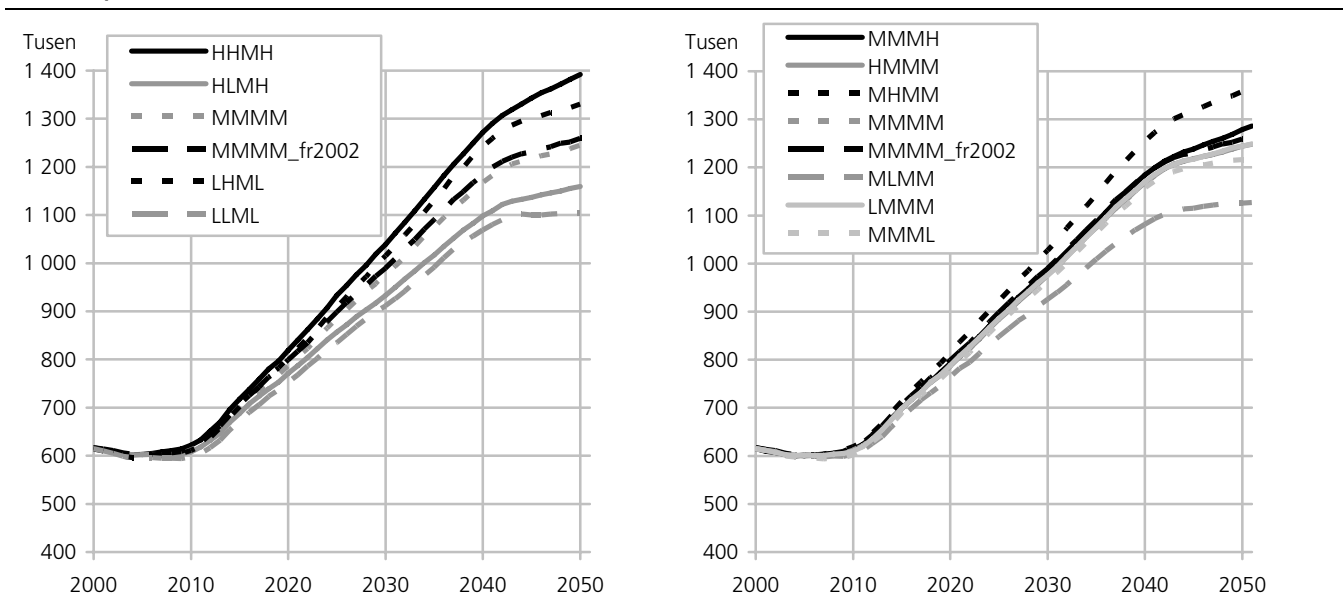
¹ I alternativ "MM00_g2002" er det bare for dødeligheten som er ifølge 2002-framskrivningen. Utgangsåret er 1.1.2005 og fruktbarheten er som i M-alternativet i 2005-framskrivningen

³⁰ I denne sammenhengen omtales ikke variasjon av innenlands mobilitet, da denne ikke påvirker de nasjonale resultatene nevneverdig. Det er derfor M-alternativet som legges til grunn - unntatt i det ene tilfelle det trekkes inn alternativ *uten* flytting.

Figur 7.7. Antall personer i arbeidsstyrken. Framskrevet 2000-2050 under ulike alternative forutsetninger om demografisk utvikling. I tusen personer



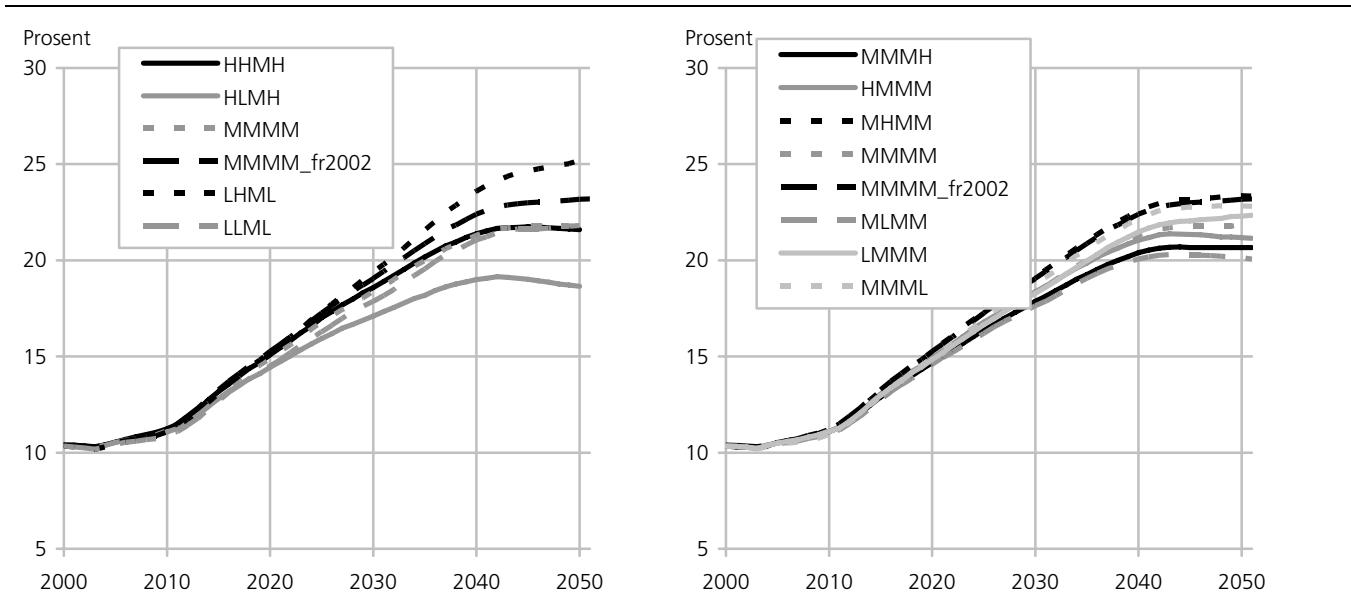
Figur 7.8. Antall alderspensjonister. Framskrevet 2000-2050 under ulike alternative forutsetninger om demografisk utvikling. I tusen personer



Tabell 7.2. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden under ulike demografiske forutsetninger. Mrd 2006-kr for G = 62 161

	2006	2007	2008	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Dagens system (ref)	4284	4390	4494	4 700	5 647	6 392	6 962	7 483	8 016
- LHML	+221	+234	+245	+273	+394	+477	+464	+338	+104
- HLMH	-229	-242	-254	-276	-402	-495	-519	-440	-249
Arbeidspensjonsm. (ref)	3 835	3 908	3 979	4 112	4 726	5 219	5 546	5 776	6 013
- LHML	+64	+66	+69	+73	+90	+84	+57	-48	-250
- HLMH	-88	-91	-93	-95	-110	-114	-58	53	235

Figur 7.9. Pensjonsavgift til alderspensjon. Framskrevet 2000-2050 ved MOSART. Ulike alternative forutsetninger om demografisk utvikling. Prosent

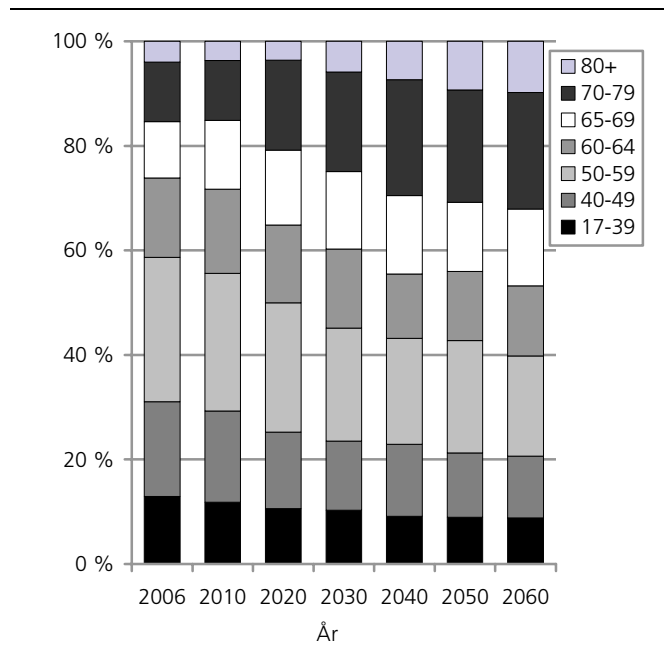


7.4. Finansieringsbyrden

Bidragsraten kan tolkes som skattesatsen som er tilstrekkelig for å finansiere pensjonsutbetalingene, gitt at finansieringsbyrden plasseres på arbeids- og pensjonsinntekt. Bidragsraten, uttrykt som i likning 5.1 foran, er beregnet i framskrivingene med Mosart og oppgitt i prosent i figur 7.9.

Også når det gjelder bidragsraten er det stor variasjon mellom de ulike alternative utviklingsbanene. For alle alternativene vil det imidlertid skje en sterk økning fra dagens nivå på under 11 prosent til mellom 19 og 25 prosent i år 2050. Her er det aldrings- og ungdomsalternativene (hhv. LHML og HLMH) som utgjør ytterpunktene i settet av resultater. Høy- og lavalternativene avviker ikke mye fra mellomalternativet på rundt 19 prosent i år 2050. Høyalternativet for levealder er den enkeltkomponent som betyr mest for økningen i pensjonsavgiften til alderspensjon. Senking av innvandringen til lavalternativets nivå betyr ikke fullt så mye. Endringen av mellomalternativets forutsetninger mellom 2002 og 2005 slår også relativt sterkt ut, i størrelsesorden nesten like mye som å senke levealderforutsetningen fra høy til middels nivå for framtidig vekst. Dette skyldes at både endringen i forutsetning om framtidig årlig nettoinnvandring fra 13 000 til 16 000 og den noe reduserte overlevelsen fram til høy alder (se avsnitt 7.2), trekker i samme retning. Det vil si at pensjonsavgiften (til alderspensjonister) reduseres både fordi antall alderspensjonister er gått noe ned og fordi arbeidsstyrken er gått noe opp i forhold til hva som var resultatet under forrige sett av forutsetninger.

Figur 7.10. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden under ulike demografiske forutsetninger. Det er lagt til grunn en nettorente på 1,51 pst.



7.5. Følsomhetsanalyser av pensjonsforpliktelsene

Demografiske forhold har betydning for de offentlige pensjonsforpliktelsene. I referansebanen har vi lagt til grunn middelverdiene fra SSBs siste befolkningsframskrivning (MMMM05). For å illustrere hvor følsomme beregningene er for endringer i den demografiske utviklingen, har vi foretatt anslag med to alternative scenarier fra befolkningsframskrivingene. HLMH05 representerer et best tenkelig scenario med hensyn på de offentlige pensjonsforpliktelsene med kombinasjonen høy fruktbarhet, lav levealder og høy netto-

innvandring. LHML05 representerer et verst tenkelig scenario med lav fruktbarhet, høy levealder og lav nettoinnvandring. Tabell 7.2 og figur 7.10 illustrerer hvor følsomme anslagene på pensjonsforpliktelsene er for demografiske faktorer.

Analysen viser at det best tenkelige scenariet HLMH gir umiddelbart lavere pensjonsforpliktelser, mens LHML gir høyere pensjonsforpliktelser. I begynnelsen av perioden er det høyere levealder som har størst betydning for utfallet. Utslagene er mye høyere for dagens system enn for Regjeringens forslag, og det er tydelig at Regjeringens forslag gjennom delingstallet vil gjøre pensjonssystemet robust for endringer i levealder. Med dagens system vil for eksempel både beste og dårligste scenario påvirke pensjonsforpliktelsene i 2030 med et avvik på i overkant av 400 milliarder kroner i forhold til referansebanen. Med Regjeringens forslag er scenarienes avvik fra referansebanen på samme tidspunkt under 100 milliarder kroner.

De første tiårene i analysen har ikke forutsetningene om endret fruktbarhet eller nettoinnvandring stor betydning for pensjonsutgiftene fordi nyfødte og innvandrere ennå ikke har botid som gjør dem kvalifisert til full minstepensjon. Gjennom arbeidsstyrken og skatteinntektene har befolkningens størrelse likevel stor betydning for det offentlige evne til å bære en gitt utgiftsbelastning, og dermed for bærekraften i pensjonssystemet. I LHML-scenariet blir det offentlige dobbelt rammet gjennom høyere pensjonsutgifter og dårligere skattegrunnlag. I HLMH-scenariet er velsignelsen dobbelt gjennom lavere pensjonsutgifter og bedret skattegrunnlag. Effekten via skatteinntektene framkommer imidlertid ikke av beregningene vi presenterer i dette kapitlet.

Etter noen tiår begynner endret fruktbarhet og nettoinnvandring å påvirke størrelsen på pensjonsforpliktelsene gjennom endret folketall. Lavere folketall i LHML senker forpliktelsene, men reduserer også befolkningen. Høyere folketall i HLMH øker forpliktelsene, men også skattebasene. Effekten er mest rendyrkede i Regjeringens forslag som, gjennom delingstallet, i stor grad nøytraliserer virkningene av endret levealder. Det er ikke endret levealder, men endringer i fruktbarhet og innvandring som påvirker folketallet og får kurvene for Regjeringens forslag til å først krysse og deretter peke i ulik retning etter 2046. Med dagens system tar det ennå noen tiår før folketallet dominerer de store utslagene på pensjonsforpliktelsene som følger av endret levealder. I perioden fram til 2060 trekker endret levealder i retning av økende avstand mellom kurvene, fordi levealdersforskjellene øker over tid, mens endret fruktbarhet og innvandring trekker i motsatt retning av. Levealder dominerer fram til 2030-2040, mens kurvene deretter går mot hverandre fordi endret fruktbarhet og innvandring gir større utslag enn

endret levealder. Med dagens system vil kurvene først krysse hverandre etter 2060.

Referanser

- Brunborg, H. og Texmon, I. (2005a): Forutsetninger for befolkningsframskrivingen 2005-2060, *Økonomiske analyser* 6/2005 (34-38).
- Brunborg, H. og Texmon, I. (2005b): Hovedresultater fra befolkningsframskrivingen 2005-2060, *Økonomiske analyser* 6/2005 (30-33).
- Brunborg, H. og Texmon, I. (2006): Hvor stor blir innvandrerbefolkningen framover? *Samfunnspeilet* 4/2006 (6-16).
- Finansdepartementet (2004): Perspektivmeldingen 2004 - utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi. St. meld. nr. 8 (2004-2005).
- Fredriksen, D. (1998): *Projections of population, education, labour supply and public pension benefits – Analyses with the dynamic microsimulation model MOSART*. Sosiale og økonomiske studier 101, Statistisk sentralbyrå.
- Fredriksen, D. (2004): Betydningen av delingstallet. *Økonomiske analyser*. 5/2004 (43-50).
- Fredriksen, D. (2005): Pensjonsforpliktelser. Upublisert notat.
- Fredriksen, D., Heide, K.M., Holmøy, E. og Solli, I.F. (2005): Macroeconomic effects of proposed pension reforms in Norway. Discussion Papers No. 417, Statistisk sentralbyrå.
- Gruber, J. og Wise, D. (red.) (1999): *Social security and retirement around the world*. University of Chicago Press, Chicago.
- Gruber, J. og Wise, D. (2004): *Social security and retirement around the world, micro-estimation*. University of Chicago Press, Chicago.
- Hernæs, E., Sollie, M. og Strøm, S. (2000): Early retirements and economic incentives. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol102, No3.
- Heide, K.M, Holmøy, E., Solli, I.F. og Strøm, B. (2006): A welfare state funded by nature and OPEC. A guided tour on Norway's path from an exceptionally impressive to an exceptionally strained fiscal position. Discussion Paper, 464, Statistisk sentralbyrå.
- Innst. S. nr. 195 (2004-2005): *Innstilling fra Finanskomiteen om Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*. Stortinget, Oslo.
- Keilman, N. og Dinh, Q. P. (2005): Hvor lenge kommer vi til å leve? Levealder og aldersmønster for dødeligheten i Norge, 1900–2060, *Økonomiske analyser* 6/2005 (43-49).
- NOU 2004:1: *Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida*. Norges offentlige utredninger 2004:1, Finans- og sosialdepartementet, Oslo.
- Røed, K. og F. Haugen (2002): Early retirement and economic incentives – evidence from a quasi-natural experiment. Memorandum, Frisch-senteret, Oslo.
- Rønsen, M. (2005): Statistisk sentralbyrå (2002): *Økonomiske analyser* 6/2005 (43-49).
- Statistisk sentralbyrå (2002): Framskrivning av folketallet 2002-2050: Vekst i folketallet. <http://www.ssb.no/folkfram/>
- Statistisk sentralbyrå (2005): Framskrivning av folketallet 2005-2060: Fortsatt sterk befolkningsvekst. <http://www.ssb.no/folkfram/>
- St. meld. nr. 12, 2004-2005: *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*. Finansdepartementet, Oslo.
- St. meld nr. 5, 2006-2007: *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.meld. nr. 1, 2005-2006: *Nasjonalbudsjettet 2006*. Finansdepartementet, Oslo.
- Aalandslid, V. (2005): Inn- og utvandring blant innvandrere – hvor mange vil flytte i årene framover? *Økonomiske analyser* 6/2005 (56-63).