

32

Det 21. århundrets velferdssamfunn

Aksel Hatland



SOSIAL TRYGGHET

Nordisk alderspensjon
under ombygging

Nordisk alderspensjon under ombygging

Aksel Hatland

Fafo

© **Forskningsstiftelsen Fafo 1999**

ISBN 82-7422-246-6

Omslagsillustrasjon: Jon S. Lahlum

Omslagsdesign: Kåre Haugerud

Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
1 Utviklingslinjer i nordisk alderspensjon	7
2 Finske reformer	11
2.1 Det gamle finske systemet	11
2.2 Reformene	11
2.3 Fra universell grunnpensjon til garantert minstestandard	12
2.4 Opptjening av tilleggspensjon	13
2.5 Pensjonsnivå	13
2.6 Verdisikring	14
3 Sverige	15
3.1 Det gamle systemet.....	16
3.2 Reformene	17
3.3 Kritikken mot det gamle systemet	19
3.4 Det nye systemet	21
4 Norske reformer	23
5 Diskusjon	24
5.1 Fordeling	24
5.2 Arbeidslinjen	25
5.3 Konklusjon	27
Litteratur	28
Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn.....	30

Forord

Denne rapporten er et av sluttproduktene i prosjektet Det 21 århundrets velferds-samfunn. Prosjektet er finansiert av Landsorganisasjonen i Norge og Det norske Arbeiderparti i forbindelse med LOs hundreårsjubileum i 1999. Det er stor tematisk og faglig bredde i prosjektet, det spenner over temaer innenfor økonomi og arbeidsliv, hverdagslivet og det sivile samfunn, velferdsstatens tjenester, trygd og fordeling. I en rekke publikasjoner diskuteres hvordan det norske samfunn har utviklet seg de siste tiårene, og hvilke utfordringer og mulige veivalg vi står overfor på terskelen til et nytt årtusen.

Prosjektet inneholder bidrag fra forskere i Norge og fra utlandet. Det er stor variasjon i rapportenes omfang og dybde. Noen er basert på seminarinnlegg, mens andre resultatet av lengre utredningsarbeid. En fortegnelse over alle publikasjonene i prosjektet – til sammen 44 rapporter og hovedboka *Mellom frihet og felleskap* – finnes bakerst i rapporten.

Arbeidet på Fafø har vært organisert i en prosjektgruppe med Ove Langeland som prosjektleder. Prosjektgruppen har ellers bestått av Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen, Axel West Pedersen, samt Jardar E. Flaa og senere Reid J. Stene. I arbeidet med prosjektet har vi mottatt nyttige og konstruktive kommentarer fra flere kollegaer på Fafø og fra andre miljøer. Jon S. Lahlum har på en profesjonell måte sørget for at rapportene kommer ut i en presentabel form. Prosjektgruppen takker oppdragsgiver som har gjort dette arbeidet mulig.

Oslo, april 1999

Ove Langeland

Aksel Hatland er Dr. philos og jobber som forsker ved NOVA og som faglig leder for «Velferdsprogrammet - samfunn, familie og oppvekst» til NFR. Hans sentrale forskningsfelt er velferdsforskning. Han har blant annet publisert Folketrygdens fremtid. Oslo: Universitetsforlaget 1984 og Til dem som trenger det mest? Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk. Oslo: Universitetsforlaget 1990.

1 Utviklingslinjer i nordisk alderspensjon

Velferdsstatens historie viser at de nasjonale alderspensjonene, både i Norge og andre land, er sterkt påvirket av utenlandske forbilder. De politiske kravene om inntektssikring i alderdommen kommer nedenfra, fra velgere og organiserte interessegrupper. Men hvilke svar som skal gis på disse kravene, hvilke løsningsmodeller politikerne satser på, kommer oftest utenfra. Pensjonspolitikken styres av ideer som har strømmet nokså uhindret over landegrensene i de mer enn hundre årene de har stått på den politiske dagsorden i vår del av Europa. Slik er situasjonen også i dag, når pensjonsreformer igjen står sentralt i den sosialpolitiske debatten.

Det er særlig to løsningsmodeller på problemet med inntektssikring for eldre som har konkurrert i den politiske striden. Det er *opptjeningstrygdene* og *grunntrygdene*. Med opptjeningstrygder mener jeg trygder som er tjent opp gjennom en yrkesaktiv karriere, og som graderes etter tidligere inntekt eller premiebetaling. Med grunntrygder mener jeg her trygder som utbetales til alle eldre uten hensyn til tidligere inntekt eller innbetaling. De kan imidlertid graderes etter pensjonistenes familieforhold og etter botid i landet. Disse sistnevnte formene for gradering ser jeg i dette notatet bort fra og betegner grunntrygdene som like for alle.

Opptjeningstrygdene har tysk opphav. Den alderspensjonen som ble innført i Tyskland under Bismarck i 1889, var forbeholdt lønnsarbeidere og skulle tjenes opp gjennom innbetalinger mens arbeidstakerne hadde lønnsinntekt. Pensjonene var tilpasset opptjeningstid og lønnsnivå slik at de som lå noe over minstenivået i arbeidsinntekt, fikk noe høyere pensjon enn de laveste inntektsklasser. Og de som ikke hadde arbeidsinntekter, fikk ingenting (se f.eks. Gordon 1988:40–42). Slike opptjeningstrygder har klare paralleller til forsikringsordninger. Den viktigste forskjellen er at trygdene pleier være obligatoriske og at det normalt ikke har vært noen klar kobling mellom hvor mye som betales inn og hvor mye som betales ut for den enkelte. I en offentlig trygd er det rom for omfordeling, for eksempel fra høyinntektsgrupper til lavinntektsgrupper.

Grunntrygdene har utviklet seg etter dansk modell. Den loven det danske Folketinget vedtok i 1891, var innrettet på å sikre eldre en viss minsteinntekt slik at de var vernet mot alvorlig fattigdom. Den var lite annet enn en behovsprøvd fattighjelp for eldre. Men den ga grunnlaget for utvikling mot generelle grunntrygder. En slik utvikling fikk vi for eksempel i Norge, der en del kommuner fra 1916 og utover innførte blåkopier av den danske alderstrygden. Oslo kommune utviklet en mer rettighetspreget alderstrygd med mindre økonomisk behovsprøving, og

denne dannet grunnlaget for den nasjonale alderstrygden av 1936. Etter at behovsprøvingen ble helt opphevet i denne trygden i 1957, gikk vi inn i en periode med like alderstrygder til alle innbyggere i Norge (se Hatland 1987). En slik utvikling, der behovsprøvingen av grunntrygdene gradvis avvikles, har foregått i mange land. Grunntrygdene er blitt universelle. De behovsprøvde grunntrygdene har som mål å forebygge fattigdom blant eldre. De universelle grunntrygdene skal sikre alle samfunnsmedlemmer en ytelse i alderdommen uten at det ligger noen antydning om at mottakeren blir stemplet som en økonomisk taper som er avhengig av de mer velståendes hjelp. De er en slags borgerlønn til eldre mennesker.

De to tradisjonene har i mange land nærmet seg hverandre, og vi har fått forskjellige blandingsmodeller.

Den svenske blandingsmodellen har hatt særlig stor innflytelse. Svenskene innførte alderstrygd i 1913. Dette var en kombinasjon av en opptjeningsstrygd med egen premie og behovsprøvde ytelser for eldre med dårlig økonomi. I praksis var den behovsprøvde ytelsen som fikk størst betydning. I 1946 ble behovsprøvingen av alderspensjonen opphevet i Sverige. Deretter begynte planleggingen av tilleggspensjonen. Etter en hard politisk strid, med folkeavstemming og oppløsning av Riksdagen som dramatiske høydepunkter, fikk den sosialdemokratiske regjeringen flertall for sin store pensjonsreform (den allmänna tilläggs pensioneringen ATP) i 1959 (Ortmark 1968). Her kombinerte man to hovedelementer i et nytt felles system: En grunntrygd for alle innbyggere uten hensyn til økonomisk aktivitet og en tilleggspensjon for alle yrkesaktive med lønnsinntekt eller inntekt som selvstendig næringsdrivende.

Finland har fulgt en mer kronglete rute. De innførte formelt et kombinert system i 1937. Men da de første ytelser ble utbetalt i 1949 kom trygden i praksis til å fungere som et økonomisk behovsprøvd system med lave ytelser (Salminen 1993 s. 187). I 1956 ble det innført en generell grunnpensjon for alle eldre med et inntektsprøvd tillegg for de pensjonistene som hadde dårlig økonomi. Den finske grunnpensjonen var imidlertid svært lav sammenlignet med Sverige og Norge (Salminen 1993:191, Palme 1990 fig. 4.3). I den videre utvikling ble opptjeningsstrygder for forskjellige yrkesgrupper skrittvis innført. I 1976 ble denne prosessen fullført da finnene innførte obligatorisk tilleggspensjon for alle yrkesaktive. Ordningene skulle administreres av private forsikringsselskaper. Dermed hadde også finnene fått et kombinert system med grunntrygd for alle eldre og tilleggstrygd for de yrkesaktive.

Utviklingen i Norge var sterkt inspirert av svenske reformer. Den statlige behovsprøvde alderstrygden som Stortinget vedtok i 1936, var riktignok utviklet i norske kommuner, som igjen var påvirket av den første nordiske alderstrygden, nemlig den danske loven av 1891 (Hatland 1987). Behovsprøvingen ble avvirket i 1957, og i en kort periode, fram til folketrygden ble vedtatt i 1966, var de statlige trygder i Norge like for alle eldre. Den viktigste nyskapning med folketrygden var at den innførte en obligatorisk tilleggspensjon for alle med arbeidsinntekter. Det kombinerte pensjonssystem i folketrygden bygde i alle hovedtrekk på den svenske modellen av 1959 (Hatland 1984).

Det er altså et fellestrekk for de nordiske landene at de sikrer alle eldre en minstepensjon. Nivået på denne minstepensjonen har imidlertid alltid vært nokså ulikt. Nivået i 1996 er illustrert i tabell 1. Det er verdt å bemerke at i denne tabellen er det ikke brukt valutakurser i omregningen, men kjøpekraftspariteter. Det innebærer at det er tatt hensyn til prisforskjellene mellom landene. Enkelt sagt kan vi si at tabellen viser hvor mye nordiske minstepensjonister har til sitt månedlige forbruk hvis de skulle gjøre sine innkjøp i Norge.

Tabellen viser at minstepensjonene i Danmark ligger godt over nivået i de andre nordiske landene. Norge lå på annenplass i 1996. Vi tok nok noe inn på danskene etter at minstepensjonene ble økt i 1998, men vi har ikke nådd dem igjen. Sverige kommer på tredje plass, og finnene kommer sist på denne rankinglisten.

Slike sammenligninger er riktignok beheftet med en del svakheter. Det bør særlig nevnes at tabellen viser bruttopensjoner og at skattereglene slår forskjellig ut. Tar vi hensyn til dette, vil forskjellene mellom Danmark og de andre nordiske land bli mindre.¹ Men det gir likevel en pekepinn på forskjellene i sosialpolitikken når minstepensjonene i Danmark er mer enn dobbelt så høye som i Finland.

Tabell 1 Kjøpekraften av minstepensjon per måned til enslige eldre i de nordiske land 1996

	Kjøpekraftspariteter	Kjøpekraft i norske kroner
Danmark	821	9105
Finland	369	4092
Norge	498	5523
Sverige	411	4558

Kilde: *Social tryghed i de nordiske lande 1996*. NOSOSKO - Nordisk Sosialstatistisk Komite 8:1996. Side 22 og tabell 7.5.

Danmark har imidlertid ingen tilleggspensjon slik som i de andre nordiske landene. Den offentlige alderspensjonen er fortsatt en grunntrygd som utbetales til alle uten hensyn til tidligere inntekt og innbetaling. Her ser vi bort fra den danske ATP-pensjonen som maksimalt kan utbetales med DKR 14 500 per år, og som heller ikke graderes etter tidligere inntekt, men etter opptjeningstid.

Også Tyskland har holdt fast på hovedprinsippene i sin Bismarck-modell. Alderspensjonen er en ren opptjeningstrygd og gir bare pensjon til den som har tjent opp sine rettigheter gjennom arbeid og innbetaling.

Mellom den danske og den tyske alderstrygden ligger de kombinerte ordningene jeg ser som kjernen i den nordiske trygdemodellen: En felles offentlig pensjonsordning som kombinerer grunntrygghet for alle eldre innbyggere med en opptjeningstrygd gradert etter tidligere inntekt.

I de senere årene har pensjonene som følger den nordiske modellen, slik vi kjenner dem i Sverige, Finland og Norge, gjennomgått store reformer. I dette notatet skal jeg trekke opp hovedlinjene i disse reformene. Mange kompliserte detaljer som lett kan tilsløre hovedtrekkene i bildet, lar jeg ligge.

Det hovedspørsmålet jeg stiller er om de landene som har fulgt den nordiske pensjonsmodellen, er i ferd med å gli fra hverandre slik at vi får større ulikheter i Norden.

¹ Axel West Pedersen har undersøkt dette nærmere. I følge hans undersøkelser ble det i Danmark tidlig på 90-tallet gjennomført en «teknisk» reform hvoretter en rekke sosial ytelser ble gjort skattepliktige, og hvor også et tidligere særfradrag for enslige pensjonister ble tatt bort. Til gjengjeld ble folkepensjonen til en enslig økt med et særlig tillegg. Der har vi forklaringen på den sterke økningen i brutto folkepensjon for en enslig pensjonist i Danmark. Den dårlige nyheten for pensjonistene er at de til gjengjeld må betale skatt helt på linje med folk flest. I følge opplysninger fra økonomiministeriet blir regnestykket slik: Vår enslige pensjonist får (i 1996) et vanlig personfradrag på 30 400 kroner i året og må for øvrig betale 43,1 prosent av resten. Det betyr – etter mine beregninger – at vedkommende må ut med 20 013 kroner i skatt for til slutt å sitte igjen 64 743 kroner i årlig disponibel inntekt.

2 Finske reformer²

2.1 Det gamle finske systemet

I begynnelsen av 1990-årene hadde det finske systemet disse hovedtrekkene:

Det finnene kaller folkepensjon, har sikret alle finske innbyggere en minstepensjon. Den har bestått av en grunnpensjon («basdel») som ble ytt uten noen form for inntektsprøving og et sært tillegg («tilläggsdel»). Grunnpensjonen var lav og utgjorde i 1995 FIM 5340 per år (NOK 7400³). Særtillegget var langt høyere og varierte med bosted og familiestatus fra FIM 20 124 (NOK 28 000) til FIM 23 676 (NOK 32 900) per år. Særtillegget ble redusert mot tilleggspensjon og visse andre pensjoner. Men reduksjonen skjedde ikke med 100 prosent slik som i Norge, men med 50 prosent. De som har opptjent tilleggspensjon i Finland, fikk altså alltid noe høyere ytelser enn minstepensjonen.

Tilleggspensjonen ble opptjent mellom 23 og 65 års alder. Utgangspunktet er at for hvert år godskrives 1,5 prosent av inntekten som pensjon. Etter 40 års opptjening skulle dette gi 60 prosent av arbeidsinntekten i pensjon. Men dette kompliseres ved at det var de fire siste årene i hvert arbeidsforhold som var pensjonsgivende, og her så man igjen bort fra de to årene med høyest og lavest lønn. I Finland har det ikke vært noe øvre tak på den arbeidsinntekten som er pensjonsgivende, i motsetning til ordningen i Norge, Sverige og de fleste andre land.

Pensjonsalderen i Finland var 65 år, men det er adgang til å ta ut pensjonen inntil fem år før pensjonsalderen eller utsette uttaket til etter 65 år. Pensjonen ble i så fall omregnet slik at man i prinsippet skulle få den samme samlede pensjon over livsløpet.

2.2 Reformen

Etter at Finland hadde opplevd en enestående økonomisk framgang i 1980-årene, ble landet rammet av en depresjon i begynnelsen av 1990-årene. I perioden 1990–93 økte arbeidsløsheten fra 3,4 til 18,4 prosent av arbeidsstyrken, nasjonal-

² Trygdesystemet i Finland er beskrevet på de finske trygdemyndigheters internettsider <http://www.elmo.etk.fi/>

³ Alle omregninger fra svensk og finsk valuta har brukt valutakursene per 28.7.98. Fordi kursene har variert noe, må derfor omregningene til norske kroner tas som illustrasjoner av størrelsesordenen og ikke som nøyaktige beløp. For å markere dette er det brukt avrundede tall.

produktet falt og underskuddet på de offentlige budsjettene økte. Regjering og riksdag i Finland reagerte på disse økonomiske problemene med blant annet å stramme inn på de offentlige utgiftene, og det er ingen tvil om at dette også var en vesentlig del av begrunnelsen for å reformere alderspensjonen (Aalestalo 1994). Finnene måtte kutte utgiftene, men det følger ikke automatisk av dette hvor man skal bruke kniven.

Regjeringserklæringen for Paavo Lipponens brede «regnbuekoalisjon» fra 1995 gir viktige pekepinner for innretningen av reformene. Her går det blant annet fram at det er et mål for regjeringen å redusere de offentlige utgiftene og minske statsgjelden. Videre heter det blant annet:

«Stønadssystemet må utvikles slik at den som arbeider alltid kan regne med at hans økonomiske situasjon dermed forbedres. Det system av ytelser som skal sikre et minstenivå, bør presiseres...Tilleggspensjon og folkepensjon utgjør den samlede pensjonssikringen. Pensjonssystemene må utvikles som en helhet og blant annet slik at grunnpensjonen blir avhengig av den trygdedes andre pensjoner»⁴

2.3 Fra universell grunnpensjon til garantert minstestandard

I samsvar med dette ble grunnpensjonen fra 1997, på samme måte som det tidligere særtillegget, inntektsprøvd mot andre pensjonsinntekter. Grunnpensjonen og særtillegget ble slått sammen til én ytelse som kalles folkepensjon. Folkepensjonen er en garantipensjon som sikrer dem som har tjent opp liten eller ingen tilleggspensjon en minstestandard. Grunnpensjonen er ikke lenger en universell ytelse, men inngår som et element i et garantisystem som sikrer alle pensjonister et økonomisk minstenivå. Reformen innebærer altså at det samlede pensjonsnivået for dem med tilleggspensjon ble senket ved at de helt eller delvis mistet grunnpensjonen. Minstepensjonen er på samme nivå som før. Gjennomføringen skjer gradvis i perioden 1996–2001.

Inntektsprøvingen mellom folkepensjon og tilleggspensjon har paralleller til prøvingen av særtillegg mot tilleggspensjon i den norske folketrygden. Folkepensjonen i Finland inntektsprøves mot de yrkesbaserte tilleggspensjonene, både de

⁴ *Program för statsminister Paavo Lipponens regering*, lagt fram 13.4.95. (Denne og andre oversettelser i notatet er gjort av forfatteren).

obligatoriske og de som arbeidsgiveren eventuelt har tegnet frivillig. Det den enkelte pensjonist selv har spart, trekkes ikke inn. Jo høyere tilleggspensjonen er, jo lavere blir folkepensjonen, helt til den går i null. Men det er grunn til å framheve en viktig forskjell mellom Finland og Norge. I Norge er fradragprosenten 100. Den som har tjent opp en tilleggspensjon på 20 000 kroner får særtillegget redusert med 20 000 og har ikke noe økonomisk utbytte av sin opptjening. I Finland er det for det første en frigrense for tilleggspensjon på FIM 2940 (1997). For pensjon over dette nivå er fradragprosenten 50. Har man tjent opp en tilleggspensjon på FIM 20 000 over frigrensen, blir folkepensjonen redusert med FIM 10 000, mens pensjonisten beholder de andre 10 000. Dette virker slik at finnene *alltid* forbedrer sin økonomi ved å arbeide og tjene opp tilleggspensjon.

2.4 Opptjening av tilleggspensjon

Tilleggspensjon skal fortsatt beregnes på grunnlag av opptjeningstid og inntektsnivå. Når opptjeningsnivået skal bestemmes, tok man tidligere utgangspunkt i de fire siste kalenderårene i et ansettelsesforhold. Med en normal opptjeningstid på 40 år, innebar dette at kanskje bare tiendedelen av yrkeslivet bestemte pensjonsnivået. Dette medførte i følge regjeringen et press på lønnsøkning de siste årene før pensjonsalderen (Regeringens proposition 134/1995). Perioden ble derfor utvidet å omfatte de ti siste årene i et ansettelsesforhold, eventuelt alle årene hvis ansettelsen har vart kortere enn ti år. Normalt vil dette føre til noe lavere pensjoner. Men det innebærer også at det lønner seg å delta for fullt på arbeidsmarkedet en lengre periode.

I den norske folketrygden er som kjent regelen at de 20 beste årene av 40 opptjeningsår, teller med. Her kan vi altså si at Finland har nærmet seg det norske systemet. Hvorvidt flere år er tellende i Finland enn i Norge, avhenger av hvor mange arbeidsforhold en finsk arbeidstaker har.

Også disse reformene skal gjennomføres gradvis, og det er først de som pensjoneres fra år 2006 som får sine pensjoner beregnet på grunnlag av tiårsregelen.

2.5 Pensjonsnivå

Hovedregelen skal fortsatt være at for hvert opptjeningsår tjener en yrkesaktiv opp pensjon tilsvarende 1,5 prosent av lønnen, slik at man etter 40 år har tjent opp en pensjon på 60 prosent av den årsinntekten som legges til grunn. Den som

blir ufør før pensjonsalderen, godskrives framtidig inntekt etter et prinsipp som tidligere har gått ut på at inntekten ville ha vært stabil fram til pensjonsalderen hvis ikke vedkommende var blitt ufør. Dette ligner på det norske systemet. I Finland godskrives dessuten framtidig inntekt for den som mottar arbeidsløshetspensjon. Det er en pensjon som kan tildeles langtidsarbeidsløse over 60 år.

Pensjonering før den ordinære pensjonsalderen etter disse lovene har vært meget omfattende i Finland, og to reformer er gjennomført som skal gi yrkesaktive økonomisk motivasjon til å fortsette i arbeid så lenge som mulig fram mot pensjonsalderen.

Fra 1994 ble det innført en «superinntjening» av tilleggspensjon for yrkesaktive over 60 år. De tjener opp 2,5 prosent av arbeidsinntekten for hvert yrkesaktivt år mot ordinært 1,5 prosent. De som fortsetter i arbeid skal belønnes ekstra.

I den store pensjonsreformen i 1996 ble dessuten godskrivingsreglene for tidligpensjonerte strammet inn. Hovedregelen var tidligere at de som gikk over på uførepensjon eller arbeidsløshetspensjon fikk godskrevet 1,5 prosent av sitt tidligere inntektsgrunnlag fram til pensjonsalderen. Full uførepensjon skulle dermed i prinsippet tilsvare den alderspensjon man ville fått om man hadde fortsatt i arbeid fram til pensjonsalderen med stabil inntekt.

Nå får man i Finland bare godskrevet 1,2 prosent pr. år fra og med 50 års alder og 0,8 prosent fra og med 60 års alder.

2.6 Verdisikring

Et av politikernes viktigste instrument i pensjonspolitikken er verdisikringen av opptjente pensjonsrettigheter og av løpende pensjoner. Valget pleier her å stå mellom å følge en prisindeks (levestandardindeks) eller en lønnsindeks. I Finland er regelen at folkepensjonen skal reguleres i takt med prisutviklingen. Dette prinsippet videreføres. Gjennom ekstraordinære innstramningstiltak i 1994 og 1995 ble imidlertid ikke folkepensjonene regulert opp i takt med økte levestandarder. Tilleggspensjonen er blitt regulert gjennom en indeks der prisutviklingen veier 50 prosent og lønnsutviklingen 50 prosent. Dette vil bli videreført for regulering av opparbeidede, hvilende pensjonsrettigheter gjennom den yrkesaktive fasen. Men for pensjoner som er begynt å løpe, skjer reguleringen fra 1996 etter en indeks der prisutviklingen teller 80 prosent og lønnsutviklingen 20 prosent. Selv om det kan være variasjoner på kort sikt, viser erfaringen at på lengre sikt er lønnsveksten større enn prisveksten. Etter det nye systemet får finske pensjonister beholdt sin

kjøpekraft når prisene stiger. Men de får bare nytte godt av en mindre del av den veksten i kjøpekraft som de yrkesaktive ventelig vil få.

I Norge skjer verdisikringen gjennom regulering av grunnbeløpet. Grunnbeløpet fastsettes av Stortinget hvert år etter forutgående forhandlinger med pensjonistenes og de funksjonshemmedes organisasjoner og følger altså ikke bindende regler. Men i bestemmelser Stortinget ga i 1993, er det formulert en intensjonserklæring om at pensjonistene skal ha en inntektsutvikling «omtrent på linje med de yrkesaktive». Ser vi på hele perioden folketrygden har virket – fra 1967 til i dag – har reguleringen vært noe sterkere enn prisstigningen og noe svakere enn lønnsstigningen. De siste 15 årene har grunnbeløpet omtrent fulgt prisstigningen (se f.eks. Trygdeetatens årsmelding 1997:35). Det lar seg ikke uten videre fastslå hvilket system som gir best verdisikring av det norske og finske. Men finnene har et mer fast og forutsigbart system.

3 Sverige⁵

Den kombinerte svenske alderspensjonen som ble vedtatt i 1959, ble i mange land sett på som en merkestein i velferdsstatens utvikling. Den var et forbilde for alderspensjonen i den norske folketrygden som ble vedtatt i 1966. Den 8. juni 1998 vedtok den svenske Riksdagen et helt nytt pensjonssystem som bryter med mange av prinsippene i den gamle ordningen. Men et sentralt trekk er beholdt. Også Sverige vil fortsatt kombinere økonomisk grunntrygghet for alle med standardtrygghet som står i forhold til tidligere arbeidsinntekt.

Også Sverige har opplevd alvorlige økonomiske problemer på 1990-tallet. Den økonomiske veksten var svak og i årene 1991–93 var den negativ. Arbeidsløsheten vokste fra 2–3 prosent av arbeidsstyrken i 1980-årene til omkring 8 prosent i 1993. Underskuddet på statsbudsjettet var stort og statsgjelden vokste (Marklund og Norlund 1998). Disse forholdene har påvirket debatten om endringer i pensjonssystemet, men kritikken mot systemet og reformarbeidet startet flere år før den økonomiske krisen. Det er debatt og analyser av pensjonssystemets innebygde egenskaper som har vært hoveddrivkraften i det svenske reformarbeidet. Viktige milepeler var den store pensjonskomiteen som ble nedsatt av den sosialdemokra-

⁵ Det svenske trygdesystemet er beskrevet på disse internettsidene: <http://www.fk.se/>, <http://www.rfv.se/>, <http://www.fkf.se/>

tiske regjering i 1984 og avga sin utredning i 1990, og den parlamentariske arbeidsgruppen som ble nedsatt av den borgerlige regjering i 1991. Gradvis arbeidet de svenske partiene seg fram til enighet om et nytt system.

Her skal vi nøye oss med å gi en kort skisse av det gamle systemet og redegjøre for den kritikken det syntes å være enighet om da det nye systemet endelig ble vedtatt etter 14 års utredning.

3.1 Det gamle systemet

Hittil har den svenske alderspensjonen bestått av en universell grunnpensjon («folkpensjon») som ble utbetalt til alle eldre, en tilleggspensjon («ATP») og et særtillegg («pensionstilskott»). Alle ytelser beregnes med utgangspunkt i et grunnbeløp («basbeløp»). Alle disse elementene er som i Norge. Men det er også en del forskjeller.

Den ordinære pensjonsalderen, det vil si den alderen man kan ta ut full folketrygd, har i Sverige hittil vært 65 år, mens den i Norge har vært 67 år. Sverige har også hatt en mer fleksibel pensjonsalder. Svenskene kan ta ut redusert alderspensjon fra 61 år og de kan vente med å ta ut pensjonen til etter 65 år og får den da forhøyet.

Grunnbeløpet (G) er noe lavere i Sverige om vi regner etter de offisielle valutakursene. Ved inngangen til 1998 var grunnbeløpet SEK 36 400 (NOK 34 730) mens det i Norge da var NOK 42 500. Ved beregning av grunnpensjon og særtillegg benyttes imidlertid fra 1993 et redusert grunnbeløp på SEK 35 672, mens det ved pensjonsopptjening fra 1997 benyttes et forhøyet grunnbeløp på SEK 37 100.

Grunnbeløpet skal etter svensk lov reguleres nærmest automatisk i takt med prisutviklingen. Som nevnt ovenfor er prinsippet i Norge at G skal følge lønnsutviklingen, men praksis ligger nærmere prisutviklingen.

Grunnpensjonen for en enslig pensjonist tilsvarer 96 prosent av grunnbeløpet og for pensjonistektepar 78,5 prosent for hver. Tilsvarende tall for norske pensjonister er 100 prosent og 75 prosent. Særtillegget for en enslig pensjonist er i Sverige 55,5 prosent av G, mens det i Norge ved inngangen til 1998 63,2prosent. Etter den ekstraordinære hevingen av minstepensjonen med virkning fra 1. mai 1998, der alle minstepensjonister skulle få 1000 kroner måneden i pensjonsforhøyelse, er ordinær sats for særtillegget til enslig økt til 79,33 prosent av grunnbeløpet.

Den inntekten som teller med ved opptjening av tilleggspensjon, ligger mellom 1 G og et øvre tak. I Sverige ligger taket på 7,5 G. I Norge er dette et skråtak.

Inntekter inntil 6 G teller fullt ut, mens inntekt mellom 6 og 12 G teller med en tredjedel.

Full opptjeningstid er i Sverige 30 år mot 40 år i Norge. Når nivået på den fulle pensjonen fastsettes, velger man imidlertid ut de 15 beste årene i Sverige mot de 20 beste i Norge («besteårsregelen»).

Tilleggs pensjonen skal i Sverige beregnes til 60 prosent av den tellende inntekten, mot 42 prosent (45 prosent fram til 1992) i Norge.

Svensk tilleggspensjon trådte i kraft i 1960 og systemet er gradvis blitt fullmodent. De årskull som er pensjonert etter 1990 har kunnet tjene opp pensjon i 30 år og får dermed full pensjon. Det norske systemet, som begynte å virke i 1967 og krever 40 års opptjening, er modent etter 2007.

3.2 Reformene

Den parlamentariske utredningsgruppen som avga sin rapport i 1994, formulerte de krav som bør settes til et pensjonssystem og bedømte det gamle systemet ut fra dette (SOU 1994:20 kap. 4 og 5).

I Stikkordsform kan et pensjonssystemets oppgaver formuleres slik:

- *Trygghet.* Pensjonssystemets grunnleggende funksjon er å gi økonomisk trygghet i alderdommen. Det omfatter både grunntrygghet og inntektstrygghet. Det skal ikke bare verne mot absolutt nød, men også sikre de eldres uavhengighet av familie og andre. Inntektstryggheten skal gi den enkelte sikkerhet for at han eller hun ikke behøve endre sin levestandard drastisk når de skal pensjoneres.
- *Livsløpsfordeling.* Alderdommen kan for mange være en periode preget av livsutfoldelse og velferd, og folk har derfor en interesse i å omfordele noe av sin kjøpekraft til denne livsfasen. Et pensjonssystem kan gjennomføre en slik omfordeling enten gjennom oppbygging av fond (sparing i snever forstand) eller gjennom et system med direktebetaling («pay-as-you-go»). Det siste er en generasjonskontrakt der de yrkesaktive betaler for de eldre mot å få en garanti for at neste generasjon vil betale for dem.
- *Omfordeling.* Ved siden av inntektsutjevning over den enkeltes livsløp, kan et pensjonssystem utjevne på tre andre måter: mellom generasjoner, mellom inntektsgrupper og mellom risikogrupper (i alderspensjonen fra dem som lever kort, til dem som lever lenge).

Det er imidlertid mange måter å utforme et pensjonssystem på som ivaretar disse oppgavene. Utredningsgruppen ville at et nytt system skulle oppfylle disse kravene:

- *Forutsigbarhet.* Folk må kunne stole på en pensjonsordning og innrette sin livsplanlegging og sin sparing etter systemet.
- *Oversiktlighet.* Reglene bør være enkle og lette å forstå.
- *Troverdighet.* Den pensjon som blir lovet, skal kunne innfris. Folk må kunne ha tillit til at ordningen holder hva den lover. Man kan ikke gi løfter uavhengig av den økonomiske utviklingen, og det må gå fram hvordan systemet følger svingninger i økonomien.
- *Fleksibilitet.* Ordningen bør ta hensyn til at folks ønsker – om pensjonerings-tidspunkt og annet – varierer.
- *Betryggende forvaltning.* Registreringen av opplysninger om den enkelte og forvaltningen av trygdens penger, må være pålitelig.
- *Rettferdighet.* Man bør etterstrebe et system som skaper mest mulig tillit og som ikke bidrar til fordelingskonflikter. Selv om et slikt mål ikke kan nås fullt ut, mener utvalget det er noen grunnleggende krav som bør stilles:
 - for å unngå fordelingskonflikter mellom generasjonene, bør pensjonene i et obligatorisk system ligge noe under yrkesaktives inntekter
 - for å unngå fordelingskonflikter er det viktig at det er forbindelse mellom det som betales inn fra den enkelte og det som betales ut i pensjon. Det ligger en enkel og lett forståelig rettferdighet i en nær sammenheng mellom innbetaling og ytelse.
 - selv om kvinner lever lengre enn menn, bør dette ikke innvirke på det årlige pensjonsnivå.

Utvalget stilte også krav om at systemet måtte være forenlig med en sunn økonomisk utvikling:

- *Sparing* og investering påvirker velferdsutviklingen i et land, og pensjonssystemet bør utformes slik at det påvirker den samlede sparingen i samfunnet.

- *Tilbudet av arbeidskraft.* Pensjonssystemet bør utformes slik at det stimulerer sysselsettingen. Det gjelder særlig valg av pensjoneringstidspunkt og avkastningen av det enkelte års arbeidsdeltagelse.
- *Skatt.* Høye skatter har visse negative virkninger på samfunnsøkonomien, og det er ønskelig at mest mulig av pensjonen finansieres med øremerkede avgifter framfor skatt. For den enkelte innebærer det at han kan regne med å få noe igjen for sine innbetalinger.
- *Samfunnsøkonomisk robusthet.* Dersom det skjer raske forskyvninger mellom pensjonssystemets utgifter og inntekter kan det ha uheldige virkninger på samfunnsøkonomien og på pensjonsytelsene. Dette krever en langsiktig stabil finansiering
- *Tilpasning til samfunnsøkonomisk utvikling.* Når det skjer svingninger i samfunnsøkonomien, bør det være innebygde egenskaper i systemet som sikrer at det tilpasser seg svingningene.

Alt i alt gikk komiteen inn for et autonomt pensjonssystem som står på egne ben og ikke krever stadig nye politiske beslutninger. Systemet må ha sin egen finansiering. Sosiale fordelingsmekanismer, slik som minsteytelser til dem som ikke har tjent opp tilstrekkelig tilleggspensjon, skal ikke finansieres med de øremerkede pensjonsavgifter, men med ordinære skatter. På denne måten skapes det også en økt bevissthet om hva pensjonen koster.

3.3 Kritikken mot det gamle systemet

Det tidligere systemet står seg, etter arbeidsgruppens vurdering, ikke særlig godt mot de krav som stilles opp her. Mye av den kritikken som reises mot det gamle svenske pensjonssystemet, har – i større eller mindre grad – også relevans for den norske folketrygden. Det kan derfor være av interesse å gå inn på hovedpunktene i denne kritikken.

Problemene med det gamle systemet skyldes ikke bare systemets indre egenskaper. Det skyldes også dyptgående samfunnsmessige endringer.

Sysselsettingen for kvinner har økt, og det fører med seg at flere tjener opp tilleggspensjon. Her har veksten vært enda sterkere i Norge enn i Sverige, fordi vi startet på et mye lavere nivå i 1960-årene.

Tendensen har gått i retning av at folk pensjoneres tidligere, særlig ved uførepensjonering. Det er også situasjonen i Norge.

Samtidig har levealderen økt, slik at folk oppbærer pensjon i et mye lengre tidsrom enn man forventet i 1960-årene. Også dette er en parallell utvikling i Norge og Sverige.

Men den økonomiske utviklingen har vært forskjellig i de to land. I Sverige falt veksten i BNP fra gjennomsnittlig 3,7 prosent i 1950- og 1960-årene til knapt 2 prosent i perioden 1975–94. I Norge har veksten ligget klart høyere. I følge Ukens statistikk nr. 6 1997 lå veksten i Norge i perioden 1980–96 på 2,9 prosent. Det innebærer at Norge samlet hadde 45 prosent høyere økonomisk vekst i 20-årsperioden enn Sverige.

Innenfor systemet peker utredningen på en rekke fordelings effekter som er vanskelig å rettferdiggjøre.

- *Opptjeningstiden.* Regelen om at full pensjon tjenes opp etter 30 år, mens man har muligheter til å arbeide omkring 50 år, er til klar fordel for dem som konsentrerer yrkesaktiviteten over en kortere periode. Den lavt utdannede arbeider, som har en lavere lønn over en lengre periode, taper på ordningen. Problemet med at ikke alle år med yrkesaktivitet og innbetaling til trygden gir avkastning, eksisterer i Norge også. Men det er mindre her siden vi har 40 års opptjeningstid.
- *Besteårsregelen.* Har man full opptjening, er det de 15 beste årene som bestemmer pensjonsnivået. Det innebærer at den som har svingende inntekt, for eksempel høy inntekt mellom 50 og 65 år, kommer mye bedre ut enn den som har stabil inntekt som samlet kan være på samme nivå. Dette er for eksempel til ulempe for industriarbeidere, men til fordel for akademikere. Slike er det også i Norge, men utslagene er mindre her fordi det er de 20 beste årene som teller. Både kvinner og menn kan ha fordel av regelen, men det har vært hevdet i debatten både i Norge og Sverige at dette er en regel som systematisk er til fordel for kvinner. Dette analyseres inngående i SOU 1994:20. Konklusjonen er at oppfatningen om at besteårsregelen er kvinnevennlig, ikke er holdbar.
- *Sambandet mellom innbetaling og ytelser.* Utredningen presenterer beregninger som viser den samlede effekt av minstepensjon og bostøtte. Grupper med lavere inntekt har svært lite igjen for å ha deltatt i arbeidslivet og betalt inn pensjon. Det er svak sammenheng mellom de innbetalingene yrkesaktive

lavinntektsgrupper har gjort gjennom sitt arbeidsliv og den disponible inntekt de får som pensjonist. Lignende beregninger er så vidt vites ikke gjort i Norge, men det er grunn til å tro at vi ville få omtrent de samme resultatene.

- *Svak følsomhet for samfunnsøkonomisk vekst.* Forholdet mellom pensjonsutbetalinger og de inntekter som skal finansiere dem er ustabil. Utgiftsveksten på grunn av økende pensjonisttall og høyere opptjent tilleggspensjon medfører at bare en sterk økonomisk vekst kan holde innbetalingene noenlunde stabile. Med svak vekst må avgiftene stadig økes over en lang periode. Dette synes også å være situasjonen i Norge.
- *Opptjeningstaket.* Dersom den økonomiske veksten blir god, vil flere og flere få sin pensjon begrenset av opptjeningstaket, og på lang sikt vil systemet tendere mot å gi alle like pensjoner langt under lønnsnivået. Dette skyldes at grunnbeløpet, som bestemmer opptjeningstaket, reguleres i takt med prisstigningen. Når lønningene stadig stiger mer enn grunnbeløpet vil de fleste svensker etter hvert tjene mer enn taket på 7,5 G. Problemet er det samme i Norge dersom praksisen med å regulere G lavere enn lønnsveksten, fortsetter.

3.4 Det nye systemet

Den nye alderspensjonen i Sverige tar ikke sikte på å skape et pensjonssystem med et på forhånd fastlagt nivå, der innbetalingene skal varieres slik at de til enhver tid dekker de bundne pensjoner. I framtiden er det innbetalingene som skal ligge fast og nivået skal bestemmes av de samlede innbetalinger. Svenskene bytter fra et stønadsbestemt system til et innskuddsbestemt system. Dette utformes slik:

- Pensjonen i det reformerte systemet baseres på en fast avgift som er 18,5 prosent av den inntekt som gir pensjonsrett. Denne avgiften betales dels av arbeidsgiveren, dels av den enkelte som fradrag i lønnen. Selvstendige betaler hele avgiften selv.
- Hele livsinntekten skal telle med fram til man tar ut pensjon. Det gjelder først og fremst arbeidsinntekter. Men også perioder med sykepenger og dagpenger under arbeidsløshet gir rett til pensjon. Da betaler staten avgiften.

- Når pensjonen tas ut, er det de samlede innbetalinger som bestemmer pensjonsnivået. Pensjonen deles i så mange årspensjoner som forventet gjenstående levealder for hele årskullet tilsier.
- Den enkelte bestemmer selv når han eller hun vil ta ut pensjonen, slik at det ikke lenger skal være noen fast pensjonsalder i Sverige. Det gjelder likevel en nedre grense på 61 år. Regjeringen ønsker å heve aldersgrensen for oppsigelser i arbeidslivet slik at de som ønsker det, kan fortsette å arbeide etter 65 år og tjene opp mer pensjon.
- Pensjonsrettigheter og løpende pensjoner skal reguleres i takt med en lønnsindefeks. Pensjonene skal følge lønningene – oppover og nedover.
- Inntektstaket på 7,5 G beholdes.
- Man får godskrevet pensjonsrett når man har barn under fire år, gjør verneplikt eller gjennomfører høyere studier. Avgifter for disse rettighetene betales av staten.
- Av avgiften på 18,5 prosent, går 16 prosent til å dekke løpende pensjoner. De resterende 2,5 prosent spares og settes inn på individuell konto. De som ønsker det, kan selv bestemme hvordan disse midlene forvaltes.
- Alle skal sikres en grunntrygghet i form av en garantipensjon. Denne skal kunne tas ut fra 65 års alder. Den gis bare til dem som har liten eller ingen opptjent pensjon. Ordningen med universell grunnpensjon til alle og særtilllegg til dem med lav pensjon, faller bort.
- Garantipensjonen skal tilsvare 2,13 G og blir litt høyere enn i dag. Opp til et visst nivå (1,26 G) reduseres garantipensjonen krone for krone. Over dette nivået reduseres garantipensjonen med 48 prosent. Lavinntektsgrupper vil derfor normalt kunne forbedre sin pensjon gjennom arbeid, selv om de mottar garantipensjon.
- Det nye systemet gjelder fullt ut for alle som er født i 1954 eller senere. Opparbeidede pensjonsrettigheter blir omregnet etter det nye systemet. For eldre generasjoner gjelder overgangsordninger.

4 Norske reformer

I Norge er det gjennomført to større reformer i pensjonssystemet i 1990-årene, ved siden av en rekke mindre endringer: I 1991 ble tilleggspensjonen senket (Innst. O. Nr. 11 1990–91). I 1998 ble minstepensjonen økt (Innst. S. nr. 243 1997–98).

Endringen i 1991 var begrunnet med de langsiktige finansieringsproblemene i folketrygden. Et omfattende utredningsarbeid som gikk forut for disse reformene, satte søkelyset særlig på to forhold som ville føre til en utgiftsvekst. Antallet pensjonister vil øke kraftig i perioden fra 2011 til 2040, særlig på grunn av de store fødselskullene i perioden 1944–1970. Fram til 2007 vil folketrygden fortsatt være i en oppbyggingsfase der pensjonsnivået vil øke for hvert nytt årskull pensjonister (se nærmere kap. 9 i Hatland, Kuhnle og Romøren 1998). For å dempe kostnadspresset gikk Stortinget inn for at framtidig pensjonsopptjening fra 1992 skulle være lavere. For det første skulle de med noe høyere inntekter ha mindre opptjening. Inntekter mellom 6 og 12 G (mellom kr 272 220 kr 544 440 etter dagens satser) bare skulle telle med en tredjedel som grunnlag for pensjonsopptjening. Tidligere gjaldt dette inntekter mellom 8 og 12 G.

For det andre ble pensjonsprosenten senkes. Enkelt sagt innebar dette at mens full tilleggspensjon tidligere skulle utgjøre 45 prosent av den inntekten som telte ved beregningen, skal inntekt fra og med 1992 bare telle 42 prosent.

Senere på 1990-tallet hadde vi fått en klar forskyvning i problemoppfatningen. Den økonomiske veksten var god, arbeidsledigheten gikk ned, og statens finansielle situasjon forbedret seg sterkt med store overskudd på statsbudsjettet. Dette førte til at Stortinget vedtok reformer med forbedringer av de sosiale ytelsene. I valgkampen 1997 ble det skapt et flertall for å øke minstepensjonene med 1000 kroner måneden. Dette ble gjennomført ved en økning i særtillegget fra og med mai 1998. Begrunnelsen for reformen ble uttrykt slik i regjeringen Bondeviks forslag til Stortinget:

«Hovedhensikten med å øke folketrygdens minstepensjoner er å gi en grunnsikring på et høyere nivå enn i dag uten hensyn til tidligere arbeidsinntekt og pensjonsopptjening ... Det er de eldste uten pensjonsmessig opptjening og hjemmearbeidende som [...] får full fordel av økningen av særtillegget. Det er også disse særtillegget primært er ment å tilgodese.» (St. prp. nr. 76 1997–98)

Noe av pensjonsøkningen i 1998 ble imidlertid gitt gjennom den ordinære reguleringen av grunnbeløpet, altså som kompensasjon for lønns- og prisstigning. Den ekstraordinære økningen ble på 610 kroner per måned. Dette ga en forbedring av kjøpekraften på 10,6 prosent i tillegg til ordinær grunnbeløpsregulering.

Den tekniske løsning som ble valgt ved å øke særtillegget, innebar at små tilleggspensjoner ble spist opp og at det ble flere minstepensjonister. I følge Innst.S. nr. 243 (1997–98) økte tallet på minstepensjonister med 73 000. Etter de nye særtilleggssatsene innebærer dette at en person som er i arbeid i 40 år med en inntekt på om lag 130 000 kroner får minstepensjon på samme måte som de som ikke har hatt inntektsgivende arbeid. Har man kortere yrkeskarriere, må inntekten være høyere hvis man skal forbedre sin alderspensjon.

5 Diskusjon

Etter denne gjennomgangen kan vi vende tilbake til det hovedspørsmålet vi stilte innledningsvis: Glir de nordiske velferdsstatene fra hverandre eller utvikler de seg i samme retning?

For å gi et klarere svar på dette, kan vi se på to hovedhensyn som må avveies mot hverandre i et pensjonssystem: Hensynet til *fordeling* og hensynet til *sysselsetting* og verdiskaping. Det sistnevnte hensyn er det som gjerne går under betegnelsen arbeidslinjen (i Danmark aktivlinjen).

5.1 Fordeling

En viktig side ved fordelingen knytter seg til spørsmålet om å forebygge fattigdom blant eldre. Innefor den nordiske modellen har dette grunntrygghetsproblemet vært løst ved å sikre alle eldre *minstepensjoner*. Grunntryggheten er naturligvis påvirket av at den økonomiske veksten har vært liten i Norden i 1990-årene, og dette har særlig rammet Finland. Men reformene av pensjonssystemet har ikke hatt til formål å svekke grunntryggheten. Teknisk er imidlertid denne grunntryggheten sikret på en annen måte enn før i Sverige og Finland. Ordningen med universelle grunnpensjoner til alle pensjonister er erstattet av en garanti som sikrer et minstenivå for dem som har liten eller ingen tilleggspensjon. Dette skulle ikke ha noen økonomisk betydning for minstepensjonistene. Men en viss symbolsk betydning kan det kanskje ha. Vi får et klarere skille mellom dem som selv har tjent opp

sin pensjon gjennom eget arbeid og innbetalinger og dem som får pensjonen gjennom overføringer fra andre. Foreløpig er det imidlertid lite som tyder på at dette blir opplevd som et problem.

Det er innenfor *tilleggspensjonene* vi har fått de største endringene. Tilleggspensjonene skal sikre en fordeling av inntekten over livsløpet. Sverige har her gått lengst i retning av å skifte system. De beveger seg bort fra et stønadsdefinert system, der ytelsesnivået ligger fast på et bestemt nivå og innbetalingene må tilpasses dette, til et innskuddsbasert system, der innbetalingene ligger fast og ytelsene blir et resultat av hvor mye som er betalt inn. Det skal være en klarere sammenheng enn før mellom samlet inntekt som yrkesaktiv og pensjonsnivået. Svenskene har rensket ut elementer i pensjonssystemet som hadde uklare eller ubegrunnede fordelings effekter. Reformene kan ikke uten videre karakteriseres som nedskjæringer. Blir den økonomiske veksten god, kan pensjonene bli høyere enn om dagens ordning blir videreført.

Finnene har foretatt sine reformer uten å endre systemet så radikalt. De har gjort tilpasninger som skal dempe utgiftene, blant annet ved å inntektsprøve grunnpensjonene mot tilleggspensjonene. Det innebærer en nivåsenkning for dem som har pensjoner over minstenivået. Endringene av tilleggspensjonen har ikke primært fordelingspolitiske formål. Men de har som konsekvens at de som står lenge i arbeidslivet kommer relativt bedre ut enn de som pensjoneres tidlig.

I Norge har reformene i folketrygden hatt fordelingsmessige konsekvenser ved at pensjonene er blitt likere. Tilleggspensjonen er redusert og minstepensjonen økt. Dette synes likevel ikke å være resultat av en langsiktig strategi. Da Stortinget behandlet Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 1994–95) formulerte sosialkomiteen det prinsipielle syn at folketrygdens pensjonssystem skal beholdes på rettighetssiden (Innst. nr. 243 1995–96). Men senere har vi likevel fått en reform med økning i minstepensjonene.

5.2 Arbeidslinjen

De nordiske velferdsstatene har gjennom mange år hatt full sysselsetting som et politisk mål.

Etter at det i 1990-årene har vist seg vanskeligere enn før å nå dette målet, er det gjennomført reformer i blant annet trygdesystemet som skal motivere flere til

å søke arbeid framfor trygd. I Norge føres denne politikken under stikkordet arbeidslinjen. I Langtidsprogrammet 1994–97 er dette hensynet beskrevet slik:

«For å trygge velferdssamfunnet vil det således være nødvendig å [...] sikre at innretningen av velferdsordningene gjør deltakelse i verdiskapningen til det naturlige førstevalget for den enkelte så langt det er mulig, og generelt søke å hindre utstøting fra arbeidsmarkedet.» (St. meld. nr 4 1992–93)

Arbeidslinjen har naturligvis særlig vært tillagt vekt for politikken overfor mennesker i yrkesaktiv alder, men i Sverige og Finland har den også vært styrende for reformene av alderspensjonene. Dette kan knapt sies å være tilfelle i Norge. Et trekk er at nordmenn, i motsetning til svensker og finner, ikke får høyere pensjon om de fortsetter i arbeid ut over den ordinære pensjonsalderen. De som likevel velger å fortsette, taper pensjon på det. Slik har det vært på hele 1990-tallet. I Sverige og Finland er dette annerledes, og i 1990-årene har særlig finnene lagt inn sterkere incentiver enn før for å motivere eldre yrkesaktive til å vente med å pensjonere seg.

Et annet og viktigere trekk er behandlingen av de små tilleggspensjonene. I alle tre land er det slik at opptjent tilleggspensjon fører til reduksjon og bortfall av minstepensjonen. I Finland og i det nye systemet i Sverige faller hele minstepensjonen bort dersom tilleggspensjonen er stor nok. I Norge er det særtillegget som faller bort, mens grunnpensjonen beholdes av alle. I Norge er reduksjonsprosenten 100. For hver krone man har tjent opp i tilleggspensjon, reduseres særtillegget tilsvarende. Finland representerer en ordning som er systematisk annerledes. Reduksjonsprosenten er 50 og finske pensjonister har dessuten et fribeløp. Det svenske systemet ligger mellom det norske og det finske. Når tilleggspensjonen overstiger et visst nivå, reduseres ikke minstepensjonen lenger med 100 prosent, men med 48 prosent.

Den høye norske reduksjonsprosenten spilte liten rolle da særtillegget som en garantert minste tilleggspensjon ble innført i 1969. Den gangen utgjorde særtillegget 7,5 prosent av folketrygdens grunnbeløp. Senere har særtillegget økt til 79,33 prosent av grunnbeløpet, altså mer enn en tidobling. Dette har forbedret økonomien for minstepensjonistene. Men ved at den tekniske utforming som ble etablert i 1969 er videreført, har reformene hatt den bivirkning at stadig større grupper får sin tilleggspensjon «spist opp». Hevingen av minstepensjonen i 1998 gjorde et nytt stort innhogg i tilleggspensjonene. Som nevnt ovenfor økte denne reformen tallet på minstepensjonister med vel 70 000.

I de aller fleste tilfelle er det kvinner som tjener opp de laveste pensjonene, noe som særlig skyldes at de har færre opptjeningsår som yrkesaktive og at mange av dem også jobber deltid. Om for eksempel en kvinne jobber deltid og betaler inn til folketrygden i 30 år, må hun tjene over 160 000 kroner året for at hun skal ha noen pensjonsmessig fordel av arbeidsinnsatsen. Tjener hun mindre, vil hun etter dagens regler få minstepensjon som om hun hadde vært hjemmearbeidende.

Etter økonomisk standardteori skulle økningen av minstepensjonen innebære at disse kvinnene vil redusere sitt arbeidstilbud, fordi gevinsten i bedret livsinntekt er blitt mindre ved å ta arbeid utenfor hjemmet. Det er dette synet som gjenspeiler seg i prinsippet om arbeidslinjen. Det skal svare seg å arbeide. Det må imidlertid framheves at vi ikke har erfaringsmateriale som viser at en slik reform som økning av minstepensjonene faktisk påvirker arbeidsdeltagelsen. Omleggingen kan imidlertid kritiseres på et annet grunnlag. Det er en sentral rettferdighetsnorm i vårt samfunn at de som tar på seg inntektsgivende arbeid og betaler skatt og trygdeavgift, skal ha belønning for dette. Den er bredt akseptert og stadig gjentatt i den politiske debatten. Kvinner med deltidsjobb vil lett føle at denne normen ikke gjelder for dem. Det kan være et legitimitetsproblem for den norske velferdsstaten at man legger opp til systemer der det er et slikt sprik mellom de idealene som våre politikere bekjenner seg til i velferdspolitikken og de realitetene mennesker med lave inntekter møter i pensjonssystemet.

Det kan hevdes at dette er en utilsiktet bivirkning av en reform som har gode fordelingsmessige konsekvenser. Men det er ikke en helt nødvendig bivirkning. Det viser de løsninger som er valgt i Sverige og Finland.

5.3 Konklusjon

Endringene i pensjonsordningene i Norden har vært store, men hovedprinsippene i det kombinerte systemet er beholdt. Grunntrygghet og standardtrygghet kombineres i et obligatorisk system.

Men innenfor de vide rammene for et slikt system har Norge fjernet seg noe fra Sverige og Finland og nærmet seg Danmark. Reformene på 1990-tallet har representert skritt i retning av likere pensjoner for alle. Men vi har ingen sikre tegn på at denne utviklingen vil fortsette i samme retning og at den norske tilleggspensjonen gradvis vil bli avviklet.

Litteratur

- Alestalo, Matti (1995), «Finland: The Welfare State at the Crossroads». I Ploug, Niels og Jon Kvist (red.), *Recent Trends in Cash Benefits in Europe*. København: The Danish National Institute of Social Research.
- Gordon, Margaret S (1988),: *Social Security Policies in Industrial Countries*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hatland, Aksel (1984), *Folketrygdens framtid*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hatland, Aksel (1987), *Oslotrygden – fra nasjonal modell til lokal fortidslevning*. INAS-rapport 1987:10. Oslo: INAS
- Hatland, Aksel (1992), *Til dem som trenger det mest? Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hatland, Aksel, Setin Kuhnle og Tor Inge Romøren (1988) *Den norske velferdsstaten*. Oslo: AdNotam Gyldendal
- Marklund, Staffan og Anders Nordlund(1999) «Economic Problems, Welfare convergence and Political Instability». I Heikkilä, Hvinden, Kautto, Marklund og Ploug (red.): *Nordic Social Policy*. London: Routledge
- Ortmark, Åke (1968) *Maktspelet i Sverige*. Stockholm: Wahlström & Widmark
- Palme, Joachim (1990) *Pension Rights in Welfare Capitalism*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research
- Salminen, Kari (1993) *Pension Schemes in the Making*. Salminen: The Central Pension Security Institute

Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn

Publikasjonen kan bestilles fra Fafo, Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo.
Telefon 22 08 86 00, Faks 22 08 87 00. E-post publikasjon@fafo.no

Ove Langeland (red.), Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen og
Axel West Pedersen

Mellom frihet og fellesskap. Det 21. århundrets velferdssamfunn

Fafo-rapport 270. Fafo/Tiden. Kr. 348,-

- 1 Jon Erik Dølvik: Farvel solidaritet?. Internasjonale utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen. Fafo-rapport 271. 60 sider. Kr 91,-
- 2 Victor D. Norman: Globalisering Betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge. Fafo-rapport 272. 26 sider. Kr 74,-
- 3 Steinar Holden: Frie kapitalkrefter. Noen konsekvenser for nasjonal økonomisk-politisk styring. Fafo-rapport 273. 30 sider. Kr 79,-
- 4 Alexander Wright Cappelen: Globalisering Utfordringer for norsk skatte- og fordelingspolitikk. Fafo-rapport 274. 30 sider. Kr 77,-
- 5 Morten Bøås: Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet. Fafo-rapport 275. 48 sider. Kr 86,-
- 6 Keith Smith: Økonomisk vekst og «lavteknologi». Aktuelle spørsmålsstillinger for Norge. Fafo-rapport 276. 28 sider. Kr 75,-
- 7 Knut Arild Larsen: Utdanningsbasert kompetanse i dagens og morgendagens arbeidsmarked. Fafo-rapport 277. 40 sider. Kr 83,-
- 8 Lars-Henrik Johansen: Bak de store ord. Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt. Fafo-rapport 278. 132 sider. Kr 135,-
- 9 Per Kleppe: Solidaritetsalternativet - fortid og framtid. Fafo-rapport 279. 40 sider. Kr 82,-
- 10 Per Kleppe: Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet. Fafo-rapport 280. 74 sider. Kr 107,-
- 11 Trond Petersen: Kjønnsspørsmålet. Hvor står vi i arbeidslivet. Fafo-rapport 281. 47 sider. Kr 83,-
- 12 Gunn Birkelund: Deltidsarbeid. Fafo-rapport 282. 36 sider. Kr 79,-
- 13 Jean Louis Laville: Arbeidets framtid. Den franske debatten. Fafo-rapport 283. 70 sider. Kr 91,-
- 14 Gerhard Bosch: Differensiering og fleksibilisering av arbeidstiden. På leting etter et nytt arbeidstidsparadigme. Fafo-rapport 284. 48 sider. Kr 83,-
- 15 Ove Langeland og Reid J. Stene: Holdninger til arbeid, lønn og fagbevegelse. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 285. 48 sider. Kr 83,-
- 16 Eli Feiring: Er noen fordelingsprinsipper mer rettferdige enn andre?. Fafo-rapport 286. 36 sider. Kr 77,-
- 17 Eli Feiring: Beskrive for å vurdere?. Om evaluering av fordelingsordningers verdigrunnlag. Fafo-rapport 287. 32 sider. Kr 75,-
- 18 Lars Fjell Hansson: Man skal ikke plage andre.... Om grenser for offentlig maktutøvelse for å redusere skader og død. Fafo-rapport 288. 70 sider. Kr 100,-

- 19 Kristin Hoff: Rettferdig skattlegging. En analyse av det normative grunnlaget for rettferdig fordeling av skattebyrden. Fafo-rapport 289. 112 sider. Kr 126,-
- 20 Kristin Hoff: Rettferdighet og effektivitet i det norske skattesystemet. Fafo-rapport 290. 44 sider. Kr 85,-
- 21 Hilde Lorentzen og Reid J. Stene: Holdninger og deltakelse i nærmiljø og organisasjonsliv. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 291. 47 sider. Kr 83,-
- 22 Espen Dahl: Solidaritet og velferd. Grunnlaget for oppslutning om velferdsstaten. Fafo-rapport 292. 62 sider. Kr 96,-
- 23 Espen Dahl: Hvor går helsevesenet?. Om likhet og effektivitet i norsk helsetjeneste. Fafo-rapport 293. 44 sider. Kr 82,-
- 24 Espen Dahl og Gunn Birkelund: Sysselsetting, klasse og helse 1980–1995. En analyse av fem norske levekårsundersøkelser. Fafo-rapport 294. 44 sider. Kr 79,-
- 25 Kåre Hagen: Den nordiske velferdsstaten. Museumsgjenstand eller bærekraftig samfunnsmodell?. Fafo-rapport 295. 47 sider. Kr 83,-
- 26 Kåre Hagen: Utviklingen i de skandinaviske velferdsstater. Fra krise til konsolidering?. Fafo-rapport 296. 47 sider. Kr 83,-
- 27 Per Kleppe: Bedre tjenesteyting i kommunene?. Fafo-rapport 297. 72 sider. Kr 100,-
- 28 Heidi Gautun: Endringer i familieomsorgen til eldre?. Fafo-rapport 298. 82 sider. Kr 103,-
- 29 Neil Gilbert: Selvhjelpsstaten. Et nytt paradigme for sosial trygghet. Fafo-rapport 299. 36 sider. Kr 75,-
- 30 Torkel Bjørnskau og Reid J. Stene: Holdninger til helse- og omsorgstjenester. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 300. 41 sider. Kr 79,-
- 31 Gunn Birkelund: Marginalisering i en velferdsstat. Fafo-rapport 301. 30 sider. Kr 75,-
- 32 Aksel Hatland: Nordisk alderspensjon under ombygging. Fafo-rapport 302. 32 sider. Kr 74,-
- 33 Tone Fløtten: Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?. Fafo-rapport 303. 114 sider. Kr 125,-
- 34 Anne Britt Djuve: Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene. Fafo-rapport 304. 46 sider. Kr 86,-
- 35 Jardar E. Flaa og Axel W Pedersen: Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 305. 60 sider. Kr 91,-
- 36 Jon Erik Dølvik og Torgeir Stokke: Den norske forhandlingsmodellen. Et tilbakeblikk. Fafo-rapport 306. 46 sider. Kr 88,-
- 37 Keith Smith: Economic growth and "low-tech" industries. Issues for Norway. Fafo-rapport 307. 37 sider. Kr 77,- (Norsk utg. nr. 6)
- 38 Gunn Birkelund: Part-time work in a welfare state. Fafo-rapport 308. 30 sider. Kr 73,- (Norsk utg. nr. 12)
- 39 Jean Louis Laville: The future of work. The debate in France. Fafo-rapport 309. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 40 Jean Louis Laville: Le futur du travail. Le debat Francais. Fafo-rapport 310. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 41 Gerhard Bosch: Differenzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit. Die schwierige Suche nach einem neuen Arbeitszeitparadigma. Fafo-rapport 311. 67 sider. Kr 95,- (Norsk utg. nr. 14)
- 42 Neil Gilbert: The Enabling State. An Emerging Paradigm for Social Protection. Fafo-rapport 312. 35 sider. Kr 76,- (Norsk utg. nr. 29)
- 43 Bernard Enjolras: Labour-market regulation and economic performance. A review. Fafo-rapport 313. 44 sider. Kr 82,-
- 44 Bernard Enjolras: Welfare state and disincentives effects. Theoretical perspectives. Fafo-rapport 314. 51 sider. Kr 86,-

Aksel Hatland
**Nordisk alderspensjon
under ombygging**

er en av publikasjonene fra rapportserien i prosjektet Det 21. århundrets velferdssamfunn. Det er en omfattende serie med stor faglig spennvidde og flere bidrag fra forskere i inn- og utland. Sentrale temaer som dekkes i rapportserien er:

arbeidslivet med vekt på globalisering, næringsutvikling og sysselsetting; kompetanse, etter- og videreutdanning; forhandlinger og trepartssamarbeid

hverdagslivet med vekt på familie, nærmiljø og frivillige organisasjoner; normer, holdninger og verdier

velferdstjenester med vekt på helse, omsorg og sosial trygghet; velferdsstat, privatisering og levekår

velferdstjenester med vekt på pensjoner, inntektssikring og fordeling; økonomisk ulikhet og fattigdom

