

Økt forsørgelsesbyrde kan ikke trylles bort

Av Mathilde Fasting og Steinar Juel, økonomer i Civita

Innledning

Hvert fjerde år legger den sittende regjeringen frem en perspektivmelding, som presenterer fremskrivninger over hvordan Norge og den norske økonomien kan utvikle seg de neste 50 årene, basert på den informasjonen man har når meldingen skrives. I 2013 var det regjeringen Stoltenberg II som la frem en slik melding, og i 2017 kom regjeringen Solbergs melding. I 2014 utga Civita pamfletten *Har vi råd til fremtiden?*, der de utfordringene perspektivmeldingen skisserer, ble debattert.¹ Pamfletten tok utgangspunkt i de demografiske fremskrivningene som ble presentert i Stoltenberg-regjeringens melding fra 2013. Den viste at det blir en større forsørgelsesbyrde frem mot 2060, fordi det blir flere eldre og færre i yrkesaktiv alder. Det blir altså færre yrkesaktive som skal finansiere velferdsstatens ordninger for de utenfor arbeidslivet. Mesteparten av Civitas pamflett tok for seg ulike reformer som kan gjennomføres for å sikre gode velferdsordninger også i fremtiden. Det er blant annet mulig å legge til rette for økt verdiskaping og et mer produktivt næringsliv, og det er mulig å forbedre og effektivisere offentlig sektor. Det viktigste er likevel arbeidstilbudet. Dersom flere kommer i arbeid og står i arbeid lenger, vil det få stor betydning for de offentlige budsjettene. Her betyr pensjonsalder mye. I pamfletten peker vi også på forhold som kan øke kostnadene mer enn perspektivmeldingen skisserer, blant annet økt kvalitet i helse- og omsorg. En viktig faktor er også at det vil bli mindre handlingsrom for å «spe på» statsbudsjettet med oljepenger fremover.

Fagforbundets tidsskrift *Fagbladet* har to årlige spesialnummer om samfunn og økonomi. *Samfunn Økonomi 1-2018* har som tema regjeringens perspektivmelding fra 2017, der man forsøker å se på forutsetningene som er lagt til grunn i meldingen og legge frem en alternativ tolkning.² Tidsskriftet inneholder enkeltartikler som tar for seg ulike deler av de økonomiske fremskrivningene i meldingen. Konklusjonene fra analysene i artiklene summeres opp av fagredaktør Bjarne Jensen i en lederartikkel, og i en lengere oppsummeringsartikkel til slutt i publikasjonen. Hovedkonklusjonen til Bjarne Jensen er følgende:

Tar vi hensyn til at andelen barn og unge under utdanning synker, og at økningen i levealderen for de eldre gir dem flere friske leveår, blir det ingen økning i forsørgebyrden for de yrkesaktive frem mot 2060.

Fremskrivningene i perspektivmeldingen fra 2017 er noe justert sammenholdt med fremskrivningene i regjeringen Stoltenbergs melding fra 2013. Hovedkonklusjonen er imidlertid den samme: Fordi det blir flere eldre i forhold til de i yrkesaktiv alder, og fordi oljeinntektene antas å flate ut, vil de statlige utgiftene øke mer enn inntektene, noe som over tid fører til en underdekning av utgiftene på statsbudsjettet. I *Fagbladet Samfunn Økonomi 1-2018* mener fagredaktør Bjarne Jensen altså at det er feil at forsørgelsesbyrden vil øke. Hovedkonklusjonen fra fagbladets spesialnummer er også omtalt i Klassekampen 20. august 2018, hvor det hevdes at den økte forsørgerbyrden er «storm i et vannglass». Analysene som leder opp til disse konklusjonene i *Fagbladet* holder imidlertid ikke mål.

Fagbladets og Bjarne Jensens konklusjoner om at forsørgerbyrden ikke vil øke hviler på tre påstander:

1. Det er riktig at vi blir relativt sett flere eldre, men det motvirkes av at det blir relativt færre under 20 år som skal forsørges.
2. Det er grunn til å tro at den gjennomsnittlige pensjonsalder vil øke parallelt med økningen i forventet levealder, fordi vi også får flere friske leveår.
3. Perspektivmeldingens analyse knyttet til figur 11.1A i meldingen, som viser netto overføringer per person i ulike aldre, og som er gjengitt som figur 3 i dette notatet, er feil.

Før vi ser nærmere på disse påstandene i *Fagbladet*, er det grunn til å si litt om hvilken rolle langsiktige fremskrivninger har. Fremskrivninger er ikke prognoser, men skal illustrere hva som blir konsekvensene på lang sikt dersom ingenting nytt gjøres, men nåværende lovverk og atferdstrender videreføres. Perspektivmeldingenes fremskrivninger hviler også tungt på Statistisk sentralbyrås (SSBs) befolkningsfremskrivninger, spesielt SSBs hovedalternativ. De økonomiske fremskrivningene i både perspektivmeldingen fra 2017 og fra 2013 illustrerer at «noe må gjøres» for å unngå at større ubalanser skal bygge seg opp i offentlige budsjetter. «Noe» kan være å dempe utgiftsveksten på statsbudsjettet, øke inntektene utover det som følger av dagens skatteregler, øke yrkesdeltagelsen, heve pensjonsalderen eller øke gjennomsnittlig arbeidstid.

Jo lenger frem i tid fremskrivninger går, jo større er usikkerheten. Fødselsratene kan begynne å gå opp igjen, innvandringen kan bli større eller mindre enn anslått, oljeinntektene kan overraske positivt eller skuffe, og produktivitetsveksten i økonomien kan stige igjen. Derfor er det fornuftig å oppdatere langtidsfremskrivninger hvert fjerde år.

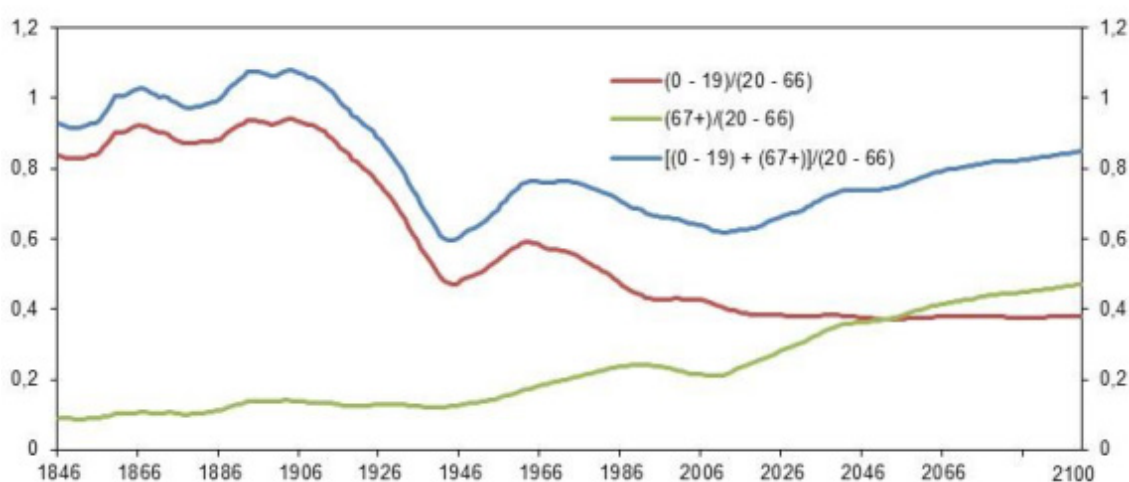
Med dette som bakgrunn vil vi i dette notatet kommentere de tre nevnte konklusjonene som er presentert i Fagforbundets fagblad *Samfunn Økonomi*. Vi vil tilbakevise påstanden om at eldrebyrden ikke har betydning for offentlige budsjetter. Eldrebyrden, eller en jevnt stigende befolkningsutvikling der flere blir eldre, vil komme, og at det vil få konsekvenser for de offentlige budsjettene. Vi vil også vise at de tar feil når det gjelder hvordan kostnadene for flere eldre og færre yngre fordeler seg.

Tilbakevisning av påstandene

Påstand 1: Forsørgerbyrden øker ikke, fordi det blir færre unge

Det er feil, noe som er vist i figur 1 under. Figuren er hentet fra et arbeidsnotat utarbeidet av Finansdepartementet hvor forutsetningene for fremskrivningene i Perspektivmeldingen presenteres nærmere.³ Andelen 0–19 år målt i forhold til de i yrkesaktiv alder (20–66 år) vil være ganske stabil frem mot 2100, mens andelen 67 år og mer målt mot de i yrkesaktiv alder vil øke markert. I figuren er også samlet forsørgelsesbyrde angitt, summen av de eldre og de unge i forhold til de i yrkesaktiv alder (blå kurve). Andelen øker klart.

Figur 1: Demografiske forsørgelsesbyrder 1846-2100. Andeler per 1. januar



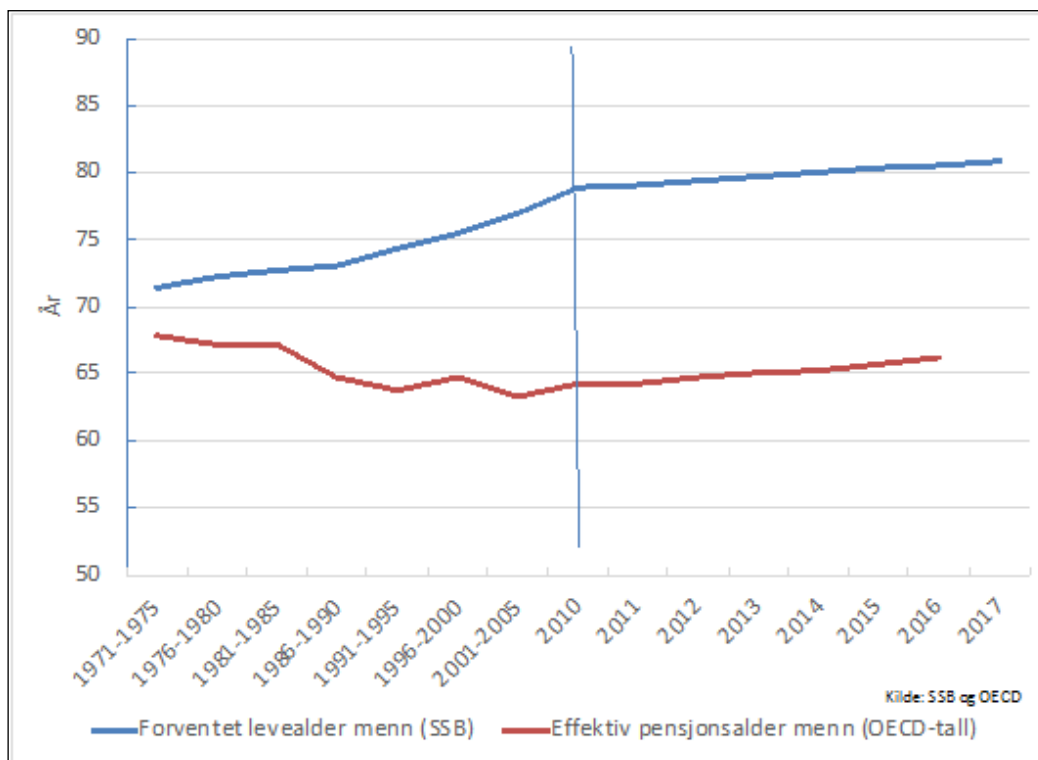
Perspektivmeldingen var basert på befolkningsfremskrivningene fra 2016. I juni 2018 publiserte SSB nye befolkningsfremskrivninger, og de viser at andelen eldre ligger an til å bli enda noe høyere enn lagt til grunn i Perspektivmeldingen. Det har særlig sammenheng med at forventet innvandring er justert markert ned. Fruktheten antas på kort sikt å ville fortsette å gå ned, til like under 1,60 barn per kvinne, for så å stige gradvis til 1,76 barn per kvinne. SSB legger videre til grunn at levealderen øker med over syv år for menn og seks år for kvinner frem mot 2060.⁴

Påstand 2: Pensjonsalderen må forutsettes å øke parallelt med forventet levealder

Figur 3 under viser hvordan forventet levealder for en nyfødt har steget, og hvordan effektiv pensjonsalder samtidig gikk ned frem til rundt 2010. I figuren er det femårstrinn frem til 2010, deretter forventet levealder og effektiv pensjonsalder i hvert enkelt år. De siste årenes gradvise oppgang i effektiv pensjonsalder må sees i sammenheng med pensjonsreformen, som gjør at en får høyere årlig pensjon jo senere en tar ut pensjonen. Dette skyldes resultatet av pensjonsreformen i privat sektor, mens dette først fra nå av vil gjelde for offentlig sektor.

I Perspektivmeldingen er det i basisalternativet forutsatt at tendensen til økning i effektiv pensjonsalder fortsetter. Det innebærer at yrkesfrekvensen til de i aldersgruppen 67–74 år antas å øke fra 13,5 prosent i 2015 til 20 prosent i 2060.⁵

Figur 2: Utvikling i forventet levealder ved fødselen og effektiv pensjonsalder



I Perspektivmeldingen er det således tatt hensyn til at pensjonsalderen trolig vil stige noe når forventet levealder øker, basert på effektene av det pensjonssystemet vi nå har fått på plass. Det kan godt være at den effektive pensjonsalderen bør øke mer enn dette, men det krever politiske vedtak. Formålet med fremskrivningene er som nevnt nettopp å illustrere at noen tiltak må til for å opprettholde bærekraften i velferdsordningene.

For å summere opp: en forutsetning om at pensjonsalderen stiger når forventet levealder øker ligger inne i Perspektivmeldingens fremskrivninger. Den effekten er basert på uendret politikk, det vil si uendret pensjonssystem. Det vil være flott om yrkesdeltagelsen blant eldre kan økes mer enn dette, men det krever trolig nye politiske tiltak.

I Perspektivmeldingens fremskrivninger er det også bygd inn at vi ikke bare lever lenger, men at vi også får flere friske leveår. Når forventet levealder stiger med fem år, antas det ut fra det man har av erfaringer, at antallet friske leveår øker med tre år.

SSB skriver følgende om aldring:

Vi får en tydelig aldring i Norge, selv om den ikke blir like sterk som i en del andre europeiske land. I hovedalternativet øker andelen av befolkningen som er 70 år og eldre fra 12 prosent i dag til 21 prosent i 2060 – da vil altså hver femte innbygger ha fylt 70 år. Økningen blir spesielt sterk blant de som er 80 år eller mer. Og fordi vi har befolkningsvekst, vil vi se mer enn en tredobling i antallet 80 år og eldre.⁶

Gruppen over 80 år blir mye større, og de har et omfattende forbruk av pleie- og omsorgstjenester. Påstanden som fremkommer i Fagbladet er at vi lever lenger og har flere friske leveår, samt at eldre bidrar med frivillig innsats og omsorg. Det er positivt, men det er ikke sikkert hvordan det vil slå ut. SSBs vurderinger av denne sammenhengen er som følger:

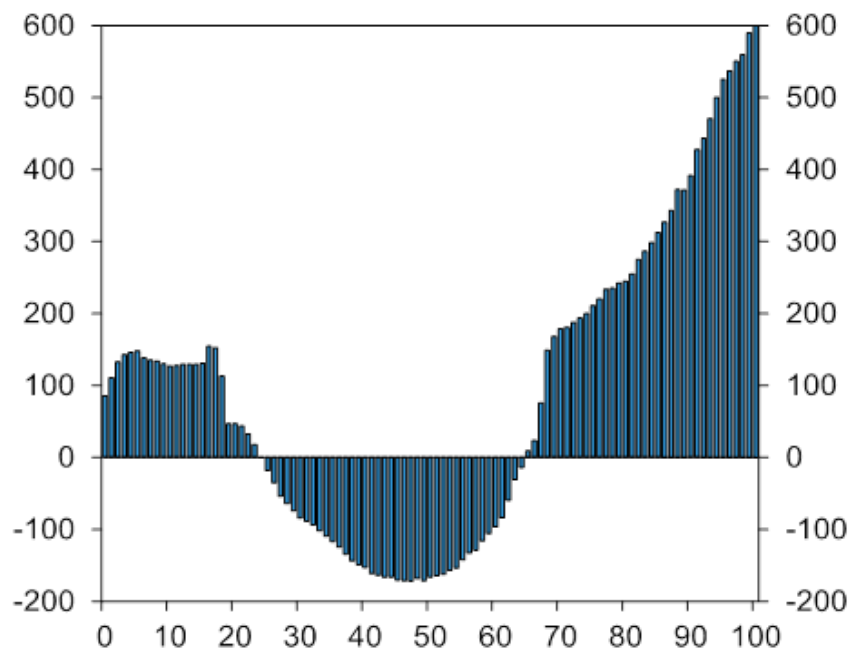
Et økt antall leveår er et ubetinget gode dersom kvaliteten på de ekstra årene er god. Det at den økte levetiden i stor grad kommer i relativt høye aldersgrupper, gjør imidlertid at mange allerede vil ha kroniske helseproblemer av ulike slag, og således ha disse med seg også i sin økte levetid. Hvilke konsekvenser den forventede aldringen som er beskrevet kan få, er dermed ikke opplagt, hverken for samfunnet eller for enkeltindividene det angår.⁷

Det er ikke mulig å fastslå hvordan dette vil slå ut, men i forskningen SSB viser til er det tre scenarier: i) Komprimert sykkelighet: Antallet friske år øker mer enn antallet leveår; ii) Utsatt sykkelighet: Sykkeligheten kommer senere, og antallet friske år øker like mye som antall leveår; og iii) Forlenget sykkelighet: Når levetiden øker, øker også tiden folk er syke. Det første scenariet vil bedre de offentlige budsjettene dersom også pensjonsalderen går opp. Foreløpig forskning tyder på at behovet for rene helsetjenester ikke vil synke, men det må undersøkes nærmere. Økning i kreft, demens og overvekt vil spille inn. I det andre scenariet vil virkningen være usikker, mens det siste scenariet, der sykkeligheten forlenges, vil slå negativt ut. Helsekostnadene vil øke, og det er usikkert om reell pensjonsalder vil kunne gå opp. SSB slår også fast at helse- og omsorgskostnadene uansett vil øke fremover, fordi kvalitetsøkninger i helse- og omsorgstjenestene, kombinert med at flere blir eldre og vil benytte tjenestene, vil innebære høyere kostnader.

I Perspektivmeldingen er det lagt til grunn en blanding av alternativ ii og iii, vi får flere friske år, men også flere syke når levealderen stiger.

Påstand 3: Figuren som viser netto overføringer per person etter alder er misvisende

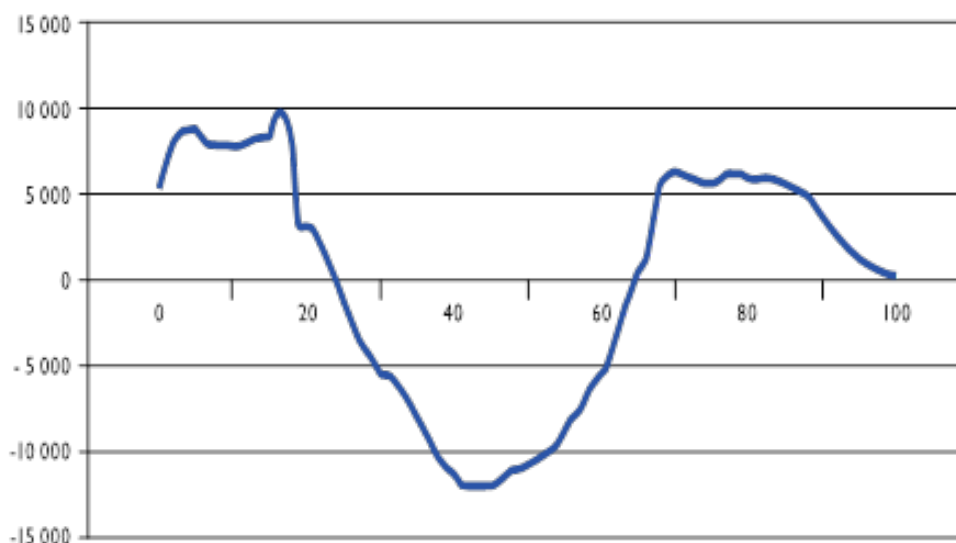
Figur 11.1A i Perspektivmeldingen, som er gjengitt som figur 3 under, drøftes av Jan Mønnesland i en av artiklene i *Fagbladet Samfunn Økonomi 1-2018*. Figuren gir et tverrsnittbilde av hvordan situasjonen var i 2010. De som var mellom 0 og 23 år, var i gjennomsnitt netto mottagere av offentlige stønader og tjenester. Aldersgruppene over dette og frem til 64 år, var netto bidragsyttere til det offentlige.⁸ Det vil si at de i gjennomsnitt per person, betalte mer skatt inn til fellesskapet enn de mottok av stønader og tjenester. De som var 65 år og over, var i gjennomsnitt netto mottagere av stønader og tjenester. Gjennomsnittsbeløpet økte med alderen, og eldre personer mottok i gjennomsnitt betydelig mer i stønader enn det unge gjorde.

Figur 3: Netto overføringer per person etter alder i 2010. Målt i 1000 kroner

Mønnesland viser til at det som er viktig for de offentlige budsjettene ikke er disse gjennomsnittstallene per person, men hvor mange som er i de ulike aldersgruppene.

Det er riktig at det er viktig, og det er nettopp noe av hovedpoenget i Perspektivmeldingen. Det blir relativt færre i gruppen 20–65 år, relativt flere i gruppen over 65 år, og små endringer i gruppen 0–20 år. Mønnesland får imidlertid dette til å se annerledes ut.

Mønnesland multipliserer tallene i figur 3 med antallet personer i hver aldersgruppe slik situasjonen var i 2010. Han kommer da frem til en figur som er vist under som figur 4.

Figur 4: Netto overføringer per aldersgruppe i 2010. Mill. kroner

Med alderssammensetningen på befolkningen i 2010 var de eldre da mindre belastende på de offentlige budsjettene enn de yngre, og de i yrkesaktiv alder betalte netto inn mer til det offentlige enn det som netto gikk ut igjen til de unge og eldre. Mønnesland beregner at de yrkesaktive i 2010 betalte inn 1,8 milliarder kroner mer til det offentlige enn det som gikk ut igjen til eldre og yngre.

Dette er greit, men så blander Mønnesland kortene. Ut fra øyeblikksbildet i 2010, slik befolkningens sammensetning da var, trekker han følgende allmenne konklusjon:

Samlet sett betaler vi i gjennomsnitt netto mer inn til det offentlige i den arbeidsdyktige perioden enn vi samlet tar ut i oppveksten og pensjonistperioden. Gjennom livsløpet er derfor ikke de eldre den byrden som Perspektivmeldingens figur gir inntrykk av. Det vi koster som eldre er mer enn dekket inn ved de bidragene vi har gitt tidligere i livsløpet.

Dette er ikke en generell konklusjon som kan trekkes ut fra figur 4. Det var slik i 2010, noe som skyldes at gruppen eldre da var relativt liten sammenlignet med gruppen yrkesaktive. Slik blir det ikke fremover nå som gruppen eldre øker, og det forutsettes uendret politikk, det vil si uendret skattenivå og uendrede regler for stønader og offentlige tjenester.

Hvis en skal se på om en nyfødt person i dag kan forventes å ville betale inn nok som yrkesaktiv til å dekke det vedkommende får av stønader og tjenester som ung og gammel, må en ta utgangspunkt i tallene bak figur 3. Figuren gir et bilde av hvordan betalingsstrømmene i gjennomsnitt vil bli over en persons livsløp, hvis alle velferdsordninger opprettholdes, skattenivået er uendret og hvis pensjonsalderen ikke endres.⁹ Når en som blir født i dag har en forventet levealder på cirka 80 år, vil vedkommende ut fra tallene bak figur 3, betale inn 660 000 kroner for lite til å dekke de forventede kostnadene en som ung og gammel påfører statsbudsjettet gjennom ulike velferdsordninger. Dette går bra for offentlige budsjetter i sum så lenge det er relativt få i eldregruppen, som var tilfellet i 2010, mens det forventede «underskuddet» på individnivå vil bidra til budsjettunderskudd på makronivå nå som gruppen eldre gradvis vokser.

Konklusjoner

Konklusjonene i *Fagbladet Samfunn Økonomi* om at «Økte eldreandeler frem mot 2060 ikke gir økt aldersbetinget forsørgerbyrde» er feil. Det er feil at andelen unge går ned og i betydelig grad motvirker at befolkningen blir eldre. Andre forhold som forfatterne av artiklene i *Fagbladet* mener bidrar til lavere forsørgerbyrde er allerede bygd inn i fremskrivningene i Perspektivmeldingen. Analysen i *Fagbladet* av nettostønadene over livsløpet er kort og godt feil.

Det er imidlertid interessant at *Fagbladet* mener det kan legges til grunn av pensjonsalderen vil stige parallelt med forventet levealder, noe som er mer enn det som ligger inne i Perspektivmeldingens basisalternativ, som baseres på uendret politikk, og som også er omtalt i den nyeste demografiske fremskrivningen til SSB fra juni 2018 der aldring og friske leveår analyseres. Nye tiltak for at folk skal stå lenger i jobb bør klart være en del av løsningen på den økte forsørgerbyrden. Det er et godt utgangspunkt at tidsskriftet til Fagforbundet stiller seg positivt til det.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på steinar@civita.no, mathilde@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 Mathilde Fasting, Har vi råd til fremtiden? (Oslo: Civita, 2014).
- 2 Se <http://www.fagbladet2.com/fagbladet/bladkiosken.php?mag=samf&year=0000>
- 3 Dyvi, Yngvar: «Langsiktige fremskrivninger i Perspektivmeldingen 2017» Arbeidsnotat 2017/6, Finansdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/4555aa40fc5247de9473e99a5452fd/arbnotat6_2017.pdf
- 4 <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/lavere-befolkningsvekst-fremover>
- 5 Se tabell 4 i Arbeidsnotat 2017/6 fra Finansdepartementet
- 6 <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/lavere-befolkningsvekst-fremover>
- 7 <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/lavere-befolkningsvekst-fremover>
- 8 I SSBs nyeste rapport om demografi skriver det at FBE, som er forholdet mellom antall over 65 år og antall i alderen 20-64 år, er basert på at de har valgt 65 år som grense fordi dette ligger nær gjennomsnittlig faktisk pensjoneringsalder i Norge, som er rundt 64 år for kvinner og 65 år for menn (OECD 2015). https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/354129?_ts=1643ab45088
- 9 Det må tas forbehold for at figur 3 bygger på tall og ordninger slik de var i 2010. Noen endringer har funnet sted siden da, men bildet er nok ikke vesentlig endret.