

Jon M. Hippe og Axel West Pedersen

Etter pensjonsreformen – politiske veivalg

Fafo-notat
2019:07

Jon M. Hippe og Axel West Pedersen

Etter pensjonsreformen – politiske veivalg

Fafo-notat 2019:07

Innhold

Forord	5
1 Innledning – pensjonspolitikk	6
1.1 Pensjonsreformen	7
1.2 Mer enn bare en folketrygdreform – AFP og tjenestepensjoner	9
1.3 Fagbevegelsen og pensjonsreformen	10
2 Hva vil folk få i pensjon?	12
2.1 Tidlig uttak av pensjon.....	12
2.2 Hva vil vi få i samlet pensjon?	12
2.3 Hvor lenge må vi egentlig jobbe i framtiden?	14
2.4 Utfordringen ligger i arbeidsmarkedet.....	15
3 Fordelingsvirkninger av ny folketrygd	16
3.1 Nærmere om underregulering av løpende pensjon	19
3.2 Hva kan gjøres for å forbedre fordelingsprofilen?	20
4 Sosiale forskjeller i yrkeskarrierer, helse og levealder	21
4.1 Hva kan gjøres?	23
5 Likestilling	26
5.1 Hva kan gjøres for å styrke folketrygdens bidrag til likestilling?	27
6 Samspillet med uføretrygd og midlertidige trygdeordninger	29
6.1 Mulige reformtiltak.....	30
7 Tjenestepensjonene i privat sektor	31
7.1 AFP	33
8 Fagbevegelsens pensjonspolitiske agenda	34
8.1 Pensjonsreformen	34
8.2 Fagbevegelsen og pensjonsreformen	34
8.3 Mulige reformer	35
Referanser	38

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag av El og IT Forbundet. Notatet er et diskusjonsgrunnlag for landsmøtets debatt om pensjonsspørsmål i mars 2019.

Vi gir i notatet først en beskrivelse av de viktigste endringene i det samlede pensjonssystemet og konfliktlinjene i norsk pensjonspolitik. På bakgrunn av denne beskrivelsen drøfter vi sentrale utfordringer i pensjonspolitikken ved inngangen til 2020-tallet. Vi legger vekt på å trekke opp et sett av slike utfordringer for å få fram bredden i de spørsmål vi står overfor i pensjonspolitikken.

Notatets hovedmål er å peke på og diskutere mulige løsninger på utfordringene. Å komme med endelige forslag til reformer og tiltak faller utenfor målsettingen med dette notatet.

Oslo, februar 2019

Jon M. Hippe og Axel West Pedersen

1 Innledning – pensjonspolitik

De siste tiårene har norsk pensjonspolitik i stor grad vært knyttet til fire konflikt-områder:

- Det gjelder for det første innretningen av vårt felles offentlige og skattefinansierte pensjonssystem i folketrygden. Folketrygden ga universelle minstepensjoner til alle fra 1959, og systemet med tilleggspensjoner kom på plass fra 1967. Likevel var innretningen både i form av nivået på minstepensjonene, opptjeningen av tilleggspensjon og hva som skjedde med pensjonsutbetalingene for de som jobbet mellom 67 og 70 år, gjenstand for debatt. Gradvis ble også tilleggspensjonssystemet svekket, fordi det såkalte grunnbeløpet (G) ble underregulert i en årrekke. Fagbevegelsen har gjennomgående forsvart et stort offentlig ansvar i pensjonspolitikken. Likevel var det klart at noe måtte gjøres med folketrygden, da den var svekket som standardsikringssystem, dvs. at lønnstakerne ikke lenger kunne forvente en pensjon som sto i et rimelig forhold til tidligere lønn.
- For det andre har førtidspensjon vært et stridstema. Først fordi Norge som et av få land i Europa ikke hadde en offentlig førtidspensjonsordning før den regulære pensjonsalderen på 67 år. Debatten om uverdige forhold for de som måtte kombinere arbeidsledighetstrygd og gavepensjoner var forløperen til den forhandlede AFP-ordningen, som ga de som var omfattet av tariffavtale en førtidspensjon. Kritikken mot AFP-ordningen, også statens bidrag til den, ble sterk utover på 1990-tallet. Bekymringen var økende tidlig utgang fra arbeidslivet. Typisk nok foreslo Pensjonskommisjonen at tilskuddet til AFP skulle falle bort.
- For det tredje har tjenstepensjonenes utbredelse og kvalitet vært et hovedspørsmål i pensjonspolitikken, i og med at folketrygden ikke alene vil sikre to tredjedeler av tidligere inntekt som pensjonist. Alle trenger derfor noe utover folketrygden. Selv om muligheten til å tilby enkle innskuddsordninger kom på plass i 2001, var likevel halvparten av privat ansatte ikke med i en tjenstepensjonsordning. Det var lov om obligatorisk tjenstepensjon som sammen med den tidligere tariffestingen i offentlig sektor som ga tilnærmet full utbredelse av tjenstepensjon. Fortsatt er utformingen av tjenstepensjonene og spørsmålet om demokratisk innflytelse via tariffavtale et betydelig stridsspørsmål, slik det har vært i hele etterkrigstiden.
- Og, for det fjerde har veksten i antall uføre over flere tiår vært særlig gjenstand for politisk debatt. Dette er en diskusjon om adgangen til uførhet (for eksempel å ta bort aldersvekkelse som kriterium), og om hvordan man kan kombinere uførepensjon med arbeid. Etter pensjonsreformen har en ny problemstilling kommet til; hva skal de som er uføre få i opptjening av alderspensjon? Etter reformen er muligheten til å jobbe lenger avgjørende.

Pensjonsreformen berørte i realiteten alle disse pensjonspolitiske konfliktene. Selv om kjernen i reformen var omleggingen av folketrygdens opptjeningssystem, ble også

tjenestepensjonene bygget om i både privat og offentlig sektor, og med det blant annet full omlegging av AFP fra en førtidspensjon til en alderspensjonsordning. Også uføretrygdens rolle er endret og fortsatt gjenstand for debatt.

Det er ved denne skilleveien i pensjonspolitikken, når hovedelementene i en bred reform er lagt på plass, at fagbevegelsen skal utforme pensjonspolitiske krav i lys av sin lange tradisjon som deltaker og premissleverandør i norsk pensjonspolitikk.

1.1 Pensjonsreformen

Kjernen i den norske pensjonsreformen er de store endringene i folketrygdens alderspensjon som ble vedtatt i 2009 og trådte i kraft fra 2011. Reformen av folketrygden innebærer en radikal omlegging av alderspensjonssystemet, langt på vei tilsvarende den svenske pensjonsreformen som hadde blitt vedtatt ti år tidligere. Mange andre land har gjennomført pensjonsreformer, men få har foretatt så grunnleggende omlegginger som i Norge og Sverige. Typiske reformtiltak i andre land har vært å heve pensjonsalderen og å svekke reguleringen av både opptjente rettigheter og pensjonsutbetalinger.

De viktigste endringene i folketrygden:

- Et nytt system for opptjening av pensjon som gir en tett sammenheng mellom livsløpslønn og pensjon. Opptjening av pensjon starter fra første krone tjent, og alle år i inntektsgivende arbeid mellom 13 og 75 år teller med. Opptjeningen skjer ved at et beløp tilsvarende 18,1 prosent av årets lønnsinntekt opp til et tak på 7,1 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G, tilsvarende kr. 96 883 fra 1. mai 2018) godskrives en pensjonskonto hos NAV. «Beholdningen» som bygges opp på pensjonskontoen blir i opptjeningstiden oppjustert med den alminnelige lønnsveksten (G-regulering) og omgjøres til en løpende ytelse ved uttakstidspunktet ved hjelp av et «delingstall». I det gamle systemet startet opptjeningen av tilleggspensjon ved en årlig inntekt på 1 G, fulle pensjonsrettigheter ble oppnådd etter 40 års opptjening, og ytelsene ble beregnet ut fra gjennomsnittet i de 20 beste inntektsårene.
- Minstesikringen i det nye systemet blir ivaretatt av en garantipensjon som avkortes med 80 øre for hver krone i opptjent pensjon. Nivået på garantipensjonen tilsvarende minstepensjonen i det gamle systemet, som besto av en universell grunnpensjon og et særtillegg som ble avkortet krone-for-krone mot opptjent tilleggspensjon.
- Det gis i det nye systemet opptjening ved omsorg for barn og eldre og til mottakere av diverse trygdeytelser samt ved avtjening av militærtjeneste. Omsorgsopptjeningen tilsvarende lønnsinntekt på 4,5 G og gis automatisk til den av foreldrene til barn under 6 år som har lavere lønnsinntekt enn dette. Skattepliktige trygdeinntekter gir opptjening på linje med lønn, men for mottakere av uføretrygd og arbeidsledighetstrygd tar opptjeningen utgangspunkt i det tidligere lønnsnivået/dagpengegrunnlaget.
- Det nye opptjeningssystemet innføres gradvis. Alle som er født før 1953 blir værende i det gamle systemet, mens alle som er født i 1963 eller senere får sine rettigheter bestemt fullt ut av det nye systemet. Personer som er født mellom 1953 og 1962 får sine pensjoner beregnet ut fra en kombinasjon av gamle og nye regler.
- Pensjonsalderen i folketrygden har fra 1. januar 2011 blitt fleksibel mellom 62 og 75 år, slik at den enkelte selv betaler for sitt valg av uttakstidspunkt (såkalt aktuarisk nøytralitet). Hvis man starter pensjonsuttaket tidlig, blir de årlige utbetalingene mindre, og de

blir tilsvarende større jo lenger man venter med å starte uttaket. I det gamle systemet kunne man tidligst ta ut alderspensjon i folketrygden fra 67 år og senest starte uttaket ved 70 år. Valget av uttakstidspunkt hadde ingen betydning for størrelsen på den årlige pensjonen. Man kan fritt velge å kombinere arbeid og uttak av pensjon. Tidspunkt for uttak av pensjon er dermed løst fra valget om hel eller delvis tilbaketreking fra arbeidsmarkedet. Før 2008 ble alderspensjonen fra folketrygden redusert hvis man hadde lønnsinntekter over et visst nivå mellom 67 og 70 år, og først ved 70 år kom alderspensjonen til utbetaling, uavhengig av eventuelle arbeidsinntekter.

- Nivået på alderspensjonene skal justeres i forhold til forventet levealder for hvert fødselskull. Når den forventede levealderen øker, blir ytelsene redusert, med mindre den enkelte velger å ta igjen effekten ved å jobbe lenger. I praksis skjer det i det nye opptjeningssystemet ved at det for hvert fødselskull blir fastsatt et sett med delingstall som avspeiler den gjenstående forventede levealderen ved ulike alderstrinn. Delingstallene er basert på statistikk om utviklingen i den forventede levealder. Det opereres med samme delingstall for menn og kvinner i samme fødselskull, selv om kvinner kan forventes å leve noen år lenger enn menn. Den nye folketrygden inneholder dermed, som den gamle, en mekanisme for omfordeling fra menn til kvinner, og fra grupper med lav forventet levealder til grupper med høy forventet levealder. For de som er omfattet av det gamle systemet, blir levealdersjusteringen og det fleksible uttakssystemet i stedet gjennomført ved hjelp av det såkalte forholdstallet.
- Løpende pensjonsutbetalinger oppjusteres hvert år med lønnsveksten (G) minus 0,75 prosent. Dette gir en betydelig innsparing for det offentlige og lavere ytelser over livet til den enkelte, sammenlignet med full G-regulering som gjaldt i det gamle systemet. Men, det må tas med i betraktning at historisk sett fulgte heller ikke alltid økningen i G lønnsveksten.

Det nye systemet er grunnleggende forskjellig fra den tidligere folketrygden ved at opptjeningen skjer i form av en pensjonsbeholdning som gradvis bygges opp gjennom livet – omtrent som i en innskuddsbasert ordning. Størrelsen på de årlige ytelsene bestemmes av tre forhold: størrelsen på den opptjente beholdningen ved pensjone-ringstidspunktet, den forventede levealderen til fødselskullet og hvor tidlig eller sent den enkelte starter uttaket av pensjon. Mulighetene for å fortsette opptjeningen av pensjon helt fram til fylte 75 år og det fleksible systemet for uttak, gir et sterkt insentiv til å jobbe lenge. En slik effekt har man også sett i årene som har gått etter at reformen trådte i kraft (Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2018). På sikt vil levealdersjusteringen gi en sterk tilskyndelse til å jobbe lenger for å kunne opprettholde en akseptabel levestandard som pensjonist.

Det nye opptjeningssystemet er faktisk mer sjenerøst enn det gamle, i den forstand at det, alt annet likt, gir noe høyere gjennomsnittsytelser for dagens yrkesaktive generasjoner enn det gamle gjorde. Dette er imidlertid før levealdersjusteringen og underreguleringen av løpende pensjon slår inn og gir vesentlige innstramminger på sikt. De sentrale økonomiske effektene for staten, sammenlignet med det gamle systemet, er dels at utgiftene til pensjon blir redusert og dels at skatteinntektene kan forventes å øke, fordi flere forventes å jobbe mer og lenger. SSB har anslått at virkningene på statens finanser blir svært store i perioden fram til 2060 (Fredriksen & Stølen 2015).

Sett fra den enkelte arbeidstakers ståsted, kan man si at mulighetene for å tjene opp pensjon gjennom hele livet har blitt forbedret, og man har fått nye muligheter til å kombinere arbeid og pensjon. Samtidig må man selv betale for sitt valg av avgangstidspunkt og bære kostnadene ved at levealderen øker. Tidligere ble kostnadene ved en økende levealder lagt på staten og skattebetalerne i fellesskap, ved at man fikk en gitt livslang pensjon fra 67 år uavhengig av den forventede levealderen.

En side ved pensjonsreformen som det er mindre oppmerksomhet om, er tilpassningene som er gjort i alderspensjonsopptjeningen for den store gruppen som blir uføre før de når pensjonsalder. I det gamle pensjonssystemet var regelverket basert på prinsippet om at uføre skulle oppnå samme alderspensjon som de ville fått hvis uførheten ikke hadde inntruffet. I det nye systemet har dette prinsippet blitt forlatt. Uføres opptjening av alderspensjonsrettigheter stopper nå ved fylte 62 år, mens de starter uttaket av alderspensjon ved 67 år slik som før. Uføre vil dermed miste 5 års opptjening av alderspensjon, sammenlignet med en tilsvarende arbeidstaker som fortsetter i jobb fram til fylte 67 år. Til gjengjeld er det vedtatt et kompromiss ved en skjermingsordning som gjør at levealdersjusteringen bare skal være delvis gjeldende for personer som går fra uføretrygd til alderspensjon.

Ett element i pensjonsreformen er ennå ikke avklart. Det gjelder mulighetene til å «arve» pensjonsrettigheter mellom ektefeller/samboende. Et offentlig utvalg har foreslått å avvikle den eksisterende ordningen for dette, men foreløpig har ikke regjeringen fulgt opp forslaget, og enn så lenge videreføres muligheten for å overta alderspensjonsrettigheter fra en avdød ektefelle/samboer.

1.2 Mer enn bare en folketrygdreform – AFP og tjenestepensjoner

Det er gode grunner til å snakke om en utvidet pensjonsreform som også tar med de store endringene som er gjort i tjenestepensjonsordningene og i AFP. Tjenestepensjoner er gjort obligatorisk ved lov, og AFP i privat og offentlig sektor er regulert ved tariffavtale. Disse ordningene ble grunnleggende lagt om i nær tilknytning til reformen av folketrygden. Man må ta med hva den enkelte av oss får fra så vel folketrygd som fra tjenestepensjon og (for svært mange) AFP for å få et korrekt bilde av den samlede pensjonsreformen.

Denne vektleggingen av at det var en samlet pensjonsreform, henger sammen med en politisk realitet som bidro til å sette sitt preg på reformen; LO og LO-kongressen i 2005 var helt avgjørende for å fastlegge Arbeiderpartiets (AP) syn på pensjonsreformen. Det man kan kalle kompromisset i arbeiderbevegelsen i 2005, bidro til å bestemme APs posisjon i det som ble en bred partipolitisk enighet gjennom pensjonsforliket, og la rammene for forhandlingene om AFP i 2008 og om offentlig tjenestepensjon i 2009, og enigheten i offentlig sektor i 2018.

Det var tre sentrale følger av vedtaket på LO-kongressen i 2005 (Grøden & Hippe 2018):

- For det første påvirket LO innretningen av den nye folketrygden. LO insisterte på at den nye folketrygden skulle få en bedre fordelingsprofil sammenlignet med

- forslaget til Pensjonskommissjonen. Resultatet ble i siste ende at opptjeningsprosenten ble økt og avkortningen av garantipensjonen gjort mildere. Til gjengjeld ble taket for opptjening satt noe lavere enn opprinnelig foreslått (ved 7,1 G i stedet for 8 G).
- For det andre ble det slått fast at AFP-ordningen skulle videreføres og at statstilskuddet til ordningen skulle opprettholdes, i strid med det opprinnelige forslaget fra Pensjonskommissjonen. Hvordan dette skulle skje, var uklart for LO-kongressen i 2005, men i løpet av prosessen inn mot oppgjøret i 2008 ble det klart at privat AFP ble lagt om fra en førtidspensjonsordning til en supplerende alderspensjonsordning på toppen av den nye folketrygden. LO oppnådde dermed å bevare, og å øke, statens økonomiske bidrag til AFP og å sikre en videreføring av en bred tariffestet pensjonsordning. Stoltenberg-regjeringen på sin side fikk gjennomslag for prinsippet om at også den nye AFP-ordningen skulle være «aktuarisk nøytral» og underlagt levealdersjustering, slik som folketrygden. Sammen med innføringen av fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden gir den nye AFP-ordningen mulighet til å gå av med pensjon ved 62 år – slik som i den gamle AFP-ordningen. Mens kostnadene ved et tidlig pensjonsuttak i den gamle AFP-ordningen var delt mellom staten (statstilskudd), arbeidsgiverne i fellesskap (premieinnbetalinger) og den enkelte arbeidsgiveren (egenandel), er det nå den enkelte lønnskakeren som fullt ut betaler kostnadene, i form av lavere årlige ytelser livet ut, og som får hele gevinsten ved en eventuell utsettelse. Etter hvert vil levealdersjusteringen sørge for at de årlige ytelsene blir svært små for de som går av og tar ut full pensjon ved 62 år.
 - For det tredje, LO fikk et løfte fra daværende opposisjonsleder Stoltenberg om at den offentlige tjenstepensjonen skulle bevares. Stoltenberg ble statsminister høsten 2005 og var da i posisjon til å følge opp sine tre løfter til LO-kongressen.

Det kan også nevnes at obligatorisk tjenstepensjon ble innført med rekordfart av Bondevik-regjeringen før LO-kongressen. OTP trådte i kraft sommeren 2006. Dette var et ønske særlig fra fagbevegelsen, som ikke hadde lyktes med å tariffeste tjenstepensjoner.

1.3 Fagbevegelsen og pensjonsreformen

Den norske pensjonsreformen innebærer en radikal omlegging av den offentlige folketrygdordningen som ble gjort politisk mulig ved en omlegning og forbedring av pensjonsrettighetene i arbeidsmarkedet. Det er ingen tvil om at privat AFP gir nye og sjenerøse pensjoner som tilsvarer en dobbel OTP, i og med at sparingen i realiteten er på rundt 4 prosent i året for de som får AFP. Den nye offentlige tjenstepensjonen gjør at offentlig ansatte fortsatt kan sies å ha landets mest sjenerøse tjenstepensjonstillegg til folketrygden. I privat sektor er tjenstepensjoner nå obligatorisk, selv om det er store variasjoner i kvaliteten på disse ordningene. For en arbeidstaker i en tariffdekket bedrift eller virksomhet vil dette kunne gi relativt gode pensjonsforhold.

På den annen side kan man si at den samlede pensjonsreformen har skapt nye utfordringer sett fra fagbevegelsens side. Etter pensjonsreformen er flere problemstillinger blitt særlig aktuelle:

- Bør folketrygden legges om for å gi mer til dem med lange yrkeskarrierer tidlig i livet, og dermed styrke fordelingsvirkningene?
- Hva kan gjøres for å gjøre systemet mer rettferdig i lys av de store forskjeller i helse og levealder i befolkningen?
- Hvordan styrker man likestillingen i pensjonssystemet?
- Hvordan bedre de uføres situasjon?
- Kan nivået på pensjonssparingen økes i privat sektor og kan det sikres mer innflytelse over tjenestepensjonene?
- Hvordan styrke AFP-ordningens økonomi og politiske oppslutning?

Svarene på disse spørsmålene krever ikke nødvendigvis en tilbakevending til en gammel folketrygd eller AFP-løsning. Det utelukker likevel ikke at slike endringer kan ha stor betydning for mange grupper, med betydelige økonomiske konsekvenser for arbeidstakere, arbeidsgivere og staten.

2 Hva vil folk få i pensjon?

2.1 Tidlig uttak av pensjon

Den nye fleksible folketrygden og den nye AFP-ordningen i privat sektor åpner for uttak av alderspensjon fra 62 år, men da blir de årlige ytelsene redusert tilsvarende. For å kunne ta pensjon ut tidlig, kreves det at den opptjente pensjonsbeholdningen er så stor at de reduserte ytelsene fra 67 år blir på nivå med garantipensjonen. Det er altså lagt inn en sperre i systemet mot at den enkelte skal la seg friste til å starte uttaket så tidlig at ytelsene livet ut blir på et uakseptabelt lavt nivå. Dette gjelder store grupper – særlig blant kvinner, som i gjennomsnitt har en vesentlig lavere opptjent pensjonsbeholdning enn menn. Uttak av alderspensjon er i tillegg ikke aktuelt for de som allerede har gått av med uføretrygd. Blant alle kvinner i aldersintervallet 62–66 mottar 45 prosent uføretrygd, mens 24 prosent har for lav pensjonsbeholdning til å kunne ta ut full alderspensjon. Det betyr at bare 31 prosent av kvinnene i dette aldersintervallet har mulighet til å ta ut full alderspensjon. Det tilsvarende tallet blant menn er 65 prosent, og bare 9 prosent av mennene har for lav pensjonsbeholdning til å kunne ta ut alderspensjon tidlig (Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2018, s. 10).

Muligheten til å ta ut alderspensjon tidlig blir i særlig grad utnyttet av menn. Blant de mennene i aldersgruppen 62–66 som har muligheten, er det nærmere to tredjedeler som faktisk tar ut alderspensjon, mens den tilsvarende andelen blant kvinner som har mulighet for tidlig uttak, er vesentlig lavere. Samlet sett betyr det at om lag 45 prosent av mennene i aldersgruppen 62–66 tar ut alderspensjon, mens det samme bare gjelder for 18 prosent av kvinnene.

Selv om svært mange benytter seg av mulighetene til å starte uttaket av pensjon tidlig, har det vært en betydelig økning av sysselsettingen i aldersgruppen 62–66 år. Mange – særlig blant menn – har valgt å kombinere fulltids arbeid med et fullt uttak av alderspensjon. Sysselsettingen og den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen har økt som følge av pensjonsreformen, og økningen gjør seg sterkest gjeldende blant ansatte i privat sektor med AFP-ordning, altså i den gruppen der insentivene til arbeid har blitt svært forandret gjennom omleggingen av AFP-ordningen. I denne gruppen har den typiske avgangsalderen fra arbeidslivet økt med nesten to år, fra vel 64 til vel 66 år (Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2018, s. 66). Det er med andre ord relativt få som bruker muligheten til å ta ut pensjon ved 62 år til forlate arbeidslivet for godt.

2.2 Hva vil vi få i samlet pensjon?

Det er vanskelig å anslå presist hva ulike grupper i framtiden vil få i alderspensjon, fordi det avhenger av hvor lenge de faktisk vil jobbe. Vi vet ikke hvor lenge den enkelte faktisk vil ønske å jobbe og hvilke muligheter framtidens arbeidsmarked vil gi

for å forlenge yrkeskarrierene. For å illustrere hva som kan skje med hvor lenge vi faktisk vil jobbe og hvor mye vi vil få i pensjon, skal vi her vise to ulike beregninger:

For det første se på hva som skjer med samlet pensjonsnivå for ulike aldersgrupper hvis alle går av ved 67 år.

For det andre, et så å si motsatt perspektiv, vise hvor lenge ulike grupper må jobbe for å nå et gitt pensjonsnivå på omkring to tredjedeler av tidligere inntekt.

Figur 2.1 viser det totale kompensasjonsnivået for ulike aldersgrupper fordelt på offentlig og privat ansatte ved uttak 67 år og full yrkeskarriere fram til dette tidspunktet. Privat ansatte har vi fordelt etter hvilken pensjonspakke de har tilgang til, det vil si med og uten AFP, og med henholdsvis en god tjenstepensjon over OTP-kravet eller en ren OTP-ordning på minstenivå. Når det gjelder OTP, bør det understrekes at det er forutsatt at opptjeningen her begynte først i 2006.

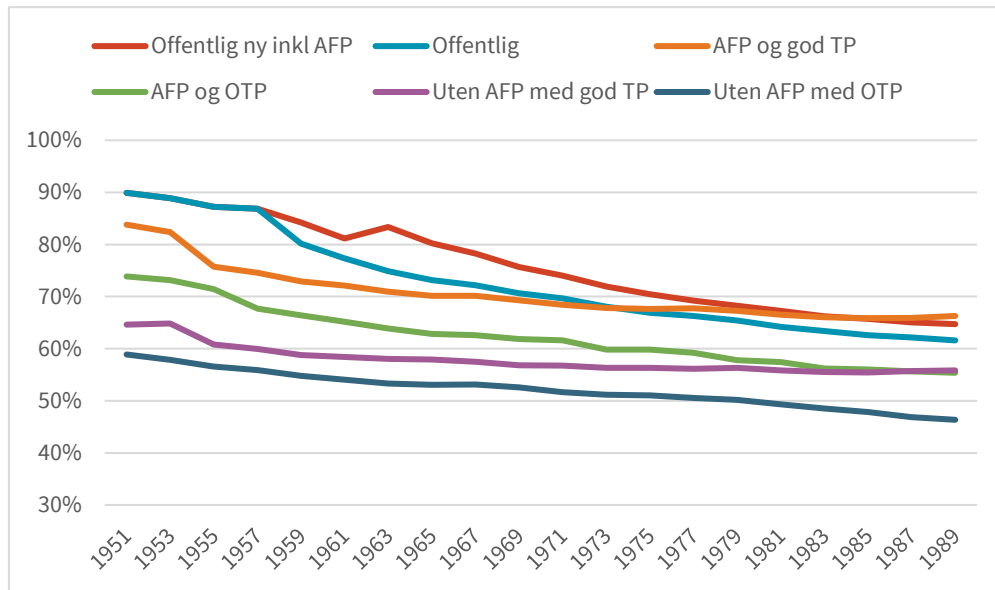
Figuren viser den kraftige nedgangen i kompensasjonsnivå som vil finne sted for alle grupper, og de betydelige variasjonene som vil oppstå mellom grupper som er dekket av ulike pensjonsordninger. De som jobber i offentlig sektor og privat ansatte i større bedrifter med tariffavtale som dermed er omfattet av AFP, er de som kommer best ut.

For de yngste årgangene uten AFP og med bare OTP, vil samlet kompensasjonsgrad gå ned mot, og til under, 50 prosent av livsinntekten i snitt. Denne gruppen er stor og utgjør omkring en tredjedel av de privat ansatte. Hvis ikke yrkeskarrierene forlenges vesentlig utover det som er forutsatt her, kan deres pensjonsnivå bli lavt.

Vi ser også betydningen av å være med i en god tjenstepensjonsordning for de yngre ved at de som ikke har AFP, men er med i en god tjenstepensjonsordning, tar igjen de som har AFP sammen med bare OTP. Det er fordi tjenstepensjonsordningene modnes, i den forstand at yngre får lengre opptjeningstid enn det eldre hadde, siden disse i all hovedsak er etablert i 2006.

I figuren er det også beregning av en ny offentlig påslagsmodell og en privatliggende privat AFP (for årskullene født fra 1963 i offentlig sektor. Vi ser da at de med den beste private pakken kommer godt ut, og faktisk litt bedre enn de offentlig ansatte fram til ca. 1985-kullet. Årsaken til at god privat tjenstepensjon og AFP reduseres mindre, kan være at beregningen forutsetter at ytelsesordningene, som utgjør en stor del av denne gruppen, videreføres som i dag, uten levealdersjustering. Figuren illustrerer at når forslaget til ny offentlig ordning blir gjennomført, vil det igjen bidra til å løfte også de yngre årskullene av offentlig ansatte til pensjonstoppen i arbeidsmarkedet (gitt samme uttaksalder).

Figur 2.1 Gjennomsnittlig pensjonsnivå etter årskull for ulike pensjonspakker i offentlig og privat sektor. Kilde: Hippe m.fl 2018.



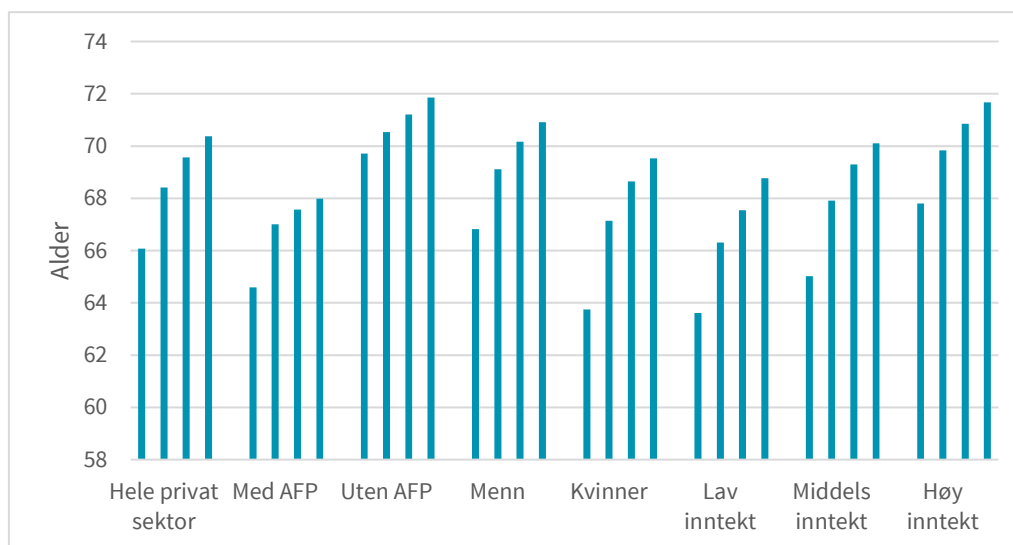
En sentral politisk problemstilling i årene som kommer vil være om det vil være systematiske forskjeller i hvem som vil kunne forlenge sine yrkeskarrierer. En bekymring er at de som har størst behov for å jobbe lenger, i minst grad vil gjøre det. I neste avsnitt ser vi på hvor lenge ulike grupper må jobbe for å nå et gitt pensjonsnivå.

2.3 Hvor lenge må vi egentlig jobbe i framtiden?

I figur 2.2 har vi beregnet antall år ulike grupper må forlenge sine yrkeskarrierer for å få 70 prosent av gjennomsnittsinntekten i livslang pensjon i privat sektor. Dette er på nivå med tidligere mål for offentlig ansatte og LOs tradisjonelle krav om at alle skal ha to tredjedeler i pensjon. Figuren viser tydelig at de som er født i 1963, 1973 og 1983, i økende grad må jobbe lenger.

Det viktigste i denne sammenheng er imidlertid at grupper med AFP og dermed også ofte en tjenstepensjon utover minstenivået, har et klart lavere forlengelsesbehov enn de som står uten AFP.

Figur 2.2 Median alder for oppnåelse av 70 prosent av livsinntekt i pensjon i privat sektor etter kjønn, inntekt. Fordelt på AFP og ikke AFP. Årskull 1953, 1963, 1973 og 1983 i rekkefølge.



2.4 Utfordringen ligger i arbeidsmarkedet

Et typisk trekk ved pensjonsreformer internasjonalt er at de, som i Norge, skal bidra til at folk jobber lenger. Dette skjer ved økninger i levealder eller reduserte ytelser etter hvert som befolkningens alder stiger. Det er gode grunner til å ønske forlengede arbeidsliv når levealderen øker. Men, det gir en tillegg utfordring: Vil arbeidsmarkedet i årene framover faktisk ha tilstrekkelige jobbmuligheter der folk kan fortsette å jobbe til 70 år og over? Er dette realistisk, og vil det være forskjeller mellom menn og kvinner, ulike utdanningsgrupper og yrkesgrupper? Beregningene i figur 2.2 over viser at mange som jobber i tjenesteytende næringer og som ikke har tariffavtale, bør forlenge sine yrkesliv til 70–72 år.

Den politiske utfordringen er ikke bare å bidra til økt etterspørsel etter arbeidskraft for eksempel gjennom statens økonomiske politikk, men også å vurdere aldersgrenser for stillingsvernet m.m. I dag er aldersgrensen i arbeidsmiljøloven satt til 72, men med en mulighet for enkeltbedrifter til å ha 70-årsgrense. Bør denne settes opp til 75 år? Eller kan dette bidra til større skepsis til å ansette eldre arbeidstakere, slik at grensen bør holdes på dagens nivå? Også kompetansepolitikken og mulighetene for livslang læring og faglig oppdatering bør ses i lys av målet om at flere skal jobbe lenger.

Spørsmålet om et godt og langt arbeidsliv er også nært knyttet til holdninger hos ledelse og ansatte og den lokale samarbeidskulturen. Tariffavtale og et etablert samarbeidsforhold kan gi muligheter for å bedre holdninger tilpasset framtidens arbeidsliv.

3 Fordelingsvirkninger av ny folketrygd

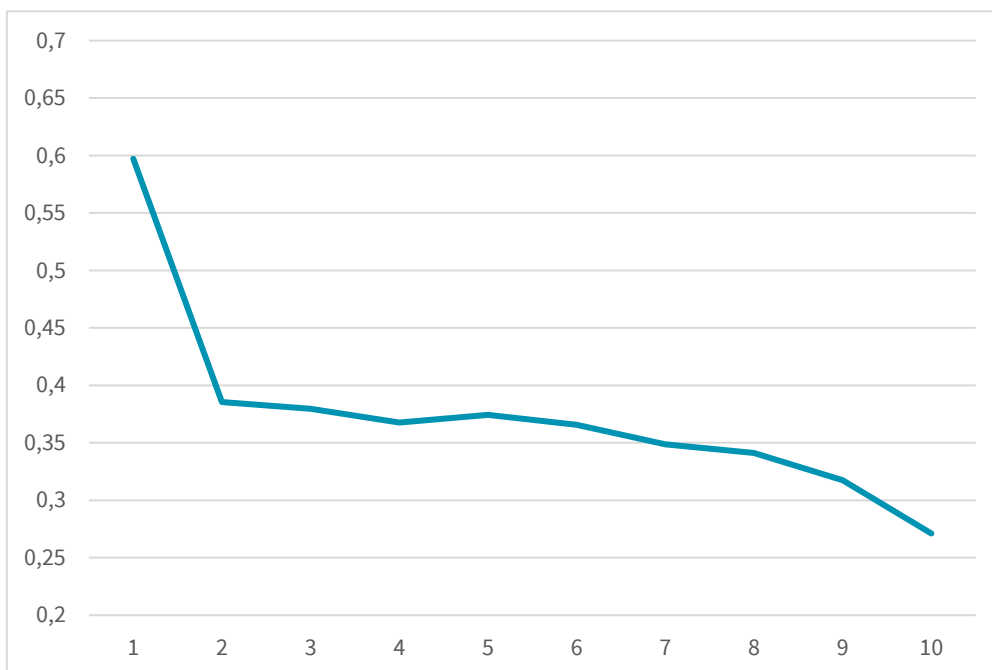
En hovedtanke bak det nye opptjeningssystemet i folketrygden er å skape en sterkere og mer direkte sammenheng mellom lønn opptjent gjennom livet og størrelsen på de pensjonsytelsene man kan forvente å motta. Avviklingen av regelen om 40 års opptjening og besteårsregelen (de 20 beste årene) må ses i dette perspektivet. Disse reglene ga omfordelingsvirkninger som var til fordel for grupper med lang utdanning og typiske karriereyrker, og til ugunst for faglærte og ufaglærte arbeidere. Regelen om 40 års opptjening sikret at man kunne oppnå fulle ytelser ved starte i arbeidslivet forholdsvis sent som 27-åring, mens det å starte i arbeidslivet tidligere ikke ga uttelling på den framtidige pensjonen. Besteårsregelen sørget for at mange år med deltid ikke fikk negative konsekvenser for pensjonsopptjeningen, forutsatt at man hadde 20 år i fulltidsjobb. Samtidig var besteårsregelen spesielt gunstig for personer med et varierende, og eventuelt et stigende, lønnsnivå over livet, og til ugunst for personer med forholdsvis jevne lønnsinntekter over livet.

Den nye folketrygden inneholder – i likhet med den gamle folketrygden – flere elementer som skal begrense ulikhet og fattigdom blant pensjonistene, og de bidrar til omfordeling fra folk med høye lønnsinntekter over livet til folk med lave inntekter. Taket for pensjonsinntjening ved 7,1 G er en av disse mekanismene som svekker sammenhengene mellom lønn og pensjon, og som bidrar til å redusere ulikheten i pensjonsinntekt blant framtidens pensjonister. Garantipensjonen er en annen svært viktig mekanisme for omfordeling, som skal sørge for at pensjonister med lave lønnsinntekter gjennom livet likevel vil oppnå en anstendig levestandard i alderdommen. Garantipensjonen har betydning ganske langt opp i inntektsfordelingen, selv om den avkortes forholdsvis strengt, med 80 øre for hver krone. Målt med dagens lønnsnivå vil det kreves en livsløpslønn på 18 millioner kroner, tilsvarende en årlig gjennomsnittslønn på 4,6 G (450 000 kroner) i 40 år, for å oppnå en pensjonsopptjening som er så stor at man ikke vil motta noe garantipensjon.

Til forskjell fra den gamle folketrygden, inneholder det nye opptjeningssystemet ingen universell grunnpensjon. Mens den universelle grunnpensjonen ga den gamle folketrygden en generell omfordelingsprofil med virkninger over hele inntektsfordelingen, er omfordelingsmekanismene i det nye systemet konsentrert om toppen (som følge av opptjeningstaket) og bunnen (som følge av garantipensjonen) av inntektsfordelingen, mens pensjonsopptjeningen er «proporsjonal» (uten omfordelingsmekanismer) i forhold til tidligere lønn på midten. Midten betyr i denne sammenheng lønnsinntekter i intervallet mellom grensen for mottak av garantipensjon (4,6 G i gjennomsnitt over 40 år) og taket ved 7,1 G.

Dette kan illustreres ved hjelp av figur 3.1, som viser sammenhengen mellom livslønn og pensjon fra folketrygden for menn født i 1963. Fødselskullet av menn er delt i ti like store grupper etter størrelsen på deres lønnsinntekter gjennom livet (fram til fylte 62 år) – fra de «fattigste» 10 prosent (1. desil) til de «rikeste» 10 prosent (10. desil). Tallene bak figuren er basert på beregninger gjort ved hjelp av den såkalte MOSART-modellen til Statistisk sentralbyrå. I figuren er det ikke tatt hensyn til forskjeller i forventet levealder mellom ulike inntektsgrupper, og heller ikke til en eventuell ulik tilpasning til levealdersjusteringen og det fleksible uttakssystemet. Beregningene er basert på at alle forlater arbeidsmarkedet og starter uttaket av pensjon ved 67 år.

Figur 3.1 Forventet samlet pensjon fra folketrygden målt som andel av livsløpslønn (fram til fylte 62). Menn født i 1963 fordelt på desiler (nummerert fra 1 til 10) etter størrelsen på livsløpslønn.



Kilde: Halvorsen og Pedersen (under publisering)

Hvis linjen hadde vært helt flat, ville det betydd at pensjonen fra folketrygden utgjør samme andel av livsinntekten for alle, og dermed at alle fikk samme *relative* uttelling med hensyn til alderspensjon fra folketrygden, uavhengig av tidligere inntekt. Pensjonssystemet ville vært fordelingsmessig nøytralt. En fallende kurve fra venstre mot høyre vil derimot være tegn på at pensjonssystemet omfordeler fra rik til fattig, og det er det som skjer, i hvert fall til en viss grad. De fattigste 10 prosent av mennene (desil nr. 1) kan forvente å motta langt høyere pensjonsytelser enn det deres livsløpslønn skulle tilsi. Dette skyldes i all hovedsak garantipensjonen. Samtidig er uttellingen avtakende i toppen av fordelingen som følge av at mange, særlig blant de rikeste 10 prosent (desil nr. 10), «stanger» i opptjeningstaket gjennom store deler av

yrkeslivet. På midten, fra den 2. til og med den 6. desilen, er kurven derimot tilnærmet flat. Det betyr at det ikke skjer noen vesentlig omfordeling blant det store flertallet av menn.

En tilsvarende kurve for kvinner ville vise at pensjon utgjør en vesentlig høyere andel av livsinntekten til kvinner, både fordi kvinner lever lenger enn menn og fordi kvinner gjennomgående har lavere livsløpslønn, og derfor større glede av omfordelingselementene i folketrygden. Vel en tredjedel av alle kvinnene i dette fødselskullet (1963) vil motta garantipensjon, samtidig som det bare er de aller rikeste kvinnene som i vesentlig grad er berørt av opptjeningstaket (Halvorsen & Pedersen 2019).

En rekke studier basert på MOSART-modellen til SSB bekrefter at det nye opptjeningssystemet totalt sett gir en relativt jevn fordeling av pensjonsinntekter blant framtidens pensjonister, og en fordeling som ikke avviker dramatisk fra det som ville blitt resultatet med en uendret videreføring av det gamle systemet (Christensen m.fl. 2014; Nicolajsen & Stølen 2016). Økningen i ulikhet er beskjeden, og fordelingen av pensjonsytelser vil fortsatt være vesentlig jevnere enn fordelingen av inntektene i yrkesaktiv alder. I de fleste av disse studiene er det imidlertid (i likhet med figuren over) ikke tatt hensyn til sosiale forskjeller i levealder og til en eventuell ulik tilpassning til levealdersjustering og fleksibelt uttak av pensjon.

Den omfordelingen som skjer i folketrygdens alderspensjonssystem, blir imidlertid i vesentlig grad motvirket av tjenestepensjonsordningene. Det gjelder særlig for effekten av opptjeningstaket. I innskuddsordningene er det anledning til å øke opptjeningssatsen med 18,1 prosentpoeng fra og med en inntekt på 7,1 G for å kompensere for at opptjeningen i folketrygdpensjon tar slutt her. Det gjelder også i den nye offentlige tjenestepensjonen som partene ble enige om i mars 2018. Det betyr at tjenestepensjonsordningene i praksis sørger for at en kurve for all pensjonsinntekt tilsvarende den som er vist i figur 3.1, i realiteten vil være mer eller mindre flat helt opp til en lønnsinntekt på 12 G, som er opptjeningstaket i både private og offentlige tjenestepensjonsordninger. Den omfordelingen som skjer i folketrygdens pensjonssystem er likevel viktig, fordi den motsatte omfordelingen i tjenestepensjonsordningene ikke nødvendigvis er helt gratis for de lønnstakerne som nyter godt av den. Når innskuddssatsen til høytlønte øker ved 7,1 G, blir det dyrere for arbeidsgiver å ansette og å avlønne, og avhengig av markedssituasjonen kan det tenkes å få negative konsekvenser for sysselsetting og lønnsutvikling.

Bunnfradraget på 1 G (96 883 kroner) i den pensjonsgivende lønnsinntekten som OTP-loven åpner for, motvirker omfordelingsvirkningene av folketrygden i den nedre delen av lønnsfordelingen. Bunnfradraget har imidlertid negative effekter for pensjonsopptjeningen for langt flere enn de som kan forvente å motta garantipensjon som pensjonister. For lønnstakerne som er berørt, betyr det at det samlede pensjonssystemet ikke bare gir høyere absolutte ytelser, men også bedre *relativ* uttelling for høytlønte enn for lavtlønte.

3.1 Nærmere om underregulering av løpende pensjon

Som ledd i reformen ble det fra 2011 innført en underregulering av løpende pensjonsytelser med 0,75 prosent i forhold til den alminnelige lønnsveksten. Underreguleringen gjelder for pensjoner opptjent etter både gamle og nye regler, og den gir på lang sikt en innsparing i folketrygdens utgifter til alderspensjon på 7 prosent sammenlignet med full G-regulering.

Pensjonskommisjonen foreslo opprinnelig at løpende pensjoner skulle reguleres med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten, slik at pensjonene ville bli oppjustert med halvparten av reallønnsveksten (eller eventuelt halvparten av et eventuelt reallønnsfall), men av tekniske grunner valgte man i stedet å la underreguleringen være fast på 0,75 prosent. Dette tallet ble valgt fordi man regnet med en gjennomsnittlig reallønnsvekst i framtiden på 1,5 prosent, og da ville også regelen til Pensjonskommisjonen gi en underregulering på 0,75 prosent. Konsekvensen av denne tekniske omleggingen er at pensjonistene vil få en negativ kjøpekraftsutvikling i år der reallønnsutviklingen er lavere enn 0,75 prosent. Dette har skapt debatt om underreguleringen – der noen har tatt til orde for å gå til tilbake til Pensjonskommisjonens opprinnelige forslag, mens andre vil fjerne underreguleringen helt og la løpende pensjoner følge G og den alminnelige lønnsveksten.

Problemet med begge disse forslagene er at de ikke tar hensyn til at underreguleringen er bygget inn i delingstallet som brukes i det nye systemet til å omgjøre den opptjente pensjonsbeholdning til en løpende ytelse. I det nye opptjeningssystemet er det i prinsippet størrelsen på pensjonsbeholdningen som er bygget opp gjennom livet som bestemmer hvor mye pensjon den enkelte kan forvente å motta. Delingstallet sørger for at den opptjente pensjonsformuen er tilstrekkelig til å finansiere de løpende pensjonsytelsene for en person som lever like lenge som forventet for sitt fødselskull, og som følge av underreguleringen på 0,75 prosent blir delingstallet noe mindre enn det ville blitt med full G-regulering av løpende pensjon. Uten underreguleringen ville delingstallet for den enkelte blitt større, og nivået på pensjonsytelsene de første årene som pensjonist ville dermed blitt lavere. Hvis man fjerner underreguleringen i det nye opptjeningssystemet, vil man i prinsippet bare oppnå en annen fordeling av pensjonsytelsene over pensjoneringsfasen, med lavere ytelser i begynnelsen av perioden som pensjonist og høyere ytelser senere, som følge av den mer gunstige reguleringen. Det vil verken påvirke folketrygdens utgifter på sikt eller størrelsen på de pensjonsytelsene den enkelte kan forvente å motta i løpet av livet. Man kan selvfølgelig tenke seg å innføre full G-regulering av løpende pensjon uten at det får negative konsekvenser for pensjonsnivået ved uttakstidspunktet, men det blir svært dyrt, og hvis logikken i det nye opptjeningssystemet skal respekteres, må opptjeningsprosenten økes vesentlig – anslagsvis til om lag 19,4 prosent.

Garantipensjonen er underlagt et annet reguleringsregime. Den skal i utgangspunktet reguleres i takt med lønnsveksten, korrigert for effekten av levealdersjusteringen. Selv om dette som hovedregel er mer gunstig enn en underregulering på 0,75 prosent, må nivået på garantipensjonen på lengre sikt forventes å svekkes relativt til det alminnelige velstandsnivået i samfunnet. Hvis SSBs hovedprognose for levealdersutviklingen slår til, vil garantipensjonen i år 2050 være redusert med 20 prosent i forhold til lønningene, og dermed i forhold til grensen for relativ inntektsfattigdom

(Pedersen 2013). Vi kommer senere tilbake med et forslag om å erstatte levealdersjusteringen av nivået på garantipensjonen med levealdersjustering av det normale tidspunktet for uttak av garantipensjon, som i dag er 67 år.

3.2 Hva kan gjøres for å forbedre fordelingsprofilen?

Et mulig tiltak for å styrke omfordelingsprofilen på det samlede pensjonssystemet ville være å introdusere en ny komponent i opptjeningen av pensjon, som varierer med antallet yrkesaktive år i heltids- eller deltidsarbeid uten å ta hensyn til lønnsnivået. Et slikt «flatt» tillegg til den årlige pensjonsopptjeningen kan eventuelt differensieres i flere trinn, avhengig av stillingsprosent/antallet timer arbeidet.

Den danske ATP-ordningen er et eksempel på dette, og vi har et historisk norsk eksempel i den såkalte FTP-ordningen som ble forhandlet fram mellom LO og NAF (forløperen til NHO) ved inngangen til 1960-tallet, og som igjen ble avviklet i 1967 og erstattet med tilleggspensjonssystemet i (den gamle) folketrygden (Pedersen 1990). Den danske ATP-ordningen er en separat lovfestet pensjonsordning som omfatter alle yrkesaktive (med en ukentlig arbeidstid på minimum 9 timer). Ordningen er innskuddsbasert med flate (like) innskudd, som bare er differensiert i tre trinn avhengig av arbeidstid. For fulltidsansatte er det årlige innskuddet for tiden på 3400 DKK per år.

En slik «flat» opptjeningskomponent kan både tenkes innebygget i folketrygdens pensjonssystem, etablert som en separat lovfestet ordning eller den kan tenkes bygget inn i en tariffavtalebasert ordning. En flat opptjeningskomponent vil premiere lange yrkeskarrierer, gi insentiver til å delta i arbeidsmarkedet, og sist, men ikke minst, vil den bidra til utjevning av pensjonsopptjeningen mellom lavtlønte og høytlønte. En flat opptjeningskomponent kan ses på som det stikk motsatte av å ha et bunnfradrag i opptjeningen, slik dagens OTP-lov åpner for. Å fjerne det eksisterende bunnfradraget og å innføre en flat opptjeningskomponent, kan altså ses på som to trinn mot en bedre fordelingsprofil på den samlede opptjeningen blant lønnstakerne.

4 Sosiale forskjeller i yrkeskarrierer, helse og levealder

Selv om også det nye pensjonssystemet i folketrygden har viktige omfordelingsmekanismer, må pensjonssystemets fordelingsvirkninger ses i lys av de store og (antakelig også økende) sosiale forskjellene i forventet levealder, og i lys av forskjeller i de reelle mulighetene mellom individer og yrkesgrupper til å kompensere levealdersjusteringen ved å jobbe lenger.

En rapport fra Folkehelseinstituttet som ble publisert i 2018, dokumenterte at de sosiale forskjellene i helse og forventet levealder er svært store, og at de faktisk ser ut til å øke særlig blant kvinner, samtidig med at den forventede levalderen øker for alle grupper i samfunnet (Folkehelseinstituttet 2018). Folkehelseinstituttet anslår at forskjellen i forventet levealder mellom gruppen med lavest utdanning og gruppen med høyest utdanning er på fem til seks år både blant menn og kvinner. En rapport fra Statistisk sentralbyrå fra 2015 dokumenterte store forskjeller i forventet levealder og tidligpensjonering mellom yrkesgrupper, og den viste at det er en sterk, men på langt nær perfekt, sammenheng mellom disse to: det er i stor grad de samme yrkesgruppene blant både menn og kvinner som har lav forventet levealder og som opplever at en stor andel pensjonerer seg tidlig (Borgan & Texmon 2015).

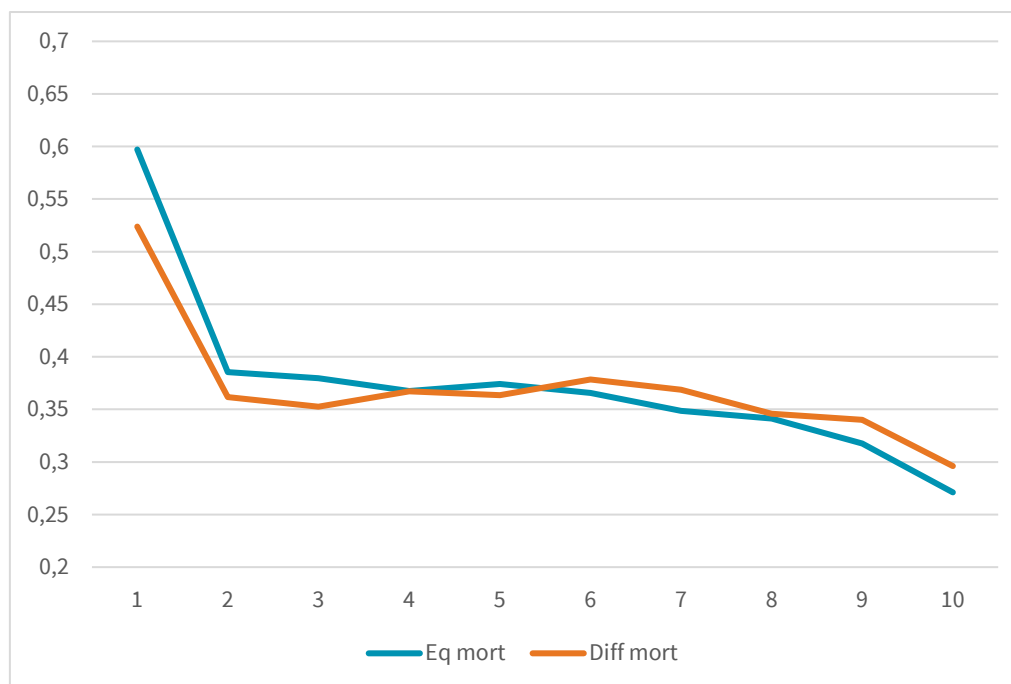
Erstatningen av de gamle AFP-ordningene med et aktuarisk nøytralt system for uttak av pensjon fra 62 år (både i folketrygden og de nye AFP-ordningene), var både praktisk og prinsipielt en svært grunnleggende omlegging. I det nye aktuarisk nøytrale systemet er det den enkelte som fullt ut betaler for sitt valg av avgangstidspunkt, og dette framstår bare som rimelig hvis valget av avgangstidspunkt reelt sett er fritt for alle, og hvis alle har de samme mulighetene til å jobbe fram til fylte 67 år eller lenger. Slik er det jo ikke. Det er åpenbart for de fleste at noen yrker er tyngre enn andre, og at noen individer har svakere helse enn andre, uten at de nødvendigvis kvalifiserer for uføretrygd. Behovet for å kunne gå av tidlig vil dermed variere mellom yrkesgrupper og individer. Det fleste vil nok også være enige i at muligheten til å jobbe lenge varierer med lengden på den forutgående yrkeskarrieren – at mange av de som starter i arbeidslivet tidlig, har høyere risiko for å være utslitt ved en gitt alder enn personer som har startet i arbeidslivet sent.

De store sosiale forskjellene i helse, forventet levealder og tidligpensjonering gjør at mange setter spørsmålsteget ved rimeligheten til sentrale elementer i det reformerte pensjonssystemet: det nye prinsippet om at den enkelte selv fullt ut må betale for å forlate arbeidsmarkedet tidlig, og (det gamle) prinsippet om at pensjonssystemet ikke tar hensyn til forskjeller i forventet levealder, slik at det dermed omfordeler til fordel for individer og grupper med høy forventet levealder.

Kritikerne har rett i at folketrygdens fordelingsvirkninger ser noe annerledes ut om man tar hensyn til forskjeller i levealder etter utdanning og inntekt. I figur 4.1 viser den røde kurven fordelingen av pensjon fra folketrygden når det er tatt hensyn til forskjeller i forventet levealder blant menn i 1963-kullet. Også her er beregningene basert på MOSART-modellen, og forskjellene i forventet levealder som er bygget inn i denne versjonen av modellen, er noe mindre enn det bildet som vises i Folkehelse-rapporten for 2018 (Folkehelseinstituttet 2018). Likevel viser figuren at det å ta hensyn til forskjeller i forventet levealder, påvirker bildet av folketrygdens fordelingsvirkninger blant menn. De samlede pensjonsytelsenes andel av livsløpslønn er faktisk litt høyere blant de relativt velstilte desilgruppene 6 og 7 enn det den er blant desilgruppene 2 og 3.

Fortsatt har den røde kurven totalt sett en fallende profil, men det skyldes nesten utelukkende den omfordelingen som skjer til fordel for de fattigste 10 prosent av mennene (desilgruppe 1), og til ugunst for de aller rikeste mennene i desilgruppe 10.

Figur 4.1 Forventet samlet pensjon fra folketrygden målt som andel av livsløpslønn (fram til fylte 62). Menn født i 1963 fordelt på desiler (nummerert fra 1 til 10) etter størrelsen på livsløpslønn. Med og uten forskjeller i forventet levealder.



Kilde: Halvorsen og Pedersen (under publisering)

Hva så med mulighetene til å jobbe lenger og på den måten kompensere for levealdersjusteringen? Hva kan dette bety for fordelingsvirkningene av pensjonssystemet i folketrygden? Det er all grunn til å forvente at omfordelingsvirkningene av folketrygden vil svekkes ytterligere – uten at de forsvinner helt. Særlig uføre som åpenbart ikke har mulighet til å tilpasse seg levealdersjusteringen ved å jobbe lenger, vil komme relativt dårligere ut når de yrkesaktive tilpasser seg levealdersjusteringen ved å jobbe lenger.

4.1 Hva kan gjøres?

Mange kritiserer levealdersjusteringen i det nye systemet fordi den ikke tar hensyn til forskjeller i forventet levealder mellom yrkesgrupper eller mellom grupper definert ut fra utdanning og inntekt. Saken er imidlertid at også det gamle pensjonssystemet omfordelte til fordel for grupper med høy forventet levealder. Dette er ikke en effekt som oppsto med levealdersjusteringen, og den vil ikke forsvinne om levealdersjusteringen ble tatt bort. I det gamle systemet måtte gruppene med kort levealder subsidiere pensjonene til dem med høy levealder via skattesystemet, og dette ville også bli situasjonen hvis man igjen fjernet levealdersjusteringen uten å gjøre andre endringer i systemet.

Hvis man skulle løse dette problemet ved å gjøre endringer i levealdersjusteringen, så måtte det eventuelt skje ved å fastsette ulike delingstall for grupper innen hvert fødselskull med ulik forventet levealder. Differensiering etter kjønn ville være det første som pekte seg ut hvis man skulle forlate prinsippet om et felles delingstall for alle i samme fødselskull, og – som vi skal komme tilbake til – det ville åpenbart være svært uheldig i et likestillingsperspektiv. Differensiering mellom yrkesgrupper eller etter utdanning kunne i teorien ha noe for seg, men det ville fort reise store problemer med avgrensningen: hvor brede skal gruppene være som deler på levealdersrisikoen, og hva gjør man med de som bytter yrke flere ganger gjennom livet?

En annen og svært relevant kritikk av levealdersjusteringen knytter seg til spørsmålet om utviklingen i antallet friske år og helsetilstanden til befolkningen ved ulike alderstrinn. Levealdersjustering framstår som et rimelig prinsipp bare hvis de reelle helsemessige mulighetene til å jobbe ved ulike alderstrinn forbedrer seg i takt med økningene i den forventede levealderen. Er det derimot primært antallet år med dårlig helse som øker når levealderen øker, vil det være sterke argumenter for å dele på kostnadene ved økende levealder gjennom skattesystemet framfor ensidig å sende hele regningen til pensjonistene, slik levealdersjusteringen i realiteten gjør. Hvis det skulle vise seg i framtiden at utviklingen i antall friske år systematisk henger etter utviklingen i levealderen, vil det gi gode argumenter for en generell demping av levealdersjusteringen, slik at den tar hensyn til utviklingen i antallet friske år og ikke til utviklingen i levealder som sådan. Foreløpig er det imidlertid mye som tyder på at den generelle helsetilstanden i befolkningen ved ulike alderstrinn forbedrer seg noenlunde i takt med veksten i forventet levealder (Moe & Hagen 2011).

I stedet for å fjerne eller modifisere levealdersjusteringen, tror vi det er vel så fruktbart å diskutere andre tiltak som kan bøte på de negative fordelingsvirkningene knyttet til forskjellene i forventet levealder og i de reelle mulighetene til å jobbe lenge. Vi skal her ta opp fire hovedtyper av tiltak som kan være aktuelle, og som i varierende grad har vært fremme i debatten.

Høyere opptjeningsprosent og lavere uttaksalder for utvalgte yrker

En alternativ mulighet for å kompensere for slike forskjeller mellom yrker, ville være å innføre en høyere opptjeningsprosent for yrker med et spesielt tungt arbeidsmiljø og yrker, der faren for nedslitning erfaringsmessig er stor. Hvis en slik differensiering ble bygget inn i folketrygdens pensjonssystem, ville det innebære en subsidiering av

disse yrkene, mens man kunne tenke seg å la de involverte yrkene/bransjene betale for dette selv, gjennom høyere innskuddsprosenter i de respektive tjenstepensjonsordningene. Høyere opptjeningsprosenter for utvalgte yrker kunne i sin tur kombineres med mulighet for lavere uttaksalder.

Alternativet med en høyere opptjeningsprosent for utvalgte yrker ville ha betydelige fordeler sammenlignet med en tilsvarende differensiering av delingstallet, blant annet fordi en slik ordning lettere vil kunne håndtere at folk bytter yrke. Likevel vil det antakelig være svært krevende politisk å oppnå enighet om hvilke yrker som eventuelt skal begunstiges, særlig hvis dette skulle skje innenfor folketrygden, og dermed innen folketrygdens solidariske finansieringsordning.

Uføretrygd light

Et annet alternativ er å åpne for en slags tidligpensjon som tildeles etter en individuell vurdering til personer som har svekket helse, men som ikke kvalifiserer til uføretrygd etter vanlige kriterier. Før AFP-ordningen ble innført i 1988, var det en mulighet i folketrygden for tildeling av uføretrygd på grunn av «alderssvekkelse», og i Danmark diskuterer man innføringen av en form for tidligpensjon som tildeles etter en individuell medisinsk vurdering for personer med en lang forutgående yrkeskarriere. Hovedinnvendingen mot en slik løsning er den samme som ble brukt med stor tyngde som argument for AFP-ordningen i 1988, at det vil kunne oppfattes som en uverdigg form for avgang fra arbeidslivet. Ordningen som åpnet for å tildele uføretrygd på grunnlag av «alderssvekkelse», var lite brukt i årene før den ble fjernet, men den kan likevel ha gjort det lettere for eldre arbeidstakere å få uføretrygd. Legene brukte bare en annen diagnose i stedet.

Tidligpensjonstillegg basert på selvseleksjon

Et tredje alternativ er å innføre et generelt tidligpensjonstillegg som bare kommer til utbetaling til de som slutter helt eller delvis i arbeid mellom 62 og 67 år. Både i privat og offentlig sektor ble det våren 2018 inngått avtaler om å gjeninnføre relativt beskjedne tillegg som supplerer de opptjente pensjonsrettighetene for lønnstakere som går av tidlig mellom 62 og 67 år. Bruken av en slik ordning er på samme måte som den gamle AFP-ordningen tenkt regulert primært ved selvseleksjon (ingen legeerklæring og ingen målretting mot spesielle yrker). Ordningen bryter med prinsippet om nøytralt uttak, men så lenge det er snakk om relativt beskjedne supplement til den enkeltes opptjente pensjonsrettigheter, er det grunn til å tro at risikoen for misbruk og at mange vil tilskyndes til å forlate arbeidsmarkedet tidligere vil være relativt beskjeden. Den nylig innførte ordningen i offentlig sektor er både midlertidig og svært beskjeden, men det er relevant å diskutere om den, og den tilsvarende ordningen i privat sektor, burde gjøres permanent og noe mer substansiell. Det vil også være relevant å diskutere om ordninger av denne typen burde bygges inn i folketrygden og gjøres allment gjeldende. Pensjonskommisjonen foreslo opprinnelig å legge inn et bunnfradrag i forbindelse med den aktuariske justeringen av ytelsene etter uttakstidspunkt, men dette ble ikke fulgt opp i den endelige utformingen av det fleksible uttakssystemet.

Premiering av lange yrkeskarrierer

Det nye opptjeningsystemet er basert på prinsippet om alleårsopptjening, og slik sett vil personer som starter yrkeslivet tidlig – alt annet likt – stå bedre rustet til å kunne forlate arbeidsmarkedet og ta ut pensjon allerede ved 62 år, enn personer som begynner i arbeidslivet senere. Men forskjellen vil fort bli utlignet av forskjeller i gjennomsnittslønn til fordel for dem med lange utdanninger og sen inntreden i arbeidsmarkedet. Et fjerde alternativ vil være å introdusere en flat komponent i pensjonsopptjeningen. Vi har allerede nevnt dette som et mulig tiltak for å styrke omfordelingsprofilen til folketrygden, men det vil samtidig favorisere lange yrkeskarrierer og bedre mulighetene til å gå av tidlig for lønnstakere som er nedslitt etter mange år i arbeidslivet. En slik komponent ville i tillegg til å premiere lange yrkeskarrierer, bidra til utjevning av pensjonsinntekt mellom høyt- og lavtlønnsgrupper og motvirke tendensen til omfordeling til fordel for langtidsutdannede med høy forventet levealder. Som allerede påpekt, vil det være et valg mellom å la en slik komponent være knyttet til avtalesystemet eller å inkludere den i folketrygden.

5 Likestilling

I forbindelse med forberedelsen av pensjonsreformen var det mye diskusjon om reformens virkninger for framtidige generasjoner av kvinnelige pensjonister. Mange var bekymret for at særlig avviklingen av bestårsregelen ville slå uheldig ut for kvinner som jobber deltid i perioder av livet for å frigjøre tid til omsorg for barn. Den generelt sterkere sammenhengen mellom lønn og pensjon i det nye opptjeningssystemet kunne tenkes å være uheldig for kvinner, fordi kvinner fortsatt har lavere lønn, mer deltid og hyppigere avbrudd i yrkeskarrieren.

Det kan være nyttig å se kort på dagens situasjon. Kvinnelige alderspensjonister mottar i gjennomsnitt lavere årlige pensjonsytelser enn menn, og langt flere kvinnelige alderspensjonister blir klassifisert som fattige etter EUs indikator.¹ Når det gjelder alderspensjon fra folketrygden, er gapet i ytelser mellom kvinnelige og mannlige alderspensjonister på 27 prosent – dvs. at kvinner i gjennomsnitt mottar ytelser som er 27 prosent lavere enn gjennomsnittet blant menn. Gapet i fattigdomsrater er enda større. Mens bare 4 prosent av alle mannlige pensjonister blir klassifisert som fattige etter EU-indikatoren i 2015, gjelder det samme for 15 prosent av de kvinnelige pensjonistene (Koren & Pedersen 2019).

I framtiden vil disse forskjellene minke kraftig som følge av at dagens yrkesaktive generasjoner av kvinner har langt høyere yrkesdeltakelse og lavere deltidsprosent enn dagens kvinnelige pensjonistgenerasjon. Til gjengjeld har flere studier vist at det ikke er store forskjeller mellom det nye og det gamle pensjonssystemet. Grunnen er at også det nye opptjeningssystemet inneholder en rekke mekanismer som bidrar til å dempe kjønnsforskjellene i pensjon (Halvorsen & Pedersen 2019).

Kjønnsnøytralt delingstall. Den aller viktigste mekanismen for omfordeling til fordel for kvinner er innebygget i delingstallet, som ikke skiller mellom menn og kvinner, selv om kvinner i gjennomsnitt har en vesentlig høyere forventet levealder enn menn. Et tilsvarende kjønnsnøytralt delingstall gjelder i den nye offentlige tjenestepensjonen og i de nye AFP-ordningene i både offentlig og privat sektor, men ikke i de ordinære tjenestepensjonsordningene i privat sektor.

De generelle omfordelingsmekanismene som vi allerede har vært inne på i avsnitt 3 (*opptjeningstaket ved 7,1 G og garantipensjonen*), bidrar også til å utjevne kjønnsforskjeller i pensjon, siden kvinner gjennomgående har lavere lønnsinntekt gjennom livet enn menn. Dertil kommer to mer familierelaterte omfordelingsmekanismer: *omsorgsopptjening* og retten til å *arve pensjonsrettigheter mellom ektefeller*.

I forbindelse med pensjonsreformen ble den eksisterende ordningen for omsorgsopptjening styrket, antakelig i et forsøk på å kompensere for bortfallet av bestårsregelen, som av mange ble oppfattet som en spesielt kvinnevennlig regel. I den nye

¹ Ifølge EUs indikator blir man regnet som fattig hvis husholdinntekten etter skatt er lavere enn 60 prosent av middelinntekten (også kalt medianinntekten) i samfunnet som helhet.

ordningen for omsorgsopptjening blir den ene av foreldrene til barn under skolepliktig alder automatisk garantert en pensjonsopptjening tilsvarende en årlig lønnsinntekt på 4,5 G. Hvis en av foreldrene jobber deltid eller er hjemme på fulltid, vil vedkommende likevel være garantert samme årlige pensjonsopptjening som en lønnstaker i fulltids arbeid i et ikke altfor høytlønnet yrke. Det er som oftest mor som får godskrevet omsorgsopptjeningen, men det kan være far, hvis han har lavest inntekt. Ordningen gjelder uansett om barna går i barnehage eller ikke, og uansett om mor er hjemme eller jobber. Analyser viser at ordningen også i framtiden vil bidra til å øke det gjennomsnittlige pensjonsnivået for mange kvinner (Halvorsen & Pedersen 2019).

Når det gjelder arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller, er situasjonen fortsatt uavklart. I det gamle systemet var det en ordning som innebar at den etterlevende ektefellen eller samboeren hadde rett til å motta en tilleggspensjon på 55 prosent av parets samlede opptjente tilleggspensjon. Også denne ordningen er gjennomgående til fordel for kvinner, fordi mange gifte kvinner har vesentlig lavere opptjente pensjonsrettigheter enn sine menn.

Det har under reformprosessen blitt signalisert at det også skulle gjelde en form for arverett i det nye systemet, og foreløpig har den eksisterende ordningen blitt videreført også for kohortene som kommer delvis inn under det nye opptjeningssystemet. I 2017 anbefalte et offentlig utvalg helt å fjerne slike etterlatterrettigheter i folketrygdens alderspensjon (NOU 2017: 3), men regjeringen har ennå ikke tatt stilling til spørsmålet, og foreløpig blir de gamle reglene midlertidig videreført.

De siste årene har det vært en utvikling som kan sies å være direkte uheldig, sett fra et likestillingssynspunkt. Differensiering av minstepensjonen mellom enslige pensjonister på den ene siden og gifte og samboende pensjonister på den andre, har blitt vesentlig redusert de siste årene. Selv om dette framstår som et helt kjønnsnøytralt tiltak, så bidrar det til å øke forskjellene i fattigdomsrater mellom mannlige og kvinnelige pensjonister. Siden kvinner lever lenger enn menn og ofte er gift med menn som er noen år eldre enn dem selv, kan gifte kvinner typisk forvente å tilbringe en betydelig del av pensjonisttilværelsen som enslig enke. Styrkingen av pensjonene til gifte pensjonister bidrar dermed til å øke gapet til de enslige pensjonistene, som for en stor del er kvinner.

5.1 Hva kan gjøres for å styrke folketrygdens bidrag til likestilling?

Folketrygdens pensjonssystem er i det store og hele svært kvinnevennlig, i den forstand at forskjellene i pensjon mellom de to kjønnene er små, sammenlignet med de tidligere forskjellene i lønnsinntekt. Noen av de kvinnevennlige elementene i pensjonssystemet – omsorgsopptjeningen og reglene for arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller/samboere – fortjener likevel et kritisk søkelys.

Begge disse ordningene er spesielt til gagn for kvinner (og deres menn) som lever i par med en tradisjonell kjønnsdeling av betalt og ubetalt omsorgsarbeid. Ordningen med omsorgsopptjening fjerner i realiteten den pensjonsmessige stimulansen til å jobbe for mødre med små barn, og den subsidierer par som velger å la kvinnen være

hjemme på full tid eller jobbe deltid mens barna er små. Likestilte par der eventuelt begge velger å redusere sin arbeidstid noe, har lite eller ingen glede av ordningen.

Det samme gjelder for den eksisterende ordningen med arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller. Når den ene ektefellen dør, øker inntektsbehovet til den gjenværende, og slik sett vil det alltid være behov for en form for etterlatterettigheter. Den eksisterende ordningen kommer imidlertid bare de parene til gode som har en skjev fordeling av pensjonsopptjeningen.

For begge disse ordningene er det fullt mulig å tenke seg varianter som er bedre tilpasset behovene til likestilte par. Omsorgsopptjening kunne tildeles mer universelt til småbarnsforeldre som en kompensasjon for den tiden de må bruke på omsorgen for barn, uten å gjøre støtten betinget av at den ene er helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet mens barna er små. Tilsvarende kan det tenkes modeller for tildeling av etterlatteytelser som ikke er betinget av at den gjenlevende har vesentlig lavere opptjent pensjon enn sin avdøde partner.

Et siste relevant tiltak er å opprettholde eller eventuelt igjen øke differensieringen av minstepensjonen mellom enslige og gifte/samboende pensjonister.

6 Samspillet med uføretrygd og midlertidige trygdeordninger

Et viktig aspekt ved pensjonsreformen er samspillet mellom alderspensjon og trygdeordningene for befolkningen i yrkesaktiv alder. Vi har allerede omtalt hovedtrekk ved tilpasningene som er gjort med hensyn til alderspensjonsrettighetene til den store gruppen av uføretrygdete: utbetalingene av uføretrygd opphører, og mottakerne må starte uttaket av alderspensjon ved fylte 67 år, slik som under det gamle systemet. Mens man tidligere også opptjente nye rettigheter til alderspensjon fram til fylte 67 år, har Stortinget vedtatt at opptjeningen av alderspensjon i det nye systemet slutter allerede ved 62 år. Til gjengjeld er det på den andre siden innført en midlertidig, delvis skjerming av uførepensjonistene mot levealdersjusteringen. Begrunnelsen for skjermingsordningen er at de uføre ikke har muligheter til å tilpasse seg levealdersjusteringen ved å jobbe lenger. Mens den generelle levealdersjusteringen i de første årene etter pensjonsreformens ikrafttreden i 2011 maksimalt skal gi en senkning av ytelsene fra ett år til det neste på 0,5 prosent, så innebærer skjermingsordningen for de uføre at grensen settes ved 0,25 prosent. Skjermingen gjennomføres ved å gi de uføre et spesielt tillegg til den levealdersjusterte alderspensjonen. Stortinget har signalisert at skjermingsordningen skal revurderes i lys av tilpasningene med hensyn til utsatt avgang fra arbeidslivet som kan observeres blant de ikke-uføre. Selv med en eventuell uendret videreføring av den delvise skjermingsordningen, vil uføre kunne forvente at deres alderspensjoner sakker akterut i forhold til det alminnelige inntektsnivået i samfunnet, og at andelen i relativ inntektsfattigdom vil øke.

Når det gjelder korttidstrygdene som dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger, har man foreløpig fastholdt prinsippet om at lønnstakerne har rett til å motta trygd fram til fylte 67 år. I motsetning til uføretrygdete får samtidig mottakerne av disse trygdene opptjening av alderspensjon helt fram til fylte 67 år. Derimot har antakelig retten til å motta sosialhjelp i praksis falt bort for de som har anledning til å ta ut alderspensjon fra 62 år. Det er nemlig et vilkår for å motta sosialhjelp at alle alternative kilder til inntekt er brukt opp, og dette må antas å inkludere muligheten til å starte uttaket av alderspensjon.

Før pensjonsreformen trådte i kraft, antydte regjeringen Stoltenberg at man ville vurdere å stramme inn på retten til å motta midlertidige trygdeytelser mellom 62 og 67 år, siden de fleste har rett til å starte uttaket av alderspensjon allerede fra fylte 62 år (Nasjonalbudsjettet 2011). For de som har startet uttaket av alderspensjon tidlig, vil en eventuell arbeidsledighetstrygd eller eventuelle sykepenger komme til utbetaling på toppen av alderspensjon, og det kan umiddelbart framstå som urimelig. Foreløpig har det imidlertid ikke kommet noe initiativ til å innskrenke retten til å motta

korttidstrygder for personer som allerede mottar eller har mulighet for å motta alderspensjon før fylte 67 år, men da må man spørre om det er rimelig at retten til å motta korttidstrygder slutter ved 67 år.

Når man framover må jobbe vesentlig lenger enn til 67 år for å få en anstendig alderspensjon, og når arbeidsmiljølovens aldersgrense har blitt hevet til 72 år og aldersgrensen i staten også om kort tid skal heves tilsvarende, melder spørsmålet seg om det ikke hadde vært rimelig å utvide perioden med rett til å motta diverse midlertidige trygdeordninger etter fylte 67 år. Alternativt vil det bli en voksende andel av folk i arbeidslivet der den enkelte selv fullt ut må bære de økonomiske konsekvensene av å miste lønnsinntekt på grunn av sykdom, arbeidsledighet og uførhet.

6.1 Mulige reformtiltak

Et opplagt tiltak for å unngå svekkelser av alderspensjonsrettighetene til de uføretrygdete og i retten til å motta korttidstrygder i viktige faser av arbeidslivet, vil være å innføre et system der også aldersgrensene for utbetaling av uføretrygd og korttidstrygder, samt tilhørende aldersgrenser for alderspensjonsopptjening, justeres oppover i takt med levealdersjusteringen. En slik reform er på trappene i Sverige (Socialdepartementet 2019).

Når det gjelder uføretrygd, kan man tenke seg at både grensen ved 62 år for videre opptjening av alderspensjon og 67-årsgrensen for overgang til alderspensjon, justeres gradvis oppover i takt med levealdersjusteringen. I realiteten vil dette gi de uføre full skjerming mot levealdersjusteringen, og den eksisterende delvise skjermingsordningen kan dermed avvikles. For de øvrige trygdeordningene vil det være aktuelt å levealdersjustere grensen ved 67 år for retten til å motta korttidstrygder, og den tilsvarende grensen for opptjening av alderspensjon på basis av trygdeinntekten.

Videre vil det i forlengelsen av en slik reform være aktuelt å levealdersjustere den normale alderen for uttak av garantipensjon (nå 67 år), og til gjengjeld fjerne levealdersjusteringen av nivået på garantipensjonen. Med dette tiltaket vil nivået på garantipensjonen bli opprettholdt relativt til det alminnelige lønns- og velstands nivået i befolkningen, og ikke (som under de eksisterende reglene) gradvis synke som konsekvens av levealdersjusteringen. En viktig praktisk virkning vil være at færre vil ha rett til å starte pensjonsuttaket ved 62 år, fordi kravet om at pensjonen ved 67 år skal være på nivå med garantipensjonen, vil bli tøffere å innfri. Selv om dette framstår som en innskrenkning i handlefriheten til den enkelte, kan det på den andre siden ses på som en fornuftig beskyttelse mot å gjøre valg som er uheldige for den enkelte på lang sikt.

Som ledd i en slik reform, vil det være aktuelt å samtidig levealdersjustere selve den nedre grensen for uttak av alderspensjon ved 62 år. Man kan argumentere for at det på lengre sikt dypest sett er sosialt uansvarlig å friste lønnstakerne til å starte uttaket av alderspensjon allerede ved 62 år, gitt at man i framtiden må jobbe til 70 eller lenger for å få en akseptabel pensjon. De eventuelt negative virkningene av å fjerne mulighetene til å starte uttaket av alderspensjon ved 62 år, vil dessuten bli avdempet hvis noen av tiltakene – som er skissert i kapittel 4 – for å kompensere forskjeller i de reelle mulighetene til å stå lenge i jobb, blir gjennomført.

7 Tjenestepensjonene i privat sektor

Tjenestepensjonene utgjør en viktig del av det samlede pensjonssystemet i Norge. Den aktuelle situasjonen når det gjelder tjenestepensjoner i offentlig og privat sektor er som følger:

Tjenestepensjoner for offentlig ansatte er regulert ved tariffavtale og lov, slik at alle ansatte i praksis har den samme ordningen. Dette gir likeartede pensjonsvilkår for offentlig ansatte, og de kan bytte jobb innad i offentlig sektor uten å tape på dette. De offentlige tjenestepensjonene er gode i den forstand at de er mer sjenerøse når det gjelder opptjening av rettigheter enn det alle, eller i hvert fall de aller fleste, i privat sektor har. Det er enighet om å innføre en ny påslagsmodell for offentlig ansatte født etter 1963, som er en systemomlegging sammenlignet med dagens ordning. Den nye ordningen for offentlig ansatte tilsvarer minst maksimalsatsene for årlig sparing i privat tjenestepensjon (innskudd og hybrid). Det er fortsatt livslange og like pensjonsutbetalinger for kvinner og menn i den nye påslagsordningen. Det er grunn til å tro at pensjonsvilkårene for offentlig ansatte ligger fast i en årrekke framover.

I privat sektor er innskuddspensjoner helt dominerende, og omfatter over 1,3 millioner arbeidstakere. En innskuddsordning er en ren spareordning, der det årlige innskuddet (i prosent av lønn) og avkastningen av pensjonskapitalen gir opphav til en ti års lang utbetaling, eller senest til man er 77 år. Det spares ikke mer for kvinner enn for menn. Disse innskuddsordningene er som hovedregel ikke tariffestet, og arbeidsgiver setter fritt det årlige sparenivået. Rundt 40 prosent av de som er med i en innskuddsordning har minstenivået på 2 prosent, mens de resterende medlemmene i innskuddsordninger ligger på 4–5 prosent. En liten gruppe bedrifter har maksimalgrensen på 7 prosent. Svært få ansatte i privat sektor betaler 2 prosent medlemsinnskudd. Dette er vanlig i offentlig sektor.

De tradisjonelle ytelsesordningene i privat sektor er nesten borte, og det er under 100 000 aktive medlemmer igjen. Mange av disse er arbeidstakere over 55 år som er med i en lukket ytelsesordning, mens de andre ansatte i bedriften er med i en innskuddsordning.

I tillegg er det etablert en del såkalte hybride tjenestepensjonsordninger. Dette er forsikrede ordninger med likepensjon for menn og kvinner som gir livslange utbetalinger. Hybridordningen ligner på den nye offentlige påslagsmodellen og privat AFP i sin utforming. Det er under 20 000 aktive medlemmer i slike ordninger, men det antallet kan stige til over 50 000 hvis en ny tariffbasert ordning for Private Barnehaegers Landsforening kommer på plass. Det ser dermed ut som om hybridordningen vil etablere seg som et alternativ til de rene innskuddsordningene.

I Norge kan man si at pensjonsforholdene i arbeidsmarkedet er todelt: en felles ordning for offentlig ansatte og en helt annen og mer varierende ordning for privat ansatte når det gjelder sparenivå. De privat ansatte har dermed mindre innflytelse over pensjonsspørsmål fordi ordningene ikke er tariffestet, de har gjennomgående et lavere sparenivå, og kvinner i privat sektor har som hovedregel ikke tilgang til livslange pensjoner basert på likepensjon/kvinnetillegg i oppsparingsperioden.

Denne situasjonen reiser en del utfordringer sett i et arbeidstakerperspektiv:

- Den store forskjellen mellom offentlig og privat sektor er en utfordring fordi den gir opphav til at forskjeller i pensjon blir større enn forskjeller i (tidligere) lønn. Med overgangen til en påslagsmodell (og en privatlignende AFP) i offentlig sektor, kan det bli enklere å utjevne forskjellene mellom offentlig og privat sektor (som mer konkret berøres i punktene under).
- Private innskuddsordninger har en dårlig likestillings- og kvinneprofil. De private innskuddsordningene er ikke livslange, men såkalt opphørende (ti års utbetaling, og det er ikke obligatorisk med kvinnetillegg i oppsparingen. Det betyr at kvinnelige arbeidstakere får dekket en mindre del av sitt reelle behov for pensjonsinntekt. I hybridordningen er det obligatorisk med et slikt kvinnetillegg, men dermed blir det dyrere for arbeidsgiver å ansette kvinner. I tillegg finner vi de laveste sparesatsene i små bedrifter uten tariffavtale, ofte i tjenesteytende næringer. Her er kvinner overrepresentert i privat sektor.
- En annen utfordring er knyttet til at regelverket for opptjening av privat tjenestepensjon åpner for å holde den første G-en (kr 96 883) i lønnsinntekt utenfor pensjonssparingen. I tillegg åpner regelverket for at man ikke meldes inn i en pensjonsordning før etter et år og med en minstegrense på 20 prosent stilling. I forbindelse med forslaget om egen pensjonskonto, er det foreslått at arbeidstakeren meldes inn fra første dag. Det viktigste forslaget om oppsparing fra første krone også i innskuddsordninger, er imidlertid fortsatt ikke avklart politisk. I den nye regjeringserklæringen er det åpnet for at dette kan vurderes i et partssammensatt utvalg. Det er grunn til å tro at et krav om oppsparing fra første krone må lovfestet, og ikke tariffestet, slik at det gjelder de mange som er med i slike ordninger, men som ikke er dekket av tariffavtale.
- Problemet med tap av rettigheter ved jobbskifte i privat sektor har vært tatt opp av fagbevegelsen i flere lønnsoppgjør. I forbindelse med meklingen i frontfaget mellom Fellesforbundet/LO og Norsk Industri/NHO i lønnsoppgjøret 2016, sendte Riksmekleren en henvendelse til statsministeren. Partene ønsket en lovprosess for å modernisere pensjonsordningene i privat sektor. En interdepartemental arbeidsgruppe la fram en rapport om «egen pensjonskonto og andre tilpasninger i privat tjenestepensjon», og det foreligger nå et forslag som omhandler en egen pensjonskonto i innskuddsordninger i privat sektor. Forslaget legger opp til at tidligere Pensjonskapitalbevis (PKB) kan flyttes inn i den aktive ordningen man er med i. Dermed får man samlet alt på ett sted og får tilgang til de kostnader som gjelder i den kollektive ordningen. Ifølge forslaget skal imidlertid fortsatt arbeidstaker betale kostnadene ved den tidligere pensjonskapitalen, mens arbeidsgiver betaler for den nye oppsparing. Dette forslaget kan redusere noe av det tapet man får ved å bytte jobb i privat sektor. Fortsatt vil det imidlertid være et stykke igjen før privat ansatte har samme situasjon som offentlig ansatte, der tidligere rettigheter behandles likt med den aktive opptjeningen.

- Tjenestepensjoner er utsatt lønn, og innflytelse over disse ordningene er viktig i et demokratiperspektiv. Spørsmålet i en norsk arbeidslivsmodell er om tjenestepensjon skal være regulert i tariffavtale. Tariffspørsmålet har vært gjenstand for konflikt i en årrekke, og det har vist seg vanskelig for fagbevegelsen å få gjennomslag for dette. På den annen side kan man si at når ordningene nå er innskuddsbaserte, der arbeidsgiver har liten økonomisk risiko, og de fremste gjenstående spørsmålene utelukkende er sparenivå og eventuell likepensjon, kan det være lettere å oppnå tariffavtale. Med forslaget om egen pensjonskonto, der rettigheter kan flyttes fra tidligere arbeidsgivere til nye, er det nå også å få formelle hindre igjen for å etablere felles tjenestepensjon for en gruppe av bedrifter som er tariffdekkede.

7.1 AFP

I lønnsoppgjøret 2018 ble partene enige om å utrede en omlegging av AFP-ordningen i privat sektor. LO og NHO er ansvarlige for å utrede ny AFP, med bistand fra Arbeids- og sosialdepartementet. Utredningen skal vurdere en løsning «der ny ordning skal være en kvalifiseringsordning som vil gi en pensjonsytelse beregnet ut fra årene man har hatt i en tariffbundet bedrift». Etter planen skulle utredningen foreligge i desember 2018, men den er utsatt til 2019. Målsettingen er at saken tas opp i oppgjøret i 2020.

For fagbevegelsen er spørsmålet om å sikre en forutsigbar og langsiktig AFP-ordning svært viktig. AFP-ordningen gir en betydelig tilleggsutbetaling til folketrygdens ytelser, og ordningen er svært viktig for de som omfattes. I dag får mottakere i snitt mer ut fra AFP-ordningen enn fra tjenestepensjoner i privat sektor. I tillegg har partene direkte innflytelse over ordningen. Et særtrekk ved AFP er også at staten bidrar til finansieringen, og dermed støtter bedrifter og deres ansatte som har tariffavtale.

Det er imidlertid noen utfordringer med ordningen som må løses.

Den første er at AFP er en såkalt kvalifiseringsordning der det er mange som har vært med i AFP, men som likevel ikke oppnår utbetalinger (Hippe & Lillevold 2017). Det er særlig viktig at disse såkalte hullene i AFP-ordningen tettes, slik at færre taper AFP rett før pensjonering. Dette oppleves som urimelig og svekker oppslutningen om AFP.

Samtidig vil en slik omlegging medføre at man i større grad baserer seg på en opp-tjening eller kvalifisering basert på de årene man har vært med i ordningen. Dette er et prinsipp som det er lett å forstå, og som mange synes er rimelig.

En annen utfordring er knyttet til finansieringen av ordningen, som i hovedsak er løpende, og som gir arbeidsgiver utsikt til økende utbetalinger.

Enighet om en såkalt privatlignende AFP i offentlig sektor kan åpne en mulighet for å slå sammen de to til en felles ordning, noe som styrker den økonomiske bærekraften og den politiske oppslutningen om den. En slik felles AFP-ordning vil kunne omfatte over 1,5 millioner arbeidstakere.

8 Fagbevegelsens pensjonspolitiske agenda

8.1 Pensjonsreformen

Norsk pensjonspolitikk sin historie har vært preget av konflikter. For det første en strid om hvordan innretningen av vårt felles offentlige og skattefinansierte pensjonssystem i folketrygden skal være. Fagbevegelsen har gjennomgående forsvart et stort offentlig ansvar i pensjonspolitikken. For det andre har førtidspensjon vært et stort stridstema. Norge var et av få land i Europa som ikke hadde en offentlig førtidspensjonsordning. Den opprinnelige AFP-ordningen ga lønnstakere omfattet av tariffavtale en førtidspensjon. Kritikken mot AFP-ordningen, og statens bidrag til den, ble sterk utover på 90-tallet. I dag er nivået på pensjonene ved 62 år i folketrygden og AFP fortsatt gjenstand for debatt. I lønnsoppgjøret 2018 ble derfor en egen sliterordning etablert både i offentlig og privat sektor. For det tredje har tjenstepensjonenes utbredelse og kvalitet vært et hovedspørsmål i pensjonspolitikken. Utformingen av tjenstepensjonene, for eksempel opptjening fra første krone og likepensjon, er sammen med spørsmålet om demokratisk innflytelse ved tariffavtale, aktuelle strids-spørsmål. For det fjerde har veksten i antall uføre vært gjenstand for politisk debatt. Etter pensjonsreformen er muligheten til å jobbe lenger avgjørende, og en ny problemstilling er hva de som er uføre skal få i opptjening av alderspensjon.

Pensjonsreformen berørte alle disse pensjonspolitiske konfliktene. Kjernen i reformen var omleggingen av opptjeningssystemet i folketrygden. Det nye opptjeningssystemet er mer sjenerøst enn det gamle, og det gir, alt annet likt, noe høyere gjennomsnittsytelser for dagens yrkesaktive generasjoner enn det gamle gjorde. Dette er imidlertid før levealdersjusteringen og underreguleringen av løpende pensjon slår inn og gir innstramminger på sikt. Samtidig er anledningen til å tjene opp pensjon over hele livet forbedret, og det er nye muligheter til å kombinere arbeid og pensjon. Man må nå selv betale for sitt valg av avgangstidspunkt og bære kostnadene ved at levealderen øker.

For uføre har det nye systemet medført at opptjening av alderspensjonsrettigheter stopper ved fylte 62 år, mens de starter uttaket av alderspensjon ved 67 år slik som før. Uføre vil dermed miste opptjening av alderspensjon sammenlignet med arbeidstakere som fortsetter i jobb. På den andre siden er levealdersjusteringen foreløpig gjort mildere for personer som går fra uføretrygd til alderspensjon.

8.2 Fagbevegelsen og pensjonsreformen

Med pensjonsreformen fulgte endringene i tjenstepensjonsordningene og i AFP. Tjenstepensjoner er gjort obligatorisk ved lov, og offentlig tjenstepensjon legges

om til et system likt den nye folketrygden. AFP i privat og offentlig sektor er omgjort fra en førtids- til en regulær alderspensjonsordning.

Disse omleggingene hang nært sammen med at LO og kongressen i 2005 satte sitt preg på den politiske prosessen. LO påvirket innretningen av den nye folketrygden slik at den fikk en bedre fordelingsprofil. Det ble også slått fast at AFP-ordningen skulle videreføres. LO oppnådde dermed å bevare, og å øke, statens økonomiske bidrag til AFP. Til gjengjeld ble ny AFP «aktuarisk nøytral» og underlagt levealdersjustering, slik som folketrygden. LO fikk videre et løfte fra Arbeiderpartiets leder om at den offentlige tjenstepensjonen skulle opprettholdes.

Etter enigheten i 2018 om tjenstepensjoner i offentlig sektor, kan man si at den utvidede pensjonsreformen er fullført. Fagbevegelsen skal nå utforme sine pensjonspolitiske krav med hovedelementene i reformen på plass. Disse må ses i lys av LOs lange tradisjon som deltaker og premissleverandør i norsk pensjonspolitik, der man har vektlagt en solidarisk og sjenerøs offentlig pensjonsordning, gode og tariffestede tjenstepensjoner som et supplement, og et ansvar for grupper som ved uførhet og behov for tidlig utgang av arbeidslivet trenger særlig støtte.

8.3 Mulige reformer

Det kan være en strategi å vende tilbake til tidligere ordninger som gammel folketrygd, AFP som førtidspensjon og en ytelsesbasert offentlig tjenstepensjon. Det er vanskelig å se for seg at det er politisk mulig. Man må også ta i betraktning at den tidligere folketrygden var svekket som standardsikringssystem og inneholdt opptjeningsregler som langt fra var gunstige for grupper med stabil inntekt over relativt lange yrkeskarrierer. Vi har i dette notatet derfor ikke drøftet en omkamp om pensjonsreformen, verken i folketrygden eller i arbeidslivets ordninger. Vi har vektlagt endringer som justerer på de eksisterende systemene ut fra de prinsipper som har preget fagbevegelsens pensjonspolitik. Dette kan likevel medføre betydningsfulle omlegginger for store grupper av mottakere, med til dels store konsekvenser for statens finanser.

Omlegging av folketrygden – flatt tillegg for lange yrkeskarriere gir bedre fordelingsvirkninger

En særlig bekymring i pensjonspolitikken er de som har lange yrkeskarrierer bak seg, men likevel har behov for å gå av tidlig. Det er derfor i land som Sverige, Danmark og Tyskland planer eller forslag om særskilt kompensasjon for lange karrierer. Et mulig tiltak for å kompensere ekstra de som har lange yrkeskarrierer tidlig, og dermed styrke omfordelingsprofilen på det samlede pensjonssystemet, kan være å introdusere en komponent i opptjeningen av pensjon som varierer med antallet yrkesaktive år i heltids- eller deltidsarbeid uten å ta hensyn til lønnsnivået. Et slikt «flatt» tillegg til den årlige pensjonsopptjeningen kan eventuelt differensieres i flere trinn, avhengig av stillingsprosent/antallet timer arbeidet. En «flat» opptjeningskomponent kan både tenkes innebygget i folketrygden, som en separat lovfestet ordning, eller den kan tenkes bygget inn i en avtalebasert ordning som AFP.

Sosiale forskjeller i helse og levealder

Med omleggingen av mange lands pensjonssystemer ser man framveksten av en politisk debatt om hvordan forskjeller i helse og dermed levealder mellom grupper slår ut. I dette notatet har vi pekt på fire ulike måter å kompensere grupper som har forventet kortere levealder.

I alternativ 1 har vi skissert *høyere opptjeningsprosent og lavere uttaksalder for utvalget yrker*. I alternativ 2 drøftes en utvidelse av uføreordningen kalt «*uføretrygd light*», som åpner for en tidligpensjon som tildeles etter en individuell vurdering til personer som har svekket helse, men som ikke kvalifiserer til uføretrygd etter vanlige kriterier. I alternativ 3 beskrives et *tidligpensjonstillegg* basert på selvseleksjon, dvs. å innføre et generelt tidligpensjonstillegg som bare kommer til utbetaling til de som slutter helt eller delvis i arbeid mellom 62 og 67 år. Både i privat og offentlig sektor ble det våren 2018 inngått slike avtaler om relativt beskjedne tillegg, som supplerer de opptjente pensjonsrettighetene for lønnstakere som går av tidlig mellom 62 og 67 år. Til slutt peker vi i alternativ 4 på muligheten for å premiere lange yrkeskarrierer ved å introdusere *en flat komponent i pensjonsopptjeningen*. Dette er også nevnt som et mulig tiltak for å styrke omfordelingsprofilen til folketrygden

Styrke likestillingen i pensjonssystemet

Folketrygdens pensjonssystem bidrar til å redusere forskjellene i pensjon mellom menn og kvinner sammenlignet med de tidligere forskjellene i lønnsinntekt, gjennom omsorgsopptjeningen og reglene for arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller/samboere. Begge disse ordningene er spesielt til fordel for kvinner (og deres menn) som lever i par med en tradisjonell kjønnsdeling av betalt og ubetalt omsorgsarbeid. Det er mulig å tenke seg varianter som er bedre tilpasset likestilte par. Omsorgsopptjening kunne tildeles mer universelt til småbarnsforeldre som en kompensasjon for den tiden de må bruke på omsorgen for barn, uten å gjøre støtten betinget av at én er helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet mens barna er små. Tilsvarende kan det tenkes modeller for tildeling av etterlatteytelser som ikke er betinget av at den gjenlevende har vesentlig lavere opptjent pensjon enn sin avdøde partner. Et siste relevant tiltak er å opprettholde eller eventuelt igjen øke differensieringen av minstepensjonen mellom enslige og gifte/samboende pensjonister. Også innføring av likepensjon i tjenestepensjonene i privat sektor vil styrke likestillingen i pensjonssystemet (se under).

Bedre de uføres situasjon

Et tiltak for å unngå svekkelser av alderspensjonsrettighetene til de uføretrygdene og retten til å motta korttidstrygder i viktige faser av arbeidslivet, vil være å innføre et system der også aldersgrensene for utbetaling av uføretrygd og korttidstrygder, samt tilhørende aldersgrenser for alderspensjonsopptjening, justeres oppover i takt med levealdersjusteringen. Dette vil bedre rettighetene til pensjonsopptjening for uføre og gi lengre adgang til korttidstytelser for de som fortsatt er i arbeid. For uføretrygd kan både grensen ved 62 år for videre opptjening av alderspensjon og 67-årsgrensen for overgang til alderspensjon justeres oppover. Dette vil gi de uføre full skjerming

mot levealdersjusteringen, og den nåværende delvise skjermingsordningen kan dermed avvikles. For de øvrige trygdeordningene vil det være aktuelt å justere opp grensen ved 67 år for retten til å motta korttidsytelser, og den tilsvarende grensen for opptjening av alderspensjon på basis av trygdeinntekten.

Tjenestepensjoner i privat sektor

Den store forskjellen mellom offentlig og privat sektor er i seg selv en utfordring, fordi den gir opphav til at forskjeller i pensjon blir større enn forskjeller i (tidligere) lønn. Flere reformområder peker seg ut knyttet til tjenestepensjonene:

Likepensjon. De private innskuddsordningene har ikke et kvinnetillegg i oppsparing for kvinner, og utbetalingene er ikke livslange. I tillegg finner vi de laveste sparesatsene i små bedrifter uten tariffavtale, ofte i tjenesteytende næringer. Her er kvinner overrepresentert i privat sektor.

Bedre regelverk for opptjening. Regelverket for opptjening av privat tjenestepensjon åpner for at det ikke må spares pensjon for den første Gen (kr 96 883) av en persons lønn i innskuddspensjon. Dette reduserer mange arbeidstakers pensjonsopptjening.

Tap av rettigheter ved jobbskifte i privat sektor har vært tatt opp av fagbevegelsen i flere lønnsoppgjør. Forslag om en egen pensjonskonto i innskuddsordninger i privat sektor vil redusere jobbskifteproblemet noe. Fortsatt skal arbeidstaker betale kostnadene ved den tidligere pensjonskapitalen, mens arbeidsgiver betaler for den nye oppsparing. I privat sektor behandles ikke ansattes tidligere rettigheter likt med aktiv opptjening, slik tilfellet er for offentlig ansatte.

Innflytelse og tariffesting. Tjenestepensjon er utsatt lønn, men er likevel som hovedregel ikke tariffestet i privat sektor. Innskuddsbaserte ordninger, der arbeidsgiver har liten økonomisk risiko, er bedre egnet enn de tidligere ytelsesbaserte tjenestepensjonene for tariffesting.

Styrke AFP-ordningen

AFP-ordningen er en svært betydningsfull ordning for de som omfattes av den. I dag får mottakere i snitt mer ut fra AFP-ordningen enn fra tjenestepensjoner i privat sektor. For fagbevegelsen er spørsmålet om å sikre en forutsigbar og langsiktig AFP-ordning viktig. Det er særlig viktig at de såkalte hullene i AFP-ordningen tettes, slik at færre taper AFP rett før pensjonering. Dette oppleves som urimelig og svekker oppslutningen om AFP. En omlegging som også i større grad baserer seg på en opptjening eller kvalifisering basert på de årene man har vært med i ordningen, kan være et prinsipp som det er lett å forstå, og som mange synes er rimelig. Enighet om en såkalt privatlignende AFP i offentlig sektor gir en mulighet for å styrke hele AFP-ordningen, ved at denne da vil omfatte rundt 1,5 millioner arbeidstakere. En felles ordning kan styrke den økonomiske bærekraften og den politiske oppslutningen om AFP.

Referanser

- Borgan, J-K & Texmon, I (2015) *Levealder og uttak av tidligpensjon i ulike yrker*. SSB rapporter 2015/39. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Christensen AM, Fredriksen D, Lien OC & Stølen NM (2012) Pension reform in Norway: Combining an NDC approach and distributional goals. I: Holzmann R, Palmer E og Robalino D (red.) *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World, Volume 1: Progress, lessons, and implementation*. Washington: The World Bank.
- Folkehelseinstituttet (2018) *Folkehelse rapporten - Helsetilstanden i Norge*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Fredriksen, D & Stølen, NM (2015) *Evaluering av pensjonsreformen – Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter*. SSB
- Grødem, A. S. & Hippe, J. M. (2018). Networking, lobbying and bargaining for pensions: trade union power in the Norwegian pension reform. *Journal of Public Policy*, May.
- Halvorsen, E & Pedersen, AW (2019) Closing the gender gap in pensions: A microsimulation analysis of the Norwegian NDC pension system, *Journal of European Social Policy*, 29, 1,130-143.
- Halvorsen, E & Pedersen, AW (under publisering) Is the Norwegian pension system progressive? Taking social inequalities in longevity into account.
- Hippe, JM & Lillevold, P (2018) *Ikke som forventet. Fripoliseproblemet i det norske pensjonssystemet*. Fafo-rapport 2018:13
- Hippe, JM, Hammer, H & Vøien, HG (2018) *Nok pensjon? Etter pensjonsreformen: effekter av ny folketrygd, AFP og tjenestepensjoner*. Fafo-rapport 2018:17
- Hippe, JM, Lillevold, P & Vøien, HG (2017). Alle skal med? En analyse av frafall i AFP-ordningen. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, nr. 1-2-2017, s. 5–23.
- Koren, C & Pedersen, AW (2019) Inntektssikring i alderdommen. I Bay, A-H., Hatland, A, Hellevik, T & Terum, LI (red.) *Trygd i aktiveringsens tid*. Oslo: Gyldendal.
- Moe, JO & Hagen, TP 2011. Trends and variation in mild disability and functional limitations among older adults in Norway, 1986–2008. *European Journal of Ageing* 8(1): 49–61
- Nicolajsen, S & Stølen, NM (2016) Fordelingsvirkninger av pensjonsreformen. *Søkelys på arbeidslivet*. 32(1-2): 24-44.
- NOU 2017: 3 *Folketrygdens ytelser til etterlatte*. Forslag til reform
- Pedersen, AW (2013). Levealdersjustering av alderspensjonen – økonomisk ansvarlighet og usosial populisme. I Ketscher, K, Lilleholt, K, Smith, E & Syse, A (red.), *Velferd og rettferd: Festskrift til Asbjørn Kjøenstad 70 år*. Oslo: Gyldendal Juridisk.
- Pensjonspolitisk arbeidsgruppe (2018) *Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen*. Rapport fra Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 5. juni 2018.
- Socialdepartementet (2019) *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem*. Ds 2019/2. Stockholm.

Etter pensjonsreformen – politiske veivalg

I dette notatet beskrives de viktigste endringene i det samlede pensjonssystemet og konfliktlinjene i norsk pensjonspolitik. På denne bakgrunn drøftes sentrale utfordringer i pensjonspolitikken ved inngangen til 2020-tallet.

Notatet ble opprinnelig skrevet på oppdrag av El og IT Forbundet, som et diskusjonsgrunnlag for landsmøtets debatt om pensjonsspørsmål i mars 2019.



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

Fafo-notat 2019:07
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10297