

Geir Veland og Jon M. Hippe

Utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet

Geir Veland og Jon M. Hippe

Utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet

© Fafo 2013
ISSN 0804-5135

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
2 Den nye folketrygden – hovedtrekk og virkninger	9
2.1 Hovedprinsipper i ny alderspensjonsordning i folketrygden	9
2.2 Endring i risiko	11
2.3 Bytte mellom risiko og fleksibilitet	13
2.4 Virkninger av pensjonsreformen.....	14
3 Det samlede pensjonssystemet – pensjonsordninger utover folketrygden.....	17
3.1 Innledning	17
3.2 Private tjenestepensjoner	17
3.3 Privat AFP (avtalefestet pensjon)	22
3.4 Offentlige tjenestepensjoner og AFP	23
3.5 Det samlede pensjonssystemet	26
4 Nordiske pensjonssystemer og pensjonsreformer	30
4.1 Innledning	30
4.2 Pensjonssystemet i Danmark	30
4.3 Pensjonssystemet i Sverige	32
4.4 Pensjonssystemet i Finland	36
4.5 Tjenestepensjoner i et nordisk perspektiv	37
5 Særtrekk og utfordringer	40
5.1 Særtrekk	40
5.2 Pensjonspolitiske utfordringer	43
Referanser	49

Forord

Dette notatet belyser utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet. Med reform av alderspensjonssystemet i folketrygden, ny AFP i privat sektor og betydelige endringer i det private pensjonsmarkedet, har Norge fått et vesentlig endret pensjonssystem. Dette påvirker ikke bare den enkelte arbeidstakers opptjening av pensjon, men også arbeidsgiveres og statens kostnader og økonomiske risiko.

I notatet beskrives sentrale utviklingstrekk i det samlede pensjonssystemet og samspillet mellom de ulike komponentene i pensjonssystemet, dvs. mellom folketrygd, AFP og tjenestepensjoner. Videre drøfter notatet særtrekk og utfordringer ved det norske pensjonssystemet.

Notatet er utarbeidet til YS Parats pensjonskonferanse som avholdes den 11. november 2013. Notatet utgjør første del av et prosjekt for Parat. Det vil bli utarbeidet en utvidet rapport som gir en mer omfattende analyse av utviklingstrekk og en diskusjon av mulige utviklingsveier i det norske pensjonssystemet våren 2014.

Det er etablert en egen referansegruppe i prosjektet, bestående av representanter fra Parat og fra Fafo som oppdragstaker. Fafo-forsker Geir Veland er prosjektleder og har utarbeidet notatet sammen med Jon M. Hippe på Fafo.

Oslo, november 2013

Geir Veland
Prosjektleder

1 Innledning

Med virkning fra 2011 ble alderspensjonssystemet i folketrygden grunnleggende endret. Fra samme tidspunkt ble også AFP-ordningene i privat sektor lagt om til én samlet ordning og skiftet karakter fra en særskilt tidligpensjonsordning til en alderspensjonsordning der hovedprinsippene følger det nye alderspensjonssystemet i folketrygden.

I privat sektor har tjenstepensjonene siden åpningen for skattebegunstiget innskuddspensjon i 2001, vært i nærmest kontinuerlig endring. Ytelsespensjoner basert på 30 år opptjening og tradisjonelt 66 prosent av sluttlønnen, har vært i sterk nedgang, og antall personer som er dekket av en enkel innskuddsordning med en årlig sparing i prosent av lønn, har økt kraftig. Innføringen av obligatorisk tjenstepensjon i 2006 medførte at denne utviklingen skjøt fart, fordi de aller fleste som tidligere ikke hadde en tjenstepensjon nå ble omfattet av enkle innskuddsordninger, de aller fleste med laveste sparesats på 2 prosent av lønn per år.

For offentlig ansatte har endringene vært mindre, fordi det særegne offentlige tjenstepensjonssystemet som gir en samlet bruttoytelse med tjenstepensjon og folketrygd regnet sammen, langt på vei er intakt etter at partene i stat og kommune ikke klarte å forhandle seg fram til det som ble omtalt som en ny påslagsordning. Et meget vesentlig unntak er innføringen av levealdersjustering, det vil si lavere ytelser når levealderen øker, også i de offentlige ansattes tjenstepensjonsordninger.

Både i privat og offentlig sektor vil det komme ytterligere endring i årene som kommer. Dels vil det komme nye forhandlingsrunder om utformingen av offentlige tjenstepensjoner med sikte på at de i større grad skal følge de samme prinsippene som i den nye folketrygden og ny AFP i privat sektor. Dels er det lagt fram et lovforslag for Stortinget (Prop. 199 L (2013-2014)) hvor det foreslås innføring av en ny forsikret tjenstepensjonsordning som ligger mellom dagens innskuddsordninger og de tradisjonelle ytelsesbaserte sluttlønnordningene. Videre er det bestemt at den nye AFP-ordningen i privat sektor skal gjennomgås og drøftes av partene og staten (2017) for å kunne gjøre tilpasninger ut fra de erfaringer man så langt har høstet. I tillegg til dette vil det fra 2015 være på plass en ny uføreordning i folketrygden, det samme gjelder påbygningene i form av nye uførepensjonsordninger i offentlige og private tjenstepensjonsordninger. Arbeidet med disse nye uføreordningene i tjenstepensjonene pågår både i offentlig og i privat sektor. I offentlig sektor foreligger det et lovforslag (Prop. 202 L (2012-2013)). For privat sektor er utkastet til NOU ennå ikke overrakt Finansdepartementet. Det vil kunne skje relativt raskt, og begge forslagene vil kunne behandles i Stortinget før jul.

Det er derfor gode grunner til å hevde at norske arbeidstakere siden 2011 står overfor et grunnleggende forskjellig pensjonssystem enn tidligere. Samtidig er det viktig å understreke at en rekke elementer i det samlede nye pensjonssystemet ennå ikke er på plass, som for eksempel nye regler om forsikringsbaserte tjenstepensjoner. Det er også usikkert hvordan den enkelte bedrift faktisk vil tilpasse sine tjenstepensjoner og hvilke strategier partene i arbeidslivet vil følge, eventuelt hvilke avtaler de vil inngå i tariffavtale eller i et trepartssamarbeid. Det norske pensjonssystemet står derfor foran en viktig og interessant periode, hvor den omfattende pensjonsreformen så å si skal

slutføres. Tiåret 2010-20 blir på mange vis pensjonsreformenes tiår. En ekstra spenning i dette bildet er hvordan regjeringen Solberg vil sette sitt preg på slutføringen av pensjonsreformen. Det er så langt ikke gitt noen særlige signaler om endring i forhold til det brede pensjonskompromisset som ble inngått for snaut ti år siden og de mange pågående slutføringsprosessene beskrevet over. Et usikkerhetsmoment politisk sett er at et av regjeringspartiene, FrP, ikke sluttet seg til pensjonsreformen.

Med dette som bakteppe reiser vi i dette notatet fire problemstillinger:

- Hva er hovedtrekkene i den nye folketrygden og dens virkninger?
- Hva er de sentrale nordiske erfaringene i de ulike nasjonale reformprosessene?
- Hva kjennetegner i dag det samlede norske pensjonssystemet når samspillet mellom folketrygd, AFP og tjenstepensjoner tas i betraktning?
- Og, hva er de nye pensjonspolitiske utfordringene for fagbevegelsen, arbeidsgiversiden og staten?

Målsetningen med notatet er å gi et faktagrunnlag som beskriver den institusjonelle utformingen av så vel folketrygd, som privat og offentlig AFP og tjenstepensjoner. Ved også å sette den norske analysen i et sammenlignende perspektiv, er ambisjonen å gi et godt grunnlag for en diskusjon av mulige særtrekk ved det samlede norske pensjonssystemet. Ut fra dette drøftes noen sentrale hovedutfordringer for den videre utviklingen i norsk pensjonspolitik. Diskusjonen er ment som et grunnlag for strategi og politikktutvikling på vei inn i en periode hvor en rekke brikker skal legges i det totale pensjonspuslespillet.

I den kommende hovedrapporten fra prosjektet vil gjennomgangen og diskusjonene tas et skritt videre, blant annet ved å peke ut mulige pensjonsmessige utviklingstrekk.

2 Den nye folketrygden – hovedtrekk og virkninger

2.1 Hovedprinsipper i ny alderspensjonsordning i folketrygden

Som et utgangspunkt for de videre drøftingene, gir dette kapitlet en kort gjennomgang av hovedtrekkene i det nye systemet i folketrygden for beregning av alderspensjon. Det nye systemet trådte i kraft fra 2011 for alle som er født etter 1963. For eldre aldersgrupper er det særskilte overgangsordninger.

I tabell 1 vises de sentrale endringene og hovedprinsippene i det tidligere og i det nye systemet.

Tabell 1 Hovedtrekk i nytt alderspensjonssystem i folketrygden fra 2011

	Før 2011	Fra 2011
Opptjening av alderspensjon – hovedprinsipp	Besteårsregel – 20 beste inntektsårene	Alleårsregel – alle inntektsår teller
Opptjening av alderspensjon – inntektsgrenser	All inntekt opp til 6G, 1/3 av inntekt mellom 6 og 12G	All inntekt opp til 7,1G
Opptjening av alderspensjon – opptjeningsprinsipp	Egen formel – grunn- og tilleggspensjon	18,1% av pensjonsgivende inntekt + arvegevinst
Regulering av opptjening	G-regulering (skulle tilsvare gj.sn. lønnsvekst i samfunnet)	Gjennomsnittlig lønnsvekst i samfunnet
Regulering av løpende pensjon	G-regulering (skulle tilsvare gj.sn. lønnsvekst)	Gjennomsnittlig generell lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent
Pensjonsalder	67 år	Fleksibelt mellom 62 år og 75 år
Utbetaling av pensjon	Livslangt	Livslangt, levealdersjustert
Uttaksprinsipp	100% uttak	Fleksibelt uttak: 0–100%
Uttaksfleksibilitet	Liten fleksibilitet	Tilnærmet full fleksibilitet

Det nye alderspensjonssystemet i folketrygden vil, som sagt, i sin helhet gjelde fra og med 1963-årskullet. Det vil si at all deres opptjening skjer etter de nye reglene. De som er født mellom 1953 og 1962, vil få andeler av både det gamle og det nye systemet. Disse ti årskullene vil få en andel alderspensjon fra de to systemene basert på hvor mange år eldre de er enn 1963-kullet. En person som er født i 1958, vil få 5/10 fra begge systemene, mens en som er født i 1962, vil få 1/10 av det gamle systemet og 9/10 fra det nye. En som er født i 1955, vil få 8/10 fra det gamle og 2/10 fra det nye.

Opptjening av alderspensjon

I det gamle alderspensjonssystemet i folketrygden tjente man opp grunn- og tilleggspensjon etter en nærmere angitt beregningsformel. All pensjonsgivende inntekt opp til 6 G, og 1/3 av inntekten mellom 6 og 12 G, utgjorde beregningsgrunnlaget for alderspensjonen, og det er de 20 beste inntektsårene som bestemte hva den årlige alders-

pensjonen ble, forutsatt en medlemstid i folketrygden på 40 år for fulle pensjonsytelser. I det nye alderspensjonssystemet bygger den enkelte opp en pensjonsbeholdning over hele yrkeskarrieren, beregnet som 18,1 prosent av den årlige pensjonsgivende inntekten, med tillegg av en såkalt «arvegevinst». Arvegevinst betyr at dersom en person dør i løpet av yrkeskarrieren, arver de gjenlevende i samme årskull vedkommendes opptjente pensjonsbeholdning. I det nye systemet gjelder dermed en alleårsregel (alle inntektsår teller), mens den såkalte «besteårsregelen» gjaldt i det gamle systemet.¹

Den tidligere minstepensjonen er i det nye systemet erstattet av en garantipensjon (tilsvarende nivå som minstepensjonen), som avkortes med 80 øre per opptjent inntektspensjon. Inntektstaket i ny alderspensjon er 7,1 G, dvs. at man tjener ikke opp videre pensjonsbeholdning for inntekter over dette taket. Hensikten var å sikre at all inntekt skulle gi opptjening av en tilleggspensjon, for dermed å komme bort fra den tidligere svært omtalte «minstepensjonsfella», hvor personer med lav og/eller varierende inntekt over livsløpet ble minstepensjonister selv om de hadde hatt inntekt og betalt skatt og trygdepremie.

Pensjonsytelsen

Pensjonsytelsen er både i gammelt og nytt system livslang fra uttak. I det gamle systemet kunne alderspensjon fra folketrygden kun tas ut fra fylte 67 år, mens det er innført fleksibelt pensjoneringstidspunkt i det nye systemet – mellom 62 år og 75 år.

I tillegg er alderspensjonen i ny alderspensjon levealdersjustert. Prinsippet om levealdersjustering fungerer slik at hvert enkelt individ får tildelt såkalte «delingstall» det året de fyller 61 år, og disse viser hvilket tall opptjent pensjonsbeholdning skal divideres på ved uttak. Delingstallet uttrykker forventet gjenstående levealder fra alternative uttaksår fra og med fylte 62 år. Pensjonsbeholdningen dividert med delingstallet, for eksempel ved 62 år, uttrykker dermed hva den livslange årlige pensjonen vil bli livet ut fra fylte 62 år. Ved utsatt pensjonering (og videre arbeid) vil pensjonsbeholdningen øke både som følge av at den allerede opptjente pensjonsbeholdningen skal fordeles på færre år som pensjonist (delingstallet går ned og dermed øker den årlige pensjonen, som beregnes nøytralt, dvs. etter aktuariske prinsipper), og som følge av at man tjener opp en ytterligere pensjonsbeholdning ved videre arbeid.

Prinsippet om levealdersjustering er en av de viktigste innsparingsmekanismene i den nye folketrygden, samtidig som det nye systemet i sin helhet er ment å stimulere til videre arbeid.

Regulering av opptjening og av pensjoner under utbetaling

All opptjening i det nye systemet reguleres opp med gjennomsnittlig lønnsvekst i samfunnet. Det er en helt avgjørende del av systemet og sikrer at pensjonsrettigheten følger den allmenne lønnsutviklingen.

Når det gjelder pensjoner under utbetaling, er de i prinsippet noe underregulert sammenlignet med tidligere system, ved at den årlige pensjonen reguleres årlig med gjennomsnittlig lønnsvekst minus 0,75 prosent. Denne reguleringsmekanismen ble

¹ For andre regler for opptjening av alderspensjon i ny folketrygd, herunder hvis man avtjener verneplikt og har omsorg for barn, henvises til for eksempel http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bro/2006/0006/ddd/pdfv/294662-stmeld_05kortversjon.pdf.

innført for å dempe folketrygdens utgiftsvekst. Her må det imidlertid tas i betraktning at man i realiteten underregulerte G i en rekke år, slik at pensjonene derfor ikke fulgte lønnsutviklingen. Dermed er i praksis ikke endringen så stor som man kan få inntrykk av.

Arbeid og pensjon – fleksibilitet og valgmuligheter

En viktig målsetning med det nye alderspensjonssystemet i folketrygden er at den enkelte relativt fritt skal kunne velge en kombinasjon av arbeid og uttak i pensjon. Uttak av alderspensjon kan gjøres fleksibelt i aldersspennet 62–75 år, og man kan i prinsippet arbeide så mye man vil og ta ut så mye pensjon man vil, forutsatt at man oppfyller minstekravet til opptjening for å ta ut pensjon fra folketrygden. Valg av pensjonsuttak og videre arbeid kan gjøres innenfor de intervaller for gradert uttak av pensjon som er nedfelt i regelverket (20%, 40%, 60%, 80%, 100%), og pensjonen avkortes ikke uansett hvor mye man velger å arbeide ved siden av uttak av alderspensjon. Det nye systemet gir med andre ord betydelige valgmuligheter for den enkelte.

2.2 Endring i risiko

Gjennomgangen i avsnittet over er en typisk måte å framstille den nye folketrygden på, og den beskriver de ulike reglene. En annen måte å tilnærme seg innholdet i pensjonsreformen på, er å beskrive endringen etter dens politiske eller samfunnsmessige betydning. I et slikt perspektiv vil det være rimelig å konkludere med at det reformen først og fremst har gjort, er å endre hvem som bærer hvilken pensjonsmessig risiko, den enkelte selv eller staten (dvs. framtidige skattebetalere).

Pensjon medfører en lang oppsparingsperiode og normalt en lang utbetalingsperiode. Dermed er det snakk om å organisere systemer for svært langsiktig sparing og/eller langsiktig opptjening av en framtidig rettighet som er løpende finansiert over statlige budsjetter. Pensjon vil av denne grunn være beheftet med risiko av økonomisk art, og i den grad økonomiske løfter er basert på politiske vedtak, av politisk art. Denne risikoen kan man ikke kvitte seg med, spørsmålet er bare hvem som bærer den – den enkelte, arbeidsgiver eller en pensjonsleverandør (i folketrygden er det staten). Gjennom pensjonsreformen endres avgjørende risikoelementer:

- Tidligpensjonsrisiko
- Pensjonsnivårisiko
- Oppreguleringsrisiko
- Levealdersrisiko
- Pensjonsreguleringsrisiko

I tillegg til fordelingen av disse risikoene mellom stat og individ, skaper selve omleggingen av opptjeningsregler adferdsvirkninger i arbeidsmarkedet. Det mest typiske eksempelet er hvordan overføring av risiko for tidligpensjonering til den enkelte (ved lavere ytelser) i kombinasjon med alleårsopptjening helt til 75 år gir et sterkt økonomisk insentiv til å fortsette i arbeid for å øke den framtidige pensjonen. Dette kommer vi tilbake til. Vi skal ikke gjennomgå alle de fem typer av risikoelementer som pensjonssystemer kan bestå

av i detalj, men bare kort påpeke de grunnleggende endringene som har funnet sted. I private tjenstepensjonsordninger finner man en tilsvarende fordeling av risiko mellom medlemmer (arbeidstakere), bedriften (arbeidsgiver) og leverandørene (livsforsikrings-selskap, pensjonskasser m.m.).

Tidligpensjonsrisiko

I prinsippet innebærer det nye tidligpensjonssystemet at man har gått over til et system hvor den enkelte bærer risikoen gjennom lavere livslange ytelser i privat sektor (offentlig ansattes ordninger er som før). Men, dette stemmer bare for de som var dekket av de tidligere AFP-ordningene, som ga en pensjonsytelse fra 62 år og til og med 66 år, og hvor man også tjente opp framtidige pensjonsrettigheter. For de som sto utenfor AFP hadde man ikke en tilsvarende rettighet. Denne prinsippomleggingen var kanskje den mest vanskelige for fagbevegelsen å godta, og LO sin støtte til pensjonsreformen ble basert på at ny AFP skulle være «like god» som den tidligere AFP-ordningen for 62-åringene. Dette var grunnlaget for at den nye ordningen ble relativt omfattende, og ikke minst for det særskilte tillegget som gis mellom 62 og 67 år. Dermed ble AFP-ordningen to ting på én gang. Dels «like god» for store grupper ved uttak 62 år. Men samtidig, dels et nøytralt system hvor utbetalingene stiger som i folketrygden ved senere uttak og høyere opptjening. Den nye AFP-ordningen i privat sektor er dermed en ren alderspensjonsordning etter de samme prinsipper som i folketrygden (årlig opptjening, levealdersjustering, valgfritt uttak og livslange ytelser).

Pensjonsnivårisiko

En sentral økonomisk risiko er knyttet til at opptjeningen og reguleringen av denne gir et tilstrekkelig pensjonsnivå for den enkelte ved pensjonering. Den nye folketrygden er langt på vei på nivå med den tidligere ordningen. Dette skyldes kombinasjonen av den årlige opptjeningen på 18,1 prosent og løftet om regulering av den enkeltes pensjonsopptjening med lønnsveksten i samfunnet. Som vi skal komme til, er det avgjørende elementet i reformen levealdersjusteringen. Et poeng i denne sammenheng er at når den nye folketrygden legger seg på et nivå rundt 50 prosent av gjennomsnittsinntekten etter en tradisjonell yrkeskarriere (før levealdersjustering), vil det være rom for et privat pensjonsmarked på toppen. Ambisjonene fra folketrygdens innføring om å sikre alle 2/3 av tidligere inntekt i pensjon, er historie, og en arbeidsdeling mellom folketrygd og tjenstepensjoner vil være et viktig element i det samlede pensjonssystemet. En vesentlig del av fordelingspolitikken avgjøres dermed i tjenstepensjonsmarkedet og representerer en særskilt utfordring for norsk fagbevegelse.

Oppreguleringsrisiko

En sentral styringsparameter og et viktig opptjeningsprinsipp er den årlige pensjonsparing i folketrygden på 18,1 prosent av årlig inntekt. Dette representerer i folketrygden en beregnet pensjonsbeholdning eller kapital. Reguleringen av denne beholdningen er et helt avgjørende element. (Sverige har siden 1999 hatt slike mekanismer for justering av pensjonsbeholdningene). Den norske reformens lite omtalte element er løftet om at pensjonsbeholdningen skal følge lønnsveksten i samfunnet. Her bærer staten risikoen for at pensjonsrettigheten skal opprettholde sin relative posisjon til den enkeltes inntekt.

På den annen side har den enkelte en politisk risiko knyttet til potensielle endringer i oppreguleringen på et framtidig tidspunkt. Slike endringer i reguleringen er gjort i flere land, for eksempel ved å gå over fra lønnsregulering til regulering etter ulike prisindekser.

Levealdersrisiko

Pensjonsutbetalingene fra det tidligere alderspensjonssystemet i folketrygden utbetales fra fylte 67 år og helt til man dør, uansett hvor lenge man lever. Staten, som finansierer pensjonsutbetalingene løpende over statsbudsjettet, har risikoen for at individene lever lenge, og at statens pensjonskostnader dermed øker. Motsatt vil være tilfellet om levealderen i befolkningen går ned. Den økende levealderen i befolkningen var en av de viktigste årsakene til endringen i alderspensjonssystemet i folketrygden. Med det nye alderspensjonssystemet er størstedelen av risikoen for langt liv overført fra staten til det enkelte individ, gjennom innføringen av levealdersjustering av løpende pensjoner. Det som ofte omtales som en bedre samfunnsøkonomisk bærekraft i det nye systemet, er nettopp knyttet til at den enkelte selv bærer risikoen for at ens eget alderskull lever lenger i kombinasjon med at det nye systemet (derfor) bidrar til at flere arbeider mer og lenger.

2.3 Bytte mellom risiko og fleksibilitet

Enkeltindividene har på den ene siden fått overført risiko i det nye alderspensjonssystemet i folketrygden fra staten, men har på den annen side også fått betydelig større fleksibilitet når gjelder pensjoneringstidspunkt og til å kombinere videre arbeid og uttak av pensjon uten avkorting. Den pensjonskapitalen man tjener opp, utbetales helt uavhengig av om man velger å jobbe og hvor mye man jobber. Tidligste uttaksalder fra folketrygden er nå 62 år, mens seneste uttaksalder er 75 år. Man kan med andre ord pensjonere seg på et hvilket som helst tidspunkt man vil, og man kan i prinsippet jobbe så mye man vil og så lenge man vil, uten at det på noen måte vil redusere (avkorte) alderspensjonen. For eksempel kan man velge å delvis pensjonere seg som 62-åring og ta ut 50 prosent av opptjent alderspensjon og jobbe videre i for eksempel 50 prosent eller 100 prosent. Kombinasjoner av videre arbeid og pensjonsuttak er dermed tilnærmet ubegrenset, men må gjøres innenfor de graderte pensjonsuttakene som er definert, samt at det også er minste betingelser til pensjonsopptjeningen for å kunne ta ut alderspensjon fra folketrygden.

Denne fleksibiliteten til å velge uttakstidspunkt og en kombinasjon av pensjonsuttak og videre arbeid etter eget behov, gjør det noe lettere å tilpasse seg den økte risikoen. Blant annet kan virkningen av levealdersjusteringen, det vil si risikoen for langt liv, kompenseres ved å jobbe noe lenger. Dette forutsetter imidlertid at man har helse god nok til å utnytte fleksibiliteten i det nye systemet.

Dermed kan man si at det nye systemet, det vil si både nytt alderspensjonssystem i folketrygden og ny AFP i privat sektor, er innrettet slik at den enkelte (forutsatt god helse) langt på vei kan bytte mellom risiko og den fleksibilitet og de valgmuligheter som ligger der. Tilsvarende bytte er også mulig å gjøre i tjenstepensjonene, og slike prinsipper er innført i en rekke land det siste tiåret.

Slik bytte mellom risiko og fleksibilitet er ikke mulig i tilsvarende grad i offentlig tjenstepensjon og offentlig AFP. Det er mulig å kombinere deltidsarbeid og pensjonsuttak (etter nærmere regler – se kapittel 3.4.3). Bortsett fra at levealdersjustering og

endret regulering (tilsvarende som i folketrygden) er innført i offentlig tjenstepensjon, er hovedprinsippene videreført. Sluttlønsordningen og den tilknyttede bruttogarantien er i hovedsak videreført, men justert slik at garantien gjelder før levealdersjustering og i praksis innebærer at effekten av samordningsregelen ikke gir rundt eller over 70 prosent av sluttlønnen for et enkeltindivid med full opptjening, men 66 prosent. Et annet viktig forhold er at offentlig tjenstepensjon i Norge er svært forskjellig fra den man finner i andre land. Vi ser en internasjonal utvikling der sluttlønsbaserte ytelsespensjoner i offentlig (og privat) sektor er på vei bort. Veland (2013) viser blant annet i en studie av kommunale tjenstepensjoner i ni europeiske land at Norge står alene om å beholde sluttlønsordningene i kommunal sektor.

2.4 Virkninger av pensjonsreformen

De sentrale forventede eller ønskede virkningene av pensjonsreformen, herunder ny AFP i privat sektor, var å redusere framtidige kostnader på statens hånd og å påvirke den enkeltes tilpasning i valget mellom arbeid og pensjon. I tillegg er det rimelig å si at man ønsket å bidra til et enklere og mer rettferdig system, ved at for eksempel samme livsinntekt skulle gi opphav til samme pensjonsnivå. I kombinasjonen av direkte kutt (levealdersjustering og regulering av løpende pensjoner) og antatt økte skatteinntekter ved økt sysselsetting, vil det framtidige skatteøkingsbehovet reduseres.

Det er foretatt en del studier av virkningene av pensjonsreformen. Disse analysene er i all hovedsak opptatt av pensjonsreformens virkninger på pensjoneringsadferd og sysselsetting. Arbeidsdepartementet har gitt Forskningsrådet i oppdrag å evaluere pensjonsreformen, og det vil bli gitt tilskudd til evalueringsprosjekter i størrelsesordenen 56 millioner kroner i perioden 2011–2018. Det har gått bare en kort periode siden reformen ble sjøsatt, og et mer presist bilde av virkningene vil man kunne få først om noen år. Det er, som påpekt, gjennomført et begrenset antall studier de siste fem årene. Vi har gått igjennom en stor del av disse analysene, og selv om dette ikke nødvendigvis gir en full oversikt, ser vi konturene av noen hovedkonklusjoner. Vi vil komme tilbake til en utvidet drøfting i sluttrapporten, men skal peke på noen hovedtrekk her.

Flere analyser tyder på at flere ønsker å jobbe lenger. I en analyse fra 2008 (Gambo og Myklebø 2008) oppga en av tre at de forventet at de ville jobbe lenger enn de i utgangspunktet hadde regnet med, dersom pensjonen ble gjort avhengig av avgangsalder. I samme undersøkelse forventet også flere at de skulle kombinere arbeid og pensjon. I en analyse av mulige utviklingstrekk påpekte for eksempel Lien 2009 at man måtte forvente at antall alderspensjonister ville øke mer enn om reformen ikke ble gjennomført. Flere ville ta ut delvis pensjon og kombinere med arbeid. En rekke andre undersøkelser viser det samme bildet av et ønske og en forventning om å stå lenger i arbeid. Senter for seniorpolitikk gjennomfører årlig et seniorpolitisk barometer, og de finner at stadig flere ønsker å stå i arbeid også etter at de kan ta ut pensjon. Blant yrkesaktive var det i 2013 55 prosent som svarte ja på dette spørsmålet. Dette er det høyeste nivået som er målt (SSP 2013a). SSP finner også at arbeidsgivere i mindre grad ser alder som et problem ved ansettelser, noe som bidrar til å underbygge bildet av en endring i synet på alder og fortsatt yrkesaktivitet. En ny analyse utført for NAV, viser dessuten at 51 prosent, eller 3370 av 6000 spurte arbeidstakere i alderen 62–66 år, har valgt å ta ut alderspensjon fra folketrygden samtidig som de fortsetter å jobbe (Dahl og Galaasen 2013).

Videre viste modellanalyser av arbeidstilbudet at dette ville øke betydelig som følge av reformen (Hærnes og Iskhakov 2009). Statistisk sentralbyrå (SSB) gjorde en rekke analyser av sysselsettingsvirkningene. I NOU 2009: 10 (Fordelingsutvalget) vises det til SSBs analyser, som konkluderer med at antallet utførte timeverk i 2050 kan ligge vel 8 prosent høyere enn ved en videreføring av det tidligere pensjonssystemet. Det tilsvarer 230 000 flere sysselsatte i 2050.

Når det gjaldt den faktiske utviklingen, viste analyser relativt raskt etter reformens innføring i 2011 at flere enn beregnet tok ut alderspensjon fra folketrygden. Dahl og Lien viste at fram til september 2011, økte andelen mellom 62 og 66 år som tok ut alderspensjon. Det interessante var imidlertid at sysselsettingen økte for hele aldersgruppen, fra 57–59 prosent i perioden 2008–2010, til 65 prosent i september 2011. Senere analyser (Haga og Lien 2012) bekreftet dette bildet og viste en ytterligere økning i yrkesaktiviteten. Det samme gjorde deres analyser fra 2013.

I denne sammenheng bør det påpekes at selv om man finner en økning i sysselsettingen blant gruppen 62–66 år, kan det forhold at det pensjonssystemet for offentlig ansatte er lagt om etter prinsippene i pensjonsreformen, ha bidratt til en lavere vekst enn man ellers ville fått. SSB viste i en ny analyse i 2011 at reformens sysselsettingsvirkning blir lavere enn tidligere antatt, som følge av at fleksibel pensjonering og levealdersjustering får mindre betydning for offentlig ansatte i første omgang. SSB nedjusterer på dette grunnlag effekten av utsatt pensjonering, fra en vekst i arbeidsstyrken på 6,5 prosent i 2050, til 5,5 prosent. Når det gjelder hvorvidt årsakene til den observerte veksten i sysselsetting i denne aldersgruppen kan føres tilbake til pensjonsreformen, tyder flere av de nye analysene på en slik sammenheng. Dette kan blant annet testes ved å sammenligne personer som er dekket av privat AFP og de som ikke er det, og mellom offentlig og privat sektor, som har ulike pensjonssystem. Samtidig er det vanskelig å konkludere sikkert, siden andre faktorer spiller inn, ikke minst at de blir flere i den eldste aldersgruppen med høyere utdanning. Alt annet likt, vil det bidra til økt sysselsetting. Dahl og Lien (2011) viser f.eks. at sysselsettingen har økt fra 2010 til 2011 for alle aldersgrupper over 60 år, og mer enn for befolkningen for øvrig. De finner også at en høyere andel av 62–66-åringene fortsetter i arbeid i 2011 enn i 2010, og at næringene industri og bergverksdrift og utvinning peker seg ut, med andre ord næringer med privat AFP. Dahl og Lien tar likevel et forbehold om hvorvidt økningen skyldes pensjonsreformen, siden sysselsettingen blant dem over 60 år har økt over flere år. De peker blant annet på lavere ledighet og høyere utdanningsnivå som forklaringsfaktorer.

Midtsundstad (2012) retter en annen type kritisk søkelys på årsaker til tidligpensjonering, og hun viser til at undersøkelser av enkeltindividers ønske om og faktisk tidligpensjonering påvirkes mer enn av de rene økonomiske insentivene. En rekke forhold spiller inn, herunder den enkeltes pensjonsrettigheter, tilgang til ulike pensjonsordninger, forhold på arbeidsplassen og egne ressurser (helse, utdanning, kompetanse og sosialt nettverk). Midtsundstad konkluderer med at det er «vanskelig å trekke noen entydig konklusjon om hva effekten av pensjonsreformen og økonomiske insentiver blir, annet enn at inntektsulikheten blant personer over 62 år med all sannsynlighet vil øke.»

Andre analyser viser betydningen av de direkte innsparingselementene som er lagt inn i reformen. Dahl (2010) beregner at levealdersjustering og lavere regulering vil ha stor virkning på det gjennomsnittlige pensjonsnivået, som vil kunne falle med 7,5 prosent. Også Hippe og Lillevold har beregnet virkningene av levealdersjustering på registerdata for ulike næringer i privat sektor, og de finner at 1975-kullet vil få rundt 10 prosentpoeng lavere pensjon i forhold til gjennomsnittsinntekten over livet enn 1950-kullet

ved samme uttaksalder. Det er med andre ord betydelige kutt i pensjonsnivået som vil inntreffe dersom faktisk avgangsalder ikke økes.

Analysene av virkninger på pensjonsnivå og arbeidsadferd viser klart at pensjonsreformen får stor direkte betydning for de framtidige pensjonsutbetalingene. Videre tyder mye på at de forsterkede økonomiske insentivene til å arbeide lenger faktisk virker (i dagens arbeidsmarked), og at disse insentivene sammen med høyere utdanning og endring i næringsstruktur vil bidra til økende sysselsetting blant personer over 60 år. I tillegg er det interessant å se analyser som indikerer at dette går sammen med faktiske endringer i holdninger til og forventninger om arbeid blant eldre både hos arbeidstakere og arbeidsgivere. På dette området er vi inne i en endringens periode. I forlengelsen av denne utviklingen blir utforming av tjenstepensjonssystemer i både offentlig og privat sektor viktigere. Videre blir arbeidsgiverstrategier og aldersgrenser for eldre et avgjørende politisk spørsmål både for myndigheter og partene i arbeidslivet.

3 Det samlede pensjonssystemet – pensjonsordninger utover folketrygden

3.1 Innledning

I dette kapitlet går vi igjennom pensjonsordninger i arbeidslivet som kommer i tillegg til folketrygden. Først beskrives utviklingen i det private tjenestepensjonsmarkedet, forholdet mellom ytelses- og innskuddspensjoner hva gjelder utbredelse, og hvor sjenerøse ordningene er. Dernest gir vi en presentasjon av den nye AFP-ordningen som trådte i kraft fra 2011 i privat sektor, herunder utbredelse, betydning for de som omfattes av AFP og kvalifikasjonskrav for å få utbetalt AFP-pensjon. I dette kapitlet presenteres også pensjonsordninger for offentlig ansatte, dvs. både tjenestepensjon og AFP-ordningen som gjelder for offentlig ansatte. Vi kommer nærmere inn på produktforhold, opptjeningsregler og kvalifikasjonskrav i ordningene. Med utgangspunkt i disse beskrivelsene drøftes samspillet mellom de ulike elementene i det samlede pensjonssystemet, dvs. alderspensjon fra folketrygden, tjenestepensjon og privat AFP og hvilke virkninger dette samspillet kan ha.

3.2 Private tjenestepensjoner²

3.2.1 Tjenestepensjonenes utbredelse – ytelse vs. innskudd

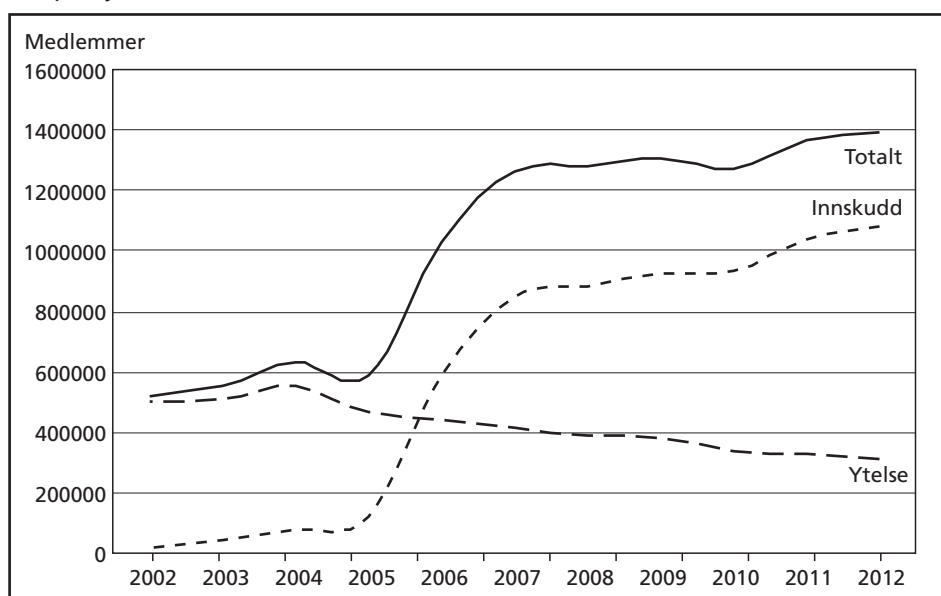
Tjenestepensjonene i privat sektor har endret seg markant de siste 12 årene, særlig etter at tjenestepensjon ble obligatorisk i 2006. Såkalte ytelsespensjoner var enerådende i Norge fram til innskuddspensjonsloven kom i 2001. Innskuddspensjoner ble da tillatt etter skatteloven, blant annet for å stimulere til økt utbredelse av tjenestepensjoner i privat sektor. De første årene etter 2001 ble det etablert få ordninger, og relativt få arbeidstakere ble dermed omfattet av en innskuddspensjon. Per utgangen av 2005 hadde om lag 125 000 arbeidstakere blitt omfattet av slike innskuddspensjoner. Utbredelsen av innskuddspensjoner skjøt fart i 2006 og 2007, dvs. etter at tjenestepensjon ble gjort obligatorisk ved lov, som vist i figur 1. Figuren dekker hele privat sektor og viser hvor mange arbeidstakere i privat sektor som omfattes av henholdsvis ytelsespensjon og innskuddspensjon i perioden 2002–2012. Som vi ser, omfatter innskuddspensjonene per utgangen av 2012 langt flere arbeidstakere enn ytelsespensjonene – henholdsvis nesten 1,1 millioner og 310 000 arbeidstakere.

Hovedårsaken til innskuddspensjonenes økende utbredelse er at omtrent alle bedrifter som måtte etablere en pensjonsordning som følge av OTP, opprettet en innskuddsordning, samt at mer enn 150 000 arbeidstakere som tidligere var med i en ytelsespensjon, har blitt med i en innskuddsordning, fordi bedriften de jobber i har omdannet sin tjenestepensjonsordning (Veland 2012).

² Teksten i avsnittene 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 og 3.2.4 bygger videre på Veland (2012) og Veland (2013 under utgivelse).

Ytelsespensjonenes nedgang i det norske arbeidslivet henger sammen med at kostnadene for slike ordninger har steget markant for arbeidsgiver, blant annet på grunn av et lavere rentenivå og en økning i forventet levealder. Samtidig har det vært stor usikkerhet om det framtidige kostnadsnivået, og sammen med krav om balanseføring av forpliktelsene i ordningen, har det drevet fram et sterkt ønske fra mange bedrifter om å gå fra ytelsesordninger til innskuddsordninger. Dermed går man fra en garanti om å finansiere 66 prosent av sluttlønnen (inklusive en beregnet folketrygd) etter 30 års opptjening for medlemmene av ordningen, til bare å betale et fast innskudd til den enkeltes pensjonskonto hvert år (for eksempel 2 eller 5 prosent av lønn). Av de vel 300 000 som i dag er medlem i en ytelsesordning, er rundt halvparten med i en såkalt lukket ordning. Det vil si at bedriften har stengt ytelsesordningen for nye medlemmer og etablert en innskuddsordning som skal ta over for den gamle ytelsesordningen. Dermed er det ikke mer enn 150 000 arbeidstakere som er med i tradisjonelle åpne ytelsesordninger hvor dette er bedriftenes eneste tjenstepensjonsordning.

Figur 1 Antall aktive medlemmer i tjenstepensjonsordninger basert på statistikk fra FNO og private pensjonskasser. Innskudd 2001–2012.



Kilde: FNO Statistikk, private pensjonskasser, Veland (2013 under utgivelse)

Det finnes lite data om utbredelsen av ytelses- og innskuddspensjoner etter sektor. Før tjenstepensjon ble obligatorisk i 2006, var utbredelsen av tjenstepensjoner lavest i mindre foretak og særlig innen sektorene hotell og restaurant, bygg og anlegg og sosiale og personlige tjenester (Veland og Midtsundstad 2006).

I en surveyundersøkelse i 2007 (Veland 2008), hadde de rene innskuddsordningene (dvs. foretak som kun hadde en innskuddsordning og ikke hadde omdannet fra innskudd til ytelse og således hadde begge ordningene) størst utbredelse i bygg og anlegg (61 prosent av ordningene), handel/hotell og restaurant (58 prosent), industri og olje (55 prosent), transport (52 prosent) og forretningsmessig tjenesteyting (51 prosent). De rene ytelsesordningene hadde klart størst utbredelse innen finans.

Etter 2007 har ytelsespensjonene mistet utbredelse, og det er grunn til å tro – selv om det ikke er gjort nye analyser av dette – at ordningene nå har lavere utbredelse i alle sektorer. Ytelsespensjonenes sterke rotfeste i finanssektoren er også borte, og flere og flere finansinstitusjoner har gått fra ytelse til innskudd.

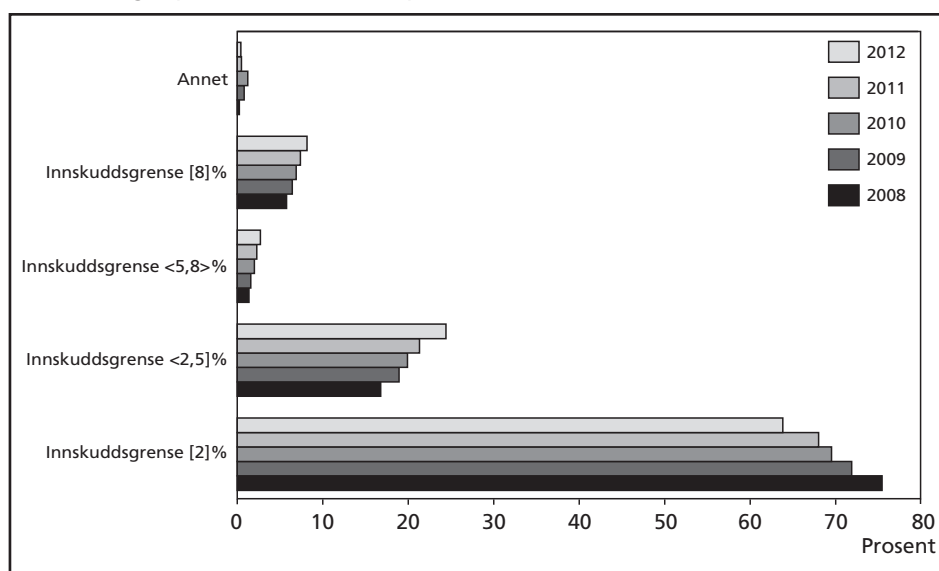
3.2.2 Innskuddspensjonenes sjenerøsitet – innskuddssatser

Fra og med 2008 har FNO ført statistikk over innskuddssatser i innskuddspensjonsordningene. Figur 2 viser at 75,8 prosent av ordningene hadde minsteinnskuddet etter innskuddspensjonsloven på 2 prosent. Vi ser også at andelen ordninger med minsteinnskuddet har falt noe, og det gjaldt ved utgangen av 2012 vel 64 prosent av ordningene.

Fordelingen av innskuddssatser etter aktive medlemmer (arbeidstakere) er vist i figur 3. I 2008 hadde knappe 59 prosent av arbeidstakerne minsteinnskuddet på 2 prosent. I 2012 var andelen falt til 48,5 prosent. Vi ser også at andelen arbeidstakere med den høyeste innskuddssatsen etter skatteloven på 8 prosent i femårsperioden har økt fra knappe 20 til rundt 25 prosent.

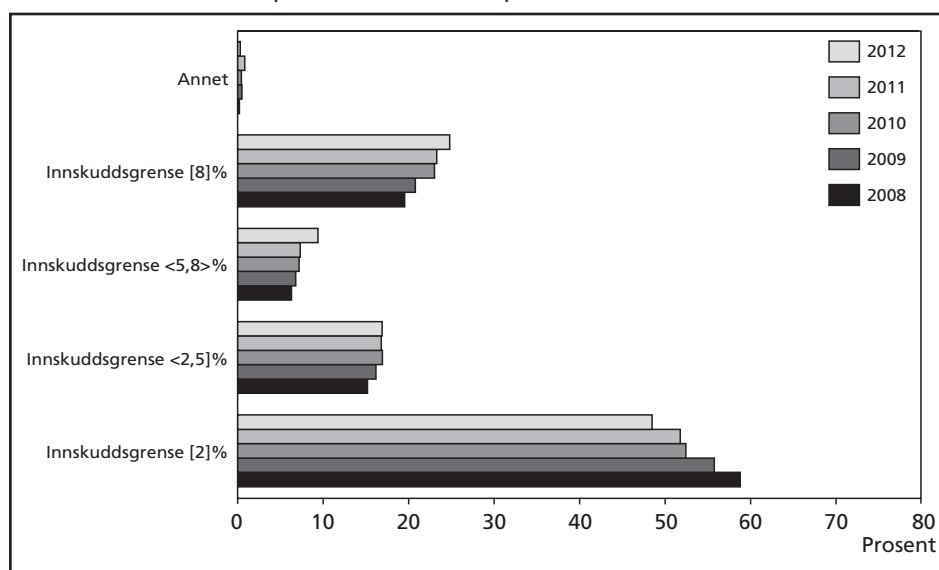
Den generelle tendensen er at innskuddssatsene er på vei opp, men at halvparten av arbeidstakerne fortsatt bare har minsteinnskuddet på 2 prosent.

Figur 2 Ordninger prosentfordelt etter premiesatser. 2008–2012.



Kilde: FNO Statistikk og Veland (2013 under utgivelse)

Figur 3 Aktive medlemmer prosentfordelt etter premiesats. 2008–2012.



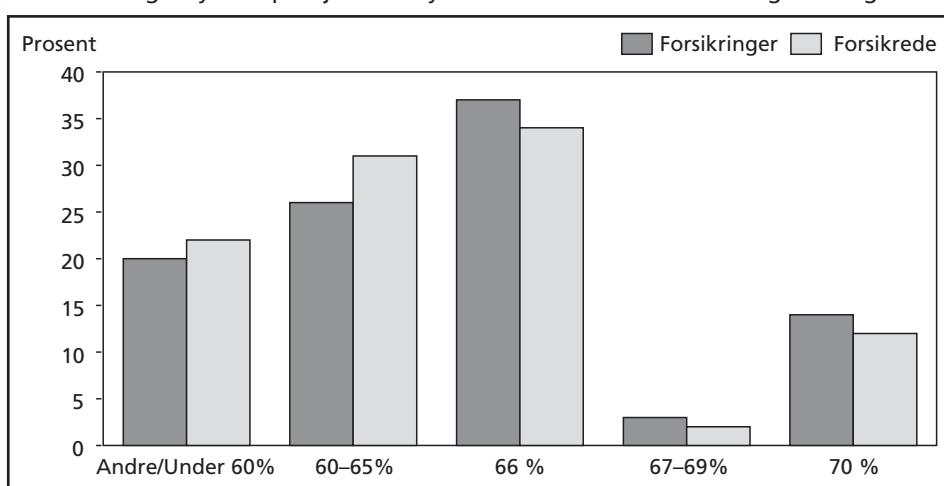
Kilde: FNO Statistikk og Veland (2013 under utgivelse)

3.2.3 Ytelsespensjonenes sjenerøsitet – ytelsesnivåer

Det finnes ikke årlige data om fordelingen av ytelsesnivåer i de private ytelsespensjonene. De dataene som er tilgjengelige, gjelder for 2008 og er hentet fra Veland (2008) og NOU 2009: 13.

Den mest vanlige ordningen er et ytelsesnivå på 66 prosent av sluttlønn (37 prosent av ordningene og 34 prosent av arbeidstakerne, jf. figur 4). Samlet sett har 54 prosent av ordningene og 48 prosent av arbeidstakerne et ytelsesnivå på 66 prosent eller høyere. Herav har 14 prosent av antall ordninger og 12 prosent av arbeidstakerne en ordning som skal gi 70 prosent av sluttlønn i samlet pensjon. Veland (2008) viser at det i første rekke er finansnæringen som har et så høyt ytelsesnivå, mens man finner de laveste ytelsesnivåene gjennomsnittlig i handel og hotell og restaurant.

Figur 4 Fordeling av ytelsespensjon etter ytelsesnivåer. 2008. Personer og ordninger.



Kilde: NOU 2009: 13

3.2.4 Kort om supplerende forsikringsdekninger

I tillegg til OTP-lovens bestemmelser om krav til minsteinnskudd eller ytelse (premi-nivå), må alle ordningene inkludere premie- og innskuddsfritak ved uførhet. I ytelsespen-sjonene har supplerende forsikringsdekninger (først og fremst uførepensjon) vært svært vanlig, mens utbredelsen av slike forsikringer ikke er så utbredt i innskuddsordningene.

Statistikk fra FNO viser at ca. 95 prosent av medlemmene i ytelsesordninger har en uførepensjonsordning, og de fleste med fripoliseoppbygging. Fripoliseoppbygging vil si at man har med seg en forholdsmessig rettighet (etter antall medlemsår) når man slutter i bedriften. Mer enn 3 av 4 medlemmer hadde i tillegg ektefelledekning og barnepensjon (NOU 2009: 13). Blant medlemmer av innskuddsordninger er derimot bildet et ganske annet. Her hadde 34,6 prosent av arbeidstakerne tilknyttet en uføredækning i 2009, og det økte til 36,9 prosent i 2010, til 38,1 prosent i 2011 og til 40,5 prosent i 2012. Under 2 prosent av innskuddspensjonene har fripoliseoppbygging..

Uførepensjon sikrer arbeidstakere i yrkesaktiv alder en pensjon utover den uføreytelsen som kommer fra folketrygden. En utbetaling fra tjenstepensjonen er avhengig av om foretaket har slik uførepensjon i sin tjenstepensjonsordning eller ikke, og om arbeidstaker har med seg en fripolise fra eventuell uførepensjonsordning hos tidligere arbeidsgivere. I så fall sikrer dette arbeidstaker, ved ansettelse hos ny arbeidsgiver, uansett en utbetaling fra fripolise fra tidligere arbeidsforhold, uavhengig av om ny arbeidsgiver

har uførepensjon eller ikke. Litt forenklet kan man si at de som er med i de dårligste innskuddsordningene (lavest årlig sparing), mest sannsynlig ikke har en supplerende uføredekning, og omvendt at de som er med i en ytelsesordning, som hovedregel har en uførepensjon.

3.2.5 Nytt tjenestepensjonsprodukt fra 2014?

Finansdepartementet har fremmet forslag om regler for et nytt kollektivt tjenestepensjonsprodukt (Prop. 199 L (2013-2014)). Intensjonen er at det nye regelverket skal iverksettes fra 2014. Det er imidlertid ennå ikke avklart om det nye produktregelverket vil bli behandlet av Stortinget før årsskiftet 2013/2014, slik at det kan tre i kraft fra 2014. Bakgrunnen for regelverket er å gi bedrifter og deres ansatte mulighet til å gå over til et forsikringsbasert produkt som ligner på de tidligere ytelsespensjonene, men hvor kostnadene for arbeidsgiver er mer forutsigbare, og hvor opptjeningsprinsippene stemmer bedre overens med dem man nå finner i folketrygden og privat AFP. Lovforslaget har vært omtalt som et forsøk på å redde ytelsespensjonene og gi bedrifter et alternativ til innskuddspensjon.

Forslaget til nye regler bygger på Banklovkomisjonens (NOU 2013: 3) forslag til reviderte regler i foretakspensjonsloven og etterfølgende høringsrunder. Banklovkomisjonen foreslo at to nye tjenestepensjonsprodukter – benevnt standardmodell og grunnmodell – skulle erstatte dagens ytelsesbaserte sluttlønsordninger. Begge modellene er såkalte «hybride» ordninger, det vil si at de innehar egenskaper fra både ytelses- og innskuddspensjoner, men de er ulike på noen områder, f.eks. når det gjelder mekanismer for regulering av opptjent pensjon. Finansdepartementet har i sitt forslag slått sammen standardmodellen og grunnmodellen til ett nytt tjenestepensjonsprodukt. Denne forsikringsbaserte tjenestepensjonen bygger på årlige innskudd oppad begrenset til 7 prosent av lønn opp til 7,1 G. Mellom 7,1 G og 12 G kan det spares ytterligere 18,1 prosent for å kompensere for at det i dette inntektsintervallet ikke finnes noen folketrygd. I oppsparingsperioden tilføres det også en såkalt dødelighetsarv, og det åpnes for en merpremie for kvinner på grunn av at de har forventet lengre levealder enn menn. Videre kan arbeidsgiver påta seg å regulere opp verdien av pensjonskapitalen etter lønnsveksten. Ved overgang til pensjonsalder fordeles den oppsparte pensjonskapitalen på antatt levealder eller fram til 80 år. I praksis er dermed produktet levealdersjustert. Som man vil se, er dette et produkt som har svært store likhetstrekk med folketrygdens oppbygging.

Banklovkomisjonen skal relativt snart starte arbeidet med å revidere lovreguleringen av de tradisjonelle ytelsesordningene for å tilpasse disse til ny folketrygd, blant annet med krav om levealdersjustering også i disse ordningene. Det er dessuten gitt signaler om at sparegrensene i innskuddsordningene vil settes til det samme nivået som i den nye forsikrede tjenestepensjonsordningen.

Samlet vil de nye reguleringene bety endrede rammevilkår for alle bedrifter. Bedrifter med innskuddsordning vil kunne øke sine sparesatser. Bedrifter med ytelsesordninger vil kunne legge om til en ny forsikringsbasert tjenestepensjon eller videreføre sin ordning, men da med en del endringer, blant annet levealdersjustering. Det er liten grunn til å tro at bedrifter som har en innskuddsordning vil gå over til forsikrede produkter. Dette vil selvsagt avhenge av hvor sterkt ansatte og ansattes organisasjoner involverer seg i de endringsprosessene som kommer. Ikke minst vil økende tariffavtalefesting kunne endre dette. Hovedspørsmålet blir da om de gjenværende ytelsesordningene vil konverteres til en ny forsikret ordning eller om også disse vil gå over til innskudd.

En særlig utfordring for bedriftene som sitter med ytelsesordninger (både åpne og lukkede), er at som lovforslaget nå ligger, må det etableres fripoliser for de gamle rettighetene ved overgang til en ny ordning. Dette vil medføre store engangskostnader til såkalte administrasjonsreserver. For noen bedrifter vil dette skape store økonomiske utfordringer.

Det er vanskelig å spå sikkert om hvordan denne omdanningsprosessen vil forløpe. I noen grad vil den avhenge av fagbevegelsens evne til å forhandle fram løsninger. Det nye forsikrede tjenstepensjonsproduktet er på grunn av sin fleksibilitet godt egnet til kompromisser og til fordeling av risiko mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

3.3 Privat AFP (avtalefestet pensjon)

AFP-ordningene i privat sektor ble lagt om fra 1. januar 2011, og fra denne datoen gjelder én og samme AFP-ordning for ansatte i bedrifter som er bundet av en tariffavtale som omfatter AFP i privat sektor. AFP-ordningen administreres gjennom Fellesordningen for AFP.

AFP-ordningen er lovfestet, og staten finansierer 1/3 av pensjonsutbetalingene, mens bedrifter som har tariffavtale med AFP dekker 2/3 av pensjonsutbetalingene gjennom premier I tillegg til loven har ordningen egne vedtekter. Om lag 13 000 foretak er med i AFP-ordningen, og den omfatter ca. 700 000 arbeidstakere (utgjør ca. 45 prosent av de ca. 1,6 millioner arbeidstakerne i privat sektor). Man skal likevel være oppmerksom på at når det gjelder de som er over 55 år, arbeider langt flere i en tariffavtaledekket bedrift. Med kravet om medlemskap de siste 7 av 9 årene før uttak for å innvinne (som det heter i AFP-ordningen), vil i realiteten langt flere kunne få AFP. Den reelle dekningen vil dermed kunne overstige 60 prosent.

Den enkelte arbeidstaker tjener opp en AFP-pensjon tilsvarende 0,314 prosent av årlig inntekt opp til 7,1 G, dvs. det samme inntektstaket som for alderspensjon i folketrygden. Arbeidstakerne har ingen eiendomsrett til AFP, slik de har i andre pensjonsordninger. Det som er avgjørende for å få utbetalt AFP, er at man oppfyller kvalifikasjonskravene for uttak. Disse kvalifikasjonskravene er tredelt: for det første må man oppfylle et ansiennitetskrav, hvilket innebærer at man må jobbe i en bedrift med tariffavtale og AFP i 7 av de siste 9 årene før man fyller 62 år (gjeldende fra og med 1955-årskullet – overgangsregler med noe lavere ansiennitetskrav for 1954-kullet til og med 1944-kullet). I realiteten innebærer dette at en arbeidstaker fra fylte 55 år må være ansatt i en bedrift med tariffavtale fram til fylte 62 år. Det andre kvalifikasjonskravet er at man må være ansatt i en bedrift med tariffavtale og AFP når AFP tas ut. Uttakstidspunktet trenger dog ikke være ved fylte 62 år, men kan skje senere. For det tredje må man være ansatt og reell arbeidstaker på uttakstidspunktet. Dette innebærer at man ved uttak og i de tre foregående årene må ha vært sammenhengende ansatt i minst 20 prosent stilling i tilsluttet bedrift (dog med 26 ukers slingringsmonn i treårsperioden, og utvides ytterligere med 26 uker dersom man har mottatt sykepenger). I tillegg må inntekten minst være 1G eller høyere for at man skal kunne ta ut AFP. Man mister også ansiennitet hvis hovedbeskjeftigelsen er i annen bedrift eller inntekten fra annen bedrift er høyere (egne regler for næringsinntekt). Mottas annen AFP (offentlig eller privat), mottas uførepensjon fra folketrygden etter fylte 62 år, eller man mottar ventelønn, pensjon m.m. de tre siste årene før man fyller 62 år (dog med visse unntak), vil man miste retten til AFP.

Utsatt uttak av AFP (opptjeningen stopper ved fylte 62 år) vil gi en høyere årlig pensjon, fordi den opptjente rettigheten skal fordeles over færre forventede gjenstående leveår. Som for alderspensjon fra folketrygden skal AFP-pensjonen levealdersjusteres. Den årlige pensjonen fra AFP-ordningen vil med andre ord være betydelig for de arbeidstakerne som har rett til og er kvalifisert for uttak av AFP.

En annen måte å illustrere betydningen av AFP-ordningen på, er å vise hvilken årlig oppsparing den utbetalte ytelsen vil kreve. Anslagvis vil det kreve en årlig premie på i overkant av 3,5 prosent for å finansiere en tilsvarende ytelse i en tradisjonell fondert tjenstepensjonsordning. AFP-ordningen er imidlertid blant annet basert på statstilskudd, slik at arbeidsgivers bidrag til ordningen ikke tilsvarer den årlige premien som er beregnet her. Poenget er å illustrere at AFP-ordningen gir relativt omfattende utbetalinger, for eksempel langt over det man vil få ut av en OTP-basert minste innskuddsordning på 2 prosent av årlig lønn.

3.4 Offentlige tjenstepensjoner og AFP

3.4.1 Offentlige tjenstepensjoner

Alle offentlig ansatte omfattes av tilnærmet den samme tjenstepensjonsordningen, enten man er ansatt i stat, kommune, fylkeskommune eller i offentlig eide foretak med offentlig tjenstepensjon. Tjenstepensjonen er regulert i lov for statsansatte, mens ansatte i kommunal sektor og i helseforetakene er regulert i tariffavtale.

Det er til dels store forskjeller mellom tjenstepensjonene i offentlig versus privat sektor. Tabell 2 gir en summarisk oversikt over noen kjennetegn og egenskaper ved tjenstepensjonene i offentlig og privat sektor, og de mest sentrale forskjellene kommenteres.

Tabell 2 Grunnleggende forskjeller mellom offentlige og private tjenstepensjonsordninger.

	Offentlig	Privat
Lov eller avtale	Stat – lov Kommune – avtale	Obligatorisk etter OTP, ordninger etter LOI eller LOF
Forankring / organisering	Lovbestemt (stat) – SPK Tariffavtale (kommune) - KLP og private leverandører	Lovbestemt med minstekrav (jf. LOF/LOI) Foretaksstyrte - Få tariffavtaler Livselskap/kasse/fond
Finansieringssystem	Stat: statsbudsjettet, egenandel for arbeidstaker 2 % Kommune: fondert, egenandel for arbeidstaker 2 %	Fondert Egenandel for arbeidstaker ikke utbredt
Rettigheter ved jobbskifte	Overføringsavtalen i offentlig sektor	Fripolise Pensjonskapitalbevis
Ordningens karakter	Bruttogaranti 66% Uførepensjon G-regulering Livslang utbetaling 85-årsregelen Særaldersgrense Premieutjevning	Nettoordninger (ytelse eller innskudd) Uførepensjon vanlig i ytelsesordninger og mindre vanlig i innskuddsordninger Forsikringsordning Ulike ordninger – store variasjoner Tilleggsordninger Differanseordninger Avkastningsregulering Som regel livslang ytelse, men også over 10 år Ingen premieutjevning

Kilde: Veland (2012).

De offentlige tjenstepensjonene er bruttobaserte sluttlønnbaserte ytelsesordninger (garanti). Bruttoordningen vil sikre alle 66 prosent av sluttlønnen i pensjon (inkludert og samordnet med alderspensjon fra folketrygden) dersom man har full opptjening, som er 30 år. Variasjonene i privat sektor er betydelige. De sluttlønnbaserte ytelsespensjonene i privat sektor er såkalte nettoordninger. Dette betyr at den faktiske pensjonsytelsen, inkludert pensjon fra folketrygden, kan avvike noe fra det som er siktemålet i foretakets pensjonsplan, for eksempel 66 prosent av sluttlønnen. Innskuddsordningene er rene spareordninger, og den endelige pensjonsytelsen er avhengig av sparebeløp og avkastning.

En annen forskjell mellom offentlige og private tjenstepensjoner er at alle offentlig ansatte betaler en egenandel på 2 prosent av lønnen, mens slike egenandeler er svært uvanlige i ordningene i privat sektor. Lovverket tillater egenandeler fra de ansatte (under visse betingelser), men er som nevnt ikke vanlig. Mens tjenstepensjonene i offentlig sektor produktmessig er like, og har, i tillegg til alderspensjon, også tilknyttede forsikringsordninger (herunder uførepensjon), er det som nevnt variasjoner i de private ordningene også når det gjelder supplerende forsikringsprodukter (uførepensjon og etterlattepensjon).³

3.4.2 Nærmere om offentlig tjenstepensjon⁴

Tjenstepensjon fra en offentlig ordning gis fra fylte 67 år,⁵ men de fleste kan i praksis ta ut tjenstepensjon fra fylte 65 år. Alderspensjonen fra den offentlige tjenstepensjonen ytes livslangt fra uttak, men det er innført levealdersjustering av pensjonene. Levealdersjusteringen innebærer som nevnt at pensjonsytelsen korrigeres etter utviklingen i de ulike årskullenes forventede gjenstående levealder fra uttak. Når forventet levealder øker fra ett årskull til et annet, vil den livslange årlige pensjonen gå ned for det årskullet som forventes å leve noe lenger. På dette området kan man dermed si at offentlig tjenstepensjon tar del i enkelte av de reformene som er gjennomført i folketrygden, i de private tjenstepensjonene og i privat AFP. Imidlertid er det innført overgangsregler med skjerming av effekten av levealdersjusteringen for de som er født i 1958 eller tidligere. Denne skjermingen har sammenheng med at disse årskullene i liten eller ingen grad har mulighet til å tilpasse seg levealdersjusteringen med å jobbe noe lenger for å oppnå en pensjonsytelse på 66 prosent av sluttlønn. Garantien gjelder under forutsetning av at tjenstepensjon og alderspensjon i folketrygden ikke tas ut før ved fylte 67 år. Skjermingen av effekten av levealdersjustering gjelder ikke for samordningsreglene (se avsnitt 2.3), men kun bruttogarantien på 66 prosent av sluttlønnen. Virkningen av levealdersjusteringen er således at den samlede pensjonen, inklusive effekten av samordningsreglene, ikke blir 70 prosent eller høyere, men 66 prosent (garantert).

En annen endring i offentlig tjenstepensjon fra 2011 er reguleringen av løpende pensjoner. Mens pensjonene tidligere var G-regulert, dvs. omtrent tilsvarende gjennomsnittlig lønnsutvikling i samfunnet, reguleres pensjonene nå som i folketrygden med generell lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent, med andre ord i prinsippet en noe svekket regulering.

³ I 2011 hadde noe under 15 prosent av ordningene og vel 37 prosent av de aktive medlemmene i innskuddspensjonene tilknyttet en uføredeknning (Veland 2011).

⁴ Teksten i avsnitt 3.4.2 bygger delvis på egne Fafo-publikasjoner og delvis på Unio (Notatserien).

⁵ Så fremt man ikke har en særaldersgrense.

3.4.3 Offentlig AFP og litt mer om offentlig tjenstepensjon⁶

Offentlig ansatte omfattes også av en AFP-ordning. I motsetning til i privat sektor er det ikke gjort endringer i offentlig AFP, da partene i offentlig sektor drøftet og avtalte en videreføring av gjeldende ordning fra 2011.

AFP i offentlig sektor kan tas ut fra fylte 62 år, og pensjonsytelsen tilsvarer den ytelsen man vil få i alderspensjon fra folketrygden ved fylte 67 år (dette omtales som folketrygdberegnet AFP). Med andre ord vil uttak av AFP ved 62 år beregnes som om man hadde stått i arbeid til man fylte 67 år. Dersom man tar ut AFP ved 62 år, vil imidlertid pensjonsopptjeningen stoppe i forhold til tjenstepensjonen ved 67 år. AFP-pensjonen og tjenstepensjon for ansatte med særaldersgrense som kan ta ut tjenstepensjon før fylte 67 år, skal ikke levealdersjusteres, fordi ytelsen er tidsbegrenset og gjelder kun fra 62 år til og med 66 år.

Det finnes visse krav for å kunne ha rett til offentlig AFP. For det første må man ha en stilling på minst 20 prosent og en inntekt på minst 1 G de tre siste årene før uttak. For det andre må man ha minst ti år med pensjonsopptjening i folketrygden etter fylte 50 år, og for det tredje må man ha en pensjongivende inntekt på minst 2 G i de ti beste inntektsårene etter 1967.

Full AFP-pensjon for offentlig ansatte er den alderspensjonen man ville fått fra folketrygden om man hadde stått i arbeid til 67 år, samt et AFP-tillegg på kr. 20 400 per år, men maksimalt 70 prosent av inntektsgrunnlaget i folketrygden.

Offentlig ansatte har ikke den fleksibiliteten med hensyn til å kombinere arbeid og uttak av pensjon som tilfellet er for ansatte i privat sektor. Dog er det mulig for offentlig ansatte å redusere stillingsprosenten og kombinere deltidsarbeid og delvis uttak av AFP dersom arbeidsgiver samtykker. Reglene for dette varierer noe fra tariffområde til tariffområde. Generelt gjelder at det er et «toleransebeløp» på kr. 15 000. Dette innebærer at man kan ta ut hel eller delvis AFP og ha inntil kr. 15 000 i arbeidsinntekt per år, før avkorting trer inn. Det gjelder egne regler for hvordan man avkorter pensjonen ved arbeidsinntekt over kr. 15 000. Den eneste måten man ellers kan kombinere arbeid og pensjon på, er å kombinere deltid og pensjon.

Statsansatte kan maksimalt gå ned til 60 prosent stilling, og de kan kombinere dette med 40 prosent AFP. Kommune- og sykehusansatte har noe større fleksibilitet enn de statsansatte, og de kan kombinere deltid og delvis AFP i en hvilken som helst stillingsprosent, men det må minst være 10 prosent reduksjon i stillingsprosenten.

Alle offentlig ansatte får en såkalt «tjenstepensjonsberegnet AFP» når de blir 65 år. Dersom den tjenstepensjonsberegnete ytelsen er høyere enn den folketrygdberegnete ytelsen, er det det beste utfallet som gjelder. I tillegg vil reglene for kombinasjon av arbeid og pensjon variere (også innenfor tariffområdene) fra folkeberegnet AFP og tjenstepensjonsberegnet AFP ved 65 år og 66 år. Hovedregelen er at pensjonen graderes hvis man jobber så mye hos en offentlig arbeidsgiver at man blir medlem av tjenstepensjonsordningen (Unio Notatserie nr. 5/2009), men etter fylte 67 år kan en offentlig ansatt jobbe så mye vedkommende vil hos en arbeidsgiver i privat sektor uten at pensjonen avkortes. Det er også andre muligheter for å kombinere deltidsarbeid og pensjon etter 67 år, herunder uttak av delvis pensjon fra tjenstepensjonen (for eksempel 40 prosent) og deltid (i eksempelet 60 prosent stilling). Ansatte med særaldersgrenser kan i visse tilfeller jobbe så mye de vil etter uttak av tjenstepensjon (fra særaldersgrensen),

⁶ Teksten i avsnitt 3.4.3 bygger på Unio Notatserie nr. 5/2009, spk.no og nav.no.

og for eksempel ha en kombinasjon av fullt uttak av alderspensjon og stilling i privat sektor, uten at pensjonen avkortes.

3.5 Det samlede pensjonssystemet

I dette avsluttende avsnittet skal vi kort peke på hvordan de ulike delene av pensjonssystemet virker sammen og videre på noen sentrale utfordringer dette skaper. I en tidligere analyse av norsk pensjonspolitikkk ble det konkludert med at man kom dit ingen hadde tenkt å komme (Midtsundstad m.fl 2007). Poenget med denne konklusjonen var å si at en rekke sentrale elementer i det norske pensjonssystemet enten har kommet som overraskende side virkninger eller at utviklingen har tatt et forløp som var annerledes enn det mange hadde sett for seg. Eksempelene er flere. Når partene i arbeidslivet ikke fikk etablert tariffavtaler som sikret en bred utbredelse av tjenstepensjon i Norge, slik som i nabolandene, endte prosessen opp med et lovfestet krav om å innføre tjenstepensjon. OTP-loven må også forstås ut fra et forsøk på å skape oppslutning om en pensjonsreform som var på gang. OTP ga imidlertid en voldsom vekst i innskuddsordninger, og få hadde nok sett for seg at over en million arbeidstakere skulle være med i innskuddsbaserte ordninger med individuelt investeringsvalg noen år senere. Heller ikke ytelsesordningenes sterke fall var forutsett i den grad man faktisk har erfart. Også den private AFP-ordningens etablering må forstås som en del av forsøkene på å skape en bred enighet om pensjonsreformen, og da særlig LOs støtte til denne. For mange var det nok overraskende at partene i offentlig sektor senere ikke ble enige om å etablere en såkalt påslagsordning basert på de samme prinsippene som i folketrygden. Poenget her er ikke å gi en historisk analyse, men å vise at dagens norske pensjonssystem består av svært ulike elementer med ulik utforming og ulike historiske røtter. Summen har blitt et pensjonssystem med et relativt komplisert samspill mellom de ulike delene. Vi skal i det avsluttende kapitlet se nærmere på utfordringer i pensjonspolitikken, her skal vi bare peke på noen trekk ved samspillet i pensjonssystemet.

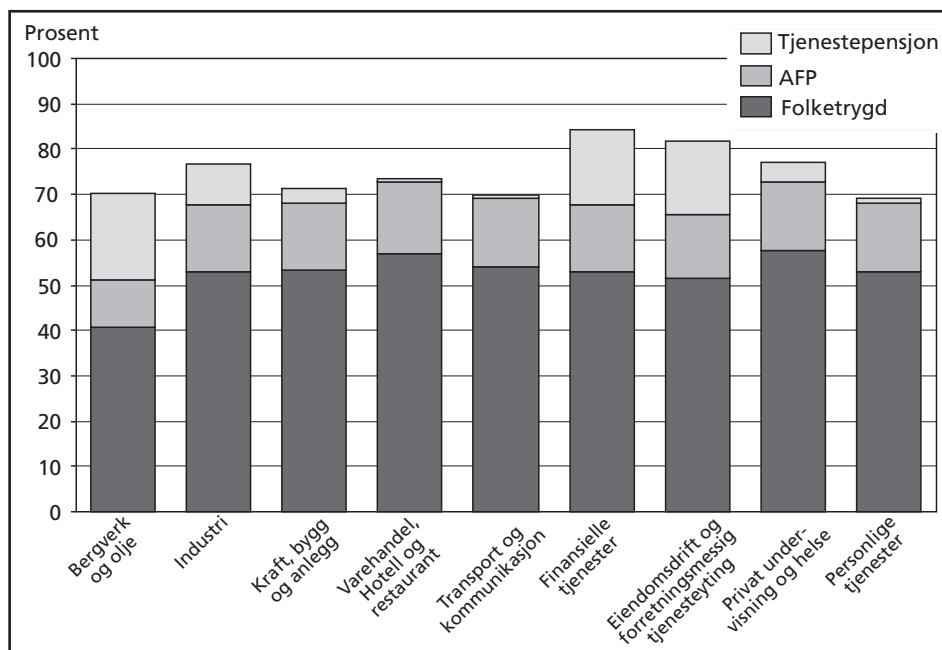
For det første er det en betydelig forskjell i hvordan pensjonssystemet er oppbygd og virker mellom offentlig og privat sektor. Privatansatte er med noen unntak (ytelsespensjoner) med i ordninger som alle baserer seg på årlig opptjening, fleksibelt uttak og fri kobling av arbeid og pensjon. Offentlig ansatte har ordninger med et sluttlønnsmål etter 30 år. For noen grupper med korte yrkeskarrierer og sterk lønnsvekst mot slutten av karrieren medfører medlemskap i en offentlig ordning bedre ytelser enn i for eksempel en privat innskuddsordning. Men, andre personer vil kunne fått pensjonsmessige gevinster ved overgang til en påslagsordning, hvor lange yrkeskarrierer vil bli belønnet i større grad. Det er dermed interessemotsetninger mellom grupper av offentlig ansatte når det gjelder eventuell endring av de offentlige tjenstepensjonene. I tillegg medfører de store forskjellene mellom sektorene særskilte utfordringer ved jobbskifte mellom offentlig og privat sektor. Dette vil kunne slå forskjellig ut avhengig av den enkeltes inntekts- og yrkesliv. Det er med andre ord utfordringer for mobiliteten mellom offentlig og privat sektor som en følge av de store forskjellene i utforming av pensjonssystemene.

For det andre er det store variasjoner i pensjonsrettigheter og antatt framtidig pensjonsnivå mellom ansatte i privat sektor. Hovedskillet går mellom de som er dekket av AFP og samtidig har en ytelsesordning eller en innskuddsordning med maksimale innskuddssatser, og de som bare har en 2 prosent innskuddsordning i tillegg til folketrygden.

Den siste gruppen utgjør i underkant av 500 000 privat ansatte med et tyngdepunkt i privat tjenesteyting. Den første gruppen (AFP og god tjenstepensjon) utgjør rundt 700 000 personer, alle i tariffavtaledekkede bedrifter. Disse vil ha en årlig sparing fra folketrygden på 18,1 prosent, fra AFP på rundt 3,5 prosent og for eksempel en maksimal innskuddspensjon på 5 prosent. Til sammen utgjør det en årlig sparing på nesten 27 prosent av lønn/pensjonsgivende inntekt, mot 20 prosent for gruppen med de dårligste tjenstepensjonsordningene. Dette illustrerer både betydningen av ordninger utenfor folketrygden og at tariffavtale er et vesentlig virkemiddel til å sikre sosial rettigheter også i Norge.

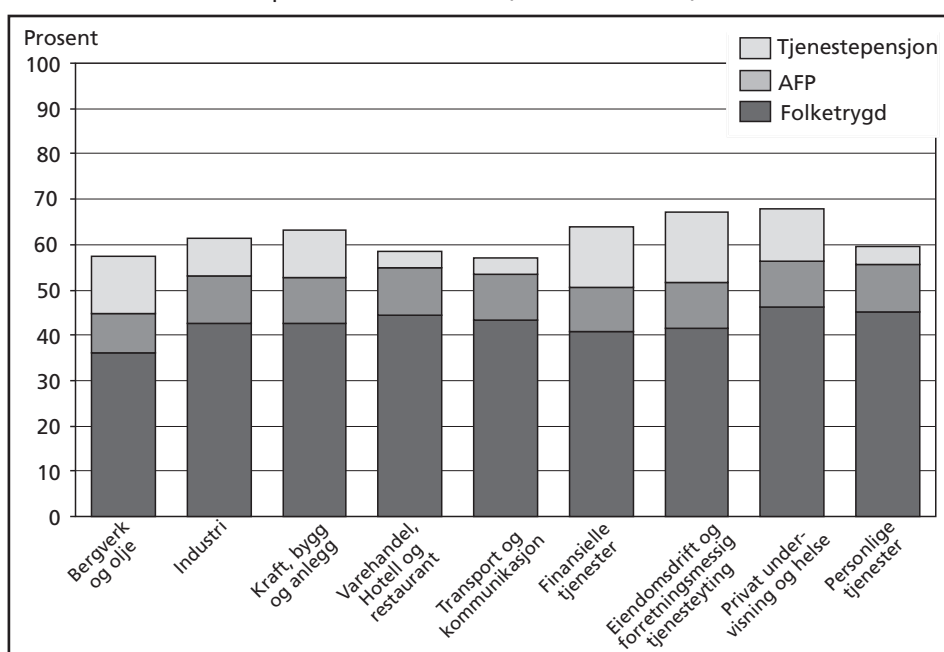
I figur 5 vises en beregning basert på registerdata over inntekt for privat ansatte i ulike bransjer. Figuren viser pensjon fra folketrygd og AFP samt tjenstepensjon beregnet ut fra den faktiske historiske inntekten og en modellering av framtidig inntekt. Vi har i disse beregningene ikke hatt opplysninger om hvorvidt man er dekket av AFP eller ikke. Derfor er AFP beregnet for alle. Men, ved å «ta bort» AFP-delen i de bransjer deknings er lav, vil man få et relativt korrekt bilde av de framtidige pensjonsnivåene. I figuren vises faktisk beregnet pensjon for personer født i 1950. Vi viser virkningen av levealdersjustering i figuren under. Beregningene viser med all tydelighet at de som er dekket av AFP og en god tjenstepensjon (ytelse på 66 prosent eller maks innskudd på 5 prosent), vil oppnå svært høye pensjonsnivåer. Tar man bort AFP-opptjeningen for eksempel i varehandelen, ser man tydelig virkningen av forskjeller i pensjonsopptjening mellom gruppene beskrevet over. Når det gjelder tjenstepensjonene, er de beregnet som om alle ansatte i hver bransje har den ordningen som er mest typisk for sin bransje. Dermed har for eksempel oljenæringen fått beregnet som om alle er dekket av en 66 prosent ytelse, mens det i varehandelen forutsettes at alle er med i en 2 prosent innskuddsordning. Som mellomordning har vi brukt 5 prosent maksimale innskuddssatser. Dette er en forenkling, men det skulle gi en relativt god illustrasjon av den faktiske situasjonen, selv om det i realiteten også er variasjon i pensjonsordninger innad i en bransje.

Figur 5 Uttak ved 67 år for personer født i 1950 (% av all inntekt).



For det tredje vil innføringen av levealdersjustering i alle typer pensjonsordninger bidra til å skape en svært markant generasjonsforskjell. De eldste aldersgruppene er gjennom egne overgangsordninger og full virkning av AFP sikret svært gode pensjonsnivåer. Det er yngre aldersgrupper som vil treffes av levealdersjustering og som vil se klart lavere pensjonsnivåer hvis de går av på samme tidspunkt. I figur 6 vises de samme beregningene som over, men for personer født i 1975. Forskjellen i forhold til de som er født i 1950 utover variasjoner i disse gruppene faktiske inntekt over livsløpet, utgjøres av levealdersjustering. Dette skjer direkte i folketrygden og i AFP. I tillegg har vi i beregningene fordelt både ytelsespensjoner og innskuddsordninger over flere antatte leveår, for å vise virkningen på disse ordningene. Sammenlignet med figuren over ser man klart at pensjonsnivåene vil synke markant hvis man ikke sikrer en høyere opptjening ved å stå lenger i arbeid.

Figur 6 Uttak ved 67 år for personer født i 1975 (% av all inntekt).



For det fjerde er det en grunnleggende forskjell etter hvordan jobbskifte slår ut i offentlig og privat sektor. I offentlig sektor gjør overføringsavtalen at den enkelte bygger opp forholdsmessige rettigheter, dvs. at 10 år i en virksomhet i prinsippet utgjør 10/30 av en full pensjonsrettighet. Ved tre ulike arbeidsforhold i offentlig sektor på 10 år hver, vil man hos siste arbeidsgiver ha en full rettighet på 30/30-del. I privat sektor er det ikke tariffavtaleregulerte systemer som sikrer denne typen løsninger ved jobbskifte. Her vil den enkelte ansatte få utstedt en fripolise eller pensjonskapitalbevis som utgjør den pensjonskapitalen som er bygget opp. Særlig fripolisene man får fra tidligere ytelsespensjoner vil være lavere enn mange har forventet. Tre fripoliser etter tre ganger ti år i ulike jobber vil derfor være lavere enn verdien av 30 års medlemskap i samme bedrift, gitt at samme ordning opprettholdes.

Et femte trekk ved pensjonssystemet i privat sektor er at AFP-ordningen i motsetning til de regulære tjenestepensjonene ikke er basert på opptjening av rettigheter i form av fondering. Dermed kommer AFP bare til utbetaling hvis man er dekket av ordningen ved pensjonering. Det skaper særskilte utfordringer når bedrifter skal lage et felles siktemål for sin pensjonssparing, når folketrygd, AFP og tjenestepensjon ses samlet. Skal AFP regnes med eller ikke? En mulig løsning på denne utfordringen er at det som omtales som

«hull» i AFP-ordningen, tettes. Det er snakk om personer som faller ut av ordningen på grunn av for eksempel sykdom, arbeidsledighet eller at bedrifter legges ned. Dette er et tema som sannsynligvis vil være del av kommende forhandlinger mellom partene i arbeidslivet.

4 Nordiske pensjonssystemer og pensjonsreformer

4.1 Innledning

I dette kapitlet gjennomgår vi trekk ved pensjonssystemet og gjennomførte pensjonsreformer i våre nordiske naboland Danmark, Sverige og Finland. Det gis for hvert land en generell beskrivelse av systemet, herunder de offentlige pensjonsordningene og tjenstepensjonssystemet, og av de viktigste reformene som er gjennomført i senere tid samt eventuelle planer for videre reformer. Teksten om landbeskrivelsene i Danmark, Sverige og Finland bygger på forarbeidene til NOU 2009: 13, men er revidert og oppdatert her. Dernest drøftes kort likhetstrekk og forskjeller mellom de nordiske landene hva gjelder både pensjonssystemet som sådan og reformer.

4.2 Pensjonssystemet i Danmark

Det danske pensjonssystemet består av tre hovedkomponenter: Lovbaserte ordninger som folkepensjon, offentlig førtidspensjon, ATP (Arbeidsmarkedets tilleggspensjon) SP (Særskilt pensionsoppsparing) og LD (Lønsmotagernes Dyrtidsfond), tjenstepensjoner, der de aller fleste ordninger er knyttet til avtaler mellom partene i arbeidsmarkedet (arbeidsmarkedspensjonsordninger), foretakspensjonsordninger og individuelle pensjonsordninger.

4.2.1 Offentlige og lovbaserte pensjonsordninger

De offentlige ordningene omfatter folkepensjon, etterlønn og førtidspensjon. Alderspensjon fra folkepensjonsordningen omfatter og finansieres løpende over statsbudsjettet. Folkepensjonen er en minstepensjonsordning som ytes uavhengig av opptjent pensjon i andre ordninger, også ytelser fra tjenstepensjonene. Ytelsen er livsvarig og kan tas ut fra fylte 65 år. Pensjonsalderen skal gradvis økes til 67 år i perioden 2019–2022.

Den maksimale folkepensjonen, som består av et grunnbeløp og et pensjonstillegg, er for enslige 142 000 danske kroner per 2013, mens den er noe lavere for gifte eller samboere. Pensjonen øker dersom pensjoneringstidspunktet utsettes. Dersom man fortsetter å arbeide etter uttak av folkepensjon, vil grunnbeløpet bli avkortet.

Nye regler om førtidspensjon ble innført fra 2013. Ordningen innvilger pensjon til personer med varig nedsatt arbeidsevne. Nivået på førtidspensjonen tilsvarer dagpenger ved arbeidsledighet, mens ytelsen til gifte eller samboere utgjør 85 prosent av dette. Etterlønsordningen gir mulighet for helt eller delvis å fratruke som yrkesaktiv fra fylte 60 år, dersom flere forutsetninger er oppfylt, herunder at man er medlem av en a-kasse og har betalt bidrag i 30 år (gjelder for de som er født i 1959 eller senere). Etterlønsalder-

ren er i dag 60 år, og man kan ta ut etterlønn fram til fylte 65 år. Etterlønnsalderen skal gradvis økes til 62 år fra 2014 til 2017. Maksimal etterlønnperiode vil fortsatt være 5 år.

Lønsmotagernes Dyrtidsfond (LD) ble etablert i 1980 for å forvalte midler som ble overført fra staten; midler som ble innbetalt av arbeidstakere i perioden 1977–1979, omtalt som «dyrtidsportioner». Nærmere bestemt er de avsatte midlene de tre nevnte årene et resultat av en lønnsreguleringsmekanisme, der deler av reguleringen ikke ble utbetalt som lønn, men ble frosset for å legge en demper på lønnsutviklingen. LD utbetales normalt fra fylte 60 år og utbetales automatisk fra fylte 70 år, men man kan be om utsettelse. Utbetaling fra LD-ordningen kan også skje ved førtidspensjonering eller hvis man mottar invalidepensjon fra en annen pensjonsordning.

Arbeidsmarkedets Tilleggspensjon (ATP) er en lovpliktig pensjonsordning for nesten alle danske lønsmottakere, samt for de som mottar bestemte sosiale ytelser. Både arbeidstakere og arbeidsgivere betaler bidrag til ordningen, henholdsvis 1/3 og 2/3. ATP kan utbetales når man når folkepensjonsalderen, som er 65 år for noen aldersgrupper og 67 år for andre (de eldste). Pensjonsytelsen utbetales livslangt, og størrelsen avhenger av hvor mye som er innbetalt. Alle lønsmottakere og de som har bestemte sosiale ytelser har innbetalt avgift til Særlig pensionsoppsparing (SP) siden 1998. SP er en ratepensjon som utbetales over ti år. Innbetalingene til SP-ordningen ble suspendert fra 2004, og selve ordningen ble lukket 30. april 2010. De oppsparte midlene vil bli utbetalt når man når pensjonsalder, men det er en regel om at man mister retten til SP dersom den enkelte selv ikke har henvendt seg til ATP (som utbetaler pensjonen) innen 30. april 2015. Samlet kan man si at ATP-systemet har begrenset betydning og at ytelsene som kommer til utbetaling er relativt små.

4.2.2 Tjenestepensjonssystemet

Danske tjenestepensjonsordninger har høy utbredelse i arbeidsmarkedet, og det er de tariffavtalebaserte tjenestepensjonene som har klart størst omfang. I tillegg finnes det også en del firmapensjonsordninger, det vil si ordninger i enkeltforetak som er avtalt mellom arbeidsgiver og arbeidstakere. I tillegg har offentlige tjenestemenn en egen pensjonsordning.

På slutten av 1980-taller var ca. 1/3 av arbeidstakerne i Danmark dekket av en tjenestepensjonsordning. Tjenestepensjonene har fått større utbredelse fra perioden 1989–1991, da kollektive avtaler om tjenestepensjon i privat sektor ble inngått mellom partene i arbeidslivet. I dag er rundt 90 prosent av alle arbeidstakerne med i en tjenestepensjonsordning. Tjenestepensjonene i privat sektor er i hovedsak bransjebaserte, men utbredelsen av såkalte tverrgående ordninger er relativt stor. Slike tverrgående ordninger er avtalt mellom partene og opprettet for bestemte yrkesgrupper eller utdannelsesområder. Disse ordningene omfatter dermed arbeidstakere på tvers av sektorer og utgjør et system som ikke finnes i Norge, hvor tjenestepensjoner er felles for alle ansatte på en arbeidsplass.

4.2.3 Produktstruktur i tjenestepensjonene

Arbeidsmarkedspensjonene er kollektive og obligatoriske forsikringsordninger, og inkluderer både alderspensjon og flere typer forsikringer, herunder ved død og invaliditet, og uavhengig av individuell risiko.

Et sentralt mål med arbeidsmarkedspensjonene er at ordningene skal supplere ytelsene fra de offentlige ordningene. Ytelsene fra arbeidsmarkedspensjonene vil få økende

betydning over tid, fordi innskuddssatsene har økt gradvis – fra 1 prosent av lønn til mellom 12–17 prosent av lønn per 2013 (ulike sparenivåer i ulike ordninger). Når man vurderer et årlig innskudd på 17 prosent, må man ta i betraktning at den danske offentlige tilleggspensjonen er lav. Innskuddssatsene ligger normalt noe høyere i offentlig sektor enn i privat sektor. Ytelsene fra arbeidsmarkedspensjonsordningene kan variere fra ordning til ordning, men inneholder typisk alderspensjon, invalidedekning og dekning ved dødsfall. Alderspensjonen er oftest en livslang løpende ytelse, men kan kombineres med utbetaling over et bestemt antall år (ratepensjon) og/eller med engangsutbetaling av deler av oppspart kapital. Invalidedekningen består av invalidepensjon fram til fylte 65 år (pensjonsalder i pensjonsordningene) sammen med en invalidesum og premiefritak, samt at barnepensjon kan være inkludert.

Det normale er at pensjonsselskapene har solgt forsikringer med garantert avkastning. En høyere faktisk avkastning enn den garanterte avkastningen vil innebære at pensjonen blir høyere enn den garanterte ytelsen.

De tradisjonelle ordningene er fortsatt det mest vanlige i Danmark, men individuelle pensjonsprodukter har fått en økende utbredelse. Slike markedsrenteprodukter kjenntegnes av at pensjonsspareren tildeles en avkastning med utgangspunkt i valgt risikoprofil i investeringen (omtales gjerne som Unit Link eller puljeordninger). I arbeidsmarkedspensjonsordningene, (med unntak av firmapensjonsordningene), inngår Unit Link som regel som et tilleggsvalg, som kan erstatte den tradisjonelle dekningen (Pensionsmarkedsrådet, 2006). En del ordninger har åpnet for individuell tilleggssparing, utover det kollektivt avtalte innskuddet. En tendens man har sett de senere årene, er at pensjonsselskapene går over fra garantert avkastning til regulering av pensjoner etter markedsrentepriippet. Dette øker risikoen for den enkelte arbeidstaker og gjør at ordningene får preg av å være rene innskuddsordninger.

Det har ikke vært gjennomført tilsvarende pensjonsreformer i Danmark som i Norge og Sverige. Likevel har endringer i førtidspensjon og økning i pensjonsalder (både i folkepensjonen, ATP, SP og tjenstepensjonene) sammen med endringer i reguleringsmekanismene i tjenstepensjonene (til avkastning) bidratt til å endre det danske systemet vesentlig. Danmark har gradvis høyere årlig sparing i tjenstepensjonene sammen med økende pensjonsalder som hovedelementer i sin omlegging. En høy grad av fondering (det er tjenstepensjonsordninger) og dermed lite løpende finansiering over statsbudsjettet bidrar til mindre press på framtidige skatteøkninger.

4.3 Pensjonssystemet i Sverige

4.3.1 Det offentlige pensjonssystemet

Det offentlige pensjonssystemet i Sverige ble reformert og grunnleggende endret i 1999, da det ble innført et nytt innteksrelatert pensjonssystem som over tid skal erstatte det gamle sosialforsikringssystemet. Det nye systemet gjelder i sin helhet for personer som er født i 1954 eller senere, mens de som er født i 1953 eller tidligere omfattes av begge systemene. Det nye pensjonssystemet består av to hovedkomponenter: inntektspensjon og premiepensjon, samt en garantipensjon for personer med liten eller ingen opptjening av inntektspensjon (tilsvarende som i den norske folketrygden). Samlet pensjonsavgift utgjør 18,5 prosent av lønn og annen skattbar inntekt, opp til et inntektstak som tilsvarer 7,5 ganger «inkomstbasbeloppet» (SEK 424 500). Av den samlede innbetalingen på

18,5 prosent av pensjonsgivende inntekt opp til dette inntektstaket, utgjør 16 prosent innbetaling til inntektpensjonen, og 2,5 prosent er innbetaling til premiepensjonen.

Inntektpensjonsavgiften finansierer de løpende pensjonsutbetalingene, men den enkeltes innbetalinger beregnes eller kapitaliseres like fullt til en nærmere fastsatt rente. Når pensjonsutbetalingene starter, reguleres pensjonen med lønnsveksten fratrukket 1,6 prosentpoeng.

Det svenske pensjonssystemet skal være selvfinansierende, det vil si at de innbetalte pensjonsavgiftene til enhver tid skal finansiere de løpende pensjonsutbetalingene. Mekanismen for å håndtere dette er omtalt som «automatisk balansering» (av inntekter og utgifter) og reguleringen av pensjonene er avhengig av at balansefaktoren er 1 eller høyere. Dersom balansefaktoren er lavere enn 1, det vil si at innbetalte pensjonsavgifter er lavere enn de løpende pensjonsutbetalingene, reguleres pensjonene lavere.

Hver enkelt har således en såkalt «fiktiv» pensjonskonto hvor innbetalinger omgjøres til en årlig livslang pensjonsutbetaling fra uttak, og hvor pensjonen levealdersjusteres og således er basert på forventet gjenstående levealder.

I premiepensjonssystemet investerer den enkelte selv premieavgiften på 2,5 prosent, og hvert enkelt individ har en egen pensjonskonto. Premien kan plasseres i ett eller flere fond (inntil fem). Det er en egen «defaultløsning» for de som ikke ønsker å gjøre egne investeringsvalg, og midlene plasseres av Premiepensjonsmyndigheten (PPM) i eget fond. Pensjonen fra premiepensjonssystemet er en livslang ytelse, og den kan tas ut fra fylte 61 år. Den årlige ytelsen avhenger av hvor mye som er innbetalt, avkastningen og når pensjonen tas ut, og den er levealdersjustert. Uttaket av pensjon kan være fleksibel, dvs. at hele eller deler av pensjonen kan tas ut, og man kan velge å jobbe videre ved siden av (og opparbeide videre rettigheter), samt ta ut premiepensjon og ikke inntektpensjon og vice versa. Det er bestemte regler for dette. Ved død blir sparekapitalen i premiepensjonsordningen overført til de øvrige pensjonssparerne gjennom såkalte «arvegevinster». Tilsvarende prinsipper ble innført i Norge fra 2011 i det nye alderspensjonssystemet i folketrygden.

4.3.2 Tjenestepensjonssystemet

Det svenske tjenestepensjonssystemet bygger på fire sentraliserte kollektive avtaler inngått mellom partene i arbeidslivet. Siden foretak uten tariffavtale ikke er pliktig til å ha en pensjonsordning for sine ansatte, vil det være grupper av arbeidstakere som ikke har andre pensjonsordninger enn de offentlige pensjonsytelsene. Samlet sett er ca. 90 prosent av arbeidstakerne i Sverige dekket av en tjenestepensjonsordning.

Det finnes også andre ordninger, omtalt som lønns- og bonusveksling, der deler av lønnen og bonuser m.m. kan byttes mot sparing i kompletterende pensjonsforsikring. Ytelser fra slike ordninger kommer på toppen av ytelsene fra de kollektive ordningene.

Nedenfor gis en kort beskrivelse av de fire store kollektive avtalene i Sverige.

4.3.3 Arbeidstakere i privat sektor

Avtalspensjon SAF-LO ble opprettet i 1996, basert på en avtale mellom LO og Svenskt Næringsliv. Om lag 200 000 foretak og 3 millioner arbeidstakere er omfattet av denne pensjonsordningen, som er innskuddsbasert, og per 2013 er innskuddssatsen 4,5 prosent av lønnsinntekt opp til 7,5 inkomstbaseløp og 30 prosent av lønn over dette. Arbeidsgiver finansierer innskuddet i sin helhet. Pensjonsopptjeningen starter når arbeidstaker

fyller 25 år. Utbetaling av pensjon fra ordningen starter normalt ved fylte 65 år, men kan gjøres fra fylte 55 år.

Tjenstepensjonsordningen har individuelt investeringsvalg og den enkelte velger selv hvem som skal forvalte innskudd og kapital. Valget kan gjøres mellom to typer sparing: i tradisjonell forsikring med garantert avkastning eller fondsforvaltning, hvor pensjons-sparingen reguleres med oppnådd avkastning. Systemet fungerer slik at innskuddene plasseres i tradisjonell forsikring om den enkelte ikke ønsker å velge selv.

Arbeidstakerne kan velge om det skal tilknyttes etterlattepensjon utover sparing til alderspensjon. Ønsker man å sikre familien ekstraytelser ved forsikringstakers død, vil kostnaden ved en slik forsikring fratrekkes innskuddspremien.

4.3.4 Privatansatte tjenestemenn

Industrins och handelns tilläggs-pension (ITP) bygger på en kollektiv avtale inngått mellom Svenskt Näringsliv og Privattjenestemannskartellet (PTK). ITP-ordningen ble revidert fra 2007, og ny ordning gjelder for tjenestemenn som er født i 1979 eller senere. De som er født før 1979, omfattes av ITP 2 og ITPK.

ITP 1 er en innskuddsordning og, som for Avtalspensjon SAF-LO, er innskuddet som er betalt av foretaket på 4,5 prosent av lønn opp til 7,5 inkomstbasbeløpet og 30 prosent for lønn over, samt at opptjeningen starter ved fylte 25 år. I ordningen er det mulig for arbeidsgiver og arbeidstaker å avtale en høyere innskuddspremie for å komplettere alderspensjonen. Pensjonen tas normalt ut som en livsvarig ytelse fra fylte 65 år, men en begrenset utbetalingsperiode (minst fem år) kan velges. I tillegg er det mulig å ta ut pensjon fra fylte 55 år, men da må man slutte å arbeide. Ved videre arbeid etter fylte 65 år, tjener man ikke opp ytterligere pensjonsrettigheter. I motsetning til i SAF-LO-ordninger, er etterlattepensjon obligatorisk i ITP 1. Det gamle systemet – ITP 2 og ITPK – er en kombinasjon av innskudds- og ytelsesordning. Pensjonen fra ITP 2 gir en alderspensjon på 10 prosent av sluttlønnen for lønnsinntekt opp til 7,5 ganger inkomstbasbeløpet, 65 prosent for lønn mellom 7,5 og 20 ganger inkomstbasbeløpet, og 32,5 prosent av lønn mellom 20 og 30 ganger dette beløpet. Kravet til fulle pensjonsytelser er 30 års tjenestetid. ITPK er en innskuddsordning med et innskudd på 2 prosent, med mulighet for høyere innskudd etter avtale mellom arbeidsgiver og de ansatte.

4.3.5 Arbeidstakere i kommuner og landsting⁷

Pensjonsordningen KAP-KL (Kollektiv Avtalad Pension) fra 2006 omfatter ansatte i kommuner og landsting og inneholder en kombinasjon av innskuddsbasert og ytelsesbasert alderspensjon, særskilt alderspensjon og etterlattepensjon. Alle omfattes av innskuddspensjonsordningen fra fylte 21 år, hvor innskuddssatsen er økt fra 3,5–4,5 prosent (varierte i de ulike avtaleområdene) av pensjonsgrunnlaget i 2006, til 4,5 prosent for alle fra 2010. Innskuddet på 4,5 prosent, som er betalt av arbeidsgiver, gjelder for inntekt opp til 30 ganger inkomstbasbeløpet (ca. SEK 1,7 millioner).

Den ytelsesbaserte komponenten gjelder fra fylte 28 år for inntekter over 7,5 inkomstbasbeløp (SEK 424 500 per 2013). Dette innebærer at inntekter over 7,5 ganger dette beløpet omfattes av begge ordningene. Hensikten med ytelsespensjonsordningen er å kompensere for opptjeningstaket i det offentlige pensjonssystemet, og inneholder også

⁷Teksten om kommunale tjenstepensjoner i Sverige bygger på Veland (2013).

særskilt alderspensjon, livrente og etterlattepensjon. Full ytelsespensjon oppnås etter 30 års opptjeningstid, og ved lavere opptjeningstid avkortes pensjonen forholdsmessig. I praksis vil ikke ansatte i kommuner og landsting ha rett til ytelsespensjon, siden de fleste har lavere inntekt enn SEK 424 500 (Veland 2013).

Partene i arbeidslivet inngikk avtale om en ny pensjonsavtale som skal gjelde fra 1. januar 2014. Denne er benevnt «AKP-KL» og vil omfatte arbeidstakere som er født i 1986 eller senere. Innskuddssatsen vil fortsatt være 4,5 prosent av pensjonsgrunnlaget, men kun opp til 7,5 ganger inkomstbasbeløpet. For inntekter over dette nivået vil den være 30 prosent. Generelt gjelder at man kan avtale høyere innskuddssatser lokalt enn det som er avtalt på sentralt nivå. Den mest grunnleggende endringen vil således være at ytelsespensjonsordningen fjernes for nevnte aldersgrupper. Over tid vil dermed ytelsespensjonen forsvinne for arbeidstakere i kommunal og regional sektor i Sverige.

4.3.6 Arbeidstakere i statlig sektor

PA 03 (Pensionsavtal för arbetstagare hos staten) dekker statlig sektor og består av to innskuddskomponenter, individuell alderspensjon og en kompletterende alderspensjon, samt en ytelsesbasert komponent. Innskuddet i den individuelle delen utgjør 2,5 prosent av inntekten opp til 30 ganger inkomstbasbeløpet, og opptjeningen starter ved fylte 23 år. Arbeidsgiver betaler hele innskuddet. Den enkelte ansatte bestemmer selv hvordan innskuddet skal forvaltes og kan velge mellom tradisjonell forsikring, der avkastningen er garantert, eller fondsforsikring, hvor den enkelte selv har avkastningsrisikoen. I den supplerende ordningen er innskuddet – betalt av arbeidsgiver – opp til samme tak som i den individuelle ordningen, og opptak i denne ordningen skjer ved fylte 23 år (28 år før 2008). Innskuddene forvaltes som tradisjonell forsikring med garantert rente, slik at den enkelte ansatte ikke har noen innflytelse på forvaltningen. I den kompletterende ordningen kan innskuddet settes høyere av arbeidsgiver enn det som er fastsatt i den kollektive avtalen, men det forutsetter at det inngås avtale mellom arbeidsgiver og de lokale arbeidstakerorganisasjonene. Det kan også avtales innskudd for alle ansatte eller for den enkelte ansatte.

Den ytelsesbaserte komponenten gjelder inntekter mellom 7,5 og 30 ganger inkomstbasbeløpet. Ytelsenivået varierer fra 60 prosent av inntekter mellom 7,5 og 20 ganger dette beløpet og 30 prosent av inntekter mellom 20 og 30 ganger basbeløpet. Full ytelsespensjon krever 30 års opptjeningstid og minst 20 prosent stilling.

I tillegg til alderspensjon inkluderer ordningen også etterlatteforsikring og sykepensjonsforsikring.

Normal pensjonsalder er 65 år, men det er mulig å ta ut pensjon fra fylte 61 år. Ved uttak tidligere enn 65 år, avkortes pensjonen for å ta høyde for en forlenget utbetalingstid, og det skal innbetales et engangsinnskudd for å dekke opp sparingen fram til fylte 65 år. Tilleggspensjonen kan tas ut livslangt eller i en begrenset periode (dog minst fem år), og delpensjon kan tas ut fra fylte 61 år under visse betingelser.

Det svenske systemet har de klareste fellestrekk med det norske. Den svenske folketrygden baseres på årlig sparing på 18,5 prosent og den norske på 18,1 prosent. De svenske tjenestepensjonene ligger typisk på 4,5 prosent opp til et visst inntektsnivå og 30 prosent over. Tilsvarende finner vi i de norske innskuddsordningene, med sparenivåer på typisk 2 eller 5 prosent. Over et viss nivå spares mer. Disse satsene (over 7,1 G) er foreslått økt til 25 prosent i Norge. Dermed får systemene klare likhetstrekk. Forskjellen utgjøres av tariffavtalefesting og bredden i de svenske ordningene og av AFP-ordningen i Norge,

samt de særskilte brutto ytelsesordningene for norske offentlig ansatte. Norge har også en OTP-lov, noe som ikke er relevant for Sverige, hvor tariffavtaledekningen er høy.

4.4 Pensjonssystemet i Finland

Organiseringen av pensjonssystemet i Finland er forskjellig fra de andre nordiske landene. Det inntektsbaserte tilleggspensjonssystemet – «arbeidspensjonen» – er obligatorisk ved lov, og alle arbeidstakere tjener opp rettigheter i arbeidspensjonssystemet. De som ikke tjener opp arbeidspensjon, eller har liten opptjening, vil bli sikret et minste pensjonsnivå gjennom folkepensjonssystemet. Den minste ytelsen kan variere fra region til region, men utgjør i størrelsesorden en femtedel av gjennomsnittsinntekten. Pensjon fra andre pensjonsordninger reduserer folkepensjonen og faller helt bort dersom inntekter overstiger rundt 1 000 euro.

Finland gjorde betydelige endringer i arbeidspensjonssystemet i 2005, som følge av økende pensjonsutgifter og et økende arbeidskraftbehov. I 2002 og 2004 ble det gjennomført endringer i pensjonsordningene i henholdsvis privat og offentlig sektor, og 2005-reformen ses på som det siste settet av substansielle endringer i tilleggspensjonssystemet (Kangas og Saloniemi 2013). De mest grunnleggende endringene i det siste tiåret er, ifølge Kangas og Saloniemi følgende: introduksjonen av arbeidstakerpremier, reform av pensjonsordningene i offentlig sektor som fjernet egne ordninger for tjenestemenn, bortfallet av universalisme i det nasjonale pensjonssystemet (et skifte fra bostedsbasert til mer sysselsettingsbaserte rettigheter), og overgang fra et sluttlønnbasert system til et system der pensjonsopptjening skjer etter livstidsinntekt.

Fra og med 2005 er opptjeningsprosentene i det ytelsesbaserte arbeidspensjonssystemet endret. Dette innebærer at yrkesaktive før 2005 vil motta pensjon fra opptjenings-systemet før og etter 2005. I det etterfølgende beskrives arbeidspensjonssystemet som gjelder fra 2005.

Pensjonsgivende inntekt fastsettes på bakgrunn av inntekt over yrkeskarrieren mellom fylte 18 og fylte 69 år. Et særtrekk ved det finske systemet er at opptjeningsprosentene øker med alderen: 1,5 prosent av inntekter mellom 18 og 53 år, 1,9 prosent mellom 53 og 62 år og 4,5 prosent mellom 63 og 67 år. Hensikten med dette systemet var at det skulle gi relativt sterke insentiver til arbeidstakerne om å jobbe lenger. Opptjeningsprosenten for arbeidstakere mellom 63 og 67 år er en klar «gulrot» i så henseende.

En annen vesentlig endring i 2005-reformen var at pensjonsalderen ble gjort fleksibel, og den enkelte arbeidstaker kan velge å gå av på et hvilket som helst tidspunkt mellom fylte 63 og fylte 68 år. Når pensjonen skal beregnes og utbetales, justeres den avhengig av utviklingen i forventet levealder til det enkelte årskullet.

I en reform i 2007 ble de tre pensjonslovene i privat sektor slått sammen til én felles lov.

Pensjonen fra arbeidspensjonssystemet inkluderer, i tillegg til alderspensjon, uførepensjon og familiepensjon. Selv om alderspensjon kan tas ut fleksibelt fra fylte 63 år, er det mulig å ta ut pensjon fra 62 år, men i så tilfelle reduseres den årlige pensjonen med 7,2 prosent (NOU 2009: 13). Det er også mulig å ta ut delpensjon fra fylte 58 år og kombinere pensjonsuttak og videre arbeid. Man kan videre søke arbeidsgiver om videre arbeid etter fylte 68 år, men det tjenes ikke opp ytterligere pensjonsrettigheter. Den årlige pensjonen øker med 4,8 prosent ved ett års utsettelse. De opptjente rettighetene reguleres etter både lønn og pris, ved at det er laget en egen indeks der lønnsveksten

teller 80 prosent og prisveksten teller 20 prosent. Når det gjelder løpende pensjoner er det motsatt, dvs. lønnsveksten teller 20 prosent og prisveksten 80 prosent.

Jobbskifte kan i en del tilfeller påvirke opptjente rettigheter i ytelsesbaserte ordninger. I det finske arbeidspensjonssystemet påvirkes ikke rettighetene ved jobbskifte eller sikres gjennom prinsippet om «pensjon fra siste forsikrer», det vil si tilsvarende prinsipp som i offentlig sektor i Norge. Dette ble innført i offentlig sektor i Finland i 2004, mens privat sektor har hatt dette prinsippet siden 1962. Administrativt er det Pensjonsmyndigheten som håndterer dette. Systemet er med andre ord nøytralt overfor skifte av arbeidsgiver, som man kan kalle mobilitetsnøytralt.

Pensjonsavgiftene betales av både arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidstakerfinansiering ble innført i 1990-årene, og andelen av de samlede premiene har økt siden. Per 2013 er den samlede premien på 23,3 prosent av lønn, og arbeidstakers andel av dette er 5,15 prosent for arbeidstakere som er yngre enn 53 år, og 6,5 prosent av lønn for de som er eldre enn 53 år. Premien fastsettes hvert år av Sosial- og helsedepartementet etter at de først har hatt drøftinger med sentrale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. En fjerdedel av pensjonspremiene er fonderte.

Arbeidspensjonssystemet er som nevnt obligatorisk og regulert i lov. Administreringen av ordningene i privat sektor er imidlertid desentralisert og håndteres av private forsikringsselskaper, hvor minst halvparten av styrene er oppnevnt av partene i arbeidslivet (fordelt likt på partene). I statlig sektor er det Statskontoret som forvalter ordningen, mens det er Kommunernes Pensjonsforsikring som forvalter ordningene i kommunal sektor. Tjenestepensjonsordninger, det vil si ordninger utover de obligatoriske, er lite utbredt i Finland (NOU 2009: 13).

4.5 Tjenestepensjoner i et nordisk perspektiv

I dette avsnittet⁸ diskuterer vi kort de viktigste likhetene og forskjellene, både når det gjelder pensjonssystemene i seg selv og sentrale egenskaper og kjennetegn ved dem, mellom Norge, Sverige, Danmark og Finland.

Tabell 3, som er hentet fra NOU 2009: 13 og supplert med offentlig sektor i Norge, viser særtrekkene i de nordiske pensjonssystemene.

Når det gjelder de offentlige sosialforsikringssystemene, går det et skille mellom Norge og Sverige på den ene siden og Danmark og Finland på den andre. Norge og Sverige har et innteksrelatert system der personer med liten eller ingen opptjening sikres en minsteytelse. I Danmark og Finland er det kun minstesikringsordninger, det vil si ingen opptjening av pensjon som knyttes til inntekt.

⁸Kapitlet bygger på NOU 2009: 13, kapittel 6.1–6.5.

Tabell 3 Særtrekk ved de nordiske pensjonssystemene

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Offentlig pensjonssystem	Inntektsrelatert folketrygd, minste (garanti-) pensjon	Inntektsrelatert pensjon, premiepensjon, Garantipensjon	Folkepensjon lik for alle (sikret pensjon)	Folkepensjon lik for alle (sikret pensjon)
Reform	Store endringer i 2011	Store endringer i 1999	Tjenestepensjon gjøres obligatorisk ved lov?	Store endringer i 2005
Tjenestepensjonssystem	Obligatorisk ved lov (min. krav)	Arbeidsmarkedsbaserte, obligatoriske	Arbeidsmarkedsbaserte, obligatoriske	Obligatorisk ved lov
Type tjenestepensjonsordninger	Privat sektor: Innskudd og ytelse, flest på innskudd, store variasjoner, offentlig sektor: sluttlønsordninger	Innskudd og ytelse, ytelsespensjon fases ut over tid	Innskudd og ytelse, ytelsespensjon fases ut over tid	Ytelse, årlig opptjening av rettighet
Samspill, offentlig system og tjenestepensjon	Økende betydning	Viktig, økende betydning	Viktig, tjenestepensjon størst betydning over tid	Integrert, tjenestepensjon størst betydning
Organisering	Privat sektor: Ingen administrasjonsfellesskap, kommersielle leverandører, kasser, offentlig sektor: SPK (for statlige ansatte og enkelte fristilte foretak), KLP og livsforsikringselskaper for kommuner og fylker	Sentralisert administrasjonsfellesskap, valgbare leverandører, konkurranse	Desentralisert administrasjonsfellesskap, partseide og kommersielle leverandører	Pensjonskyddscentralen, leverandørkonkurranse, bransjekasser, foretakskasser
Eierskap	Privat sektor: Foretak, kommersielle leverandører, offentlig sektor: SPK statlig eid. kommunal sektor: kommersielle leverandører, KLP (gjensidig selskap)	Partene, kommersielle leverandører	Partene, partseide kasser, kommersielle leverandører	Kommersielle leverandører
Pensjonsalder	67 år (offentlig sektor)	65 år	65 år	63-68 år
Tidligpensjon/fleksibel pensjonsalder	Fleksibel fra 62 år i privat sektor, AFP fra 62-66 år i offentlig sektor	Fra 55 år	Fra 60 år	62-63 år
Opptakskrav alder	20 år	21-28 år	20 år	18 år (23 år)
Individuelt investeringsvalg	Innskuddsordninger	Ja	Ja	Nei
Individuelle produktvalg	Nei	Kan inkludere	Ja	Nei
Utbetalingsvalg	Innskuddsordninger	Ja	Ja	Nei
Valg av pensjonsleverandør	Nei	Ja	Nei	Nei
Tilleggsparing i kollektiv ordning	Nei (men mulig i privat sektor)	Kollektiv avtale	Ja	Nei

Kilde: NOU 2009: 13 og egne utvidelser.

Gjennom trepartssamarbeid er tjenestepensjonssystemet i Danmark og Sverige, samt i kommunal sektor i Norge, utviklet som kollektive ordninger i arbeidsmarkedet (i statlig sektor i Norge er det også trepartssamarbeid, men ordningen er lovfestet). I praksis er

endringer av ordningene et forhandlingsspørsmål likevel). Dekningsgraden i Sverige og Danmark er av denne grunn høy, den gjelder rundt 90 prosent av de yrkesaktive. Finland har et annerledes system, ved at arbeidspensjonene – som kan betraktes som obligatoriske tjenstepensjoner – er en integrert del av det offentlige pensjonssystemet gjennom nettopp lovreguleringen og nasjonal tradisjon. Partene i arbeidslivet har spilt en sentral rolle i etableringen og oppbyggingen av arbeidspensjonssystemet.

Et felles trekk når det gjelder tjenstepensjoner er at man stimulerer til etablering av slike ved at det gis inntektsfradrag for pensjonspremier og pensjonsinnskudd.

Et norsk særtrekk er at det er betydelig større variasjoner i tjenstepensjonenes sjenerøsitet enn i de andre nordiske landene. Det gjelder privat sektor (ordningene er tilnærmet like i hele offentlig sektor) som både har sluttlønnbaserte ytelsespensjoner og innskuddspensjoner. Variasjonene i ytelsespensjonenes sjenerøsitet kan variere mellom under 60 prosent til 70 prosent av sluttlønn, mens spareprosenten i innskuddsordningene kan variere fra laveste 2 prosent (minstekravet etter OTP-loven) og maksimalsatsene etter innskuddspensjonsloven (per 2013 5 prosent av lønn mellom 1 og 6 G og 8 prosent av lønn mellom 6 og 12 G). I Danmark og Sverige varierer innskuddssatsene betydelig mindre enn i Norge, samtidig som de ytelsesbaserte ordningene over tid vil fases helt ut. Med andre ord vil det for arbeidstakere i privat sektor i Norge være betydelige forskjeller i tjenstepensjonenes betydning for den framtidige samlede pensjonsutbetalingen.

Begrepet pensjonsalder vil etter hvert få en helt annen betydning i mange land. Pensjonsalder har normalt vært den alder der man tidligst kan (eller må) ta ut alderspensjon fra pensjonsordningene. En slik endring har vi fått både i folketrygden og i tjenstepensjonene i Norge, ved at alle nå kan ta ut alderspensjon fra folketrygden og private tjenstepensjoner når som helst fra fylte 62 år. For offentlig ansatte er det ikke innført tilsvarende fleksibel pensjonsalder i tjenstepensjonene (generelt er pensjonsalderen 67 år), men disse kan gå av med AFP fra fylte 62 år (til og med 65/67 år). Tilsvarende fleksibilitet er også innført i Finland etter 2005-reformen, ved at pensjon kan tas ut fleksibelt mellom 63 og 68 år. Tidligpensjon er mulig i tjenstepensjonene både i Danmark (fra fylte 61 år) og Sverige (fra fylte 55 år), mens normal pensjonsalder er 65 år. I de offentlige pensjonssystemene er det i Sverige også mulig å ta ut pensjon tidligere enn fra 65 år.

5 Særtrekk og utfordringer

I dette avslutningskapitlet oppsummerer vi sentrale særtrekk ved det norske pensjonssystemet ut fra de gjennomgangene og diskusjonene som er gjort i dette notatet. Deretter peker vi på utfordringer for det norske pensjonssystemet.

5.1 Særtrekk

Pensjonsordninger og pensjonssystemer har svært markante nasjonale forløp, og variasjonene mellom land er store. Det er derfor ikke mulig å si at det norske pensjonssystemet avviker fra for eksempel en felles nordisk eller nordeuropeisk modell. Ser vi bare til våre nærmeste naboland, er forskjellene store, med et svensk offentlig tilleggspensjonssystem omtrent som det norske, mens det i Danmark i praksis ikke finnes et tilsvarende offentlig system. Derimot har danskene svært omfattende tjenstepensjoner. Selv om det norske systemet ikke avviker fra en gitt modell, er det i alle de variasjoner man kan observere, mulig å peke på en del forhold ved det norske systemet som er interessante opp mot typiske trekk ved utviklingen i landene rundt oss. Vi skal her peke på fem av dem:

- Den norske pensjonsreformen følger hovedtrekkene i internasjonale pensjonsreformer
- Norge har et felles pensjonssystem for offentlig ansatte
- Det er mindre partsinnflytelse og tariffavtalefesting av pensjonsspørsmål enn i nabolandene
- Norge har en særegen AFP-ordning bygget på trepartssamarbeid
- I Norge finner man et svært desentraliserte privat tjenstepensjonsmarked

5.1.1 Norske pensjonsreform i internasjonale fotspor

Det er liten tvil om at den norske pensjonsreformen var inspirert av omlegginger og reformdiskusjoner i Norden og Europa. Reformen av alderspensjonssystemet i folketrygden kan for eksempel langt på vei sies å følge opp den tidligere svenske pensjonsreformen. Som i så mange andre land, benyttes ulike varianter av virkemidler som man finner i mange internasjonale pensjonsreformer. Det kanskje mest typiske er overgang til såkalt alleårsregel og dermed et årlig pensjonsinnskudd eller opptjening. Dette ble innført for å fremme sysselsetting, fordi videre arbeid gir ytterligere pensjonsopptjening, det vil si at man hele tiden kan samle «nøtter» til sin pensjonisttilværelse. Den pensjonskontoen man bygger opp hvert år blir i ulik grad regulert eller garantert oppregulert med lønnsveksten i samfunnet. Norge har valgt det siste, mens andre land som har forbehold om en viss avkastning, benytter inflasjon eller andre mekanismer for å kontrollere pensjonsutgiftene. Videre har Norge et system med levealdersjustering hvor den enkelte selv har

risikoen for langt liv, det vil si at den årlige pensjonen justeres for utviklingen i forventet levealder til den aldersgruppen man tilhører. Dette skjer imidlertid ulikt mellom land, for eksempel har noen land en mekanisme for i stedet å øke pensjonsalderen når levealderen øker. Uansett er det vanlig med mekanismer for å flytte levealdersrisikoen fra framtidige skattebetalere til den enkelte (kommende) pensjonist. Et siste typisk internasjonalt trekk er at pensjoner som kommer til utbetaling (såkalte løpende pensjoner) blir regulert opp tilsvarende inflasjonen. Ved at løpende pensjoner ikke følger lønnsutviklingen, spares pensjonsutgifter i forhold til tidligere reguleringsambisjoner. Det norske systemet, hvor løpende pensjoner reguleres med lønnsveksten i samfunnet (G) fratrukket 0,75, er i et internasjonalt perspektiv en relativt sjenerøs regulering.

Den norske pensjonsreformen innebærer dermed en helt grunnleggende omlegging til et sparesystem med valgfri pensjonsalder, hvor økende levealder må kompenseres ved å jobbe lenger for å oppnå samme pensjonsnivåer som en ville fått uten levealdersjustering. I så måte følger reformen et kjent internasjonalt mønster. Samtidig er relativt høye årlige sparenivåer (18,1 prosent) av lønn og oppregulering av pensjonsopptjeningen (kontoen) sammen med en relativt gunstig regulering av løpende pensjoner noe som gjør den norske pensjonsreformen noe «mildere» enn den vi har sett i en del andre land. Samlet har reformen vesentlig redusert antatt framtidig utgifts- og skatteøkninger, og sammen med en demografisk utvikling som er gunstigere enn i mange land, er Norge relativt godt posisjonert når det gjelder antatt vekst i alderspensjonsutgifter.

5.1.2 Norge har et særegent og felles pensjonssystem for offentlig ansatte

Et annet markant særtrekk ved det norske pensjonssystemet er de lov- og avtalebaserte offentlige tjenstepensjonene som i praksis er identisk for alle offentlig ansatte. I tillegg til at produktet er likt for alle offentlig ansatte, er innretningen av selve produktet, hvor det gis en samlet garanti om pensjon inklusive folketrygden i forhold til sluttlønnen. Den samlede garantien (bruttoordningen) gjør at innretningen er markant ulik den man finner i privat sektor, hvor opptjening i folketrygden og fra private tjenstepensjoner er uavhengig av hverandre og så å si legges oppå hverandre. Dette er selvsagt særlig tydelig når det gjelder de privatansatte som er dekket av innskuddspensjoner.

I praksis betyr dette at samspillet mellom folketrygden og tjenstepensjonene er ulik i offentlig og privat sektor, og påvirker dermed virkningen av pensjonsreformen.

I Danmark og Sverige varierer ordninger mellom grupper av offentlig ansatte, og innslaget av innskuddsordninger er betydelig. I Finland er arbeidsmarkedspensjonene i større grad like på tvers av offentlig og privat sektor.

5.1.3 Mindre partsinnflytelse og tariffavtalefesting av pensjonsspørsmål

En annen forskjell mellom Norge og de andre landene er den rolle partene i arbeidslivet spiller i pensjonspolitikken. I Danmark og Sverige utformes og styres et bredt tjenstepensjonssystem gjennom tariffavtale. I Finland har i praksis partene i arbeidslivet en avgjørende innflytelse og medvirkning i pensjonspolitikken og i driften av arbeidsmarkedspensjonene. I noen grad kan man si at Finland har gjort tjenstepensjoner obligatorisk ved lov, men har lagt driften til et privat partsbasert system. I Norge er tjenstepensjoner i privat sektor som hovedregel ikke basert på tariffavtale, og ordningene ligger på bedriftsnivå og styres av den enkelte arbeidsgiver.

Unntaket i norsk sammenheng er selvsagt den sterke partsinnflytelsen i offentlig sektor over tjenstepensjonene og den avtalefestede AFP-ordningen i privat sektor. Dette gjør det norske pensjonssystemet langt mer sammensatt enn det vi finner i våre naboland. Her kunne man også tatt med Island i den nordiske sammenligningen, fordi det på Island er partene som i dansk tradisjon driver pensjonssystemet for alle praktiske formål.

5.1.4 Norge har en særegen AFP-ordning bygget på trepartssamarbeid

Den norske private AFP-ordningen er på mange måter et særnorsk fenomen. Det kan ha likhetstrekk med det finske arbeidsmarkedspensjonssystemet, men er en unik kobling av tariffavtale, lovfesting, statstilskudd og løpende finansiering. I så måte ligger ordningen mellom de tradisjonelle offentlige løpende finansierte sosialforsikringsordningene og de tradisjonelle fullt fonderte tjenstepensjonene.

AFP-ordningene omfatter i Norge en svært stor del av personer over 55 år (over 60 prosent), og de som omfattes, får tilgang til en betydelig årlig livslang pensjonsutbetaling. For arbeidsgivere og arbeidstakere har den løpende finansieringen av 1/3 av utgiftene fra staten stor betydning. I praksis vil de som jobber i AFP-dekkede bedrifter få en årlig opptjening på nesten 22 prosent av lønn når man kombinerer folketrygd og AFP. Med 2 prosent OTP sparing i tillegg, ligger man over nivået man finner i Sverige med 18,5 prosent sammen med 4,5 prosent i tjenstepensjonssparing.

Den lavere tariffavtaledekningen i Norge sammenlignet med våre naboland, gjør at AFP får et mindre omfang enn tilsvarende avtalefestede systemer i disse landene. Dermed utgjør statstilskuddet en form for støtte til bedrifter hvor partene påtar seg et felles samfunnsansvar for å utvikle et partssamarbeid og å inngå tariffavtale. I den grad man anser at partsorganisering og kollektiv handling i arbeidsmarkedet er ønskelig politisk og tjenlig for økonomisk styring, kan tilskuddet begrunnes nettopp i det.

5.1.5 Norge har et desentralisert tjenstepensjonsmarked

Organisering av tjenstepensjonsmarkedet i Norge er svært ulikt det man finner i nabolandene. Dette henger sammen med at selve tjenstepensjonsordningene i Norge på grunn av lovkrav (tilbake fra 1950-tallet) er bedriftsbaserte og skal være felles for alle ansatte. Ordningene er dermed som hovedregel ikke ulike på tvers av for eksempel tariffområder eller yrkesgrupper. Videre har det store flertallet i privat sektor (over en million medlemmer) i praksis blitt omfattet av rene innskuddsordninger. Disse ordningene er ikke bare avkastningsregulert, hvor medlemmet selv bærer den økonomiske risikoen, men de aller fleste ordningene er også basert på individuelle investeringsløsninger. I tillegg er innkjøp av leveransen fra et forsikringselskap eller fondsselskap lagt på bedriftsnivå. Bedriften kan også etablere en egen pensjonskasse.

På denne måten kan man si at man i Norge har et av de mest desentraliserte og individualiserte tjenstepensjonsmarkedene internasjonalt. Systemet bygger på at det er en effektiv konkurranse for å holde kostnadene nede. Det er samtidig lite innslag av stordrift, felles ordninger på tvers av foretak m.v. som kan bidra til lavere kostnader i produksjonen av pensjonstjenestene. Et delvis unntak er muligheten til å benytte en felles innkjøpsavtale, som for eksempel den NHO har inngått på innskuddspensjon.

Den desentraliserte strukturen setter også begrensninger for i hvilken grad man kan lage tverrgående løsninger, omfordelingsmekanismer m.m. på tvers av ordninger. Et eksempel er hvordan man skal kunne håndtere såkalt kjønnsnøytralitet i tjenstepen-

sjonsordninger. Videre medfører også desentralisering at tidligere rettigheter blir satt opp som fripoliser eller pensjonskapitalbevis i privat sektor, snarere enn som det man i offentlig sektor kaller oppsatte rettigheter, hvor den siste ordningen betaler ut en pensjon tilsvarende antall år i ulike ordninger. Virkningen av jobbskifte på pensjonsrettighetene kan derfor være svært forskjellig innen offentlig og privat sektor. Dette er særlig relevant for ytelsesordningene.

5.2 Pensjonspolitiske utfordringer

De pensjonspolitiske utfordringene er nært koblet til de særtrekkene som er diskutert over, og de framkommer fordi den videre utviklingen enten er usikker eller fordi det er konkrete sider ved de ulike enkeltordningene som skaper økonomiske, fordelingsmessige eller politiske utfordringer. Det er selvsagt ikke mulig å lage en oversikt over utfordringer som alle vil være enige i, eller som kan sies å være den eneste måte å sette dette opp på. De utfordringene vi her peker på, er et uttrykk for vår vurdering av de analysene og beskrivelsene som er gjort her. Vi vil peke på noen særskilt:

- Pensjonsreformen avhenger av utviklingen i arbeidsmarkedet
- Aldersgrenseproblematikken er en avgjørende politisk utfordring
- Høyere pensjonsalder likevel?
- Hva med pensjonsreformen i offentlig sektor?
- Hvordan forsterke privat AFP som en byggestein i pensjonssystemet?
- Bare innskuddspensjon i privat sektor?
- Fripolisene lever lenge ennå
- Partsinnflytelse og medbestemmelse

5.2.1 Det avhenger av utviklingen i arbeidsmarkedet

Norge opplever en vekst i sysselsettingen blant godt voksne arbeidstakere. Samtidig tar mange ut pensjon mens de fortsatt er i arbeid, og benytter seg således av den nye fleksibiliteten pensjonsreformen har gitt.

Veksten i sysselsetting i de øverste aldersgruppene henger sammen med en endret næringsstruktur, vekst i utdanningsnivå, helseforhold og endringer i synet på arbeid og fritid. Samtidig er det tegn som tyder på at også de økonomiske insentivene som er bygget inn i det nye pensjonssystemet og den nye fleksibiliteten i seg selv bidrar til å øke sysselsettingen blant de eldste yrkesaktive.

En stor del av de forventede makroøkonomiske virkningene av pensjonsreformen vil nettopp komme som følge av økende sysselsetting. Dermed blir utviklingen av sysselsettingen og forsøkene på å sikre lav ledighet helt avgjørende for å kunne realisere disse gevinstene. I tillegg vil synet på seniorerne i arbeidslivet blant arbeidsgivere, ledere og kollegaer være viktig for hvordan denne endringsprosessen faktisk vil utspille seg i årene som kommer.

Analysen av holdningsdata viser en positiv utvikling i holdninger til eldre og arbeid, men det er fortsatt langt igjen før hele gruppen av 60-åringer blir sett på som en arbeidskraft på linje med yngre. For både myndigheter og partene i arbeidslivet vil sysselsettingspolitikken sammen med kulturelle og holdningsmessige endringer i arbeidslivet være avgjørende for å sikre virkningen av pensjonsreformen for samfunnet samlet og for de muligheter den enkelte skal kunne ha.

5.2.2 Aldersgrenseproblematikken er en avgjørende politisk utfordring

Det er nær sammenheng med diskusjonen over og den særskilte utfordringen når det gjelder aldersgrenser i det norske arbeidslivet. Tidligere regulering var knyttet til faste aldersgrenser og dermed systemer for førtidspensjonering og fast alderspensjonering ved 67 år. Etter pensjonsreformen, hvor i prinsippet pensjonsalder som fenomen er fjernet, blir det tidligere systemet vanskelig. Dette fordi man nå kan ta ut pensjon uavhengig av om man jobber eller ikke, og når som helst mellom 62 og 75 år. Man får opptjening av pensjonsrettigheter fram til 75 år. Samtidig praktiseres et system med interne bedriftsvis aldersgrenser, hvor alle ansatte må gå ved 67 år. Her er en god pensjonsordning og likebehandling av alle ansatte viktig for lovlig å kunne håndheve en pensjonering ved 67 år. I lovgivningen er imidlertid grensen for ansettelsestrygghet satt ved 70 år. Med de nye prinsippene i pensjonssystemet oppstår spørsmålet om anledningen til en bedriftsintern aldersgrense bør fjernes. 67 år representerer ikke lenger noe særskilt punkt i pensjonssammenheng. Hvis 67-årsgrensen ryker, skal da 70 år opprettholdes som aldersgrense, eller skal den heves til 75 år?

Ved en eventuell heving av den allmenne aldersgrensen til 75 år, vil spørsmålet om oppsigelsesvernet for eldre arbeidstakere kunne komme opp til debatt, i den grad det kan argumenteres for at man vil skape en fleksibilitet som gjør det mulig å jobbe lenger snarere enn en rett for alle til å stå i jobb. Dette vil reise prinsipielle arbeidslivsspørsmål om partsinnflytelse og rollen til lov og avtaleverk, som vil måtte finne sin løsning.

Aldersgrenseutfordringen kompliseres i tillegg av en eventuell omlegging av de mange særaldersgrensene som finnes, først og fremst i offentlig sektor.

5.2.3 Høyere pensjonsalder likevel?

I Norge og Sverige har man valgt å fjerne selve aldersgrensen som et virkemiddel til styring i pensjonspolitikken. Det er de sterke økonomiske insentivene som ligger i systemet som isteden skal bidra til å øke den reelle aldersgrensen for utgang av arbeidslivet. Det sentrale virkemiddelet er levealdersjustering, mens andre land har valgt å dytte aldersgrensen oppover. I norsk sammenheng betyr det at man får en lang periode (62–75) hvor man kan foreta en egen tilpasning.

Etter hvert som levealderen øker, vil 62 år så å si bli en relativt sett lavere alder for mulig avgang, sett i forhold til hvor mange år man kan forvente å være pensjonist. Det reiser spørsmålet om man rett og slett vil ønske å starte fleksibiliteten så tidlig som ved 62 år.

Et viktigere spørsmål er at det i dagens system ligger krav til hvor mye pensjon man må ha tjent opp for å kunne gå av ved 62 år. Dermed vil en del personer med korte yrkeskarrierer, mye deltid og lav lønn komme i en situasjon hvor de ønsker å gå av, men ikke har anledning til dette. I den grad man for eksempel ikke er dekket av AFP, vil denne problemstillingen kunne bli særlig akutt først og fremst for en del personer i private tjenesteytende næringer. Litt satt på spissen kan man si at de som vil gå av, kan ikke, og

de som kan, vil ikke. De som kan vil typisk være grupper med god pensjonsopptjening, men som på grunn av et godt arbeidsmiljø og interessante oppgaver ønsker å jobbe så lenge som mulig.

5.2.4 Pensjonsreformen i offentlig sektor

Som diskutert i dette notatet, er pensjonsreformen delvis innført i offentlig sektor ved etableringen av levealdersjustering også i de sluttlønnbaserte ytelsesordningene i offentlig sektor. Likevel er det fortsatt viktige systemforskjeller både i forhold til den nye folketrygden og i forhold til innskuddsordningene i privat sektor. Det vesentlige er bruken av opptjeningstid på 30 år og sluttlønnselementet sammen med garantert ytelse. Dette vil fortsatt legge press på de offentlige ordningene for å få disse over på et system med alleårsopptjening, hvor hvert år teller like mye, sammen med et helt fleksibelt uttak. Dette vil reise betydelige interessekonflikter mellom grupper av ansatte avhengig av lengden på yrkeskarrieren, lønnsutviklingen over livsløpet og antakelser om hvor lenge man ønsker og kan få jobbe. Det er særlig de med stabile inntektsforhold og relativt lav lønn som kan ha interesse av overgang til en såkalt påslagsmodell. Dette fordi man får ganske god opptjening i folketrygden, og faktisk sparer 2 prosent selv hvert år, og dermed kan få lite igjen for selve bruttogarantien i forhold til å få et påslag uavhengig av folketrygdopptjeningen.

Uansett interessekonflikter, handler omleggingen av den offentlige tjenstepensjonen om svært ulike ting. For det første handler det om å sikre samme insentiver til å jobbe lenger i offentlig som i privat sektor, for å øke virkningen på sysselsettingen av pensjonsreformen. Samtidig handler det om hvilket ønske man har om å tilrettelegge for økt fleksibilitet når det gjelder å jobbe lenger i offentlig sektor, og hvordan man skal gå fra et individuelt og garantert pensjonssystem til et felles sparebasert system.

5.2.5 Hvordan forsterke privat AFP som en byggestein i pensjonssystemet?

AFP utgjør en svært viktig byggestein i det samlede pensjonssystemet i privat sektor. AFP-ordningen er også en del av en større enighet som ble etablert mellom myndighetene og partene i forbindelse med pensjonsreformen. Det er derfor grunn til å tro at AFP-ordningen står relativt sterkt politisk. Dette forsterkes ytterligere av den avklaring av prinsippene for regnskapsføring som kom i forbindelse med statsbudsjettet for 2014, slik at bedrifter fortsatt kan utgiftsføre kostnadene til den solidariske ordningen løpende i sine regnskaper snarere enn å måtte balanseføre en samlet forpliktelse. Det er imidlertid en pågående debatt om statstilskuddet, fordi AFP-ordningen har et begrenset omfang. Her står to argumenter mot hverandre. På den ene siden kan man argumentere for at det er vanskelig å legitimere tilskuddet uten å sikre at alle arbeidstakere har tilgang til dette godet. På den andre siden kan man argumentere for at dette nettopp er en støtte til bedrifter, og parter, som sikrer et velorganisert arbeidsliv og tar et større samfunnsansvar gjennom kollektiv og koordinert lønnsdannelse. Tilskuddet kan da ses som et ønske om et organisert arbeidsliv og en støtte til tariffavtaler som styringsprinsippet for norsk økonomi og lønnsdannelse, og kommer da i noen grad i samme kategori som skattefradraget for fagforeningskontingent. En statliggjøring av AFP, eller bruk av allmenngjøringslignende virkemidler, vil ha betydning for insentiver til, og grunnlaget for, partsorganisering i Norge.

For mange bedrifter i privat sektor står man dermed overfor et behov for å samkjøre opptjening og ambisjoner om pensjonsnivå mellom AFP og tjenstepensjonsordningene. Dette er i og for seg teknisk enkelt, fordi AFP bygger på et enkelt system med årlig opptjening og G-regulering av denne. Utfordringen ligger først og fremst i de såkalte innvinningsreglene, hvor man må være ansatt i en AFP-bedrift for å få pensjon. Dermed kan enkeltpersoner komme i en situasjon hvor de har en lang karriere i tariffavtaledekkede bedrifter, men hvor de på grunn av konkurs, ledighet, sykdom eller annet ikke får AFP. Dette omtales gjerne som hull i AFP-ordningen og gjør det vanskeligere å bygge en langsiktig tjenstepensjonssparing på toppen. Disse utfordringene må ikke nødvendigvis medføre full overgang til en forhåndsfinansiert fondert ordning, men kan løses ved særskilte felles systemer for dem som av definerte grunner faller ut rett før pensjonsalder.

5.2.6 Bare innskuddspensjon i privat sektor?

Også i tjenstepensjonssystemet står man overfor en del utfordringer. Det store spørsmålet i det private arbeidsmarkedet er om de relativt få gjenværende tradisjonelle ytelsesordningene vil komme til å lukkes eller avvikles, og at det isteden etableres innskuddsordninger. I så fall vil ytelsespensjonen, som var enerådende for 20 år siden, være helt avviklet.

Allerede i dag er vel 150 000 med i lukkede ordninger hvor det ikke tas opp nye medlemmer. En tilsvarende gruppe er med i det man kan kalle åpne ytelsesordninger, hvor nye medlemmer kommer til. Finansdepartementet har foreslått nye regler for nye forsikringsbaserte tjenstepensjoner som er basert på årlig sparing (med forsikrings-element), og hvor arbeidsgiver kan regulere opp pensjonssparingen med lønnsveksten. Dermed vil disse ordningene kunne være et ytelseslignende alternativ for de bedrifter som i dag har en ytelsesordning. Virkningen av et nytt regelverk er imidlertid svært usikkert. Dette henger sammen med at det ikke er foreslått at den tidlige oppsparte kapitalen i ytelsesordninger kan konverteres til nye ordninger. Dermed må arbeidsgiver sette opp fripoliser ut fra den gamle oppsparingen. Dette er svært kostbart, på grunn av krav om å betale såkalte administrasjonsreserver. For mange arbeidsgivere blir omleggingsprosessen dermed den samme for overgang til det nye produktet som til innskudd. Mye tyder på at innskuddsordning kan bli valget for mange.

Samtidig er heller ikke regelverket for eventuelt å kunne videreføre de gamle ytelsesordningene avklart. Man er derfor ikke kjent med hva alternativet er, og det vil være vanskelig å ta et valg mellom ulike ordninger. Denne usikkerheten vil i seg selv bidra til å utsette en del omleggingsprosesser, men den kan også bidra til at en del arbeidsgivere øker presset for overgang til innskuddsordning for å få på plass en endring som er planlagt lenge.

Det er signalisert at også de årlige sparegrensene i innskuddsordninger vil økes fra 2014 til det samme nivået som for det nye produktet, det vil si 7 prosent opp til 7,1 G og en mulighet til å spare 7 pluss 18,1 prosent i intervallet mellom 7,1 og 12 G.

Utfordringen, ikke minst for arbeidstakernes organisasjoner, er å påvirke både slutføringen av en sterkt forsinket regelverksprosess og å påvirke de konkrete omleggingsprosessene som vil finne sted i de neste to til tre årene. I denne perioden vil tjenstepensjonssystemet i privat sektor fastlegges. Resultatet kan bli at innskuddsordninger får en helt dominerende rolle.

5.2.7 Fripolisene lever lenge ennå

Selv om ytelsespensjonene får stadig mindre betydning, vil tidligere fripoliser fra dette systemet eksistere i årtier, først som lagringsplass for opptjente rettigheter fra tidligere arbeidsgivere, og så som mekanisme for å utbetale løpende livslange pensjoner. En stor del av pensjonskapitalen ligger allerede i fripoliser (over 160 milliarder kroner). Ut fra det lovforslaget som nå foreligger om nye forsikringsbaserte tjenstepensjoner, vil det ikke bli anledning til å videreføre den gamle kapitalen i de nye ordningene, og det forutsettes at det utstedes fripoliser. Blir dette det endelige vedtaket, vil det etter all sannsynlighet komme en stor mengde fripoliser ut ved omdanning enten til innskudd eller til de nye produktene i løpet av de nærmeste årene. Dette bør øke interessen for organiseringen av markedet for fripoliser. To spørsmål er særlig relevante.

For det første er det varslet at det skal åpnes for å tilby investeringsvalg på fripoliser. Velger kunden å ta et investeringsvalg, bortfaller imidlertid den rente- eller avkastningsgarantien som følger med fra de gamle ytelsesordningene. Livsforsikringsselskapene vil ønske at så mange som mulig går over til investeringsvalg, for på den måten å redusere den egenkapitalen som er nødvendig for å levere en slik rentegaranti. På den andre siden kan spørsmålet om rentegaranti være mer komplisert for den enkelte og avhenge av ikke bare alder på den det gjelder, men også om fripolisen er underreservert (for lite kapital innestående) fordi levealderen øker mer enn forventet, og ikke minst hva man kan forvente av avkastning på det garanterte produktet. I Danmark, som ligger rett foran oss i denne utviklingen, har for eksempel overgangen til investeringsvalg og leverandørenes håndtering av dette skapt stor debatt. At flere interessegrupper tar del i debatten om dette, vil være av betydning, og for fagbevegelsen kan det også reise spørsmål om i hvilken grad man skal gi råd til sine medlemmer.

For det andre kan et økende omfang av fripoliser i større grad gjøre det nødvendig å diskutere om, og hvordan, markedet for fripoliser fungerer. På dette området er regelverket under endring, særlig fordi økende levealder gjør det nødvendig å bygge opp en større kapital i fripolisene. Dette vil i praksis være midler som i stor grad tas av overskudd utover rentegarantien. Samtidig tar selskapene liten risiko nettopp fordi det er garanterte produkter, og resultatet kan bli lav eller ingen avkastning tilført fripolisen utover rentegarantien. Det betyr at det årlige pensjonsbeløpets som skal komme til utbetaling, blir stående på samme (nominelle) nivå. Dermed vil ikke det framtidige pensjonsløftet øke i verdi i forhold til inflasjon og lønn. Dette gjør at de gamle pensjonsrettighetene relativt til lønnsutviklingen reduseres. En høyere avkastning kan eventuelt sikres gjennom større vekt på bufferkapital, eller endringer i de årlige garantiene, eventuelt lengre oppreserveringsperioder for økt levealder. Det fører for langt å diskutere dette i detalj her. Poenget er bare å vise at en vesentlig del av utfordringene i tjenestepensjonssystemet faktisk ligger i den tidligere pensjonskapitalen, nemlig fripolisene.

5.2.8 Partsinnflytelse og medbestemmelse

Pensjon er utsatt lønn, og dermed vil naturlig nok pensjonsspørsmål berøre partene i arbeidslivet og spørsmålet om tariffavtaledekning. I Norge er et nærmere partssamarbeid om pensjon og eventuell tariffavtalefesting et konflikttema i privat sektor. I offentlig sektor er pensjonsordningene derimot nedfelt i avtale og lov.

Bakteppet for striden om innflytelse i privat sektor finner vi ved å gå helt tilbake til innføringen av folketrygden, hvor et høyt ambisjonsnivå i den nye folketrygden gjorde at de private tjenestepensjonene kom i bakgrunnen politisk og i tariffsammenheng.

Folketrygden fikk imidlertid gjennom underregulering av G ikke det tiltenkte nivået, og tjenestepensjonene ble dermed langt fra fortrent. Disse tradisjonelle private tjenestepensjonene var ytelsesordninger hvor arbeidsgiver hadde styringsrett over pensjonsordningene. Det vil si at disse kunne endres uten forhandlinger. For fagbevegelsen var hovedinteressen rettet mot å sikre de store gruppene i privat sektor som ikke hadde tjenestepensjon. Resultatet ble, etter at forhandlingsveien ikke hadde ført fram, at partene i fellesskap ba om en lovregulering. Denne prosessen endte opp med innføringen av obligatorisk tjenestepensjon fra 2006. Selv om omfanget av tjenestepensjoner naturlig nok har steget, og de fleste av disse er rene innskuddsordninger, har pensjonsspørsmålet i liten grad blitt gjort til gjenstand for forhandlinger (med unntak av AFP). Fortsatt er rundt halvparten av innskuddsordningene minsteordninger på 2 prosent.

Spørsmålet om innflytelse og medbestemmelse berører flere sider ved pensjonsordningene. For det første er det et prinsipielt spørsmål om det er rimelig å få innflytelse via avtale også over den utsatte delen av lønnen. Det kan være innflytelse over for eksempel sparenivåer eller hvordan ordningen organiseres og driftes. Det er denne typen mekanismer man finner i våre naboland. For det andre er pensjon en særpreget del av lønnskompensasjonen ved at pensjon kan gi arbeidsgivere framtidige og uforutsigbare kostnader. Dette gjelder særlig de tradisjonelle ytelsesordningene, og arbeidsgiversiden har lagt stor vekt på at styringsretten er viktig, blant annet siden den økonomiske risikoen ligger på arbeidsgiver i denne typen ordninger. Med innskuddsordninger og de nye reglene for forsikringsbaserte tjenestepensjonsordninger finnes det imidlertid langt mer fleksible løsninger og en ny fordeling av risiko mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Disse produktene åpner for ulike typer bytter eller kompromisser, hvor avtalefesting av for eksempel et gitt sparenivå kan byttes mot forutsigbare kostnader, og hvor mer av den økonomiske risikoen ligger på arbeidstaker (reguleringsmekanismer). Dermed kan pensjonsspørsmålet bli mer enn ytelse eller innskudd, og temaet kan i større grad presse seg inn på forhandlingsbordet. For det tredje handler avtalefesting ikke bare om å sikre rettigheter og få innflytelse, men er kanskje først og fremst en mulighet for at partene sammen kan lage brede ordninger på tvers av virksomheter for å oppnå stordriftsfordeler.

Gjennom videreutvikling av AFP og eventuelle avtaler om utforming og organisering av tjenestepensjon, kan partene bidra til å utforme et stadig viktigere element i det samlede norske pensjonssystemet, nemlig de viktige ordningene som ligger i arbeidslivet og som representerer et betydelig supplement til folketrygden. Om, og i så fall hvordan, den prosessen vil forløpe, er usikkert. Situasjonen representerer utvilsomt en betydelig strategisk utfordring for arbeidstakersiden.

Referanser

- Ervik, R. og T. Skogedal Lindèn (2011). *Making people work longer. Comparing Norwegian and British reform processes, with a sidelong gaze to Sweden*. Uni Rokkan Centre, working paper 1-2013.
- Dahl, E.-H. (2010). Fordelingseffekter av pensjonsreformen. *Arbeid og velferd* nr. 2-2010.
- Dahl, E.-H. og O.C. Lien (2011). Pensjonsreformen: Effekter på sysselsettingen. *Arbeid og velferd* nr. 4-2011.
- Dahl, E.-H. og O.C. Lien (2013). Pensjonsreformen – flere i arbeid. *Arbeid og velferd* nr. 1-2013.
- Dahl, E.S. og A.M. Galaasen (2013). I pose og sekk – hvorfor velge å kombinere jobb og pensjon. *Arbeid og velferd* nr. 3-2013.
- Grambo, A.-C. og S. Myklebø (2008). *Hvordan vil pensjonsreformen påvirke pensjoneringsatferden?* NAV-rapport 1-2008.
- Haga, O. og O.C. Lien (2012). Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet. *Arbeid og velferd* nr. 2-2012.
- Haga, O. (2013). Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet. *Arbeid og velferd* nr. 2-2013.
- Halland, E.-H. og O.C. Lien (2013). Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid. *Arbeid og velferd* nr. 1-2013.
- Hippe, J.M. og P. Lillevold (2010). *Den gyldne middelvei*. Fafo-rapport 2010:36.
- Hippe, J.M., Midtsundstad, T og Veland, G. (2007). Dit ingen trodde man skulle. I Dølvik, Fløtten, Hernes og Hippe (red), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal.
- Hippe, J.M. og Ø. Berge m.fl. (2013). *Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990 – 2012*. Fafo-rapport 2013:15.
- Hærnes og Iskhakov (2009). *Effekter på arbeidstilbudet av pensjonsreformen*. Frischsen-teret, rapport 3/2009.
- Kangas, O. og A. Saloiniemi (2013). *Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland*. NordMod 2030. Sub-report 6.
- Lien, O.C. (2009). Pensjonsreform 2011 - effekter de første ti årene. *Arbeid og velferd* nr. 1-2009.
- Midtsundstad, Tove M. (2012). Pengene eller livet? Eldres arbeidsmotivasjon og yrkesdeltakelse. I S. Stjernø & E. Øverbye (red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*.

- NOU 2009: 13. *Brede pensjonsordninger*. Finansdepartementet.
- NOU 2013: 3. *Pensjonslovene og folketrygdreformen III*. Finansdepartementet.
- Pedersen, Axel W. (2011). *Pensjonsreformen – status og konsekvenser for insentivene til arbeid*. Institutt for Samfunnsforskning, rapport 2015:15.
- Pedersen, Axel W. (2013). Levealdersjustering av alderspensjonen - økonomisk uansvarlighet og usosial populisme. I Kirsten Ketscher, Kåre Lilleholt, Eivind Smith og Aslak Syse(red.), *Velferd og rettferd - festskrift til Asbjørn Kjøenstad 70 år*.
- Pensionsmarkedsrådet (2006). *Pensionsmarkedsrådets rapport om Unit Link i danske pensionsordninger*.
- Statistisk sentralbyrå (2011). *Utforming av ny alderspensjon i folketrygden*. Rapporter 2011/22.
- SSP (2013). Seniorpolitiskbarometer offentliggjort på ssp.no.
- Unio (2009). Notatserie nr. 5 / 2009.
- Veland, G. og T. Midtsundstad (2006). *Tjenestepensjonenes inntektsmessige betydning*. Fafo-rapport 526.
- Veland, Geir (2008). *Tjenestepensjonsordningene i Norge. En undersøkelse av status og utviklingstrekk i privat sektor*. Fafo-rapport 2008:23.
- Veland, Geir (2012). *Tjenestepensjoner i endring. Hvordan ser tjenestepensjonsmarkedet ut i 2011?* Fafo-notat 2012:20.
- Veland, Geir og Åsmund Hermansen (2012). *Pensjonsordninger for yrkesgrupper i Europa – en kartlegging*. Fafo-notat 2012:07.
- Veland, G. (2013). *Kommunale tjenestepensjoner i Europa. Produktegenskaper, leverandørforhold og reformer i ni land*. Fafo-rapport 2013:38.
- Veland, G. (2013). *Tjenestepensjoner i endring*. (Årlig Fafo-notat under publisering).

Utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet

Det norske samlede pensjonssystemet har vært i endring de siste årene. Ikke bare er alderspensjonssystemet i folketrygden lagt betydelig om fra 2011. Tjenestepensjoner ble gjort obligatorisk ved lov i 2006, ny AFP i privat sektor trådte i kraft fra 2011, ny uførepensjonsordning i folketrygden trer i kraft fra 2015, og uføreordningene i offentlig og privat sektor er under omlegging. Dette notatet belyser utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet slik vi ser det per 2013, med et sideblikk til våre nordiske naboland. De endringer som har skjedd i Norge og de endringer som vil komme til å skje i årene framover, berører ikke bare den enkelte arbeidstakers opptjening av pensjon, men også arbeidsgiveres og statens kostnader og økonomiske risiko.



Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2013:19
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10185