



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 5

(2006–2007)

Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden



Innhold

1	Et bærekraftig pensjonssystem med god sosial profil	7			
1.1	Innledning	7	3.5.1	Oversikt over ulike tidligpensjonsordninger	46
1.2	Stortingets pensjonsforlik	8	3.5.2	Nærmere om ordningen med avtalefestet pensjon (AFP)	47
1.3	Utfordringer for pensjonssystemet	12	3.6	Skatteregler for pensjonister	50
1.4	Hovedpunkter i Regjeringens forslag	13	3.6.1	Innledning	50
1.4.1	Mål for et nytt pensjonssystem	13	3.6.2	Skattefordeler for pensjonsinntekt	50
1.4.2	Ny modell for opptjening	14	3.6.3	Skattefordeler for pensjonssparing	52
1.4.3	Ny modell for uttak	15	3.7	Pensjonssystemer i andre land	52
1.4.4	Pensjonsopptjening for omsorgsarbeid	17	3.7.1	Pensjonssystemene er i endring	52
1.4.5	Pensjonsopptjening for arbeidsledige, studenter og vernepliktige	18	3.7.2	Sverige	53
1.4.6	Innføringen av levealdersjustering og regulering av pensjoner under utbetaling	18	3.7.3	Finland	54
1.5	Virkninger av Regjeringens forslag	18	3.7.4	Danmark	55
1.6	Videre arbeid med pensjonsreformen	20	3.7.5	Island	55
1.6.1	Videre konkretisering av Regjeringens forslag	20	4	Pensjonsopptjening og alderspensjonisters inntektsforhold	57
1.6.2	Uføre- og etterlattepensjon	20	4.1	Innledning og sammendrag	57
1.6.3	Folketrygdens autonomi	21	4.2	Pensjonsopptjening blant yrkesaktive	58
1.6.4	Tilpasning av AFP	21	4.2.1	Utvikling i pensjongivende inntekt over livsløpet	58
1.6.5	Tjenestepensjoner	22	4.2.2	Variasjoner i årlig arbeidstid og antall yrkesaktive år	58
2	Økonomiske utfordringer for dagens pensjonssystem	24	4.3	Inntektsforhold blant dagens alderspensjonister	61
2.1	Innledning og sammendrag	24	4.3.1	Alderspensjonisters bruttoinntekter	61
2.2	Folketrygdens pensjonsutgifter og endringen i befolkningens sammensetning	25	4.3.2	Alderspensjonisters disponible inntekter	62
2.3	Langsiktige utfordringer for offentlige finanser	27	4.4	Framtidige pensjonsnivåer med dagens pensjonssystem	63
2.4	Eldres yrkesdeltakelse og pensjoneringsmønstre	29	4.4.1	Antall opptjeningsår for framtidens alderspensjonister	63
3	Dagens pensjonssystem	35	4.4.2	Alderspensjon fra dagens folketrygd for framtidens pensjonister	64
3.1	Innledning og sammendrag	35	4.4.3	Dagens tjenestepensjonsordninger	65
3.2	Dagens folketrygd	38	5	Ny modell for alderspensjon i folketrygden	68
3.2.1	Alderspensjon fra folketrygden	38	5.1	Innledning og sammendrag	68
3.2.2	Uførepensjon fra folketrygden	41	5.2	Stortingets vedtak	69
3.2.3	Folketrygdens ytelser til gjenlevende ektefelle, samboer eller partner	41	5.3	Mål for en ny alderspensjon i folketrygden	69
3.3	Tjenestepensjon i offentlig sektor	42	5.4	Ulike opptjeningsmodeller for alderspensjon i folketrygden	71
3.4	Tjenestepensjon i privat sektor	43	5.4.1	Kort omtale av alternative opptjeningsmodeller	71
3.5	Tidligpensjonsordninger	45	5.4.2	Dagens folketrygd	74

5.4.3	Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd	75	6.4.2	Sammenhengen mellom studier og livsinntekt	103
5.4.4	Knekkpunktmodeller	75	6.4.3	Kostnadsanslag for pensjonsopptjening for studier	104
5.4.5	Modell D	78	6.4.4	Regjeringens vurdering	104
5.4.6	Konklusjon.	81	6.5	Spørsmål om pensjonsgrunnlag ved sykdom og arbeidsledighet . .	105
5.5	Regjeringens forslag til ny modell for alderspensjon i folketrygden . . .	81	7	Ny modell for uttak av alderspensjon	107
5.5.1	Presentasjon av Regjeringens forslag	81	7.1	Innledning og sammendrag	107
5.5.2	Vurdering i forhold til mål for en ny alderspensjon i folketrygden . . .	82	7.2	Stortingets vedtak og oppfølgingen av dette.	109
5.5.3	Økonomiske virkninger	84	7.3	Mål for modell for uttak av alderspensjon	110
5.6	Nærmere om arbeidsinsentiver . . .	84	7.4	Samsillet med andre ordninger. .	111
5.6.1	Sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon	85	7.5	Forslag til regler for uttak av folketrygdens alderspensjon	112
5.6.2	Beregninger av effekten på arbeidstilbudet	85	7.5.1	Fleksibelt uttak av folketrygdens alderspensjon fra 62 år	112
5.7	Nærmere om fordelingsvirkninger. .	87	7.5.2	Pensjonsnivå – pensjoneringsaldereffekt og opptjeningseffekt . .	113
5.7.1	Innledning	87	7.5.3	Kombinasjon av arbeid og pensjon	117
5.7.2	Sammenlikning med dagens folketrygd – jevn inntekt over livet .	87	7.5.4	Øvre aldersgrense for pensjonsuttak	119
5.7.3	Sammenlikning med dagens folketrygd – utvalgte yrkesgrupper	90	7.6	Fleksibilitet for alle arbeidstakere	119
5.7.4	Pensjon i forhold til tidligere inntekt – kompensasjonsgrad	91	7.6.1	Uttak av inntektspensjon og garantipensjon før 67 år	119
5.7.5	Beregninger av pensjonsnivåer i 2050	92	7.6.2	Krav til yrkesaktivitet	120
5.7.6	Sammenlikning med Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd	95	7.7	Regler for fleksibelt uttak innenfor dagens folketrygd	121
6	Opptjening av pensjon ved omsorgsarbeid, arbeidsledighet, studier og verneplikt	96	7.8	Levealdersjustering og fleksibilitet	122
6.1	Innledning og sammendrag.	96	7.9	Viktige forutsetninger for en nøytral utforming.	123
6.2	Pensjonsopptjening for omsorgsarbeid	97	7.9.1	Forventet levealder.	123
6.2.1	Innledning	97	7.9.2	Rente	124
6.2.2	Dagens ordning for omsorgsopptjening	97	7.10	Effekter på arbeidstilbud og fordeling	126
6.2.3	Nivået på omsorgsopptjeningen . . .	98	7.10.1	Arbeidstilbud.	126
6.2.4	Antall år det skal gis omsorgsopptjening	99	7.10.2	Fordelingseffekter	126
6.2.5	Virkninger av Regjeringens forslag	100	7.11	En tilpasset AFP-ordning.	127
6.2.6	Innfasing av omsorgsopptjening i ny folketrygd	100	7.11.1	Stortingets pensjonsforlik	127
6.2.7	Tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens folketrygd	101	7.11.2	AFP-ordningen som en del av pensjonsreformen.	127
6.3	Pensjonsopptjening for vernepliktige	102	7.11.3	Rammer for videre arbeid	129
6.4	Spørsmål om pensjonsopptjening for studenter	103	7.12	Fleksibilitet i tjenstepensjonsordningene	130
6.4.1	Innledning	103	7.12.1	Tjenstepensjonsordninger i privat sektor	130
			7.12.2	Fleksibilitet i offentlige tjenstepensjonsordninger	131
			7.12.3	Særaldersgrenser	131
			7.13	Tilpasning av skattereglene.	132

8	Økonomiske og administrative konsekvenser	134	8.4	Økonomiske virkninger av ny alderspensjon i folketrygden	....	139	
8.1	Innledning og sammendrag	....	134	8.5	Virkninger av pensjonsreformen for den enkelte	.....	142
8.2	Innfasing av nye opptjeningsregler	135	8.6	Informasjon om opparbeidede pensjonsrettigheter	.....	146	
8.3	Økonomiske virkninger av levealdersjustering og endret regulering	.....	137	8.7	Administrative konsekvenser av pensjonsreformen	.....	147



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 5

(2006–2007)

Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 20. oktober 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Et bærekraftig pensjonssystem med god sosial profil

1.1 Innledning

Folketrygden er en hovedpilar i den norske velferdsstaten. Regjeringen legger avgjørende vekt på å trygge framtidens pensjoner slik at den enkelte skal ha sikkerhet for en god pensjon. Folketrygdens alderspensjon skal gi et rimelig inntektsnivå i forhold til tidligere inntekt og tilvendt standard. Samtidig skal personer uten eller med liten tilknytning til arbeidsmarkedet få en god grunnsikring i alderdommen. Alle som har hatt inntekt eller annen pensjonsopptjening skal få noe igjen i tillegg til grunnsikringen.

Den beste garantien for framtidens pensjoner er at det samlede pensjonssystemet er økonomisk og sosialt bærekraftig. I tillegg mener Regjeringen at pensjonssystemet skal ha en god fordelings- og likestillingsprofil, og være enkelt.

Dagens pensjonssystem står overfor store og økende økonomiske utfordringer gjennom svakere vekst i den yrkesaktive befolkningen, høyere gjennomsnittlige pensjoner og stigende levealder. I tillegg stimulerer dagens pensjonssystem for lite til arbeid og har urettferdige sider, blant annet ved en svak og uklar sammenheng mellom inntekt og

pensjon og ved at like livsinntekter kan gi til dels meget ulik pensjon.

Med dagens pensjonssystem vil folketrygdens utgifter til alders-, uføre-, og etterlattepensjoner kunne dobles som andel av verdiskapningen i fastlandsøkonomien fram mot 2050. Fire femdeler av denne økningen skyldes vekst i alderspensjonene. Aldringen av befolkningen vil også påvirke andre offentlige inntekter og utgifter, først og fremst utgifter til helse og omsorg. Den sterke økningen i pensjonsutgiftene ved en videreføring av dagens pensjonssystem innebærer en urimelig belastning på de yrkesaktive som neppe er opprettholdbar i det lange løp. Det er derfor behov for en pensjonsreform.

Selv om det bygges opp betydelige reserver i Statens pensjonsfond, er arbeidskraften den viktigste ressursen for å sikre verdiskaping og et godt velferdssamfunn. Et nytt pensjonssystem som stimulerer til arbeid er en del av Regjeringens politikk for å få flere mennesker i arbeid.

Regjeringen Stoltenberg I nedsatte 30. mars 2001 en pensjonskommisjon med medlemmer fra partiene på Stortinget og uavhengige eksperter. Kommisjonen fikk i mandat å utrede hovedmål og

prinsipper for en reform av det samlede pensjonssystemet.

Pensjonskommissjonen la fram sin sluttrapport 13. januar 2004 som NOU 2004:1 Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida. På grunnlag av Pensjonskommissjonens rapport la Regjeringen Bondevik II fram St.meld. nr. 12 (2004–2005), Pensjonsreform – trygghet for pensjonene 10. desember 2004. Stortinget fattet 26. mai 2005 vedtak nr. 354 om hovedprinsippene for en pensjonsreform, jf. Innst. S. nr. 195 (2004–2005).

Stortinget ba Regjeringen om å komme tilbake med vurderinger og forslag til endringer i pensjonssystemet på en rekke områder. Regjeringen vil gjennomføre pensjonsforliket som forutsatt og vedtatt. Pensjonsreformen gjennomføres i tre trinn:

- Gjennom Stortingets pensjonsforlik ble hovedprinsippene for et nytt pensjonssystem vedtatt, jf. avsnitt 1.2. Stortinget har videre vedtatt obligatorisk tjenestepensjon med virkning fra 2006.
- I denne meldingen fremmer Regjeringen forslag til en ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden som fundament i det samlede pensjonssystemet, jf. avsnitt 1.4.
- Etter at Stortinget har behandlet denne meldingen vil Regjeringen følge opp med et konkret lovforslag for ny alderspensjon i folketrygden. Tilpasninger i regelverket for tjenestepensjoner, vil bli fulgt opp etter at endringene i ny folketrygdlov er vedtatt. Tilpasninger i offentlige tjenestepensjonsordninger vil bli vurdert i samarbeid med partene i arbeidslivet, jf. avsnitt 1.6.

Et nytt pensjonssystem skal virke langt framover i tid. Utformingen av det nye pensjonssystemet må derfor baseres på framtidens arbeids- og inntektsmønstre. Det forventes at antall år i arbeidslivet øker når levealderen i befolkningen øker. Videre legger Regjeringen til grunn og arbeider for større grad av likhet mellom kvinners og menns arbeids- og inntektsmønster. Det vil over tid føre til at kvinner opparbeider pensjonsrettigheter mer på linje med menn.

Mange har i tillegg til folketrygden supplerende pensjonsordninger, både tidligpensjons- og tjenestepensjonsordninger. Etter innføringen av obligatorisk tjenestepensjon fra 2006 er alle arbeidstakere sikret tjenestepensjon i tillegg til alderspensjon fra folketrygden. Dermed er en stor urettferdighet i pensjonssystemet opphevet, forskjellen på de som har og ikke har tjenestepensjon.

Det er en forutsetning for å nå målene for pensjonsreformen at en ikke vurderer folketrygdens

alderspensjon isolert, men ser på pensjonssystemet samlet. Når ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden er vedtatt, er det nødvendig å foreta tilpasninger i supplerende ordninger slik at disse støtter opp om en god samlet pensjonsreform.

I denne stortingsmeldingen foreslår Regjeringen:

- Ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden.
- Endring av pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid.
- Pensjonsopptjening for vernepliktige.
- Justering av reglene for pensjonsopptjening for arbeidsledige.
- Tidspunkt for innføring av levealdersjusteringen.
- Tidspunkt for innføring av nye regler for regulering av utbetalte pensjoner.

1.2 Stortingets pensjonsforlik

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 12 (2004–2005), Pensjonsreform – trygghet for pensjonene fattet Stortinget 26. mai 2006 følgende vedtak (nr. 354), jf. Innst. S. nr. 195 (2004–2005):

«Stortinget viser til avtale om pensjonsreform inngått mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre (heretter kalt «avtalepartene») og ber Regjeringen om å iverksette det videre arbeidet med en pensjonsreform i tråd med nevnte avtale som går fram av det følgende:

Dagens pensjonssystem står overfor store og økende økonomiske utfordringer gjennom svakere vekst i den yrkesaktive befolkningen, høyere gjennomsnittlige pensjonsytelser og stigende levealder. I tillegg stimulerer dagens pensjonssystem for lite til arbeid og har noen urettferdige sider, blant annet ved en gradvis svekkelse av sammenhengen mellom inntekt og pensjon og at like livsinntekter kan gi til dels meget ulik pensjon. Det er derfor behov for en pensjonsreform.

1. Modell for alderspensjon i folketrygden

Folketrygdens alderspensjon skal fortsatt bestå av en grunnsikring (garantipensjon) og en inntektsavhengig tilleggspensjon.

Alderspensjonen i folketrygden skal bygge på prinsippet om at det skal lønne seg å arbeide. Det må derfor være en sammenheng mellom arbeidsinnsatsen gjennom hele livet og pensjonsytelsen, og alle år må telle med. folketryg-

dens alderspensjon må ha en god sosial profil og bidra til utjevning av inntektsforskjeller.

Avtalepartene er enige om at utformingen av en ny alderspensjon i folketrygden skal bygge på at:

- De som har hatt liten eller ingen inntekt skal fortsatt sikres en pensjon på nivå med dagens minstepensjon.
- De som har hatt lave inntekter skal få mer igjen for sin pensjonsopptjening enn i dagens system, slik at det blir færre minstepensjonister. Det betyr at de som har hatt en jevn inntekt på mellom 2 og 4 G i 40 år skal få en høyere pensjon enn med dagens folketrygd.
- De som etter 40 år i yrkeslivet har hatt inntekter i underkant av gjennomsnittet for heltidsansatte, må ikke få en lavere alderspensjon enn med dagens system. Det betyr at personer som har en jevn inntekt på mellom 4 og 5 G i 40 år ikke skal ha en lavere pensjon enn de ville ha fått med dagens folketrygd. Etter 43 år i yrkeslivet vil disse inntektsgruppene få en høyere pensjon enn i dag.
- Omsorgsarbeid skal gi pensjonsopptjening. Omsorgsopptjeningen skal utformes slik at alle som innfrir kravene til omsorgsopptjening får en minste pensjonsopptjening på 4,5 G. Pensjonsopptjening ut over minstenivået skal utformes slik at den premierer arbeidsinnsats. Omsorgsopptjeningen skal ikke gi klare stimulanser til en skjev fordeling av omsorgsarbeid mellom kvinner og menn. Svar på spørsmål 15 fra Arbeiderpartiet viser eksempel på en alternativ modell for omsorgsopptjening.
- Regjeringen arbeider videre med konkrete forslag om tilbakevirkende kraft for pensjonsopptjening for omsorgsarbeid også i dagens folketrygd.

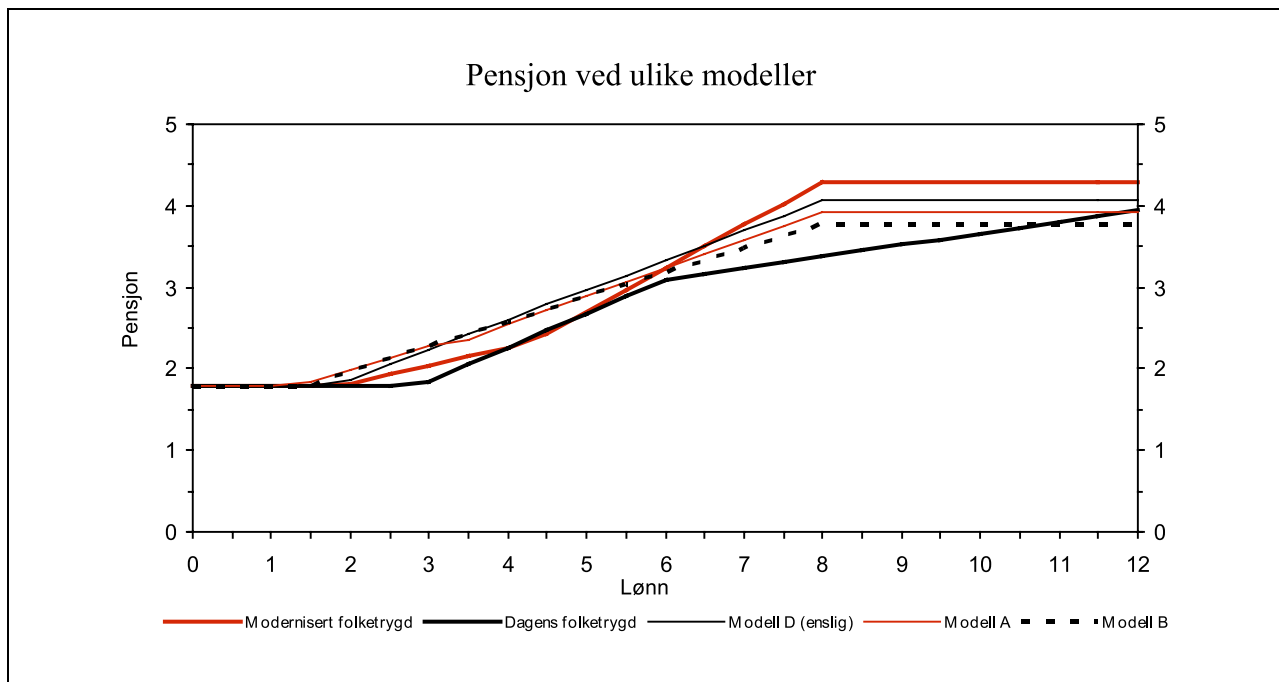
- Vernepliktige gis pensjonsopptjening.
- Regjeringen vurderer pensjonsopptjening for studenter i lys av modellvalg og kommer tilbake med forslag.
- Folketrygdens ytelser under sykdom og arbeidsledighet, herunder ufrivillig deltidsarbeidende som mottar dagpenger, gis pensjonsopptjening på linje med lønnsinntekter.

En modell for pensjonsopptjening i folketrygden som både har en god fordelingsprofil og som gir pensjonsopptjening for alle årene i arbeidslivet kan uformes på flere måter, blant annet en knekkpunktmodell og modell med grunnpensjon og jevn opptjening av pensjonsrettigheter over grunnpensjonen. I en knekkpunktmodell gir den laveste delen av inntekten en høyere pensjonsopptjening som andel av inntekten enn den høyeste delen av inntekten. Eksempler på en slik type modell finnes i svar på spørsmål 8 fra Arbeiderpartiets fraksjon der Finansdepartementet har regnet på to varianter av denne typen modell, modell A og B. I begge modellene gir alle år i arbeidslivet pensjonsopptjening. Modell A gir en inntektspensjon som tilsvarer 1,7 % av inntekten opp til 3 G og 0,8 % av inntekten mellom 3 og 8 G. I denne modellen avkortes garantipensjonen mot inntektspensjonen på samme måten som i pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd. Modell B gir en inntektspensjon som tilsvarer 2,3 % av inntekten opp til 2 G og 0,7 % av inntekten mellom 2 og 8 G. Garantipensjonen avkortes fullt ut mot inntektspensjonen.

I en modell med en grunnpensjon og jevn opptjening gir all inntekt over grunnpensjonen samme pensjonsopptjening. Eksempler på denne typen modell er forslaget til modell D i svar på spørsmål 23 fra Arbeiderpartiets fraksjon. I modell D får alle en grunnpensjon tilsvarende dagens minstepensjon på 1,79 G for enslige og 1,62 G for par, og en inntektspensjon på 0,85 % av inntekten ut over grunnpensjonen.

Tabell 1.1 Inntekt og pensjon med dagens folketrygd, modernisert folketrygd modell A, B og D etter 43 år. Kroner i hele tusen.

Inntekt i G	Inntekt	Dagens folketrygd (enslige)	Dagens folketrygd (gifte)	Modernisert folketrygd (alle)	Modell A (alle)	Modell B (alle)	Modell D (enslige)	Modell D (gifte)
3,0	176.000	108.000	99.000	120.000	133.000	134.000	131.000	125.000
4,5	265.000	145.000	136.000	142.000	159.000	160.000	163.000	157.000
6,0	353.000	182.000	173.000	190.000	190.000	187.000	196.000	189.000
8,0	470.000	199.000	190.000	253.000	230.000	222.000	239.000	232.000
12,0	705.000	232.000	223.000	253.000	230.000	222.000	239.000	232.000



Figur 1.1 Sammenhengen mellom lønn og pensjon i dagens folketrygd, modernisert folketrygd, modell A, B og D etter 43 års opptjening. Tall i grunnbeløp i folketrygden (G).

Det gis ikke pensjonsopptjening for inntekter over 8 G i noen av modellene.

Tabell 1 viser sammenhengen mellom pensjon og inntekt i dagens folketrygd, modernisert folketrygd modell A, B og D etter 43 år med jevn inntekt. Tabellen og de øvrige beregningene fra Finansdepartementet viser at både modell A, B og D gir en bedre fordelingsprofil enn pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd.

Regjeringen må utforme en pensjonsmodell med en fordelingsprofil som ligger nær opp til profilen i modell A, B og D.

Figur 1 viser fordelingsprofilen i dagens folketrygd, modernisert folketrygd og modell A, B og D for en enslige som har hatt en jevn inntekt gjennom 43 år.

Det følger av modellene at etter 43 år vil alle med jevne inntekter mellom 2 og 8 G få en høyere pensjon enn med dagens folketrygd.

2. Tjenestepensjoner

2.1 Obligatorisk tjenestepensjon

Det innføres obligatorisk tjenestepensjon i arbeidsforhold. Loven trer i kraft 1. januar 2006.

Ordningene utformes innenfor Lov om foretakspensjon og Lov om innskuddspensjon.

Obligatorisk tjenestepensjon i arbeidsforhold skal omfatte alle arbeidstakere som opp-

fyller kravene til medlemskap etter Lov om innskuddspensjon og Lov om foretakspensjon. Kravet om tjenestepensjon for ansatte som også delvis er eiere må avklares nærmere.

Regjeringen vurderer hvordan det kan etableres gode kontrollordninger som kan sikre at alle bedrifter tilbyr tjenestepensjon til sine ansatte.

De obligatoriske ordningene må utformes slik at det blir enkelt å utvide dem, slik at de ikke hindrer videreføring av eksisterende tjenestepensjonsordninger og slik at det blir enkelt for små og mellomstore bedrifter å opprette og administrere ordningene.

I den obligatoriske ordningen er arbeidsgiver pålagt å betale et innskudd på minst 2 % av lønnen over 1 G for den enkelte arbeidstaker. Dersom foretaket ikke velger en innskuddsbasert ordning, skal kostnadene til premier i de andre ordningene tilsvare et innskudd på 2 % av lønn over 1 G. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan avtale at arbeidstaker i tillegg skal betale inn et innskudd eller en premie i pensjonsordningen.

For bedrifter som hittil ikke har hatt tjenestepensjon, kan innføringen av obligatorisk tjenestepensjon medføre en økonomisk belastning. Regjeringen bes vurdere nærmere de økonomiske og administrative konsekvensene for disse.

2.2 Samordning av tjenstepensjoner for flere foretak

Det må være mulig for flere foretak å opprette en felles innkjøpsordning for tjenstepensjoner. En innkjøpsordning kan opprettes gjennom avtale mellom foretakene eller gjennom avtaler mellom partene i arbeidslivet.

Innkjøpsordningen kan på vegne av medlemsforetakene inngå avtaler om kjøp av pensjonsprodukter fra forsikringsselskaper, banker og andre tilbydere. En slik felles innkjøpsordning må kunne omfatte både lovpålagte minimumsordninger, avtalte tilleggsytelser for alle medlemsforetakene og tilleggsytelser som medlemsforetakene selv kan velge om de vil ha.

Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget med eventuelle lovendringer som måtte være nødvendig for å opprette slike fellesordninger, og bes særlig om å vurdere:

- en avtalt standard pensjonsordning for alle medlemsforetakene
- felles kapitalforvaltning, rentegaranti mv.
- felles administrasjon av tjenstepensjonene
- avtaler om medregning av tjenestetid når en arbeidstaker bytter jobb fra et medlemsforetak til et annet
- avtaler om premieutjamning knyttet til alder og kjønn mellom medlemsforetakene

Avtalepartene har under behandlingen av St.prp. nr. 68 (2004–2005) gått inn for at det så snart som mulig skal åpnes for at flere foretak skal kunne opprette en felles pensjonskasse etter modell av de interkommunale pensjonskassene.

2.3 Tilpasning av lovgivningen for tjenstepensjoner

Etter at det er vedtatt en ny modell for folketrygdens alderspensjon, må lovverket for tjenstepensjonsordningene tilpasses den nye folketrygdmodellen. Det vil blant annet være nødvendig å se nærmere på hvilke konsekvenser innføring av livsløpsbasert opptjening, delings-tall og ny indeksering i folketrygden bør få for utformingen av tjenstepensjonsordningene. Det vil også være nødvendig å se nærmere på regelverket for midlertidig ansatte og deltidsansatte.

Det opprettes snarest mulig et fripoliseregister, og Regjeringen vurderer hvordan pensjonsrettigheter fra ulike ordninger kan samles.

Det åpnes for kjønns- og aldersnøytrale premier i tjenstepensjoner i privat sektor.

2.4 Offentlige tjenstepensjoner

Tjenstepensjon tilsvarende to tredjedeler av sluttlønn i offentlig sektor (bruttoordninger) videreføres.

Etter at det er vedtatt en ny modell for folketrygdens alderspensjon, må de offentlige tjenstepensjonsordningene tilpasses den nye folketrygdmodellen, uten at dette svekker de offentlige tjenstepensjonene, men slik at de også omfattes av delingstall og ny indeksering.

Den endelige tilpasningen skal skje gjennom forhandlinger mellom partene i offentlig sektor.

Pensjonsordningene til statsråder, stortingsrepresentanter mv. må tilpasses en ny folketrygdmodell.

Stortinget tar ikke nå stilling til om forpliktelsene til Statens Pensjonskasse skal fonderes. Før Stortinget tar stilling til fondering av Statens Pensjonskasse, må det gjøres en grundig vurdering av blant annet utviklingen av Statens Pensjonskasse som selskap, konkurransen om tjenstepensjonene til fristilte offentlige virksomheter, mobiliteten i arbeidsmarkedet og mulighetene for kostnadskontroll i offentlig sektor.

2.5 Selvstendig næringsdrivende

Enkeltmannsforetak skal også kunne opprette en felles innkjøpsordning for tjenstepensjoner.

Det arbeides videre med endringer i Lov om innskuddspensjon (eventuelt etter Lov om foretakspensjon) slik at ordningene også åpnes for foretak med færre enn 2 sysselsatte. Tilslutning til en slik ordning bør gjøres frivillig for selvstendig næringsdrivende og andre med eierinteresser i foretak. Også for de med frivillig tilslutning til en kollektiv tjenstepensjonsordning, må det gis større skattemessig likebehandling med ordninger med tjenstepensjon for arbeidstakere, blant annet med fradrag for premien i skattbar næringsinntekt.

3. AFP og tidligpensjon

Det må være en tidligpensjonsordning for alle arbeidstakere fra 62 år, også for de som har hatt lave inntekter. En slik ordning må bygge videre på AFP-ordningen.

Aldersgrensen i AFP ligger fast. Statens samlede økonomiske bidrag i AFP-ordningen videreføres. Eventuelle endringer i AFP-ordningen kan først skje etter forhandlinger med partene ved hovedtariffoppgjøret i 2006. Dette vil være en oppfølging av regjeringens brev til

partene i tariffoppgjøret i 1997, hvor enkelte elementer i AFP-ordningen ble varslet revurdert i 2007.

I tillegg til at AFP-ordningen videreføres, arbeides det videre med en allmenn fleksibel tidligpensjonsordning i folketrygden. Stortinget tar ikke nå stilling til hvordan et slikt framtidig tidligpensjonssystem i folketrygden skal se ut, men ber Regjeringen komme tilbake til hvordan dette kan utformes etter at uførepensjonen er utredet og etter at hovedtariffoppgjøret i 2006 er avsluttet. Grunnlaget for vurderingen bør blant annet være at:

- det skal lønne seg å jobbe for de som er over 62 år
- det skal være bedre muligheter til å kombinere pensjon og arbeid
- den øvre grensen for pensjonsopptjening på 70 år fjernes. Særaldersgrensene i privat og offentlig sektor må vurderes

Den alminnelige pensjonsalderen må ikke reduseres, og arbeidstakere over 62 år må motiveres til fortsatt arbeidsinnsats. Arbeidet med et inkluderende arbeidsliv må videreføres så det blir mulig for eldre arbeidstakere å fortsette i jobb. Staten må i samarbeid med partene i arbeidslivet utforme tiltak for en seniorpolitikk som motiverer godt voksne arbeidstakere til å fortsette i arbeid, og arbeidsgivere til å ansette og beholde disse arbeidstakerne.

4. Et bærekraftig pensjonssystem

Som et ledd i å sikre bærekraft i pensjonssystemet innføres en ordning med levealderjustering (delingstall) som innebærer at pensjonsalderen i folketrygdens alderspensjon justeres med endring i forventet levealder. Den enkelte kan motvirke effekten av delingstall ved å arbeide lenger.

Etter at pensjonsreformen er trådt i kraft, justeres løpende pensjoner i folketrygden med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten.

Opparbeidede pensjonsrettigheter justeres med lønnsveksten. Garantipensjonen lønnsindekseres justert for utviklingen i levealder.

5. Fondering av folketrygden

Petroleumsfondet og Folketrygdefondet omgjøres til et pensjonsfond.

Stortinget ber Regjeringen arbeide videre med å vurdere om pensjonssystemet bør få en mer selvstendig rolle i forhold til de øvrige statsfinansene, og hvordan dette eventuelt kan gjøres. Regjeringen skal også vurdere hvordan den rollen det nye pensjonsfondet har som buf-

ferfond for de generasjonsmessige ubalansene i folketrygden, kan styrkes. Videre skal Regjeringen vurdere en egen pensjonspremie i skattesystemet, som synliggjør at dette er sparing til egen alderdom.

6. Uføre- og etterlattepensjoner

En ny uføretrygdordning utredes nærmere av et eget utvalg, og må ses i sammenheng med tidligpensjonsordningene.

Uføretrygden skal også i den nye ordningen justeres i takt med lønnsveksten.

Berettigelsen av en etterlattepensjon i folketrygden vil være avhengig av om alderspensjonen i framtiden vil bli samordnet mellom ektefeller/samboere/partnere eller ikke. Dette spørsmålet må derfor utredes videre etter at Stortinget har tatt stilling til ny opptjeningsmodell i folketrygdens alderspensjon.»

Regjeringen legger stor vekt på at forslagene i denne meldingen er gjenstand for reelle forhandlinger mellom partiene på Stortinget. Det er Regjeringens mål at dette skal danne grunnlag for et bredt politisk forlik om pensjonsreform.

1.3 Utfordringer for pensjonssystemet

Fra slutten av dette tiåret vil en markert aldring av befolkningen stille pensjonssystemet overfor økende utfordringer. I den første perioden etter 2010 vil de store fødselskullene etter krigen nærme seg pensjonsalderen. På lengre sikt skyldes aldringen av befolkningen at den enkelte pensjonist kan forvente å leve lenger enn tidligere. I 1967 var det 3,9 yrkesaktive pr. pensjonist, i 2003 var forholdstallet sunket til 2,6 og i 2050 forventes det, med usikre forutsetninger og uendret politikk, å bli 1,7 yrkesaktive pr. pensjonist. Befolkningen over 65 år vil kunne bli nesten fordoblet fram til 2050 regnet som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder, fra vel 22 pst. i dag til om lag 40 pst. i 2050. Samtidig vil de gjennomsnittlige alderspensjonene kunne øke med vel 20 pst. i forhold til lønnsnivået i samfunnet. Det skyldes i hovedsak at dagens folketrygd ennå ikke er fullt innfasert, og at det må forventes at kvinnelige alderspensjonister i framtiden har hatt høyere yrkesdeltakelse og dermed også høyere pensjonsopptjening enn dagens pensjonister.

Kombinasjonen av en økende andel eldre og høyere gjennomsnittlige pensjoner vil føre til en dramatisk økning i pensjonsutgiftene i folketrygden. Utgiftene til alders-, uføre- og etterlattepensjo-

ner i folketrygden ved en videreføring av dagens system vil kunne dobles fra 10 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i dag til 20 pst. i 2050. Utgiftene til alderspensjoner alene anslås å øke fra 6 til om lag 15 pst. av verdiskapingen.

Aldringen av befolkningen bidrar ikke bare til økte pensjonsutgifter, men vil også gi økte offentlige utgifter på andre områder. Særlig vil veksten i andelen av befolkningen over 80 år trekke i retning av en betydelig vekst i utgiftene til helse- og omsorgstjenester, selv om en gradvis bedring i helsetilstanden for denne aldersgruppen trolig vil moderere veksten. Den forventede økningen i offentlige utgifter gjelder under et relativt vidt spenn av forutsetninger om oljepris, befolkningsutvikling og økonomisk vekst.

I tillegg til de statsfinansielle problemstillingene er det en rekke andre systemmessige utfordringer i pensjonssystemet som er blitt mer og mer tydelige gjennom de snart 40 årene som er gått siden dagens folketrygd ble etablert:

- Det er i dag dårlig samsvar mellom inntekt over yrkeskarrieren og pensjon, og pensjonssystemet gir til dels tilfeldige pensjonsmessige utslag. Stortingets vedtak om alleårsregel er et viktig skritt for å rette opp dette, men det er viktig at sammenhengen mellom inntekt og pensjon også reflekteres i utformingen av alderspensjonen for øvrig.
- Mange opplever det som urimelig at personer med en god del år i arbeidslivet kan ende opp med samme pensjon som personer uten tidligere arbeidsinntekt.
- Muligheten til å gå av med pensjon før den ordinære pensjonsalderen i folketrygden på 67 år er ulikt fordelt. Store deler av arbeidslivet omfattes av AFP-ordningen. Enkelte arbeidstakergrupper har særaldersgrenser. Det er imidlertid også en stor gruppe som ikke har noe reelt tilbud om tidligpensjonering. Stortingets vedtak innebærer at det skal være en tidligpensjon for alle, og Regjeringen fremmer forslag om dette i denne meldingen.
- De fleste særaldersgrensene ble fastsatt lang tid tilbake, og de gjenspeiler ikke de omfattende endringene som har skjedd i arbeidslivet.
- AFP-ordningen gir mulighet for en verdig avgang fra arbeidslivet for slitne arbeidstakere, men er utformet slik at man får samme pensjon ved 62 år som om man hadde stått i arbeid til 67 år. Ordningen gir samlet sett svake insentiver til å stå i arbeid etter 62 år, og innebærer en fare for at 62 år skal feste seg som en norm for pensjonering.

- Det samlede pensjonssystemet framstår i dag som komplisert. Det er et problem at inntektssystemet for de eldre i befolkningen ikke er tilstrekkelig forståelig og enkelt.

Gjennom Stortingets vedtak om levealdersjustering, endret regulering av utbetalte pensjoner, innføring av en alleårsregel, innføring av obligatorisk tjenestepensjon og videreføring av AFP-ordninger med eventuelle endringer, er det tatt viktige skritt for å gjøre pensjonssystemet mer bærekraftig og rettferdig.

1.4 Hovedpunkter i Regjeringens forslag

1.4.1 Mål for et nytt pensjonssystem

Folketrygdens alderspensjon er kjernen i det samlede pensjonssystemet, og virker også som basis for andre pensjonsordninger. Folketrygdens alderspensjon har to hovedformål, standard- og grunnsikring. Standardsikringen bidrar til at den enkelte ikke går for mye ned i inntekt etter pensjonering. Standardsikring kan oppfattes som sparing til egen alderdom. Grunnsikringen skal gi et akseptabelt inntektsnivå for personer uten eller med liten tilknytning til arbeidsmarkedet.

Regjeringens forslag til ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden er basert på at pensjonssystemet skal:

- Være økonomisk og sosialt bærekraftig.
- Ha god fordelings- og likestillingsprofil.
- Være enkelt og forståelig.

Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem innebærer at pensjonssystemet over tid ikke medfører for stor økonomisk belastning for de yrkesaktive. Det er viktig at de yrkesaktive har både evne og vilje til å finansiere pensjonssystemet. Den enkelte må dessuten oppleve at han eller hun får igjen for innbetalingene til systemet, enten dette skjer gjennom skatt eller egne pensjonspremier. Det vil bidra til å sikre oppslutning om systemet. Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem er den beste garanti for å sikre pensjonene for framtidens pensjonister.

Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem forutsetter at det gir god motivasjon til arbeid. Dette er spesielt viktig i den situasjonen vi nå har med en økende andel eldre i forhold til yrkesaktive og stabil utvikling i faktisk pensjoneringsalder til tross for en aldrende befolkning. Utformingen av pensjonssystemet påvirker arbeidstilbudet både i det enkelte år som yrkesaktiv og i forhold til

valg av pensjoneringstidspunkt. Virkningen er størst de senere årene i yrkeskarrieren. I det enkelte år som yrkesaktiv er det særlig sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjonsopptjening som kan ha betydning for arbeidstilbudet.

Stortingets pensjonsforlik innebærer at det skal være en tidligpensjonsordning for alle arbeidstakere fra 62 år. Mulighet for pensjonering fra 62 år for alle er en stor velferdsreform. Det er viktig at denne økte valgmuligheten ikke går på bekostning av bærekraften i pensjonssystemet. En utforming av pensjonssystemet der det årlige pensjonsnivået også reflekterer forventet antall år som pensjonist bidrar til at den enkelte stilles overfor de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene ved valg av pensjoneringstidspunkt.

Pensjonssystemet skal ha en god fordelingsprofil. Personer med lave og midlere inntekter skal sikres en god pensjon i alderdommen. Pensjonen som andel av tidligere inntekt skal fortsatt være høyere for personer med lave og midlere inntekter enn for dem med de høyeste inntektene. Så lenge kvinner har lavere inntekter enn menn, vil dette innebære en pensjonsmessig fordel for kvinner. Etter hvert som kvinners arbeids- og inntektsmønstre nærmer seg mønsteret for menn vil dette få mindre betydning. Det vises i denne forbindelse til arbeidet i Likelønnskommissjonen.

Det er også viktig at alle med pensjonsopptjening skal få noe igjen ut over minstepensjonen. I dag får mange yrkesaktive kvinner minstepensjon på linje med personer uten tidligere arbeidsinntekt.

Pensjonsopptjeningen må reflektere arbeidsinnsatsen gjennom livet. Likevel er det viktig at pensjonssystemet kompenserer for tapt arbeidsinntekt for personer som utfører viktige samfunnsoppgaver gjennom ulønnet omsorgsarbeid. Denne ordningen har til nå særlig kommet kvinner til gode.

Pensjonssystemet skal være oversiktlig og pensjonsvilkårene klare og enklest mulig. Enkelhet og forståelighet i pensjonssystemet er en forutsetning for å kunne fatte velbegrunnede beslutninger om pensjoneringstidspunkt og behovet for egen sparing til pensjonsalderen. Dessuten vil enkelhet bidra til at den enkelte kan beregne hvor mye en får utbetalt i pensjon under ulike forutsetninger.

1.4.2 Ny modell for opptjening

I Stortingets pensjonsforlik ble det ikke tatt stilling til valg av opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden, og heller ikke til de nærmere parametrene knyttet til modellvalget. Vedtaket skisserer

tre ulike modeller: A, B og D. Modell A og B er såkalte knekkpunktmodeller. Det vil si at opptjeningen er høyere for lave enn for høyere inntekter. Pensjonsopptjeningen starter fra første krone. Modell D består av en grunnpensjon på nivå med dagens minstepensjon som gis til alle og en inntektsavhengig tilleggspensjon på toppen av denne. Pensjonsopptjeningen starter når den årlige inntekten overstiger grunnpensjonen.

Regjeringen er bedt om å utforme en pensjonsmodell som ligger nær opp til profilen i disse modellene.

Stortingets krav til fordelingsprofil er blant annet knyttet til at personer med jevne inntekter i 40 år fra 2 G til 4 G (124 000 til 249 000 kroner) skal få høyere pensjon enn med dagens folketrygd. Personer med jevn inntekt mellom 4 G og 5 G (249 000 til 311 000 kroner) i 40 år skal ikke få en lavere pensjon enn de ville fått med dagens system, og etter 43 år skal de ha høyere pensjon enn i dag. I tillegg bør ulike modeller vurderes i forhold til om de bidrar til en rimelig standardsikring, insentiver til arbeid og enkelhet. Ikke minst må valg av opptjeningsmodell i folketrygden vurderes som en del av en samlet pensjonsreform.

I Stortingets pensjonsforlik heter det at dagens pensjonssystem stimulerer for lite til arbeid og har noen urettferdige sider, blant annet at like livsinntekter kan gi til dels meget ulik pensjon. Både knekkpunktmodellene og modell D har egenskaper som gjør det vanskelig å oppnå en god sammenheng mellom livsinntekt og pensjon. I tillegg er de kompliserte, og særlig modell D er anslått å gi noe svakere insentiver til arbeid og mindre verdiskaping enn modeller med en tettere sammenheng mellom livsinntekt og pensjon.

Regjeringen har kommet til at en framtidig alderspensjon i folketrygden bør baseres på proporsjonal opptjening fra første krone opp til en øvre grense. Personer med liten eller ingen pensjonsopptjening får en grunnsikring i alderdommen gjennom en garantipensjon. Denne avkortes mot opptjent inntektpensjon.

Regjeringen foreslår en ny opptjeningsmodell for alderspensjon med følgende egenskaper:

- En inntektpensjon som innebærer at en hvert år tjener opp pensjonsrettigheter tilsvarende 1,35 pst. av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010.
- All inntekt mellom 0 G og 7 G (435 000 kroner) skal være pensjonsgivende.
- En garantipensjon på nivå med dagens minstepensjon.
- Garantipensjonen avkortes med 80 pst. mot opptjent inntektpensjon.

Regjeringens forslag er i tråd med pensjonsforlikets krav til profil, men er likevel en annerledes utformet modell enn de tre modellene som er skissert i forliket, såvel som Pensjonskommisjonens forslag.

Opptjening fra første krone og en pensjonsprosent på 1,35 innebærer at et klart flertall av befolkningen vil få høyere marginal pensjonsopptjening sammenliknet med de øvrige modellene som er vurdert. Ifølge beregninger gjort av Statistisk sentralbyrå gir Regjeringens forslag samlet sett bedre insentiver til arbeid både i tiden som yrkesaktiv og ved valg av pensjoneringstidspunkt sammenliknet med de andre modellene som er vurdert. Bedre motivasjon til arbeid gir økt verdiskaping og bedrer dermed grunnlaget for finansiering av velferdsstaten i forhold til de andre modellene.

Regjeringens forslag sikrer lik pensjon for lik livsinntekt uansett hvordan denne fordeles over yrkeskarrieren, så lenge den årlige inntekten er under 7 G.

I tråd med Stortingets vedtak har Regjeringen lagt vekt på at ny modell for opptjening av alderspensjon skal ha en god fordelingsprofil. Den foreslåtte modellen har vesentlig bedre fordelingsprofil enn Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd. Modellen innfrir også Stortingets krav om at personer med jevn inntekt mellom 2 G og 5 G i henholdsvis 40 og 43 år skal ha lik eller høyere pensjon enn i dag når en ser på pensjonistgruppen som helhet. Det innebærer at et gjennomsnitt av enslige og gifte pensjonister med Stortingets forutsetninger kommer bedre ut enn i dagens folketrygd. Enslige pensjonister med 40 års jevn opptjening vil i et mindre inntektsintervall kunne få noe lavere pensjon enn i dagens folketrygd. Slike «statiske» anslag på pensjonsnivåer med jevn inntekt og gitt antall år ser bort fra at mange vil kunne velge å stå lenger i arbeid med Regjeringens forslag enn ved dagens folketrygd, siden Regjeringens forslag motiverer bedre til arbeid. Ved å stå lenger i arbeid vil pensjonen for den enkelte øke, samtidig som den samlede virkningen på pensjonsnivået også vil avhenge av blant annet levealdersjusteringen og den enkeltes tilpasning til denne.

Modellen gir høyere kompensasjon enn i dag for personer med lave inntekter og få opptjeningsår fordi alle med pensjonsopptjening får noe igjen i tillegg til grunnsikringen. Forslaget bidrar således til at en unngår den såkalte minstepensjonsfella. Det vil si at også de med mer begrenset pensjonsopptjening får høyere pensjon enn de som ikke har hatt opptjening. En høy pensjonsprosent fra første krone gir god kompensasjon også for personer med midlere inntekter.

Sammenliknet med dagens folketrygd og de alternative opptjeningsmodellene som er vurdert, har Regjeringens forslag en lavere øvre grense for opptjening. Flere vil dermed ha årlige inntekter utover denne grensen. På grunn av den høye pensjonsprosenten vil personer med de høyeste inntektene likevel få høyere pensjon enn i dagens folketrygd.

For størstedelen av befolkningen vil modellen bestå av kun ett element – inntektspensjonen. De fleste får en pensjon som står i direkte forhold til arbeidsinntekten gjennom hele yrkeskarrieren, så lenge inntekten er under 7 G. Hvis det på pensjoneringstidspunktet viser seg at pensjonsopptjeningen ikke har vært stor nok, vil den opptjente pensjonen bli supplert med en garantipensjon. Den klare sammenhengen mellom arbeid gjennom livet og pensjon gjør at modellen er enkel å forstå, og at den bør kunne være robust over tid som kjernen i det samlede pensjonssystemet.

Den enkeltes pensjon vil i de fleste tilfeller bestå av folketrygden kombinert med pensjon fra supplerende ordninger. Regjeringens forslag til ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden vil, gjennom insentivene til arbeid, gode fordelingsvirkninger og sin enkelhet, være et godt fundament for supplerende pensjonsordninger. Dermed er det lagt et godt grunnlag for en reform av det samlede pensjonssystemet.

1.4.3 Ny modell for uttak

I Stortingets pensjonsforlik bes Regjeringen om å komme tilbake med forslag til en allmenn fleksibel alderspensjon i folketrygden fra 62 år. I henhold til forliket skal AFP videreføres, men det åpnes for justeringer i ordningen etter forhandlinger med partene i arbeidslivet.

Den ordinære pensjonsalderen i dagens folketrygd er 67 år. Et stort flertall av de yrkesaktive slutter likevel i arbeid før de er 67 år gjennom andre pensjons- eller trygdeordninger. Tidligpensjonering som ikke har helserelaterede årsaker, er i dag forbeholdt de som har tilgang til pensjonsordninger utenfor folketrygden, som for eksempel avtalefestet pensjon (AFP) eller tjenestepensjonsordninger med særaldersgrenser.

Det er store individuelle forskjeller i forhold til når den enkelte ønsker eller har behov for å trappe ned arbeidsinnsatsen eller tre ut av arbeidslivet. Pensjoneringsbeslutningen påvirkes av en rekke faktorer, blant annet hvor lenge den enkelte har stått i arbeid, belastningen i stillingen, forhold på arbeidsplassen og den enkeltes helsetilstand. De økonomiske insentivene i det samlede skatte-, pen-

sjons- og overføringssystemet er bare ett av flere elementer som påvirker eldre arbeidstakers muligheter til og motivasjon for å stå i arbeid. Norske og internasjonale studier viser imidlertid at utformingen av pensjonssystemet, og da spesielt reglene for tidligpensjonering, har en vesentlig effekt på Eldres deltakelse i arbeidsmarkedet. Samtidig er det viktig at forholdene legges til rette slik at eldre arbeidstakere som ønsker det, faktisk har mulighet til å fortsette i arbeid.

I henhold til stortingsvedtaket skal en ny modell for uttak av alderspensjon i folketrygden gi økte valgmuligheter for den enkelte i forhold til dagens folketrygd, både når det gjelder avgangsalder og grad av pensjonering. På denne måten vil pensjonssystemet være bedre tilpasset ulike individuelle behov og ønsker om fritid. Alle – ikke bare de med AFP eller tilsvarende ordninger – kan da velge pensjoneringstidspunkt og grad av pensjonering selv.

Et viktig mål med pensjonsreformen er å skape et pensjonssystem som fører til at eldre arbeidstakere står lenger i arbeid, noe som bidrar til at finansieringsbyrden på de yrkesaktive ikke blir for stor. Stortingsvedtaket slår fast at grunnlaget for en allmenn fleksibel pensjonsordning skal være at det lønner seg å arbeide for de over 62 år. Regjeringen understreker at muligheten til pensjon fra 62 år ikke skal oppfattes som en generell nedsettelse av pensjonsalderen.

Regjeringen legger vekt på at det samlede pensjonssystemet utformes slik at det gir god motivasjon til arbeid. Samtidig skal alle sikres reelle muligheter til å trappe ned arbeidsinnsatsen og ta ut hel eller delvis pensjon. Regjeringens forslag til regler for uttak av alderspensjon i folketrygden er utformet med sikte på god balanse mellom hensynene til arbeidsinsentiver og valgfrihet.

Regjeringens forslag til fleksibel alderspensjon i folketrygden innebærer at:

- Det åpnes for uttak av alderspensjon i folketrygden fra fylte 62 år.
- Den fleksible alderspensjonen utformes slik at årlig pensjon reflekterer forventet antall år som pensjonist.
- Det åpnes for uttak av hel eller delvis alderspensjon så lenge pensjonen fra fylte 67 år overstiger minstepensjonsnivået.
- Det åpnes for å kombinere uttak av alderspensjon og arbeid uten avkorting av pensjonen.

Innføring av fleksibel pensjonsalder i folketrygden fra 62 år innebærer at folketrygdens utbetaling av alderspensjon vil kunne strekke seg over flere år enn hva som er tilfelle med dagens pensjonsalder

på 67 år. For å unngå at 62 år danner seg som en allmenn norm for pensjonering, og for å sikre at eldre arbeidstakere motiveres til arbeid – og derigjennom trygge framtidens pensjoner for alle – bør en som venter med å ta ut pensjonen, kompenseres for dette i form av høyere årlige ytelser. Når vi står overfor store utfordringer som følge av en aldrende befolkning og et sterkt behov for å øke avgangsalderen fra arbeidslivet, er det viktig at pensjonssystemet gir et signal om at fortsatt arbeidsinnsats er verdifullt for samfunnet.

Regjeringens forslag til modell for uttak av alderspensjon i folketrygden er utformet med sikte på at opptjente pensjonsrettigheter skal gi om lag lik samlet alderspensjon over perioden som pensjonist, uavhengig av når den enkelte velger å ta ut pensjon. Uttaksmodellen skal altså på denne måten være nøytral i forhold til uttakstidspunkt. De som står lenger i arbeid øker dessuten sine pensjonsrettigheter. Med en slik innretting blir det også mulig å legge til rette for å kombinere pensjon og arbeid uten avkorting av pensjonen.

En nøytral utforming av uttaksmodellen innebærer at den årlige pensjonen øker med om lag 5 pst. for hvert år uttak av pensjon utsettes fordi det blir ett år mindre å dele opparbeidede pensjonsrettigheter på. I tillegg vil ett år lenger i arbeid gi ekstra pensjonsrettigheter som øker den årlige pensjonen med om lag 2,5 pst. I sum vil forslaget til uttaksmodell øke den årlige pensjonen med om lag 7,5 pst. for hvert ekstra år i arbeid uten pensjonsuttak. Eksempelvis vil en person med gjennomsnittlig inntekt på 5 G (311 000 kroner) i 40 år ved pensjonering 62 år få en pensjon fra folketrygden på 131 000 kroner årlig. Hvis han eller hun utsetter pensjonering med ett år, vil pensjonen stige til 141 000 kroner årlig. Ved å utsette pensjoneringen til 67 år, øker pensjonen til 189 000 kroner. Kompensasjonsgradene før skatt vil i dette tilfellet øke fra 42 pst. ved 62 år til 45 pst. ved 63 år, og 61 pst. ved 67 år. I tillegg kommer eventuell pensjon fra supplerende pensjonsordninger, for eksempel en tilpasset AFP.

Dersom nye alderskull av pensjonister forventes å leve lenger, vil ordningen med levealdersjustering innebære at en må arbeide noe lenger for å opprettholde samme kompensasjonsnivå som tidligere alderskull. Modellen for fleksibelt uttak av alderspensjon gir den enkelte mulighet til å velge om en vil kompensere for levealdersjusteringen ved å arbeide lenger eller gå av med lavere årlig pensjon. Regjeringens forslag til modell for uttak av alderspensjon understøtter således Stortingets vedtak om levealdersjustering.

Regjeringens forslag til ny modell for uttak av alderspensjon bidrar til å redusere det skarpe skillet mellom arbeidsliv og pensjonisttilværelse. Mange eldre arbeidstakere ønsker å trappe ned yrkesaktiviteten uten helt å avslutte tilknytningen til arbeidslivet. Når det åpnes for å kombinere arbeid og pensjon uten avkorting i pensjonen, legges forholdene til rette for en gradvis overgang fra yrkesaktivitet til pensjonisttilværelsen. I det videre arbeidet vil Regjeringen også gå inn for å styrke retten til å stå i arbeid etter 62 år gjennom endringer i arbeidsmiljøloven, i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Regjeringens forslag om økte muligheter både til å gå av tidlig og til å kombinere pensjon og arbeid, er en betydelig velferdsreform for den enkelte. Ved at reglene for uttak av alderspensjon utformes slik at arbeidsinnsats belønnes, vil ordningen samtidig bidra til styrket bærekraft i pensjonssystemet.

Regjeringen foreslår at fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden gjennomføres fra 2010. Regjeringens forslag til ny modell for opptjening av alderspensjon i folketrygden vil fases gradvis inn, og tidlig uttak av alderspensjon i de første årene etter 2010 vil dermed baseres på opptjent pensjon etter reglene i dagens folketrygd.

I arbeidet med å reformere folketrygdens alderspensjon legger Regjeringen vekt på at personer med svekket helse og personer som blir arbeidsledige fortsatt skal ha tilgang til andre gode trygdeordninger. Den fleksible alderspensjonen i folketrygden er utformet for at arbeidsføre kan velge mellom arbeid og pensjon etter 62 år.

Fordelingsprofilen i forslaget til ny opptjeningsmodell gjenspeiler seg også i pensjonsnivåene ved fleksibelt uttak. For personer med lik opptjenings-tid ved pensjonering innebærer det at kompensasjonsgraden vil være høyere for personer med lave og midlere inntekter enn for personer med høyere inntekter.

I et fleksibelt pensjonssystem kan den enkelte velge pensjoneringstidspunkt. Tidliguttak gir lavere årlig pensjon, men motsvares av en lengre periode som pensjonist. Sent uttak gir høyere årlig pensjon som motsvares av en kortere periode som pensjonist. I et fleksibelt pensjonssystem vil forskjellene i årlig pensjon derfor kunne øke, som en konsekvens av egne valg av pensjoneringstidspunkt.

Alle vil imidlertid ikke ha samme muligheter til å stå i arbeid ut over 62 år. Regjeringen vil føre en politikk med sikte på å utjevne sosiale ulikheter i helse slik at flere kan velge å stå i arbeid, også etter 62 år. Våren 2007 vil Regjeringen legge fram en

stortingsmelding med en strategi mot sosial ulikhet i helse. Strategien vil også omhandle helseeffektene av det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet, helseeffektene av ikke å være inkludert i arbeidslivet og virkemidler for å utjevne sosiale ulikheter i arbeidsmiljøet.

Et viktig mål med pensjonsreformen er å få de som har helse til det og ønske om det, til å stå lenge i arbeid slik at finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten sikres. Reformen innebærer at sen pensjonering skal gi bedre uttelling fra pensjonssystemet enn i dag. Personer som står lenge i arbeid får pensjonsmessig uttelling for dette og gir samtidig et bidrag til fellesskapet gjennom skatteinnbetalinger.

Effektene av nye regler for uttak av alderspensjon i folketrygden avhenger av tilpasningene i supplerende pensjonsordninger, jf. omtale i avsnitt 1.6.

Spørsmålet om tidligpensjon fra folketrygden for personer med spesielle behov for tidlig avgang fra arbeidslivet og personer med lave inntekter må vurderes nærmere i lys av samarbeidet med partene i arbeidslivet om utformingen og omfanget av en tilpasset AFP-ordning og tilpasningene i tjenestepensjonsordningene. Det vil uansett ikke være aktuelt å legge til rette for uttak av alderspensjon fra folketrygden slik at man får varig samlet pensjon lavere enn minstepensjonsnivået.

1.4.4 Pensjonsopptjening for omsorgsarbeid

Som en del av pensjonsforliket vedtok Stortinget å forbedre minstesikringen ved pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid i folketrygden. I dag gis det pensjonsopptjening ved ulønnet omsorg for barn under syv år og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede. Ordningen ble etablert i 1992. Formålet er å gi en kompensasjon for manglende pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid. Det godskrives tre pensjonspoeng årlig. Det tilsvarer det en ville fått med en årlig inntekt på 4 G (249 000 kroner).

Regjeringen foreslår i tråd med Stortingets vedtak at alle får en minste pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid tilsvarende en årlig inntekt på 4,5 G (280 000 kroner), altså ½ G høyere enn i dag.

Etter Regjeringens oppfatning bør ordningen med pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid også ses i lys av målet om full barnehagedekning, som vil bidra til at flere foreldre kan kombinere arbeid med omsorg for små barn. Regjeringen foreslår på denne bakgrunn omsorgsopptjening for barn opp til fire år.

Det vises for øvrig til omtale av spørsmålet om tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens folketrygd i punkt 1.6.1.

1.4.5 Pensjonsopptjening for arbeidsledige, studenter og vernepliktige

Regjeringen foreslår å forbedre reglene for pensjonsopptjening for arbeidsledige, herunder personer som arbeider ufrivillig deltid og med dagpenger, slik at arbeidsledige får pensjonsopptjening basert på tidligere arbeidsinntekt. I dag baseres pensjonsopptjeningen på dagpenger under arbeidsledighet. Forslaget om fleksibel pensjon fra 62 år – med økende årlig pensjon hvis en arbeider lenger og venter med å ta ut pensjon – understreker behovet for at man ikke skal tape pensjonsmessig på å være arbeidsledig. Forslaget konkretiseres i det videre arbeidet med pensjonsreformen.

I henhold til Stortingets pensjonsforlik er Regjeringen bedt om å vurdere pensjonsopptjening for studenter i lys av ny modell for alderspensjon i folketrygden. Personer med høyere utdanning vil ofte ha høyere samlet livsinntekt sammenliknet med personer uten høyere utdanning, noe som igjen vil avspeile seg i høyere pensjoner. Pensjonsopptjening for studenter vil derfor isolert sett bidra til å svekke fordelingsprofilen i pensjonsreformen. På denne bakgrunn har Regjeringen kommet til at det ikke bør etableres en ordning med pensjonsopptjening for studenter.

Regjeringen foreslår i tråd med Stortingets pensjonsforlik at det etableres en ordning med pensjonsopptjening for vernepliktige. Verneplikten er en pålagt samfunnstjeneste. Avtjening av verneplikt innebærer at en må avstå fra vanlig arbeidsinntekt og dermed pensjonsopptjening. Samtidig blir en relativt stor andel av ulike årsaker fritatt for tjeneste. Etter Regjeringens oppfatning er det derfor gode grunner til å innføre en ordning med pensjonsopptjening for de som avtjener verneplikt. Det foreslås at grunnlaget for pensjonsopptjening for avtjent verneplikt settes til 2,5 G (155 000 kroner). Det foreslås at pensjonsopptjeningen gis i tillegg til eventuell pensjonsopptjening basert på inntektsgivende arbeid. Det legges opp til at ordningen gjøres gjeldende for nye vernepliktige fra 2010.

1.4.6 Innføringen av levealdersjustering og regulering av pensjoner under utbetaling

Stortinget har vedtatt å innføre levealdersjustering i folketrygdens alderspensjon. Det innebærer at opparbeidede pensjonsrettigheter må fordeles

over flere gjenværende leveår etter hvert som levealderen i befolkningen ventelig kommer til å øke i tiårene framover. Levealdersjusteringen er det viktigste tiltaket for å gjøre folketrygden bærekraftig på lang sikt hvis levealderen fortsetter å øke. Når den årlige pensjonen til nye alderspensjonister blir justert, i praksis gjennom et såkalt delingstall, vil folketrygdens utgifter til alderspensjon bli om lag upåvirket av økt levealder over tid. Den enkelte vil kunne motvirke virkningen på årlig pensjon ved å utsette nedtrapping av arbeidsinnsats og uttak av pensjon.

I pensjonsforliket er det ikke tatt eksplisitt stilling til når levealdersjusteringen skal iverksettes. Regjeringen foreslår at ordningen med levealdersjustering iverksettes fra 2010 med virkning for nye alderspensjonister. Den konkrete gjennomføringen av prinsippet vil bli drøftet i lovarbeidet i etterkant av denne meldingen. I tillegg vil det være nødvendig å følge opp praktiseringen av ordningen over tid.

Pensjonsforliket innebærer at opptjente pensjonsrettigheter fortsatt skal reguleres med lønnsveksten fram til pensjoneringstidspunktet, mens pensjoner under utbetaling skal reguleres med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten. I pensjonsforliket ble det ikke tatt stilling til når det endrede reguleringsprinsippet for utbetalte pensjoner skal iverksettes. Regjeringen foreslår at endrede regler for regulering av utbetalte pensjoner gis virkning for alle alderspensjonister fra og med 2010.

1.5 Virkninger av Regjeringens forslag

Med Stortingets pensjonsforlik, Regjeringens forslag i denne meldingen og Stortingets etterfølgende behandling vil andre fase av pensjonsreformen være gjennomført. Dermed er det lagt et godt grunnlag for tilpasninger i supplerende pensjonsordninger i tredje fase av reformen. De ønskede virkningene av pensjonsreformen avhenger av at disse tilpasningene bygger opp under intensjonene med reformen. Det vises også til nærmere vurderinger av blant annet fordelingsvirkninger av forslaget til opptjenings- og uttaksmodell i avsnitt 1.4 over.

Forslaget til ny alderspensjon i folketrygden bygger videre på hovedprinsippene for dagens folketrygd, men innebærer en vesentlig tilpasning til nye rammebetingelser og framtidige utsikter. Hovedmålene for alderspensjon i folketrygdens ligger fast, det vil si sikring av tilvakt levestandard og grunnsikring for dem uten eller med liten tilknytning til arbeidslivet. Folketrygdens alderspensjon skal fortsatt ha en god fordelingsprofil der personer med lave og midlere inntekter får større kom-

pensasjon i forhold til personer med de høyeste inntektene. Innføringen av mulig uttak av alderspensjon fra 62 år innebærer imidlertid en betydelig velferdsreform.

Selv om Regjeringen i henhold til Stortingets vedtak skal vurdere enkelte sider ved folketrygdens finansiering, vil fortsatt de yrkesaktive i hovedsak finansiere alderspensjonene til den eldste delen av befolkningen. Det innebærer at pensjonssystemet som i dag vil være basert på en solidaritetskontrakt på tvers av generasjonene.

Regjeringen legger vekt på at det offentlige fortsatt skal ha et betydelig ansvar for det samlede pensjonssystemet i Norge. Det innebærer at vi skal ha en god alderspensjon i folketrygden. I tillegg skal det gis gode rammebetingelser for supplerende tjenstepensjonsordninger og en videreført tilpasset AFP-ordning.

Stortingets har vedtatt innføring av levealdersjustering og endret regulering av utbetalte pensjoner. Endret regulering av utbetalte pensjoner vil i hovedsak slå prosentvis likt ut for alle alderspensjonister og har dermed slik sett ingen omfordelende effekt. Heller ikke levealdersjusteringen har noen slik omfordelende effekt fordi alle innenfor et alderskull står overfor samme delingstall.

Det anslås at levealdersjusteringen innebærer at den enkelte må arbeide 8 måneder ekstra for å opprettholde samme pensjonsnivå når levealderen i befolkningen øker med ett år. Det representerer 2 ½ til 3 år mer i arbeid i 2050 med den forventede veksten i levealderen.

Endret regulering av løpende pensjoner anslås isolert sett i gjennomsnitt å redusere pensjonsnivået med 7–8 pst. etter 10 år som pensjonist sammenliknet med om pensjonene ble regulert i takt med lønnsveksten. Pensjonistene vil likevel ta del i velstandsutviklingen gjennom en tilsvarende relativ vekst i kjøpekraften, siden reguleringen normalt vil innebære at pensjonene øker mer enn prisveksten.

Den gjennomsnittlige årlige realveksten i pensjonen for pensjonister med tilleggspensjon har vært om lag 60 pst. av reallønnsveksten i perioden fra 1967 fram til i dag. Det vil si at det vedtatte reguleringsprinsippet med gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst ikke er veldig ulikt den faktiske reguleringen i denne perioden.

Regjeringens forslag til opptjeningsmodell gir i gjennomsnitt høyere pensjoner enn dagens folketrygd, særlig hvis en tar hensyn til at reformen motiverer den enkelte til å arbeide mer og lenger, som vil gi høyere pensjon. Dette bildet nyanseres når en også tar hensyn til vedtakene om levealdersjustering og endret regulering. Isolert sett vil

personer med gjennomsnittlig inntekt og forventet gjennomsnittlig opptjeningsstid få en kompensasjonsgrad på 58 pst. mot 54 pst. i dag. Forslaget har også god fordelingsprofil. Med forventet antall opptjeningsår i framtiden vil personer med lave og midlere inntekter komme bedre ut med Regjeringens forslag enn med dagens folketrygd. Fortsatt vil personer med lave og midlere inntekter ha høyere kompensasjonsgrad enn de med høyere inntekter.

Forslaget om fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden og muligheten for å kombinere arbeid og pensjon er en betydelig velferdsreform. Det gir den enkelte stor grad av valgfrihet og mulighet for gradvis overgang til pensjonstilværelsen. Fordelingsprofilen i opptjeningsmodellen påvirkes ikke av når pensjonen tas ut, det vil si at den gode fordelingsprofilen i opptjeningen også ivaretas ved uttak av alderspensjon. For personer med lik opptjeningsstid ved pensjonering innebærer det at kompensasjonsgraden vil være høyere for personer med lave og midlere inntekter enn for personer med høyere inntekter.

Statistisk sentralbyrå har anslått at Regjeringens forslag til ny opptjeningsmodell kan øke selselsettingen i 2050 med om lag 4 pst. Reglene for uttak av alderspensjon kombinert med levealdersjusteringen anslås å øke arbeidstilbudet i 2050 med ytterligere 4 pst. slik at forslagene i sum antas å øke arbeidstilbudet med 8 pst. i 2050.

Regjeringens forslag innebærer at utgiftene til alderspensjon reduseres fra 224 mrd. 2006-kroner i 2050 med videreføring av dagens system til om lag 196 mrd. kroner. Forslaget innebærer at utgiftene til alderspensjon som andel av BNP for Fastlands-Norge reduseres fra 15 til 12 pst. i 2050, eller med om lag 20 pst. sammenliknet med å videreføre dagens folketrygd. Bare en mindre del av dette skyldes lavere pensjoner. Reduksjonen ellers er noenlunde likt fordelt på færre alderspensjonister, siden Regjeringens forslag stimulerer eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid, og økt verdiskaping. De økonomiske effektene av Regjeringens forslag tilsvarer det Pensjonskommisjonen la til grunn for sitt forslag.

Som følge av pensjonsreformen må det etableres nye IKT-systemer og rutiner for håndtering av pensjonsområdet i Arbeids- og velferdsetaten. De løsningene som skal etableres i forhold til kompetanse, arbeidsprosesser, organisasjon og IKT-systemer skal være pålitelige, og servicenivået skal opprettholdes på et høyt nivå. Alle medlemmene i folketrygden skal ha trygghet og sikkerhet for at registrering av pensjonsrettigheter og utbetaling av pensjoner er korrekte, slik at rett beløp blir utbe-

talt til rett tid. Dette er avgjørende for tilliten til folketrygden.

For å skape trygghet og redusert risiko i gjennomføringen av IKT-prosjektet, er det valgt en overordnet gjennomføringsstrategi i 3 faser:

- Fase 1 er en forprosjektfase.
- Fase 2 er implementering av dagens pensjonsregler i ny systemløsning.
- Fase 3 er implementering av nye pensjonsregler i ny systemløsning.

Fase 1 (forprosjektet) startet opp i 2005 og skal etter planen avsluttes høsten 2006. Fase 2 gjelder implementering av dagens pensjonsregler i nye IKT-løsninger. Det planlegges oppstart av fase 2 i begynnelsen av 2007 med sikte på avslutning i 2009. Forberedelsene til fase 3 startet opp høsten 2006, og vil fortsette helt fram til pensjonsreformen trer i kraft.

1.6 Videre arbeid med pensjonsreformen

1.6.1 Videre konkretisering av Regjeringens forslag

Innfasing og nærmere utforming av ny modell for opptjening av alderspensjon

Regjeringen har ikke tatt stilling til overgangsregler for ny modell for opptjening av alderspensjon i folketrygden. En avklaring av dette spørsmålet er viktig for hvem som vil bli berørt av den nye opptjeningsmodellen.

Overgangsreglene skal ivareta hensynet til at den enkeltes pensjon blir forutsigbar, og at en får rimelig tid til å tilpasse seg nye regler. Overgangsordningene skal videre ta hensyn til samfunnets interesser i at gjennomføringen av det nye systemet blir enklest mulig og ikke strekker seg altfor langt ut i tid.

Det er to alternativer for den nærmere utformingen av opptjening av alderspensjonen i folketrygden innenfor de rammene som er foreslått i avsnitt 1.4.2. En mulighet er at pensjonen beregnes ved en pensjonsprosent slik at hvert år med arbeidsinntekt opp til grensen på 7 G definerer en andel av den framtidige årlige alderspensjonen. Med denne måten å definere pensjonen på vil det være en direkte sammenheng mellom årlig inntekt og den framtidige årlige pensjonsytelsen.

Alternativt kan alderspensjonen utformes som et spareliknende system, der en hvert år bygger opp framtidige pensjonsrettigheter som tilsvarer en bestemt andel av pensjonsgivende inntekt opp til grensen på 7 G. Den årlige alderspensjon fram-

kommer så ved å dele den opparbeidede pensjonsformuen på antall år som pensjonist.

Regjeringen kommer tilbake til spørsmålene om innfasing og nærmere utforming av opptjeningsmodellen i en lovproposisjon for ny alderspensjon i folketrygden. Den skal etter planen fremmes i 2007.

Informasjon om opparbeidede pensjonsrettigheter

I Stortingets pensjonsforlik heter det at det snarest mulig skal opprettes et fripolisregister, og Regjeringen skal vurdere hvordan pensjonsrettigheter fra ulike ordninger kan samles.

Det er viktig for å nå målene for pensjonsreformen at informasjonen til den enkelte om samlede pensjonsrettigheter styrkes. Ulike private aktører har etablert informasjonsportaler som tar sikte på å gi en oversikt over samlet pensjon. Det pågår også et arbeid i Arbeids- og velferdsetaten for å etablere tekniske løsninger med samme formål. Regjeringen ønsker å bidra til en felles informasjonsportal, men tar ikke nå stilling til om denne skal være i regi av en offentlig instans, bygge videre på en av de løsningene som allerede er etablert eller organiseres på annen måte.

Oppfølgingen av Stortingets vedtak om fripolisregister omtales under punkt 1.6.5.

Tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens folketrygd

I Stortingets pensjonsforlik bes Regjeringen arbeide videre med konkrete forslag om tilbakevirkende kraft for pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid også i dagens folketrygd.

Spørsmålet om å gi ordningen med pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid tilbakevirkende kraft for år før 1992 må ses i sammenheng med Stortingets vedtak om innføringen av alleårsregel i den nye alderspensjonen i folketrygden.

Desto lenger tilbake i tid omsorgsopptjeningen godskrives, desto flere kvinner vil få fordel i form av økt pensjon. Dette må veies opp mot at det blir økonomisk mer kostbart og administrativt mer krevende jo lengre tilbake i tid man går.

Regjeringen kommer tilbake med vurdering av tilbakevirkende omsorgsopptjening i forbindelse med lovproposisjonen for ny alderspensjon i folketrygden som etter planen skal fremmes i 2007.

1.6.2 Uføre- og etterlattepensjon

Regjeringen Bondevik II nedsatte 5. august 2005 et offentlig utvalg under ledelse av Oluf Arntsen, som

fikk i oppdrag å utrede en ny uførepensjonsordning. Utvalget har frist til 15. mars 2007.

Utvalget skal blant annet vurdere tildelingsreglene for uførepensjon, foreslå hvordan uførepensjonen skal utmåles og vurdere hvordan uførepensjonister skal opparbeide rett til alderspensjon, herunder når uførepensjonister skal gå over på alderspensjon. Etter at innstillingen fra utvalget foreligger, vil Regjeringen komme tilbake til Stortinget med vurdering og forslag til hvordan uføreordningen bør tilpasses pensjonsreformen.

I henhold til pensjonsforliket skal etterlattepensjonen i folketrygden vurderes i sammenheng med om alderspensjonen i framtiden vil bli samordnet mellom ektefeller/samboere/partnere eller ikke. Regjeringen bes om å utrede dette spørsmålet videre etter at Stortinget har tatt stilling til ny oppføringsmodell i folketrygdens alderspensjon. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en vurdering og anbefaling i forhold til etterlattepensjon.

1.6.3 Folketrygdens autonomi

I tråd med pensjonsforliket ble Statens petroleumsfond og Folketrygdefondet slått sammen til Statens pensjonsfond fra 1. januar 2006. Stortinget ber Regjeringen arbeide videre med å vurdere om pensjonssystemet bør få en mer selvstendig rolle i forhold til de øvrige statsfinansene, og hvordan dette eventuelt kan gjøres. Regjeringen skal også vurdere hvordan den rollen det nye pensjonsfondet har som bufferfond for de generasjonsmessige ubalansene i folketrygden, kan styrkes. Videre skal Regjeringen vurdere en egen pensjonspremie i skattesystemet, som synliggjør at dette er sparing til egen alderdom.

Statens pensjonsfonds rolle som bufferfond for de generasjonsmessige ubalansene i folketrygden ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 2 (2005–2006). Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en vurdering og forslag i de øvrige spørsmålene.

1.6.4 Tilpasning av AFP

I forbindelse med lønnsoppgjøret våren 2006 meddelte statsminister Jens Stoltenberg i brev av 31. mars 2006 til Landsorganisasjonen i Norge blant annet:

«Det nåværende regelverket for AFP-ordningen er tilpasset dagens pensjonssystem, der grensen for å ta ut pensjon i folketrygden er 67 år. Når det innføres en fleksibel modell med mulighet for uttak av pensjon i folketrygden fra

62 år, må regelverket i AFP tilpasses dette. Regjeringen legger vekt på at denne tilpasningen må skje i samarbeid og forståelse med partene i arbeidslivet, og med respekt for de opparbeidede rettigheter som ligger i ordningen. Samtidig må en tilpasset AFP-modell understøtte de målene som er satt for et nytt pensjonssystem, bl.a. slik at samlet årlig pensjon fra folketrygden og andre ordninger øker ved å fortsette i arbeid etter fylte 62 år.

(...) Endringer av ordningene med særskilte skattefordeler må ses i sammenheng med andre endringer i tidligpensjonssystemet. Jeg forutsetter at organisasjonene i arbeidslivet vil delta i en bred prosess for tilpasning av AFP i tråd med de prinsippene som ligger til grunn for pensjonsforliket, og som er gjengitt ovenfor. Regjeringen vil da for sin del være innstilt på å fremme en proposisjon for Stortinget om videreføring av de særskilte skattefordelene til 1. januar 2010, samt å videreføre dagens regler for poengopptjening i samme periode.

Regjeringen forutsetter at prosessen med å komme frem til en tilpasning av AFP-ordningen må være slutført så tidlig at arbeidstakerne i rimelig tid kan forberede seg på et tilpasset system, og slik at det er tid til lovmessige og systemmessige tilpasninger før ny folketrygd innføres i 2010.»

Forslag om å videreføre av de særskilte skattefordelene til 1. januar 2010 er fremmet i forbindelse med statsbudsjettet 2007 (Ot.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte- og avgiftsopplegget 2007-lovendringer).

En tilpasset AFP-ordning skal, på tilsvarende måte som Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden, ha et langsiktig perspektiv, være troverdig og forutsigbar. Statens bidrag til AFP-ordningen skal forankres i lov. I tillegg vil oppbygging av Statens pensjonsfond og et bredt politisk forlik om pensjoner sikre folketrygden og AFP-ordningen.

I det videre arbeidet med tilpasning av AFP-ordningene bør det vurderes en organisatorisk samordning av de ulike ordningene.

Regjeringen vil i det videre arbeidet gå inn for å styrke retten til å stå i arbeid etter 62 år i arbeidsmiljøloven, i samarbeid med partene i arbeidslivet.

På denne bakgrunn vil Regjeringen invitere partene i arbeidslivet til en bred prosess om utformingen av en tilpasset ordning for avtalefestet pensjon (AFP). I dette arbeidet vil Regjeringen legge vekt på:

- AFP-ordningen skal også i framtiden bidra til et godt tidligpensjonssystem fra 62 år. En tilpasset ordning skal understøtte målene for et nytt

- pensjonssystem, slik disse er trukket opp i Stortingets vedtak våren 2005.
- Staten viderefører sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen. Dette omfatter også verdien av skattefordeler og poengopptjening i folketrygden. Det økonomiske bidraget beregnes ut fra dagens uttakrate, men justeres for det antallet som omfattes av ordningen. Staten bidrar med samme andel av den totale finansieringen som i dag.
 - AFP skal fortsatt sikre at de som ønsker det, kan gå av ved 62 år på en verdig måte. Dette sikres ved at AFP videreføres i form av et årlig påslag til alderspensjonen i folketrygden. Alderspensjon fra folketrygden og AFP skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting i pensjonen. Det gis pensjonsopptjening i folketrygden for eventuell arbeidsinntekt, men ikke for pensjonen.
 - Overgangen til en tilpasset AFP-ordning vurderes i lys av Regjeringens forslag til innfasing av den nye alderspensjonen i folketrygden. Et forslag til ny AFP skal foreligge i god tid før hovedoppgjøret i 2008.

1.6.5 Tjenestepensjoner

Private tjenestepensjoner

I privat sektor gis det særskilte skattemessige stimulanter til foretak som oppretter tjenestepensjonsordninger som tilfredsstillende kravene i foretaks- eller innskuddspensjonsloven. Som et ledd i pensjonsreformen er det fra 1. januar 2006 innført en plikt for foretak til å opprette en tjenestepensjonsordning som sikrer arbeidstakere i foretaket alderspensjon i samsvar med kravene i lov om obligatorisk tjenestepensjon. Plikten skal gjelde slik at det er frist for foretakene fram til 31. desember 2006 med å etablere en slik obligatorisk tjenestepensjon, men den må uansett ha økonomisk virkning for de ansatte fra 1. juli 2006.

I henhold til Stortingets vedtak av 26. mai 2005 skal lovverket for de private tjenestepensjonsordningene tilpasses ny folketrygd etter at det er vedtatt en ny modell for folketrygdens alderspensjon. I tilknytning til ny modell for alderspensjon i folketrygden reiser det seg spørsmål om i hvilken grad dette bør få enkelte konsekvensendringer for lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon. Konsekvensene av livsløpsbasert opptjening, levealdersjustering og nye regler for regulering av utbetalte pensjoner i folketrygden er av de forhold som da vil bli gått gjennom.

Det tas sikte på å gjennomføre en samlet vurdering av behovet for endringer i lovene for tjeneste-

pensjon i privat sektor, herunder nærmere spørsmål om hvordan en eventuell fleksibel pensjonsalder i disse ordningene skal utformes, etter at de nye lovbestemmelsene for folketrygden er vedtatt.

I Soria Moria-erklæringen heter det blant annet:

«Lovverket må legge til rette for tjenestepensjonsordninger med lavest mulig administrasjonskostninger. Regjeringen vil legge til rette for ikke-kommersielle tjenestepensjonsordninger, med best mulig tilbud til arbeidstakere og bedrifter.»

Regjeringen vil legge til rette for et bredere system for tjenestepensjon ved raskt å følge opp Banklovkommisjonens lovforslag om at en pensjonskasse kan forvalte pensjonsordninger for flere uavhengige foretak. Dette vil kunne bidra til økt konkurranse og til at administrasjonskostningene knyttet til forvaltningen av pensjonsordningene, blir redusert. Regjeringen vil også vurdere bredere ordninger som kan forvaltes i samarbeid med arbeidslivets parter.

Det heter i Stortingets vedtak at det åpnes for kjønns- og aldersnøytrale premier i tjenestepensjoner i privat sektor. Dette er gjennomført ved lov av 30. juni 2006 nr. 40, jf. lovvedtak basert på Ot.prp. nr. 52 (2005–2006) om lov om endringer i forsikringsloven (utlikning av fellesordninger for premieberegninger) og Innst.O. nr. 72 (2005–2006).

Offentlige tjenestepensjoner

Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 innebærer at offentlig tjenestepensjon tilsvarende to tredeler av sluttlønn i offentlig sektor (bruttoordninger) skal videreføres. Etter at det er vedtatt en ny modell for folketrygdens alderspensjon, skal de offentlige tjenestepensjonsordningene i henhold til vedtaket tilpasses den nye folketrygdmodellen, uten at dette svekker de offentlige tjenestepensjonene, men slik at de også omfattes av levealdersjustering og endret regulering av utbetalte pensjoner. Det heter videre at den endelige tilpasningen skal skje gjennom forhandlinger mellom partene i offentlig sektor. Pensjonsordningene til statsråder, stortingsrepresentanter med videre skal tilpasses en ny alderspensjon i folketrygden.

Stortinget tok ikke stilling til om forpliktelsene til Statens Pensjonskasse skal fonderes. Før Stortinget tar stilling til fondering av Statens Pensjonskasse, må det i henhold til vedtaket gjøres en grundig vurdering av blant annet utviklingen av Statens Pensjonskasse som virksomhet, konkurransen om tjenestepensjonene til fristilte offentlige virksom-

heter, mobiliteten i arbeidsmarkedet og mulighetene for kostnadskontroll i offentlig sektor.

Det vil være et siktemål at utformingen av offentlige tjenstepensjonsordninger skal bidra til å underbygge de overordnede målene for pensjonsreformen.

Regjeringen vil følge opp Stortingets vedtak om offentlige tjenstepensjoner etter at Stortinget har behandlet forslaget til ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden.

Særaldersgrenser

Stortingsvedtaket om pensjonsreform legger opp til at særaldersgrensene i offentlig og privat sektor skal vurderes. Særaldersgrenser som system bygger på en forutsetning om at grupper av arbeidstakere, sett under ett, ikke kan fortsette i arbeid ut over en gitt alder. Dagens system tar ikke hensyn til individuelle variasjoner når det gjelder fysisk og psykisk helse. Det tar heller ikke hensyn til at kravene til tjenesten kan ha endret seg over tid uten at særaldersgrensene har blitt endret. En del av dem som fratrer sin stilling ved oppnådd særaldersgrense, fortsetter å arbeide i omtrent samme

omfang som tidligere i andre stillinger. Dette tyder på at arbeidstakere som er omfattet av lavere aldersgrenser, fortsatt besitter en arbeidsevne som kan benyttes til annet arbeid.

Det er iverksatt et prosjekt for å kartlegge grunnlaget for særaldersgrenser for ulike yrkesgrupper både i privat og offentlig sektor. Prosjektet tar blant annet sikte på å vurdere hvilke endringer som har skjedd siden innføringen av dagens særaldersgrenser når det gjelder krav til arbeidstakerne, helsemessig utvikling og gjennomsnittlig levealder for ulike yrkesgrupper.

Resultatet av dette prosjektet vil danne grunnlag for det videre arbeid med særaldersgrenser. Omfanget av særaldersgrenser er størst i offentlig sektor. I tilknytning til arbeidet med særaldersgrensene vil en også vurdere nærmere hvordan beregningen av tjenstepensjon kan løsrives fra aldersgrensen og hvordan reglene for beregning av tjenstepensjon før 67 år kan endres. Disse spørsmålene vil bli tatt opp i forbindelse med tilpasningen av offentlige tjenstepensjoner.

Regjeringen vil komme tilbake med en vurdering og forslag vedrørende særaldersgrensene.

2 Økonomiske utfordringer for dagens pensjonssystem

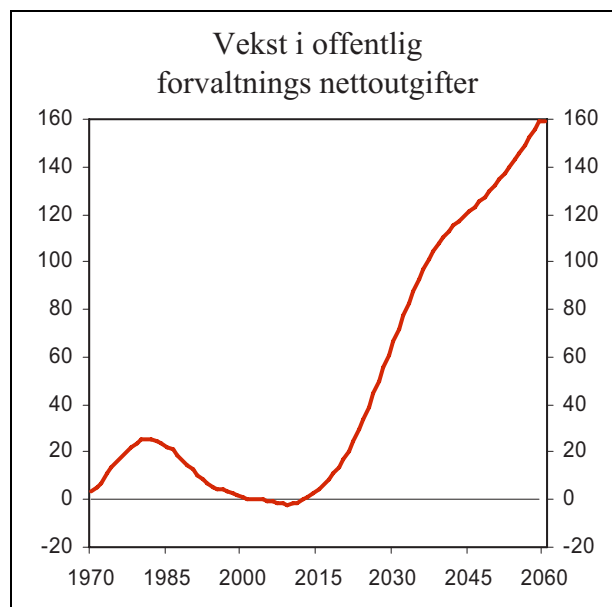
2.1 Innledning og sammendrag

Gjennom de siste 50 årene er velferdsordningene i Norge bygget vesentlig ut. Veksten i det offentlige tjenestetilbudet innen utdanning, helse og omsorg har vært sterk. Samtidig er det gjennom folketrygden etablert et system som sikrer den enkeltes inntekt i alderdommen og ved arbeidsledighet, sykdom og uførhet med videre. Parallelt med utvidelsen av velferdsordningene har det vært en sterk vekst i offentlige utgifter, fra rundt 25 pst. av verdiskapingen (BNP) i fastlandsøkonomien i 1960 til vel 55 pst. i dag.

De norske velferdsordningene, inkludert folketrygden, finansieres løpende over statsbudsjettet. Det innebærer at belastningen på offentlige budsjetter er avhengig av hvor stor andel av befolkningen som til en hver tid er inne i de enkelte ordningene. Dermed vil endringer i befolkningens sammensetning kunne få store konsekvenser for offentlige finanser. Mens de yrkesaktive er netto bidragsyttere til finansieringen av velferdsordningene, er unge – og særlig eldre – netto mottakere, jf. avsnitt 2.2. De siste 15 årene har den yrkesaktive andelen av befolkningen økt. Befolkningsutviklingen har således isolert sett bidratt til å lette presset på statsfinansene i disse årene.

Den statsfinansielt sett gunstige utviklingen i befolkningens sammensetning vil snart snu, jf. figur 2.1. De store fødselskullene fra de første etterkrigsårene nærmer seg nå pensjonsalderen. Samtidig falt fødselstallet på 1970- og 1980-tallet, og antall barn pr. kvinne er nå under det som skal til for å unngå befolkningsnedgang på lang sikt, uten netto innvandring. Det trekker i retning av svakere vekst i tallet på yrkesaktive framover. En fortsatt økning i forventet levealder vil også bidra til at det blir færre yrkesaktive i forhold til antall eldre gjennom de neste tiårene. Mens det i 1967 var 3,9 personer i arbeidsstyrken pr. alders- og uførepensjonist, anslår Statistisk sentralbyrå at dette forholdstallet kan gå ned til 1,7 i 2050, forutsatt uendret politikk. Nå er det 2,6 personer i arbeidsstyrken pr. pensjonist.

I tillegg til at det i framtiden blir flere alderspensjonister pr. sysselsatt enn i dag, vil pensjonistene i gjennomsnitt ha opptjent større pensjonsrettighe-



Figur 2.1 Den demografiske utviklingens direkte bidrag til endring i offentlig forvaltnings nettoutgifter sammenliknet med 2004. Basert på netto utgiftene etter alder i 2004. Mrd. 2004-kroner

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ter. Sammen bidrar disse utviklingstrekkene til at det vil bli vesentlig dyrere for de yrkesaktive å finansiere folketrygdens utgifter enn det som er tilfellet i dag. Framskrivninger av dagens pensjonssystem viser at folketrygdens utgifter til alders-, uføre-, og etterlattepensjoner vil kunne dobles som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien fram mot 2050. Fire femdeler av økningen skyldes vekst i alderspensjoner. Aldringen av befolkningen vil også påvirke andre offentlige inntekts- og utgiftsposter, først og fremst utgifter til helse og omsorg. Samtidig kan en gradvis eldre arbeidsstyrke tilsi en fortsatt økning i andelen uførepensjonister. Økt velstand som følge av produktivitetsvekst kan imidlertid gjøre det lettere for de yrkesaktive å bære et gitt skattenivå.

Også andre vestlige land står overfor store statsfinansielle utfordringer knyttet til en aldrende befolkning. Mens den demografiske utfordringen er noe mindre i Norge enn i mange andre land, er den beregnede veksten i utgiftene til alderspensjon

med dagens system i Norge høy i OECD-sammenheng. Dette må ses i lys av at dagens pensjonssystem ennå ikke er fullt innfasnet. En rekke land har også gjennomført, eller er i ferd med å gjennomføre, reformer av sine pensjonssystemer med sikte på å styrke bærekraften i de offentlige finansene.

Sammenliknet med andre OECD-land er de offentlige finansene i Norge i utgangspunktet gode. Ved fornuftig forvaltning kan våre petroleumsressurser bidra til å finansiere et varig høyere nivå på de offentlige utgiftene enn det den løpende verdiskapingen gir rom for med et gitt skattenivå. Handlungsregelen for budsjettpolitikken sier at den årlige bruken av oljepenger over tid skal tilsvare 4 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland (tidligere Statens petroleumsfond). Regelen legger således til rette for en økning i bruken av petroleumsinntekter i årene framover, i takt med oppbyggingen av fondskapitalen. Over tid kan likevel økningen i de aldersrelaterte utgiftene bli så sterk at det vil bli behov for betydelig økte skatter eller tilpasninger i velferdsordningene for å balansere offentlige budsjetter.

I avsnitt 2.3 presenteres beregninger av hva som kreves for å skape balanse mellom offentlige inntekter og utgifter på lang sikt. Behovet for nye inntekter eller reduserte utgifter (det såkalte inn-dekningsbehovet) ble i Nasjonalbudsjettet 2007 anslått til 4 ½ pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050 og 7 ½ pst. i 2060. En innstramning på 4 ½ pst. av Fastlands-BNP tilsvarende i 2006 om lag 75 mrd. kroner. Beregningene er basert på gjeldende pensjonssystem og en videreføring av dagens velferdsordninger uten endringer i standard eller dekningsgrad.

Langsiktige budsjettframskrivinger er usikre. Andre forløp for befolkningsutvikling, arbeidstilbud, oljepris mv. enn de som er lagt til grunn kan gi andre resultater. Blant annet vil en vedvarende høyere oljepris enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2007 kunne dempe presset på offentlige finanser. Det forutsettes da at økt handlingsrom de nærmeste årene ikke anvendes til å gjøre det eksisterende velferdstilbudet mer omfattende. Utviklingen i oljeprisen er usikker, og utformingen av pensjonssystemet og andre velferdsordninger kan ikke baseres på at oljeprisen vil ligge på et historisk svært høyt nivå i all framtid.

Høy produktivetsvekst vil heller ikke i seg selv løse de statsfinansielle utfordringene, selv om høyere produktivitet gir økte inntekter i privat sektor og høyere skatteinntekter for stat og kommune. Siden reallønninger og overføringer gjennomgående stiger i takt med produktiviteten, vil høyere

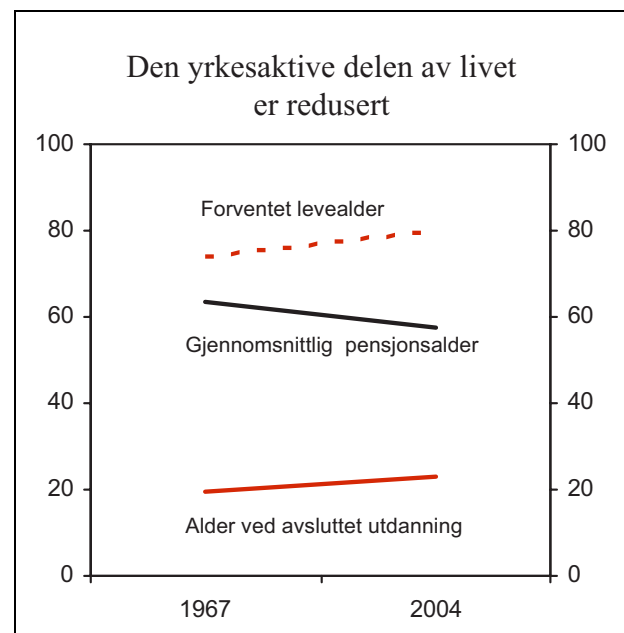
produktivitet også innebære økte offentlige utgifter.

Økt sysselsetting vil derimot kunne gi en betydelig styrking av offentlige finanser. Det vil være særlig gunstig dersom en greier å trekke personer som ellers ville mottatt alderspensjon eller andre offentlige overføringer, tilbake til arbeidslivet. Lykkes en med en slik politikk, vil skatteinntektene øke samtidig som utgiftene reduseres. Dette illustrerer at en pensjonsreform som bidrar til at folk står lenger i arbeid i vesentlig grad kan bidra til å trygge et velferdssamfunn med godt utbygde fellesskapsløsninger. Utviklingen i pensjoneringsmønstre og yrkesdeltakelsen blant eldre diskuteres nærmere i avsnitt 2.4.

2.2 Folketrygdens pensjonsutgifter og endringen i befolkningens sammensetning

Folketrygdens utgifter til alderspensjon finansieres løpende over statsbudsjettet. Dagens yrkesaktive finansierer overføringene til dagens alderspensjonister, samtidig som de tjener opp rettigheter til egen framtidig pensjon. Denne vil i sin tur finansieres av morgendagens yrkesaktive. Pensjonssystemet kan således ses på som en kontrakt mellom generasjonene.

Perioden som yrkesaktiv utgjør nå en vesentlig mindre del av livet enn da folketrygden ble innført



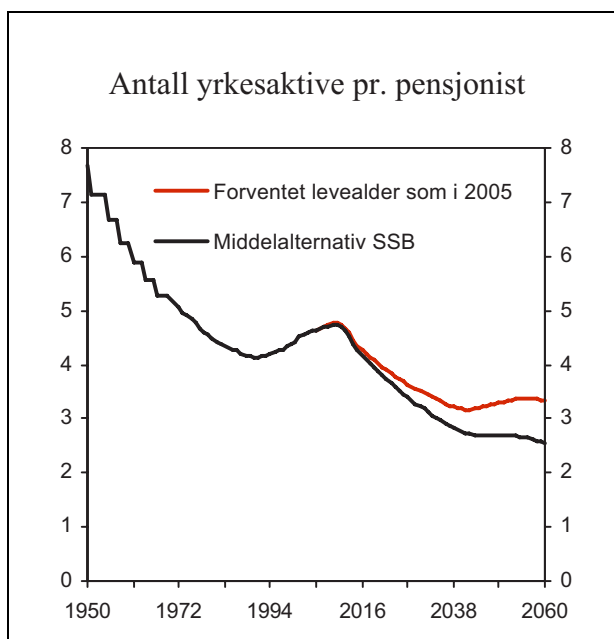
Figur 2.2 Forventet levealder, gjennomsnittlig pensjonsalder og alder ved avsluttet utdanning

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

i 1967. Dette skyldes både økt forventet levealder og lavere gjennomsnittsalder ved pensjonering. I tillegg har alderen ved avsluttet utdanning steget, jf. figur 2.2. Disse utviklingstrekkene representerer en betydelig utfordring for bærekraften i pensjonssystemet. Utviklingen i gjennomsnittlig pensjoneringsalder er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

Figur 2.3 illustrerer den forventede utviklingen i antall personer i yrkesaktiv alder (mellom 20 år og 66 år) pr. alderspensjonist (67 år og eldre) i årene framover. Det går fram at andelen i yrkesaktiv alder vil falle fra rundt 2010 etter en periode der antall personer i yrkesaktiv alder økte raskere enn antall eldre. Figuren viser at høyere forventet levealder forklarer mye av det anslåtte fallet i forholdet mellom befolkningen i yrkesaktiv alder og befolkningen over 67 år. Forutsetningen om høyere forventet levealder innebærer også at den økte forsørgerbyrden er permanent.

Folketrygdens utgifter til alderspensjoner ligger med dagens pensjonssystem an til å øke fra rundt 6 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i dag til vel 15 pst. av verdiskapingen i 2060. I tillegg til den demografiske utviklingen tar beregningene hensyn til at framtidens pensjonister vil ha opptjent større tilleggspensjoner. Befolkningsutviklingen innebærer også at folketrygdens utgifter til uføre- og etterlattepensjoner kan øke i årene framover. Samlet anslås folketrygdens pensjonsutgifter å gå opp fra 10 pst. av verdiskapingen i fast-



Figur 2.3 Demografiske utviklingstrekk. Antall personer i alderen 20–66 år pr. person i alderen 67 år og over

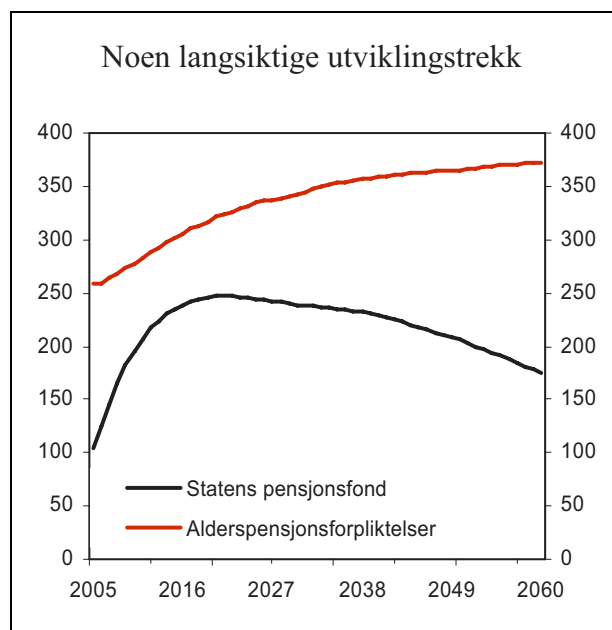
Kilde: Finansdepartementet.

landsøkonomien i dag til 20 pst. i 2060. Anslagene er om lag som i Pensjonskomisjonens rapport og i Pensjonsmeldingen fra Regjeringen Bondevik II.

En del av de anslåtte framtidige pensjonsutbetalingene er allerede opptjent som rettigheter for den enkelte pensjonist, mens resten vil bli tjent opp i den tiden som gjenstår fram til pensjonering. Den neddiskonterte verdien av de opptjente rettighetene til framtidige utbetalinger av alderspensjon kan oppfattes som en forpliktelse for staten. Statens forpliktelser til alderspensjon i folketrygden anslås til 3 872 mrd. kroner ved utgangen av 2006.

Til sammenlikning er markedsverdien av den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond anslått til 1 857 mrd. kroner ved utgangen av 2006. Beregningene illustrerer at kapitalen i Statens pensjonsfond på langt nær er tilstrekkelig til å finansiere framtidige alderspensjoner. Finansieringen av pensjonsutbetalingene må derfor i all hovedsak fortsatt skje over det ordinære statsbudsjettet, det vil si gjennom skatter og avgifter fra fastlandsbedrifter og husholdninger.

Med fortsatt høye oljepriser ventes kapitalen i Pensjonsfondet å øke svært raskt de nærmeste årene. Inntektene fra petroleumsvirksomheten vil



Figur 2.4 Statens pensjonsfond og statens alderspensjonsforpliktelser i folketrygden.¹ Prosent av BNP for Fastlands-Norge

¹ Nåverdien av allerede opptjente rettigheter til framtidige alderspensjonsutbetalinger fra folketrygden. Det er lagt til grunn en nettorente, forholdet mellom realrente og real-lønnsvekst, på 2 pst. Anslaget omfatter ikke pensjonister i utlandet, eller folketrygdens forpliktelser til uføre og etterlattepensjoner.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.1 Alderspensjoner i noen OECD-land. Nivå i prosent av BNP, endringer i prosentpoeng av BNP

	Nivå 2000	Endring 2000–2050
Australia	3,0	1,6
Østerrike	9,5	2,2
Belgia	8,8	3,3
Canada	5,1	5,8
Tsjekia	7,8	6,8
Danmark	6,1	2,7
Finland	8,1	4,8
Frankrike	12,1	3,9
Tyskland	11,8	5,0
Ungarn	6,0	1,2
Italia	14,2	-0,3
Japan	7,9	0,6
Korea	2,1	8,0
Nederland	5,2	4,8
New Zealand	4,8	5,7
Norge	5,9	9,2
Polen	10,8	-2,5
Spania	9,4	8,0
Sverige	9,2	1,6
Storbritannia	4,3	-0,7
USA	4,4	1,8
Gjennomsnitt	7,4	3,4

Kilde: OECD (2006a) og Finansdepartementet.

imidlertid avta etter hvert, og dette vil trekke veksten i fondskapitalen ned. Samtidig vil pensjonsforpliktelsene, med dagens pensjonssystem, fortsette å øke sterkt framover, jf. figur 2.4.

Ifølge tall fra OECD vil en videreføring av dagens folketrygd gi en vesentlig sterkere vekst i utgiftene til alderspensjon i Norge enn i andre OECD-land, jf. tabell 2.1. Norge har i dag relativt lave utgifter til alderspensjoner sammenliknet med mange andre land, mens det anslåtte nivået i 2050 er høyere enn for de fleste OECD-landene. Som nevnt innledningsvis skyldes dette at Norge er et av få land der kompensasjonsgraden vil øke i årene framover, som følge av at systemet fortsatt modnes. I tallene for Norge er det ikke tatt hensyn til forslagene om delingstall, endret regulering av løpende pensjoner og alleårsregelen, som Stortinget har vedtatt.

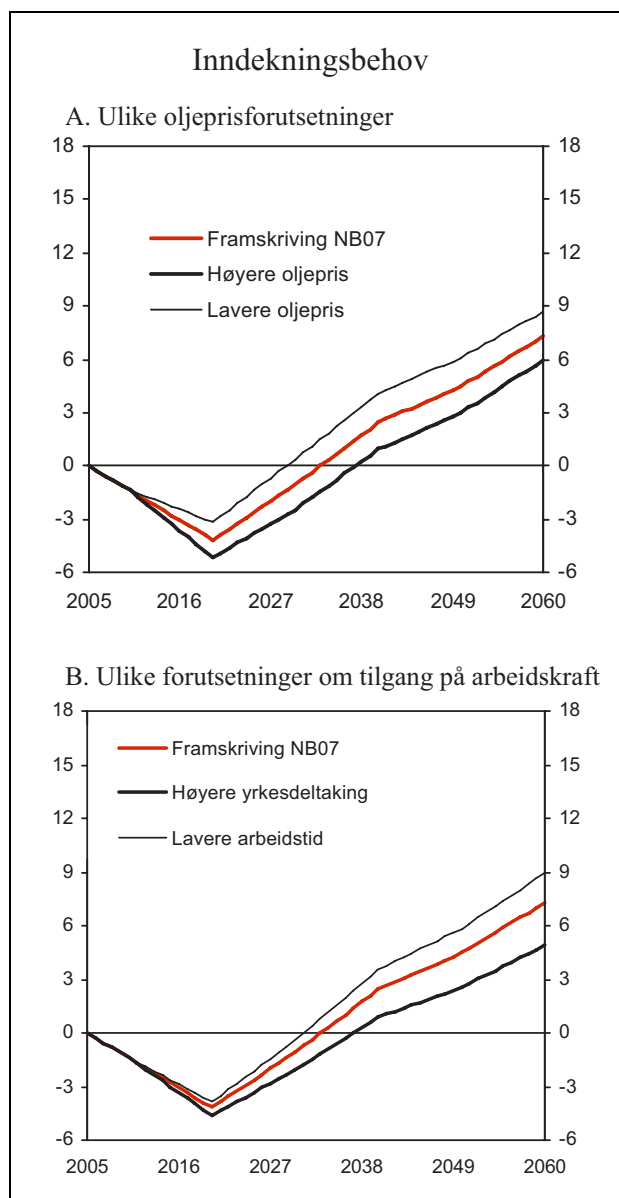
2.3 Langsiktige utfordringer for offentlige finanser

Langsiktige framskrivinger av offentlige finanser viser at vi etter hvert vil stå overfor store utfordringer i finanspolitikken. Framskrivingene kan oppsummeres i form av et anslått inndekningsbehov, det vil si et anslag for hvor mye inntektene må økes eller utgiftene reduseres, når bruken av petroleumsinntekter holdes innenfor rammer som er bærekraftige over tid.

I Regjeringen Bondeviks Perspektivmelding ble det anslått et langsiktig inndekningsbehov i offentlige finanser tilsvarende 5 ½ pst. av fastlands-BNP i 2050 og 8 pst. i 2060. Oppdaterte framskrivinger i Nasjonalbudsjettet 2007 viser et inndekningsbehov tilsvarende 4 ½ pst. av fastlands-BNP i 2050 og 7 ¼ pst. i 2060, det vil si noe lavere enn anslått i Perspektivmeldingen. Det lavere inndekningsbehovet må først og fremst ses i sammenheng med at beregningene i Nasjonalbudsjettet 2007 tar utgangspunkt i høyere anslag for framtidig oljepris og petroleumsinntekter enn lagt til grunn i Perspektivmeldingen. I framskrivingene er det lagt til grunn at bruken av oljeinntekter følger handlingsregelen for budsjettpolitikken. Videre er beregningene blant annet basert på en videreføring av dagens folketrygd og øvrige velferdsordninger, samt uendret arbeidsmarkedstilknytning for ulike grupper i befolkningen. Dette er beregningstekniske forutsetninger som ikke gir uttrykk for Regjeringens politikk.

Beregningene viser en betydelig økning i det beregnede inndekningsbehovet fra 2050 til 2060. Dette skyldes først og fremst en fortsatt økning i befolkningens gjennomsnittsalder, samt en fortsatt trendmessig høyere kostnadsvekst for offentlige utgifter enn for økonomien som helhet. I tillegg vil realavkastningen av Statens pensjonsfond – Utland etter hvert avta målt som andel av fastlands-BNP. Fondsavkastningen vil dermed finansiere en gradvis mindre andel av de offentlige utgiftene.

Langsiktige budsjettframskrivinger er usikre. De makroøkonomiske framskrivingene tar utgangspunkt i at produktivitetsveksten i privat sektor vil ligge noe lavere gjennom de neste 50 årene enn i de siste 35 årene. Den anslåtte produktivitetsveksten er likevel tilstrekkelig til at verdiskapingen i fastlandsøkonomien målt pr. innbygger vil bli mer enn doblet gjennom de neste 50 årene. Dette gir økte skatteinntekter, men også økte offentlige utgifter til blant annet lønn og overføringer. Samlet bidrar dermed høyere produktivitet i liten grad til å redusere inndekningsbehovet i offentlige finanser.



Figur 2.5 Det udekkede finansieringsbehovet ved ulike forutsetninger. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet

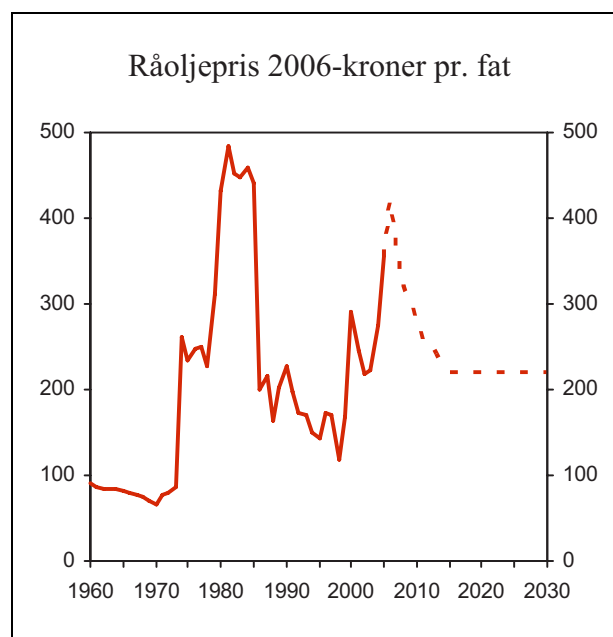
Det er stor usikkerhet om utviklingen i oljepri- sen i årene framover. Dersom oljepri- sen blir lig- gende 50 2007-kroner over den oljepri- sanen som ble lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2007, vil inn- dekningsbehovet reduseres tilsvarende 1 ½ pst. av fastlands-BNP i 2050. Dersom oljepri- sen skulle bli liggende 50 2007-kroner lavere enn lagt til grunn, vil inndekningsbehovet øke tilsvarende, jf. figur 2.5. Beregningene viser at oljepri- sen må holde seg på et historisk sett svært høyt nivå i mange år fram- over for å løse de langsiktige utfordringene i offent- lige finanser. Siden tidlig på 1970-tallet har det vært

flere markerte endringer i prisen på olje, jf. figur 2.6. Det store oljeprisfallet i 1986 og fallet videre i 1998 kom uventet på de fleste. Tilsvarende var det en rekke aktører i oljemarkedet som antok at det lave prisnivået i 1998 ville holde seg i lang tid fram- over.

Økt yrkesdeltaking vil kunne gi et vesentlig bidrag til å redusere inndekningsbehovet i offent- lige finanser. Beregninger i Nasjonalbudsjettet 2007 viste at en økning i arbeidsstyrken med 4 pst. i 2050 isolert sett ville bidra til å redusere inndekningsbehovet tilsvarende 2 pst. av BNP for Fast- lands-Norge.

De langsiktige budsjettframskrivingene er basert på at den observerte nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid de siste tiårene stopper opp. Der- som vi også i årene framover velger å ta ut deler av inntektsveksten i form av økt fritid, vil nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid kunne fortsette. En reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid på i under- kant av 0,1 pst. årlig, som tilsvarer en tidel av den observerte reduksjonen i perioden 1970–2005, vil øke inndekningsbehovet tilsvarende 1 ¼ pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050. En reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid med 0,1 pst. årlig vil dermed langt på vei tilsvare virkningen på inndekningsbehovet av en varig oljeprisøkning på 50 2007-kroner pr. fat.

Beregningene ovenfor viser at konklusjonen om at vi på sikt står overfor et betydelig og økende inndekningsbehov er forholdsvis robust overfor alternative forutsetninger om oljepris og arbeids-



Figur 2.6 Råoljepris. 2006-kroner pr. fat

Kilde: Finansdepartementet.

styrke. Samtidig viser beregningene at en vesentlig høyere oljepris eller en høyere arbeidsstyrke vil kunne redusere inndekningsbehovet i offentlige finanser. Mens oljeprisen bestemmes i det internasjonale oljemarkedet, kan arbeidsstyrken påvirkes av den økonomiske politikken. Sysselsetting av personer som ellers ville motta alderspensjon eller andre offentlige overføringer, vil ha særlig gunstig virkning på offentlige finanser, siden det vil bidra til både lavere overføringer og høyere skatteinntekter.

Den forventede svekkelsen av offentlige finanser kan ikke møtes ved skatteøkninger uten risiko for at skattegrunnlagene påvirkes negativt. En del av det beregnede finansieringsbehovet vil dermed måtte dekkes ved at det gjennomføres tiltak som styrker andre offentlige inntekter og/eller bidrar til å begrense veksten i offentlige utgifter sammenliknet med dagens system.

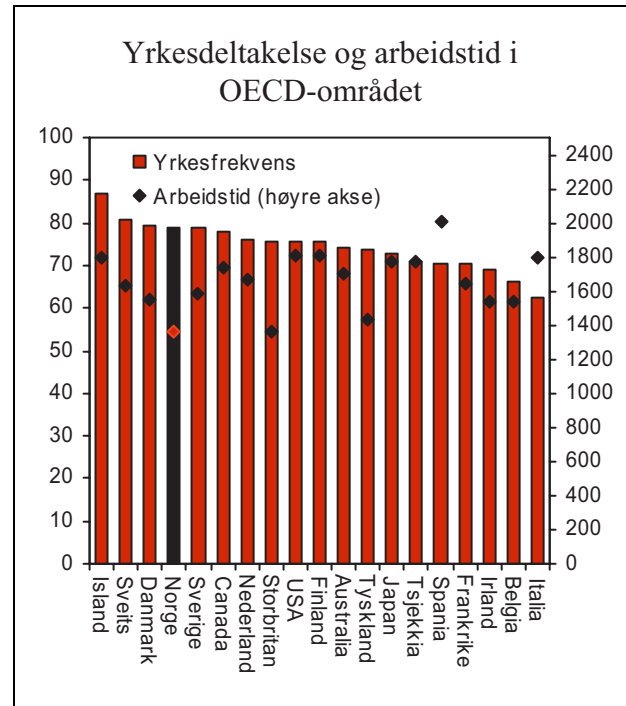
2.4 Eldres yrkesdeltakelse og pensjoneringsmønstre

Høy yrkesdeltakelse, men lav gjennomsnittlig arbeidstid og fallende yrkesfrekvenser blant eldre

Den samlede yrkesdeltakelsen i Norge ligger høyt i internasjonal sammenheng, jf. figur 2.7. Yrkesdeltakelsen blant 16–64-åringene var om lag 79 pst. i 2005. Dette er vel 13 prosentpoeng høyere enn i 1972, og det fjerde høyeste nivået av landene som er med i figuren. En viktig grunn til dette er kvinners markante inntreden i arbeidsmarkedet i Norge i perioden etter 1970.

Figuren viser også at gjennomsnittlig arbeidstid pr. arbeidstaker er lavere i Norge enn i mange andre land. Siden 1970 har den gjennomsnittlige arbeidstiden falt med nærmere 25 pst. En årsak til dette er at høyere yrkesdeltaking blant kvinner i stor grad har kommet som deltidsarbeid. Det har også vært en økning i antall eldre arbeidstakere som arbeider deltid. Som følge av dette har tilgangen på arbeidskraft målt i timeverk økt langt mindre enn utviklingen i antall sysselsatte isolert sett kunne tilsi. Av figuren ser en at den gjennomsnittlige arbeidstiden i Norge også ligger klart lavere enn i de tre landene som har høyere yrkesdeltakelse enn Norge, det vil si Island, Sveits og Danmark.

Selv om yrkesdeltakelsen blant eldre også er relativt høy internasjonalt sett, har det over tid vært en klar nedgang i yrkesdeltakelsen blant eldre menn, jf. figur 2.8 som viser utviklingen i yrkesdeltakelsen til personer i alderen 60–66 år. Et slående utviklingstrekk er den betydelige reduksjonen i



Figur 2.7 Yrkesfrekvenser i pst. og antall timeverk pr. arbeidstaker (16–64 år). 2005

Kilde: OECD (2006b).

yrkesaktiviteten blant menn over 62 år. I perioden etter 1970 har yrkesdeltakelsen for menn i alderen fra 63 år til 66 år falt med over 30 prosentpoeng. Viktige årsaker er trolig økt uførepensjonering, samt innføring og utvidelse av AFP-ordningen. Tidligpensjonsordningen AFP ble innført for 66-åringene i 1989. Fram til 1998 ble aldersgrensen gradvis redusert til 62 år. Figuren kan indikere at tidligpensjonsordninger har hatt markant betydning for den reduserte yrkesdeltakelsen for menn i alderen 62–66 år, mens yrkesfrekvensene for menn under 62 år derimot har økt de siste 10–15 årene.

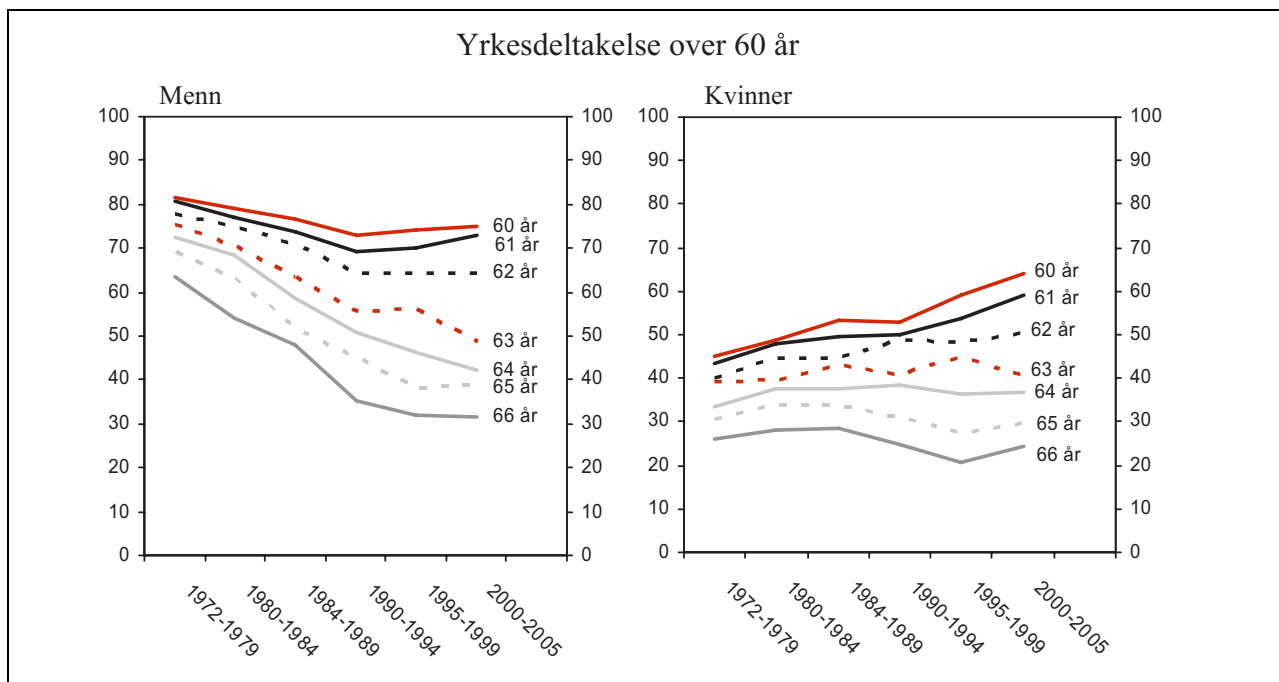
Den sterke økningen i kvinners yrkesdeltakelse etter 1970 har også slått ut i økte yrkesfrekvenser for eldre kvinner. Etter 1990-tallet har imidlertid yrkesfrekvensene for kvinner over 62 år stabilisert seg eller gått svakt ned.

Eldres yrkesdeltakelse øker med utdanningsnivået

En rekke faktorer påvirker Eldres yrkesdeltakelse, blant annet helse, sivilstand, bosted, inntekt, antatt pensjonsutbetaling, arbeidsmiljø og andre forhold på arbeidsplassen. Statistikken viser at det også er en klar sammenheng mellom utdanningsnivå og yrkesdeltaking.

Personer med høy utdanning har gjennomgående høyere yrkesaktivitet enn personer med lav utdanning, og utdanningsnivåets betydning for

Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden



Figur 2.8 Yrkesdeltakelse over 60 år¹. 1972–2005. Prosent

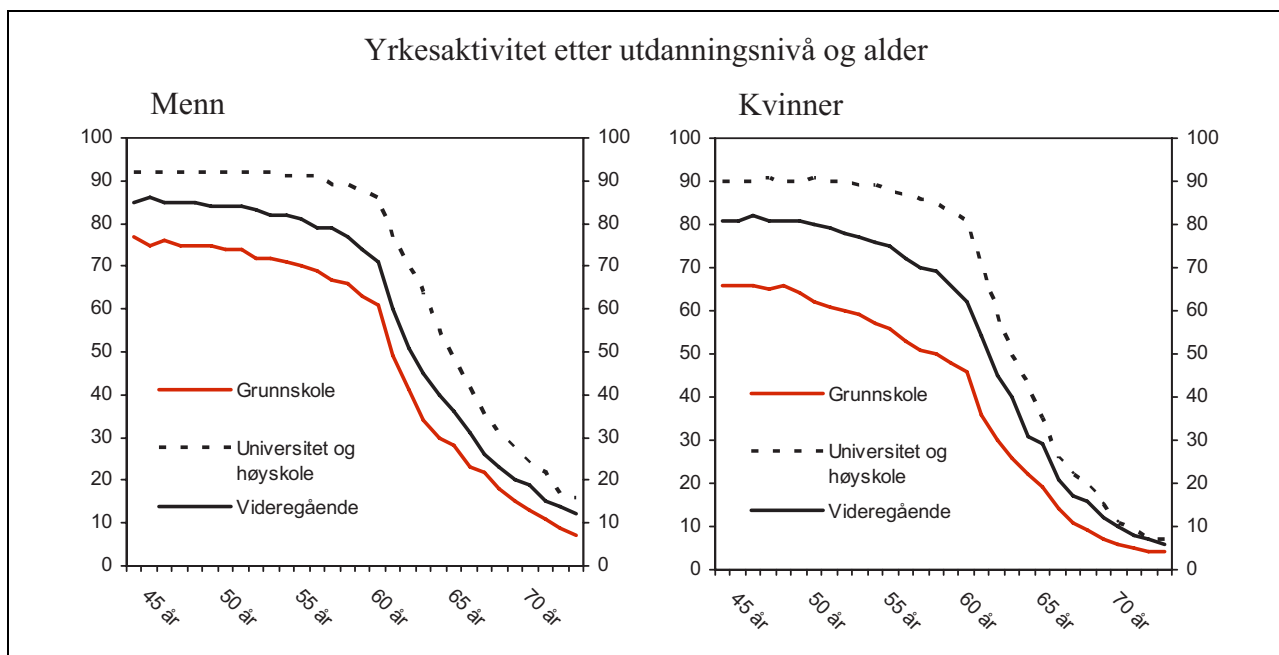
¹ Alderen er målt ved utgangen av året, dvs. at av personer i aldersgruppen 62 år, er det i gjennomsnitt halvparten som har rukket å fylle 62 år og dermed hatt mulighet til å gå av med AFP.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

yrkesdeltakelsen øker med alder, jf. figur 2.9. Utdanning synes å ha særlig stor betydning for kvinners yrkesdeltakelse. Blant kvinner i aldersgruppen 50–59 år med utdanning på grunnskolenivå er bare vel halvparten i arbeid, mens nærmere

90 pst. av kvinnene med universitets- eller høyskoleutdanning er yrkesaktive.

Forskjellen mellom utdanningsgruppenes yrkesaktivitet er særlig stor i alderen fra 50 år til 62 år. Personer med grunnskole og til dels videregående



Figur 2.9 Yrkesaktivitet etter utdanningsnivå og alder. 2004. Prosent

Kilde: Lohne og Næsheim (2006).

ende skole som høyeste utdanning har fallende yrkesaktivitet fra begynnelsen av 50-årsalderen. Selv om det er relativt små kjønnsforskjeller i yrkesaktiviteten for personer med universitets- og høyskoleutdanning, holder yrkesaktiviteten seg likevel høy noe lenger for menn enn for kvinner. Det er et tydelig fall i yrkesaktiviteten ved 62-årsalderen, og nedgangen er sterk for både for menn og kvinner og uavhengig av utdanningsnivå.

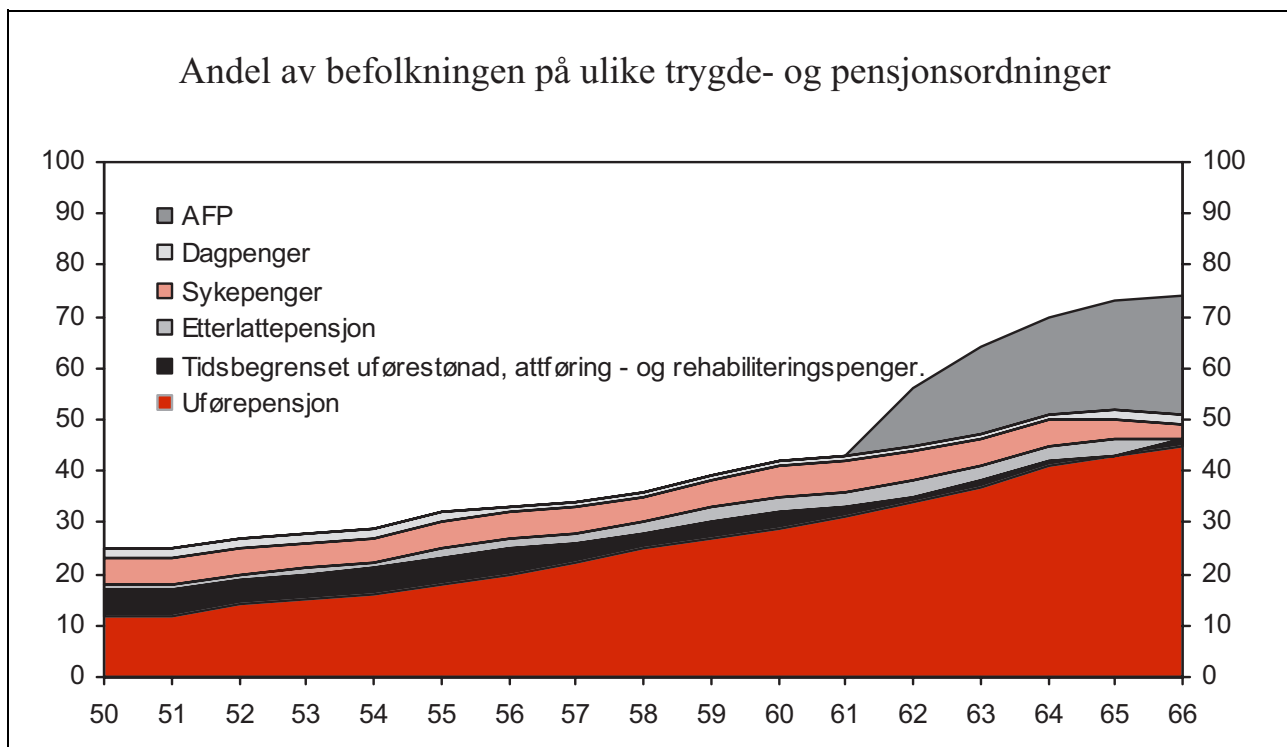
Utdanningsnivået i Norge øker stadig. De siste 20 årene har andelen kvinner i aldersgruppen 60–66 år med høyere utdanning økt fra vel 5 pst. til over 17 pst. For menn i samme aldersgruppe har økningen vært fra knapt 10 pst. til over 23 pst. I dag har om lag 35 pst. av kvinner mellom 25 år og 50 år utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Blant menn i denne aldersgruppen har rundt 30 pst. høyere utdanning.

Vekst i antallet på trygde- og tidligpensjonsordninger før 67 år

Stadig færre står i arbeid helt fram til folketrygdens pensjonsalder på 67 år. Figur 2.10 viser andelen av befolkningen i ulike aldersgrupper som mottar trygdeytelser eller tidligpensjon. Mer enn halvparten av alle 62-åringene er trygdede eller tidligpensjo-

nister, og hele tre av fire mottar slike ytelser før de går av med alderspensjon. I tillegg er det om lag 10 pst. av 66-åringene som verken mottar trygd eller har pensjonsgivende inntekt over grunnbeløpet. Dette innebærer at godt under 20 pst. har arbeidsinntekt som hovedinntektskilde ved overgang til alderspensjon som 67-åring. Noen personer kombinerer arbeid med uttak av trygd eller tidligpensjon i tiden før 67 år. Denne gruppen framgår ikke av figuren, men utgjør en beskjeden andel. Av tidligpensjonistene i aldersgruppen 55–66 år hadde 7 pst. deltidsarbeid i 2005.

Andelen av befolkningen i aldersgruppen 60–66 år som mottar trygd eller tidligpensjon, har vokst kraftig de siste ti årene, fra 40 pst. i 1995 til 60 pst. i 2005. Som figur 2.10 viser, er flertallet av de som er på trygd uførepensjonister. Nærmere 40 pst. av befolkningen i aldersgruppen 60–66 år mottar uførepensjon, mens mellom 5 pst. og 10 pst. har lengre perioder med sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, dagpenger mv. i årene før overgang til alderspensjon. Det er også en liten gruppe som mottar etterlattepensjon. Gjennom ordningene med avtalefestet pensjon (AFP) har tidlig pensjonsavgang også blitt mulig for brede arbeidstakergrupper uten helsemessige grunner for slik avgang. Av dem som ikke er på andre tryg-

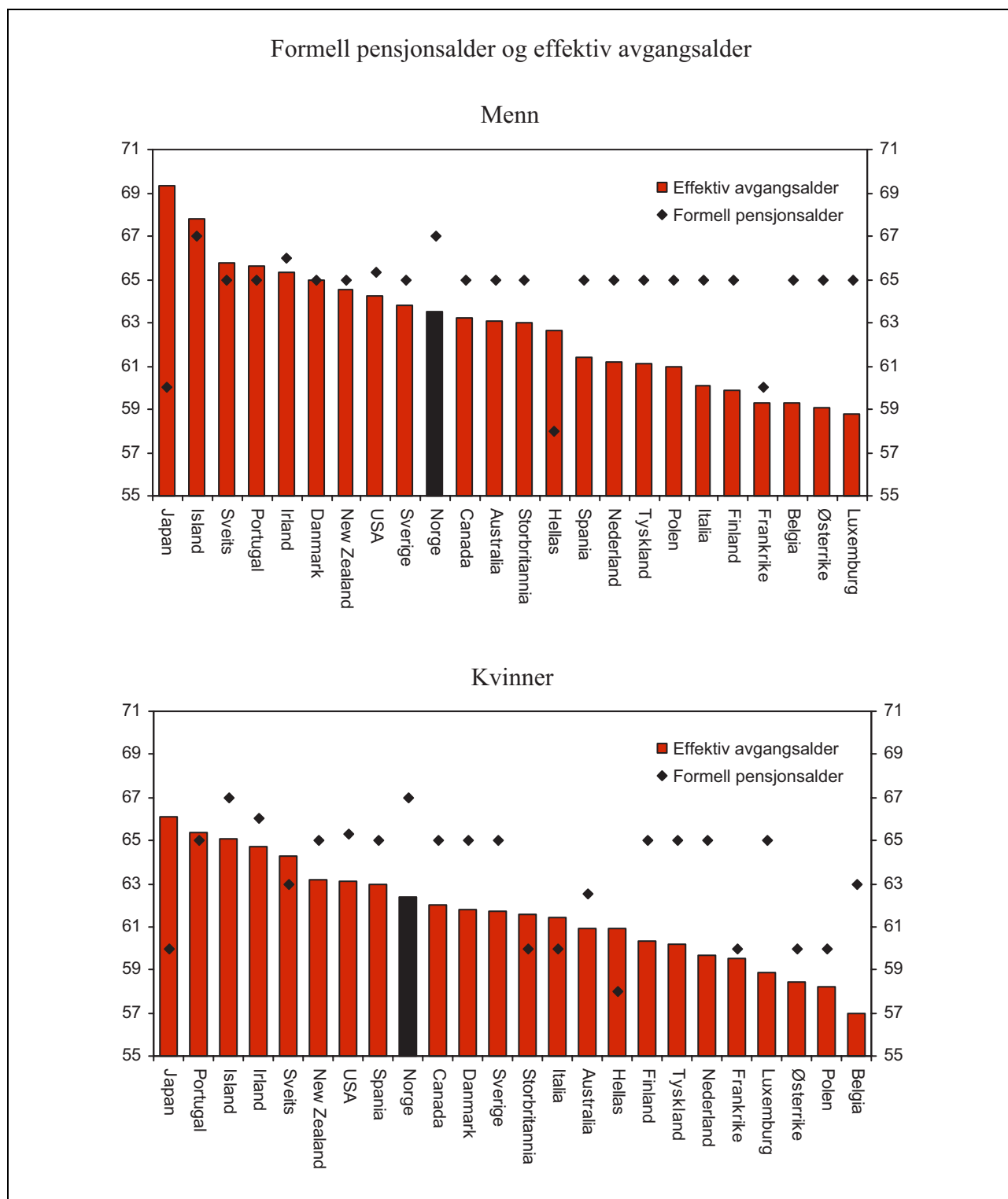


Figur 2.10 Andelen av befolkningen i ulike aldersgrupper på trygdeordninger og AFP i 2005¹

¹ Figuren omfatter ikke tidligpensjonsordninger for bl.a. sjøfolk, fiskere eller særaldersgrenser i offentlig eller privat sektor.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden



Figur 2.11 Formell pensjonsalder og effektiv avgangsalder fra arbeidslivet. 2004

Kilde: OECD (2006c).

deordninger, har om lag 35 pst. mellom 62 og 66 år tatt ut AFP. Ved 66 år har to av tre med AFP-rett benyttet seg av dette tilbudet.

I tillegg til ordningene som er illustrert i figuren har enkelte yrker særaldersgrenser som innebæ-

rer både en rett og en plikt til pensjonering. Det er tidligere anslått at om lag 8 pst. av arbeidstakere med tjenstepensjon i privat sektor har slike særaldersgrenser. I offentlig sektor er i underkant av 30 pst. omfattet av særaldersgrenser, og aldersgren-

Boks 2.1 Gjennomsnittlig pensjoneringsalder

Med *pensjonsalder* menes det tidligste tidspunktet en kan ta ut alderspensjon fra en tjenstepensjonsordning eller folketrygden. *Pensjoneringsalder* sier derimot noe om ved hvilken alder befolkningen i gjennomsnitt faktisk trekker seg ut av arbeidslivet og tar ut en pensjonsytelse. Det er flere begreper som benyttes for å vise utviklingen i pensjoneringsalderen.

Gjennomsnittsalder ved pensjonering beregnes ved å summere alderen til alle nye pensjonister og dividere denne summen på antall nye pensjonister. Arbeids- og velferdsdirektoratets tall for gjennomsnittsalderen ved pensjonering er beregnet på bakgrunn av de ytelsene som administreres av arbeids- og velferdsetaten, det vil si alderspensjon og uførepensjon. Først fra 1995 er AFP-pensjonister tatt med i beregningen. Tidsbegrenset uførepensjon er med i beregningene fra 2004.

En fordel med å bruke gjennomsnittet som mål er at det er et lettfattelig begrep. Det har imidlertid også en del egenskaper som kan være uheldige. For eksempel vil innføring av nye pensjonsordninger som medfører et press nedover på avgangsalderen på lengre sikt, kunne resultere i at gjennomsnittlig pensjoneringsalder øker i en overgangperiode. Dette gjelder så lenge pensjonsalderen i den nye ordningen er høyere enn den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen i utgangspunktet. Dette gjør at gjennomsnittet er et lite egnet mål hvis en er interessert i å vurdere utviklingen

gjennom en periode der det innføres nye ordninger, eller dersom en ønsker å anslå virkninger av nye tiltak på pensjoneringsatferden.

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder påvirkes også av aldersfordelingen i befolkningen. Under ellers like betingelser vil gjennomsnittsalderen for nye pensjonister være høyere i en befolkning med mange eldre enn i en befolkning med forholdsvis flere yngre. Hvis befolkningen gradvis blir eldre, vil derfor den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen gradvis øke selv om pensjoneringshyppigheten er konstant i alle aldersgrupper. Aldersstandardisering – der en korrigerer for slike endringer i alderssammensetninger – kan kompensere for dette, slik at en får et riktigere bilde av utviklingen.

Ved å studere utviklingen i *forventet pensjoneringsalder* får en et bedre bilde av endringer i pensjoneringsatferd fra år til år. Forventet pensjoneringsalder er et mål på når en kan forvente at personer ved en viss alder vil pensjonere seg. Dette målet tilsvare begrepet forventet levealder fra demografien, og beregnes i prinsippet på samme måte.

Det er også andre måter å illustrere gjennomsnittlig pensjoneringsalder på. OECD benytter begrepet *effektiv avgangsalder* fra arbeidslivet. Metoden er et anslag på forventet uttreden fra arbeidslivet for en 40-åring, og er basert på endringer i yrkesdeltakelsen mellom 5-årige aldersgrupper.

sen for de fleste av disse arbeidstakerne er 60 år eller 65 år. 85-årsregelen, jf. nærmere omtale i kapittel 3, innebærer imidlertid at arbeidstakere kan ta ut alderspensjon inntil tre år før aldersgrensen under forutsetning av at summen av vedkommendes alder og opptjeningstid er 85 år eller mer. Det medfører at offentlige arbeidstakere med særaldersgrensene 60 år og 65 år kan gå av med pensjon så tidlig som ved 57 år og 62 år.

Det eksisterer også lovbestemte pensjonsordninger for visse yrkesgrupper der pensjonsalderen er lavere enn 67 år. De viktigste er ordningene for sjømenn og fiskere. I 2005 var om lag 8 500 personer i aldersgruppen mellom 60 år og 66 år pensjonert på tidligpensjonsordningene for sjømenn og fiskere. Til sammen utgjør gruppen tidligpensjo-

nister med særaldersgrenser i offentlig sektor og ordningene for sjømenn og fiskere i underkant av 5 pst. av befolkningen mellom 60 år og 66 år.

Økende levealder og fallende pensjoneringsalder

I 1973 ble pensjonsalderen i folketrygden senket fra 70 år til 67 år. Da kunne en 67-åring statistisk forvente å leve fram til 81 år. Dagens 67-åringer kan forvente å leve fram til de er 84 år, og fram til 2050 forventes levealderen å øke til 89 år. Fra 1970-tallet og fram til i dag er pensjoneringsalderen blitt betydelig lavere. Mens pensjonistperioden på 1970-tallet i gjennomsnitt var 14 år for kvinner og 12 år for menn, kan pensjonerte kvinner nå forvente en periode som pensjonist på nærmere 22 år,

basert på effektiv avgangsalder fra arbeidslivet. Perioden som pensjonist blir altså klart lengre, noe som bidrar til at forsøringsbyrden øker, jf. avsnitt 2.2.

Synkende pensjoneringsalder er en tendens som også gjør seg gjeldende i andre OECD-land. Figur 2.11 viser OECDs tall over effektiv avgangsalder fra arbeidslivet for personer over 40 år i ulike land. Figuren viser også den formelle pensjonsalderen, og i de fleste landene er den effektive avgangsalderen lavere enn den formelle pensjonsalderen. Norge er blant de land som har høyeste formell pensjonsalder i OECD-området. Ifølge oversikten har imidlertid ni land, blant annet Sverige og Danmark, høyere effektiv avgangsalder for menn, og åtte land har høyere effektiv avgangsalder for kvinner enn Norge.

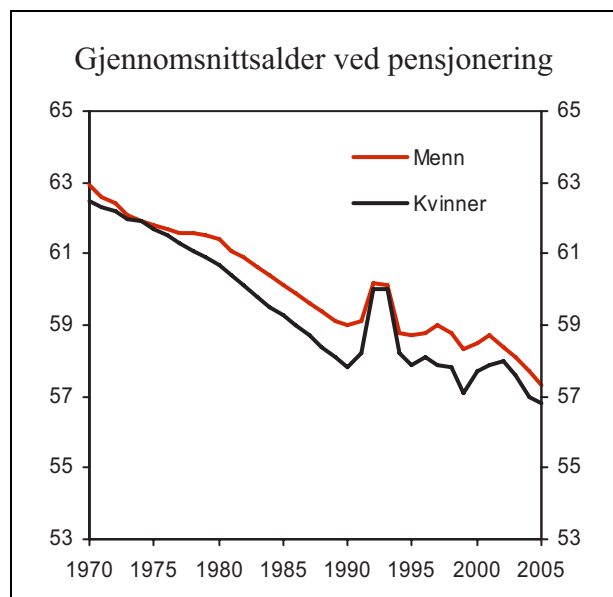
Nærmere om utviklingen i pensjoneringsalderen

Gjennomsnittsalderen for nye pensjonister i folketrygden har gått merkbart ned siden 1970, jf. figur 2.12. At gjennomsnittsalderen blant pensjonistene i folketrygden er lavere enn den offisielle pensjonsalderen på 67 år, skyldes uførepensjonistene og AFP-pensjonistene. I 2005 var gjennomsnittsalderen ved pensjering 57,3 år for menn og 56,8 år for kvinner. Sammenliknet med 1970 utgjør dette en nedgang i pensjoneringsalder på nærmere 6 år for begge kjønn.

Utviklingen fram til 1990 var først og fremst preget av den økte tilgangen til uførepensjon. I denne perioden var det visse variasjoner i tilstrømmingen av nye uføre fra år til år, men likevel en klar trend i retning av økende tilgang og dermed nedgang i gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Variasjonene i gjennomsnittsalderen ved pensjering har vært relativt store i tiden etter 1990. Hovedårsakene er de store variasjonene i tilgangsratene til uførepensjon, i tillegg til høy AFP-tilgang fra 1995.

I perioden fram til 1998 ble pensjonsalderen i AFP etappevis redusert til 62 år. Det førte til at det i enkelte år var mer enn ett alderskull som tok ut AFP for første gang, noe som påvirket gjennomsnittsalderen for pensjering disse årene.

Den forventede pensjoneringsalderen i folketrygden (alders- og uførepensjonister) og i AFP-ordningene samlet var i 2005 på 59,5 år. For personer over 50 år var forventet pensjoneringsalder på samme tid 63,6 år. Tas uførepensjonistene helt ut av beregningene, blir den forventede pensjoneringsalderen 66 år. Forventet pensjoneringsalder for alderspensjonister uten forutgående uførepensjon eller AFP var 67,3 år. Figur 2.13 viser utviklin-

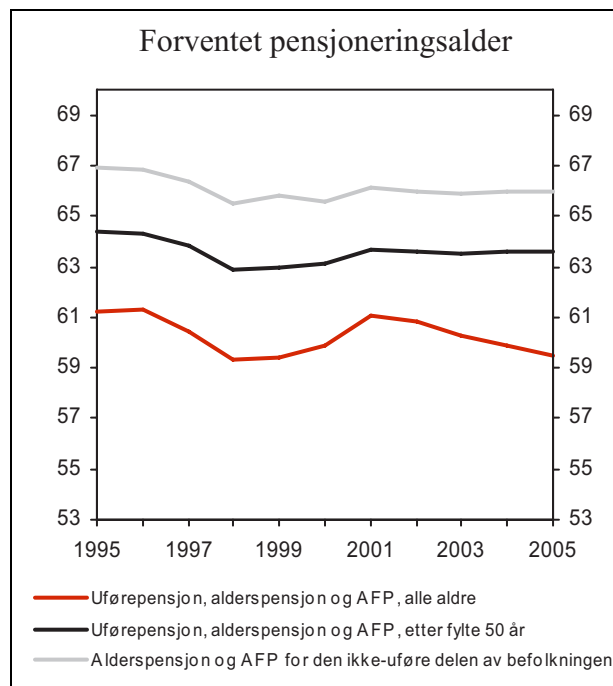


Figur 2.12 Gjennomsnittsalder ved pensjering. 1970–2005. 18 (16)-70 år

Kilde: Rikstrygdeverket (2002 og 2006).

gen i den forventede pensjoneringsalderen for ulike grupper for årene 1995–2005.

Figur 2.13 illustrerer at uførepensjering blant yngre er en vesentlig årsak til den lave gjennomsnittlige pensjoneringsalderen som er vist i figur 2.12.



Figur 2.13 Forventet pensjoneringsalder for ulike grupper. 1995–2005. 18 (16)-70 år

Kilde: Rikstrygdeverket (2006).

3 Dagens pensjonssystem

3.1 Innledning og sammendrag

Formålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over dagens alderspensjonssystem. Hovedvekten er lagt på folketrygden og samspillet mellom folketrygden og de øvrige delene av pensjonssystemet. Kapitlet beskriver også ulike førtidspensjonsordninger som gir mulighet til å ta ut pensjon før den alminnelige pensjonsalderen på 67 år, og hovedtrekkene i skattereglene for pensjonister. Til slutt omtales alderspensjonssystemet i enkelte andre land.

Pensjonssystemet skal sikre inntekt i alderdommen. Forbruk kan finansieres med løpende inntekter eller ved å trekke på netto fordringer, for eksempel reduserte bankinnskudd eller låneopptak med basis i boligformue. For den enkelte er det tre kilder til forbruk i alderdommen: utbetalinger fra folketrygden, fra tjenestepensjonsordninger og individuell sparing til alderdommen i perioden før pensjonering. Folketrygden er den viktigste inntektskilden for flertallet av pensjonistene og dermed bærebjelken i pensjonssystemet. Tjenestepensjonsordningene og individuell sparing gir viktige bidrag til standardsikringen for mange pensjonister, særlig for de med høye inntekter som yrkesaktive.

Alderspensjon fra folketrygden

Alle som bor eller arbeider i Norge opparbeider rett til alderspensjon fra folketrygden. Pensjonen utbetales fra fylte 67 år, og ved utgangen av 2005 var det nær 630 000 personer som mottok alderspensjon fra folketrygden. For å få full pensjon kreves det en opptjeningstid på minst 40 år.

Folketrygden gir dels en grunnsikring i form av minstepensjon, og dels en standardsikring ved at alderspensjonen avhenger av inntekten som yrkesaktiv. Andelen minstepensjonister er fallende og var ved utgangen av 2005 rundt 30 pst., tilsvarende 192 000 personer. Av disse var 88 pst. kvinner.

Graden av standardsikring i folketrygden avhenger av inntekten som yrkesaktiv. Kompensasjonsgraden – pensjonen målt som andel av inntekten – er lavere desto høyere inntekten har vært.

For inntekter rundt gjennomsnittslønn for heltidsansatte i 2006¹ tilsvarer alderspensjonen fra folketrygden med dagens regelverk om lag 52 pst. av inntekten før skatt og 62 pst. etter skatt.

Alle har nå tjenestepensjon

Tjenestepensjonsordninger er en fellesbetegnelse på ulike ordninger der det opparbeides rett til alderspensjon gjennom arbeidsforholdet. Ordningene gir supplerende ytelser til folketrygden og yter for mange et viktig bidrag til standardsikringen i alderdommen. Fra 2006 er det innført obligatorisk tjenestepensjon. Alle ansatte som oppfyller visse minstekrav vil dermed opparbeide rett til supplerende alderspensjon gjennom arbeidsforholdet. Et flertall av arbeidstakerne var medlem av en tjenestepensjonsordning også før dette ble obligatorisk.

Alle arbeidstakere i offentlig sektor som har en arbeidstid på minst 14 timer per uke er medlemmer av en tjenestepensjonsordning. Ordningene sikrer, etter gjeldende regler, offentlig ansatte en samlet pensjon fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen på minst 66 pst. av sluttlønnen etter 30 års ansettelse, opp til en øvre grense på 12 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G), dvs. 755 000 kroner. De offentlige tjenestepensjonsordningene er såkalte bruttoordninger. Det innebærer at samlet pensjon i hovedsak er uavhengig av endringer i regelverket i folketrygden. Regelverket for utmåling av tjenestepensjon i offentlig sektor innebærer at de fleste i praksis er sikret en samlet kompensasjon som er høyere enn 66 pst. etter 30 år.

Siden alderspensjonen i de offentlige tjenestepensjonsordningene i utgangspunktet er fastsatt som en andel av sluttlønn, oppheves i stor grad fordelingsvirkningene av alderspensjon fra folketrygden. Personer med lave inntekter som yrkesaktive vil få lite utbetalt fra tjenestepensjonsordningen, fordi kompensasjonen fra folketrygden er høy, mens personer med høye inntekter kan få mer fra tjenestepensjonsordningen enn fra folketrygden.

¹ Med utgangspunkt i statistikk for 2004 anslått til 6 ganger grunnbeløpet i folketrygden, dvs om lag 373 000 kroner i 2006. Gjennomsnittlig lønn for hel- og deltidsansatte er om lag 5 G.

Også mange i privat sektor var ved inngangen til 2006 medlem av en tjenstepensjonsordning som gir alderspensjon. Dette er normalt bedriftsvis ordninger. Bedriftene står fritt til å utforme pensjonsordninger for sine ansatte, men i praksis velger de fleste å utforme ordningene slik at de får rett til skattefradrag for premien. Det innebærer at de må tilfredsstille kravene i pensjonslovene, lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold.

Markedet for skattefaviserte private tjenstepensjoner er i endring. Fram til 2001 var det bare tillatt med såkalte ytelsesordninger, der alderspensjonen normalt blir utmålt som en andel av sluttlønn, slik som i de offentlige ordningene. De fleste ytelsesordningene i privat sektor er såkalte differanseordninger, der ordningen betaler ut differansen mellom et spesifisert kompensasjonsnivå og en standardberegnet folketrygd. Veland og Midtsundstad (2006) gir en oversikt over ytelsene fra dagens tjenstepensjonsordninger. Rapporten viser at det spesifiserte kompensasjonsnivået før skatt i de private ordningene varierer fra i underkant av 60 pst. av brutto sluttlønn til 70 pst., som er maksimum ifølge lov om foretakspensjon. Ordningene i privat sektor er såkalte nettoordninger, som innebærer at ordningene ikke gir noen automatisk kompensasjon dersom det skjer endringer i utbetalingene fra folketrygden. Om lag 630 000 arbeidstakere i privat sektor var medlem av en ytelsesordning ved inngangen til 2006, ifølge Veland og Midtsundstad (2006).

I 2001 fikk bedriftene adgang til å etablere innskuddsordninger med skattefradrag. I disse ordningene blir de årlige innbetalingene gjerne fastsatt som en prosentandel av lønn. Det kan maksimalt betales inn fem pst. av lønn mellom en og seks ganger grunnbeløpet i folketrygden (G), og åtte pst. av lønn mellom 6 og 12 G. Hvor stor alderspensjon en innskuddsordning vil gi, avhenger av størrelsen på de årlige innbetalingene, hvor mange år det betales inn premie, avkastningen på de oppsparte midlene og hvor lenge pensjonen skal utbetales. Både bunnfradraget på 1 G og adgangen til å benytte høyere premiesatser på inntekter fra 6 til 12 G, gjør at innskuddsordningene kan gi relativt mer pensjon til høytlønte enn til lavtlønte. Forskjellene er imidlertid klart mindre enn i ytelsesordningene, og innskuddsordningene motvirker derfor fordelingsvirkningene i folketrygden i mindre grad enn ytelsesordningene. Anslagsvis 130 000 arbeidstakere i privat sektor var medlem av en innskuddsordning ved inngangen til 2006, jf. Veland og Midtsundstad (2006).

Som nevnt følger det av lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP-loven) at alle foretak som tilfredsstiller visse minstekrav må etablere en tjenstepensjonsordning for de ansatte i løpet av 2006. Ordningen skal ha økonomisk virkning fra 1. juli 2006. Ifølge OTP-loven skal ordningene minst omfatte alderspensjon og såkalt premiefritak ved uførhet. Premiefritak er en forsikringsordning som innebærer at den ansatte fortsetter å opparbeide rett til alderspensjon selv om han bli ufør. OTP-loven spesifiserer minstekrav til pensjonsordningene: I innskuddsordninger skal arbeidsgiver minst innbetale tilsvarende to pst. av årlig lønn mellom 1 og 12 G. Dersom ordningen er ytelsesbasert, skal ordningen sikre «en klart overveiende del av arbeidstakerne» en alderspensjon som minst tilsvarende alderspensjonen fra en innskuddsordning som tilfredsstiller minimumskravene. De produktene som selskapene har lansert, og statistikk for første halvår 2006, tyder på at de fleste velger innskuddsordninger. De fleste innskuddsordningene har begrenset utbetalingsperiode.

Individuell pensjonssparing

I tillegg til alderspensjon fra folketrygden og fra tjenstepensjonsordningene kan den enkelte selv spare til alderdommen. Særlig de pensjonistene som har høyest inntekt, har en stor del av inntektene sine fra andre kilder enn folketrygden og tjenstepensjon, jf. kapittel 4. Tidligere har det vært gitt skattemessig gunstig behandling av visse former for individuell pensjonssparing i form av skattefaviserte individuelle pensjonsavtaler (IPA) og livrenter. Stortinget har vedtatt å avvikle skattefaviseringen av nye innskudd i IPA fra og med 12. mai 2006, og Regjeringen har, i statsbudsjettet for 2007, foreslått at skattefaviseringen av individuelle livrenter avvikles fra 2007. Internasjonale empiriske undersøkelser tyder på at individuell pensjonssparing først og fremst påvirker hvordan den enkelte sparer, men ikke det totale omfanget av sparingen. Avviklingen av skattefaviseringen av IPA og individuelle og kollektive livrenter fra 2007 må ses i sammenheng med innføringen av obligatorisk tjenstepensjon, og med at selvstendig næringsdrivende er gitt adgang til å spare i skattebegunstige supplerende pensjonsordninger innenfor lov om innskuddspensjon.

Mange har adgang til tidligpensjon

Det finnes ulike ordninger som gir mulighet til å ta ut pensjon før den alminnelige pensjonsalderen. Enkelte grupper har såkalte særaldersgrenser,

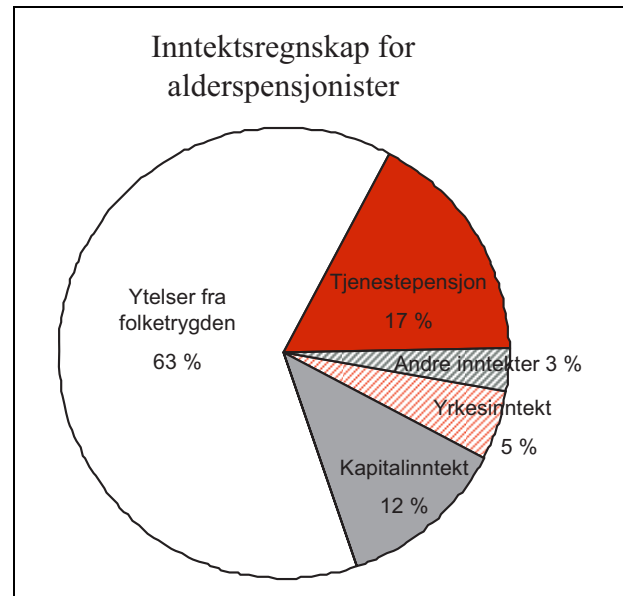
som gir rett og plikt til å gå av med pensjon før fylte 67 år. Dette gjelder om lag 5 pst. av ansatte i privat sektor og knapt 30 pst. av ansatte i offentlig sektor. Den såkalte 85-årsregelen gjør at personer med særaldersgrense i offentlig sektor kan gå av inntil tre år før aldersgrensen dersom summen av alder og tjenestetid er 85 år. Pensjonen beregnes som «full pensjon» i perioden fram til fylte 67 år.

Avtalefestet pensjon (AFP) er den pensjonsordningen som gjør at flest kan gå av før fylte 67 år. AFP-ordningene gir rett til å gå av med pensjon fra fylte 62 år, og pensjonen beregnes som om en sto i arbeid til fylte 67 år. Alderspensjonen fra 67 år er dermed uavhengig av når man tar ut alderspensjon i perioden 62–67 år. Vel ¾ av arbeidstakerne i den aktuelle aldersgruppen har tilgang til AFP fra fylte 62 år, og ved utgangen av 2. kvartal 2006 var det 38 600 AFP-pensjonister. Det finnes flere ulike AFP-ordninger, med svært ulike finansieringsmodeller, men ordningene er relativt like sett fra arbeidstakernes side.

Sammensetningen av inntektene til alderspensjonistene

Den enkeltes økonomiske situasjon i alderdommen vil normalt være resultatet av hendelser og beslutninger gjennom mange år. Fulle rettigheter i alderspensjonsordningene bygges opp gjennom lang tid, og først i 2007 vil de første alderspensjonistene ha 40 års opptjening i folketrygden, som ble innført i 1967. Inntektene til dagens pensjonister er derfor primært et resultat av hvordan pensjonssystemet tidligere har vært, mens «dagens pensjonssystem» først vil bestemme inntektene til nye alderspensjonister dersom det får virke i mange år framover.

Alderspensjon fra folketrygden er bærebjelken i pensjonistenes økonomi. Nesten 2/3 av inntektene til husholdninger der hovedinntektstakeren er alderspensjonist kommer fra folketrygden, jf. figur 3.1. Figuren viser videre at 17 pst. inntektene kom fra tjenestepensjon. Denne andelen vil trolig øke framover, både fordi andelen som har tjenestepensjon er økende, og pga. innføringen av obligatorisk tjenestepensjon. I Ot.prp. nr. 10 (2005–2006) *Om lov om obligatorisk tjenestepensjon*, er det gjengitt beregninger som viser at en innskuddsordning som tilfredsstillende minstekravene i loven, kan gi en pensjonsdekning tilsvarende 8–11 pst. av lønn etter 40 år for arbeidstakere med en inntekt i området 4–8 G dersom utbetalingsperioden er på 10 år. De fleste vil ha en ordning som gir høyere ytelse enn minstekravene.



Figur 3.1 Inntektsregnskap for husholdninger der hovedinntektstaker er alderspensjonist. Andel av samlet inntekt i husholdningen i pst. 2003

Kilde: Økonomi og levekår for ulike grupper, 2005. Rapporter 2006/3 fra Statistisk sentralbyrå.

Alderspensjonister har skattefordeler

Det er en rekke særskilte skatteregler som skal stimulere til supplerende pensjonssparing. De viktigste gjelder tjenestepensjonsordningene, der bedriftene får fradrag for løpende utgifter, mens de ansatte først inntektsbeskattes når pensjonen utbetales. Den løpende avkastningen på oppsparing skattlegges ikke, og det er heller ingen formuesskatt på midlene i pensjonsordningen.

Det er også enkelte regler som gjør at alderspensjonister betaler lavere skatt enn yrkesaktive med tilsvarende inntekt. Alderspensjonister betaler lavere trygdeavgift, det er et eget særfradrag for alder og en skattebegrensningsregel som sikrer at pensjonister med lav inntekt ikke betaler skatt. Etter reglene for 2006 betaler en enslig pensjonist først skatt når inntekten overstiger 125 400 kroner. Formålet med de særskilte skattereglene for pensjonistene er dels å øke disponibel inntekt for pensjonistene og dels å påvirke inntektsfordelingen blant pensjonistene.

Pensjonsreformer også i andre land

Reform av pensjonssystemet er et viktig tema i de fleste industrilandene. Formålet er særlig å sikre at systemene blir finansielt bærekraftige; å øke trygg-

heten for at pensjonsløftene faktisk kan innfris. Det er stor variasjon mellom OECD-landene både mht. oppbyggingen av pensjonssystemene og mht. ytelsesnivå. Det er likevel en del tendenser ved de reformene som gjennomføres vi finner igjen i flere land:

- Lengre opptjeningsperiode for pensjonen
- Svakere regulering av opptjente rettigheter
- Svakere regulering av løpende pensjoner
- Levealdersjustering av pensjonene
- Økt pensjonsalder
- Høyere pensjon desto lenger en arbeider
- Økt innslag av innskuddspensjon

De fleste av disse punktene er velkjente fra den norske pensjonsdebatten.

Det norske pensjonssystemet i 2006

Innføringen av obligatorisk tjenstepensjon gjør at de aller fleste arbeidstakere vil være sikret alderspensjon i tillegg til ytelsene fra folketrygden. OTP vil øke standardtryggheten for en stor gruppe arbeidstakere, men folketrygden vil fortsatt være bærebjelken i pensjonssystemet.

Dagens supplerende pensjonsytelser er utformet med utgangspunkt i dagens folketrygd. Når folketrygden endres, er det naturlig å vurdere om regelverket for supplerende pensjoner bør tilpasses, for å sikre at målene med pensjonsreformen nås. Formålet med en slik vurdering skal være å sikre at supplerende pensjoner spiller godt sammen med folketrygden, slik at de ansatte har en god og forutsigbar alderspensjon, mens bedriftene har relativt forutsigbare pensjonskostnader. For samfunnet er det viktig at pensjonssystemet samlet gir en god balanse mellom ulike hensyn, blant annet en rimelig inntektsfordeling mellom individer og generasjoner og hensynet til at systemet må være sosialt og økonomisk bærekraftig.

Dagens pensjonssystem har svakheter. Det er dårlig samsvar mellom inntekt over yrkeskarrieren og nivået på alderspensjonen, jf. kapittel 5. Stortingets vedtak om innføring av alleårsregel i folketrygden er et viktig skritt for styrke sammenhengen mellom livsinntekt og pensjon. Videre har dagens folketrygd en minstepensjonsfelle ved at personer med mange år i arbeidslivet kan ende opp som minstepensjonister. Muligheten til å gå av med pensjon før 67 år er dessuten svært ulikt fordelt. Regjeringens forslag i denne meldingen er viktige bidrag til å rette opp disse svakhetene ved dagens pensjonssystem.

3.2 Dagens folketrygd

Folketrygden utbetaler ulike typer pensjon og trygdeytelser ved alderdom og inntektsbortfall som finansieres løpende over statsbudsjettet. Omtalen under er konsentrert om alderspensjon, mens reglene for uførepensjon og ytelser til gjenlevende ektefelle omtales kort.

3.2.1 Alderspensjon fra folketrygden

Ved utgangen av 2005 mottok nær 630 000 personer alderspensjon fra folketrygden. Utbetalingene av alderspensjon var nær 86 mrd. kroner i 2005, og det utgjorde 37 pst. av folketrygdens samlede utgifter.

For å ha rett til alderspensjon fra folketrygden må en ha fylt 67 år og ha minst tre års botid i Norge etter fylte 16 år (trygdetid). Alderspensjonen fra folketrygden gir både en grunnsikring i form av minstepensjon og en standardsikring ved at pensjonen avhenger av inntekten som yrkesaktiv (tilleggspensjon).

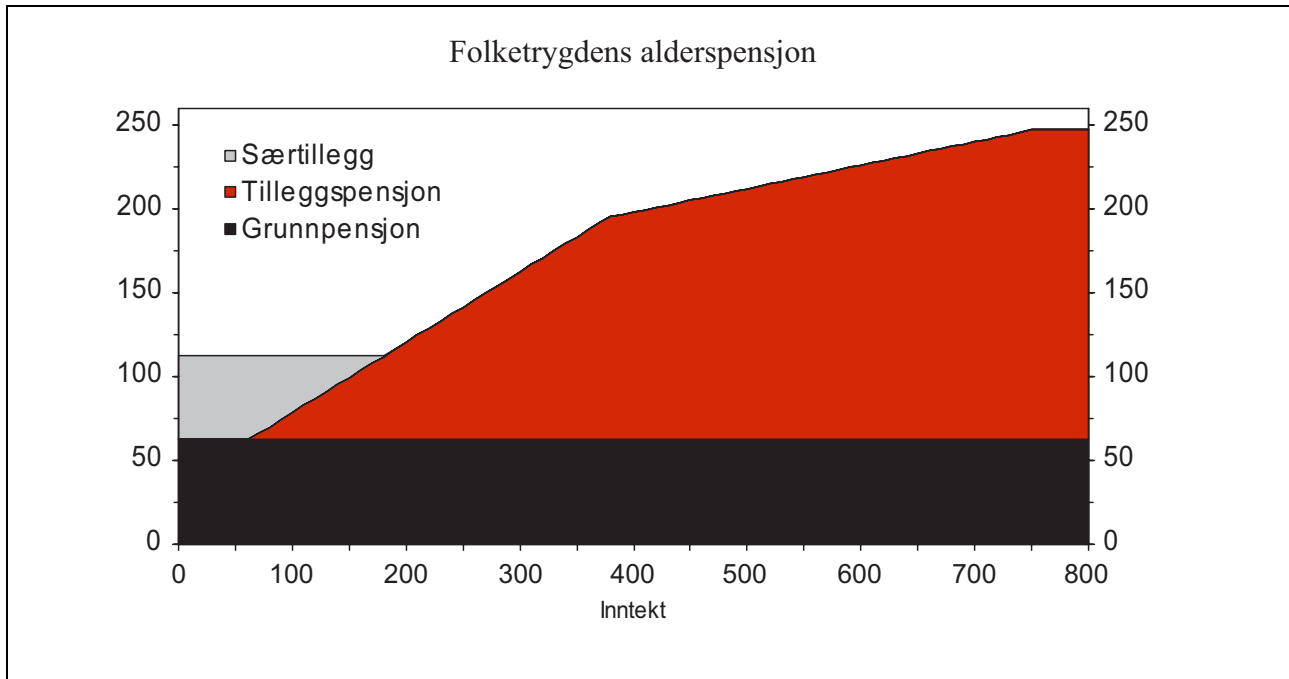
Med pensjonsalder menes det tidligste tidspunktet som en kan ta ut alderspensjon. Pensjonsalderen i folketrygden er i dag 67 år. Mellom 67 og 70 år er det fleksibel pensjonsalder og en fortsetter å tjene opp pensjonspoeng fram til fylte 70 år ved å fortsette i arbeid.

Oppbygging og opptjening av rettigheter

Alderspensjon fra folketrygden kan bestå av tre elementer: Grunnpensjon, tilleggspensjon og særtillegg, jf. figur 3.2. Grunnbeløpet i folketrygden (G), som utgjør 62 892 kroner på årsbasis fra 1. mai 2006, er sentralt ved beregningen av alderspensjonen. G fastsettes årlig av Stortinget og reguleres i takt med den generelle lønnsutviklingen.

Grunnpensjonen er uavhengig av inntekten som yrkesaktiv. For å få full grunnpensjon kreves det 40 års trygdetid, og pensjonen avkortes proporsjonalt dersom trygdetida er kortere. For enslige tilsvarer grunnpensjonen 1 G, mens den utgjør 0,85 G dersom personen lever sammen med ektefelle som mottar pensjon fra folketrygden eller har en inntekt, inklusive kapitalinntekt, på minst 2 G.

Tilleggspensjonen opptjenes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt. Lønn og næringsinntekt regnes som pensjonsgivende inntekt, og også visse stønader som sykepenger og dagpenger ved arbeidsledighet. Tilleggspensjonen for personer med 40 års trygdetid regnes etter hovedregelen ut fra følgende formel:



Figur 3.2 Folketrygdens alderspensjon. Sammenhengen mellom pensjon og inntekt som yrkesaktiv for enslig med jevn inntekt i 40 år. G = 62 892 kroner. Beløp i tusen kroner

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

G x sluttpoengtallet x pensjonsprosenten

Pensjonsprosenten er 42 for år fra og med 1992 og 45 for tidligere år. Sluttpoengtallet er gjennomsnittet av de 20 beste pensjenspoengene (består-regelen). Med færre enn 20 år med pensjenspoeng (poengår) er sluttpoengtallet lik gjennomsnittet av alle årene, men det er et minstekrav om tre år med pensjenspoeng for å få tilleggspensjon. Pensjenspoeng opptjenes i år der pensjensgivende inntekt er høyere enn grunnbeløpet. Antall pensjenspoeng i et år beregnes ved å ta differansen mellom pensjensgivende inntekt og grunnbeløpet og dividere resultatet på grunnbeløpet. Ved denne beregningen er det en øvre inntektsgrense på 12 G, og bare 1/3 av inntekten mellom 6 og 12 G regnes med. For å få full tilleggspensjon må man ha minst 40 år med pensjenspoeng. Ved færre poengår avkortes tilleggspensjonen proporsjonalt.

Personer med lav opptjening i folketrygden får et *sært tillegg* som avkortes krone for krone mot tilleggspensjonen. Sært tillegg fastsettes som en prosentandel av G. For enslige er satsen for fullt sært tillegg 79,33 pst., og mistepensjonen for enslige blir dermed 1,7933 G, som tilsvarer 112 788 kroner fra 1. mai 2006. Satsen for sært tillegg er lavere (74,0 pst.) for pensjonister som er gift med en pensjonist som har en pensjon som er høyere enn minstepen-

sjonen, og høyere (158,66 pst.) for pensjonist som forsørger ektefelle som er 60 år eller eldre. Sært tillegg avkortes på samme måte som grunnpensjonen dersom trygdetida er mindre enn 40 år.

Pensjonist som forsørger ektefelle har dessuten rett til et inntektsprøvd ektefelle tillegg som utgjør ½ G, eller 31 452 kroner fra mai 2006. Tabell 3.1 viser minstepensjonen, inklusive ektefelle tillegg, for ulike grupper pensjonister.

Nivået på alderspensjonen

Gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden var ved utgangen av 2005 på 139 033 kroner. Menn hadde klart høyere pensjon enn kvinner; 165 128 mot 120 388 kroner. Årsakene til kjønnsforskjellene er både at flere menn enn kvinner har arbeidet og dermed opptjent rett til tilleggspensjon, og at mennene har hatt høyere inntekter som yrkesaktive enn kvinner.

Fram til 1970 var alle alderspensjonister i folketrygden minstepensjonister. Andelen som bare har minstepensjon har siden gradvis blitt redusert i takt med at nye alderspensjonister har opparbeidet stadig høyere gjennomsnittlig tilleggspensjon. Andelen minstepensjonister var ved utgangen av 2005 kommet ned i 30,5 pst. Blant menn var andelen 9,1 pst., mens den var 45,8 pst. for kvinner.

Tabell 3.1 Årlig minstepensjon for ulike grupper alderspensjonister fra 1. mai 2006. (G = 62 892 kroner). Kroner

Enslig	112 788 = (1 + 0,7933) G
Pensjonist gift med minstepensjonist	103 356 = (0,85 + 0,7933) G
Pensjonist gift med pensjonist som har tilleggspensjon større enn særtillegget	99 996 = (0,85 + 0,74) G
Pensjonist som forsørger ektefelle som er 60 år eller eldre	194 124 = (1 + 1,5866 + 0,5) G
Pensjonist som forsørger ektefelle som er yngre enn 60 år	144 240 = (1 + 0,7933 + 0,5) G

Andelen var 23,7 pst. blant alderspensjonister i alderen 67–69 år, mens den var 63,7 pst. for alderspensjonister som var 90 år eller eldre. Først i 2007 vil nye 67-åringere kunne ha 40 års opptjening av tilleggspensjon.

Alderspensjonen fra folketrygden har økt både målt ved kjøpekraften og målt som andel av gjennomsnittslønn for sysselsatte. Figur 3.3 viser hvordan minstepensjon og gjennomsnittlig pensjon har utviklet seg siden 1967 sammenliknet med gjennomsnittlig lønn per årsverk. Årsakene til veksten i minstepensjonen i perioden fram til 1982, er særlig innføringen av, og økningen i satsene for særtillegget. Det samme gjelder økningen i 1998. Veksten i gjennomsnittlig alderspensjon skyldes primært at tilleggspensjonene har blitt høyere, fordi systemet har vært under innfasing i hele perioden.

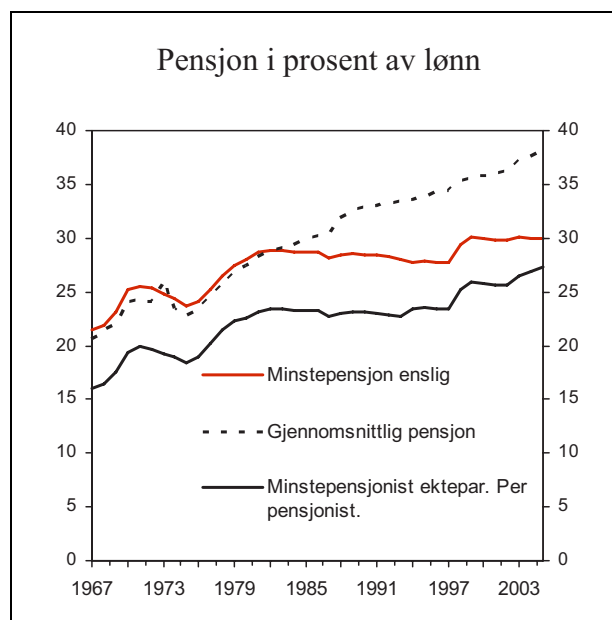
Figur 3.3 viser forholdet mellom brutto pensjon og brutto lønn. Dette gir ikke nødvendigvis noe godt uttrykk for forskjellene og endringene i levekår mellom alderspensjonister og lønnstakere. Alderspensjonister er på flere områder bedre stilt enn lønnstakere. Pensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere med samme inntekt, de har i gjennomsnitt langt høyere formue og de har tilgang på ulike rabattordninger og stønader. Det finnes imidlertid ingen samlet oversikt over hvordan disse forholdene har påvirket forholdet mellom alderspensjonistenes og lønnstakernes økonomi over tid. Inntektsfordelingen blant pensjonistene diskuteres i kapittel 4.

Standardsikring og grunnsikring

Et nytt og viktig element da folketrygden ble innført i 1967 var standardsikringen. Tilleggspensjonen skulle gi en sammenheng mellom inntekten som yrkesaktiv og alderspensjonen. Figur 3.4 viser sammenhengen mellom inntekt og pensjon med dagens regelverk. Det går fram at kompensasjonsgraden – forholdet mellom alderspensjonen og inntekten som yrkesaktiv – faller med økende inntekt.

Etter skatt er kompensasjonsgraden med 2006-regelene rundt 80 pst. for en årlig inntekt på 175 000 kroner, mens den faller til 60 pst. når inntekten kommer opp i 390 000 kroner.

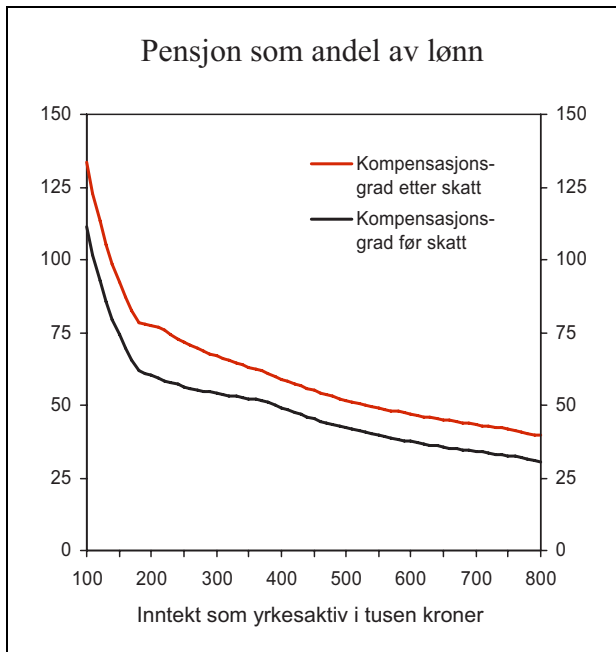
Grunnsikringen i folketrygden har stadig blitt bedre ved at minstepensjonen har økt i forhold til gjennomsnittlig lønn, jf. figur 3.3. Dette har samtidig bidratt til å svekke standardsikringen i folketrygden – sammenhengen mellom inntekt som yrkesaktiv og pensjon – både fordi økt minstepensjon gjennom økt særtillegg skaper flere minstepensjonister og ved at forholdet mellom maksimal pensjon fra folketrygden og minstepensjonen har blitt redusert. Standardsikringen har også blitt svekket av ulike endringer som har redusert de



Figur 3.3 Pensjon¹ i prosent av lønn pr. normalårsverk

¹ Gjennomsnittlig pensjon er beregnet som sum utbetalt pensjon dividert på gjennomsnittlig antall mottakere ved inngangen og utgangen av året.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.



Figur 3.4 Pensjon fra folketrygden før og etter skatt som prosentandel av inntekten som yrkesaktiv. Enslig med jevn inntekt i 40 år. 2006-regler

høyeste pensjonene. Særlig viktig er reduksjonen i pensjonsprosenten fra 45 til 42 pst. og reduksjonen av knekkpunktet fra 8 til 6 G i 1992. Endringene har ført til at den maksimale pensjonen fra folketrygden er redusert, både målt i forhold til minstepensjonen og i forhold til gjennomsnittslønn for sysselsatte. Etter opptjeningsreglene i 1971 tilsvarte maksimal pensjon 4,75 G, mens tilsvarende tall for 2006 er 3,94 G. Den maksimale alderspensjonen var etter reglene i 1971 på linje med gjennomsnittslønnen, mens den etter reglene i 2005 var om lag 2/3 av gjennomsnittslønnen.

3.2.2 Uførepensjon fra folketrygden

Folketrygden gir også ytelser til personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Fra 2004 finnes det to ulike uføreytelser, tidsbegrenset uførestønad og (varig) uførepensjon. Inngangskriteriene for de to ytelsene er i hovedsak de samme, men kravet til varigheten av den nedsatte inntektsevnen er strengere for å få innvilget uførepensjon: Dersom det er en viss mulighet for at stønadsmottakeren kan komme tilbake i arbeid, skal det innvilges tidsbegrenset uførestønad for en periode på fra ett til fire år. Uførepensjon er i utgangspunktet en varig ytelse fram til overgangen til alderspensjon, men ytelsen skal revurderes dersom det skjer vesentlige endringer som har betydning for inntektsevnen.

Tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon beregnes på ulike måter. Den tidsbegrensede ytelsen utmåles som 66 pst. av inntekten i perioden rett før den reduserte inntektsevnen oppsto, altså etter samme prinsipper som korttidsytelsene i folketrygden (attførings- og rehabiliteringspenger). Beregningen av (varig) uførepensjon er nært knyttet til beregningen av alderspensjon i folketrygden. Hovedprinsippet er at uførepensjonen beregnes som den alderspensjonen vedkommende ville fått dersom han eller hun sto i arbeid til fylte 67 år. Uførepensjonen kan derfor, som alderspensjonen, bestå av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt særtillegg. I perioden fra inntektsevnen ble redusert fram til fylte 67 år får man godskrevet en (fiktiv) inntekt, som ligger til grunn for beregning av tilleggspensjonen. Unge uføre får beregnet tilleggspensjonen etter spesielt gunstige regler. Også uførepensjonister kan ha rett til forsørgings-tillegg for ektefelle og barn under 18 år.

Ved utgangen av 2005 var det vel 300 000 personer som mottok (varig) uførepensjon, mens om lag 19 000 mottok tidsbegrenset uførestønad. I første halvår 2006 fikk 42 pst. av nye mottakere av uføreytelser tidsbegrenset uførestønad. Samlede utbetalinger ved uførhet fra folketrygden var på 45,3 mrd. kroner i 2005.

3.2.3 Folketrygdens ytelser til gjenlevende ektefelle, samboer eller partner

Når en person dør, kan gjenlevende ektefelle, samboer eller partner ha rett til etterlattepensjon. Det er et vilkår at avdøde de siste tre årene før dødsfallet var medlem av, eller mottok pensjon eller tidsbegrenset uførestønad fra, folketrygden. Etterlattepensjonen er inntektsprøvd, og består av grunnpensjon og tilleggspensjon. Grunnpensjonen avhenger av den trygdetida avdøde hadde, eller ville hatt, ved fylte 67 år. Tilleggspensjonen utgjør 55 pst. av den tilleggspensjonen avdøde hadde eller ville fått som alderspensjonist. Gjenlevende kan også ha rett til særtillegg, etter samme regler som alderspensjonister.

Ved utgangen 2005 var det vel 24 000 personer som mottok etterlattepensjon. De samlede utbetalingene av etterlatteytelser fra folketrygden var vel 2,3 mrd. kroner i 2005.

Når gjenlevende fyller 67 år og har rett til alderspensjon fra folketrygden, får vedkommende utbetalt en tilleggspensjon på 55 pst. av summen av egen og avdødes tilleggspensjon, dersom dette er mer enn gjenlevendes egen tilleggspensjon.

3.3 Tjenestepensjon i offentlig sektor

Om lag 1/3 av norske arbeidstakerne omfattes av en offentlig tjenestepensjonsordning. Dette gjelder ansatte i staten, kommunene og fylkeskommunene, samt enkelte fristilte offentlige virksomheter. Medlemskapet i de offentlige ordningene er kollektivt; alle ansatte som tilfredsstiller visse minstekrav, blant annet til alder og arbeidstid, er medlemmer.

Flere ordninger, men like ytelser

Det finnes ulike offentlige pensjonsordninger. Ytelser fra de ulike ordningene er relativt like, men de har ulik hjemmel og finansiering. I staten er tjenestepensjonen lovfestet og dels finansiert løpende over statsbudsjettet og dels ved at medlemmene betaler en avgift tilsvarende to pst. av lønn. Statsforvaltningen betaler ingen pensjonsavgift for egne ansatte, men vel 60 pst. av bedriftsmedlemmene i Statens Pensjonskasse betaler en forsikringsmessig beregnet arbeidsgiverpremie. Ytelser fra Statens Pensjonskasse er garanterte av staten.

I kommunesektoren er ordningene avtalefestet og forskuddsfinansierte (fonderte) ved årlige premieinnbetalinger. Arbeidstakerne betaler to pst. av lønn, mens arbeidsgiverne betaler resten av pensjonspremien. Ved forskrift er det bestemt at pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte ikke skal gi høyere ytelser enn etter lov om Statens Pensjonskasse. Dette betyr i praksis at pensjonsytelsene fra kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger i hovedsak er lik ytelsene fra Statens Pensjonskasse.

Kommuner og fylkeskommuner har enten pensjonsordningen sin i et forsikringsselskap (KLP, Storebrand eller Vital), eller de har en egen pensjonskasse. KLP er størst, med 290 000 yrkesaktive medlemmer, inklusive 70 000 i spesialisthelsetjenesten. Ordningene i forsikringsselskapene er samlet i ulike kollektiver (pooler) med kjønns- og aldersnøytrale premier. De som har valgt egen pensjonskasse finansierer fullt ut pensjonene til egne ansatte.

De kommunale og fylkeskommunale ordningene har inngått en overføringsavtale med Statens Pensjonskasse. Avtalen sikrer at ansatte ikke taper pensjonsrettigheter ved bytte av arbeidsgiver som begge har en pensjonsordning som er tilsluttet avtalen. Avtalen innebærer at den siste tjenestepensjonsordningen som arbeidstakeren var medlem av utbetaler pensjon som om alle pensjongivende tjenestetid var i denne ordningen.

Type ytelser

De viktigste ytelsene fra de offentlige tjenestepensjonsordningene er alderspensjon, uførepensjon og pensjon til etterlatte (ektefelle og barn). Pensjonene er ytelsesbaserte ved at de er spesifisert som en prosentandel av arbeidstakerens pensjonsgrunnlag. Pensjonsgrunnlaget er normalt lik sluttlønn. De offentlige pensjonsordningene sikrer offentlig ansatte en alderspensjon før skatt som tilsvarer minst 66 pst. av sluttlønn ved full opptjeningstid. Uførepensjonen utmåles som et anslag på den alderspensjonen en ville fått ved å stå i arbeid til aldersgrensen, altså på tilsvarende måte som i folketrygden. Med full opptjeningstid tilsvarer dermed også uførepensjonen minst 66 pst. av sluttlønnen.

Både alders- og uførepensjonen fra de offentlige ordningene er såkalte bruttoordninger, der pensjonsytelsen er spesifisert som en prosentandel av sluttlønn, inklusive pensjonen fra folketrygden.² Ytelser til etterlatte er imidlertid nettoordninger, der pensjonen er spesifisert som et tillegg til ytelsene fra folketrygden. Etterlatte ektefeller kan få en pensjon som tilsvarer inntil ni pst. av avdødes pensjonsgrunnlag, mens gjenlevende barn kan få inntil 15 pst. av pensjonsgrunnlaget.

Reguleringen av løpende pensjoner fra Statens Pensjonskasse fastsettes årlig av Stortinget. Siden 1986 har pensjonene blitt regulert i takt med grunnbeløpet i folketrygden. I kommunesektoren er det fastsatt i hovedtariffavtalen at pensjonen skal reguleres i takt med grunnbeløpet.

Offentlig tjenestepensjon og folketrygden

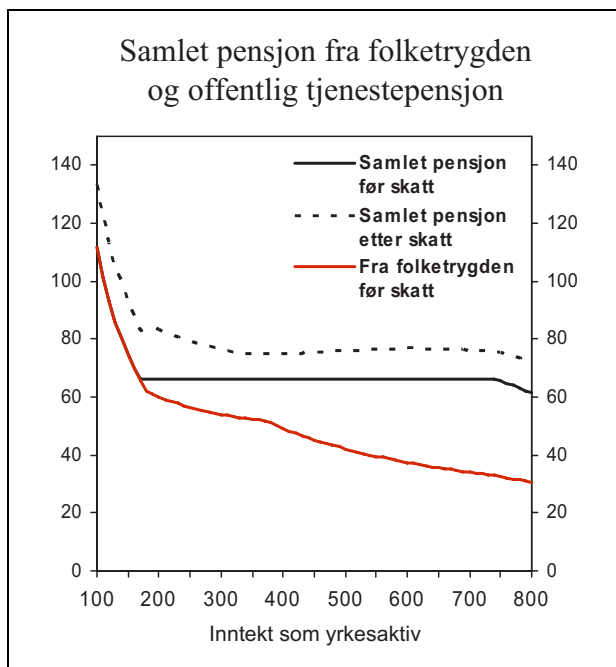
De offentlige tjenestepensjonsordningene garanterer et samlet pensjonsnivå fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen. For å kunne fastsette utbetalingen fra tjenestepensjonsordningen må derfor utbetalingen fra folketrygden trekkes fra. I praksis gjøres dette ikke ved å benytte den faktiske utbetalingen fra folketrygden, men gjennom en såkalt samordning, der det gjøres fratrukk i tjenestepensjonen for pensjon fra folketrygden etter et komplisert samordningsregelverk. Hovedprinsippet for samordningen er at det gjøres et fradrag for

² Begrepet bruttoordning benyttes normalt om det faktisk at ordningen garanterer et framtidig (brutto) ytelsesnivå, uavhengig av eventuelle endringer i folketrygden. Også i privat sektor er normalt ytelsesordningene spesifisert som et ambisjonsnivå for samlet (brutto) pensjon fra ordningen og folketrygden, men det er der ingen garanti for at endringer i folketrygden vil kompenseres av endringer i tjenestepensjonen.

grunnpensjon på $\frac{3}{4}$ G, mens tilleggspensjon/særlig tillegg fra folketrygden trekkes fra i sin helhet. Siden $\frac{1}{4}$ av grunnpensjonen skjermes for samordning, blir samlet pensjon etter hovedregelen $\frac{1}{4}$ G høyere enn 66 pst. Den gjennomsnittlige kompensasjonsgraden (før skatt) er trolig over 70 pst. for personer med full opptjening.

Utformingen av de offentlige tjenstepensjonsordningene innebærer at alderspensjonen til offentlig ansatte i stor grad er uavhengig av folketrygden. Offentlig ansatte har det som ofte omtales som en regelverksgaranti, som skjermer dem fra eventuelle endringer i regelverket for folketrygden. I tillegg gis det en individuell garanti som blant annet innebærer at personer med full opptjeningstid i tjenstepensjonsordningen (30 år), men uten full opptjening i folketrygden (40 år) likevel får full pensjon.

Figur 3.4 viste at alderspensjonen fra folketrygden målt som andel av inntekten som yrkesaktiv, faller med økende inntekt. De offentlige tjenstepensjonsordningene sikrer imidlertid alle med full opptjeningstid en alderspensjon på minst 66 pst. av sluttlønn, opp til en øvre grense på 12 G. Figur 3.5 viser kompensasjonsgraden før skatt fra folketrygden og samlet kompensasjon før og etter skatt, for en person som har en offentlig tjenstepensjonsordning. Det går fram at kompensasjonsgraden



Figur 3.5 Samlet pensjon fra folketrygden og offentlig tjenstepensjonsordning som prosentandel av inntekten som yrkesaktiv. Enslig med jevn inntekt i 40 år. 2006-regler. Beløp i tusen kroner

etter skatt ligger nær 80 pst. selv for relativt høye inntekter. Avstanden mellom de to nederste linjene i figuren viser brutto utbetaling fra tjenstepensjonsordningen. Det går fram at utbetalingen, både målt i kroner og som andel av samlet pensjon, er større jo høyere inntekten er. Personer med lave inntekter får lite igjen for innbetalingen av to pst. pensjonsavgift. De offentlige tjenstepensjonsordningene skal gi standardsikring i alderdommen, men en konsekvens er at de i stor grad opphever fordelingsvirkningene i folketrygden.

3.4 Tjenstepensjon i privat sektor

Reglene for private tjenstepensjonsordninger er ganske ulike reglene for offentlig tjenstepensjon. En grunnleggende forskjell er at det innenfor offentlig sektor er ett, felles pensjonsprodukt, mens reglene for private tjenstepensjoner gir vide rammer som de enkelte ordningene kan variere innenfor.

Fra 1. januar 2006 er det innført en plikt for alle foretak til å opprette en obligatorisk tjenstepensjonsordning (OTP). Dette sikrer arbeidstakere i foretaket alderspensjon i samsvar med kravene i lov om obligatorisk tjenstepensjon. Foretakene har frist fram til 31. desember 2006 med å etablere en tjenstepensjonsordning, men den må ha økonomisk virkning for de ansatte senest fra 1. juli 2006.

Alle arbeidstakere som tilfredsstiller visse minstekrav har rett til en nærmere angitt pensjonsopptjening for arbeid utført etter 1. juli 2006. Lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP-loven) inneholder et krav om at det årlig skal innbetales minst to pst. av lønn mellom 1 G og 12 G i alderspensjonspremie. Etter loven skal tjenstepensjonsordningene omfatte alderspensjon og en forsikring som dekker videre opptjening av alderspensjon ved uførhet (innskudds- eller premiefritak ved uførhet). Tjenstepensjonsordningene kan i tillegg inneholde elementer som uførepensjon, pensjon til etterlatte m.m., men dette er ikke et krav.

Det er anslått, jf. St.meld. nr. 12 (2004–2005), at OTP vil sikre alderspensjon til vel $\frac{1}{2}$ million ansatte i private sektor, som i utgangspunktet ikke var medlem av noen pensjonsordning. Fordi pensjonsrettighetene opparbeides gradvis, betyr innføringen av OTP lite for arbeidstakere som går av med pensjon de nærmeste årene. Etter hvert vil imidlertid kravene i OTP sikre alle yrkesaktive i privat sektor et viktig supplement til ytelsene fra folketrygden.

Før innføringen av OTP var et flertall av arbeidstakere i privat sektor medlem av en pensjonsordning. De fleste foretakene valgte å utforme ordningene slik at de ga rett til fradrag i skattepliktig inntekt. Det innebar at de måtte tilfredsstille kravene i pensjonslovene, lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Premien har tradisjonelt vært betalt av arbeidsgiver, men det er nå åpnet for at foretakene kan bestemme at også arbeidstakerne skal bidra til finansieringen av pensjonsordningene.

Ytelsesbaserte ordninger

Fram til 2001 var det bare tillatt med ytelsesbaserte skattefaviserte pensjonsordninger. Ytelsesbaserte ordninger reguleres av lov om foretakspensjon, som blant annet setter krav om likebehandling av ansatte og øvre grense for ytelsene.

Ytelsene kan spesifiseres på ulike måter, men mest vanlig er ordninger der ytelsen er spesifisert på tilsvarende måte som i offentlig sektor, det vil si som en prosentandel av sluttlønn. Ytelsesordninger som tar sikte på å gi medlemmene en viss andel av sluttlønn i alderspensjon, utbetaler mer til høyt-lønte enn til personer med lav lønn, både målt i kroner og som andel av inntekten. Dette skyldes at kompensasjonsgraden i folketrygden er fallende med økende inntekt. Lov om foretakspensjon setter en øvre grense på 70 pst. kompensasjon for inntekter opp til 12 G, og inntekter over 12 G gir ikke pensjonsopptjening. For å forhindre at pensjonskostnadene konsentreres rundt medlemmenes siste yrkesaktive år, er det innført krav om såkalt lineær opptjening. Pensjon som er opptjent skal være sikret ved betryggende fond i pensjonsinnsretningen. Eventuell overskytende avkastning tilføres premiefondet som blant annet benyttes til å betale framtidige premier. Selv om ytelsen kan være spesifisert på tilsvarende måte som i offentlig sektor, er det en viktig forskjell ved at ordningene i privat sektor ikke gir noen automatisk kompensasjon dersom ytelsene fra folketrygden reduseres. De private ordningene omtales derfor gjerne som nettoordninger, siden garantien i ordningen gjelder forskjellen mellom ytelsesnivået i ordningen og en forventet folketrygd. For at en i praksis skal oppnå den fastsatte kompensasjonsgraden i ytelsesbaserte ordninger i privat sektor er det en forutsetning at en har full opptjeningstid i folketrygden.

En annen forskjell mellom tjenestepensjon i offentlig og privat sektor gjelder reguleringen av løpende pensjoner. I privat sektor bestemmes medlemmets rett til regulering av avkastningen på

fondsmidlene, og pensjonene kan ikke øke mer enn økningen i grunnbeløpet i folketrygden.

Alderspensjon fra private, skattefaviserte tjenestepensjonsordninger skal som hovedregel utbetales i minst 10 år fra fylte 67 år. Flertallet av ytelsesordningene gir livsvarig utbetaling. Ifølge Veland og Midtsundstad (2006) har rundt 2/3 av de eksisterende ytelsesordningene i industrien og mediebransjen livsvarig utbetaling.

For enkelte stillinger er det fastsatt lavere pensjonsalder – såkalte særaldersgrenser. Pensjonslovene gir ikke hjemmel for utbetaling av førtidspensjon, altså utbetaling før medlemmet når den pensjonsalderen som er fastsatt i regelverket for ordningen. Avsluttes arbeidsforholdet før oppnådd pensjonsalder, avsluttes medlemskapet i pensjonsordningen, og vedkommende får en såkalt fripolise, som betyr at kontrakten med de innbetalte midlene lever videre, tilføres avkastning og overskudd, og utbetales i samsvar med vilkårene i kontrakten. Dette gjelder likevel ikke for AFP-pensjonister og uførepensjonister. For å få full pensjon skal det kreves en opptjeningstid på minst 30 og maksimalt 40 år.

Innskuddsbaserte ordninger

Fra 2001 fikk bedriftene adgang til å opprette skattefaviserte innskuddsbaserte pensjonsordninger etter lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. En innskuddspensjonsordning er en avtale om årlige pensjonsinnskudd, normalt en prosentandel av lønn. Størrelsen på alderspensjonen avhenger av størrelsen på det årlige innskuddet, avkastningen på kapitalen, lengden på spareperioden og lengden på utbetalingsperioden.

Innskuddsbaserte ordninger skiller seg på ulike måter fra ytelsesbaserte ordninger. Normalt er de ytelsesbaserte ordningene utformet med et ambisjonsnivå for samlet pensjon fra tjenestepensjonsordningen og folketrygden. Innskuddsordningene er rene spareordninger uten noen kobling til ytelsene fra folketrygden. Ytelsesordningene gir derfor størst forutsigbarhet med hensyn til framtidig pensjonsnivå, mens innskuddsordningene gir størst forutsigbarhet med hensyn til kostnadene ved pensjonsordningen.

Innskuddsordningene har ingen definert opptjeningstid; en opptjener pensjonsrettigheter så lenge en er medlem av ordningen, og den årlige innbetalingen er uavhengig av alder og hvor lenge det er til pensjonsalderen. Også for innskuddsbaserte ordninger er det et krav om minst ti års utbetalingstid fra oppnådd pensjonsalder. De fleste inn-

skuddsordningene har en tidsbegrenset utbetalingsperiode.

Innskuddsordningene kan gi høyere kompensasjonsgrad til høytlønte enn til lavtlønte, fordi ordningene har bunnfradrag i premien og kan ha høyere innbetaling for inntekter over 6 G. Men forskjellene er vesentlig mindre enn i ytelsesordningene. Innskuddsordninger vil, sammen med folketrygden, normalt gi lavtlønte en høyere kompensasjonsgrad enn i en ytelsesbasert ordning.

Skifte av arbeidsgiver

De fleste private pensjonsordninger er foretaksbaserte. Det innebærer at hvis en arbeidstaker slutter før pensjonsalderen, så meldes vedkommende ut av pensjonsordningen og mottar en fripolise (ytelsesordninger) eller et pensjonskapitalbevis (innskuddsordninger). Fripoliser/pensjonskapitalbevis gir rett til alderspensjon. En person som har hatt flere arbeidsgivere i løpet av yrkeslivet, kan ha mange, ulike fripoliser/pensjonskapitalbevis på pensjoneringsstidspunktet. En arbeidstaker som har flere fripoliser utstedt av samme pensjonsinretning, kan imidlertid kreve at rettighetene etter polisene blir slått sammen og at ny fripolise blir utstedt. Normalt vil det være gunstigere å ha opparbeidet pensjonsrettigheter hos én arbeidsgiver framfor å ha mange fripoliser, blant annet fordi administrasjonskostnadene kan bli høye når rettighetene er spredt på ulike kilder (administrasjonskostnader for fripoliser samt pensjonskapitalbevis med alminnelig forvaltning dekkes av administrasjonsreserve). Særlig gjelder dette for ytelsesordningene, der tjenestetid hos siste arbeidsgiver er viktig for pensjonsutmålingen. De private pensjonsordningene er på dette punktet klart mindre gunstig enn pensjonsordningene i offentlig sektor, der ansatte akkumulerer tjenestetid fra ulike arbeidsgivere.

Utbredelsen av ulike ordninger og endringstendenser

Markedet for tjenestepensjon i privat sektor er i endring. Det er flere grunner til dette, blant annet har arbeidet med pensjonsreformen gitt økt oppmerksomhet om pensjonsspørsmål, og innføringen av obligatorisk tjenestepensjon har ført til at mange nye bedrifter oppretter pensjonsordninger. Økte kostnader og ønske om mer forutsigbare pensjonskostnader, har gjort at mange bedrifter har foretatt endringer i eksisterende pensjonsordninger.

Siden det ble åpnet for innskuddsbaserte ordninger i 2001, har det vært sterk vekst i slike ordninger. Ifølge statistikken fra Finansnærings hovedorganisasjon hadde vel 130 000 yrkesaktive en innskuddsbasert tjenestepensjonsordning ved utgangen av 2005. Over 90 pst. av disse hadde en ordning som tilfredstilte innskuddspensjonsloven.

Ifølge Veland m.fl. (2006) hadde rundt 630 000 arbeidstakere i privat sektor en ytelsesbasert pensjonsordning ved årsskiftet 2005/2006. Dekningsgraden – andelen som har en tjenestepensjonsordning – varierte betydelig mellom ulike næringer. Tradisjonelt har deknningen vært god i finansnæringsen, mens få ansatte i varehandel og hotell- og restaurantnæringsen har hatt tjenestepensjonsordning, jf. Pedersen (2000). Ytelsesnivået har variert, men 65–66 pst. kompensasjon har vært relativt vanlig. I finansnæringsen har ytelsesnivået vært 70 pst., mens en del industribedrifter har hatt ordninger med rundt 60 pst. kompensasjonsgrad. De fleste bedriftene har hatt uføredekning og etterlattepensjon som en del av tjenestepensjonsordningen.

Det er anslått at innføringen av obligatorisk tjenestepensjon vil sikre mer enn ½ million arbeidstakere supplerende alderspensjon. Erfaringene fra første del av 2006 tyder på at de fleste avtalene som inngås er avtaler om innskuddspensjon.

Mange bedrifter planlegger eller har foretatt endringer i eksisterende pensjonsordninger, jf. Veland m.fl. (2006). I 2005 ble 56 000 arbeidstakere berørt av omlegging fra ytelses- til innskuddspensjon, en økning fra 37 000 i 2004. I industrien har 23 pst. av de bedriftene som tidligere hadde ytelsesordninger gått over til innskuddspensjon. Samlet anslår Veland m.fl. (2006) at antall arbeidstakere i privat sektor som har innskuddspensjon vil passere antallet som har ytelsespensjon allerede i 2007, og at det i 2010 kan være dobbelt så mange som har innskudds- som ytelsespensjon.

3.5 Tidligpensjonsordninger

Det eksisterer en rekke ordninger utenfor folketrygden som gir pensjonsytelser før fylte 67 år. Nedenfor omtales de vanligste tidligpensjonsordningene og enkelte andre ordninger som gir inntektssikring av en viss varighet før 67 år. Til slutt i avsnittet gis en mer utfyllende omtale av AFP-ordningen.

3.5.1 Oversikt over ulike tidligpensjonsordninger

Avtalefestet pensjon

I forbindelse med inntektsoppjøret for 1988 ble det i privat sektor (LO-NHO-området) avtalt en ordning med avtalefestet pensjon (AFP). Hovedinnholdet i ordningen er at yrkesaktive på visse vilkår får adgang til å gå av med pensjon før den ordinære pensjonsalderen i folketrygden. Pensjonen svarer i hovedsak til folketrygdens uførepensjon samt et AFP-tillegg. Pensjonsalderen i ordningen ble avtalt til 66 år fra 1. januar 1989, men er senere gradvis senket til 62 år. I dag er drøyt tre av fire arbeidstakere omfattet av en AFP-ordning ved 61-årsalderen. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 3.5.2.

Særaldersgrenser

Både i det offentlige og i det private tjenestepensjonssystemet er det fastsatt aldersgrenser lavere enn 67 år for bestemte yrkesgrupper der tjenesten medfører «uvanlig fysisk eller psykisk belastning for de ansatte, eller krever at de ansatte har særlige fysiske eller psykiske egenskaper for at arbeidet skal bli tilfredsstillende utført på forsvarlig måte» (§ 4.1 i lov om foretakspensjon). I offentlig sektor er underkant av 30 pst. av arbeidstakerne omfattet av særaldersgrenser, og det er tidligere anslått at åtte pst. av de arbeidstakerne i privat sektor som hadde tjenestepensjonsordning hadde særaldersgrense. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 7.12.

Lovbestemte tidligpensjonsordninger for sjømenn og fiskere

For visse yrker som anses fysisk krevende, medvirket staten på 1950- og 1960-tallet til lovfestede ordninger (pensjonstrygder) som gir pensjon før den allmenne pensjonsalderen. Det gjaldt sjømenn, fiskere og skogsarbeidere. Medlemskap i ordningene er pliktig. Pensjonstrygdene finansieres i prinsippet av arbeidsgiverne og arbeidstakerne, men med statlig garanti for pensjonene. Pensjonstrygdene fungerer i dag som særskilte tidligpensjonsordninger fram til fylte 67 år. Pensjonstrygden for skogsarbeidere ble avvirket ved utgangen av 2005.

Tidligpensjon for jordbrukere

I forbindelse med jordbruksoppjøret mellom staten og Norges bondelag/Norsk bonde- og småbrukarlag, ble det enighet om en førtidspensjonsordning for jordbruket fra 1. januar 1999. Jordbrukere

kan ved 62 år gå av med tidligpensjon dersom de har drevet med jordbruk i minst 15 år, og oppfyller visse betingelser blant annet om inntekt i en referanseperiode på 5 år. Det er også en forutsetning at bruket blir overdratt til ny eier.

Førtidspensjon ved omstillinger i staten

Spesiell førtidspensjon er et virkemiddel statlige virksomheter i omstilling har anledning til å benytte etter samtykke fra Stortinget. Det kan da tilbys alderspensjon fra fylte 60 år. Praksis for å anvende førtidspensjoner er streng. De senere år er det bare i et par tilfeller gitt adgang til å gi førtidspensjon, ved opprettelsen av Mesta (Statens Vegvesen) og Secora (Fyr- og merkevesenet).

Kollektive livrenter

Med kollektive livrenter menes her det som i skattemessig sammenheng behandles som kollektive livrenter. Forsikringsteknisk er det kollektive livrenter som faller utenfor lov om foretakspensjon fordi de uforutsiktelige vilkårene etter denne loven ikke er oppfylt. I tillegg til de forsikringstekniske kravene, stilles det etter skattelovgivningen visse krav til at ordningen er generell og gjelder en nærmere definert gruppe ansatte. Alle de ansatte som faller inn under gruppedefinisjonen, må omfattes av ordningen. Det er ingen lovmessige skranker med hensyn til hvordan gruppen avgrenses, ytelsesnivå eller pensjonsalder med videre. Kollektive livrenter brukes derfor ofte som en supplerende pensjonsordning til ansatte som tilbys lavere pensjonsalder enn 67 år og/eller har avtale om pensjonsytelser utover det som kan tilbys i de skattefaviserte pensjonsordningene. I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2006 har Regjeringen foreslått å avvikle det vesentligste av skattefaviseringen av kollektive livrenter fra og med 2007. Nødvendige lovendringer er fremmet i statsbudsjettet for 2007, jf. Ot.prp. nr. 1 (2006–2007).

Pensjon over drift/gavepensjon

Avtale om rett til pensjon kan i arbeidsforhold enten forplikte arbeidsgiver til selv å utbetale pensjon på et senere tidspunkt eller sikre senere pensjonsutbetaling fra en tredjeperson, for eksempel et livsforsikringsselskap. Når krav om pensjon skal rettes til arbeidsgiver og arbeidsgiver er ansvarlig for utbetalingene, beskrives vanligvis pensjonsavtalen som «pensjon over driften» eller driftspensjon. Det stilles ingen krav fra lovgivers side med hensyn til innhold i avtalene, og det foreligger der-

for heller ingen samlet oversikt over slike avtaler. I enkelte sammenhenger benyttes begrepet gavepensjon om denne typen avtaler. Det er særlig når pensjonsavtalen benyttes i kombinasjon med AFP eller som en førtidspensjonsordning.

3.5.2 Nærmere om ordningen med avtalefestet pensjon (AFP)

Historikk og gjeldende regler

I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1988 ble det i privat sektor (LO-NHO-området) avtalt en ordning med avtalefestet pensjon (AFP). I avtalen heter det at formålet er å gi «et verdig alternativ til de ordninger som i dag praktiseres» for pensjonering før fylte 67 år. Hovedinnholdet i AFP-ordningen er at yrkesaktive på visse vilkår får adgang til å gå av med pensjon før pensjonsalderen i folketrygden. Pensjonen svarer i hovedsak til folketrygdens uførepensjon samt et AFP-tillegg. Pensjonsalderen i ordningen ble avtalt til 66 år fra 1. januar 1989 og 65 år fra 1. januar 1990. Det ble også innført AFP-ordninger ved hovedtariffoppgjørene i staten og kommunesektoren i 1988, men tidligpensjonen var her bygget på reglene i de offentlige tjenestepensjonsordninger. Pensjonsalderen i AFP-ordningene er siden blitt redusert i forbindelse med inntektsoppgjørene, og siden 1998 har det vært mulig å gå av med AFP fra fylte 62 år. For AFP før fylte 65 år er det i alle tariffområder gitt rett til AFP-pensjon bygget på folketrygdens regelverk.

AFP-ordningene er tariffestet, men utformingen er i stor grad påvirket av bestemmelsene i lov om statstilskott til ordninger med avtalefestet pensjon, folketrygdloven, lov om Statens Pensjonskasse med tilleggslover og skatteloven. Etter lov om statstilskott dekker staten 40 pst. av pensjonsutgiftene for 64-, 65- og 66-åringer i privat sektor eksklusive eventuelle vedtektsfestede AFP-tillegg. Videre medregnes det framtidige poengår i folketrygden etter uttak av pensjon, slik det gjøres for uførepensjonister i folketrygden. I tillegg er det bestemmelser i skatteloven som sier at AFP-tillegget i privat sektor er skattefritt og at AFP-pensjonistene beskattes etter skattebegrensingsregelen for pensjonister.

AFP kan tas ut som hel- eller delpensjon. I 2000 ble det innført nye regler for avkorting av AFP mot arbeidsinntekt, såkalt *pro rata* avkorting, slik at pensjonen reduseres med samme prosent som arbeidsinntekten utgjør av tidligere inntekt. Arbeidsinntekt over 15 000 kroner fører til avkorting av pensjonen.

Det finnes i hovedsak fem forskjellige AFP-ordninger for ulike grupper av arbeidstakere. Disse er:

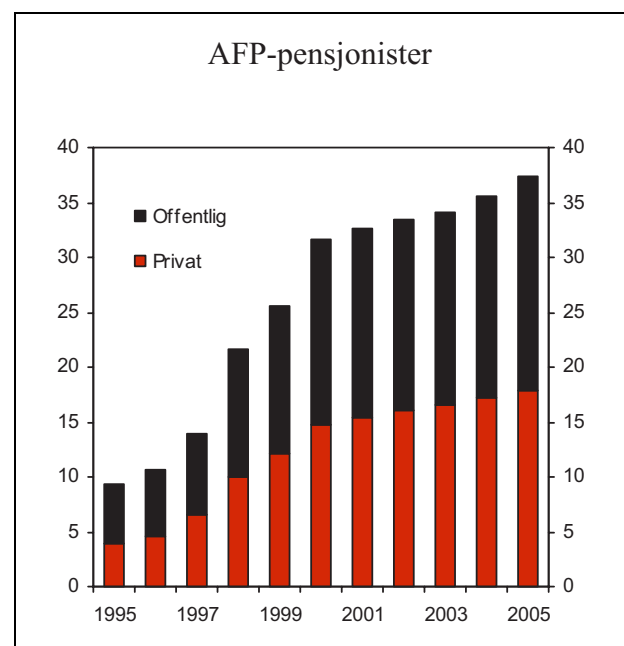
- LO/NHO-ordningen
- Ordningen i NAVO-bedriftene
- Ordningen i finansnæringen
- Ordningen i kommunesektoren
- Ordningen i staten

Ordningene er relativt like sett fra arbeidstakers side, men har til dels svært ulike finansieringsmodeller, jf. boks 3.1.

Det er tidligere anslått at om lag 1,3 millioner arbeidstakere er tilknyttet en virksomhet med AFP-ordning, jf. Midtsundstad (2004). I privat sektor er LO/NHO-ordningen den klart største ordningen med om lag 550 000 arbeidstakere, mens ordningene i NAVO og Finansnæringen til sammen omfatter om lag 50 000 arbeidstakere. For offentlig sektor, med over 700 000 arbeidstakere, er ordningene for stat og kommune omtrent like store. Det er en større andel menn som tar ut AFP i LO/NHO-ordningen, mens det er flest kvinnelige AFP-pensjonister i den kommunale ordningen. Blant det totale antall sysselsatte er det om lag 60 pst. som har tilgang på AFP. I 2004 var vel tre av fire sysselsatte 61-åringer ansatt i en virksomhet med AFP-ordning.

Bruk av ordningen

Ved utgangen av 2005 var det nærmere 37 500 personer som mottok AFP-pensjon, jf. figur 3.6. Antall 62–66-åringer vil øke markert i de kommende



Figur 3.6 Antall AFP-pensjonister 1995–2005. Tall i tusen

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Boks 3.1 Finansieringen av AFP og effekter på arbeidsgivers insentiver til å holde på eldre arbeidstakere

De ulike AFP-ordningene har svært ulike finansieringsmodeller, og det varierer betydelig hvor mye den enkelte virksomheten betaler når ansatte tar ut AFP. Når en virksomhet betaler en liten del av utgiftene, betyr det dels at AFP-ordningen kan være en billig måte for virksomhetene å redusere antall ansatte på i nedbemanningssituasjoner. Men det betyr også at det kan være attraktivt for virksomhetene å oppmuntre eldre ansatte til å gå av med AFP i situasjoner der de ansatte trenger tilpassning av arbeidsoppgaver eller andre tiltak for å kunne fortsette i arbeid.

Den største ordningen, *LO/NHO-ordningen*, finansieres dels ved at staten gir tilskudd tilsvarende 40 pst. av pensjonen ekskl. AFP-tillegget fra 64 år. Resten dekkes av arbeidsgiverne. Arbeidsgivernes andel finansieres på ulike måter:

- AFP-tillegget betales fra den såkalte sluttvederlagsordningen. Denne ordningen finansieres ved at bedriftene betaler en avgift pr. ansatt. Premien var ved inngangen til 2006 på 45 kroner pr. måned for ansatte med arbeidstid på 30 timer eller mer pr. uke.
- Den enkelte arbeidsgiver betaler en egenandel på 25 pst. av pensjonen til «egne» AFP-pensjonister.
- Resten av utgiftene betales av AFP-ordningen, altså arbeidsgiverne i fellesskap. Medlemsbedriftene betaler en avgift til ordningen basert på antall ansatte i ordningen. For arbeidstakere med ukentlig arbeidstid på 30 timer eller mer, var premien ved inngangen til 2006 på 230 kroner pr. måned.

Dette innebærer at AFP i *LO/NHO-ordningen* er finansiert i fellesskap av staten, den enkelte arbeidsgiver, og arbeidsgiverne som kollektiv. En gjennomsnittlig medlemsbedrift med et gjennomsnittlig uttak av AFP vil dermed, over tid, betale alle utgiftene til egne AFP-pensjonister, når vi ser bort fra statstilskuddet.

På marginen betaler den enkelte arbeidsgiver imidlertid bare egenandelen på 25 pst. av utgiftene: Dersom en bedrift får én ekstra AFP-pensjonist betaler bedriften bare en relativt liten del av pensjonen i perioden 62–66 år.

Det gis ikke statstilskudd til AFP for arbeidstakere som har offentlige tjenestepensjonsordninger.

Generelt blir *arbeidsgivere i staten* ikke belastet noen kostnader ved at ansatte går over på AFP. Medlemmer av Statens Pensjonskasse (SPK) i departementene og underliggende etater har rett til AFP, og ordningen finansieres over statsbudsjettet.

Enkelte etater med egne inntekter betaler en forsikringsmessig beregnet premie som også inkluderer AFP-kostnadene. Regjeringen har satt i gang et internt utredningsarbeid for å vurdere på hvilken måte pensjonskostnadene i staten, herunder utgifter til AFP, kan synliggjøres bedre.

SPK administrerer også ulike ordninger for ansatte i skoleverket. Også innenfor disse ordningene blir kostnadene ved at ansatte tar ut AFP i liten grad synliggjort for arbeidsgiverne. Kostnaden utlignes på hele det kommunale skoleverket. Det kommunale skoleverket, de videregående fylkeskommunale skolene og private skoler er likevel separate premiegrupper, slik at det ikke overføres AFP-kostnader mellom disse gruppene. For mellomstore og store *foretak* i SPK belastes den enkelte kunde for sine AFP-kostnader, slik at det for disse er en direkte sammenheng mellom pensjoneringsalder og arbeidsgivers kostnader.

Ansatte i *kommunesektoren* har også rett til AFP. Her er det ulike ordninger. Kommuner med egen pensjonskasse betaler alle kostnader til egne AFP-pensjonister, men det er ikke vanlig at disse kostnadene belastes budsjettene til de enkelte virksomhetene. Den største AFP-ordningen i kommunesektoren er fellesordningen i KLP. Her ble alle utgiftene til AFP-pensjoner tidligere fordelt mellom medlemmene. Nå kan medlemskommunene velge mellom ulike finansieringsmodeller for AFP-utgiftene for årsklassene 62–64 år – fra full egendekning til full utjevning av kostnadene – mens AFP-utgiftene til årsklassene 65–66 år fortsatt fordeles mellom medlemmene av ordningen.

AFP-ordningene i *finansnæringen* og i *NAVO* har litt ulike tekniske finansieringsløsninger. Realiteten er imidlertid i begge ordningene at den enkelte virksomheten over tid betaler alle utgifter knyttet til egne AFP-pensjonister, bortsett fra statstilskuddet på 40 pst. fra 64 år.

årene. Dersom andelen som tar ut AFP i de ulike aldersgruppene holder seg konstant, vil derfor også antall AFP-pensjonister øke betydelig.

Ved utgangen av 2005 var om lag 55 pst. av dem som mottok AFP menn. Tall for nye AFP-pensjonister de siste årene kan tyde på at det er en økende andel kvinner som velger denne avgangen fra arbeidslivet. Det var en tilgang på nesten 11 000 nye pensjonister i 2005, og i overkant av 47 pst. av dem var kvinner.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet uttaksrater i AFP-ordningen ved å koble opplysninger om AFP-pensjonister med Arbeidstakerarbeidsgiver-registrene, jf. tabell 3.2. Uttakssratene viser hvor mange som tar ut AFP på de ulike alderstrinnene mellom 62 og 66 år, regnet som andel av de som var yrkesaktive ved 61 år og har rett til AFP. Beregningene viser at om lag ¼ av yrkesaktive med rett til å ta ut AFP, gjør dette ved første anledning, altså ved 62 år. Over 70 pst. av mennene som kan ta ut AFP har valgt å ta ut denne pensjonen ved 66 år, gitt at de ikke har forlatt arbeidslivet på andre ordninger, som uførepensjon med videre.

Det finnes ikke sammenliknbare tall for utviklingen i uttakssratene over tid. Forholdet mellom antall AFP-pensjonister og antall personer i alderen 62–66 år har imidlertid vært relativt konstant siden 2000. Det tyder på at uttakssratene har endret seg lite de siste årene.

Det er en større andel av de som har muligheten til det som velger AFP-pensjon i privat enn i offentlig sektor. Det kan ha sammenheng med enkelte forskjeller i regelverket mellom de offentlige og de

private ordningene. Blant annet har mange bedrifter i privat sektor gitt gavepensjon i tillegg til AFP, jf. Midtsundstad (2002). En annen årsak er at reglene for offentlig tjenstepensjon gjør at flere offentlige ansatte venter med å ta ut AFP til de fyller 65 år. 75 pst. av mennene i privat sektor har gått av med AFP ved 66 år, og 30 pst. har gått av allerede ved 62 år. De laveste uttakene av AFP er blant statsansatte. Ved 66 år har bare vel halvparten av de statsansatte benyttet seg av AFP. Det er noe større andel kvinner enn menn som benytter den statlige ordningen ved første anledning.

Egen arbeidsinntekt vil også ha betydning for om personer ønsker å gå av med AFP. Tabell 3.3 viser uttakssrater fordelt på tidligere arbeidsinntekt målt i folketrygdens grunnbeløp (G), kjønn og alder for yrkesaktive som omfattes av AFP-ordningen. Tabellen viser et ulikt mønster for menn og kvinner. For menn er uttakssratene høyest ved gjennomsnittlige inntekter (mellom 5 G og 6 G). Både menn med inntekter godt over og godt under gjennomsnittet benytter seg noe sjeldnere av AFP. Det er imidlertid få menn som har hatt inntekter mellom 1 G og 2 G, slik at beregningene for dette intervallet er svært usikre. For kvinner er det like vanlig å benytte seg av AFP dersom de har hatt lav inntekt som middels inntekt. For inntekter godt over gjennomsnittet er derimot tendensen til noe lavere uttakssrater den samme for kvinner som for menn.

I 2005 var pensjoneringsgraden for nye AFP-pensjonister i gjennomsnitt 90 pst. ved pensjeringstidspunktet. I gjennomsnitt tok vel 85 pst. av AFP-pensjonistene ut full pensjon. Det er nesten ti prosentpoeng flere som tar ut full pensjon i de pri-

Tabell 3.2 Andel AFP-pensjonister av antall mulige AFP-pensjonister etter alder¹

Sektor	Kjønn	Alder pr. 31.12.2005 ²				
		62	63	64	65	66
Privat	Menn	30,9	51,1	62,0	71,4	75,4
	Kvinner	30,4	47,2	56,7	64,7	70,2
Kommunal	Menn	24,7	39,4	50,1	62,2	69,9
	Kvinner	21,2	33,3	40,5	51,0	57,9
Stat	Menn	13,4	23,9	37,4	47,6	54,3
	Kvinner	16,7	29,5	38,5	45,6	54,1
I alt	Menn	27,0	44,6	55,6	65,8	71,3
	Kvinner	23,1	37,0	45,4	54,4	61,8

¹ Uttakssratene er for hvert alderstrinn beregnet som andelen AFP-pensjonister av alle som var yrkesaktive i AFP-foretak og oppfylte opptjeningskravet for AFP ved 61 år, og som ikke hadde forlatt arbeidsstyrken av andre grunner (uførepensjon, død mv.) på dette alderstrinnet.

² Siden alder er målt ved utgangen av året vil den målte kohorten i gjennomsnitt være 1/2 år eldre enn det som oppgis i tabellen.

Tabell 3.3 Uttaksrater av AFP for personer med ulik alder og gjennomsnittlig arbeidsinntekt

Tidligere inntekt, regnet i G	Kjønn	Alder pr.31.12.2005				
		62	63	64	65	66
1–2	Menn	20,0	20,0	0,0	0,0	33,3
	Kvinner	22,4	36,1	50,2	58,2	66,5
2–3	Menn	2,2	10,3	15,4	29,4	16,7
	Kvinner	23,3	35,4	45,1	57,4	63,2
3–4	Menn	16,1	29,1	42,5	57,9	61,4
	Kvinner	22,0	36,5	43,8	51,1	61,4
4–5	Menn	31,0	49,1	62,3	74,6	74,7
	Kvinner	24,9	39,5	46,7	54,6	62,3
5–6	Menn	33,9	54,3	65,9	73,5	80,0
	Kvinner	24,8	39,6	49,2	56,1	59,2
6–7	Menn	28,3	47,6	57,3	68,3	74,9
	Kvinner	18,6	34,0	43,7	57,9	59,3
7–8	Menn	24,4	40,9	49,3	62,6	70,0
	Kvinner	13,3	26,5	27,4	41,1	57,8
8 +	Menn	15,4	27,7	35,7	44,0	51,4
	Kvinner	10,0	15,3	28,1	34,0	34,0

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

vate enn i de offentlige ordningene. Andelen pensjonister som tar ut full pensjon har økt de siste årene. I 2000 var andelen 67 pst. Da var differansen mellom andelen som tok ut full pensjon i offentlig og privat ordning på over 20 prosentpoeng. Det er små forskjeller i graden av pensjonering mellom kvinner og menn.

3.6 Skatteregler for pensjonister

3.6.1 Innledning

Skattereglene for pensjonsinntekt og pensjonssparing brukes aktivt som et virkemiddel for

- å øke verdien av «nettopensjonen», altså pensjon etter skatt,
- å omfordele inntekt mellom pensjonister, og
- å stimulere til bruk av kollektive tjenestepensjonsordninger.

Det er *nettopensjonen* som avgjør hvilke forbruksmuligheter alderspensjonen gir. Skattereglene er utformet slik at en minstepensjonist ikke betaler skatt, mens skatten deretter øker relativt kraftig med nivået på pensjonen. For en minstepensjonist er bruttopensjon lik nettopensjon, mens nettopensjonen blir vesentlig lavere enn bruttopensjonen på høyere inntektsnivåer. Nivået på bruttopensjonen

og nivået på skatten er to alternative virkemidler både for å oppnå et gitt nivå på forbruksmulighetene (nettopensjon) og for å oppnå en bestemt fordelingsprofil blant pensjonistene.

Det er en betydelig skattefavourisering av *tjenestepensjon*. Den fører trolig til at tjenestepensjonene får større betydning for framtidige pensjonisters levekår enn de ellers ville hatt. Innføringen av obligatorisk tjenestepensjon tilsier at en bør ta hensyn til tjenestepensjonene både i vurderingen av nivået på bruttopensjonene i folketrygden og ved analyser av inntektsfordelingen blant pensjonister.

3.6.2 Skattefordeler for pensjonsinntekt

Pensjonsinntekt inngår i prinsippet på lik linje med lønnsinntekt i skattegrunnlaget for personer, det vil si at pensjonsinntekt ilegges skatt på alminnelig inntekt, trygdeavgift og toppskatt. I praksis er det imidlertid flere særskilte skatteregler for alders- og uførepensjon:

- Trygdeavgiften på pensjonsinntekt er på 3 pst., mot 7,8 pst. for lønnsinntekter.
- Det er et eget særfradrag i alminnelig inntekt for alder og uførhet, men på den annen side er minstefradraget høyere for lønnsinntekter enn for pensjonsinntekt.

- Skattebegrensningsregelen for pensjonister med videre sikrer at pensjonister med lav inntekt ikke betaler skatt.

Skattereglene varierer noe med hva slags pensjonsytelse man mottar (alders- og uførepensjon, tidsbegrenset uførestønad, AFP-pensjon, pensjonister med særaldersgrenser, tidsbegrensede ytelser), jf. tabell 3.4.

Skatteyttere som fyller vilkårene har krav på skattebegrensning hvis alminnelig inntekt etter korreksjon for eventuell formue, men før særfradrag, ligger under et fastsatt nivå. Det skal ikke beregnes skatt på alminnelig inntekt eller trygdeavgift når beregningsgrunnlaget er lavere enn det fastsatte nivået, som i ligningåret 2006 er 95 300 kroner for enslige og 156 300 kroner for ektepar. Hvis grunnlaget overstiger grensen, skal skatt på alminnelig inntekt og trygdeavgiften begrenses til 55 pst. av det overskytende grunnlaget.³ Også høy formue fører til avkorting av skattebegrensningsregelen ved at to pst. av nettoformue over 200 000 kroner legges til inntekt for dette formålet.

Når vi også tar hensyn til minstefradraget blir inntektsgrensen for å betale skatt i praksis 125 400 kroner for en enslig pensjonist og 205 700 kroner for et pensjonistektepar der begge har samme pensjon. Minstepensjonen er til sammenlikning om lag 111 500 kroner for enslige og om lag 204 300 kroner for ektepar. En enslig pensjonist vil ha om lag

211 600 kroner før vedkommende blir skattlagt etter ordinære regler (kommer ut av skattebegrensningsregelen), mens tilsvarende beløp for pensjonistekteparet er om lag 346 600 kroner (hvis de har ett særfradrag).⁴

Effekten av disse skattereglene er for det første at skatten på pensjonsinntekt er lavere enn skatten på lønnsinntekt. Dette skyldes både skattebegrensningsregelen og lavere trygdeavgift. I tillegg skjer det en kraftigere omfordeling gjennom skattesystemet for pensjonsinntekt enn for andre typer inntekter (sterkere progressivitet). Denne effekten forsterkes av toppskatten, ettersom pensjonsinntekter i praksis er lavere enn arbeidsinntekter og således i mindre grad blir ilagt toppskatt. Dette illustreres av figur 3.7.

I nasjonalbudsjettet presenterer Finansdepartementet hvert år anslag for den samlede verdien av de særskilte skattereglene for pensjonsinntekt. For 2005 anslås verdien av lav trygdeavgift, særfradraget for alder og skattebegrensningsregelen til om lag 15,8 mrd. kroner sammenliknet med om disse inntektene hadde blitt skattlagt på samme måte som lønnsinntekt. Det foretas også en beregning der en eventuell avvikling av de særskilte skattereglene kombineres med en økning i bruttoyttelsene, og der de økte bruttoyttelsene er så høye at mottakerne sitter igjen med om lag samme inntekt etter skatt som før. Disse beregningene, som riktignok er svært usikre, indikerer at bruttoyttelsene måtte blitt økt med anslagsvis 23,3 mrd. kroner i 2005 for at nettoyttelsene skulle være uendret ved en avvikling av de særskilte skat-

³ Som følge av at det gis minstefradrag i pensjonsinntekt, er den effektive marginalskattesatsen på økt pensjonsinntekt om lag 42 pst. for de pensjonistene som får minstefradrag etter sats (som er 24 pst.). Satsen er 55 pst. for alle andre inntekter enn pensjonsinntekt og for dem som får minstefradrag etter øvre grense.

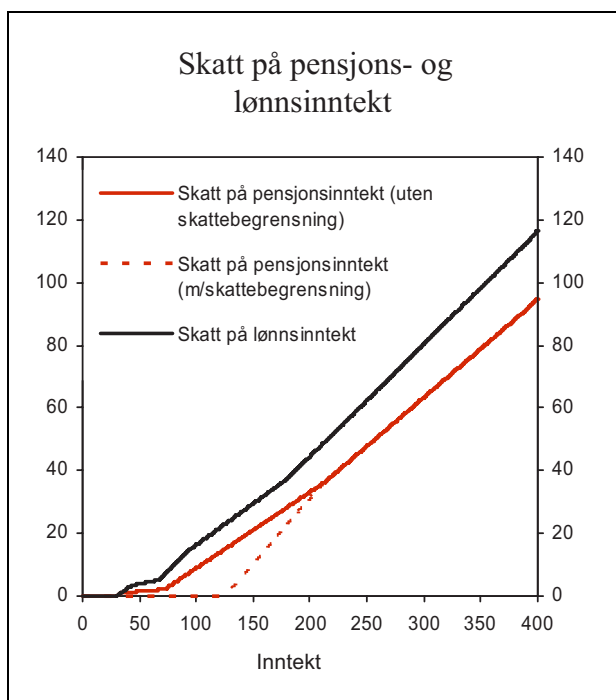
⁴ Gjennomsnittlig grunnbeløp (G) for 2006 (62 161 kroner) er lagt til grunn.

Tabell 3.4 Oversikt over de viktigste skattereglene for ulike pensjonsinntekter. 2006

	Ved beskatning etter ordinære skatteregler:		Rett til skattebegrensningsregelen?
	3 pst. trygdeavgift ¹ ?	Særfradrag?	
Alderspensjon	Ja	Ja	Ja
AFP-pensjon	Ja	Nei	Ja
Pensjon iht. særaldersgrenser	Ja	Nei	Nei
Varig uførepensjon (>2/3) ²	Ja	Ja	Ja
Varig uførepensjon (<2/3)	Ja	1/2	Nei
Tidsbegr. uførestønad (>2/3)	Ja	Ja	Nei
Tidsbegr. uførestønad (<2/3)	Ja	1/2	Nei

¹ Mottakere av pensjon som er under 70 år og som skattlegges etter ordinære regler, betaler 7,8 pst. trygdeavgift av ev. supplerende arbeidsinntekt.

² >2/3 betyr at uføregraden er over 2/3.



Figur 3.7 Beregnet skatt¹ på pensjonsinntekt for enslige alderspensjonister sammenliknet med skatt på lønnsinntekt for lønnstakere i klasse 1. 2006-regler. Beløp i tusen kroner

¹ Det er lagt til grunn at skattyterne ikke har andre inntekter enn lønn eller pensjon, og at pensjonistene ikke har nettoformue over 200 000 kroner. Skattyterne har heller ingen andre fradrag enn standardfradrag.

Kilde: Finansdepartementet.

tereglene. Selv om beregningene er usikre, illustrerer de at verdien av de særskilte skattereglene for pensjonsinntekt er betydelige. Det understrekes at disse beregningene inkluderer mer enn alderspensjon fra folketrygden, blant annet også tjenestepensjon, uførepensjon og AFP-pensjon.

3.6.3 Skattefordeler for pensjonssparing

I tillegg til de særskilte skattereglene for pensjonsinntekt gis det en rekke skattefordeler for pensjonssparing som ikke gis til andre former for sparing. Dette følger det såkalte p-prinsippet. Man betaler ikke inntektsskatt av midler som settes av til pensjonssparing gjennom tjenestepensjon, men i stedet inntektsskatt når pensjonen betales ut.⁵ Det er altså en skatteutsettelse og ikke et skattefritak. Reglene for skatt på arbeids- og pensjonsinntekt gjør at dette normalt vil være en skattefordel utover fordelene av skatteutsettelsen. Men det kan også være en ulempe, spesielt for de som vil få en pensjonsinntekt slik at de befinner seg i avkortingsintervallet til skattebegrensningsregelen og dermed har høy marginalsatt.

I tillegg kommer at midlene som er avsatt i pensjonssparing er unntatt formuesbeskatning i perioden de står i pensjonsspareordningen, og at løpende avkastning er skattefri. Dette er betydelige skattefritak. Det er øvre grense for beløpene som kan avsettes til pensjonssparing, men disse grensene er relativt høye og utgjør således sjelden noen reell beskranking.

Skattefordelene videreføres i ordningen med obligatorisk tjenestepensjon. Selvstendig næringsdrivende har fått rett (men ingen plikt) til skattefradrag for pensjonssparing innenfor visse grenser.

Finansdepartementet har anslått at skatteutgiften for premie og innskudd til pensjonsordninger i arbeidsforhold utgjorde 11,5 mrd. kroner i 2005.⁶ Foretak med pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon gis i dag anledning til å sette av midler i henholdsvis premiefond eller innskuddsfond. Ordningen anslås å utgjøre en ytterligere skatteutgift på 260 mill. kroner i 2005. Foretak med pensjonsordninger etter lov om innskuddspensjon gis tilsvarende anledning til å sette av midler i innskuddsfond. Skatteutgiften i 2005 antas å være relativt liten fordi ordningen foreløpig er lite benyttet.

3.7 Pensjonssystemer i andre land

I dette avsnittet oppsummeres først noen trekk ved utviklingen av pensjonssystemene i OECD-landene. Deretter presenteres pensjonssystemene i de nordiske landene nærmere.

3.7.1 Pensjonssystemene er i endring

Pensjonssystemene i de industrialiserte landene er utformet svært ulikt, jf. OECD (2005). De fleste

⁵ Fram til og med 11. mai 2006 har det også vært anledning til å få fradrag i alminnelig inntekt på inntil 40 000 kroner pr. år for innskudd i individuelle pensjonsavtaler (IPA). Man har da ikke vært unntatt trygdeavgift og eventuell toppskatt på innskuddet. I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2006 har Regjeringen varslet at man vil avvikle denne fradragretten for nye premieinnbetalinger fra og med 12. mai 2006. Dette må ses i sammenheng med innføringen av obligatorisk tjenestepensjon. Også det vesentligste av skattefavouriseringen av individuelle og kollektive livrenteordninger avvikles fra 2007. Nødvendige lovendringer er fremmet i statsbudsjettet for 2007, jf. Ot.prp. nr. 1 (2006–2007).

⁶ Skatteutgiften er beregnet som om innbetalingene alternativt hadde blitt utbetalt som lønn og spart i bank. Den beregnede nåverdien av skattebesparelsen tar hensyn til at utbetalingene skatlegges som pensjonsinntekt. Det er lagt til grunn at midlene i gjennomsnitt står 15 år i ordningen, og at utbetalingen skjer over 15 år. Beregningen tar utgangspunkt i innbetalinger fra både arbeidsgiver og eventuelt fra arbeidstaker.

land har systemer som både gir eldre et økonomisk sikkerhetsnett i alderdommen og som gir standardsikring for yrkesaktive. Oppbyggingen av systemene samt ytelsesnivåene varierer imidlertid betydelig. Arbeidsmarkedsbaserte ordninger – tjenstepensjon – spiller typisk en viktigere rolle enn i Norge.

De fleste OECD-landene har foretatt vesentlige endringer i pensjonssystemene sine i løpet av de siste 25 årene. Bakgrunnen for reformene er særlig aldringen av befolkningen, som er antatt å føre til sterk vekst i pensjonsutgiftene og økte utgifter til helse og omsorg.

Å sikre at pensjonssystemene er økonomisk bærekraftige synes å være en sentral drivkraft for reformene i de fleste land. En måte å styrke bærekraften på er å redusere nivået på pensjonene. I flere land er imidlertid dagens ytelsesnivå så lavt at dette ikke kan gjøres uten fare for økte fattigdomsproblemer. For å kunne opprettholde pensjonsnivåene har derfor tiltak som kan påvirke forholdet mellom antall pensjonister og antall yrkesaktive fått økende oppmerksomhet, jf. OECD (2006c). Ved å snu tendensen til stadig lavere effektiv pensjoneringsalder, vil pensjonsutgiftene reduseres og skattegrunnlaget vokse.

Whiteford og Whitehouse (2006) har gjennomgått utfordringene for pensjonssystemene i OECD-landene, og identifisert fellestrekk ved reformene. De peker på sju viktige endringstendenser, de fleste med klare paralleller til den norske pensjonsreformen:

Lengre opptjeningsperiode

I mange land har de inntektsavhengige pensjonsordningene hatt en bestårsregel, der alderspensjonen ble beregnet med utgangspunkt i inntekten i et begrenset antall år. De fleste OECD-landene har beveget seg i retning av at livsinntekten legges til grunn for pensjonsberegningen. Sju OECD-land har økt lengden på perioden som pensjonene beregnes ut fra. Av disse har Sverige og Finland gått lengst ved å legge inntekten i alle år til grunn for pensjonsberegningen.

Svakere regulering av opptjente rettigheter

Opptjente pensjonsrettigheter blir som regel regulert med den generelle inntektsveksten i samfunnet fram til pensjoneringsstidspunktet. Enkelte land, blant dem Frankrike og Finland, har imidlertid innført systemer med svakere regulering av rettighetene.

Svakere regulering av løpende pensjoner

Mange OECD-land har de siste årene gått over til å regulere pensjoner under utbetaling, helt eller delvis, med prisveksten. I Østerrike og Italia reguleres de høyeste pensjonene nå med en faktor som er mindre enn prisveksten.

Levealdersjustering av pensjonene

Flere land har innført, eller har vedtatt å innføre, mekanismer som gjør pensjonsnivåene avhengig av den demografiske utviklingen. Dette gjelder blant annet Sverige, Finland og Tyskland. Normalt gjøres dette ved å knytte pensjonsnivåene til utviklingen i levealderen; såkalt levealdersjustering. Tyskland har imidlertid valgt en løsning der pensjonsnivået er avhengig av utviklingen i sysselsettingen.

Økt pensjonsalder

En del land har hatt lavere pensjonsalder for kvinner enn for menn, men vedtatt å øke pensjonsalderen for kvinner til samme alder som for menn. Det gjelder blant annet Storbritannia og Belgia. I tillegg har flere land, blant annet Danmark, vedtatt å øke pensjonsalderen både for kvinner og menn.

Mer lønnsomt å arbeide

Mange OECD-land har styrket sammenhengen mellom pensjonsnivå og pensjoneringsalder ved å øke antall år som kreves for å kunne ta ut full pensjon, eller ved at pensjonsnivået reduseres ved tidligavgang. Flere land har også innført tillegg i pensjonen dersom en fortsetter i arbeid etter den normale pensjonsalderen, eller økt eksisterende tillegg.

Obligatoriske innskuddsordninger

Flertallet av de offentlige pensjonsordningene i OECD-landene er ytelsesbaserte. Innskuddsordninger får imidlertid stadig økt betydning, ikke bare blant de frivillige tjenstepensjonsordningene, men også i de obligatoriske ordningene. I de fleste tilfellene er det deler av de obligatoriske systemene som gjøres innskuddsbaserte.

3.7.2 Sverige

Det svenske alderspensjonssystemet ble reformert i 1999. Det gamle systemet hadde store likheter med dagens norske system, med bestårsregel,

maksimal aldersgrense for opptjening av pensjonsrettigheter og, i hovedsak, ytelsesbaserte ordninger. I det nye systemet teller inntekten i alle år med, det er ingen øvre aldersgrense for opptjening av pensjonsrettigheter og systemet er innskuddsliknende. Det gamle systemet skal være fullstendig faset ut over en periode på 15 år. Personer som er født etter 1953 vil få hele sin pensjon beregnet ut fra det nye systemet.

Det obligatoriske pensjonssystemet gir både minstesikring og standardsikring. Systemet består av tre elementer: inntektpensjon, premiepensjon og garantipensjon. Inntekts- og premiepensjonen avhenger av livsinntekten, mens garantipensjonen er uavhengig av tidligere inntekt og gir en minstesikring.

Inntektpensjonen er et innskuddsliknende system. Den enkelte tjener opp rett til inntektpensjon med utgangspunkt i en innbetalt pensjonspremie på 16 pst. av pensjonsgivende inntekt, opp til en øvre grense tilsvarende om lag 290 000 norske kroner i 2006. «Innskuddene» godskrives en fiktiv, individuell pensjonskonto i trygdeetaten, og reguleres fram til pensjoneringstidspunktet med lønnsveksten i samfunnet. Pensjonsopptjeningen kan starte fra fylte 16 år, og det er ingen øvre aldersgrense for opptjening av pensjonsrettigheter. Den årlige inntektpensjonen avhenger av oppspart pensjonsformue og forventet gjenstående levealder, som beregnes for hver kohort med utgangspunkt i dødelighetsstatistikk for de siste fem årene før avgangstidspunktet.

Premiepensjonen er en innskuddpensjon med et årlig innskudd på 2,5 pst. av pensjonsgivende inntekt. Den enkelte kan velge hvordan innskuddene skal plasseres. Verdien av de akkumulerte innskuddene, tillagt avkastning og fratrukket administrasjonskostnader, skal tas ut som en livsvarig ytelse etter forsikringstekniske prinsipper.

Garantipensjonen ytes til personer med lav eller ingen opptjent inntekts- og premiepensjon og gir en minstesikring. Den er differensiert mellom enslige og gifte/samboende. Maksimal garantipensjon tilsvarende fra 1. januar 2006 om lag 73 000 norske kroner for enslige og 65 000 norske kroner for gifte/samboende. Garantipensjonen avkortes mot eventuell inntektpensjon, slik at personer med inntektpensjon høyere enn tilsvarende 105 000 norske kroner, ikke mottar garantipensjon.

Inntektpensjon og premiepensjon kan tas ut fra fylte 61 år, mens garantipensjonen først utbetales fra fylte 65 år. Størrelsen på pensjonen avhenger av pensjoneringsalderen, og fastsettes etter aktuarielle prinsipper. Den enkelte kan velge å ta ut 25, 50, 75 eller 100 pst. pensjon og samtidig fort-

sette i arbeid uten at pensjonen avkortes mot arbeidsinntekt. Dersom vedkommende fortsetter å arbeide etter uttak av pensjon, opptjenes nye pensjonsrettigheter. Det er ingen øvre aldersgrense for opptjening av pensjonsrettigheter.

Hele 90 pst. av arbeidstakerne har tjenestepensjonsordninger som gir supplerende alderspensjon. Det finnes fire store tjenestepensjonsordninger som omfatter henholdsvis statsansatte, ansatte i kommuner og landsting, funksjonærer i privat sektor og arbeidere i privat sektor. Tjenestepensjonsordningene kan som hovedregel tas ut både før og etter 65 år, med aktuariell justering av ytelsen. Ordningene er dels ytelsesbaserte og dels innskuddsbaserte.

3.7.3 Finland

Det obligatoriske finske pensjonssystemet består av en offentlig minstesikring (folkepensjon), og lovfestet tjenestepensjon som gir standardsikring. Pensjonssystemet i Finland ble reformert i 2003, med gradvis innføring fra 2005. En viktig endring er overgangen fra en fast pensjonsalder på 65 år, til en ordning med fleksibel pensjonering fra 63 år. Det nye systemet har også livsløpsopptjening, mens det tidligere var inntekten de ti siste årene i arbeidslivet som var grunnlaget for beregningen av pensjonen.

Folkepensjonen er en offentlig minstesikring som utbetales uavkortet fra 65 år uavhengig av tidligere inntekt. Pensjonen er differensiert etter bostedskommune og sivilstand og tilsvarende i 2006 maksimalt knapt 50 000 norske kroner pr. år. Folkepensjonen avkortes mot annen pensjonsinntekt og faller helt bort dersom annen pensjonsinntekt overstiger tilsvarende 100 000 norske kroner. Personer med vanlige yrkeskarrierer vil dermed normalt ikke motta folkepensjon når tjenestepensjonsordningene er fullt innfasert. Folkepensjonen reguleres i takt med prisveksten.

De *obligatoriske tjenestepensjonene* yter alderspensjon og er det viktigste elementet i pensjonssystemet for yrkesaktive. Tjenestepensjonsordningene er desentraliserte, men rettighetene administreres av en lovfestet sentral enhet, Pensjons-skyddscentralen, som også informerer den enkelte om opptjente pensjonsrettigheter. Fra 2005 er opptjeningen av pensjonsrettigheter livsløpsbasert og proporsjonal med lønn. Det er ingen øvre grense for pensjonsgivende inntekt. Pensjonsprosenten øker med alder:

- fra fylte 18 år: 1,5 pst. pr. år
- fra fylte 53 år: 1,9 pst. pr. år
- fra fylte 63 år: 4,5 pst. pr. år

Den årlige pensjonen er ikke avhengig av pensjoneringsalderen, men den høyere opptjeningsprosenten fra fylte 63 år innebærer at pensjonen blir høyere desto lenger en arbeider. Det er en forutsetning for å ta ut alderspensjon at arbeidsforholdet avsluttes. Eventuelle arbeidsinntekter etter at alderspensjonen er tatt ut, gir en opptjening på 1,5 prosent. Fra 2009 skal nye tjenestepensjoner justeres for eventuell økning i levealderen.

Opptjente pensjonsrettigheter reguleres årlig med en indeks der lønnsveksten teller 80 pst. og prisveksten 20 pst., mens pensjoner under utbetaling reguleres med 20 pst. av lønnsveksten og 80 pst. av prisveksten.

Tjenestepensjonene er delvis fondert og delvis løpende finansiert. Både arbeidsgiver og arbeidstaker betaler en årlig pensjonspremie. Deler av pensjonspremien blir innbetalt til en poolordning som administreres av Pensjonskyddscentralen, hvorfra pensjonsinnretningene får refundert ufonderte pensjonsutbetalinger. Det er egne pensjonsordninger for ansatte i offentlig sektor.

Folkepensjonen utbetales uavkortet fra fylte 65 år. Ved senere uttak øker pensjonen med 0,6 pst. pr. måned. Folkepensjonen kan tas ut som tidligpensjon fra fylte 62 år, men pensjonen avkortes da med 0,4 pst. for hver måned før fylte 65 år som pensjonen tas ut.

Tjenestepensjonene kan tas ut fra fylte 63 år. Etter fylte 69 år tjenes det ikke opp ytterligere pensjonsrettigheter, men opptjent pensjon øker med 0,4 pst. pr. måned dersom uttaket utsettes ytterligere. Det finnes også en ordning med delvis pensjonering, som gir mulighet til å redusere arbeidstiden fra fylte 56 år. Denne aldersgrensen skal økes til 58 år.

3.7.4 Danmark

Alderspensjonssystemet i Danmark har tre hovedelementer: en offentlig folkepensjon som gir grunnsikring, en obligatorisk tilleggspensjon (ATP) og avtalefestede tjenestepensjoner.

Folkepensjonen er uavhengig av tidligere arbeidsinntekt og kan tas ut fra 65 år. Den består av et grunnbeløp, et pensjonstillegg, en supplerende pensjonsytelse og personlige tillegg. Elementene avkortes etter ulike regler mot annen inntekt som pensjonist, delvis også mot ektefelles inntekt. Summen av de tre første elementene tilsvarer maksimalt om lag 131 000 norske kroner i 2006. De personlige tilleggene kan utbetales av kommunene til pensjonister med dårlig økonomi. Hovedprinsippet for den årlige reguleringen av folkepensjonen er at den skal vokse i takt med lønnsutviklingen, men

med et tidsetterslep. Fra 2004 har det vært mulig å utsette uttaket av folkepensjonen i inntil ti år dersom en jobber minimum 1 500 timer i året. Ved utsatt uttak øker folkepensjonen, fordi den skal betales ut i en kortere periode.

Den *obligatoriske tilleggspensjonen*, arbeidsmarkedets tilleggspensjon (ATP), er en innskuddsbasert tilleggspensjon som kan tas ut som en livsvarig ytelse fra fylte 65 år. Ordningen er obligatorisk for alle lønsmottakere fra 16 til 66 år som arbeider mer enn ni timer pr. uke. Selvstendig næringsdrivende og tidligpensjonister har frivillig medlemskap i ordningen. Det årlige innskuddet varierer med arbeidstid og sektor, men ikke med inntekt. Arbeidstaker betaler 1/3 av innskuddet, mens arbeidsgiver betaler de resterende 2/3. For heltidsansatte i privat sektor tilsvarer innskuddet knapt 3 200 norske kroner årlig. Uttak av ATP kan utsettes, og pensjonen øker da tilnærmet aktuariat. En opparbeider ikke ytterligere rett til ATP etter fylte 70 år.

Om lag 90 pst. av arbeidstakerne i Danmark har en *avtalefestet tjenestepensjonsordning*. Utformingen av ordningene varierer, men de fleste er innskuddsbaserte og gir mulighet til fleksibelt uttak fra 60 år. Premiene er normalt fordelt mellom arbeidstaker (1/3) og arbeidsgiver (2/3). Pensjonspremien utgjør gjerne 12–16 pst. av lønnen i de eldre ordningene, og om lag 9 pst. i ordningene som ble opprettet i forbindelse med inntektsoppgjørene tidlig på 1990-tallet. Utbetalingene kan enten være livsvarige eller tidsbegrensede. Tjenestepensjonsordningene er fullt fonderte, med unntak av noen få offentlige, ytelsesbaserte ordninger, som finansieres over statsbudsjettet.

Det finnes ulike ordninger som gir mulighet til delvis eller hel førtidspensjonering. Den viktigste er den såkalte etterlønsordningen, som gir mulighet til tidligpensjonering fra fylte 60 år. I aldersgruppen 60–64 år er mer enn fire av ti personer på etterlønn.

Det er planlagt en rekke endringer i det danske pensjonssystemet. Blant annet skal pensjonsalderen økes dersom forventet levealder øker.

3.7.5 Island

Alderspensjonssystemet på Island består av to hovedelementer: en offentlig grunnsikring og obligatoriske supplerende tjenestepensjonsordninger. Det finnes i tillegg en ordning med individuell, frivillig skattefavisert pensjonssparing hvor arbeidsgiver må bidra dersom den ansattes innskudd overstiger 1 pst. av lønn. Pensjonssystemet på Island ble vesentlig endret på 1990-tallet.

Den offentlige *grunnsikringen* utbetales uavhengig av tidligere arbeidsinntekt, men behøvsprøves mot inntekt som pensjonist. Den er derfor et rent minstesikringsverktøy som skal forhindre fattigdom blant eldre. Pensjonsalderen er 67 år, og dersom pensjonen tas ut senere økes pensjonsnivået (nær) aktuært. Pensjoner under utbetaling reguleres med den generelle lønnsutviklingen, men skal ikke øke mindre enn veksten i konsumprisene. Alderspensjon beskattes på linje med lønnsinntekt, men pensjonistene betaler ikke avgift til de obligatoriske tjenstepensjonsordningene.

Grunnsikringen består av en grunnpensjon *grunnlifeyrir*, et pensjonstillegg *tekjutrygging* og et ekstra pensjonstillegg *tekutryggingarauke*. I tillegg gis det barnetillegg og en del behøvsprøvde ytelser. De ulike delene av grunnsikringen avkortes etter forskjellige regler mot annen inntekt som pensjonist. Grunnpensjonen avhenger av sivilstand, og det gis dessuten en ekstra tilleggspensjon til enslige og samboende pensjonister.

De *obligatoriske tjenstepensjonsordningene* i privat sektor omfatter både arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende i alderen 16–70 år. Det er lovfestet et minste årlig pensjonsinnskudd på ti pst. av lønnen, og innskuddet deles mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det er ingen øvre inntektsgrense for pensjonsopptjening. De obligatoriske

tjenstepensjonsordningene har en lovfestet kompensasjonsgrad på minimum 56 pst. etter 40 års opptjening. I praksis yter de fleste ordningene mer enn dette. Tjenstepensjoner under utbetaling reguleres med prisveksten.

I offentlig sektor fases det nå inn et nytt, fondert tjenstepensjonssystem med et årlig innskudd på 15,5 pst. av lønn. Alle nyansatte etter 1996 er med i denne ordningen, mens personer som ble ansatt tidligere kan velge mellom ny og gammel ordning.

I de obligatoriske tjenstepensjonsordningene kan alderspensjonen som hovedregel tas ut fra 65 år. Ytelsene justeres ned (opp) med 0,6 pst. pr. måned ved uttak før (etter) 67 år. Det er ikke mulig å tjene opp nye pensjonsrettigheter etter fylte 70 år. I den nye offentlige tjenstepensjonsordningen kan det tas ut en avkortet alderspensjon fra fylte 60 år.

I tillegg til de obligatoriske ordningene, har mange tegnet frivillige avtaler om pensjonssparing. Disse har individuelle investeringsvalg, og kan tas ut fra 60 år i form av en livrente med minimum sju års utbetalingstid. Innskuddene i slike frivillige ordninger gir arbeidstaker et skattefradrag for opp til fire pst. av lønnsinntekt. I tariffavtalene i privat sektor er det bestemt at arbeidsgiver skal supplere arbeidstakers innskudd i disse ordningene, med maksimalt 2,4 pst.

4 Pensjonsopptjening og alderspensjonisters inntektsforhold

4.1 Innledning og sammendrag

Folketrygdens alderspensjonssystem innebærer både en omfordeling av den enkeltes inntekt gjennom livet og en omfordeling fra de med høy inntekt til de med lav inntekt. Pensjonssystemet sikrer at yrkesaktive ikke går for mye ned i inntekt ved pensjonering, og det gis større kompensasjon til personer med lave inntekter enn til dem med høyere inntekter. Pensjonssystemet sikrer dessuten en minsteinntekt i alderdommen for dem uten eller med liten arbeidsinntekt og/eller få år med arbeidsinntekt.

For lavinntektsgruppene utgjør folketrygdens alderspensjon gjennomgående den dominerende inntekten etter pensjonering. Mange alderspensjonister har imidlertid også tjenestepensjon i tillegg til inntekter fra folketrygden. I et lengre tidsperspektiv vil tjenestepensjon få økt betydning for pensjonistenes samlede inntekter, både fordi utbredelsen har økt i de senere årene og ikke minst på grunn av innføringen av obligatorisk tjenestepensjon fra 2006. Obligatorisk tjenestepensjon vil slå gunstig ut for mange grupper med lav inntekt som tidligere ikke har hatt tjenestepensjon.

Den enkeltes alderspensjon fra folketrygden fastsettes på grunnlag av pensjongivende inntekt gjennom hele den yrkesaktive delen av livet og denne inntekten består hovedsakelig av arbeidsinntekt. Både arbeidsinntekten i det enkelte år og antall år med arbeidsinntekt er bestemmende for nivået på alderspensjonen. Selv om det for mange formål kan være hensiktsmessig å vurdere inntektsfordeling med utgangspunkt i inntekter i et enkelt år, er det fordelingen av livsløpsinntekter som er mest relevant i en analyse av hvilke effekter pensjonssystemet har på inntektsfordelingen. Eksempelvis vil de fleste som observeres med lav inntekt i et enkelt år ha høyere inntekter i andre år.

Utviklingen av pensjongivende inntekt gjennom yrkeskarrieren har typisk et forløp der inntekten er lavest i begynnelsen av yrkeskarrieren for så å øke i midten av karrieren, for deretter å avta noe i de siste årene før pensjonering. De laveste inntektsnivåene som fremkommer når en ser på inntektsfordelingen for alle personer i et enkelt år kan for en stor del henføres til begynnelsen og slutten av yrkeskarrieren.

Arbeidsinntekten i det enkelte år og yrkeskarrierens lengde er avgjørende for livsløpsinntekten og den pensjon denne gir rett til. Det har siden folketrygden ble etablert i 1967 vært en betydelig økning i kvinners yrkesdeltakelse, og det forventes fortsatt økning i framtiden. Kvinner har hittil gjennomgående arbeidet mer deltid, og har i tillegg færre år som yrkesaktive enn menn. Det er imidlertid over tid en tendens til at kvinners og menns tilknytning til arbeidslivet blir mer lik, både ved at kvinner i større grad arbeider heltid og fordi de arbeider i flere år. Dette vil igjen bety at kvinner etter hvert opparbeider seg pensjon som nærmer seg nivået for menn.

Det er nødvendig å se fordelingsvirkningene av pensjonssystemet i sammenheng med skattesystemet som favoriserer pensjonister sammenliknet med lønnstakere, spesielt pensjonister med lave inntekter. I tillegg bør en også ta utgangspunkt i inntektene på husholdningsnivå framfor individnivå. Det er den samlede inntekten for husholdningen som påvirker levestandarden, og personer som bor sammen kan dele på enkelte utgifter.

Når en tar hensyn til skatt og husholdningens størrelse er det mindre forskjell i inntekt blant alderspensjonister enn for befolkningen som helhet. Mange alderspensjonister har også egen nedbetalt bolig. Det betyr at den disponible inntekten bidrar til bedre levestandard enn det inntekten alene tilsier.

Folketrygdens alderspensjonssystem er fortsatt under innfasing. De nye alderspensjonistene i 2007 er det første årskullet som har hatt anledning til full opptjening av dagens alderspensjon, det vil si 40 år. Det vil ennå ta lang tid før dagens alderspensjonssystem er fullt innfaset og får full effekt for hele bestanden av alderspensjonister.

Både fordi dagens alderspensjonssystem ikke er fullt innfaset og fordi det framover kan forventes endringer i yrkesmønstrene bør en vurdering av et nytt alderspensjonssystem ta utgangspunkt i anslåtte pensjonsnivåer og fordelingen av disse i framtiden. Slike vurderinger vil være følsomme for det som forutsettes om framtidige yrkesmønstre, særlig for kvinner.

4.2 Pensjonsopptjening blant yrkesaktive

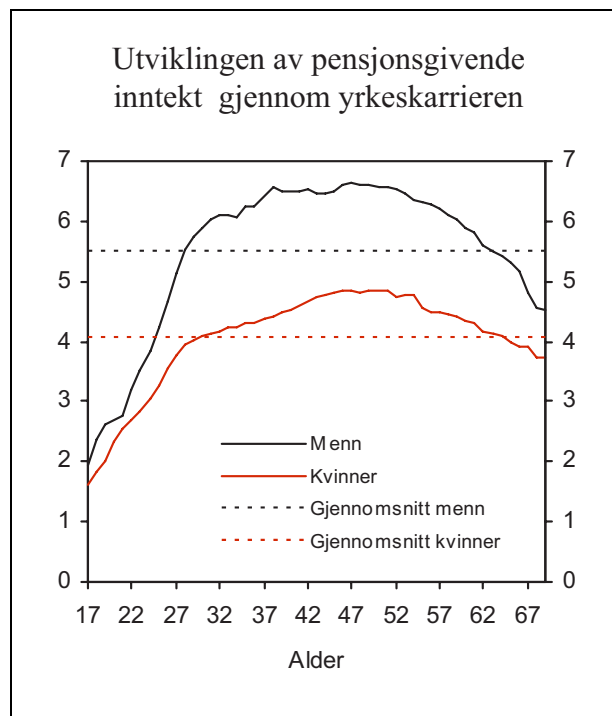
4.2.1 Utvikling i pensjongivende inntekt over livsløpet

Den enkeltes alderspensjon fra folketrygden fastsettes på grunnlag av pensjongivende inntekt gjennom hele den yrkesaktive delen av livet. I dagens folketrygd medregnes pensjongivende inntekt mellom 1 G og 12 G i alderen 17 til 69 år. Som pensjongivende inntekt regnes personinntekt etter skatteloven med visse unntak, blant annet for pensjonsinntekter. Pensjongivende inntekt består hovedsakelig av arbeidsinntekter, men også av enkelte ytelser som erstatter arbeidsinntekter (dagpenger under arbeidsløshet, sykepenge, rehabiliteringspenge, attføringspenge og tidsbegrenset uførestønad).

I alt har om lag 2,7 mill. personer pensjongivende inntekt. For menn og kvinner er pensjongivende inntekt i gjennomsnitt henholdsvis 5,5 G og 3,7 G, eller 342 000 kroner og 230 000 kroner regnet med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2006.

Utviklingen i pensjongivende inntekt gjennom yrkeskarrieren har typisk et forløp der inntekten er lavest i begynnelsen, for så å øke til midten av karrieren, for deretter å avta i de siste årene før pensjonering. De laveste inntektsnivåene som framkommer når en ser på inntektsfordelingen for alle personer i et enkelt år kan for en stor del henføres til personer som er i begynnelsen eller slutten av yrkeskarrieren. Fordelingen av pensjongivende inntekt i et enkelt år kan ikke alene belyse fordelingsvirkninger av alderspensjonssystemet. En vurdering av pensjonssystemets fordelingsvirkninger må også ta utgangspunkt i inntektsutviklingen for yrkesaktive gjennom hele karrieren.

Figur 4.1 illustrerer utviklingen i pensjongivende inntekt gjennom yrkeskarrieren. Figuren er basert på tall for faktisk gjennomsnittlig pensjongivende inntekt for personer født i 1970 i perioden fra 1987 til og med 2004, det vil si fra alderskullet var 17 til 34 år. Fra og med 35 år er tallene konstruert med basis i tilsvarende tall for eldre kohorter. Gjennomsnittlig pensjongivende inntekt blant menn er rundt 2 G i begynnelsen av yrkeskarrieren, og øker fram til 50 år da den er i underkant av 7 G. Mot slutten av karrieren avtar den mot 4,5 G. Gjennomsnittlig pensjongivende inntekt blant kvinner har det samme forløpet, men på et lavere nivå. Den er noe lavere enn 2 G i begynnelsen av karrieren, og øker fram til 50 år da den er i underkant av 5 G. Mot slutten av karrieren avtar den til noe under 4 G. Inntektsnedgangen etter 50-årsal-



Figur 4.1 Utviklingen i pensjongivende inntekt gjennom yrkeskarrieren for menn og kvinner.

Basert på faktisk og framskrevet inntekt for 1970-kohorten. Pensjongivende inntekt (over 1 G) i G

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

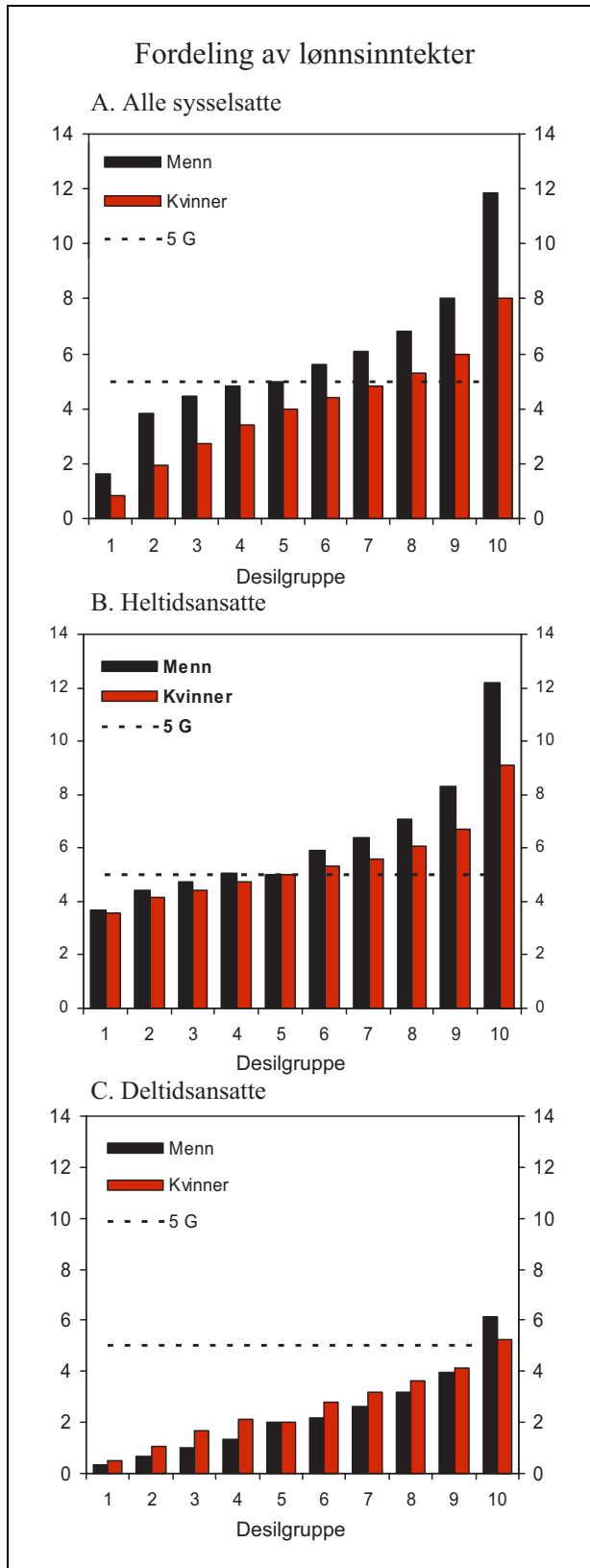
deren er dermed større for menn enn for kvinner. Det skjer en tilnærming i inntektsnivåene mellom menn og kvinner mot slutten av yrkeskarrieren, jf. Skrede (2006).

4.2.2 Variasjoner i årlig arbeidstid og antall yrkesaktive år

En persons årlige arbeidsinntekt avhenger både av timelønn og arbeidstid. En stor del av forskjellene i arbeidsinntekt, herunder mellom kvinner og menn, skyldes forskjeller i arbeidstid, jf. Barth og Schøne (2006).

Gjennomsnittlig årlig lønnsinntekt var i 2004 henholdsvis 5,8 G for menn og 4,1 G for kvinner, eller 361 000 kroner og 255 000 kroner regnet med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2006. Gjennomsnittstallene for lønnsinntekt ligger noe over de tilsvarende tallene for pensjongivende inntekt fordi pensjongivende inntekt utover arbeidsinntekt omfatter flere inntektsarter som gjennomgående er lavere enn lønnsinntektene, se avsnitt 4.2.1.

Figur 4.2 viser menns og kvinners lønnsinntekt i 2004 delt inn i grupper, ordnet i stigende rekkefølge etter lønn, og det er her anvendt inndeling i 10 desilgrupper. Første desilgruppe viser gjennom-



Figur 4.2 Kvinner og menns lønnsinntekter i G fordelt på desilgrupper. 2004

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

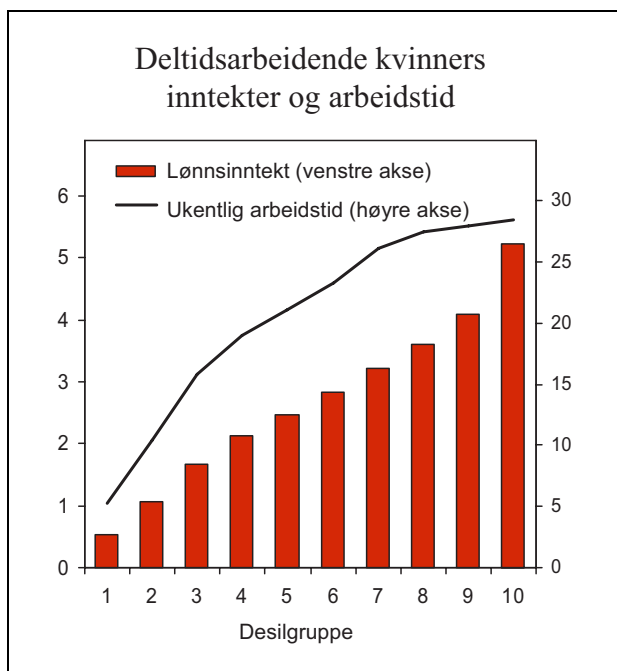
snittlig årlig lønnsinntekt for de 10 pst. som har lavest årlig lønnsinntekt og så videre. Figuren er basert på data fra Statistisk sentralbyrås lønnsstatistikk og arbeidskraftundersøkelser. Blant alle sysselsatte hadde om lag 60 pst. av mennene inntekt over 5 G, mens 70 pst. av kvinnene hadde inntekt under samme nivå. Hvis vi bare ser på heltidsansatte, er menns gjennomsnittlige årsinntekt 6,3 G (392 000 kroner), mens kvinners gjennomsnittlige årsinntekt er 5,5 G (342 000 kroner).

Inntektsfordelingen blant heltidsansatte menn viser om lag samme bilde som for alle sysselsatte menn, mens inntektsfordelingen blant kvinner er betydelig endret. Blant heltidsansatte kvinner er andelen med årsinntekt under 5 G redusert til 40 pst. Forskjellen mellom menn og kvinner reflekterer i stor grad at flere kvinner enn menn arbeider deltid.

Mens bare 10 pst. av de heltidsansatte hadde inntekt under 4 G eller 249 000 kroner, hadde nesten alle deltidsansatte – både kvinner og menn – inntekt under 5 G. Tallene basert på lønnstatistikken og arbeidskraftundersøkelsene bekreftes i en analyse utført av Frischsenteret for samfunnsøkonomisk analyse, jf. Vestad (2006). Analysen er utført ved å kombinere opplysninger om pensjonsgivende inntekt med data om arbeidstid og andre relevante kjennetegn. Frischsenteret konkluderer med at de laveste arbeidsinntektene for en stor del kan forklares med deltidsarbeid blant kvinner. Analysen viser blant annet at andelen med pensjonsgivende inntekt under 4 G reduseres med 30 prosentpoeng når arbeidsledige og deltidsarbeidende trekkes ut av utvalget, hvilket betyr at arbeidsledighet og deltidsarbeid kan forklare over 73 pst. av de laveste inntektene.

Deltidsarbeidende har ofte lavere timelønn enn heltidsarbeidende. Imidlertid forklarer arbeidstiden det vesentlige av forskjellen i inntekt mellom heltids- og deltidsarbeidende. Deltidsarbeidende kvinners årsinntekt øker med arbeidstiden, jf. figur 4.3 som viser årsinntekt og gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid blant deltidsarbeidende kvinner fordelt på desilgrupper.

Blant yrkesaktive kvinner arbeidet om lag 42 pst. deltid i 2005, og rundt halvparten av disse arbeidet kort deltid, det vil si under 20 timer pr. uke. Andelen deltidsarbeidende kvinner i alt har avtatt med om lag 5 prosentpoeng fra 1990 til 2005. Ser man bort fra de eldste og yngste kvinnene, er andelen deltidsarbeidende redusert enda mer, samtidig som lang deltid har økt på bekostning av kort deltid. Den nedadgående trenden i deltidsandel må ses i sammenheng med at utdanningsnivået blant kvinner har økt i perioden og at arbeidstiden



Figur 4.3 Deltidsarbeidende kvinners lønnsinntekter og ukentlig arbeidstid fordelt på desilgrupper. 2004. Årlig lønnsinntekt i G (venstre akse) og gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid (høyre akse)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

synes å øke med utdanningsnivå. Når yngre kvinner med høyere utdanning erstatter eldre kvinner i arbeidsstyrken, vil dermed deltidsandelen avta. Denne kohorteffekten er ennå ikke uttømt, slik at den trendmessige økningen i kvinners yrkesdeltakelse trolig vil fortsette ennå en tid, jf. avsnitt 4.4.

I følge arbeidskraftundersøkelsen (AKU) fra Statistisk sentralbyrå arbeidet 458 000 kvinner deltid i 2005. Flesteparten av disse ønsker ifølge undersøkelsen ikke å øke arbeidstiden. Blant kvinner på deltid i 2005 var likevel 16 pst. (73 000 personer) undersysselsatte. Undersysselsatte er da definert som deltidsansatte som har forsøkt å få lengre arbeidstid og som kan utvide arbeidstiden innen en måned. Av de som hadde arbeid som hovedaktivitet, var undersysselsettingen på i underkant av 13 pst. (58 000 personer).

Blant de deltidsarbeidende kvinnene i 2005 hadde 43 pst. barn under 16 år. Vel halvparten av disse hadde imidlertid barn opp til 6 år, og er pensjonsmessig ivaretatt gjennom pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid. De øvrige deltidsysselsatte kvinnene hadde ikke barn, eller hadde barn over 16 år.

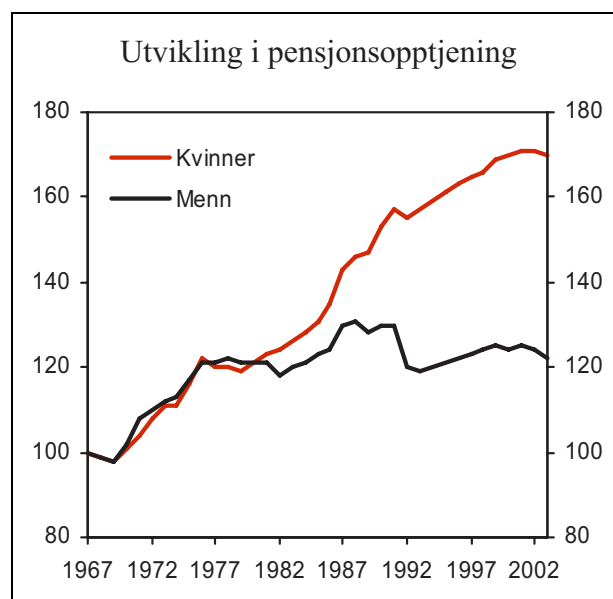
Økningen i kvinners yrkesdeltakelse er en viktig grunn til at gjennomsnittlig pensjonsopptjening

blant kvinner har økt betydelig i de siste tjue årene, jf. figur 4.4. Gjennomsnittlig pensjonsopptjening har økt med 70 pst. for kvinner fra 1967 til 2003. Økningen var i samme periode 22 pst. for menn. Kvinner ligger fremdeles et godt stykke under menns pensjonsopptjening.

Grunnlaget for størrelsen på pensjonen avhenger ikke bare av hvor mye en arbeider i det enkelte år, men også av hvor mange år en arbeider. Nye alderspensjonister i 2004 hadde mulighet til maksimalt 37 år med opptjening til alderspensjon fra folketrygden, fra 1967 til 2003. Blant nye alderspensjonister i 2004 som ikke hadde mottatt uførepensjon, AFP, etterlattepensjon eller rehabiliteringspenger, hadde menn i gjennomsnitt 30 opptjeningsår, mens det tilsvarende tallet var 20 år for kvinner.

Det er også betydelig variasjon i antall år med pensjonsopptjening blant dagens alderspensjonister. Av nye alderspensjonister i 2004 hadde 80 pst. av menn minst 29 år med pensjonsopptjening, mens tilsvarende andel for kvinner var 30 pst.

Frischsenteret for samfunnsøkonomisk analyse, jf. Vestad (2006) har med utgangspunkt i data for de to alderskullene som ble født i 1941 og 1959, analysert pensjonsopptjening over en 15-års periode, fra årskullene var 30 til 44 år. I 1941-årskullet hadde 55 pst. pensjonsgivende inntekt i hele perioden, og 25 pst. av disse var kvinner. I 1959-årskullet økte andelen med pensjonsgivende inntekt i hele perioden til over 75 pst., og blant disse var andelen



Figur 4.4 Utvikling i gjennomsnittlig pensjonsopptjening for kvinner og menn 1967 til 2003. 1967=100

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

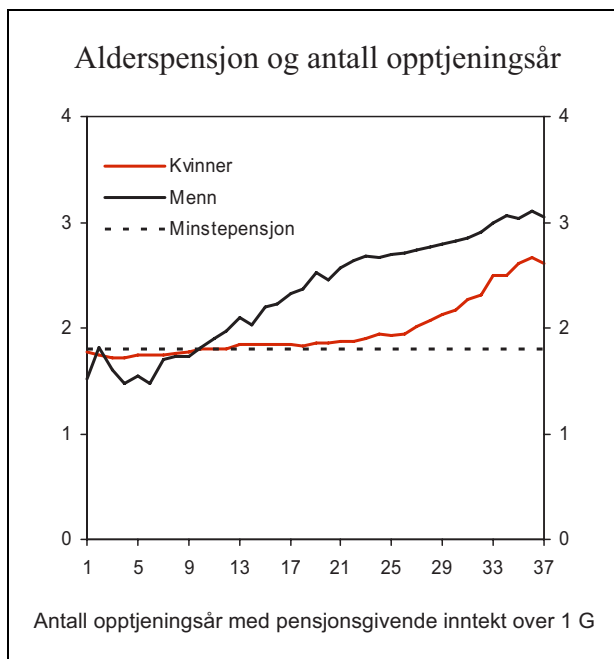
kvinner økt til 43 pst. Undersøkelsen viser at yngre alderskohorter blant kvinner arbeider i flere år enn kvinner gjorde tidligere.

Det er en klar sammenheng mellom antall år med pensjonsopptjening og nivået på alderspensjonen fra folketrygden, jf. figur 4.5 som viser gjennomsnittlig pensjon i G i forhold til antall år med pensjonsopptjening (pensjonsgivende inntekt over 1 G) for nye alderspensjonister i 2004. Figuren illustrerer at det i gjennomsnitt kreves om lag 10 år med pensjonsopptjening for å komme over minstepensjonsnivå. Det er en klar økning i menns pensjon for hvert ekstra opptjeningsår utover 10 år. For kvinner derimot er det først etter 25 års opptjening at pensjonen blir vesentlig større enn minstepensjon. Forskjellen skyldes at de fleste menn arbeider heltid, mens mange kvinner arbeider deltid.

4.3 Inntektsforhold blant dagens alderspensjonister

4.3.1 Alderspensjonisters bruttoinntekter

Den årlige minstepensjonen i 2006 utgjør 111 000 kroner for enslige. For ektepar og samboende der begge er minstepensjonister, er pensjonen 102 000 kroner pr. år.



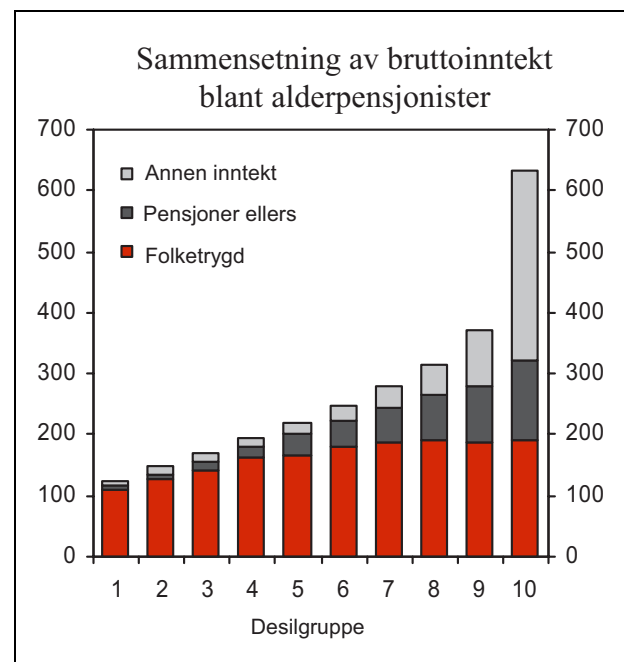
Figur 4.5 Alderspensjon i forhold til antall år med pensjonsopptjening for nye alderspensjonister i 2004. Menn og kvinner. Gjennomsnittlig alderspensjon i G

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden var i 2005 164 000 kroner for menn og 119 000 kroner for kvinner. Gifte menn hadde høyere pensjon enn enslige menn, mens det motsatte var tilfellet for kvinner. Realverdien av gjennomsnittlig alderspensjon har økt med 18,5 pst. fra 2001 til 2005. Dette skyldes dels økningen i grunnbeløpet, men også at pensjonssystemet fortsatt er under utbygging i den forstand at nye pensjonister har flere opptjeningsår, og dermed høyere tilleggspensjon.

Alderspensjon fra folketrygden og tjenestepensjoner utgjør størstedelen av inntekten til alderspensjonister, og sammensetningen av inntekter har vært stabil i de senere årene. I 2004 utgjorde alderspensjonen fra folketrygden 67 pst. av inntekten for alle alderspensjonister, mens tjenestepensjonen stod for 18 pst. og annen inntekt utgjorde 16 pst.

Det er betydelig forskjell i bruttoinntekt blant alderspensjonister. Figur 4.6 viser alderspensjonister rangert etter stigende bruttoinntekt i ti like store grupper (desilgrupper). Desilgruppe 1 representerer de 10 pst. med lavest bruttoinntekt, mens desilgruppe 10 representerer de 10 pst. med høyest bruttoinntekt. Tallene er korrigert for husholdningsstørrelse, jf. omtalen i tilknytning til tabell 4.1 nedenfor. I bruttoinntekten inngår brutto pensjon fra folketrygden, øvrige pensjoner og annen inntekt (lønns- og kapitalinntekter). Folketrygden



Figur 4.6 Alderspensjonisters bruttoinntekter fordelt på desilgrupper. Anslag for 2006 basert på tallgrunnlag for 2004. Bruttoinntekt i tusen kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

utgjør den største inntektskilden for alderspensjonistene med de laveste inntektene, mens tjenestepensjonenes betydning øker med inntekten.

Forskjellen i bruttoinntekt mellom høyeste og laveste desilgruppe er om lag 450 000 kroner. Av dette kan bare 17 pst. forklares med ulik alderspensjon fra folketrygden. Den øvrige forskjellen i bruttoinntekt kan forklares med tjenestepensjoner og særlig med annen inntekt som består av lønns- og kapitalinntekter. Alderspensjon fra folketrygden er jevnere fordelt enn øvrige inntekter, slik at alderspensjonen fra folketrygden bidrar til en jevnere inntektsfordeling blant alderspensjonistene.

4.3.2 Alderspensjonisters disponible inntekter

Fordeling av inntekt blant alderspensjonister gir ikke nødvendigvis et fullstendig uttrykk for hvordan inntektene slår ut i forbruksmuligheter og velferd. Personer som bor sammen, kan dele på faste kostnader, for eksempel til bolig, bil og strøm, mens personer uten egen inntekt kan ha forbruksmuligheter ved å tilhøre en husholdning hvor andre har inntekter. Husholdninger med flere personer trenger som regel lavere inntekt pr. person for å ha samme konsummuligheter som en énpersonhusholdning. Samtidig vil konsummulighetene pr. person bli lavere når en eller flere av medlemmene i husholdningen er uten inntekt. I beregningene tas det hensyn til dette ved å korrigere for antallet personer i husholdningene.

Tabell 4.1 viser alderspensjonisters disponible inntekter i 2005 fordelt på ti like store desilgrupper.

Disponibel inntekt omfatter alle inntekter, herunder kapitalinntekter og diverse ytelser fra det offentlige. Kapitalutgifter, som for eksempel renter, er ikke trukket fra. Skatt er trukket fra, slik at inntekten som gjenstår kan brukes til forbruk og eventuelle renteutgifter.

Tabellen er basert på beregninger utført ved hjelp av Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE. Beregningene er basert på data fra 2004, men framskrevet til 2006 med skjønsmessig vekst i forskjellige typer inntekter. Beregningene tar hensyn til størrelsen på husholdningen og den samlede husholdningsinntekten og til stordriftsfordeler i husholdninger med flere personer ved å beregne en persons ekvivalentinntekt. Dette inntektsbegrepet er ment å gi uttrykk for en persons forbruksmuligheter. Ekvivalentinntekten skal i prinsippet uttrykke inntekten et husholdningsmedlem måtte hatt som enslig for å ha samme forbruksmuligheter som et medlem av en større husholdning. En person kan eksempelvis ha lav ekvivalentinntekt fordi hennes egen bruttoinntekt er lav, eller fordi hun har forsørgeransvar for andre medlemmer av husholdningen som ikke har inntekt.

Tabellen viser også alderspensjonistenes ligningsformuer og renteutgifter samt andel av desilgruppene der (minst ett av) husholdningsmedlemmene eier egen bolig.

En enslig minstepensjonist uten andre inntekter har om lag 111 500 kroner i disponible inntekt i 2006, og befinner seg i den laveste desilgruppen. To samboende eller gifte minstepensjonister vil komme ut med om lag 145 000 kroner hver (korri-

Tabell 4.1 Fordeling av disponible inntekt blant alderspensjonistene. Anslag for 2006 basert på tallgrunnlag for 2004

Desilgruppe	Disponibel inntekt	Formue	Gjeldsrenter	Andel med egen bolig i pst.
Alle	216 900	724 900	4 100	74
1	114 700	381 100	1 500	50
2	136 300	404 600	900	59
3	151 500	389 900	1 100	62
4	168 500	483 900	1 800	76
5	184 800	498 500	2 300	76
6	202 500	595 500	2 700	77
7	222 900	676 300	4 400	83
8	248 600	672 700	4 900	86
9	286 400	984 000	7 000	84
10	452 400	2161 900	14 500	85

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

gert opp fra 102 000 kroner for husholdningsstørrelse) og vil altså havne i den tredje desilgruppen.

Inntektsulikheten blant alderspensjonister er godt under nivået i befolkningen generelt. Et av mange vanlige mål på spredningen i en inntektsfordeling er forholdet mellom første og niende desil, det vil si forholdet mellom ekvivalentinntekten som skiller henholdsvis første og andre desilgruppe og niende og tiende desilgruppe. For befolkningen som helhet er dette forholdet 0,34. Det vil si at de blant hele befolkningen med lavest disponibel inntekt har en tredel så mye inntekt å disponere som de med høyest disponibel inntekt. For alderspensjonistene er tilsvarende mål 0,40. Pensjonistene har altså jevnere inntektsfordeling enn befolkningen som helhet, jf. Statistisk sentralbyrå (2006).

Alderspensjonister har betydelig nettoformue, også de med lavest disponibel inntekt. Alderspensjonistene har i gjennomsnitt 724 900 kroner i ligningsformue (korrigert for husholdningsstørrelse). I den nederste inntektsgruppen er gjennomsnittlig ligningsformue 381 100 kroner. En stor andel av alderspensjonistene har også boligformue, som i denne sammenheng betyr at de bor i en husholdning der ett av medlemmene eier bolig. Tallene for gjeldsrenter viser at boligene i all hovedsak er nedbetalt. Egen nedbetalt bolig bidrar til en høyere levestandard enn hva nivået på de disponible inntektene alene tilsier. Halvparten disponerer egen bolig selv i de nederste inntektstgruppene blant alderspensjonistene.

Utviklingen i gjennomsnittlig reell vekst i nettoformue viser at nye pensjonistkull har blitt rikere. 68-åringenes nettoformue har i perioden 1993–2003 steget med 137 pst., mens den for befolkningen totalt har økt med kun 22 pst.

En større andel av alderspensjonistene enn befolkningen for øvrig oppgir å ha en romslig økonomi. Av alderspensjonister i 2004 oppga 55 pst. å ha en romslig økonomi («lett eller svært lett å få endene til å møtes»), mens tilsvarende andel er 35 pst. av alle i alderen 16–66 år, jf. Statistisk sentralbyrå (2006).

4.4 Framtidige pensjonsnivåer med dagens pensjonssystem

Det nye pensjonssystemet etter pensjonsreformen vil gjelde for framtidens pensjonister. For en vurdering av effekten av pensjonsreformen er det mer relevant å ta utgangspunkt i forventede framtidige pensjonsnivåer med nåværende pensjonssystem enn i pensjonsnivåer blant dagens pensjonister.

Det er dessuten nødvendig å ta hensyn til tjenstepensjon i tillegg til alderspensjonen fra folketrygden hvis en skal få et mer fullstendig bilde av pensjonsnivåer for framtidens pensjonister.

Pensjonsnivåer for framtidens pensjonister vil av flere grunner avvike fra pensjonsnivåene i dag. For det første vil det ta lang tid før dagens folketrygd er fullt innfaset. Dernest kan det forventes endringer både i menns og særlig i kvinners yrkesdeltakelse. Endelig kan det forventes betydelige endringer i tjenstepensjonenes betydning for pensjonisters inntekter. Det har vært en klar vekst i omfanget av tjenstepensjonsordninger de siste tiårene, og det vil ta lang tid før disse er fullt innfaset. Tilsvarende gjelder for obligatorisk tjenstepensjon som ble innført fra 2006. Det må også forventes at det vil bli endringer i tjenstepensjonenes utforming, herunder vil mange bedrifter ventelig gå over fra ytelses- til innskuddsordninger, jf. Veland og Midsundstad (2006).

I dette avsnittet forutsettes det beregningsmessig at dagens folketrygd kan videreføres uten endringer.

4.4.1 Antall opptjeningsår for framtidens alderspensjonister

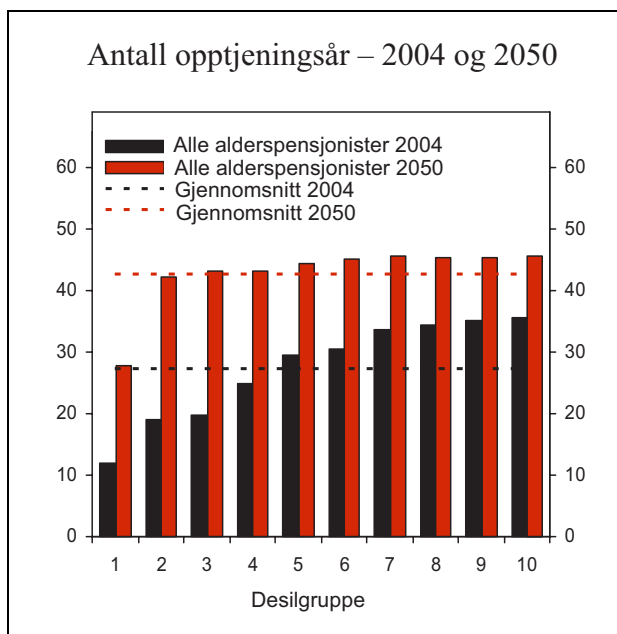
Nye alderspensjonister i 2007 er det første alderskullet som har hatt mulighet for 40 år med pensjonsopptjening i folketrygden, det vil si full opptjening. Nye alderspensjonister i 2004 hadde som nevnt i punkt 4.2.2 mulighet til maksimalt 37 opptjeningsår, fra 1967 til 2003. Av disse hadde mannlige alderspensjonister i gjennomsnitt 34 opptjeningsår, mens det tilsvarende var 22 år for kvinner. Som redegjort for i punkt 4.2.2 har det innenfor rammen av maksimal opptjening vært en betydelig økning i antall år med pensjonsopptjening siden folketrygden ble innført, noe som i første rekke skyldes kvinners økte yrkesdeltaking. Det er imidlertid fortsatt betydelig variasjon i antall år med pensjonsopptjening, herunder mellom menn og kvinner.

Statistisk sentralbyrå har framskrevet opptjeningstider for pensjonsgivende inntekt med sysselsettings- og pensjoneringsmønster basert på dagens folketrygd. Resultatene fra beregningene framgår av figur 4.7, der pensjonistbestanden er delt i desilgrupper ut fra størrelsen på alderspensjonen. Desilgruppe 1 representerer de 10 pst. med lavest alderspensjon, mens desilgruppe 10 representerer de 10 pst. med høyest alderspensjon. Figuren viser gjennomsnittlig antall opptjeningsår for desilene. I figuren er det også tatt med tilsva-

rende fordeling på desilgrupper for nye alderspensjonister i 2004.

I henhold til beregningene kan det forventes en betydelig økning i antall år med pensjonsopptjening fram til 2050. Gjennomsnittlig opptjeningsstid antas å øke fra 27,5 til 43,0 år. Antall opptjeningsår anslås dessuten å bli jevnere fordelt i 2050 sammenliknet med 2004, også mellom menn og kvinner som i henhold til beregningene vil ha om lag like mange opptjeningsår i 2050. I tråd med dette vil gjennomsnittlig antall opptjeningsår for kvinner dobles fra nye alderspensjonister i 2004 til alle kvinner i 2050, mens gjennomsnittlig antall opptjeningsår for menn vil øke med 30 pst. i samme periode.

Anslaget for antall opptjeningsår i 2050 er spesielt lavt for desilgruppe 1 sammenliknet med de øvrige desilgruppene. I desilgruppe 1 er gjennomsnittlig antall opptjeningsår under 28 år, mens gjennomsnittet for desilgruppe 2 til 10 er over 44 år. Desilgruppe 1 omfatter i stor grad personer med svak tilnytning til arbeidslivet, og disse får minstepensjonen i dagens folketrygd. Når formålet er å belyse egenskaper ved standardsikringen i pensjonssystemet kan det derfor være mer relevant å se bort fra desilgruppe 1. Beregningene indikerer uansett at 43 opptjeningsår er et rimelig anslag på gjennomsnittlig antall opptjeningsår for alderspensjonister i 2050 med en videreføring av dagens pensjonssystem.



Figur 4.7 Antall år med inntekt over 1 G. Nye alderspensjonister i 2004 og alle alderspensjonister i 2050 fordelt på desilgrupper

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

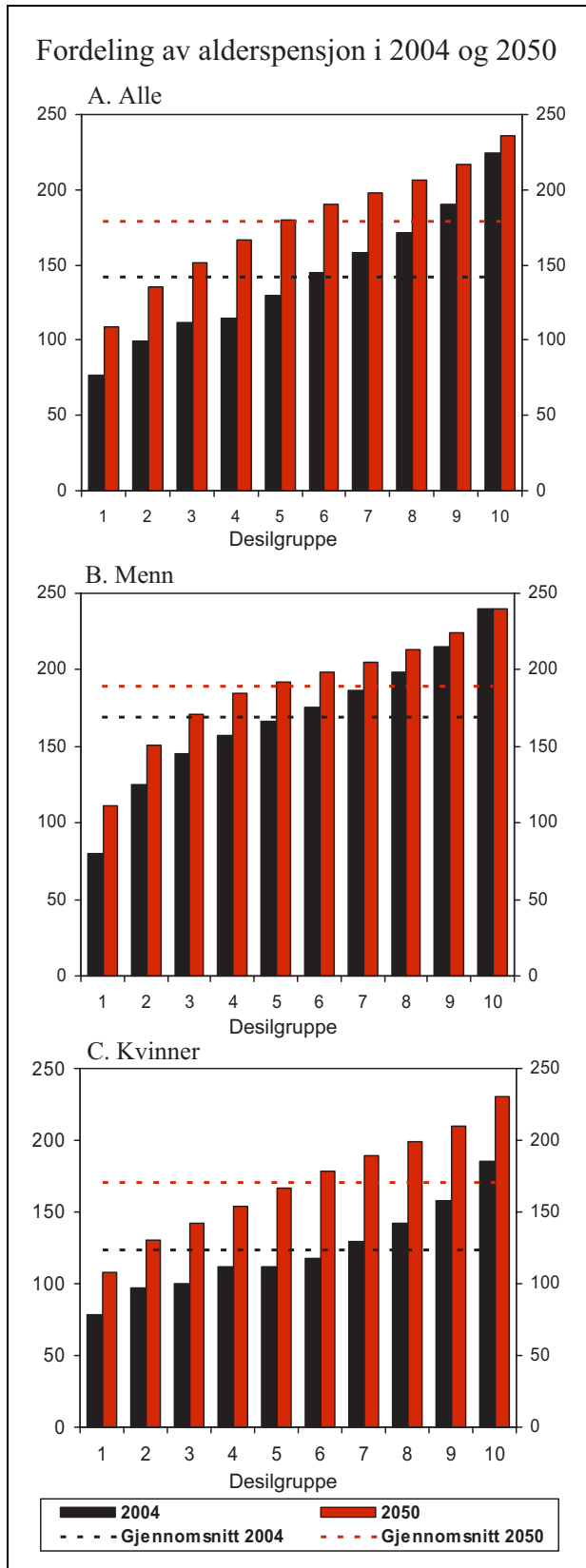
Opptjeningsår betyr ikke nødvendigvis antall år en har hatt arbeid som hovedaktivitet. I dagens folketrygd vil for eksempel studenter med deltidsjobb eller sommerjobb som tjener over 1 G tjene opp pensjonsrettigheter, og dette året vil dermed bli registrert som opptjeningsår. Tallene med opptjeningsår omfatter også år med omsorgsopptjening og opptjeningsår som følge av at uførepensjonister godskrives opptjening fra uføretidspunktet og fram til 67 år. Også andre ytelser som sykepenger, dagpenger, attføringspenger med videre gir opptjening i folketrygden og blir registrert som år med pensjonsopptjening. Imidlertid vil noen opptjeningsår med lav inntekt ikke bety så mye for den totale pensjonsytelsen.

4.4.2 Alderspensjon fra dagens folketrygd for framtidens pensjonister

Dagens folketrygd ble innført i 1967 og er fortsatt under innfasing. Det vil ta lang tid før hele bestanden av alderspensjonister har hatt mulighet for full opptjening. I tråd med dette vil gjennomsnittlig alderspensjon fortsette å øke i årene framover. Dette er illustrert i figur 4.8 som viser gjennomsnitt og fordelingen av alderspensjonister i 2004 og tilsvarende basert på beregninger for 2050 fordelt på desilgrupper etter nivå på alderspensjon fra folketrygden. Tallene for 2004 er basert på ligningsstatistikk mens tallene for 2050 er basert på beregninger utført av Statistisk sentralbyrå. Beløpene er i 2006-kroner slik at tallene for de to årene er sammenliknbare.

Blant menn er gjennomsnittet for den øverste desilgruppen i begge årene noe under maksimal alderspensjon fra folketrygden etter dagens regler. Gjennomsnittlig pensjonsnivå i laveste desilgruppe i 2004 ligger under minstepensjonsnivå fordi en del av alderspensjonistene pensjoneres i løpet av året og fordi enkelte får avkortet minstepensjonen på grunn av manglende botid. Hvis vi legger til grunn at alle har utbetalt alderspensjon i hele året så vil de gjennomsnittlige pensjonsnivåene i nederste desil være mer like i 2004 og 2050. Gjennomsnittlig pensjonsnivå i desilgruppe 1 i 2050 ligger noe over gjennomsnittlig minstepensjon om det tas hensyn til antatt fordeling mellom enslige og gifte alderspensjonister.

I henhold til beregningene kan det forventes at gjennomsnittlig alderspensjon blant menn vil øke med 12 pst. fra 2004 til 2050. Økningen kan forventes å komme i desilgruppene 2 til 9 og økningen er størst i de laveste desilgruppene. Ulikhet målt ved forholdet mellom øverste og nederste desilgruppe



Figur 4.8 Pensjon med dagens folketrygd i 2004 og 2050. Menn og kvinner fordelt på desilgrupper. Pensjon i 2006-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

reduseres med 38 pst. fram til 2050. Det kan således forventes at dagens alderspensjon i folketrygden vil gi en jevnere fordeling blant menn fram til 2050.

I tillegg til effekten av innfasing av folketrygdens alderspensjon vil også endringer i kvinners yrkesdeltakelse i årene framover få konsekvenser for deres pensjonsrettigheter i folketrygden. Blant annet som følge av økt utdanning forventes det at kvinner vil øke sin arbeidsinnsats både ved at flere arbeider heltid og ved at kvinner arbeider i flere år. I tråd med dette kan det forventes at kvinners alderspensjon i gjennomsnitt vil øke med 38 pst. mot 12 pst. for menn i perioden fram til 2050.

Tilsvarende som for menn – og med samme årsaker – ligger gjennomsnittet for kvinner i nederste desilgruppe i 2004 under nivået for minstepensjon, men gjennomsnittlig nivå i 2050 ligger på om lag minstepensjonsnivå. Til forskjell fra menn ligger gjennomsnittet for øverste desilgruppe i dag godt under maksimal alderspensjon, mens nivået i denne desilgruppen øker markert til 2050. Blant kvinner kan det forventes en økning i alderspensjon fram til 2050 i alle desilgruppene. Også for kvinner vil dagens folketrygd gi jevnere fordeling i 2050 enn i dag, men i klart mindre grad enn for menn. Ulikhet målt ved forholdet mellom øverste og nederste desilgruppe reduseres med 12 pst. fram til 2050 mot 38 pst. for menn.

Når det kan forventes at kvinner får en større økning i alderspensjon enn menn fram til 2050, vil det bli jevnere fordeling av alderspensjon mellom kvinner og menn.

4.4.3 Dagens tjenstepensjonsordninger

Et stort flertall av dagens yrkesaktive er medlemmer av en tjenstepensjonsordning. Alle ansatte i staten og kommunene har tjenstepensjonsordning. Det har vært en betydelig vekst i tjenstepensjonsordningenes utbredelse i privat sektor i løpet av de siste årene, og vel 50 pst. av sysselsatte i privat sektor var medlemmer av en tjenstepensjonsordning ved årsskiftet 2005/2006.

Tjenstepensjonenes utbredelse i privat sektor varierer mellom ulike bransjer, fra olje/bergverk, kraftforsyning og finansielle tjenester som har tilnærmet 100 pst. utbredelse, til varehandel, bygg og anlegg og hotell og restaurant der henholdsvis 57, 42 og 30 pst. av de ansatte var medlem av en tjenstepensjonsordning i 2003. Det er små forskjeller i utbredelse mellom menn og kvinner innenfor samme bransjer. Tjenstepensjonsordningene er mest utbredt i de største virksomhetene, i virksomheter med høyt utdanningsnivå, og sannsynlig-

ten for at en bedrift har en tjenstepensjonsordning øker med bedriftens gjennomsnittlige lønnsnivå når det korrigeres for bransje og bedriftsstørrelse.

I størrelsesorden 500 000 ansatte i privat sektor var uten tjenstepensjonsordning ved inngangen til 2006. Disse vil fra 2006 være sikret tjenstepensjon etter innføringen av obligatorisk tjenstepensjon.

Det er betydelig variasjon mellom tjenstepensjonsordningene både med hensyn til utforming og hvilke kompensasjonsnivåer de gir. Tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor er ytelsesbaserte og sikrer alle ansatte med full opptjening 66 pst. av sluttlønnen. Et hovedskille i tjenstepensjonsordningene i privat sektor går mellom ytelsesbaserte og innskuddsbaserte ordninger. Ytelsesordningene har hittil vært dominerende, men innskuddsbaserte ordninger øker i omfang. Både i ytelsesbaserte og innskuddsbaserte ordninger varierer blant annet kompensasjonsgrad og utbetalingsperiodens lengde.

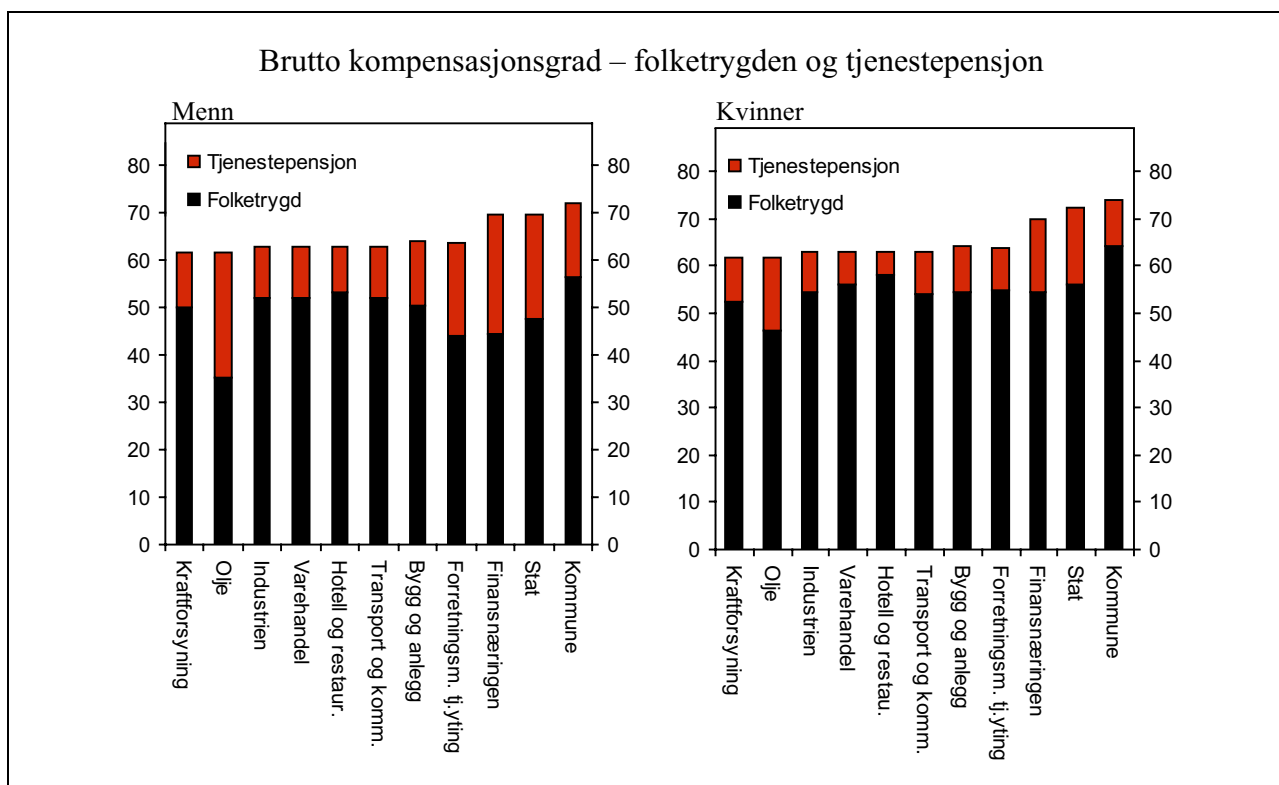
Variasjonen i kompensasjonsnivå innenfor de eksisterende tjenstepensjonsordningene i ulike bransjer framgår av figur 4.9 som viser kompensasjonsgrad for alderspensjon fra folketrygden og tje-

nestpensjon for dagens yrkesaktive. Figuren er basert på Veland og Midtsundstad (2006). Det er tatt utgangspunkt i typiske inntektsnivåer i de ulike bransjene. Det er beregningsteknisk forutsatt full opptjening både i forhold til alderspensjon i folketrygden og i tjenstepensjonsordningene. Anslagene for nivåer for tjenstepensjon er basert på opplysninger om utbredelse av ulike tjenstepensjonsordninger i og mellom bransjer, herunder forskjeller i kompensasjonsgrad.

Kommune, stat og finansnæringen har høyest kompensasjonsgrad med om lag to tredeler. De øvrige har en kompensasjonsgrad på mellom 62 og 64 pst. Det er lite forskjell i kompensasjonsgrad mellom menn og kvinner i samme bransje.

Fra 2006 må alle bedrifter ha etablert en tjenstepensjonsordning. For personer med kort tid igjen til pensjonsalder, gir innføringen av obligatorisk tjenstepensjon lite i økt pensjon. Personer som pensjoneres senere, vil ha flere opptjeningsår i ordningen.

Figur 4.10 viser variasjonen i kompensasjonsnivå fra folketrygden og obligatorisk tjenstepensjon for dagens yrkesaktive fordelt på bransjer. Det er lagt til grunn 40 opptjeningsår i ordningen. Figuren er basert på Veland og Midtsundstad (2006).



Figur 4.9 Brutto kompensasjonsgrad med alderspensjon fra folketrygden og tjenstepensjon i prosent. Dagens yrkesaktive fordelt på bransjer. Menn og kvinner

Kilde: Geir Veland og Tove Midtsundstad, Tjenstepensjonenes inntektsmessige betydning, Fafo-rapport 526, 2006.



Figur 4.10 Brutto kompensasjonsgrad med alderspensjon fra folketrygden og obligatorisk tjenstepensjon i prosent. Dagens yrkesaktive fordelt på bransjer. Menn og kvinner

Kilde: Geir Veland og Tove Midtsundstad, Tjenstepensjonenes inntektsmessige betydning, Fafo-rapport 526, 2006.

Staten, kommunene samt olje, kraftforsyning og finansielle tjenester har som nevnt tilnærmet 100 prosent utbredelse av tjenstepensjonsordninger med høy kompensasjonsgrad, og obligatorisk tjenstepensjon er dermed ikke aktuelt for disse. Blant bedrifter som har etablert obligatorisk tjenstepensjon har de aller fleste valgt en innskuddsordning med 10 års utbetalingstid, og beregningene er basert på en slik ordning. Det er beregningsteknisk forutsatt 40 års opptjening. Anslagene for kompensasjonsgrad for tjenstepensjon er basert på opplysninger om utbredelse av ulike tjenstepensjonsordninger i og mellom bransjer. Det er også tatt utgangspunkt i at inntektsnivåer i bedrifter med obligatorisk tjenstepensjon er lavere enn i øvrige bedrifter i de samme bransjene. Av den grunn er kompensasjonsgraden fra folke-

trygden høyere i bedrifter med obligatorisk tjenstepensjon. Det er forutsatt 2 pst. innskudd av lønn (over 1 G), og 1 pst. realavkastning utover lønnsvekst.

Når obligatorisk tjenstepensjon er fullt innfaset vil den sammen med alderspensjon fra folketrygden sikre rundt 60 pst. kompensasjonsgrad. Menn som omfattes av obligatorisk tjenstepensjon har gjennomgående noe lavere kompensasjonsgrad enn menn i samme bransjer for øvrig, jf. figur 4.10. Kvinner med obligatorisk tjenstepensjon i varehandel og hotell og restaurant kommer noe bedre ut enn øvrige bransjer. Det henger sammen med at lønnsnivået i disse bransjene ligger lavere enn i de øvrige bransjene slik at folketrygden dermed gir høyere kompensasjonsgrad.

5 Ny modell for alderspensjon i folketrygden

5.1 Innledning og sammendrag

I Stortingets pensjonsforlik ble det ikke tatt stilling til valg av opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden, og heller ikke til de nærmere parametrene knyttet til modellvalget. Vedtaket skisserer tre ulike modeller: A, B og D. Modell A og B er såkalte knekkpunktmodeller. Det vil si at opptjeningen er høyere for lave enn for høyere inntekter. Pensjonsopptjeningen starter fra første krone. Modell D består av en grunnpensjon på nivå med dagens minstepensjon som gis til alle og en inntektsavhengig tilleggspensjon på toppen av denne. Pensjonsopptjeningen starter når den årlige inntekten overstiger grunnpensjonen.

Regjeringen er bedt om å utforme en pensjonsmodell som ligger nær opp til profilen i disse modellene.

Stortingets krav til fordelingsprofil er blant annet knyttet til at personer med jevne inntekter i 40 år fra 2 G til 4 G (124 000 til 249 000 kroner) skal få høyere pensjon enn med dagens folketrygd. Personer med jevn inntekt mellom 4 G og 5 G (249 000 til 311 000 kroner) i 40 år skal ikke få en lavere pensjon enn de ville fått med dagens system, og etter 43 år skal de ha høyere pensjon enn i dag. I tillegg bør ulike modeller vurderes i forhold til om de bidrar til en rimelig standardsikring, insentiver til arbeid og enkelhet. Ikke minst må valg av opptjeningsmodell i folketrygden vurderes som en del av en samlet pensjonsreform.

I Stortingets pensjonsforlik heter det at dagens pensjonssystem stimulerer for lite til arbeid og har noen urettferdige sider, blant annet at like livsinntekter kan gi til dels meget ulik pensjon. Både knekkpunktmodellene og modell D har egenskaper som gjør det vanskelig å oppnå en god sammenheng mellom livsinntekt og pensjon. I tillegg er de kompliserte, og særlig modell D er anslått å gi noe svakere insentiver til arbeid og mindre verdiskaping enn modeller med en tettere sammenheng mellom livsinntekt og pensjon.

Regjeringen har kommet til at en framtidig alderspensjon i folketrygden bør baseres på proporsjonal opptjening fra første krone opp til en øvre grense. Personer med liten eller ingen pensjonsopptjening får en grunnsikring i alderdommen

gjennom en garantipensjon. Denne avkortes mot opptjent inntektspensjon.

Regjeringen foreslår en ny opptjeningsmodell for alderspensjon med følgende egenskaper:

- En inntektspensjon som innebærer at en hvert år tjener opp pensjonsrettigheter tilsvarende 1,35 pst. av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010.
- All inntekt mellom 0 G og 7 G (435 000 kroner) skal være pensjonsgivende.
- En garantipensjon på nivå med dagens minstepensjon.
- Garantipensjonen avkortes med 80 pst. mot opptjent inntektspensjon.

Regjeringens forslag er i tråd med pensjonsforlikets krav til profil, men er likevel en annerledes utformet modell enn de tre modellene som er skissert i forliket, såvel som Pensjonskommissjonens forslag.

Opptjening fra første krone og en pensjonsprosent på 1,35 innebærer at et klart flertall av befolkningen vil få høyere marginal pensjonsopptjening sammenliknet med de øvrige modellene som er vurdert. Ifølge beregninger gjort av Statistisk sentralbyrå gir Regjeringens forslag samlet sett bedre insentiver til arbeid både i tiden som yrkesaktiv og ved valg av pensjoneringstidspunkt sammenliknet med de andre modellene som er vurdert. Bedre motivasjon til arbeid gir økt verdiskaping og bedrer dermed grunnlaget for finansiering av velferdsstaten i forhold til de andre modellene.

Regjeringens forslag sikrer lik pensjon for lik livsinntekt uansett hvordan denne fordeles over yrkeskarrieren, så lenge den årlige inntekten er under 7 G.

I tråd med Stortingets vedtak har Regjeringen lagt vekt på at ny modell for opptjening av alderspensjon skal ha en god fordelingsprofil. Den foreslåtte modellen har vesentlig bedre fordelingsprofil enn Pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd. Modellen innfrir også Stortingets krav om at personer med jevn inntekt mellom 2 G og 5 G i henholdsvis 40 og 43 år skal ha lik eller høyere pensjon enn i dag når en ser på pensjonistgruppen som helhet. Det innebærer at et gjennomsnitt av enslige og gifte pensjonister med Stortingets forutsetninger kommer bedre ut enn i dagens

folketrygd. Enslige pensjonister med 40 års jevn opptjening vil i et mindre inntektsintervall kunne få noe lavere pensjon enn i dagens folketrygd. Slike «statiske» anslag på pensjonsnivåer med jevn inntekt og gitt antall år ser bort fra at mange vil kunne velge å stå lenger i arbeid med Regjeringens forslag enn ved dagens folketrygd, siden Regjeringens forslag motiverer bedre til arbeid. Ved å stå lenger i arbeid vil pensjonen for den enkelte øke, samtidig som den samlede virkningen på pensjonsnivået også vil avhenge av blant annet levealdersjusteringen og den enkeltes tilpasning til denne.

Modellen gir høyere kompensasjon enn i dag for personer med lave inntekter og få opptjeningsår fordi alle med pensjonsopptjening får noe igjen i tillegg til grunnsikringen. Forslaget bidrar således til at en unngår den såkalte minstepensjonsfella. Det vil si at også de med mer begrenset pensjonsopptjening får høyere pensjon enn de som ikke har hatt opptjening. En høy pensjonsprosent fra første krone gir god kompensasjon også for personer med midlere inntekter.

Sammenliknet med dagens folketrygd og de alternative opptjeningsmodellene som er vurdert, har Regjeringens forslag en lavere øvre grense for opptjening. Flere vil dermed ha årlige inntekter utover denne grensen. På grunn av den høye pensjonsprosenten vil personer med de høyeste inntektene likevel få høyere pensjon enn i dagens folketrygd.

For størstedelen av befolkningen vil modellen bestå av kun ett element – inntektspensjonen. De fleste får en pensjon som står i direkte forhold til arbeidsinntekten gjennom hele yrkeskarrieren, så lenge inntekten er under 7 G. Hvis det på pensjoningstidspunktet viser seg at pensjonsopptjeningen ikke har vært stor nok, vil den opptjente pensjonen bli supplert med en garantipensjon. Den klare sammenhengen mellom arbeid gjennom livet og pensjon gjør at modellen er enkel å forstå, og at den bør kunne være robust over tid som kjernen i det samlede pensjonssystemet.

Den enkeltes pensjon vil i de fleste tilfeller bestå av folketrygden kombinert med pensjon fra supplerende ordninger. Regjeringens forslag til ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden vil, gjennom insentivene til arbeid, gode fordelingsvirkninger og sin enkelhet, være et godt fundament for supplerende pensjonsordninger. Dermed er det lagt et godt grunnlag for en reform av det samlede pensjonssystemet.

5.2 Stortingets vedtak

Regjeringen Bondevik II sluttet seg i St.meld. nr 12 (2004–2005) til hovedprinsippene i forslaget om modernisert folketrygd fra flertallet i Pensjonskommissjonen, uten å foreslå konkrete beløpsgrenser og satser i et nytt pensjonssystem.

Stortinget tok i pensjonsforliket av 26. mai 2005 ikke stilling til opptjeningsmodell for alderspensjon, men ba Regjeringen komme tilbake med forslag som oppfyller bestemte kriterier knyttet til fordelingsprofilen. I pensjonsforliket heter det blant annet:

«Alderspensjonen i folketrygden skal bygge på prinsippet om at det skal lønne seg å arbeide. Det må derfor være en sammenheng mellom arbeidsinnsatsen gjennom hele livet og pensjonsytelsen, og alle år må telle med. Folketrygdens alderspensjon må ha en god sosial profil og bidra til utjevning av inntektsforskjeller. Avtalepartene er enige om at utformingen av en ny alderspensjon i folketrygden skal bygge på at:

..

- De som har hatt lave inntekter skal få mer igjen for sin pensjonsopptjening enn i dagens system, slik at det blir færre minstepensjonister. Det betyr at de som har hatt jevn inntekt på mellom 2 og 4 G i 40 år skal få en høyere pensjon enn med dagens folketrygd.

- De som etter 40 år i yrkeslivet har hatt inntekter i underkant av gjennomsnittet for heltidsansatte, må ikke få en lavere pensjon enn med dagens system. Det betyr at personer som har hatt en jevn inntekt på mellom 4 og 5 G i 40 år ikke skal ha en lavere pensjon enn de ville ha fått med dagens folketrygd. Etter 43 år i yrkeslivet vil disse gruppene få en høyere pensjon enn i dag.»

...

«Regjeringen må utforme en pensjonsmodell med en fordelingsprofil som ligger nær opp til profilen i modell A, B og D.»

Modellene i Stortingets pensjonsforlik er illustrert i figur 1.1 i kapittel 1.

5.3 Mål for en ny alderspensjon i folketrygden

Folketrygdens alderspensjon er kjernen i det samlede pensjonssystemet og har to hovedformål, standardsikring og grunnsikring. Standardsikringen bidrar til at den enkelte ikke går for mye ned i inntekt etter pensjoning. Standardsikringen kan

oppfattes som sparing til egen alderdom. Grunn-sikringen skal gi et akseptabelt inntektsnivå for personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet.

Regjeringens forslag til ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden er blant annet basert på at pensjonssystemet skal:

- Være økonomisk og sosialt bærekraftig
- Ha en god fordelings- og likestillingsprofil
- Være enkelt og forståelig

Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem innebærer at systemet over tid ikke medfører for stor økonomisk belastning for de yrkesaktive. Det er viktig at de yrkesaktive har både evne og vilje til å finansiere folketrygdens alderspensjon. Den enkelte må dessuten oppleve at han eller hun får igjen for innbetalingene til systemet, enten dette skjer gjennom skatt eller egne pensjonspremier. Dette vil bidra til å sikre oppslutning om systemet. Jo høyere pensjonsnivået er i folketrygden, jo høyere må nivået på skatter og avgifter være for å finansiere systemet. Med et gitt skattenivå vil dette gå utover andre velferdsgoder som skole, helse og omsorg. Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem er den beste garantien for å sikre pensjonene for framtidens pensjonister.

De samlede pensjonsutgiftene bør være mest mulig jevnt fordelt mellom generasjoner. Dette vil også bidra til at systemet er robust over tid, og reduserer risikoen for at en skal bli tvunget til å foreta innstramminger i framtiden som følge av at befolkningen eldes.

Grunnlaget for vår felles velferd er arbeid og de inntektene dette gir oss. Arbeidskraften er vår klart viktigste ressurs. Et bærekraftig pensjonssystem bør gi god motivasjon til arbeid, både i den yrkesaktive delen av livet og ved valg av pensjeringstidspunkt. Dette er spesielt viktig i den situasjonen vi er i ferd med å gå inn i, med en økende andel eldre i forhold til yrkesaktive, og en stabil utvikling i faktisk pensjeringssalder til tross for aldrende befolkning. Utformingen av pensjonssystemet påvirker arbeidstilbudet både i det enkelte år som yrkesaktiv, og i forhold til valg av pensjeringstidspunkt. Virkningen er størst de senere årene i yrkeskarrieren. I det enkelte år som yrkesaktiv er det særlig sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjonsopptjening som kan ha betydning for arbeidstilbudet. Alderspensjonen i folketrygden bør derfor utformes slik at innbetalinger fra de yrkesaktive i form av skatter og avgifter står i rimelig forhold til det de kan forvente å få tilbake i form av pensjon.

Stortinget har vedtatt at alderspensjonen i folketrygden skal bygge på prinsippet om at det skal lønne seg å arbeide. For at pensjonssystemet skal støtte opp under arbeidslinjen bør det derfor være en sammenheng mellom arbeidsinnsatsen gjennom hele livet og pensjonsytelsen, og alle år må telle med. Personer med samme livsinntekt bør få om lag lik pensjon, og inntekter bør gi samme pensjonsmessige uttelling uavhengig av når de er opptjent. En slik likebehandling av inntekt vil bidra til å gjøre systemet sosialt bærekraftig.

Storingsvedtaket innebærer at det skal være en tidligpensjonsordning for alle arbeidstakere fra 62 år. Mulighet for pensjonering fra 62 år for alle er en stor velferdsreform. Det er viktig at denne økte valgmuligheten ikke går på bekostning av bærekraften i pensjonssystemet. En utforming av pensjonssystemet der det årlige pensjonsnivået også reflekterer forventet antall år som pensjonist, bidrar til at den enkelte stilles overfor de riktige samfunnsøkonomiske kostnadene ved valg av pensjeringstidspunkt.

Pensjonssystemet skal ha en god fordelingsprofil. Personer med lave og midlere inntekter skal sikres en god pensjon i alderdommen. Innenfor en gitt økonomisk ramme, innebærer dette at de med midlere og lavere inntekter skal få en høyere kompensasjonsgrad enn de med høye inntekter. Så lenge kvinner har lavere inntekter enn menn, vil dette innebære en pensjonsmessig fordel for kvinner. Etter hvert som kvinners arbeidsmønster nærmer seg mønsteret for menn, vil dette få mindre betydning.

Det er viktig at alderspensjonen i folketrygden oppleves som rettferdig. Det innebærer blant annet at alle som har hatt arbeidsinntekt bør få noe igjen for dette i form av pensjon ut over minstepensjonen, også de med lave inntekter.

Det er viktig at pensjonssystemet legger til rette for å kombinere yrkesdeltakelse og ulønnet omsorgsarbeid, ved at slikt arbeid gir pensjonsopptjening. Det er til nå særlig kvinner som har utført ulønnet omsorgsarbeid, og ordningen med omsorgsopptjening har derfor i stor grad kommet kvinner til gode. Med en god likestillingspolitikk vil yrkesmønsteret for kvinner og menn over tid bli mer likt, og omsorgsoppgavene i familien jevnere fordelt. Dermed vil også menn i større grad få fordel av ordningen.

Pensjonssystemet skal være oversiktlig, og pensjonsvilkårene klare og enklest mulig. Enkelhet og forståelighet i pensjonssystemet er en forutsetning for å kunne fatte velbegrunnede beslutninger om eventuelt behov for egen sparing til pensjonsalderen. Et enkelt system vil bidra til at det

blir lett å beregne hvor mye en får utbetalt i pensjon under ulike forutsetninger. Siktemålet er at den enkelte skal kunne forholde seg til hvilke muligheter en har, og se konsekvensene av de valg en foretar. Forenkling vil også gjøre reglene lettere å praktisere for dem som skal administrere ordningen og vil begrense mulighetene for feilutbetalinger.

5.4 Ulike opptjeningsmodeller for alderspensjon i folketrygden

5.4.1 Kort omtale av alternative opptjeningsmodeller

I Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 ble det stilt krav om at yrkesaktive med jevn opptjening

mellom 2 G og 5 G i 40 år skal komme minst like godt ut som i dagens folketrygd. I tillegg ble det vist til tre alternative opptjeningsmodeller til modernisert folketrygd. De tre modellene A, B og D, blir nærmere presentert og drøftet i punktene 5.4.4 og 5.4.5.

I oppfølgingen av Stortingets pensjonsforlik har Regjeringen vurdert ulike pensjonsmodeller. Valg av ny modell må gjøres ut fra hvordan den ivaretar de samlede målene for pensjonsreformen. Valg av modell må i tillegg til fordelingshensyn også ses i sammenheng med de øvrige målene for pensjonsreformen som økonomisk bærekraft og enkelhet. Videre må inntektsfordelingen mellom grupper også vurderes ut fra andre forutsetninger enn typeeksempler med jevn inntekt i henholdsvis 40 og 43 år. Ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folke-

Boks 5.1 Alleårsregel, levealdersjustering og endret regulering av utbetalte pensjoner

Alleårsregel

Alleårsregelen innebærer at alle år med pensjonsopptjening skal telle likt ved beregning av alderspensjon. Dagens besteårsregel, der de 20 beste opptjeningsårene bestemmer pensjonsnivået, og den øvre grensen på 40 opptjeningsår, fjernes i det nye alderspensjonssystemet.

Levealdersjustering

Prinsippet med levealdersjustering (delings-tall) skal sikre at folketrygdens utgifter til alderspensjon er om lag upåvirket av endringer i levealderen i befolkningen. Dersom levealderen i befolkningen øker, må de opptjente pensjonsrettighetene fordeles på flere gjenværende leveår. Effekten av levealdersjusteringen kan kompenseres for ved å stå lenger i arbeid. Mekanismen illustreres med eksempelet nedenfor.

Person A har i 2010 opparbeidet samlede pensjonsrettigheter tilsvarende en årlig pensjon på 222 000 kroner, og den forventede gjestående levealderen ved pensjonerings-tidspunktet er 18 år. Person B har i 2030 tilsvarende opptjening som person A har i 2010. Hvis den forventede gjestående levealderen for hans årskull er 20 år, må hans opptjente pensjonsrettigheter fordeles over en lengre gjestående levetid enn person A, noe som gir en årlig pensjon på 200 000 kroner.

	Pensjon- erings- tidspunkt	Forventet gjestående levealder ved pensjonering	Årlig pensjon
Person A	2010	18	222 000
Person B	2030	20	200 000

Det er sett bort fra renteffekter og årlig regulering av utbetalte pensjoner.

Endret regulering av utbetalte pensjoner

I dagens system blir både opparbeidede pensjonsrettigheter og pensjoner under utbetaling i folketrygden regulert med utviklingen i grunnbeløpet (G). Etter gjeldende retningslinjer innebærer dette at de i prinsippet blir regulert i takt med lønnsutviklingen i samfunnet. I henhold til pensjonsforliket, skal opparbeidede pensjonsrettigheter fremdeles lønnsreguleres. Utbetalte pensjoner skal derimot reguleres med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten. Dette innebærer normalt en noe svakere regulering enn lønnsveksten. Garantipensjonen skal lønnsreguleres justert for utviklingen i levealder. Med de forutsetningene som er lagt til grunn om vekst i reallønningene og endringer i levealderen framover, vil garantipensjonen få en noe bedre regulering over tid enn utbetalt tilleggs/inntektspensjon.

trygden må vurderes ut fra hvordan den ivaretar de samlede målene for pensjonsreformen.

Stortinget har vedtatt at det skal etableres en ordning med pensjonsopptjening for vernepliktige, og at minstegarantien i ordningen med omsorgsopptjening skal økes fra 4 G til 4,5 G. I dagens folketrygd godskrives tre pensjonspoeng årlig ved ulønnet omsorg for barn under sju år, og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede. Opptjeningen tilsvarer det en ville fått med en årlig inntekt på 4 G. Samtidig er Regjeringen bedt om å vurdere pensjonsopptjening for studenter i lys av opptjeningsmodell. Disse spørsmålene omtales i kapittel 6. Innenfor en gitt økonomisk ramme, vil ordninger for disse gruppene måtte motsvares med lavere utgifter i andre deler av pensjonssystemet.

En mindre del av pensjonsopptjeningen vil da knyttes til arbeidsinntekt, og en større del vil knyttes til overføringer til utvalgte grupper.

I alle modellene er det, i samsvar med Stortingets pensjonsforlik, lagt til grunn at det innføres alleårsregel, levealdersjustering og endret regulering av utbetalte pensjoner. Disse begrepene blir forklart i boks 5.1. Det er videre lagt til grunn at reglene for uttak av pensjon utformes nøytralt i forhold til uttakstidspunkt. Regjeringens forslag til regler for uttak av alderspensjon er nærmere omtalt i kapittel 7.

De alternative modellene er av Statistisk sentralbyrå anslått å ha om lag samme økonomiske konsekvenser målt ved pensjonsutgiftene som andel av verdiskapingen i økonomien.

Boks 5.2 Opptjeningsmodeller – ulike begreper

Tilleggspensjon

Tilleggspensjonen står i forhold til den pensjonsgivende inntekten man har hatt som yrkesaktiv. Jo høyere inntekt, og jo flere år med pensjonsgivende inntekt, desto høyere blir tilleggspensjonen. Tilleggspensjonen kommer i tillegg til en grunnpensjon. Tilleggspensjonen er markert med rødt i figur 5.1 A og E. Høy opptjeningsprosent gir bratt helning på kurven, mens en lav opptjeningsprosent gir en flattere kurve. Tilsvarende egenskaper gjelder for inntektspensjonen.

Inntektspensjon

Inntektspensjonen er, i likhet med tilleggspensjonen, basert på tidligere arbeidsinntekt. Også inntektspensjonen øker med størrelsen på og antall år med, pensjonsgivende inntekt. Inntektspensjonen beregnes av all arbeidsinntekt, det vil si opptjening fra første krone opp til et nærmere definert tak. Inntektspensjonen er markert med rødt i figur 5.1 B, C og D.

Grunnpensjon

Grunnpensjonen er uavhengig av tidligere inntekt og beregnes i dag på grunnlag av botid i Norge. Grunnpensjonen er markert med svart i figur 5.1 A og E.

Særtilllegg

Særtillegget i dagens folketrygd gis til personer som ikke har rett til tilleggspensjon, eller som har opptjent en tilleggspensjon som er lavere enn særtillegget. Særtillegget er markert med grått i figur 5.1 A og utgjør en horisontal linje fordi det avkortet fullt ut mot tilleggspensjonen.

Garantipensjon

Garantipensjonen tilsvarer dagens minstepensjon. Alle garanteres en pensjon fra folketrygden tilsvarende dagens nivå på minstepensjonen, uansett tidligere arbeidsinntekt. Garantipensjonen gis til personer som har tjent opp lite eller ingen inntektspensjon, og har dermed likhetstrekk med særtillegget i dagens folketrygd. I figur 5.1 B, C og D er garantipensjonen markert med grått. Helningen på det grå elementet viser hvor sterk avkortingen er. Jo flattere kurven er, jo høyere er avkortingen av garantipensjonen mot opptjent inntektspensjon.

Minstepensjon

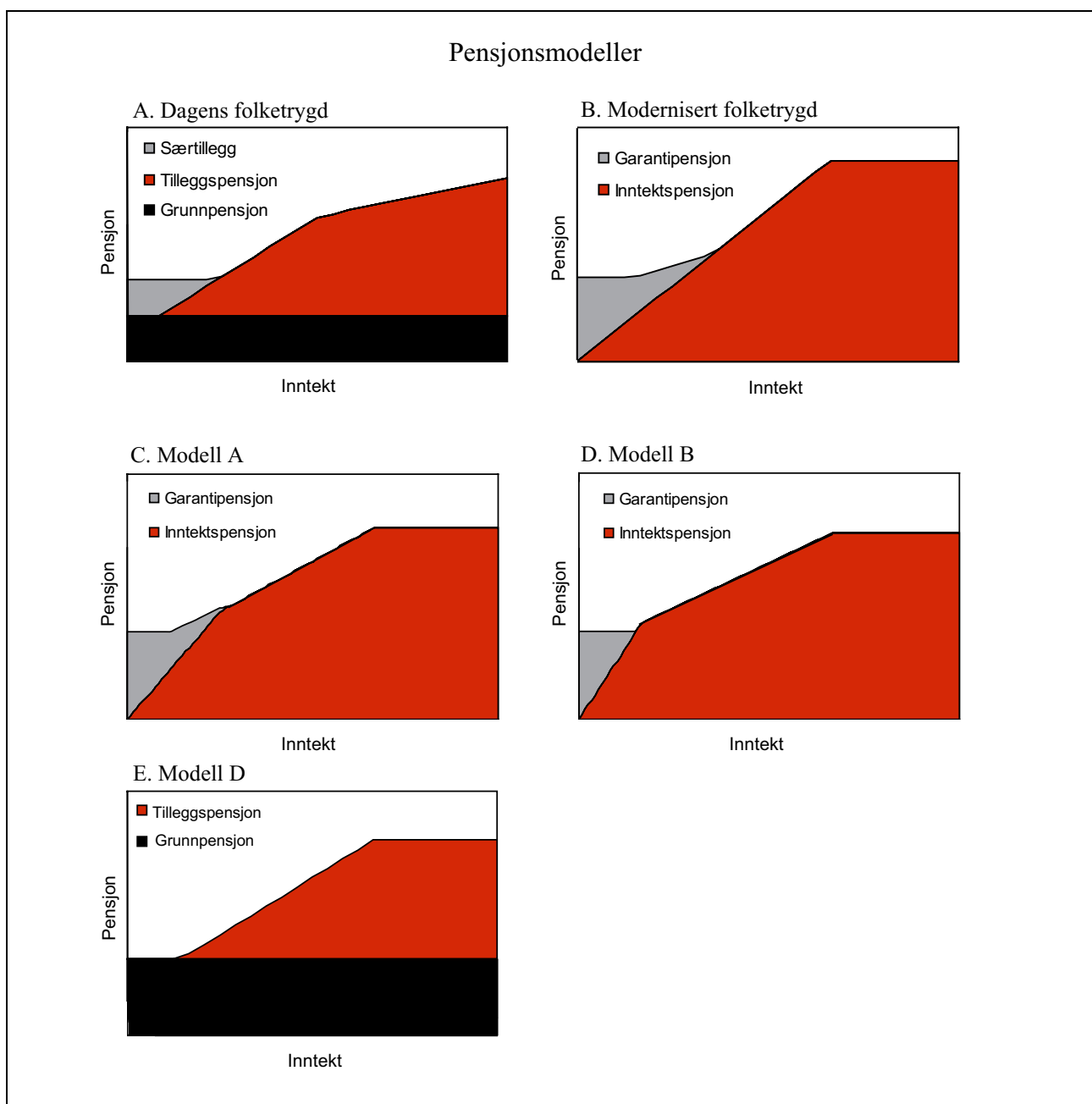
Minstepensjonen er minste pensjonsytelse fra folketrygden, og forutsetter ikke pensjonsopptjening. Minstepensjonen utgjør i dagens folketrygd summen av grunnpensjonen og særtillegget.

De samfunnsøkonomiske effektene av pensjonsreformen vil avhenge av i hvilken grad pensjonssystemet stimulerer til arbeid og verdiskaping. Et hovedsiktemål er at et nytt system skal stimulere til arbeid i større grad enn i dag. Modeller med gode arbeidsinsentiver kan føre til økt arbeidstilbud, og dermed muliggjøre verdiskaping som igjen kan gi økte inntekter for det offentlige til å finansiere velferdsstaten. Modeller med svake insentiver til arbeid vil på sin side kunne føre til et lavere arbeidstilbud og dermed flere alderspensjonister. Gjennomsnittlig alderspensjon må dermed

bli noe lavere i disse modellene for at de skal kunne holdes innenfor en gitt økonomisk ramme.

Alle modellene Regjeringen har vurdert, omfatter både grunnsikring og standardsikring. Utformingen av grunnsikringen og standardsikringen varierer mellom de ulike modellene, men nivået på grunnsikringen er den samme, og tilsvarer dagens minstepensjonsnivå. I boks 5.2 defineres de ulike begrepene som benyttes for å beskrive de forskjellige modellene.

Utformingen av grunnpensjonen i dagens folketrygd innebærer at enslige pensjonister får en noe høyere pensjon enn gifte/samboende pensjo-



Figur 5.1 Sammenhengen mellom inntekt og pensjon i ulike pensjonsmodeller

nister med samme pensjonsopptjening. Denne differensieringen er begrunnet med at en rekke kostnader er uavhengig av sivilstand som gifte/samboende pensjonister kan dele. I drøftingen av de ulike modellene er differensieringen i grunnsikringen mellom gifte/samboende og enslige pensjonister forutsatt videreført. Modellene kan deles i to grupper, avhengig av om tillegget for enslige pensjonister inngår i grunnpensjonen eller om det inngår i garantipensjonen. Dersom differensieringen skjer gjennom en grunnpensjon, vil tillegget for enslige pensjonister være det samme for alle pensjonsnivåer. Dersom tillegget inngår i garantipensjonen, målrettes det mot pensjonister med relativt lav pensjon. Pensjonen vil da være fullt ut individualisert og uavhengig av sivilstand for dem som ikke omfattes av garantipensjonen.

Oppbyggingen av de ulike opptjeningsmodellene er illustrert i figur 5.1. I punktene 5.4.2–5.4.5 følger en beskrivelse og vurdering av de alternative alderspensjonsmodellene.

Figurene illustrerer sammenhengen mellom inntekt og pensjon i ulike modeller gitt en fast årlig inntekt. Alle modellene er basert på en alleårsregel bortsett fra dagens system hvor det er en grense på 40 opptjeningsår for full pensjon.

5.4.2 Dagens folketrygd

Alderspensjonen i dagens folketrygd består av grunnpensjon, tilleggspensjon og særtillegg:

- Grunnpensjonen utgjør 1 G for enslige pensjonister, og 0,85 G for gifte/samboende pensjonister.
- Tilleggspensjonen opptjenes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt. Inntekter mellom 1 G og 6 G har en pensjonsprosent på 42. For inntekter mellom 6 G og 12 G er pensjonsprosenten en tredel av dette (14 pst.). Dette innebærer at en hvert år tjener opp en årlig pensjon på 1,05 pst. av inntekt mellom 1 G og 6 G, og 0,35 pst. av inntekt mellom 6 G og 12 G. Ved mindre enn 40 års opptjening avkortes tilleggspensjonen forholdsmessig.
- Særtillegget gis til pensjonister som ikke har rett til tilleggspensjon eller har tilleggspensjon lavere enn særtillegget. Sammen med grunnpensjonen, utgjør særtillegget folketrygdens minstepensjon. Særtillegget utgjør 0,7933 G for enslige og for pensjonister som er gift/samboende med pensjonist som mottar særtillegg. For pensjonister som er gift/samboende med pensjonist som mottar tilleggspensjon er særtillegget minst 0,74 G. Særtillegget avkortes fullt ut mot opptjent tilleggspensjon.

Dagens folketrygd er illustrert i figur 5.1 A.

Full tilleggspensjon opptjenes etter 40 år. Beregningen av tilleggspensjonen er basert på de 20 beste poengårene (besteårsregelen). Med færre enn 20 poengår benyttes et gjennomsnitt av alle år. Poengår er i dagens folketrygd år med pensjonsgivende inntekt over 1 G.

I Stortingets pensjonsforlik heter det at

«Dagens folketrygd stimulerer for lite til arbeid og har noen urettferdige sider, blant annet ved en gradvis svekkelse av sammenhengen mellom inntekt og pensjon og at like livsinntekter kan gi til dels meget ulik pensjon.»

I dagens folketrygd er det for svak sammenheng mellom arbeid og pensjon. Høyere opptjening for inntekter under 6 G enn for inntekter over 6 G fører til en svak sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon for personer som har inntekter over knekkpunktet. Besteårsregelen fører til en tilfeldig omfordeling, ved at personer med samme livsinntekt kan få svært ulik pensjon, mens personer med svært ulik livsinntekt kan få lik pensjon. Dagens folketrygd kan være til fordel for personer med varierende inntekt over livsløpet. Personer som har vekslet mellom å arbeide heltid og deltid, samt personer med varierende inntekt, vil kunne tjene på besteårsregelen. Videre vil en del med lavere inntekter i dagens system kunne ende opp med kun minstepensjon på lik linje med personer som aldri har hatt inntekt. Dette omtales gjerne som den såkalte minstepensjonsfella.

Dagens folketrygd gir ikke pensjonsopptjening for mer enn 40 år, og stimulerer derfor ikke til lengre yrkeskarriere. Regelverket fører samlet sett til dårlig samsvar mellom pensjonsgivende inntekt over yrkeskarrieren og de ytelsene en senere får som pensjonist. Denne uklare sammenhengen kan igjen føre til svake arbeidsinsentiver ved at arbeidsinnsatsen til en person med full opptjeningstid og en årslønn som er lavere enn de beste 20 årene, på marginen ikke vil få betydning for utbetalt alderspensjon senere.

Det vil være mulig å innføre alleårsregel, levealdersjustering og endret regulering av løpende pensjon i dagens folketrygd. Også dette ville ha krevd omfattende overgangsordninger. Fortsatt ville imidlertid bare inntekter over 1 G gi pensjonsopptjening, og en ville hatt et knekkpunkt for inntekt over 6 G. Et slikt system ville dermed gi en svak sammenheng mellom livsinntekt og pensjon, og fremdeles være komplisert på grunn av varierende opptjeningsprosent for ulike inntekter. I tillegg måtte grunnpensjonen blitt justert i forhold til

eventuelt fleksibelt uttak av pensjon og levealdersjustering, jf. punkt 5.4.5 om modell D.

5.4.3 Pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd

I NOU 2004: 1 foreslo flertallet i Pensjonskommissjonen modernisert folketrygd som ny opptjeningsmodell i folketrygden. I St.meld. nr. 12 (2004–2005) sluttet Regjeringen Bondevik II seg til hovedprinsippene i modernisert folketrygd, men tok ikke stilling til konkrete beløpsgrenser, satser eller andre enkeltelementer i modellen.

Alderspensjonen i modernisert folketrygd består av inntektpensjon og garantipensjon:

- Inntektpensjonen står i forhold til pensjonsgivende inntekt og antall år som yrkesaktiv. Hvert år tjener en opp en årlig pensjon på 1,25 pst. av all inntekt mellom 0 og 8 G.
- Garantipensjonen avkortes fullt ut mot opptjent inntektpensjon opp til 1 G, og med 60 pst. av opptjent inntektpensjon over 1 G. Garantipensjonen differensieres mellom enslige og gifte/samboende på samme måte som i dag.

Modernisert folketrygd er illustrert i figur 5.1 B.

Modellen har opptjening fra første krone, og gir lik pensjon for lik livsinntekt opp til taket på 8 G for årlig inntekt. Utformingen av modernisert folketrygd sikrer at det er en sterk sammenheng mellom arbeid og pensjon. Proporsjonal opptjening gir et enkelt system for personer som bare omfattes av inntektpensjonen. En tjener opp pensjon basert på all inntekt gjennom livet opp til 8 G pr. år. For et flertall av befolkningen innebærer systemet en sterkere sammenheng mellom arbeid og pensjon, og dermed sterkere arbeidsinsentiver enn i dagens system.

Prinsippet med levealdersjustering (delingstall) lar seg relativt enkelt implementere i modellen, og modellen kan enkelt kombineres med fleksibelt uttak av pensjon fra 62 år.

Modernisert folketrygd oppfyller imidlertid ikke fullt ut kravene til pensjonsnivå for nærmere bestemte grupper i Stortingets pensjonsforlik. Enkelte kan få noe lavere pensjon enn ved dagens system. Ved jevn inntekt i 40 år vil personer med årlig inntekt i intervallet 3,7 G til 5,0 G få lavere pensjon med modernisert folketrygd enn med dagens system. Kravet om høyere pensjon etter 43 år i yrkeslivet vil heller ikke fullt ut oppfylles for enslige pensjonister med årlig inntekt i intervallet 4,0 G til 4,9 G.

Modellen kan framstå som noe komplisert for personer med lav inntekt gjennom livet som blir

berørt av garantipensjonen. Garantipensjonen har to avkortingssatser, avhengig av hvor høy den opptjente inntektpensjonen er. For opptjent inntektpensjon opp til 1 G blir garantipensjonen avkortet fullt ut, mens for inntektpensjon over 1 G blir den avkortet med 60 pst.

Personer som blir omfattet av garantipensjonen vil stå overfor svakere arbeidsinsentiver enn de som omfattes av hovedmodellen. Dette skyldes at de på marginen får ingen eller lav økning i pensjon, som følge av at opptjeningen av inntektpensjon helt eller delvis motvirkes av lavere garantipensjon. Dette er imidlertid ikke en egenskap kun ved denne modellen, men vil gjelde alle modeller som ivaretar hensynet til personer med lav eller ingen pensjonsopptjening gjennom en garantipensjon eller et sært tillegg.

5.4.4 Knekkpunktmodeller

I Stortingets pensjonsforlik omtales to såkalte knekkpunktmodeller, A og B. Begge har opptjening fra første krone, og har høyere opptjening for lave inntekter enn for midlere og høye inntekter. Modellene er relativt like, men har noe ulike opptjeningssatser, ulik avkorting av garantipensjonen og ulike nivåer for hvor det gis høyere opptjening for lave inntekter.

Modell A

- Inntektpensjonen er basert på pensjonsgivende inntekt alle år i arbeidslivet. Hvert år tjenes det opp en årlig pensjon på 1,7 pst. av inntekt opp til 3 G, og 0,8 pst. av inntekt mellom 3 G og 8 G.
- Garantipensjonen gis til personer som ikke har opptjent inntektpensjon eller som bare har tjent opp lite inntektpensjon. Garantipensjonen avkortes fullt ut mot opptjent inntektpensjon opp til 1 G, og med 60 pst. av opptjent inntektpensjon utover 1 G.

Modell B

- Inntektpensjonen er basert på pensjonsgivende inntekt alle år i arbeidslivet. Hvert år tjenes det opp en årlig pensjon på 2,3 pst. av inntekt opp til 2 G, og 0,7 pst. av inntekt mellom 2 G og 8 G.
- Garantipensjonen gis til personer som ikke har opptjent inntektpensjon eller som bare har tjent opp lite inntektpensjon. Garantipensjonen avkortes fullt ut mot opptjent inntektpensjon.

I begge modellene er det forutsatt at garantipensjonen differensieres mellom enslige og gifte/samboende på samme måte som i dagens system. Modellene er illustrert i figur 5.1 C og D.

Knekkpunktmodellene gir samlet sett høyere kompensasjonsgrader for personer med lave inntekter enn for personer med høye inntekter. De oppfyller Stortingets krav til pensjonsnivå for personer med jevne inntekter mellom 2 G og 4 G i 40 år, og for inntekter mellom 4 G og 5 G i 40 og 43 år.

I dagens folketrygd har inntekter mellom 6 G og 12 G lavere opptjening enn inntekter under 6 G. Modellene A og B skiller seg fra dagens folketrygd ved at knekkpunktet ligger langt lavere. Nesten alle vil i disse modellene bli berørt av at det er ulik opptjening for ulike deler av inntekten.

Inntektpensjonen i modellene vil avhenge av hvor mye av livsinntekten som er lavere enn knekkpunktene på henholdsvis 2 G i modell B og 3 G i modell A. Lavere pensjonsprosent for inntekter over knekkpunktet betyr isolert sett at en får min-

dre igjen for økt arbeidsinntekt i intervallet mellom 2(3) G og 8 G. Dette vil, for et klart flertall av de yrkesaktive, føre til relativt svake insentiver til arbeid. Kun deltidsansatte har årlige arbeidsinntekter under 2(3) G, og for inntekter over dette nivået blir den marginale pensjonsopptjeningen lavere enn i dagens folketrygd. Insentivene i form av økt pensjonsopptjening til å øke yrkesdeltakelsen i et gitt år blir dermed svake.

På grunn av at knekkpunktmodellene har to opptjeningsprosjenter, er de kompliserte. Modellene kompliseres ytterligere for personer som blir omfattet av garantipensjonen. Dette gjelder spesielt i modell A, der garantipensjonen enten avkortes fullt ut eller gradvis mot opptjent inntektpensjon, avhengig av størrelsen på inntektpensjonen. I modell B er avkortingsreglene enklere, og garantipensjonen avkortes fullt ut uavhengig av størrelsen på inntektpensjonen.

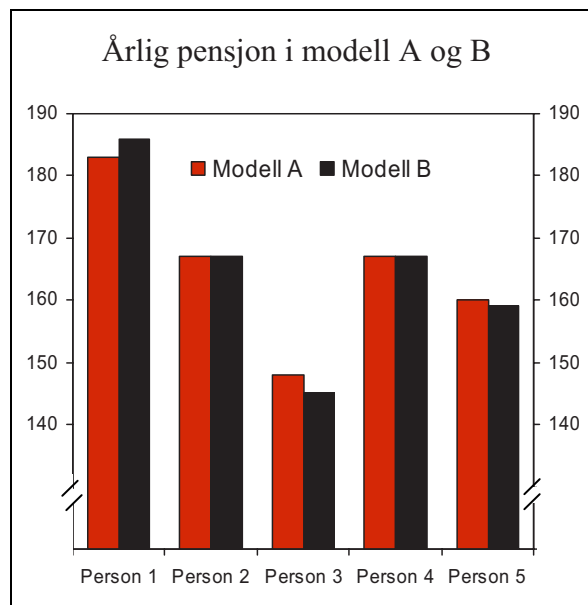
Regjeringen viser til at et av hovedmålene for pensjonsreformen er å styrke sammenhengen mel-

Boks 5.3 Lik livsinntekt – ulik pensjon

Personene 1–5 har en livsinntekt på 200 G, eller om lag 12,4 mill. kroner. Dette tilsvarer en årlig inntekt på 5 G i 40 år. En gjennomsnittlig lønnsinntekt er om lag 5 G. Personene har hatt ulike yrkeskarrierer, jf. tabellen nedenfor. Pensjonsopptjeningen i modell A og B for de enkelte personene illustreres i figur 5.2.

	Inntektshistorikk	Antall opptjeningsår
Person 1	4 G i 50 år	50
Person 2	5 G i 40 år	40
Person 3	7 G i 29 år	29
Person 4	4 G i 20 år, 6 G i 20 år	40
Person 5	5 G i 26 år, 7 G i 10 år	36

Figur 5.2 viser at det er store forskjeller i utbetalt pensjon mellom de ulike personene. Størst er ulikhetene i modell B, fordi forskjellen mellom opptjeningsprosentene over og under knekkpunktet er større enn i modell A. I begge modeller er det imidlertid slik at personer med lang yrkeskarriere som fordeler livsinntekten over mange år, oppnår høy pensjon, mens personer med kort yrkeskarriere som komprimerer livsinntekten over færre år, får



Figur 5.2 Årlig pensjon for personene 1–5 i modell A og B. Beløp i tusen kroner. Tallene er beregnet med gjennomsnittlig G for 2006 (62 161 kroner)

lavere pensjon selv om de har lik samlet inntekt gjennom livet. Person 3 har den korteste yrkeskarrieren, og får også den laveste pensjonen. Person 1 har den lengste yrkeskarrieren, og den klart høyeste pensjonen.

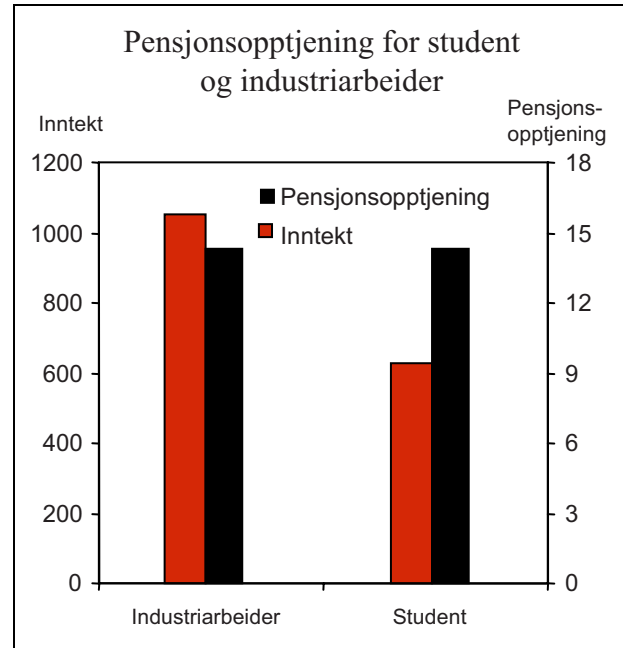
lom arbeid og pensjon. Det er da en svakhet ved knekkpunktmodellene at pensjonsprosenten over knekkpunktet blir lavere for store grupper enn i dagens folketrygd. Høy pensjonsprosent på lave inntekter bidrar til at personer som arbeider deltid får en bedre pensjonsdekning enn personer som arbeider heltid.

En modell med knekkpunkt kan i tillegg føre til at personer med lik livsinntekt kan få betydelige forskjeller i utbetalt pensjon avhengig av hvordan livsinntekten blir fordelt, mens personer med betydelige forskjeller i livsinntekt kan få samme pensjon. Dette illustreres i boks 5.3.

Den høye opptjeningen for lave inntekter gjør det fordelaktig å fordele en gitt livsinntekt på flest mulig år i yrkeslivet. En person som tjener 4 G i 50 år kan for eksempel i modell B få nesten 30 pst. høyere pensjon enn en person som tjener 7 G i 29 år, selv om livsinntekten er den samme. Forskjellen utgjør om lag 41 000 kroner i årlig pensjon målt i gjennomsnittlig G for 2006. Tilsvarende forskjell i modell A er 35 000 kroner eller 24 pst. Den høye opptjeningen på lave inntekter i knekkpunktmodellene premierer spesielt deltidsarbeidende og stimulerer dermed i liten grad til økt arbeid i det enkelte år.

I knekkpunktmodellene kan en også få lik pensjon for ulik inntekt. I modell B må for eksempel en industriarbeider som tjener 300 000 kroner arbeide i 3 ½ år for å tjene opp like mye pensjon som en student som tjener 125 000 kroner årlig i fem år. Dette til tross for at industriarbeideren på disse 3 ½ årene har hatt en inntekt som er nesten 70 pst. høyere enn studenten har hatt på fem år. Dette illustreres i figur 5.3. I eksempelet får studenten en opptjening tilsvarende 2,3 pst. av all inntekt, mens industriarbeideren får en opptjening tilsvarende 1,4 pst. av inntekten. Studentens prosentmessige opptjening tilsvarer opptjeningen på 2,3 pst. for inntekter under knekkpunktet i modell B, mens industriarbeiderens opptjening tilsvarer et gjennomsnitt av opptjeningsprosentene for inntekten over og under knekkpunktet.

Statistisk sentralbyrå har anslått at arbeidstilbudet i knekkpunktmodellene blant de som er i yrkesaktiv alder, kan øke med 2 pst. sammenliknet med en videreføring av dagens system. Dette tilsvarer halvparten av den anslåtte effekten i modernisert folketrygd, og skyldes blant annet svak sammenheng mellom arbeid og pensjon. Anslaget er usikkert. Modellene vil imidlertid ifølge Statistisk sentralbyrå kunne ha om lag samme effekt som Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd når det gjelder insentiver til å stå lenger i arbeid, jf. omtale i avsnitt 5.6.



Figur 5.3 Inntekt og pensjonsopptjening for industriarbeider og student. Industriarbeideren har hatt en årlig inntekt på 300 000 kroner i 3 ½ år, mens studenten har hatt en årlig inntekt på 125 000 kroner i 5 år. Modell B. Beløp i tusen kroner

Effekten i form av økt årlig pensjon av å arbeide ett år lenger er relativt høy i knekkpunktmodellene. Når levealderen øker med ett år er det anslått at man i knekkpunktmodellene må arbeide om lag 8 måneder for å motvirke levealderseffekten. Dette er om lag like lang tid som man må arbeide for å kompensere for ett års økt levealder i modernisert folketrygd.

Selv om knekkpunktmodellene gir høy opptjening for lave inntekter, vil en likevel ikke unngå at en kan ende opp som minstepensjonist til tross for flere år med arbeidsinntekt. Dette har sammenheng med at i begge modellene, slik de er skissert i Stortingets pensjonsforlik, vil personer med lav pensjonsopptjening få avkortet garantipensjonen fullt ut mot inntektpensjonen. I modell B vil det bli flere minstepensjonister enn i modell A, fordi hele garantipensjonen i modell B avkortes mot inntektpensjonen, mens det i modell A kun er personer med lavest livsinntekt som omfattes av full avkorting. Personer med noe høyere livsinntekt vil i modell A få avkortet inntektpensjonen med 60 pst., og vil dermed ikke bli minstepensjonister. Det kan oppleves som urettferdig at en som har arbeidet en god del gjennom livet får samme pensjon som en som aldri har vært i arbeid.

5.4.5 Modell D

Modell D består av en grunnpensjon og en tilleggspensjon:

- Grunnpensjonen tilsvarende dagens minstepensjon, og utbetales uavkortet til alle alderspensjonister. Grunnpensjonen er grunnsikringen i modellen, og differensieres mellom enslige og gifte/samboende på samme måte som i dag.
- Tilleggspensjonen innebærer at en hvert år tjener opp en årlig pensjon på 0,85 pst. av inntekten over et bunnfradrag på 1,79 G og opp til 8 G.

Modell D er illustrert i figur 5.1 E.

I modell D vil alle få utbetalt grunnpensjon uavhengig av hvor høy opptjening de har hatt som yrkesaktive. Innenfor en gitt økonomisk ramme innebærer dette at tilleggspensjonen blir klart redusert i forhold til dagens folketrygd. Tilleggspensjonen beregnes på grunnlag av pensjongivende inntekt utover et nærmere bestemt bunnfradrag og opp til en øvre grense på 8 G. Dette bunnfradraget vil svare til garantipensjonen for enslige pensjonister på det tidspunktet pensjonsreformen innføres.

Også modell D oppfylder Stortingets krav til pensjonsnivå for personer med jevn inntekt mellom 2 G og 4 G i 40 år, og for inntekter mellom 4 G og 5 G i 40 og 43 år. Dette sikres gjennom den høye grunnpensjonen som utbetales uavhengig av tidligere inntekt, og ikke gjennom en høy opptjeningsprosent for lave inntekter som i knekkpunktmodellene. Den høye grunnpensjonen i modell D innebærer en betydelig omfordeling fra personer med livsinntekter over gjennomsnittet til personer med livsinntekter under gjennomsnittet.

Da folketrygden ble etablert i 1967, besto folketrygden av en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Minstepensjonen var lik grunnpensjonen. I 1969 ble særtillegget innført. Særtillegget har senere blitt gradvis økt i forhold til grunnpensjonen, i alt 25 ganger. Utviklingen siden 1967 har dermed gått i retning av at en større del av minstepensjonen har bestått av et særtillegg og en mindre del av grunnpensjonen. Modell D vil innebære en reversering av denne utviklingen, ved at hele grunnsikringen igjen vil bestå av en grunnpensjon.

Et bunnfradrag på 1,79 G innebærer at opptjeningen av pensjonsrettigheter først vil starte når den årlige inntekten overstiger dette nivået. Med gjeldende gjennomsnittlig grunnbeløp må den årlige inntekten derfor overstige om lag 111 000 kroner før pensjonsopptjeningen begynner. Modellen gir proporsjonal opptjening for inntekter

utover dette bunnfradraget opp til en øvre grense på 8 G. Grunnsikringen avkortes ikke mot den inntektsavhengige pensjonen for personer med lave inntekter som i de andre modellene. Dette innebærer isolert sett et relativt enkelt system, og at den årlige pensjonsopptjeningen vil være forutsigbar.

Med modell D unngår en ikke fullt ut den såkalte minstepensjonsfella, som innebærer at en kan ende opp som minstepensjonist til tross for flere år med arbeidsinntekt. Personer som aldri har hatt en årlig inntekt høyere enn 1,79 G, vil få lik pensjon som personer som aldri har hatt inntekt. For eksempel vil en person som har hatt en inntekt på 100 000 kroner i 43 år bli mistepensjonist. En person som kun i ett år i løpet av yrkeskarrieren har hatt inntekt på 112 000 kroner vil få et høyere pensjonsnivå enn minstepensjon.

Når opptjeningen i modellen først starter ved en årlig pensjongivende inntekt på 1,79 G, innebærer det at en kan få ulik pensjon for lik livsinntekt. For en person med en inntekt på 4 G vil for eksempel kun 55 pst. av inntekten være pensjongivende. For en pensjongivende inntekt på 7 G vil 74 pst. av inntekten være pensjongivende. I en opptjeningsmodell med opptjening fra første krone vil hele inntekten opp til et tak være pensjongivende, jf. figur 5.1.

Hvordan inntekten fordeles over livet vil få betydning for hvor mye man vil motta i årlig pensjon i modell D. Utslagene vil imidlertid gjennomgående være mindre enn med knekkpunktmodellene. Grunnpensjonen og bunnfradraget i modell D innebærer at det for en gitt livsinntekt er ønskelig å fordele inntekten på færrest mulig år. Personer med korte yrkeskarrierer vil få høyere pensjon enn personer med lengre yrkeskarrierer, selv om samlet livsinntekt er den samme. Dette illustreres i boks 5.4. Denne effekten er motsatt av knekkpunktmodellene, hvor en for en gitt livsinntekt fikk høyest pensjon ved å fordele inntekten på flest mulig år, jf. punkt 5.4.4.

I modell D vil for eksempel en person som tjener 7 G i 29 år få 12 pst. mer i pensjon enn en person som tjener 4 G i 50 år selv om de har samme livsinntekt. Det vil være uheldig å ha et pensjonssystem som gir høyest pensjon ved en gitt livsinntekt for korte yrkeskarrierer når et viktig mål er å stimulere til lang yrkesdeltakelse.

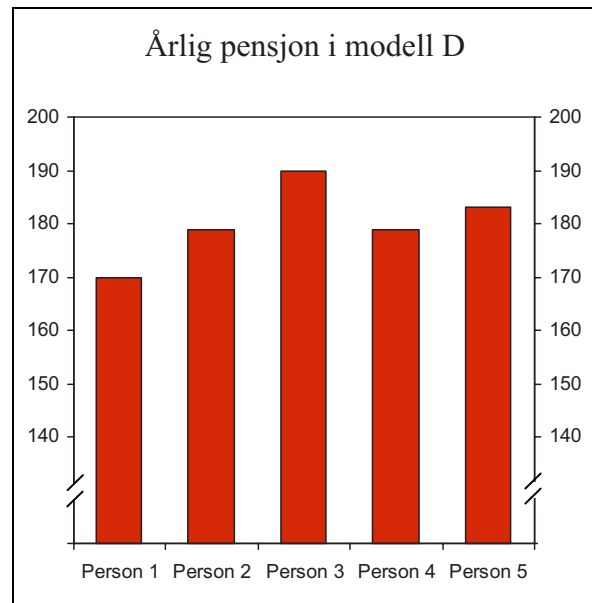
Modell D skiller seg fra de øvrige opptjeningsmodellene ved at den samlede pensjonen består av en svært stor del som er uavhengig av inntekten. En konsekvens av dette er at å øke antall opptjeningsår får vesentlig mindre betydning for pensjonsnivået enn i de andre modellene. For eksempel vil pensjonsopptjeningen til en person som har

Boks 5.4 Lik livsinntekt – ulik pensjon

Personene 1–5 har en livsinntekt på 200 G, eller om lag 12,4 mill. kroner. Dette tilsvarer en inntekt på 5 G i 40 år. En gjennomsnittlig lønnsinntekt er om lag 5 G. Personene har hatt ulike yrkeskarrierer, jf. tabellen nedenfor. Eksemplene er tilsvarende som i boks 5.3. Pensjonsopptjeningen for de enkelte illustreres i figur 5.4.

	Inntektshistorikk	Antall opptjeningsår
Person 1	4 G i 50 år	50
Person 2	5 G i 40 år	40
Person 3	7 G i 29 år	29
Person 4	4 G i 20 år, 6 G i 20 år	40
Person 5	5 G i 26 år, 7 G i 10 år	36

Figur 5.4 viser at det er forskjeller i utbetalt pensjon mellom de ulike personene. I modell D oppnår personer med kort yrkeskarriere og høy årlig inntekt (person 3), høy pensjon. Personer som fordeler inntekten over en lang yrkeskarriere (person 1) får lavere pensjon. Forskjell i pensjonsnivå mellom person 1 og person 3 utgjør 12 pst., eller 20 000 kroner i



Figur 5.4 Årlig pensjon for personene 1–5 i modell D. Beløp i tusen kroner. Tallene er beregnet med gjennomsnittlig G for 2006 (62 161 kroner)

årlig pensjon. Forskjellene er imidlertid mindre i modell D enn i knekkpunktmodellene. Dette skyldes at den inntektsavhengige delen av pensjonen i modell D er lav.

40 års opptjening med en inntekt på 4 G, bare øke med 3 pst. hvis vedkommende arbeider ytterligere 4 år – eller 10 pst. – lenger. Selv for de med høyest inntekt vil den prosentvise økningen i pensjonsopptjeningen bare være vel halvparten av den prosentvise økningen i antall opptjeningsår.

I stortingsvedtaket heter det at den enkelte skal ha mulighet til å motvirke levealdersjusteringen ved å arbeide lenger. Som følge av at antall opptjeningsår har relativt liten betydning i modell D, må en person med inntekt på 5 G arbeide i om lag 10 måneder ekstra for å motvirke effekten av ett års økt levealder. Til sammenlikning er tilsvarende tall for de øvrige modellene 8 måneder.

Legitimiteten til levealdersjusteringen kan bli svekket i modeller der den enkelte må stå lenge i arbeid for å kompensere for levealdersjusteringen. Levealdersjusteringen vil da i større grad framstå som en mekanisme for å redusere pensjonen, og i mindre grad som en mekanisme for å få folk til å stå

lengre i arbeid når levealderen øker. Modell D forutsetter dermed en sterkere økning i pensjonsalderen i framtiden enn de andre modellene hvis en skal unngå en gradvis reduksjon i kompensasjonsnivået i folketrygden.

Statistisk sentralbyrå har anslått at arbeidstilbudet blant de som er i yrkesaktiv alder kan øke med 2 pst. med modell D, sammenliknet med dagens folketrygd. Dette er halvparten av effekten som ble anslått i modernisert folketrygd. Anslaget er usikkert. Svakere insentiver til arbeid kan samlet gi noe lavere arbeidsstyrke og verdiskaping, flere alderspensjonister og noe svakere offentlige finanser enn det som er anslått å følge av Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd.

For at levealdersjusteringen i modell D skal ha om lag samme økonomiske effekt som i Pensjonskommisjonens forslag, må både grunnpensjonen og tilleggspensjonen justeres for delingstallet når levealderen øker. Grunnpensjonen vil derfor ikke

være en gitt størrelse, men vil måtte avta over tid i takt med levealdersjusteringer.

Grunnpensjonen vil variere avhengig av uttak av fleksibel pensjon, og blir lavere jo tidligere en tar ut pensjon og høyere jo senere en tar ut pensjonen. Alt i alt bidrar justeringene av grunnpensjonen som følge av levealdersjustering og valg av pensjone-ringstidspunkt til å øke kompleksiteten i modell D.

Selv om grunnpensjonen justeres avhengig av pensjoneringsalder, vil forskjellen i årlig pensjon mellom de som velger å ta ut pensjon tidlig og de som velger å stå lenge i arbeid, bli noe mindre i modell D enn i de andre modellene. Dette følger av at det opptjeningsbaserte elementet har mindre betydning i modell D og at en derfor får mindre igjen for å stå lenge i arbeid. Modellen vil derfor gi en viss omfordeling i favør av personer som tar ut pensjon tidlig, sammenliknet med modeller med opptjening fra første krone og garantipensjon. Dette vil være en lite ønskelig effekt, når et viktig mål med pensjonsreformen er å stimulere til lang yrkesdeltakelse.

Modell D gir en svak målretting av grunnsikringen fordi alle får en grunnpensjon tilsvarende dagens minstepensjon. Modellen vil derfor kunne bli lite robust over tid, siden det ikke vil være mulig å justere grunnsikringen i pensjonssystemet uten at alle omfattes. En økning i minstepensjonen vil også være langt mer kostbar i denne modellen enn i modeller der grunnsikringen er utformet som en garantipensjon. Dersom minstepensjonen skal økes, kan det gi press i retning av å innføre et nytt særtillegg. I så fall vil en komme tilbake til et system som i dag med tre elementer.

Modell D er av Statistisk sentralbyrå anslått å gi om lag 17 pst. innsparing i pensjonsutgiftene i 2050 i forhold til en videreføring av dagens system. Utgiftene er anslått å bli noe lavere enn med modernisert folketrygd og knekkpunktmodellene. På den annen side har denne modellen noe svakere virkninger på arbeidstilbudet. Pensjonsutgiftene som andel av pensjongivende inntekt er dermed anslått å bli om lag den samme i modell D som i de andre modellene.

Modellforslag fra YS og Akademikerne

Arbeidstakerorganisasjonene YS og Akademikerne har i fellesskap lansert et forslag til opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden. Modellen har flere likhetstrekk med modell D i Stortingets vedtak.

Modellen består av to elementer; en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Grunnpensjonen er på

100 000 kroner (1,61 G). Tilleggspensjonen har en opptjeningsprosent på 0,65, og arbeidsinntekt opp til 10 G (622 000 kroner) er pensjongivende. Det er fleksibel pensjoneringsalder fra 62 år. Grunnpensjonen avkortes med 4 pst. for hvert år pensjonen tas ut før 67 år. Tilsvarende økes grunnpensjonen med 2 pst. for hvert år pensjonsuttaket utsettes etter 67 år. Ved omsorgsarbeid gis det pensjonsopptjening på minimum 4,5 G (280 000 kroner) og maksimum 6 G (373 000 kroner) i inntil seks år pr. barn. Studier og verneplikt gis pensjonsopptjening. Modellen oppfylder Stortingets krav til ytelsesnivå for de spesifiserte inntektsgruppene.

Den øvre grensen på 10 G for pensjongivende inntekt begrunnes med at et lavere tak vil medføre en økning i bruken av private tjenstepensjonsordninger, og således redusere folketrygdens betydning som en allmenn pensjonsordning.

YS og Akademikerne legger opp til at grunnpensjonen ikke skal differensieres etter sivilstand. Dette begrunnes med hensynet til enkelhet i pensjonssystemet, samtidig som de vektlegger at pensjonsopptjening er en individuelt opptjent rettighet og derfor ikke bør være avhengig av sivilstand.

Et av hovedkravene til YS og Akademikerne er at studier skal gi pensjonsopptjening. Dette skal sikre at personer med høyere utdanning vil ha lik mulighet til å gå av med pensjon fra 62 år som personer uten høyere utdanning til tross for senere inntreden i arbeidslivet.

Den foreslåtte modellen fra YS og Akademikerne innebærer at alle gis en grunnpensjon på 100 000 kroner fra 67 år. Det vil dermed ikke være mulig å justere minste pensjonsnivå uten at alle omfattes. En økning i grunnsikringen vil dermed på tilsvarende måte som modell D bli mer kostbar enn om grunnsikringen hadde vært utformet som en garantipensjon.

I Stortingets pensjonsforlik legges det vekt på at den nye folketrygden skal ha gode arbeidsinsentiver. YS og Akademikerne foreslår en modell med en opptjeningsprosent på 0,65. Kombinert med den høye grunnpensjonen i modellen, vil den lave opptjeningsprosenten gi relativt svake arbeidsinsentiver fordi ett ekstra år i arbeid gir lite ekstra pensjonsopptjening.

Videre legges det vekt på at den enkelte skal ha mulighet til å kompensere for effekten av levealdersjusteringen ved å stå lenger i arbeid i Stortingets pensjonsforlik. Jo høyere opptjeningsprosenten er, desto kortere tid vil den enkelte måtte stå i arbeid for å kompensere for levealderseffekten.

5.4.6 Konklusjon

Alderspensjonsmodellene som er skissert i Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 har alle både styrker og svakheter

Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd oppfyller ikke kravene i Stortingets pensjonsforlik til pensjonsnivå for personer med lave og midlere inntekter. Med modellen unngår man heller ikke fullt ut den såkalte minstepensjonsfella, ved at en del personer med lav livsinntekt fortsatt ikke vil få pensjonsmessig uttelling for inntekten.

Knekkpunktmodellene vil oppfattes som kompliserte fordi de er basert på to opptjeningsprosenter, i tillegg til en garantipensjon. Et viktig formål med pensjonsreformen er å styrke sammenhengen mellom arbeid og pensjon. Det er derfor en svakhet ved modellene at pensjonsprosenten over knekkpunktet blir lavere for store grupper enn i dagens folketrygd. Høy pensjonsprosent på lave inntekter bidrar til at personer som arbeider deltid får en bedre pensjonsdekning enn heltidsarbeidende. Videre vil fordelingen av inntekten over livet kunne gi store utslag på pensjonsutbetalinger i modeller med knekkpunkt.

Etter Regjeringens oppfatning tilsier kompleksiteten, avviket fra livsløpsopptjening, og den lave pensjonsopptjeningen på midlere og høyere inntekter at knekkpunktmodellene ikke bør velges som ny opptjeningsmodell i folketrygden.

Modell D innebærer isolert sett forholdsmessig høyere pensjon til personer med lav inntekt. Pensjonsopptjeningen blir imidlertid lavere for store grupper enn i dagens folketrygd, noe som innebærer en svakere sammenheng mellom arbeid og pensjon. Videre må en i modell D arbeide lenger for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen. Dette kan på sikt svekke legitimiteten til ordningen med levealdersjustering. Motstykket til dette er at det vil være noe lettere for lavinntektsgrupper å gå av ved 62 år. Fordelingen av inntekten over livet vil dessuten få betydning for hvor mye man vil motta i årlig pensjon, selv om utslagene gjennomgående vil være mindre enn med knekkpunktmodellene. Personer med korte yrkeskarrierer vil få høyere pensjon enn personer med lengre yrkeskarrierer, selv om samlet livsinntekt er den samme. Dette kan framstå som lite rimelig.

Modell D kan være lite robust over tid, siden det ikke vil være mulig å justere grunnsikringen i systemet uten at alle omfattes. En økning i minstepensjonen vil derfor være langt mer kostbar i denne modellen enn i modeller der grunnsikringen utformes som en garantipensjon. Det kan gi

press i retning av å innføre et nytt særtillegg slik at vi havner i et system som i dag med tre elementer.

Regjeringen har på denne bakgrunn kommet til at modell D heller ikke bør velges som ny opptjeningsmodell for folketrygden.

5.5 Regjeringens forslag til ny modell for alderspensjon i folketrygden

5.5.1 Presentasjon av Regjeringens forslag

På bakgrunn av de målene Regjeringen har trukket opp for en ny alderspensjon i folketrygden foreslås en opptjeningsmodell med følgende egenskaper:

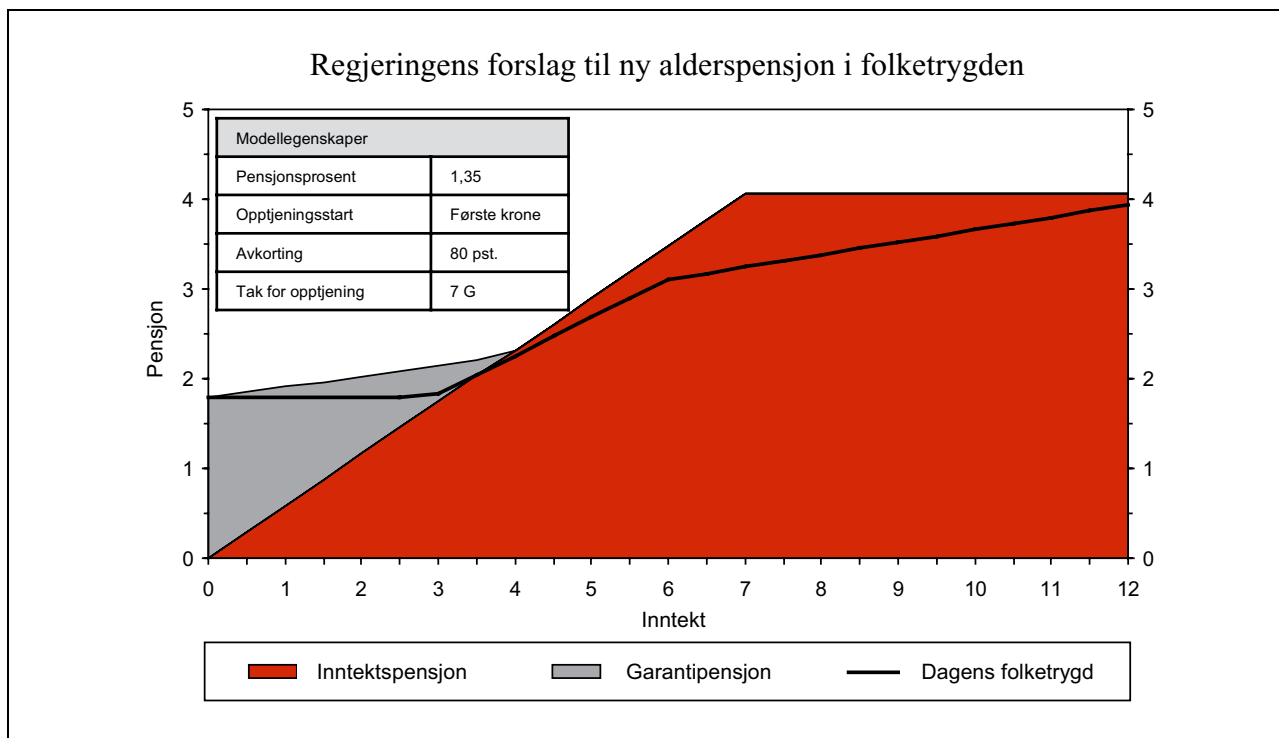
- En inntektpensjon som innebærer at en hvert år tjener opp pensjonsrettigheter tilsvarende 1,35 pst. av inntekten for en som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010.
- All inntekt mellom 0 G og 7 G skal være pensjonsgivende.
- En garantipensjon på nivå med dagens minstepensjon som differensieres etter sivilstand på samme måte som i dagens folketrygd.
- Garantipensjonen avkortes med 80 pst. mot opptjent inntektpensjon.

Modellen er illustrert i figur 5.5. I punkt 5.5.2 vurderes den nye modellen i forhold til viktige mål for pensjonsreformen.

Regjeringens samlede forslag inneholder i tillegg til opptjeningsmodell forslag til fleksibelt uttak av pensjon, levealdersjustering og endret regulering av utbetalte pensjoner. Opptjeningsprosenten på 1,35 vil bare gjelde for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010. Ved høyere forventet levealder over tid må en utsette pensjoneringen utover 67 år for å få samme opptjeningsprosent.

Det er to alternativer for den konkrete utformingen av opptjening av alderspensjon i folketrygden innenfor den modellen som Regjeringen har foreslått. En mulighet er at pensjonen beregnes ved en pensjonsprosent slik at hvert år med arbeidsinntekt opp til grensen på 7 G definerer en andel av den framtidige årlige alderspensjonen. Dette kalles ytelsestilnærmingen fordi det er en direkte sammenheng mellom årlig inntekt og den framtidige årlige pensjonsytelsen.

Alternativt kan pensjonen utformes som et spareliknende system, der en hvert år bygger opp framtidige pensjonsrettigheter som tilsvarer en bestemt andel av pensjonsgivende inntekt opp til grensen på 7 G. Den årlige alderspensjonen framkommer så ved å dele den opparbeidede pensjonsformuen på antall år som pensjonist.



Figur 5.5 Sammenheng mellom lønn og pensjon i Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden. Enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år. Inntekt og pensjon i G

Regjeringen kommer tilbake til dette spørsmålet i lovproposisjonen for ny alderspensjon i folketrygden som etter planen skal fremmes i 2007.

5.5.2 Vurdering i forhold til mål for en ny alderspensjon i folketrygden

Økonomisk og sosialt bærekraftig

Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem forutsetter gode incentiver til arbeid. Dette er spesielt viktig i den situasjonen vi nå er i, med en økende andel eldre i forhold til yrkesaktive. Utformingen av pensjonssystemet påvirker arbeidstilbudet både i det enkelte år som yrkesaktiv og i forhold til valg av pensjoneringstidspunkt. I det enkelte år som yrkesaktiv er det særlig sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjonsopptjening som kan ha betydning for arbeidstilbudet. Sammenhengen mellom arbeidsinntekt gjennom livet og pensjon er klar og tydelig i Regjeringens forslag. Lik livsinntekt gir lik pensjon ved årlig opptjening opp til taket på 7 G. I tillegg gir modellen ekstra pensjonsopptjening for hvert år i arbeid. Pensjonsprosenten ved 43 års opptjening vil i Regjeringens forslag være 58 pst., gitt pensjonering ved 67 år og forventet levealder i 2010.

Den ekstra pensjonsopptjeningen ved å arbeide ett år lenger er relativt høy i Regjeringens forslag sammenliknet med modellene som er omtalt i avsnitt 5.4. Den marginale opptjeningen er om lag den samme som i knekkpunktmodellene, og mer enn to og en halv ganger så høy som opptjeningen i modell D for en gjennomsnittlig inntekt, jf. nærmere omtale i avsnitt 5.6.

Regjeringens forslag gir en god standardisering for personer med lavere og midlere inntekter. Som dagens folketrygd, gir også denne modellen høyere kompensasjonsgrad for personer med lav inntekt enn for personer med høy inntekt. Dette skyldes blant annet grunn sikringen i systemet og taket på årlig opptjening.

I Regjeringens forslag kreves det relativt kort tid i arbeid for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen sammenliknet med modeller med grunnpensjon. Dette følger av den høye marginale pensjonsopptjeningen. Personer som kun omfattes av inntektspensjonen, må arbeide i om lag 8 måneder ekstra for hvert år levealderen øker for å motvirke levealderseffekten. I modell D må en arbeide om lag 10 måneder.

Som følge av den tettere sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon, og at sammenhengen blir klarere for den enkelte, har Statistisk sen-

tralbyrå anslått at arbeidstilbudet i Regjeringens forslag kan komme til å øke med 4 pst. sammenliknet med dagens folketrygd. Dette er 2 pst. mer enn hva som er anslått for modell D og knekkpunktmodellene. Anslagene er usikre.

Personer med lav inntekt som forventer å omfattes av garantipensjon og gradvis avkorting, vil ha svakere arbeidsinsentiver enn personer som omfattes av hovedmodellen. Dette skyldes at opptjeningen av inntektspensjon delvis motvirkes av lavere garantipensjon. Avkorting av garantipensjonen må ses i lys av den høye kompensasjonsgraden som gis til pensjonister med lav livsinntekt. Det er i all hovedsak personer som arbeider deltid, og personer med kort yrkeskarriere som vil omfattes av garantipensjonen i Regjeringens forslag.

I dagens system er det slik at enkelte som har jobbet i mange år, men med relativt lav lønn, ikke får høyere pensjon enn folketrygdens minstepensjon. Dette kan oppleves som urettferdig. Regjeringen foreslår at garantipensjonen skal avkortes gradvis fra første krone mot opptjent inntektspensjon. Dette retter opp en av de største urettferdighetene i dagens pensjonssystem, og sørger for at alle som har opptjent noe inntektspensjon vil få høyere pensjon enn garantipensjonen. En unngår derfor den såkalte minstepensjonsfella. Ingen som har pensjonsopptjening i løpet av livet vil bli minstepensjonister. Med Regjeringens forslag vil de eneste som i framtiden blir minstepensjonister være personer som ikke har hatt omsorg for barn og som aldri har hatt lønnsinntekt eller avtjent verneplikten.

Fordelings- og likestillingsprofil

Regjeringens forslag innfrir Stortingets krav til fordelingsprofil for inntekter mellom 2 G og 5 G i 40 år når en ser på gruppen pensjonister under ett. For enslige pensjonister med jevn opptjening i 40 år er det imidlertid et lite inntektsområde hvor dagens pensjonssystem gir noe høyere pensjon, jf. nærmere omtale i punkt 5.7.2.

Pensjonsopptjeningen må reflektere arbeidsinnsatsen gjennom livet. Likevel er det viktig at pensjonssystemet kompenserer for tapt arbeidsinntekt for personer som utfører viktige samfunnsoppgaver gjennom ulønnet omsorgsarbeid. Denne ordningen har til nå i stor grad kommet kvinner til gode. Ordningen med pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid bidrar også til å ivareta fordelingshensyn. I tillegg er den særlig til fordel for personer med lav inntekt. Regjeringen foreslår at ordningen med omsorgsopptjening utformes slik at alle som har små barn er sikret en pensjonsopptje-

ning på minst 4,5 G pr. år inntil barnet er 4 år, jf. nærmere omtale i kapittel 6.

Sammenliknet med dagens folketrygd og de alternative opptjeningsmodellene som er vurdert, har Regjeringens forslag et lavere tak for den årlige inntekten som gir opptjening av pensjon. Taket er satt til 7 G, mot 8 G i de andre modellene. Med en anslått gjennomsnittlig opptjeningstid på 43 år, vil Regjeringens forslag likevel gi høyere pensjon for de høyeste inntektene enn dagens system gjør.

I dagens folketrygd differensieres pensjonen avhengig av sivilstand, og enslige pensjonister får høyere pensjon enn gifte/samboende pensjonister uansett hvor stor tilleggspensjon de har opptjent. I Regjeringens forslag vil pensjonen være fullt ut individualisert dersom en ikke omfattes av garantipensjonen. Regjeringen legger imidlertid til grunn at garantipensjonen skal differensieres etter sivilstand, slik at enslige pensjonister med liten pensjonsopptjening vil få noe høyere pensjon enn gifte/samboende pensjonister med samme opptjening.

Statistisk sentralbyrå har anslått at med en videreføring av dagens system vil 5 pst. av alderspensjonistene i 2050 være minstepensjonister. Med Regjeringens forslag er det anslått at kun 1 pst. av pensjonistene i 2050 bare vil motta garantipensjon. Om lag 17 pst. er anslått å motta garantipensjon ved siden av inntektspensjonen. Anslagene er usikre og avhenger blant annet av forutsetninger om framtidig yrkesdeltakelse. I forutsetningene er det blant annet lagt til grunn konservative anslag for kvinners yrkesaktivitet. Med høyere yrkesdeltakelse, vil andelen med garantipensjon gå ned.

Regjeringens forslag til ny opptjeningsmodell i folketrygden har en bedre fordelingsprofil enn Pensjonskommisjonens forslag. Dette er oppnådd ved at:

- Taket for opptjening er senket fra 8 G til 7 G, eller fra 497 000 til 435 000 kroner. Dette gir lavere pensjonsopptjening for de høyeste inntektsnivåene.
- Opptjeningsprosenten er økt fra 1,25 pst. til 1,35 pst. av årlig inntekt. I kombinasjon med senken av taket for opptjening, er dette til fordel for personer med lave og midlere inntekter fordi pensjonsnivået øker med høyere opptjeningsprosent.
- Avkorting av garantipensjonen er forskjellig. I Pensjonskommisjonens forslag avkortes garantipensjonen fullt ut mot opptjent inntektspensjon opp til 1 G, og med 60 pst. av opptjent inntektspensjon over 1 G. I Regjeringens forslag avkortes garantipensjonen mot inntekts-

pensjonen med 80 pst. Den mildere avkortingen i Regjeringens forslag gir høyere pensjon for de laveste inntektsnivåene. Regjeringens forslag til garantipensjon er samtidig enklere og sikrer avvikling av minstepensjonsfella.

Enkelhet

Pensjonssystemet skal være oversiktlig og pensjonsvilkårene klare og enklest mulig. Enkelhet og forståelighet i pensjonssystemet er en forutsetning for å kunne fatte velbegrunnede beslutninger om pensjoningstidspunkt og behov for eventuell egen sparing til pensjonsalderen. Dessuten vil enkelhet bidra til at den enkelte kan beregne hvor mye en får utbetalt i pensjon under ulike forutsetninger.

Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden består kun av de to elementene inntektpensjon og garantipensjon. For de aller fleste innebærer forslaget at de kun vil motta inntektpensjon fra folketrygden. Modellen er enkel, selv om avkortingen av garantipensjonen er kompliserende for personer med lave inntekter.

Den klare sammenhengen mellom arbeid gjennom livet og pensjon, gjør at modellen vil være robust over tid som kjernen i det samlede pensjonssystemet. At modellen gjør det enkelt å se sammenhengen mellom arbeid og pensjon fører også til bedre arbeidsinsentiver.

5.5.3 Økonomiske virkninger

Ved utformingen av forslaget til ny alderspensjon i folketrygden har Regjeringen lagt vekt på at modellen skal holdes innenfor samme økonomiske ramme som Pensjonskommissjonen la til grunn i sitt forslag til alderspensjon i folketrygden, samtidig som den skal gi en bedre fordelingsprofil.

Regjeringen har i den nye modellen lagt til grunn levealdersjustering og endret regulering av utbetalte pensjoner, i samsvar med Stortingets vedtak. Det foreslås videre en modell for pensjonsopptjening og fleksibel pensjon som gir god motivasjon til høy yrkesaktivitet gjennom livet og til å stå lenge i arbeid, jf. omtale i kapittel 7.

Regjeringen foreslår en høyere opptjeningsprosent, noe som isolert sett bidrar til høyere utgifter. Det samme gjør en gunstigere avkortning av garantipensjonen mot inntektpensjonen. Samlet sett gir disse forslagene høyere pensjon særlig til de med lavere og midlere inntekter.

På den annen side bidrar en senking av taket til lavere utgifter og lavere pensjoner, særlig til de

med høye inntekter. En mindre sjenerøs ordning for omsorgsopptjening bidrar også til lavere utgifter sammenliknet med Pensjonskommissjonens forslag.

Utgiftene til alderspensjoner som andel av BNP for Fastlands-Norge er i Regjeringens forslag anslått å reduseres fra 15 pst. til 12 pst. i 2050. Det vil være stor usikkerhet knyttet til slike langsiktige beregninger.

Samlet sett anslår Statistisk sentralbyrå at de økonomiske virkningene av Regjeringens forslag tilsvarer det Pensjonskommissjonen la til grunn for sitt forslag. Beregninger av økonomiske virkninger av Regjeringens forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.

5.6 Nærmere om arbeidsinsentiver

Pensjonssystemets utforming har betydning for motivasjonen til arbeid på ulike måter:

- Sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjonsopptjening kan påvirke arbeidstilbudet i yrkesaktiv alder.
- Reglene for fleksibelt uttak av pensjon kan påvirke valg av pensjoneringsalder.
- Reglene for kombinasjon og arbeidsinntekt kan påvirke arbeidstilbudet blant pensjonister.

I dette avsnittet drøftes hvordan opptjeningsreglene i folketrygden påvirker arbeidstilbudet i yrkesaktiv alder. Arbeidsinsentivene knyttet til fleksibelt uttak av pensjon i folketrygden, utformingen av AFP og reglene for kombinasjon av arbeid og pensjon drøftes i kapittel 7.

Med Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden blir sammenhengen mellom arbeidsinntekt gjennom livet og pensjon sterkere og mer tydelig enn i dagens system. Utsiktene til å få bedre pensjon vil dermed bli en viktigere drivkraft for den enkeltes arbeidstilbud. En slik klar sammenheng kan også påvirke normene til arbeid i samfunnet. En sterkere sammenheng mellom inntekt og pensjonsopptjening vil føre til at en større del av de samlede skatteinnbetalingene som yrkesaktiv, vil kunne ses på som sparing for egen alderdom, og mindre som ordinær skatt. Hvor sterke virkninger opptjeningsmodellen har på arbeidsinsentiver vil også være avhengig av det generelle skattenivået i utgangspunktet. En økt skatt som kommer på toppen av et allerede høyt skattenivå, vil kunne ha mer uheldige virkninger for arbeidstilbudet enn om skattenivået i utgangspunktet er lavt.

5.6.1 Sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon

I valget av opptjeningsmodell bør en vurdere hvilke konsekvenser de ulike modellene har for hvor mye av den samlede beskatningen som kan ses på som sparing til egen alderdom, og hvor mye som er «ordinær» beskatning til finansiering av fellesutgifter. En indikator for dette vil være hvor høy den beregnede pensjonspremien knyttet til inntektspensjonen er i de ulike opptjeningsmodellene. Den beregnede pensjonspremien viser hvor mye pensjonsopptjeningen er verdt for den enkelte, regnet som andel av arbeidsinntekten. Jo høyere denne premien er, jo lavere vil den «reelle marginals-katten» for de yrkesaktive være, for et gitt nivå på de samlede skattene. For modeller med proporsjonal opptjening fra første krone, vil den beregnede pensjonspremien være en fast prosentsats opp til taket for pensjonopptjening. På samme måte som i den ytelsesbaserte tilnærmingen er det i beregningene lagt til grunn at verdien av de beregnede pensjonspremiene oppjusteres med lønnsveksten fram til pensjoneringsalder.

Den beregnede pensjonspremien i Regjeringens forslag er anslagsvis 18,9 pst. av årlig arbeidsinntekt opp til et tak på 7 G. I dagens folketrygd er den beregnede pensjonspremien 16,3 pst. for inntekter i intervallet 1 G – 6 G, og 5,4 pst. for inntekter i intervallet 6 G – 12 G. Etter 40 opptjeningsår er pensjonspremien 0 pst., fordi dagens folketrygd ikke gir pensjonsmessig uttelling for mer enn 40 år. I tillegg innebærer bestårsregelen i dagens folketrygd at det vil være vanskelig for den enkelte å vurdere hvor mye pensjonsopptjeningen øker som følge av et års ekstra arbeidsinnsats.

Regjeringens forslag har, som vist i tabell 5.1, den høyeste beregnede pensjonspremien, mens modell D og knekkpunktmodellene har de laveste pensjonspremiene for inntekter over knekkpunktet. Dette skyldes den lave opptjeningsprosenten i modellene. Knekkpunktmodellene har en høyere beregnet pensjonspremie for inntekter under knekkpunktet. De fleste vil imidlertid ha inntekter i intervallet 3 G – 7 G der Regjeringens forslag gir høyest opptjening.

De beregnede pensjonspremiene illustrerer pensjonsopptjeningen før skatt på pensjonsutbetalingene. For den enkelte er det beregnet pensjonspremie etter skatt som vil være mest relevant i forhold til virkninger på arbeidstilbudet. De yrkesaktives verdsetting av pensjonsrettigheter vil videre avhenge av hvordan de neddiskonterer framtidige inntekter. For unge yrkesaktive vil økt pensjonsopptjening innebære økte pensjoner svært langt

fram i tid, da en vanlig yrkeskarriere strekker seg over 40–50 år. En del personer, særlig unge, vil kunne oppfatte tvungen sparing som noe negativt, og mer sammenliknbart med skatter.

En annen side ved sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjonsytelse er hvor mye pensjonen øker hvis en står ett lenger i arbeid. Dette er illustrert i figur 5.6, forutsatt at en ikke omfattes av garantipensjonen. Den økte pensjonsopptjeningen ved å arbeide ett år lenger er relativt høy i Regjeringens forslag og i knekkpunktmodellene. Ved gjennomsnittlig inntektsnivå (om lag 300 000 kroner), vil ett år lenger opptjening isolert sett gi et påslag i årlig pensjon på om lag 4100 kroner før skatt i disse modellene. Modell D gir klart lavere opptjening, med et påslag i årlig pensjon på kun 1600 kroner. Dette skyldes den lave opptjeningsprosenten, og at opptjeningen av pensjonsrettigheter først starter når den årlige inntekten overstiger 1,79 G (111 000 kroner).

Pensjoneringsalderseffekten i de ulike modellene illustreres ikke i figur 5.6. Pensjoneringsalderseffekten innebærer at senere uttak av pensjon vil gi økt årlig pensjon som følge av at samlet pensjon kan fordeles over færre år. Pensjoneringsalderseffekten er lik for alle modellene, og er nærmere omtalt i kapittel 7.

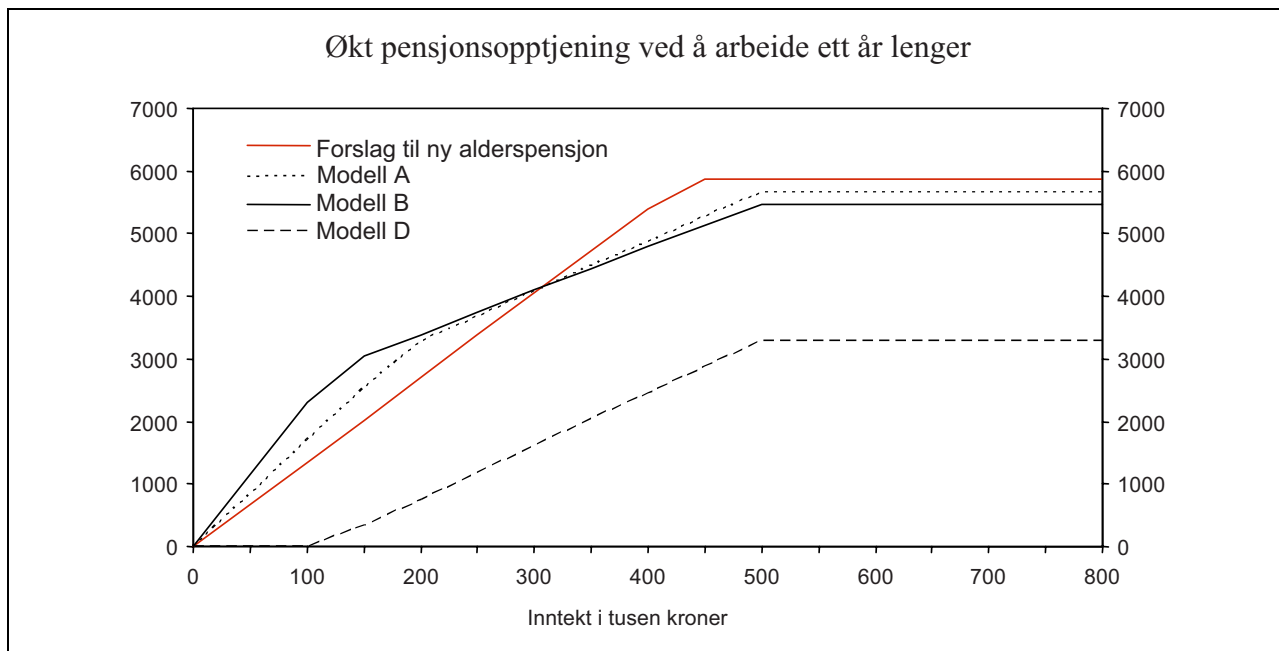
5.6.2 Beregninger av effekten på arbeidstilbudet

Regjeringens forslag gir en klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt gjennom livet og pensjonsopptjeningen enn dagens system, blant annet som følge av opptjening fra første krone og overgang til at alle år skal gi pensjonsopptjening. Den økte inn-

Tabell 5.1 Beregnet pensjonspremie for ulike opptjeningsmodeller

Opptjeningsmodell	Inntekt som yrkesaktiv (i G)	Beregnet pensjonspremie
Regjeringens forslag	0–7	18,9
Dagens folketrygd	1–6	16,3
	6–12	5,4
Modernisert folketrygd	0–8	17,5
Modell A	3–8	11,2
Modell B	2–8	9,8
Modell D	1,79–8	11,9

Beregnet pensjonspremie illustrerer hvor mye pensjonsopptjeningen er verdt for den enkelte regnet som en andel av arbeidsinntekten.



Figur 5.6 Økt pensjonsopptjening i kroner ved å arbeide ett år lenger i ulike modeller

tektsavhengigheten innebærer økt avkastning av arbeidsinnsatsen, som igjen forventes å stimulere arbeidstilbudet.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til arbeidstilbudsvirkninger av forslag til ny modell for alderspensjon i folketrygden. Statistisk sentralbyrås anslag på arbeidstilbudsvirkninger er basert på relativt grove og gjennomsnittlige effekter. Endringer i sysselsettings- og pensjoneringsmønster er videre et resultat av den enkeltes valg.

I alle de omtalte modellene er det avvik fra en ren proporsjonal opptjening, blant annet ved at alle har en grunnsikring og et tak på opptjeningen. Effekten vil derfor avhenge av hvordan ulike grupper påvirkes av endringer i folketrygden. I tillegg vil virkningene avhenge av at den enkelte forstår sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon, og av utformingen av skattesystemet.

Statistisk sentralbyrå har på usikkert grunnlag anslått at Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd ville gi samme utslag på arbeidstilbudet som en reduksjon i marginalskatten på om lag 8 prosentpoeng. Dette skyldes både at sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjonsytelse reelt sett vil bli sterkere enn i dagens folketrygd, og at sammenhengen vil bli klarere for den enkelte. Dette er igjen med de forutsetninger som er lagt til grunn anslått å øke det årlige arbeidstilbudet som yrkesaktiv med om lag 4 pst. i forhold til å videreføre dagens system. Anslaget er en gjennomsnittseffekt, og er beregnet uavhengig av inn-

tektsnivå. Arbeidstilbudseffektene vil i praksis kunne variere betydelig mellom ulike grupper.

Personer over en viss alder vil for eksempel i liten grad delta i arbeidslivet, uansett hvilke regler for pensjonsopptjening som gjelder. Andre grupper vil trolig jobbe heltid uansett. Opptjeningsmodellen har antakelig lite å si for arbeidstilbudet til hjemmeværende eller deltidsarbeidende med barn under fire år, da disse dekkes av ordningen med omsorgsopptjening. Eldre arbeidstakere og øvrige deltidsarbeidende er eksempler på grupper som kan endre arbeidstilbudet mer som følge av en ny opptjeningsmodell.

Statistisk sentralbyrå anslår at Regjeringens forslag har om lag like gode virkninger på arbeidstilbudet som Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd. Pensjonsopptjeningen på inntekter opp til 7 G er noe høyere i Regjeringens forslag, noe som isolert sett gir en litt sterkere sammenheng mellom arbeidsinntekt og opptjening av pensjonsrettigheter for de som omfattes av hovedmodellen.

På den annen side er taket lavere, noe som innebærer at en større andel av de yrkesaktive hvert år vil ha inntekter over taket for opptjening av pensjonsrettigheter, jf. omtale i punkt 5.7.6.

For de som har hatt lav inntekt som yrkesaktiv, vil høyere inntektsavhengig pensjon helt eller delvis bli motvirket av at en mottar lavere garantipensjon som alderspensjonist. En avkortingssats på 80 pst., som i Regjeringens forslag, vil bety at 80 pst. av pensjonspremien kan ses på som ordinær skatt.

Ulike tjenstepensjonsordninger kan også påvirke i hvilken grad opptjeningsmodellen i folketrygden har betydning for den enkeltes samlede pensjon og insentiver til arbeid. Dersom tjenstepensjonsordningene fullt ut motvirker sammenhengen mellom ytelsesnivå og opptjeningsmodell, har ikke opptjeningen i folketrygden noen betydning for den enkeltes pensjonsnivå eller arbeidsinsentiver.

Høyere arbeidstilbud vil bidra til større verdiskaping og høyere skatteinntekter. Økte skatteinntekter vil styrke de offentlige finansene, og dermed grunnlaget for velferdsstaten. Høyere arbeidstilbud vil imidlertid også gi høyere pensjoner på sikt. Den beregnede bidragsraten som de yrkesaktive må betale for å finansiere folketrygdens utgifter til alderspensjon over tid, er derfor ikke så sterkt påvirket av forutsetninger om arbeidstilbudet for de yrkesaktive.

5.7 Nærmere om fordelingsvirkninger

5.7.1 Innledning

Regjeringens forslag til ny modell for alderspensjon i folketrygden kombinerer gode arbeidsinsentiver med en god fordelingsprofil. I dette avsnittet vurderes fordelingsvirkninger av Regjeringens forslag. Fordelingsvirkninger kan illustreres ved typeeksempler, som viser hvordan pensjonen for enkeltindivider vil endres som følge av et nytt regelverk. Slike eksempler for varierende antall opptjeningsår er vist nedenfor. I eksemplene er det forutsatt jevn inntekt over livet.

I Regjeringens forslag har det ingen betydning hvordan inntekten er fordelt over livet, så lenge den årlige inntekten er under taket på 7 G, eller om lag 435 000 kroner. For personer med jevn inntekt gjennom livet trekker en del faktorer i retning av at en kan få høyere pensjon i det nye systemet. Disse faktorene er høyere opptjeningsprosent, bortfall av knekkpunktet på 6 G, bortfall av taket på 40 opptjeningsår og gradvis avkorting av garantipensjonen. På den annen side bidrar bortfallet av grunnpensjonen i det nye systemet, samt at det ikke gis pensjonsopptjening for inntekter over 7 G, til at pensjonen kan bli lavere i Regjeringens forslag.

I dagens folketrygd kan også fordelingen av inntekt over yrkeskarrieren ha stor betydning som følge av besteårsregelen og taket på 40 opptjeningsår. I eksemplene nedenfor belyses derfor forslaget også under ulike forutsetninger om blant annet utdanningsnivå og yrkeskarriere.

Fordelingsvirkningene av forslaget er også vurdert ved hjelp av Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell MOSART. Modellen simulerer livsløp for et utvalg av befolkningen, og framskriver blant annet arbeidsmarkedstilknytning, inntekter og pensjoneringstidspunkt. I simuleringsmodellen vil de fleste ha økende inntekter over yrkeskarrieren, men noe reduserte inntekter i årene fram mot pensjonsalderen sammenliknet med det generelle inntektsnivået i samfunnet. Pensjonen for den enkelte beregnes på individnivå, og grupperes på kvinner og menn. Pensjonene inndeles videre i ti like grupper (desilgrupper) etter nivået på utbetalt alderspensjon. Statistisk sentralbyrå har anslått at Regjeringens forslag vil gi bedre insentiver til arbeid enn dagens system både i det enkelte år som yrkesaktiv og ved valg av pensjoneringssalder. I vurderingen nedenfor ses det bort fra slike ulikheter i arbeidstilbudet.

Innføring av levealdersjustering og endret regulering av utbetalte pensjoner er avgjørende for å få et bærekraftig pensjonssystem. For å rendyrke fordelingsvirkningene av endret opptjeningsmodell i Regjeringens forslag sammenliknet med dagens folketrygd, ses det imidlertid bort fra effektene av disse elementene. Disse elementene vil ikke påvirke fordelingsprofilen, og vil gi samme utslag i dagens folketrygd som i Regjeringens forslag.

Nedenfor ses det kun på alderspensjon fra folketrygden. Ytelser fra tjenstepensjonsordninger kommer i tillegg. I vurderingen av kompensasjonsgrad, ytelsesprofil og fordelingsvirkninger i folketrygden må det derfor tas hensyn til dette. Innføringen av obligatorisk tjenstepensjon i 2006 innebærer at alle arbeidstakere vil omfattes av tjenstepensjonsordninger i tillegg til ytelsene fra folketrygden.

Det er heller ikke tatt hensyn til fordelingsvirkningene av skattesystemet. Skattesystemet er utformet slik at det favoriserer pensjonister sammenliknet med lønnstakere, spesielt pensjonister med lave inntekter.

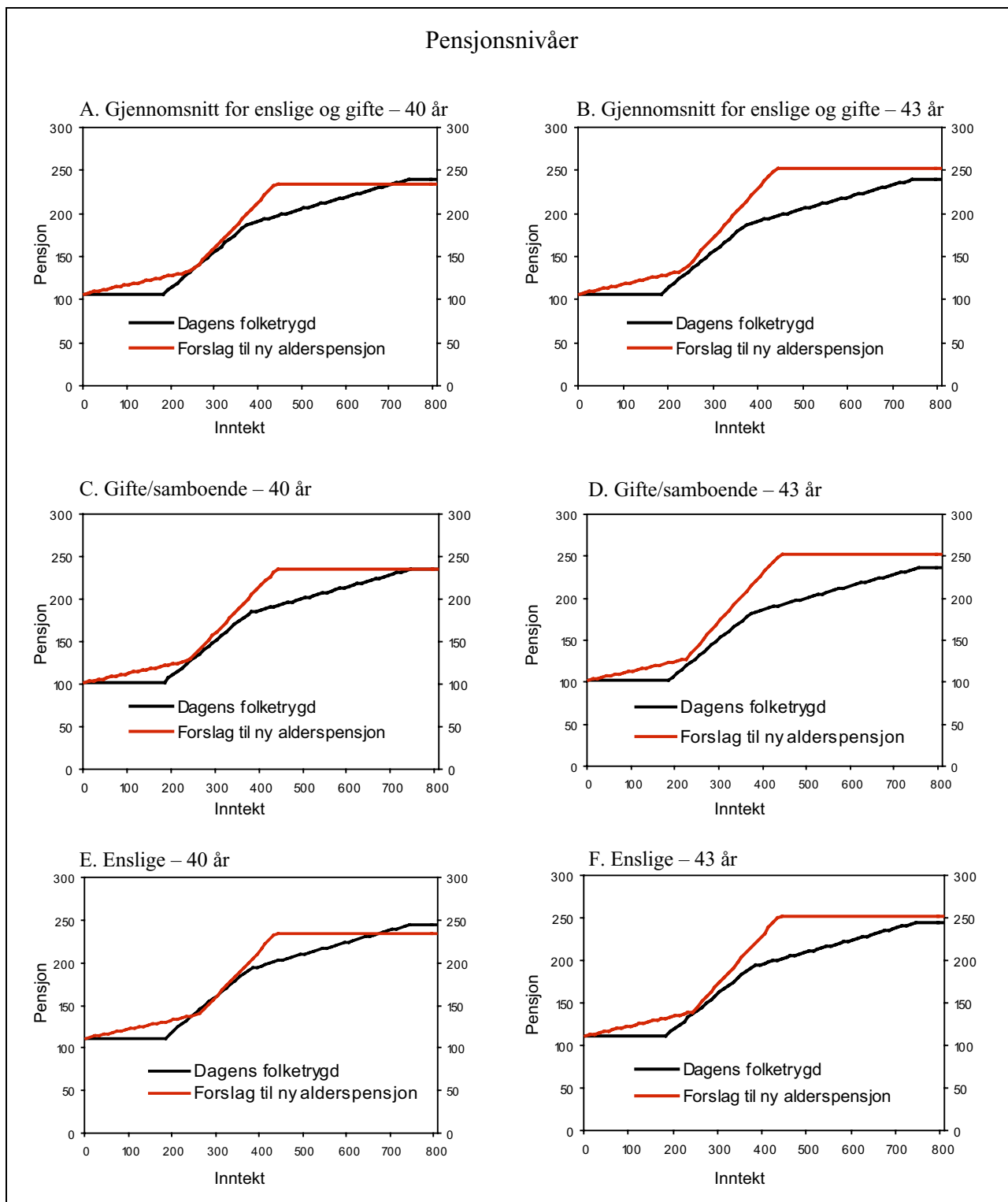
5.7.2 Sammenlikning med dagens folketrygd – jevn inntekt over livet

Regjeringens forslag innfrir Stortingets forutsetninger om at en ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden skal gi personer med jevn inntekt mellom 2 G og 5 G i henholdsvis 40 og 43 år lik eller høyere pensjon enn i dag for denne gruppen som helhet. For gifte/samboende pensjonister, gir Regjeringens forslag høyere ytelser enn

dagens system både ved 40 og 43 opptjeningsår. For enslige pensjonister oppfyller modellen kravene ved 43 opptjeningsår fullt ut. Enslige pensjonister med jevn inntekt i intervallet 3,9 G til 4,8 G i 40 år, vil med Regjeringens forslag få noe lavere

ytelser enn ved dagens folketrygd. Det maksimale årlige avviket er om lag 5000 kroner før skatt, eller i overkant av 400 kroner før skatt pr. måned.

Figur 5.7 viser pensjonsnivåer for enslige og gifte/samboende pensjonister. Videre vises pen-



Figur 5.7 Pensjon ved jevn inntekt i 40 og 43 år med Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden sammenliknet med dagens folketrygd. Gjennomsnitt for enslige og gifte/samboende pensjonister, gifte/samboende pensjonister og enslige pensjonister. Beløp i tusen kroner

sjonsnivået for gjennomsnittet av enslige og gifte/samboende pensjonister når en legger til grunn at om lag halvparten av pensjonistene er gift. I 2050 er det imidlertid anslått at to tredeler av alle pensjonister vil være gift. Årsaken til at andelen gifte vil øke, er at menn forventes å få en større økning i levealderen enn kvinner.

Pensjonsnivået i dagens folketrygd er det samme ved 40 og 43 opptjeningsår siden en ikke tjener opp pensjonsrettigheter utover 40 år. Figur 5.7 viser at Regjeringens forslag gir lik eller høyere pensjon for inntektsnivåer opp til i overkant 700 000 kroner ved 40 års opptjening. Ved 43 opptjeningsår gir Regjeringens forslag høyere pensjon enn dagens folketrygd for alle inntektsnivåer. Forskjellen i pensjonsnivå mellom dagens folketrygd og Regjeringens forslag er størst ved om lag 435 000 kroner eller 7 G.

Figuren viser også at alle som har hatt arbeidsinntekt eller omsorgsopptjening får pensjon utover minstepensjon med Regjeringens forslag. Dette skyldes at garantipensjonen gradvis avkortes mot opptjent inntektspensjon fra første krone. I dagens folketrygd må man ha en inntekt på minst 2,89 G, eller 180 000 kroner i 40 år for å komme over minstepensjonsnivået.

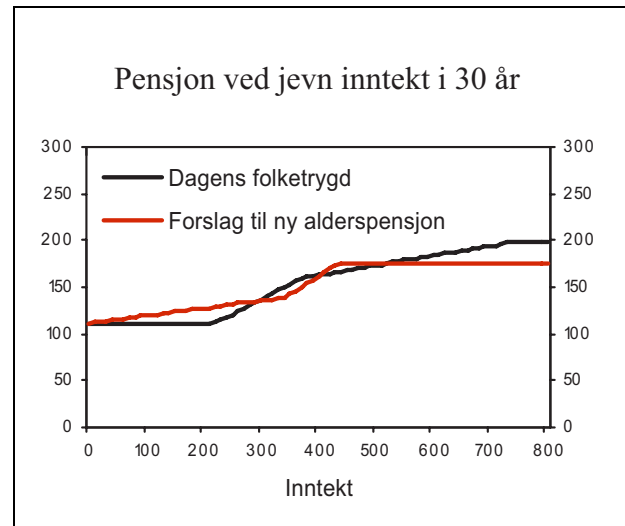
Figur 5.8 og figur 5.9 illustrerer pensjonsnivå med Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden og dagens folketrygd for ulike inntektsnivåer for enslige pensjonister med 30 og 46 opptjeningsår.

Figur 5.8 illustrerer at personer med lave inntekter vil få et høyere pensjonsnivå med Regjeringens forslag enn med dagens folketrygd ved jevn inntekt i 30 år. For lave inntekter skyldes dette den gradvise avkortingen av garantipensjonen.

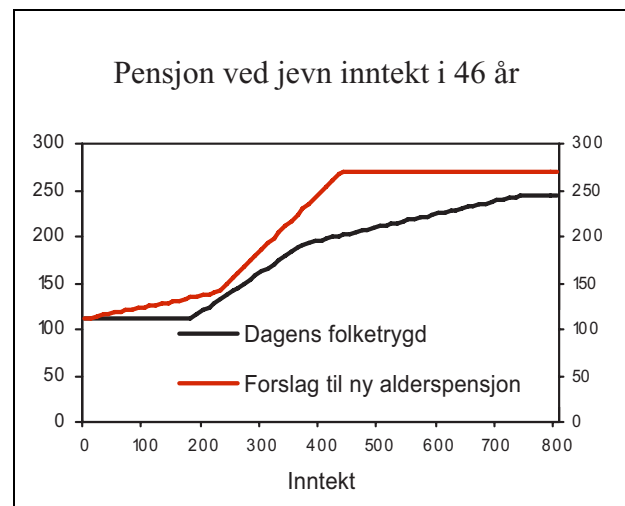
Gitt jevn inntekt i 30 år, vil en enslig pensjonist med inntekt mellom om lag 300 000 og 400 000 kroner få noe høyere pensjon med dagens folketrygd enn med Regjeringens forslag. For inntekter over om lag 550 000 kroner gir en videreføring av dagens folketrygd også noe høyere ytelser. Dette skyldes at dagens system gir pensjonsopptjening opp til 12 G.

Framskrivninger av antall opptjeningsår viser at om lag 10 pst. av alderspensjonistene vil kunne ha en opptjeningstid på 30 år eller mindre i 2050, jf. tabell 5.3 i punkt 5.7.5. I tabellen er befolkningen delt inn i grupper (desilgrupper), ordnet i stigende rekkefølge etter antall opptjeningsår.

Figur 5.9 illustrerer at flere opptjeningsår øker forskjellen i pensjon mellom dagens folketrygd og Regjeringens forslag ytterligere i forhold til 40 og



Figur 5.8 Pensjon ved jevn inntekt i 30 år med dagens folketrygd og Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden. Enslig pensjonist. Beløp i tusen kroner



Figur 5.9 Pensjon ved jevn inntekt i 46 år med dagens folketrygd og Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden. Enslig pensjonist. Beløp i tusen kroner

43 opptjeningsår. Dette følger av grensen på 40 opptjeningsår i dagens folketrygd, mens det i Regjeringens forslag ikke er noen slik grense for antall opptjeningsår. Pensjonen vil dermed øke i takt med antall opptjeningsår. En økning i antall opptjeningsår på 10 pst., for eksempel fra 40 til 44 år, vil øke pensjonen tilsvarende med 10 pst. for en gitt pensjoneringsalder.

5.7.3 Sammenlikning med dagens folketrygd – utvalgte yrkesgrupper

Nedenfor gis det en sammenlikning av pensjonsnivået i Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden med dagens folketrygd for enkelte utvalgte yrkesgrupper. Inntekten varierer over yrkeskarrieren, slik at eksemplene forsøksvis skal være noenlunde realistiske.

Det er forutsatt at en viss inntekt i perioden som skoleelev og/eller student. Kvinnene er godskrevet omsorgsopptjening i perioder med avbrudd i yrkeskarrieren, mens menn har fått pensjonsopptjening for avtjent verneplikt, jf. nærmere omtale av Regjeringens forslag i kapittel 6. I eksemplene går alle av med pensjon ved 67 år. Det er sett bort fra levealdersjustering og endret regulering av utbetalt pensjon. Det er også sett bort fra eventuell tjenstepensjon. I tillegg er det sett bort fra at Regjeringens forslag stimulerer bedre til arbeid og dermed på denne måten vil bidra til økt pensjon i forhold til dagens folketrygd.

Grunnpensjonen i dagens folketrygd er høyere for enslige pensjonister enn for gifte og samboende pensjonister. Forskjellen utgjør om lag 9000 kroner målt i dagens grunnbeløp. I Regjeringens forslag til ny alderspensjon vil pensjonen være lik uansett sivilstand, når ytelse er over garantipensjonsnivået.

I tillegg er det sett bort fra at Regjeringens forslag stimulerer bedre til arbeid, og dermed på denne måten vil bidra til økt pensjon i forhold til dagens folketrygd.

Typeeksempel 1 – Ansatt i industrien

- Utdanning: videregående skole
- Oppstart arbeid: 20 år
- Opptjeningstid: 47 år
- Gjennomsnittsinntekt: 345 000 kroner
- Gjennomsnittsinntekt de 20 beste år: 367 000 kroner

Årlig pensjon	Gift	Enslig
Dagens folketrygd	180 000	189 000
Regjeringens forslag	222 000	222 000

Med Regjeringens forslag til ny alderspensjon, vil årlig pensjon være klart høyere enn med dagens system. Forskjellen i årlig pensjon er 42 000 kroner dersom personen er gift, og 33 000 kroner dersom vedkommende er enslig. I hovedsak skyldes forskjellen at det ikke gis pensjonsopptjening for mer

enn 40 år i dagens folketrygd. I Regjeringens forslag får vedkommende i dette eksempelet pensjonsopptjening for 7 år mer enn han eller hun ville fått i dagens folketrygd, det vil si 18 pst. flere opptjeningsår.

Typeeksempel 2 – Ansatt i finansnæringen

- Utdanning: 5 års utdanning utover videregående skole
- Oppstart arbeid: 26 år
- Opptjeningstid: 41 år
- Gjennomsnittsinntekt: 653 000 kroner
- Gjennomsnittsinntekt de 20 beste år: 746 000 kroner

Årlig pensjon	Gift	Enslig
Dagens folketrygd	236 000	245 000
Regjeringens forslag	244 000	244 000

Vedkommende har hatt en høy, og relativt raskt stigende inntekt over yrkeskarrieren. I eksempelet er det forutsatt at vedkommende har hatt en inntekt på 12 G (746 000 kroner) i 20 år, og får som følge av besteårsregelen dermed maksimal pensjon fra dagens folketrygd. I Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden teller imidlertid hvert år like mye for pensjonsberegningen. Til tross for at store deler av inntekten overstiger den øvre inntektsgrensen på 7 G (435 000 kroner), får vedkommende bare 1000 kroner mindre i årlig pensjon som enslig med Regjeringens forslag enn med dagens folketrygd. Som gift eller samboende vil vedkommende få 8000 kroner mer med Regjeringens forslag enn med dagens folketrygd.

Typeeksempel 3 – Ansatt i helse- og sosialsektoren

- Utdanning: 4 års utdanning utover videregående skole
- Oppstart arbeid: 24 år
- Opptjeningstid: 43 år (hvorav omsorgsopptjening i 4 år)
- Gjennomsnittsinntekt: 331 000 kroner
- Gjennomsnittsinntekt de 20 beste år: 349 000 kroner

Årlig pensjon	Gift	Enslig
Dagens folketrygd	174 000	183 000
Regjeringens forslag	191 000	191 000

Vedkommende får 17 000 kroner mer i årlig pensjon med Regjeringens forslag enn han eller hun gjør med dagens folketrygd som gift/samboende, og 8000 kroner mer som enslig. Med Regjeringens forslag har personen pensjonsopptjening i 3 år lenger enn med dagens folketrygd. Denne personen vil i hovedsak omfattes av hovedmodellen for pensjonsopptjening i begge modellene.

Typeeksempel 4 – Ansatt i undervisningssektoren

- Utdanning: 6 års utdanning utover videregående skole
- Oppstart arbeid: 27 år
- Opptjeningstid: 40 år (hvorav heltid i 37 år og omsorgsopptjening i 3 år)
- Gjennomsnittsinntekt: 423 000 kroner
- Gjennomsnittsinntekt de 20 beste år: 439 000 kroner

Årlig pensjon	Gift	Enslig
Dagens folketrygd	193 000	202 000
Regjeringens forslag	227 000	227 000

Vedkommende vil med Regjeringens forslag få 34 000 kroner mer i årlig pensjon enn med dagens folketrygd som gift/samboende, og 25 000 kroner mer som enslig. Årsaken til den store forskjellen mellom modellene er at gjennomsnittsinntekten er 6,9 G. I dagens folketrygd regnes bare en tredjedel av inntekter over 6 G som pensjonsgivende, mens all inntekt opp til 7 G er pensjonsgivende i Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden. Vedkommende har 10 år med inntekt noe over 7 G.

Disse typeeksemplene viser stort sett at Regjeringens forslag vil gi bedre pensjon med de forutsetninger som er valgt. Dette betyr likevel ikke at alle vil komme bedre ut med Regjeringens forslag enn med en videreføring av dagens folketrygd. Generelt vil de med kortere opptjeningstid, frivillig deltidsarbeid og sterkt stigende inntekt over livsløpet komme bedre ut med dagens folketrygd enn med Regjeringens forslag.

5.7.4 Pensjon i forhold til tidligere inntekt – kompensasjonsgrad

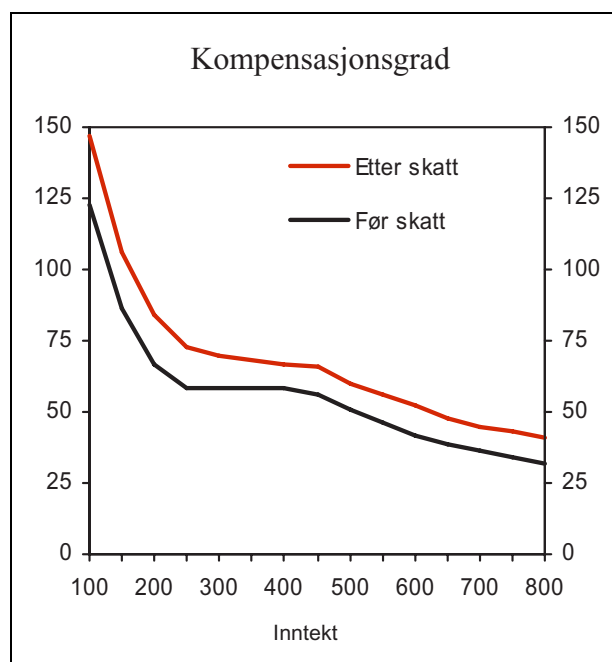
Kompensasjonsgraden er et relevant mål for vurdering av pensjonssystemets fordelingsegenskaper. Kompensasjonsgraden uttrykker pensjon som andel av lønn som yrkesaktiv, og kan beregnes både før og etter skatt. Pensjonssystemets egenskaper belyses best ved kompensasjonsgraden før

skatt, men det er også nødvendig å belyse effekten av skattesystemets fordelingsegenskaper. Kompensasjonsgraden etter skatt belyser fordelingsegenskapene både av pensjons- og skattesystemet. For arbeidstakere som vurderer å gå av med pensjon, vil kompensasjonsgraden etter skatt være mest relevant. Pensjon skattlegges mildere enn arbeidsinntekt, og kompensasjonsgraden etter skatt er derfor høyere enn før skatt.

Figur 5.10 illustrerer kompensasjonsgrad før og etter skatt med Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden for en enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år.

Som i dagens system, gir Regjeringens forslag høyest kompensasjon ved lavere inntektsnivåer, noe som skyldes garantipensjonen. For midlere inntektsnivåer er kompensasjonsgraden 58 pst. Forskjellen i kompensasjonsgrad før og etter skatt er i tillegg større for lavere inntektsnivåer enn for høyere nivåer fordi skattesystemet er progressivt, og fordi minstepensjonister uten andre inntekter ikke betaler skatt.

Kompensasjonsgraden etter skatt er om lag 20 prosentpoeng høyere enn kompensasjonsgraden før skatt for inntekter opp til 150 000 kroner, og om lag 15 prosentpoeng høyere for inntekter mellom 200 000 og 300 000 kroner. For inntekter over 300 000 kroner er kompensasjonsgraden etter skatt om lag 10 prosentpoeng høyere enn kompensa-



Figur 5.10 Kompensasjonsgrad før og etter skatt i Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden. Enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år. Prosent

sjonsgraden før skatt. Figur 5.10 viser at kompensasjonsgraden etter skatt er på hele 84 pst. for en inntekt på 200 000 kroner, mens den før skatt er 67 pst. For en inntekt på 500 000 kroner er kompensasjonsgraden 60 pst. etter skatt og 51 pst. før skatt.

5.7.5 Beregninger av pensjonsnivåer i 2050

Statistisk sentralbyrå har, ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen MOSART, foretatt beregninger av Regjeringens forslag til ny alderspensjon, herunder også fordelingsvirkninger i 2050. Beregningene er basert på et utvalg av befolkningen med simulerte livsløp med forutsetninger om blant annet arbeidsmarkedstilknytning, inntektsfordeling og pensjoneringstidspunkt.

Fordelingsvirkningene blir belyst ved å dele befolkningen inn i desilgrupper basert på nivået på utbetalt pensjon innenfor hvert alternativ til pensjonsmodell. Beregningene er basert på en rekke forutsetninger om utviklingen framover, blant annet om inntektsfordeling og yrkesaktivitet, og er dermed usikre. For eksempel vil forholdet mellom menns og kvinners pensjon avhenge av hvor stor andel av menn og kvinner som er yrkesaktive, samt forskjeller i arbeidstid og lønnsnivå for de som er yrkesaktive.

Beregningene gir videre et partielt bilde av fordelingsvirkningene i den forstand at de bare gir anslag for pensjon fra folketrygden, kun viser pensjoner på individnivå, ser bort fra virkninger av skattesystemet, og bare tar utgangspunkt i fordelingen i et enkelt år. De samlede virkningene av pensjonsreformen vil blant annet avhenge av hvilke tilpasninger som gjøres i AFP-ordningen og i tjenstepensjonsordningene.

Som nevnt ses det bort fra levealdersjustering og endret regulering av utbetalte pensjoner for å rendyrke fordelingseffektene av endret opptjeningsmodell i Regjeringens forslag sammenliknet med dagens folketrygd. Disse elementene vil ikke påvirke fordelingsprofilen og vil gi samme utslag i dagens folketrygd som i Regjeringens forslag.

For alderspensjonistene som gruppe utgjør folketrygden den viktigste inntektskilden. I 2003 utgjorde alderspensjonen fra folketrygden 65 pst. av den samlede inntekten for alle alderspensjonister. De fleste pensjonister har inntekter også fra andre kilder. I 2003 utgjorde tjenstepensjonen 18 pst. og annen inntekt 17 pst. av den samlede inntekten.

De personlige inntektene er ikke alltid en fullgod indikator på den økonomiske levestandarden for det enkelte individ. Mange pensjonister bor sammen med ektefelle eller andre husholdningsmedlemmer som også bidrar med inntekter eller

som skal forsørges. For en husholdning vil det være den samlede inntekten til alle personer som inngår i husholdet, justert for husholdningsstørrelse, som er avgjørende for den økonomiske levestandarden.

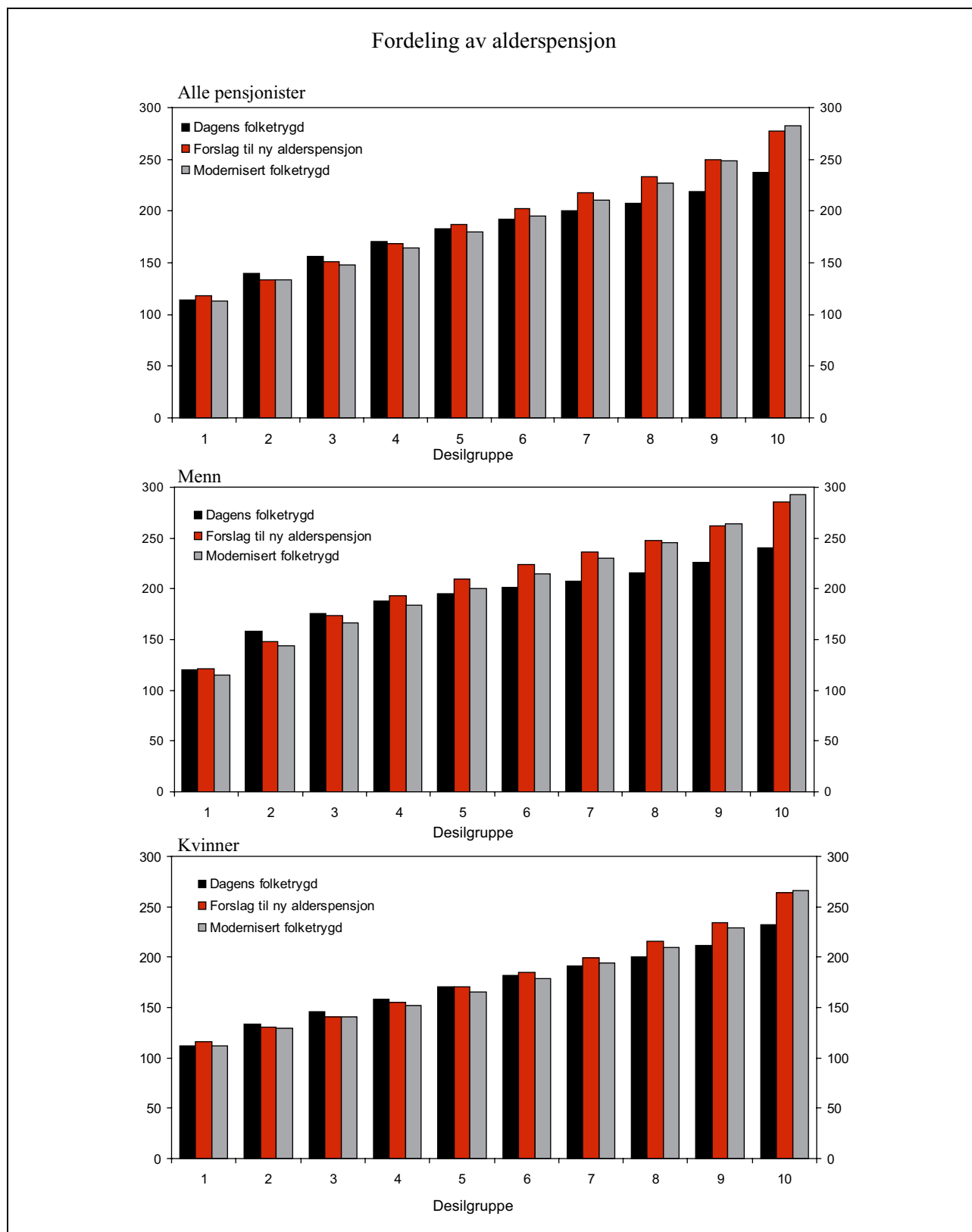
Beregningene som vises i figurene nedenfor tar ikke hensyn til virkninger av skattesystemet. Forskjellene mellom inntektsgruppene vil gjennomgående være mindre etter skatt, fordi skattesystemet er utjevneende.

I beregningene er det lagt til grunn anslag for hvordan sysselsettings- og pensjoneringsmønsteret kommer til å være i 2050 basert på Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden. Dette gjelder også beregningene av dagens folketrygd. Tilsvarende ble gjort i NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd og St.meld. nr. 12 (2004–2005). Disse forutsetningene er gjort for å rendyrke fordelingseffektene.

Slike «statiske» anslag på pensjonsnivåer med jevn inntekt og gitt antall år ser bort fra at mange vil kunne velge å stå lenger i arbeid med Regjeringens forslag enn ved dagens folketrygd, siden Regjeringens forslag motiverer bedre til arbeid. Ved å stå lenger i arbeid vil pensjonen for den enkelte øke. Samtidig vil den samlede virkningen på pensjonsnivået avhenge blant annet av levealdersjusteringen og regelverket for fleksibelt uttak av pensjon, og av hvordan den enkelte vil tilpasse seg til dette.

Pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid er også behandlet ulikt i de tre modellene. I dagens folketrygd forutsettes omsorgsopptjening tilsvarende 4 G i maksimalt sju år pr. barn. I Regjeringens forslag er det forutsatt opptjening tilsvarende 4,5 G i maksimalt fire år pr. barn. I Pensjonskommisjonens forslag er det lagt til grunn omsorgsopptjening tilsvarende 4,5 G–6 G i maksimalt seks år pr. barn.

Beregningene som er illustrert i figur 5.11 viser at gjennomsnittlig pensjon i 2050 med Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden vil være om lag 12 000 kroner, eller 6 pst., høyere enn ved en videreføring av dagens pensjonssystem. Dette følger av at opptjeningsmodellen i Regjeringens forslag isolert sett gir høyere utgifter enn dagens system når en ser bort fra effektene av delingstall og endret regulering. Den nederste desilgruppen vil få noe høyere pensjon i Regjeringens forslag sammenliknet med dagens folketrygd som følge av at også de laveste inntektene vil få pensjonsmessig uttelling. Desilgruppene 5 til 10 vil også få høyere pensjoner. I desilgruppene 2, 3 og 4 er pensjonsnivåene beregnet å bli noe lavere enn i dag, der desilgruppe 2 vil få om lag 5 000 kroner mindre.



Figur 5.11 Fordeling av alderspensjon i 2050 i dagens folketrygd, modernisert folketrygd og Regjerings forslag til ny alderspensjon i folketrygden. Beløp i tusen kroner. Sysselsettings- og pensjoneringsmønster i Regjeringens forslag er lagt til grunn i alle modeller. Hvis en sammenlikner beregningene av Regjeringens forslag med dagens folketrygd og et sysselsettingsmønster som følger av denne, vil forskjellene mellom pensjonsnivåene for desilgruppe 2, 3 og 4 bli mindre enn det figuren viser

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

For menn vil den gjennomsnittlige pensjonen være 17 000 kroner høyere enn i dag, og alle desilgruppene med unntak av 2 og 3, får høyere pensjon. Det største avviket er desilgruppe 2 der den årlige pensjonene vil være 10 000 kroner lavere. For kvinner øker den gjennomsnittlige pensjonen med 7 000 kroner, og alle desilgrupper bortsett fra 2, 3 og 4 får økt pensjon. Det største avviket er desilgruppe 3, med 5 000 kroner lavere årlig pensjon. Disse gruppene har i hovedsak relativt lav lønnsinntekt, blant annet som følge av deltidsarbeid, og relativt korte yrkeskarrierer.

En årsak til at noen grupper er anslått å få lavere pensjon med Regjeringens forslag enn med dagens system, er at en del med varierende inntekter og korte yrkeskarrierer har fordel av besteårsregelen i dagens system. Slike grupper vil med dagens regelverk få en høy utbetalt pensjon i forhold til den inntekten de har hatt over livet.

Hvis en sammenlikner beregningene av Regjeringens forslag med dagens folketrygd og et sysselsettingsmønster som følger av denne, vil forskjellene mellom pensjonsnivåene for desilgruppe 2, 3 og 4 bli mindre enn det som er omtalt ovenfor. Dette følger av at arbeidsinsentivene er bedre i den nye modellen, og at den enkelte dermed er forutsatt å arbeide flere timer over livet og å gå av senere med pensjon.

Når grupper med høy livsinntekt kommer bedre ut med Regjeringens forslag enn med dagens folketrygd har dette sammenheng med at de med høyest pensjon også forventes å ha flest opptjeningsår. I dagens system er det en øvre grense på 40 opptjeningsår i folketrygden, mens gjennomsnittlig antall opptjeningsår i 2050 antas å være om lag 43 år. Siden alle år teller med i pensjonsopptjeningen i Regjeringens forslag, vil de som står lenge i arbeid i større grad belønnes med høyere pensjon enn i dagens system. I tillegg er pensjonsprosenten høyere i Regjeringens forslag.

Anslag for antall opptjeningsår i Regjeringens forslag fordelt etter desilgrupper i 2050 vises i tabell 5.2. I desilgruppe 1 er gjennomsnittlig antall opptjeningsår anslått til 27 år, mens gjennomsnittlig opptjeningstid i 10. desilgruppe er anslått til hele 51 år. Personene i desilgruppe 10 vil i gjennomsnitt få pensjonsopptjening for 11 flere opptjeningsår i Regjeringens forslag enn med dagens folketrygd. I tabellen over antall opptjeningsår er år med omsorgsopptjening og beregnede opptjeningsår som uførepensjonist inkludert i tillegg til år med arbeidsinntekt.

Avviket mellom dagens folketrygd og Regjeringens forslag til ny alderspensjon for desilgruppe 2 og 3 ville vært noe lavere dersom dagens omsorgs-

Tabell 5.2 Gjennomsnittlig antall opptjeningsår med inntekt over 1 G for hver desilgruppe med Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden i 2050. Alle alderspensjonister

Desilgruppe	Antall opptjeningsår
1	27,4
2	38,0
3	41,6
4	42,3
5	43,2
6	44,2
7	45,2
8	47,1
9	49,6
10	51,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

opptjening var lagt til grunn i begge modeller. For gitte forutsetninger om kvinners yrkesaktivitet, bidrar en kortere periode med omsorgsopptjening også til lavere pensjoner. Figur 5.11 sammenligner i tillegg Regjeringens forslag med Pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd. Regjeringens forslag gir på de fleste inntektsnivåer litt høyere pensjon enn Pensjonskommissjonens forslag. Det skyldes høyere opptjeningsprosent og en mer gradvis avkorting av garantipensjonen. På den annen side foreslår Regjeringen en ordning for omsorgsopptjening som ikke er så gunstig som i Pensjonskommissjonens forslag. Dette bidrar isolert sett til litt lavere pensjonsnivåer. For de høyeste inntektene er Regjeringens forslag anslått å gi noe lavere pensjon enn Pensjonskommissjonens forslag som følge av at taket for pensjonsopptjening er senket fra 8 G til 7 G.

I beregningene over er det lagt til grunn at det meste av dagens forskjeller mellom menns og kvinners yrkesaktivitet også vil gjelde i 2050. Anslagene om utviklingen i kvinners yrkesaktivitet er derfor forsiktige. Med større grad av utjevning i yrkesaktivitet, arbeidstid og inntekter, vil forskjellene i pensjon mellom menn og kvinner bli mindre enn det som er anslått i beregningene ovenfor.

Statistisk sentralbyrå har foretatt beregninger tilsvarende det som ligger til grunn i figur 5.11, men med forutsetninger om en viss utjevning mellom kvinners og menns yrkesdeltakelse de neste 20 årene. Utjevningen skjer ved at kvinner uten omsorg for barn nærmer seg menns arbeidstid og yrkesfrekvens, mens forskjellene i timelønn vedva-

rer. Den høyere yrkesaktiviteten vil redusere forskjellen i forhold til menn. I 2004 var kvinners pensjon 70 pst. av menns pensjon. I 2050 er denne andelen ventet å øke til noe over 85 pst. Med forutsetninger om økt kvinnelig yrkesdeltakelse er andelen anslått til nær 90 pst.

5.7.6 Sammenlikning med Pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd

Regjeringen har gjort flere endringer i opptjeningsmodellen slik at den får en bedre fordelingsprofil enn Pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd. Endringene som er foretatt er en høyere opptjeningsprosent, lavere tak på pensjonsopptjeningen, og en gunstigere avkorting av garantipensjonen mot inntektpensjonen.

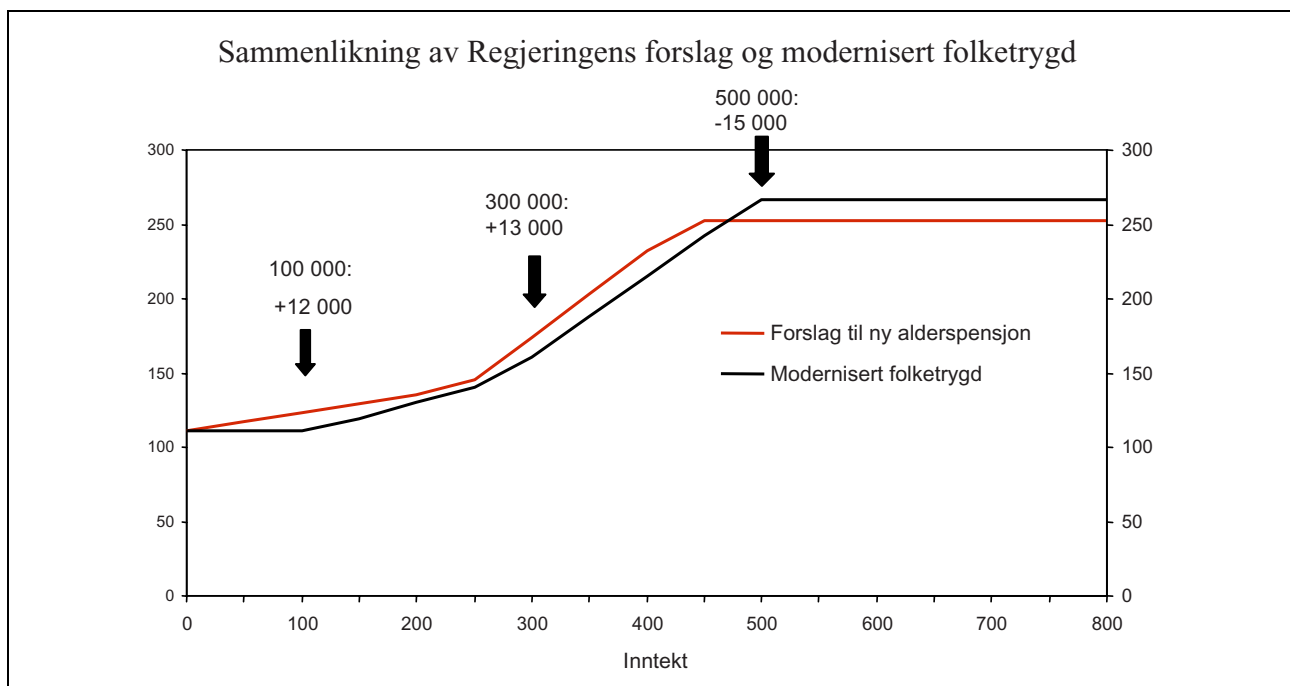
I figur 5.12 illustreres den bedrede fordelingsprofilen i Regjeringens forslag sammenliknet med Pensjonskommissjonens forslag. En person med gjennomsnittlig inntekt (om lag 300 000 kroner) i 43 år, vil få om lag 13 000 kroner mer i årlig pensjon med Regjeringens forslag sammenliknet med modernisert folketrygd. En person med 100 000 kroner i inntekt vil få 12 000 kroner mer i årlig pensjon. Motsatt vil personer med inntekt på 500 000 kroner eller høyere få om lag 15 000 kroner lavere pensjon med Regjeringens forslag.

Avkortingsintervallet i forslaget til ny alderspensjon er mindre enn i Pensjonskommissjonens

forslag, slik at noen færre berøres av avkortingen. I modernisert folketrygd må en enslig pensjonist ha en gjennomsnittlig årlig inntekt over 4,32 G (269 000 kroner) i 43 år for å komme over garantipensjonen, mens den tilsvarende inntektsgrensen i Regjeringens forslag er 3,87 G (241 000 kroner). Inntektsgrensen blir lavere jo lengre opptjeningsstiden er.

Statistisk sentralbyrå har anslått at gjennomsnittlig antall opptjeningsår i Regjeringens forslag vil være 43 år i 2050. Få heltidsarbeidende vil ha en gjennomsnittlig årlig inntekt over sin yrkeskarriere under 4 G. Bare en svært liten gruppe av heltidsarbeidende med gjennomsnittlig opptjeningsstid vil omfattes av garantipensjonen i Regjeringens forslag.

Taket for pensjonsopptjening er lavere i Regjeringens forslag sammenliknet med Pensjonskommissjonens forslag og de øvrige modellene som er vurdert i avsnitt 5.4. Med Regjeringens forslag vil likevel de aller fleste i et enkelt år få opptjening for all arbeidsinntekt. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde om lag 16 pst. av de yrkesaktive mellom 17 og 69 år i 2004 en pensjongivende inntekt over 7 G, mens andelen som hadde pensjongivende inntekt over 8 G var om lag 11 pst. Av samlet pensjongivende inntekt i 2004 utgjorde inntekt opptjent i intervallet 0 G – 7 G 89 pst. Andel av samlet inntekt opptjent i intervallet 0 G – 7 G var 96 pst. for kvinner og 84 pst. for menn.



Figur 5.12 Pensjonsnivå ved ulike inntektsnivå i Regjeringens forslag sammenliknet med modernisert folketrygd. Enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år

6 Opptjening av pensjon ved omsorgsarbeid, arbeidsledighet, studier og verneplikt

6.1 Innledning og sammendrag

I forbindelse med Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 vedtok Stortinget å videreføre en ordning med pensjonsopptjening for omsorgsarbeid i folketrygdens alderspensjonssystem. I vedtaket heter det blant annet at omsorgsopptjeningen skal utformes slik at alle som innfrir kravene til omsorgsopptjening får en minste pensjonsopptjening på 4,5 G. Dette nivået er $\frac{1}{2}$ G høyere enn i dagens folketrygd. I tillegg vedtok Stortinget at vernepliktige skal gis pensjonsopptjening. Samtidig ble Regjeringen bedt om å vurdere pensjonsopptjening for studenter i lys av valg av opptjeningsmodell.

Et grunnleggende mål med Regjeringens forslag til ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden er å stimulere til arbeid. Arbeid er det viktigste grunnlag for å opprettholde og videreutvikle våre gode velferdsordninger. Folketrygdens alderspensjon bør derfor i størst mulig grad reflektere tidligere arbeidsinntekt og innbetalinger til pensjonssystemet. Hovedregelen må være at det er arbeidsinntekt som gir pensjonsopptjening, og at det bare gjøres unntak når det foreligger sterke fordelingsmessige grunner.

I dagens folketrygd gis det pensjonsopptjening ved ulønnet omsorg for barn under sju år og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede. Videre er viktige livsoppholdsytelser fra folketrygden pensjonsgivende i dagens system. Dette gjelder sykepenger, dagpenger ved arbeidsløshet, attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Uførepensjonister godskrives pensjonsopptjening basert på tidligere inntekt. Det gis i dag ikke pensjonsopptjening i folketrygdens alderspensjonssystem for avtjening av verneplikt eller for studier.

Ordningen med pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid ble etablert i 1992. Formålet er å gi en kompensasjon for manglende pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid for barn, syke, eldre og funksjonshemmede. Etableringen ble blant annet begrunnet med at mange kvinner ender opp som minstepensjonister på grunn av lav pensjonsopptjening som følge av hovedansvar for

familiens omsorgsoppgaver. I dagens folketrygd godskrives tre pensjonspoeng årlig ved ulønnet omsorg for barn under sju år, og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede. Opptjeningen tilsvarende det en ville fått med en årlig inntekt på 4 G (249 000 kroner).

Stortinget har vedtatt at minstepensjonen for pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid skal øke fra 4 til 4,5 G (280 000 kroner). Regjeringen vil ikke anbefale en ordning som gir pensjonsopptjening høyere enn 4,5 G, for eksempel knyttet til inntekten før omsorgsfraværet. En slik utforming vil kunne gi betydelige økte kostnader samtidig som mange vil få høyere pensjonsopptjening gjennom omsorgsopptjening enn de vil få i lønnet arbeid.

Når det i årene framover er forventet et betydelig behov for arbeidskraft, vil det kunne være uheldig å etablere eller videreutvikle velferdsordninger som ikke i tilstrekkelig grad stimulerer til inntektsgivende arbeid. Etter Regjeringens oppfatning bør ordningen med pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid også ses i lys av målet om full barnehagedekning, som vil bidra til at flere foreldre kan kombinere arbeid med omsorg for små barn. Regjeringen foreslår på denne bakgrunn at perioden med omsorgsopptjening for små barn gis fram til det året barnet fyller fire år. Ved omsorg for flere barn vil man kunne få flere år med omsorgsopptjening.

Stortinget har vedtatt at Regjeringen skal arbeide videre med konkrete forslag om tilbakevirkende kraft for pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid. Regjeringen vil komme tilbake med en vurdering av tilbakevirkende omsorgsopptjening i forbindelse med lovforslaget til overgangsregler som etter planen skal fremmes i 2007.

I Stortingets pensjonsforlik heter det at folketrygdens ytelser under sykdom og arbeidsledighet, herunder ufrivillig deltidsarbeidende som mottar dagpenger, gis pensjonsopptjening på lik linje med lønnsinntekter. Regjeringen foreslår en forbedring av reglene for pensjonsopptjening for arbeidsledige som mottar dagpenger, herunder delvis arbeidsledige slik at opptjeningen baseres på arbeidsinntekten før man ble helt eller delvis

ledig. Regjeringen vil komme tilbake til utformingen av ordningen i det videre oppfølgingsarbeidet til pensjonsreformen.

Regjeringen vil ikke foreslå at det etableres en egen ordning med pensjonsopptjening for studier. I de fleste tilfeller vil personer som tar høyere utdanning få høyere livsinntekt og dermed høyere pensjon sammenliknet med andre grupper. Dessuten vil studentopptjening kunne gi betydelige kostnader for folketrygden på sikt, avhengig av nivået på opptjeningen.

Regjeringen foreslår at det etableres en ordning med pensjonsopptjening for vernepliktige. Verneplikten er en pålagt samfunnstjeneste. Avtjening av verneplikt innebærer at en må avstå fra vanlig arbeidsinntekt og dermed pensjonsopptjening. Samtidig blir en relativt stor andel av ulike årsaker fritatt for tjeneste. Etter Regjeringens oppfatning er det derfor gode grunner til å innføre en ordning med pensjonsopptjening for de som avtjener verneplikt. Det foreslås at pensjonsopptjeningen for avtjent verneplikt settes til 2,5 G. Dette tilsvarer om lag 50 pst. av årlig gjennomsnittsinntekt i Norge. Siden vernepliktens lengde varierer med forsvarsgren/siviltjeneste, foreslås det at pensjonsrettighetene opptjenes på månedsbasis. En månedlig opptjening sikrer at personer som avtjener verneplikt over to kalenderår får godskrevet pensjonsopptjening tilsvarende faktisk tjenestetid. Det foreslås at pensjonsopptjeningen gis i tillegg til eventuell pensjonsopptjening basert på inntektsgivende arbeid. Videre legges det opp til at ordningen gjøres gjeldende for nye vernepliktige fra 2010.

6.2 Pensjonsopptjening for omsorgsarbeid

6.2.1 Innledning

Overgang til en ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden der alle år skal telle ved beregning av årlig pensjon, vil ha betydning for personer som skifter mellom heltids- og deltidsarbeid gjennom yrkeskarrieren. Personer som utfører omsorgsarbeid vil ofte ha et slikt karrieremønster. Med en alleårsregel vil alle år med omsorgsopptjening bidra til å øke den årlige pensjonen. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle i dagens folketrygd der det kun tas hensyn til maksimalt 40 opptjeningsår, og der den årlige pensjonen baseres på de 20 beste opptjeningsårene. Pensjonskommisjonen gikk derfor inn for å øke nivået på omsorgsopptjeningen.

I Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 ble følgende vedtatt:

«Omsorgsopptjeningen skal utformes slik at alle som innfrir kravene til omsorgsopptjening får en minste pensjonsopptjening på 4,5 G. Pensjonsopptjening utover minstenivået skal utformes slik at den premierer arbeidsinnsats. Omsorgsopptjeningen skal ikke gi klare stimulanter til en skjev fordeling av omsorgsarbeid mellom kvinner og menn. Regjeringen arbeider videre med konkrete forslag om tilbakevirkende kraft for pensjonsopptjening for omsorgsarbeid også i dagens folketrygd.»

6.2.2 Dagens ordning for omsorgsopptjening

Bakgrunnen for den ordningen med pensjonsopptjening for omsorgsarbeid som ble etablert i 1992 er at kvinner ofte har hatt fravær fra yrkeslivet eller arbeidet deltid i forbindelse med ulønnet omsorgsarbeid. Hensikten er å kompensere for tapt pensjonsopptjening på grunn av omsorgsarbeid, og dermed å øke kvinners pensjonsrettigheter.

Ordningen med omsorgsopptjening gir pensjonsopptjening ved omsorg for barn under sju år og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede. I dagens ordning godskrives 3 pensjenspoeng årlig, noe som tilsvarer en pensjensgivende inntekt på 4 G.

Da ordningen ble etablert, ble den kun gitt virkning framover i tid, det vil si for omsorgsårene fra og med 1992. Ved omsorg for pass av barn under sju år er hovedregelen at omsorgsopptjeningen gis til den av foreldrene som mottar barnetrygden. For at alle skal kunne få omsorgspoeng i sju år, blir barnets fødselsår alltid regnet med, selv om barnet er født i slutten av kalenderåret. Opptjeningen kan godskrives den andre av foreldrene ved søknad.

Ved omsorg for syke, funksjonshemmede og eldre godskrives pensjonsopptjening etter søknad. Hovedregelen er at omsorgsarbeidet har vart i minimum 22 timer pr. uke i minst seks måneder av kalenderåret. I vurderingen av ordningen har Regjeringen ikke gått nærmere inn på regelverket for hvem som skal omfattes av ordningen. I det følgende legges det til grunn at dagens krav til kvalifisering videreføres.

I 2004 kvalifiserte til sammen 305 799 personer for omsorgsopptjening. Av disse var over 98 pst. kvinner. Andelen som fikk godskrevet pensjenspoeng for omsorg av barn var 98 pst., mens 2 pst. av omsorgsopptjeningen skyldes omsorg for eldre, syke og funksjonshemmede.

Dagens ordning er utformet som en minstegaranti, hvor personer som kvalifiserer for omsorgsopptjening godskrives tre pensjenspoeng hvis pen-

Tabell 6.1 Personer som kvalifiserte for omsorgsopptjening i 2004. Etter pensjonsgivende inntekt

I alt	Ingen opptjening 0–1 G	Pensjonsgivende inntekt 1–4 G	Pensjonsgivende inntekt 4G og over
305 799	56 845	126 511	122 443

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

sjonsgivende inntekt er lavere enn 4 G. Personer som har inntekt høyere enn 4 G godskrives i stedet pensjonspoeng basert på den ordinære arbeidsinntekten.

Tabell 6.1 viser antall personer som kvalifiserte for omsorgsopptjening i 2004 fordelt på pensjonsgivende inntekt. Når 57 000 personer (19 pst.) hadde ingen egen pensjonsoptjening på grunnlag av fødselspenger eller arbeidsinntekt. I alt 127 000 personer (41 pst.) av de som kvalifiserte for omsorgspoeng, hadde annen pensjonsgivende inntekt mellom 1 G og 4 G. Den siste gruppen på vel 122 000 personer hadde høyere pensjonsgivende inntekt enn 4 G. For denne gruppen var ordningen uten praktisk betydning i inntektsåret 2004.

I dagens folketrygd med besteårsregel og en begrensning på 40 opptjeningsår innebærer et år med omsorgsopptjening ikke nødvendigvis at den enkeltes pensjon øker. Tabell 6.2 viser årlig pensjon for gifte, med og uten omsorgsopptjening. Det er lagt til grunn at personene kvalifiserer for ordningen i 10 år.

Personer med mange yrkesaktive år og inntekt over 4 G vil ikke få høyere pensjon (jf. person A). På den annen side kan pensjonen bli høyere for personer som har avbrutt yrkesaktivitet i forbindelse med omsorgsarbeid (jf. person C som har 10

Tabell 6.2 Pensjon med og uten omsorgsopptjening i dagens folketrygd

Arbeidsinntekt	Pensjon uten omsorgsopptjening	Pensjon med omsorgsopptjening
A: 5 G i 40 år	157 300	157 300
B: 2 G i 10 år 3 G i 30 år	105 100	118 100
C: 0 G i 10 år 5 G i 30 år	131 200	157 300
D: 0 G i 40 år	102 200	102 200

¹ Basert på gjennomsnittlig G for 2006, G = 62 161.

år uten arbeidsinntekt på grunn av omsorgsarbeid i hjemmet). Personer med deltidsarbeid i omsorgsperioden (jf. person B som kombinerer deltidsarbeid med omsorgsarbeid) vil og kunne få høyere pensjon. Personer som ikke har vært yrkesaktive (jf. person D) vil ikke få høyere pensjon. Personer som aldri har opptjent pensjonspoeng som yrkesaktive må ha minst 27 år med omsorgsopptjening for at pensjonen skal bli høyere enn minstepensjonen.

Fordi ordningen med omsorgsopptjening først ble innført i 1992 er det først fra omkring 2020 at ordningen med opptjening av omsorgspoeng vil bidra til å øke alderspensjonene. Ordningen med omsorgsopptjening har størst betydning for kvinner med lave tilleggspensjoner og er tilnærmet uten betydning for kvinner med høye tilleggspensjoner. Dette skyldes at kvinner med høye arbeidsinntekter også har høy yrkesdeltaking, slik at de fleste kombinerer lønnet arbeid med ulønnet omsorgsarbeid. Framskrivninger av antall pensjonister og andelen som får omsorgsopptjening i 2050 viser at under halvparten av de som har fått godskrevet omsorgsopptjening, faktisk får en økning i alderspensjonen (Arbeids- og velferdsdirektoratet).

6.2.3 Nivået på omsorgsopptjeningen

Dagens ordning med pensjonsoptjening i folketrygden for ulønnet omsorgsarbeid er utformet som en minstegaranti. Alle som kvalifiserer for ordningen og som har lavere arbeidsinntekt enn 4 G får godskrevet omsorgsopptjening som tilsvarer 3 pensjonspoeng årlig. Minstegarantien sikrer at lavtlønte og deltidsarbeidende kan få høyere pensjonsoptjening enn de ellers ville ha fått i lønnet arbeid. Personer som før omsorgsperioden hadde lavere inntekt enn minstegarantien får mer enn full kompensasjon i forhold til tidligere inntekt, mens andre får en kompensasjon som er lavere enn tidligere inntekt. Personer som er yrkesaktive og har høyere arbeidsinntekt enn 4 G, får godskrevet arbeidsinntekten som pensjonsgivende i stedet for minstegarantien.

Pensjonskommissjonen foreslo at minstegarantien skulle øke til 4,5 G. Det ble også foreslått høyere kompensasjon for personer med inntekt høyere enn 4,5 G før omsorgsfraværet. Kommisjonen gikk ikke inn for full kompensasjon, men foreslo at tidligere inntekt opptil 6 G (tilsvarende fødselspengegrunnlaget) skulle gi omsorgsopptjening. Forslaget innebar at den årlige pensjonsoptjeningen skulle fastsettes som det beste av minstegarantien på 4,5 G, fødselspengegrunnlaget og faktisk

arbeidsinntekt. Pensjonskommisjonens forslag innebar at andelen som (i 2004) ville ha fått godskrevet pensjonsopptjening på grunnlag av omsorgsopptjening i stedet for den faktiske arbeidsinntekten, ville ha økt fra 60 pst. til nærmere 90 pst. av de som kvalifiserte for ordningen.

I pensjonsforliket var Stortinget opptatt av at ordningen med omsorgsopptjening ikke skulle stimulere til skjev fordeling av omsorgsarbeid mellom kvinner og menn. Et høyt nivå på omsorgsopptjeningen kombinert med at kvinner ofte tjener mindre enn menn, innebærer at mange par vil opparbeide seg større pensjonsrettigheter hvis kvinnen står for størstedelen av omsorgsarbeidet sammenlignet med en mer lik fordeling av omsorgsarbeid og lønnet arbeid.

I pensjonsforliket i Stortinget ble et alternativ til pensjonskommisjonens forslag omtalt – jf. spørsmål 15 fra Arbeiderpartiets gruppe i Finanskomiteen. I spørsmålet skisseres en modell der begge foreldrene gis omsorgsopptjening som kompensere for 75 pst. av forskjellen mellom nåværende og tidligere inntekt opp til 8 G. Gitt at det samtidig skal være en minstegaranti på opptjeningen på 4,5 G, som Stortinget har vedtatt, innebærer imidlertid dette betydelige merkostnader sammenlignet med i dag hvor kun en av foreldrene får omsorgsopptjening. Sammenlignet med Regjeringens forslag er merkostnaden for denne ordningen anslått til 2–3 mrd. kroner i 2050.

En hovedinnvending mot en slik alternativ modell er at den i tillegg til å kompensere for reduserte inntekter som følge av deltidsarbeid ved omsorg for barn, også kompensere for andre variasjoner i inntekten. For mange vil reduksjon i inntekt ha sammenheng med reduksjon i stillingsandel, jobbskifte eller overgang til studier. Beregninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tyder på at i praksis ville et klart flertall av mennene som ville blitt omfattet av den alternative modellen, fått godskrevet omsorgsopptjening som følge av andre forhold enn omsorgsoppgaver.

Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er i hvor stor grad ordningen med omsorgsopptjening påvirker hvordan menn og kvinner fordeler tid i lønnet arbeid og ulønnet omsorgsarbeid seg i mellom, sammenlignet med andre faktorer som holdninger, lønn mv. Regjeringen mener at likestillingshensyn i første rekke må ivaretas på andre områder. Bedre informasjon om muligheten for å overføre omsorgsopptjening fra mor til far og en gjennomgang av rutinene på dette området kan bidra til å øke andelen fedre med godskrevet omsorgsopptjening.

Regjeringen har i tillegg vurdert en ordning der den av foreldrene som kvalifiserer for omsorgsopptjening får et fast tillegg i pensjonsopptjeningen, uavhengig av om en er yrkesaktiv eller hjemmeværende og uavhengig av nivået på eventuell arbeidsinntekt. En ordning med et fast tillegg vil trolig ha bedre arbeidsinsentiver enn en ordning med minstegaranti siden tillegget kommer i tillegg til (og ikke i stedet for) pensjonsgivende inntekt. Samtidig ivaretas likestillingsperspektivet ved at modellen ikke stimulerer til en skjev fordeling av omsorgsarbeid mellom kvinner og menn. Regjeringen vil likevel ikke anbefale en ordning med fast tillegg siden ordningen vil gi en omfordeling fra lavtlønte til høytlønte kvinner og motvirke fordelingsprofilen i ny folketrygd.

Innføring av ny folketrygd hvor alle år teller med i beregningen av pensjonsytelsen innebærer at ordningen med omsorgsopptjening får større betydning for nivået på årlig pensjon. Stortingets vedtak om økning av minstegarantien fra 4 G til 4,5 G vil bidra til at verdien av omsorgsopptjeningen øker samtidig som alle med omsorgsopptjening vil få høyere pensjon ved overgang til alleårsopptjening.

Regjeringen mener at en ytterligere økning av minstegarantien eller pensjonsopptjening utover minstegarantien kan bidra til å svekke arbeidsinsentivene i pensjonssystemet. Den vedtatte forbedringen av minstegarantien innebærer at personer med inntekter opp til 4,5 G ikke vil få noe ekstra igjen for dette pensjonsmessig så lenge de har ulønnede omsorgsoppgaver. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen 2004 fra Statistisk sentralbyrå hadde over 70 pst. av kvinner mellom 20 og 39 år pensjonsgivende inntekt under 4,5 G. Gjennomsnittsinntekten for heltidsansatte kvinner var på om lag 5,5 G. På denne bakgrunn vil Regjeringen ikke anbefale en ordning med høyere minstegaranti eller en ordning som gir pensjonsopptjening basert på inntekten før omsorgsfraværet.

6.2.4 Antall år det skal gis omsorgsopptjening

I dag godskrives omsorgsopptjening for inntil sju år pr. barn. Da ordningen med omsorgsopptjening ble etablert i 1992 ble aldersgrensen på sju år blant annet begrunnet med at behovet for tilsyn med barn er mindre etter skolepliktig alder enn i de første barneårene. Regjeringen foreslår å redusere perioden en kan få omsorgsopptjening til inntil fire år pr. barn, mot sju år i dag. Forslaget må ses i sammenheng med tidligere skolestart og målet om full barnehagedekning innen utgangen av 2007. Det

vises i denne sammenheng til at det i Sverige godskrives pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid for barn under fire år, og i Finland for barn under tre år.

Utgiftsanslag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at økningen i minstepensjonen til 4,5 G gir merutgifter på nivå med innsparingene som følge av reduksjonen i perioden fra sju år til fire år pr. barn. Selv om perioden en kan få omsorgsopptjening reduseres fra sju til fire år pr. barn, vil endringen for mange være uten betydning. For det første vil mange være i full jobb når barnet er mellom fire og sju år. Dessuten vil personer som får mer enn et barn i større grad kvalifisere for omsorgsopptjening for et barn av gangen, i stedet for flere barn samtidig.

6.2.5 Virkninger av Regjeringens forslag

Økt pensjon i foreslått modell for omsorgsopptjening

Regjeringens forslag til omsorgsopptjening vil – sammen med forslaget til nytt opptjeningsystem – gi høyere pensjonsopptjening for de som har ulønnede omsorgsoppgaver enn i dag. Tabell 6.3 viser effekten av omsorgsopptjening på årlig pensjon for personer som har arbeidsinntekt på 4,5 G i de yrkesaktive årene og ingen inntekt i omsorgsårene. Personen med ett års omsorgsopptjening har 39 år med arbeidsinntekt, mens personene med fem og ti år med omsorgsopptjening har henholdsvis 35 og 30 år med arbeidsinntekt.

I dagens folketrygd vil personen med 39 år med arbeidsinntekt på 4,5 G øke sin årlige pensjon med 2 300 kroner som følge av godskrivning av et omsorgsår. Personer med flere omsorgsår vil få et høyere tillegg i årlig pensjon. Personer som uten omsorgsopptjening ville ha blitt minstepensjonister vil få en mindre økning i pensjonen enn vist i tabellen siden særtillegget blir avkortet mot den økte opptjeningen. Andre, som oppnår 40 eller flere poengår (uten omsorgsopptjening) vil ikke få noen fordel av ordningen med omsorgsopptjening.

Tabell 6.3 Økning i årlig pensjon som følge av omsorgsopptjening¹

	1 år	5 år	10 år
Dagens folketrygd	2 300	11 400	22 800
Ny folketrygd	3 800	18 900	26 200

¹ Gift pensjonist med jevn inntekt 4,5 G, basert på gjennomsnittlig G for 2006, 62 161 kr.

Unntaket er de tilfeller hvor verdien av omsorgsopptjening gir utslag på besteårsregelen.

Av tabell 6.3 ser vi at tillegget i årlig pensjon øker mest i ny folketrygd for alle kombinasjoner av år med arbeidsinntekt og omsorgsarbeid. Det skyldes at opptjeningsprosenten er høyere i ny folketrygd sammenlignet med dagens folketrygd.

Kostnader

I dagens folketrygd innebærer besteårsregelen, grensen på 40 opptjeningsår og regelen om full avkorting av tilleggspensjonen mot særtillegget, at mange som har fått godskrevet omsorgsopptjening likevel ikke får høyere pensjon. I ny folketrygd med alleårsopptjening og gradvis avkorting av garantipensjonen, vil alle som har fått godskrevet omsorgsopptjening få høyere alderspensjon. Kostnadene til ordningen med omsorgsopptjening vil derfor, når vi ser på opptjeningsmodellen isolert sett, bli høyere i ny folketrygd enn i dagens folketrygd.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått kostnadene knyttet til omsorgsopptjening for alderspensjon i dagens folketrygd til 2,3 mrd. kroner i 2050. I ny folketrygd med 4,5 G i minstepensjon i inntil fire år pr. barn, er kostnadene knyttet til omsorgsopptjening for alderspensjon anslått til 4,7 mrd. kroner i 2050. Anslagene er uten effekten av levealdersjustering og endret regulering. Økningen i minstepensjonen fra 4 G til 4,5 G, høyere opptjeningsprosent og overgangen til alleårsopptjening bidrar isolert sett til at kostnadene øker, mens reduksjonen i antall omsorgsår (fra sju år til fire år) bidrar til å redusere utgiftene. Samlet sett oppveies merutgiftene knyttet til økningen i minstepensjonen av innsparingen ved reduksjonen i antall omsorgsår. Utgiftsøkningen fra 2,3 til 4,7 mrd. kroner kan forklares ved overgangen til ny opptjeningsmodell som innebærer at *alle* med godskrevet omsorgsopptjening får økt pensjon som følge av ordningen.

6.2.6 Innføring av omsorgsopptjening i ny folketrygd

Pensjonsreformen skal i henhold til Regjeringens forslag innføres med virkning fra 2010. Regjeringen vil komme tilbake med en vurdering av tilbakevirkende omsorgsopptjening i den nye opptjeningsmodellen i forbindelse med lovforslaget til overgangsregler som etter planen skal fremmes i 2007.

6.2.7 Tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens folketrygd

Ordningen med omsorgsopptjening ble etablert i 1992 med virkning for omsorgsår i 1992 eller senere. Spørsmålet om tilbakevirkende omsorgsopptjening har vært oppe til vurdering tidligere, sist ved behandlingen av St.meld. nr 12 (2004/2005) der Stortinget vedtok følgende:

«Regjeringen arbeider videre med konkrete forslag om tilbakevirkende kraft for pensjonsopptjening for omsorgsarbeid også i dagens folketrygd»

Det sentrale spørsmålet er hvem som skal omfattes og hvor langt tilbake i tid omsorgsopptjening eventuelt skal gis.

Hvor mange som vil få en fordel i form av økt pensjon vil være høyere jo lenger tilbake i tid omsorgsopptjeningen godskrives. Vurderingen av hvilke grupper som skal omfattes av tilbakevirkende omsorgsopptjening er komplisert og det er ingen åpenbar begrunnelse for at noen årskull skal få slik opptjening, mens andre utelates. En slik avgrensning vil kunne oppfattes som svært urimelig for grupper som holdes utenfor ordningen. Særlig gjelder dette dersom det blir beløpsmessig store forskjeller i utbetalt pensjon for grupper som får omsorgsopptjening sammenlignet med de som ikke får.

I det følgende skisseres tre alternativer for hvem som skal omfattes av tilbakevirkende omsorgsopptjening. I det første alternativet gis pensjonsopptjening for omsorgsfravær full tilbakevirkning til 1967, også for dagens pensjonister. Dette alternativet ble frarådet av pensjonskommissjonen siden en slik regelendring vil innebære store merutgifter til alderspensjon og betydelige administrative kostnader knyttet til dokumentasjon av omsorg langt tilbake i tid.

I det andre alternativet begrenses tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens system til en del av dem som kunne hatt rett til omsorgsopptje-

ning i perioden 1967–1991, ved at ordningen avgrenses til personer som går av med alderspensjon fra 2010. Nye pensjonister fra 2010 tilsvarer i beregningene personer født i 1943 og senere, ved at det er lagt til grunn pensjoneringsalder 67 år. Mange født på 1940- og 1950-tallet, som ellers ville ha blitt minstepensjonister på grunn av få opptjeningsår og lave poengtall, vil kunne få økte pensjoner. I dagens folketrygd vil et år med omsorgsopptjening gi 2 300 kroner i økt årlig pensjon når inntekten i de yrkesaktive årene er 4,5 G og opptjeningstiden er 40 år medregnet omsorgsår. Med 10 års omsorgsfravær vil økningen i årlig pensjon kunne utgjøre omlag 23 000 kroner. Pensjonsnivået vil øke mindre for kvinner som har fått barn etter 1992 og som i større grad har vært yrkesaktive. Økningen i pensjon vil avhenge av hvordan overgangsreglene (og en eventuell garantiordning) utformes.

En ulempe med de to første alternativene er at en vil få store terskeeffekter ved at ett års forskjell i fødselsår får stor effekt på utbetalt pensjon for personer som har hatt omsorgsansvar. Dette unngås ved å begrense tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens folketrygd til de som omfattes av overgangsreglene. I det tredje alternativet tenker en seg at tilbakevirkningen begrenses til å kun gjelde nye pensjonister født i 1951 eller senere. Det vil si personer som omfattes av overgangsreglene i pensjonskommissjonens forslag. Regjeringen vil komme tilbake med en nærmere vurdering av dette alternativet i forbindelse med lovforslaget til overgangsregler som etter planen skal fremmes i 2007.

Tabell 6.4 gir anslag for merkostnader til alderspensjon i dagens folketrygd i de tre første alternativene. Kostnaden vil gradvis øke fra 2010 for å deretter avta fra 2030 etter hvert som pensjonister med omsorgsår før 1992 dør ut. Anslagene er beregnet ut fra dagens regelverk tilsvarende en årlig godskriving av tre pensjenspoeng (tilsvarende en inntekt på 4 G) i inntil sju år pr. barn. Anslaget gjelder kun ordningen med omsorgsopp-

Tabell 6.4 Anslag for merkostnader til alderspensjon ved tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens system etter ulike alternativer. Beløp i mill. kroner basert på G = 62 161 kroner

	2010	2020	2030	2040	2050
Full tilbakevirkning i dagens system	1 311	2 712	2 183	874	156
Tilbakevirkning for nye pensjonister fra 2010	97	1 815	1 827	847	156
Tilbakevirkning for nye pensjonister født 1951 eller senere	0	331	769	506	143

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

tjening for barn. Det er ikke tatt hensyn til effekten av levealderjustering og endret regulering.

I det første alternativet tenker en seg at dagens ordning med pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid gis tilbakevirkning også for dagens pensjonister slik at alle, både pensjonister og yrkesaktive får omsorgsopptjening for år før 1992. En slik regelendring vil innebære betydelige merkostnader.

I alternativet med tilbakevirkning for nye pensjonister fra 2010 er en betydelig del av kostnadene knyttet til personer født på 1940-tallet som i liten grad var yrkesaktive i omsorgsperioden. Lavest er kostnaden i det siste alternativet siden kvinner født på 1950- og 1960-tallet i større grad har kombinert arbeid med omsorg for små barn.

Pensjonsopptjening med tilbakevirkende kraft vil kunne få betydelige administrative konsekvenser. Det vil blant annet være utfordringer knyttet til dokumentasjon for ulønnet omsorgsarbeid. Blant annet var registre over barn og tilhørende foreldre mangelfull før barnetrygdregisteret ble opprettet i 1988.

De administrative kostnadene ved godskriving av opptjening tilbake i tid vil avhenge av utformingen av det konkrete regelverket. Andelen personer som må godskrives omsorgsopptjening manuelt og saksbehandlingstid pr. sak vil være viktige kostnadsfaktorer. Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått engangskostnaden knyttet til godskriving av omsorgsopptjening for nye pensjonister fra 2010 til mellom 100 og 200 mill. kroner. Det store spennet i anslaget skyldes at kostnaden vil variere sterkt avhengig av hvilke krav som stilles til dokumentasjon og forventet tidsbruk på manuelle saker.

Utformingen av en eventuell ordning med tilbakevirkende omsorgsopptjening må ses i sammenheng med oppfølgingsarbeidet til pensjonsreformen og spesielt i tilknytning til arbeidet med overgangsregler. Regjeringen vil komme tilbake med en vurdering vedrørende tilbakevirkende omsorgsopptjening i forbindelse med lovforslaget til ny alderspensjon i folketrygden.

6.3 Pensjonsopptjening for vernepliktige

I Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 ble det vedtatt at vernepliktige skal gis pensjonsopptjening. I dagens folketrygd er det ingen særskilt pensjonsopptjening for personer som avtjener verneplikt. Mange opptjener likevel pensjonsrettigheter

gjennom ordinært inntektsgivende arbeid i løpet av perioden verneplikten avtjenes.

I utgangspunktet er alle menn som blir kjent tjenestedyktig vernepliktig. Om en person er tjenestedyktig eller ikke blir avgjort ut fra vedkommendes helsetilstand, både fysisk og psykisk. Kvinner påtar seg de samme forpliktelser som vernepliktige menn når de underskriver en villighetserklæring.

Man kan få innvilget fritak fra den militære verneplikten når man ikke kan gjøre militærtjeneste av noen art uten å komme i konflikt med alvorlig overbevisning. En alvorlig overbevisning kan være etisk, religiøs eller politisk fundert. Det kreves at man har en grunnleggende pasifistisk innstilling.

I 2005 var det om lag 8 600 personer som gjennomførte den militære verneplikten. I all hovedsak var dette menn. Fra 2007 vil også kvinner bli innkalt til frivillig sesjon. Dette vil trolig føre til at en større andel av de vernepliktige i framtiden vil være kvinner. I 2005 var det i tillegg om lag 1 000 personer som gjennomførte siviltjeneste.

Verneplikten er en pålagt samfunnstjeneste som innebærer at den enkelte må avstå fra studier eller ordinært inntektsgivende arbeid i opptil tolv måneder. Med en overgang til et pensjonssystem der alle år i arbeid skal telle ved beregning av pensjon, vil avtjent verneplikt få betydning for nivået på årlig pensjon. Samtidig blir en relativt stor og til dels økende andel av ulike årsaker fritatt for å avtjene verneplikten. Regjeringen vil derfor foreslå at det innføres en ordning med pensjonsopptjening for de som avtjener verneplikten. Ordningen skal omfatte både militær og sivil verneplikt. Også kvinner som avtjener verneplikt skal omfattes av ordningen selv om tjenesten er frivillig. Avtjening av verneplikt innebærer at en må avstå fra en mulig arbeidsinntekt og dermed pensjonsopptjening. Det legges til grunn at de som kalles inn til førstegangstjeneste er relativt unge og med lav eller ingen arbeidsinntekt før de går ut i tjeneste. På denne bakgrunn foreslår Regjeringen at pensjonsopptjening for avtjent verneplikt settes til 2,5 G. Dette tilsvarer om lag 50 pst. av årlig gjennomsnittsinntekt i Norge. I det nye svenske pensjonssystemet er pensjonsopptjeningen for vernepliktige også satt til om lag halvparten av gjennomsnittsinntekten i Sverige.

Siden vernepliktens lengde kan variere med forsvarsgren/siviltjeneste er det rimelig at pensjonsrettighetene opptjenes pr. måned. En månedlig opptjening sikrer dessuten at personer som avtjener verneplikt over to kalenderår får godskrevet antall måneder tilsvarende faktisk tjenestetid. Med månedlig opptjening er det ikke naturlig å

avkorte mot arbeidsinntekt, siden de aller fleste vernepliktige vil ha begrenset mulighet til annet arbeid i tjenestetiden. Når ett års verneplikt gir en pensjonsopptjening tilsvarende 2,5 G i pensjonsgivende inntekt, vil ni måneder avtjent verneplikt gi en opptjening tilsvarende en pensjonsgivende inntekt på 1,875 G.

I utgangspunktet er førstegangstjenesten på tolv måneder. En relativt stor andel av de som avtjener verneplikten dimitterer imidlertid opp til flere måneder før dette. For at ordningen med pensjonsopptjening for vernepliktige skal komme til gode de som fullfører tjenesten, bør det stilles krav om at verneplikten er avtjent i et visst antall måneder. På denne bakgrunn foreslår Regjeringen at det stilles krav om avtjent verneplikt i minimum ni måneder for å godskrives pensjonsopptjening. Videre foreslås det at ordningen med pensjonsopptjening for vernepliktige innføres fra 2010 gjeldende for nye vernepliktige.

I 2050 vil kostnadene ved ordningen være svært lave siden de færreste alderspensjonister i 2050 har avtjent verneplikt etter 2010. Ordningen med pensjonsopptjening for vernepliktige vil først være fullt innfasert rundt 2080. Av menn født i perioden 1977–83 fullførte om lag 55 pst. førstegangstjenesten. De senere årene har imidlertid fullføringsgraden vært under 25 pst. Basert på fullføringsgrad i perioden 1977–83 har Arbeids- og velferdsdirektoratet utført beregninger for pensjonsopptjening for verneplikt med pensjonsgivende inntekt 2,5 G, og anslått merutgiftene til alderspensjon fra folketrygden i 2080 til å utgjøre om lag 1 mrd. kroner. Det er da ikke tatt hensyn til effekten av levealdersjustering og endret regulering, som kan anslås å redusere disse merutgiftene med om lag 20 pst. i 2050, og er ventet å øke gradvis over tid. Dersom de siste årenes utvikling med fullføringsgrad under 25 pst. av årskullet varer ved, vil kostnadene mer enn halveres i forhold til anslaget på 1 mrd. kroner.

6.4 Spørsmål om pensjonsopptjening for studenter

6.4.1 Innledning

I Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 ble det vedtatt å be Regjeringen vurdere en ordning med pensjonsopptjening for studenter i lys av modellvalg og komme tilbake med forslag.

I dagens folketrygd kan pensjonsrettigheter opptjenes i årene mellom 17 og 70 år, det vil si i løpet av en 53-årsperiode. Samtidig oppnås full pensjon etter 40 års opptjening. Det innebærer at man

i dag kan ha 13 år uten pensjonsgivende inntekt uten at dette trenger å påvirke den årlige pensjonen. Med overgang til en alleårsregel vil alle årene med yrkesaktivitet gi pensjonsopptjening, slik at alle år uten inntekt isolert sett betyr lavere årlig pensjon.

Studier vil føre til senere inntreden i arbeidslivet. Gitt en fast pensjonsalder vil derfor personer som studerer få færre opptjeningsår sammenliknet med personer som ikke tar høyere utdanning. På den annen side vil innføring av en alleårsregel gi personer med høyere utdanning mulighet til å ta igjen manglende pensjonsopptjening i studietiden ved å arbeide lenger.

Dagens folketrygd gir kun pensjonsopptjening for inntekter over 1 G. Den foreslåtte opptjeningsmodellen for alderspensjon i folketrygden innebærer at det tjenes opp pensjonsrettigheter fra første krone. Dette vil være en fordel for de som har noe arbeidsinntekt ved siden av studiene, sammenliknet med dagens pensjonssystem.

6.4.2 Sammenhengen mellom studier og livsinntekt

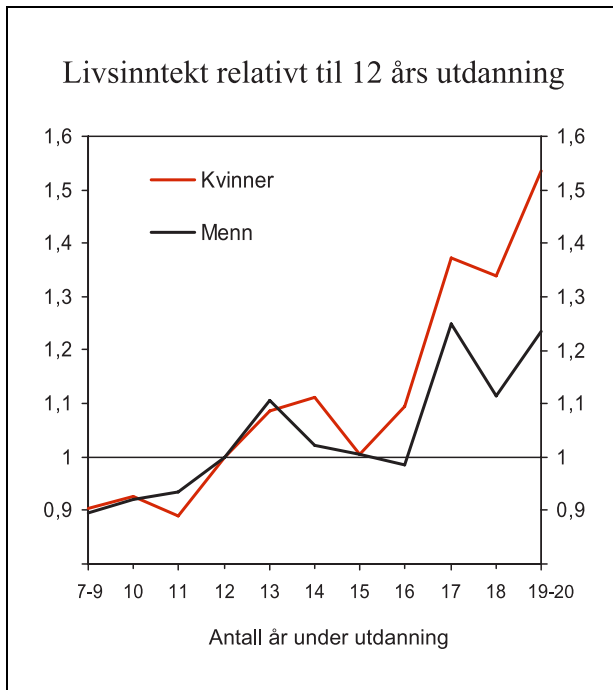
Rapporten «Utdanning og livsinntekt i Norge» fra Frischsenteret (Rapport 5/1999) undersøker sammenhengen mellom utdanning og inntekt. Undersøkelsen viser at utdanning i de fleste tilfeller gir høyere livsinntekt enn hvis man ikke hadde tatt høyere utdanning.

Figur 6.1 viser anslått livsinntekt (for inntekter opp til 12 G) relativt til tolv års utdanning for kvinner og menn født i 1953. Livsinntekten er neddiskontert med en realrente på 3,5 pst.

Livsinntekten for personer med tolv års utdanning er brukt som referanse, noe som tilsvarer fullført videregående skole. I figuren tilsvarer dermed 12 års utdanning tallet 1 på skalaen. Utdanningslengden er målt ved standard antall skoleår for personens høyeste utdanning.

Figuren viser at høyere utdanning i hovedsak gir høyere livsinntekt sammenliknet med om man ikke hadde tatt høyere utdanning. I de tilfellene der ett års høyere utdanning ikke nødvendigvis gir inntektsgevinst har dette ifølge Frischsenteret sammenheng med at noen studier gir høyere avkastning enn andre.

Når gruppen med 17 års utdanning for eksempel tjener mer enn de med 18 års utdanning henger det nært sammen med hvilke utdanninger som dominerer på henholdsvis 17 og 18 år. Sivilingeniører og jurister utgjør til sammen rundt 60 pst. av de som har 17 års utdanning blant menn, mens hovedfagsstudier innen samfunns- og historisk



Figur 6.1 Livsinntekt etter utdanning. Menn og kvinner født i 1953. 3,5 pst. diskonteringsrente

Kilde: «Utdanning og livsinntekt i Norge» fra Frischsenteret (Rapport 5/1999).

filosofiske fag utgjør rundt 50 pst. av de med 18 års utdanning. I undersøkelsen har den første gruppen om lag 40 pst. høyere livsinntekt sammenlignet med den andre gruppen. Blant kvinnene vises det en markant nedgang for de med 15 års utdanning. Dette skyldes at nesten 80 pst. av denne gruppen har utdanning som lærer eller sykepleier. Blant mennene har det lave inntektsnivået for de med 16 års utdanning, sammenheng med den høye andelen lærere og cand.mag.

Figuren viser også at den relative avkastningen av høyere utdanning gjennomgående er større for kvinner enn for menn. Kvinner som tar høyere utdanning arbeider mindre deltid enn kvinner uten høyere utdanning. Den sterke samvariasjonen mellom arbeidstid og utdanningsnivå er sannsynligvis en viktig forklaring bak den store forskjellen i avkastningen for kvinner i forhold til menn. Når høyere utdanning har en sterkere effekt på arbeidstid for kvinner enn menn vil man også forvente at inntektsforskjellene er høyere for kvinner.

6.4.3 Kostnadsanslag for pensjonsopptjening for studier

En eventuell ordning med pensjonsopptjening for studenter som gis virkning for studier fra og med 2010, vil ikke være fullt ut innfaset før alle pensjo-

nister som har studert og kvalifisert for ordningen har fått godskrevet studentopptjening. Dette vil være om ca. 70 år.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har med utgangspunkt i gjennomsnittlig antall studieår for personer født i perioden 1965–74 anslått kostnadene ved innføring av pensjonsopptjening for studenter. De årlige merutgiftene til alderspensjon i 2080 er anslått til om lag 2 mrd. kroner dersom det gis en pensjonsopptjening tilsvarende ett grunnbeløp for hvert år med studier. Et høyere nivå på pensjonsopptjeningen vil øke merkostnadene proporsjonalt. Det er da ikke tatt hensyn til effekten av levealdersjustering og endret regulering i anslaget. Videre er pensjonsopptjeningen ikke avkortet mot eventuell arbeidssinntekt ved siden av studiene. Utgiftene vil bli lavere dersom pensjonsopptjeningen avkortet mot arbeidssinntekt.

Andelen som studerer i hvert årskull har vært jevnt økende og andelen som studerer i dag er høyere enn for fødselskullene født på slutten av 1960- og 1970-tallet. Dersom tendensen fortsetter vil de reelle merutgiftene ved studentopptjening kunne bli høyere enn anslått her.

6.4.4 Regjeringens vurdering

Norge står overfor en situasjon med økt behov for arbeidskraft i årene framover samtidig som folketrygdens utgifter til alderspensjon øker sterkt. For å møte denne utfordringen best mulig, er den foreslåtte opptjeningsmodellen for alderspensjon i folketrygden basert på gode incentiver til arbeid gjennom en klar sammenheng mellom arbeidssinntekten over livet og den årlige pensjonsytelsen. Pensjonsopptjening for studier vil bryte med det grunnleggende prinsippet om at pensjonen fra folketrygden skal være knyttet til tidligere arbeidssinntekt. Unntak fra dette prinsippet bør etter Regjeringens syn bare skje når det har en sterk fordelingsmessig begrunnelse. Utdanning bør i denne forbindelse ses på som en investering som normalt gir høyere inntekt senere.

Et pensjonssystem der alle år i arbeid teller ved utmåling av pensjon vil kunne være en ulempe for personer som kommer sent ut i arbeidslivet på grunn av utdanning, sammenlignet med dagens folketrygd hvor man ikke tjener opp pensjon utover 40 år. Til gjengjeld vil mange som tar høyere utdanning ha fordel av at pensjonsnivået øker for høyere inntekter. I ny opptjeningsmodell vil arbeidssinntekt opp til 7G gi høyere pensjonsopptjening. Ulike studier av effekten av utdanning på inntektsnivå, viser at et års ekstra utdanning i gjennomsnitt gir om lag 5 pst. høyere inntekt («Økono-

misk avkastning av utdanning». Torbjørn Hægeland, Statistisk sentralbyrå). Det vil si at en person med fire års høyere utdanning i gjennomsnitt vil ha 20 pst. høyere årlig inntekt sammenliknet med en person som ikke har høyere utdanning. I ny opptjeningsmodell vil en person med fire års høyere utdanning, 36 opptjeningsår og 11 pst. høyere årlig inntekt, få like høy pensjon som en person uten høyere utdanning og 40 opptjeningsår.

Siden det er en klar tendens til at livsinntekten øker med utdanningsnivået vil pensjonsopptjening for studenter bidra til større forskjeller i pensjonsnivå mellom grupper med høyere utdanning og grupper uten slik utdanning. En eventuell ordning med pensjonsopptjening for studier vil kunne innebære at mange får uforholdsmessig høy pensjon, siden både studier og høyere livsinntekt vil bidra til høyere pensjonsopptjening. Etter Regjeringens oppfatning kan en ordning med pensjonsopptjening for studier dermed bidra til å svekke fordelingsprofilen i forslaget til ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden.

Det er imidlertid også klart at enkelte grupper langtidsutdannede ikke kan forvente å gå til godt betalte jobber. Et eventuelt system som gir kompensasjon kun til personer som ikke oppnår en privatøkonomisk gevinst i form av høyere livsinntekt, vil imidlertid være vanskelig å gjennomføre siden det kan ta lang tid før man kjenner avkastningen på studier samtidig som det vil være vanskelig å måle. Utfordringene knyttet til lav inntekt blant de med høyere utdanning bør etter Regjeringens syn ikke møtes med særskilte tiltak innenfor folketrygdens alderspensjon. I den forbindelse vises det til offentlig støtte til utdanning blant annet gjennom reglene for stipend og lån til utdanning.

På denne bakgrunn vil ikke Regjeringen foreslå å innføre pensjonsopptjening for studier i den nye opptjeningsmodellen for alderspensjon i folketrygden.

6.5 Spørsmål om pensjonsgrunnlag ved sykdom og arbeidsledighet

I pensjonsforliket vedtok Stortinget følgende:

«Folketrygdens ytelser under sykdom og arbeidsledighet, herunder ufrivillig deltidsarbeidende som mottar dagpenger, gis pensjonsopptjening på linje med lønnsinntekter.»

Folketrygdens ytelser som gis i forbindelse med sykdom og arbeidsledighet er sykepenge, rehabiliteringspenge, attføringspenge, tidsbe-

grenset uførestønad og dagpenger. Samtlige ytelser er i dag pensjonsgivende.

- Dagpenger utgjør 62,4 pst. av tidligere arbeidsinntekt opp til 6 G.
- Sykepenge utgjør 100 pst. av tidligere arbeidsinntekt opp til 6 G.
- Tidsbegrenset uførestønad, attførings- og rehabiliteringspenge utgjør 66 pst. av tidligere arbeidsinntekt opp til 6 G.

Personer som er delvis arbeidsledige (ufrivillig deltid) kan få graderte dagpenger. En forutsetning for at delvis arbeidsledige skal ha rett til dagpenger er at arbeidstiden er redusert med minst 50 pst.

Dersom pensjonsopptjeningen for disse stønadsgruppene skal være på linje med lønnsinntekter, må pensjonsgrunnlaget endres fra utbetalt ytelse til inntekten som stønaden beregnes ut fra. En slik regelendring vil i de aller fleste tilfeller gi høyere pensjonsopptjening ved sykdom og arbeidsledighet.

Arbeid er det viktigste grunnlag for å opprettholde og videreutvikle våre gode velferdsordninger. Et grunnleggende mål for Regjeringens forslag til ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden er derfor å stimulere til arbeid. Det krever tydelige koblinger mellom arbeidsinnsats og pensjonsopptjening. Dette taler for at man holder fast på at personer som ikke er disponible for arbeidsmarkedet får sin pensjonsopptjening beregnet ut fra faktisk ytelse.

Dagpenger ved arbeidsledighet er i likhet med de øvrige ytelsene til livsopphold i folketrygden en ordning som skal sikre mot inntektsbortfall. Samtidig er ordningen et sysselsettingspolitisk virkemiddel for å stimulere arbeidsledige til å ta arbeid. For å motta ytelsen kreves det at man er tilgjengelig for arbeid. Regjeringen mener derfor at arbeidsledige som mottar dagpenger står i en særstilling sammenliknet med personer som mottar sykepenge, attføringspenge, rehabiliteringspenge eller tidsbegrenset uførestønad.

De økonomiske konsekvensene av å forbedre pensjonsopptjeningen for arbeidsledige som mottar dagpenger, slik at opptjeningen baseres på arbeidsinntekten før man blir ledig, vil være konjunkturavhengig. Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått at folketrygdens alderspensjonsutgifter øker med 1 mrd. kroner i 2050, forutsatt at om lag 3 pst. av den yrkesaktive befolkningen mottar dagpenger. Dette omfatter også delvis arbeidsledige. Det er tatt hensyn til effekten av delingstallet i anslaget.

Regjeringen foreslår på denne bakgrunn at pensjonsopptjeningen for arbeidsledige som mottar

Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden

dagpenger forbedres, slik at opptjeningen baseres på arbeidsinntekten før man ble ledig. Det samme skal gjelde personer som er delvis arbeidsledige og

mottar graderte dagpenger. Forslaget konkretiseres i det videre arbeidet.

7 Ny modell for uttak av alderspensjon

7.1 Innledning og sammendrag

I Stortingets pensjonsforlik bes Regjeringen om å komme tilbake med forslag til en allmenn fleksibel alderspensjon i folketrygden fra 62 år. I henhold til forliket skal AFP videreføres, men det åpnes for justeringer i ordningen etter forhandlinger med partene i arbeidslivet.

Den ordinære pensjonsalderen i dagens folketrygd er 67 år. Et stort flertall av de yrkesaktive slutter likevel i arbeid før de er 67 år gjennom andre pensjons- eller trygdeordninger. Tidligpensjonering som ikke har helserelaterede årsaker, er i dag forbeholdt de som har tilgang til pensjonsordninger utenfor folketrygden, som for eksempel avtalefestet pensjon (AFP) eller tjenstepensjonsordninger med særaldersgrenser.

Det er store individuelle forskjeller på når den enkelte ønsker eller har behov for å trappe ned arbeidsinnsatsen eller tre ut av arbeidslivet. Pensjoneringsbeslutningen påvirkes av en rekke faktorer, blant annet hvor lenge den enkelte har stått i arbeid, belastningen i stillingen, forhold på arbeidsplassen og den enkeltes helsetilstand. De økonomiske insentivene i det samlede skatte-, pensjons- og overføringssystemet er bare ett av flere elementer som påvirker eldre arbeidstakers muligheter til og motivasjon for å stå i arbeid. Norske og internasjonale studier viser imidlertid at utformingen av pensjonssystemet, og da spesielt reglene for tidligpensjonering, har en vesentlig effekt på Eldres deltakelse i arbeidsmarkedet. Samtidig er det viktig at forholdene legges til rette slik at eldre arbeidstakere som ønsker det, faktisk har mulighet til å fortsette i arbeid.

I henhold til stortingsvedtaket skal en ny modell for uttak av alderspensjon i folketrygden gi økte valgmuligheter for den enkelte i forhold til dagens folketrygd, både når det gjelder avgangsalder og grad av pensjonering. På denne måten vil pensjonssystemet være bedre tilpasset ulike individuelle behov og ønsker om fritid. Alle – ikke bare de med AFP eller tilsvarende ordninger – kan da velge pensjoneringstidspunkt og grad av pensjonering selv.

Et viktig mål med pensjonsreformen er å skape et pensjonssystem som fører til at eldre arbeidsta-

kere står lenger i arbeid, noe som bidrar til at finansieringsbyrden på de yrkesaktive ikke blir for stor. Stortingsvedtaket slår fast at grunnlaget for en allmenn fleksibel pensjonsordning skal være at det lønner seg å arbeide for de over 62 år. Regjeringen understreker at muligheten til pensjon fra 62 år ikke skal oppfattes som en generell nedsettelse av pensjonsalderen.

Regjeringen legger vekt på at det samlede pensjonssystemet utformes slik at det gir god motivasjon til arbeid. Samtidig skal alle fra 62 år sikres reelle muligheter til å trappe ned arbeidsinnsatsen og ta ut hel eller delvis pensjon. Regjeringens forslag til regler for uttak av alderspensjon i folketrygden er utformet med sikte på å gi en god balanse mellom hensynene til arbeidsinsentiver og valgfrihet.

Regjeringens forslag til fleksibel alderspensjon i folketrygden innebærer at:

- Det åpnes for uttak av alderspensjon i folketrygden fra fylte 62 år.
- Den fleksible alderspensjonen utformes slik at årlig pensjon reflekterer antall år som pensjonist.
- Det åpnes for uttak av hel eller delvis alderspensjon så lenge pensjonen fra fylte 67 år overstiger minstepensjonsnivået.
- Det åpnes for å kombinere uttak av alderspensjon og arbeid uten avkorting av pensjonen.

Innføring av fleksibel pensjonsalder i folketrygden fra 62 år innebærer at folketrygdens utbetaling av alderspensjon vil kunne strekke seg over flere år enn hva som er tilfelle med dagens pensjonsalder på 67 år. For å unngå at 62 år festner seg som en allmenn norm for pensjonering og for å sikre at eldre arbeidstakere motiveres til arbeid – og derigjennom bidrar til å trygge framtidens pensjoner for alle – bør en som venter med å ta ut pensjonen kompenseres for dette i form av høyere årlige ytelser. Når vi står overfor store utfordringer som følge av en aldrende befolkning og et sterkt behov for å øke avgangsalderen fra arbeidslivet, er det viktig at pensjonssystemet gir et signal om at fortsatt arbeidsinnsats er verdifullt for samfunnet.

Regjeringens forslag til modell for uttak av alderspensjon i folketrygden er utformet med sikte

på at opptjente pensjonsrettigheter skal gi lik samlet alderspensjon over perioden som pensjonist uavhengig av når den enkelte velger å ta ut pensjon. Uttaksmodellen skal altså på denne måten være nøytral i forhold til uttakstidspunkt. Det betyr at den årlige pensjonen øker for hvert år uttaket utsettes. De som står lenger i arbeid øker dessuten sine pensjonsrettigheter. Med en slik innretting blir det også mulig å legge til rette for å kombinere pensjon og arbeid uten avkorting av pensjonen.

En nøytral utforming av uttaksmodellen innebærer at den årlige pensjonen øker med om lag 5 pst. for hvert år uttak av pensjon utsettes fordi det blir ett år mindre å dele opptjente rettigheter på. I tillegg vil ett år lenger i arbeid gi ekstra pensjonsrettigheter som øker den årlige pensjonen med om lag 2,5 pst. I sum innebærer Regjeringens forslag til uttaksmodell at den årlige pensjonen øker med om lag 7,5 pst. for hvert ekstra år i arbeid. Eksempelvis vil en person med gjennomsnittlig inntekt på 5 G (311 000 kroner) i 40 år ved pensjonering 62 år få en pensjon fra folketrygden på 131 000 kroner årlig. Hvis han eller hun utsetter pensjonering med ett år, vil pensjonen stige til 140 000 kroner årlig. Ved å utsette pensjoneringen til 67 år, øker pensjonen til 189 000 kroner. Kompensasjonsgradene før skatt vil i dette tilfellet øke fra 42 pst. ved 62 år til 45 pst. ved 63 år og 61 pst. ved 67 år. I tillegg kommer eventuell pensjon fra supplerende pensjonsordninger, for eksempel en tilpasset AFP.

Dersom nye alderskull av pensjonister forventes å leve lenger, vil ordningen med levealdersjustering innebære at en må arbeide noe lenger for å opprettholde samme kompensasjonsnivå som tidligere årskull. Modellen for fleksibelt uttak av alderspensjon gir den enkelte mulighet til å velge om en vil kompensere for levealdersjusteringen ved å arbeide lenger eller gå av med lavere årlig pensjon. Regjeringens forslag til modell for uttak av alderspensjon understøtter således Stortingets vedtak om levealdersjustering.

Regjeringens forslag til ny modell for uttak av alderspensjon bidrar til å redusere det skarpe skillet mellom arbeidsliv og pensjonisttilværelse. Mange eldre arbeidstakere ønsker å trappe ned yrkesaktiviteten uten helt å avslutte tilknytningen til arbeidslivet. Når det åpnes for å kombinere arbeid og pensjon uten avkorting i pensjonen, legges forholdene til rette for en gradvis overgang fra yrkesaktivitet til pensjonisttilværelsen.

I det videre arbeidet vil Regjeringen gå inn for å styrke retten til å stå i arbeid etter 62 år i arbeidsmiljøloven, i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Regjeringens forslag om økte muligheter både til å gå av tidlig og til å kombinere pensjon og arbeid, er en betydelig velferdsreform for den enkelte. Ved at reglene for uttak av alderspensjon utformes slik at arbeidsinnsats belønnes vil ordningen bidra til styrket bærekraft i pensjonssystemet.

Regjeringen foreslår at fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden gjennomføres fra 2010. Regjeringens forslag til ny modell for opptjening av alderspensjon i folketrygden vil fases gradvis inn, og tidlig uttak av alderspensjon i de første årene etter 2010 vil dermed baseres på opptjent pensjon etter reglene i dagens folketrygd.

I arbeidet med å reformere folketrygdens alderspensjon legger regjeringen vekt på at personer med svekket helse og personer som blir arbeidsledige fortsatt skal ha tilgang til andre gode trygdeordninger. Den fleksible alderspensjonen i folketrygden er utformet for at arbeidsføre kan velge mellom arbeid og pensjon etter 62 år.

Fordelingsprofilen i forslaget til ny opptjeningsmodell gjenspeiler seg også i pensjonsnivåene ved fleksibelt uttak. For personer med lik opptjenings-tid ved pensjonering innebærer det at kompensasjonsgraden vil være høyere for personer med lave og midlere inntekter enn for personer med høyere inntekter.

I et fleksibelt pensjonssystem kan den enkelte velge pensjoneringstidspunkt. Tidliguttak gir lavere årlig pensjon, men motsvares av en lengre periode som pensjonist. Sent uttak gir høyere årlig pensjon som motsvares av en kortere periode som pensjonist. I et fleksibelt pensjonssystem vil forskjellene i årlig pensjon derfor kunne øke, som en konsekvens av egne valg av pensjoneringstidspunkt.

Alle vil imidlertid ikke ha samme muligheter til å stå i arbeid ut over 62 år. Regjeringen vil føre en politikk med sikte på å utjevne sosiale ulikheter i helse slik at flere kan velge å stå i arbeid, også etter 62 år. Våren 2007 vil Regjeringen legge fram en stortingsmelding med en strategi mot sosial ulikhet i helse. Strategien vil også omhandle helseeffektene av det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet, helseeffektene av ikke å være inkludert i arbeidslivet og virkemidler for å utjevne sosiale ulikheter i arbeidsmiljøet.

Et viktig mål med pensjonsreformen er å få de som har helse til det og ønske om det, til å stå lenge i arbeid slik at finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten sikres. Reformen innebærer at sen pensjonering skal gi bedre uttelling fra pensjonssystemet enn i dag. Personer som står lenge i arbeid får pensjonsmessig uttelling for dette og gir samtidig et

bidrag til fellesskapet gjennom skatteinnbetalinger.

Spørsmålet om tidligpensjon fra folketrygden for personer med spesielle behov for tidlig avgang fra arbeidslivet og personer med lave inntekter må vurderes nærmere i lys av samarbeidet med partene i arbeidslivet om utformingen og omfanget av en tilpasset AFP-ordning og tilpasningene i tjenestepensjonsordningene. Det vil uansett ikke være aktuelt å legge til rette for uttak av alderspensjon fra folketrygden slik at man får varig samlet pensjon lavere enn minstepensjonsnivået.

I arbeidet med tilpasning av AFP vil Regjeringen legge vekt på følgende:

1. AFP-ordningen skal også i framtiden bidra til et godt tidligpensjonssystem fra 62 år. En tilpasset ordning skal understøtte målene for et nytt pensjonssystem, slik disse er trukket opp i Stortingets vedtak våren 2005.
2. Staten viderefører sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen. Dette omfatter også verdien av skattefordeler og poengopptjening i folketrygden. Det økonomiske bidraget beregnes ut fra dagens uttakssrate, men justeres for det antallet som omfattes av ordningen. Staten bidrar med samme andel av den totale finansieringen som i dag.
3. AFP skal fortsatt sikre at de som ønsker det, kan gå av ved 62 år på en verdig måte. Dette sikres ved at AFP videreføres i form av et årlig påslag til alderspensjonen i folketrygden. Alderspensjon fra folketrygden og AFP skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting i pensjonen. Det gis pensjonsopptjening i folketrygden for eventuell arbeidsinntekt, men ikke for pensjonen.
4. Overgangen til en tilpasset AFP-ordning vurderes i lys av Regjeringens forslag til innføring av den nye alderspensjonen i folketrygden. Et forslag til ny AFP skal foreligge i god tid før hovedoppgjøret i 2008.

7.2 Stortingets vedtak og oppfølgingen av dette

I Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 ble det ikke tatt stilling til utformingen av en allmenn fleksibel pensjonsordning i folketrygden. I punkt 3 i vedtaket heter det:

«Det må være en tidligpensjonsordning for alle arbeidstakere fra 62 år, også for de som har hatt lave inntekter. En slik ordning må bygge videre på AFP-ordningen.

Aldersgrensen i AFP ligger fast. Statens samlede økonomiske bidrag i AFP-ordningen videreføres. Eventuelle endringer i AFP-ordningen kan først skje etter forhandlinger med partene ved hovedtariffoppgjøret i 2006. Dette vil være en oppfølging av regjeringens brev til partene i tariffoppgjøret i 1997, hvor enkelte elementer i AFP-ordningen ble varslet revurdert i 2007.

I tillegg til at AFP-ordningen videreføres, arbeides det videre med en allmenn fleksibel tidligpensjonsordning i folketrygden. Stortinget tar ikke nå stilling til hvordan et slikt framtidig tidligpensjonssystem i folketrygden skal se ut, men ber Regjeringen komme tilbake til hvordan dette kan utformes etter at uførepensjonen er utredet og etter at hovedtariffoppgjøret i 2006 er avsluttet. Grunnlaget for vurderingen bør blant annet være at:

- det skal lønne seg å jobbe for de som er over 62 år
- det skal være bedre muligheter til å kombinere pensjon og arbeid
- den øvre grensen for pensjonsopptjening på 70 år fjernes. Særaldersgrensene i privat og offentlig sektor må vurderes.

Den alminnelige pensjonsalderen må ikke reduseres, og arbeidstakere over 62 år må motiveres til fortsatt arbeidsinnsats. Arbeidet med et inkluderende arbeidsliv må videreføres så det blir mulig for eldre arbeidstakere å fortsette i jobb. Staten må i samarbeid med partene i arbeidslivet utforme tiltak for en seniorpolitikk som motiverer godt voksne arbeidstakere til å fortsette i arbeid, og arbeidsgivere til å ansette og beholde disse arbeidstakerne.»

Stortingetsvedtaket legger vekt på at AFP skal være en del av det fleksible pensjonssystemet, og at utformingen av reglene for tidligpensjonering må ses i sammenheng med uførepensjonsordningen. Det er imidlertid praktisk vanskelig å behandle alt samtidig. Etter Regjeringens syn er det derfor mest hensiktsmessig få på plass det allmenne og grunnleggende alderspensjonssystemet, for deretter å tilpasse de supplerende pensjonsordningene som AFP og tjenestepensjonssystemet samt uførepensjon. Ved å gjennomføre arbeidet med pensjonsreformen i faser, vil en i tillegg sikre konsistens og god kontroll med gjennomføringen.

Regjeringen Bondevik II satte 5. august 2005 ned et utvalg som blant annet skal komme med forslag til nye regler for beregning av uførepensjon som følge av endringer i folketrygdens alderspensjon. Hovedprinsippene for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, som Regjeringen presenterer i denne meldingen, er viktige premis-

ser for utvalgets arbeid. Fristen for utvalgets slutt-rapport er derfor utsatt til 15. mars 2007.

AFP var tema i lønnsoppgjøret 2006. Regjeringen Jagland varslet i 1997 at skattefordeler for 62- og 63-årige AFP-pensjonister skulle fases ut for nye pensjonstilfeller fra 2007 og at reglene om poengopptjening for AFP-pensjonister i folketrygden skulle vurderes fjernet fra samme tidspunkt. Landsorganisasjonen i Norge (LO) ga i brev av 20. mars 2006 til Statsministeren uttrykk for at Stortingets pensjonsforlik våren 2005, etter deres syn, endret forutsetningene for dette, og ba Regjeringen om å medvirke til at vilkårene for dagens AFP videreføres fram til 2010. I brev av 31. mars 2006 til LO meddelte Statsministeren at Regjeringen er innstilt på å fremme en proposisjon for Stortinget om videreføring av de særskilte skattefordelene til 1. januar 2010, samt å videreføre dagens regler for poengopptjening i samme periode, under forutsetning av at organisasjonene i arbeidslivet vil delta i en bred prosess for tilpasning i AFP i tråd med de prinsippene som ligger til grunn for pensjonsforliket.

Forslag om å videreføre de særskilte skattefordelene til 1. januar 2010 er fremmet i forbindelse med statsbudsjettet 2007 (Ot.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte- og avgiftsopplegget 2007-lovendringer). Regjeringen vil invitere partene i arbeidslivet til en bred prosess om utformingen av en tilpasset ordning for avtalefestet pensjon (AFP) med respekt for de framforhandlede rettighetene som ligger i dagens ordning.

I denne meldingen presenterer Regjeringen mål for et fleksibelt pensjonssystem og forslag til regler for uttak av alderspensjon i folketrygden som kan bidra til at man når disse målene. Deretter presenterer Regjeringen en ramme for det videre samarbeidet med partene i arbeidslivet om tilpasninger i AFP. Til slutt omtales kort behovet for tilpasninger i tjenestepensjoner og skatteregler.

7.3 Mål for modell for uttak av alderspensjon

I tråd med stortingsvedtaket foreslår Regjeringen en ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Regjeringens forslag til ny modell for opptjening av alderspensjon framgår av kapittel 5. Forslaget til regler for uttak av alderspensjon må støtte opp om hovedmålene for pensjonsreformen, slik disse er omtalt i avsnitt 5.3. Pensjonssystemet skal være økonomisk og sosialt bærekraftig, ha en god fordelingsprofil og være enkelt. I tråd med Stortingets vedtak har Regjering-

gen lagt vekt på at ny modell for opptjening av alderspensjon i folketrygden skal ha en god fordelingsprofil.

Innenfor rammen av de overordnede målene for pensjonsreformen, har Regjeringen to mål som ligger til grunn for utforming av modellen for uttak av alderspensjon:

- økte valgmuligheter for uttak av alderspensjon
- gode stimulanser til arbeid

Valgmuligheter

Pensjonsalderen i folketrygden er i dag 67 år. Det innebærer at alle har rett til å ta ut alderspensjon fra folketrygden ved fylte 67 år. Ved å fortsette i arbeid fram til fylte 70 år opparbeides det ytterligere pensjonsrettigheter.

Det er store individuelle forskjeller på når den enkelte ønsker eller har behov for å tre ut av arbeidslivet. Pensjoneringsønskene påvirkes av en rekke faktorer, blant annet ulike preferanser for fritid, normene for hva som er en normal avgangsalder, hvor lenge en har stått i arbeid, belastningen i stillingen, forhold på arbeidsplassen og helsetilstanden. Tidligpensjonering som ikke har helsere-laterte årsaker, er i dag forbeholdt de som har tilgang til ordninger utenfor folketrygden, som avtalefestet pensjon (AFP) eller tjenestepensjonsordninger med særaldersgrenser.

Stortingsvedtaket legger vekt på at en ny modell for uttak av alderspensjon i folketrygden skal gi økt fleksibilitet i forhold til dagens system, både når det gjelder avgangsalder og grad av pensjonering. Når alle fra fylte 62 år, kan velge når pensjonen skal tas ut, vil pensjonssystemet bedre ta hensyn forskjeller i individuelle behov for og ønsker om fritid.

Regjeringen legger vekt på at også personer med lav inntekt i den yrkesaktive perioden skal ha reelle valgmuligheter med hensyn til pensjoningstidspunkt. Spørsmålet om tidligpensjon for personer med lave inntekter må vurderes nærmere i lys av samarbeidet med partene i arbeidslivet om utformingen og omfanget av en tilpasset AFP-ordning.

Stimulanser til arbeid

Stortingsvedtaket slår fast at grunnlaget for en allmenn fleksibel pensjonsordning skal være at det skal lønne seg å jobbe. Reglene for fleksibelt uttak av pensjon skal stimulere til arbeid og bidra til å øke avgangsalderen fra arbeidslivet. Utformingen av fleksibiliteten i pensjonssystemet er avgjørende for sysselsettingseffektene av pensjonsreformen.

Det er mange forhold som påvirker når den enkelte ønsker å ta ut pensjon. Mange studier dokumenterer imidlertid at utformingen av pensjonssystemet, og da spesielt reglene for tidligpensjonering, har stor betydning for eldres deltakelse i arbeidslivet. Gunstige tidligpensjonsordninger bidrar til at eldre trekker seg tidligere ut av arbeidsmarkedet enn de ellers ville ha gjort. Det må derfor være økonomisk fordelaktig å utsette pensjoneringstidspunktet dersom systemet skal stimulere til arbeid.

En forutsetning for at systemet skal gi gode incentiver til arbeid, er at den enkelte forstår de pensjonsmessige konsekvensene av valg av pensjoneringstidspunkt. Det er derfor viktig at systemet utformes slik at det er forståelig for den enkelte.

Mange eldre ønsker å trappe ned yrkesaktiviteten uten helt å bryte båndene til arbeidslivet. Begrensningene i dagens system på muligheten til å kombinere arbeid og pensjon uten avkortning av pensjonen oppleves som urimelig. Når pensjonsrettighetene er opparbeidet gjennom et langt yrkesliv, reagerer mange på at arbeidsinntekt medfører reduksjon i pensjonen. Ved å åpne for at pensjon kan kombineres uavkortet med arbeidsinntekt, vil systemet legge bedre til rette for en gradvis overgang fra yrkesaktivitet til pensjonisttilværelse. Det vil dessuten innebære en betydelig forenkling.

Regjeringen legger videre vekt på at utformingen av fleksibiliteten må støtte opp om levealdersjusteringen. Levealdersjusteringen i folketrygden bygger på prinsippet om at når levealderen øker, kan den enkelte velge enten

- å gå av på samme tidspunkt som tidligere årskull, men med en lavere kompensasjonsgrad, eller
- å arbeide noe lenger for å opprettholde kompensasjonsgraden.

Reglene for uttak av alderspensjon må derfor utformes slik at det er mulig for den enkelte å kompensere for effekten av levealdersjusteringen.

Målene om gode arbeidsincentiver og valgmulighet for alle kan delvis stå i konflikt med hverandre. En høy kompensasjonsgrad – pensjon som andel av inntekten som yrkesaktiv – ved tidlig pensjonering svekker stimulansen til å jobbe lenger, mens en lav kompensasjonsgrad gjør det urealistisk for mange å gå av tidlig. Hensynet til gode arbeidsincentiver tilsier at pensjonsnivået må være lavere desto tidligere en går av, mens hensynet til reell valgmulighet for alle tilsier akseptable pensjonsnivåer også ved tidliguttak.

En modell for opptjening av alderspensjon med god sosial profil kombinert med regler for uttak av

alderspensjon der den enkelte står overfor de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til valg av pensjoneringstidspunkt vil, sammen med en tilpasset AFP, ivareta de ulike hensynene på en god måte.

7.4 Samspillet med andre ordninger

Selv om folketrygden i dag ikke gir mulighet til å ta ut alderspensjon før 67 år, går likevel et flertall ut av arbeidslivet før de fyller 67 år. Knappt to av ti har i dag arbeid som hovedaktivitet ved overgangen til alderspensjon fra folketrygden. De viktigste veiene ut av arbeidslivet er uførepensjon og ordningen med avtalefestet pensjon (AFP). I 2004 kom 42 pst. av nye alderspensjonister fra uførepensjon, mens 22 pst. hadde vært AFP-pensjonister. I tillegg er det, som det framgår av omtalen i kapittel 2, enkelte som er på midlertidige trygdeordninger før de går over på alderspensjon. Det er viktig at modellen for uttak av alderspensjon fra folketrygden, og utformingen av de alternative ordningene for uttrede fra arbeidslivet, ses i sammenheng.

Regjeringen legger stor vekt på at eldre arbeidstakere skal oppmuntres til å fortsette i arbeid så lenge de har helse til det. I St.meld. nr. 6 (2006–2007) Om seniorpolitikk gjennomgås politikken på dette området.

Det har blitt stadig flere som mottar en helsere-latert stønad, og særlig mange er det som har uførepensjon. Regjeringen ønsker gode ordninger for de som får problemer i arbeidsmarkedet på grunn av sviktende helse. I en stortingsmelding som legges fram senere i høst, vil Regjeringen presentere forslag til forbedringer av stønadsordningene for personer som har helseproblemer og som trenger midlertidig inntektssikring. Forslag til en reform av uføreordningen vil bli presentert etter at Uførepensjonsutvalget har lagt fram sin rapport 15. mars 2007.

Mange har i dag mulighet til å forlate arbeidslivet før de er 67 år gjennom AFP-ordningen, ved at de har særaldersgrenser eller drar nytte av den såkalte 85-årsregelen i offentlige tjenstepensjonsordninger. Disse ordningene er utformet med utgangspunkt i dagens folketrygd med en fast aldersgrense på 67 år. Med innføring av fleksibel pensjonsalder i folketrygden, er det behov for å vurdere hvordan disse ordningene bør tilpasses slik at formålet med ordningene ivaretas, samtidig som målene for pensjonsreformen nås. Det er avgjørende for at pensjonsreformen skal lykkes at pensjonsordningene utenom folketrygden ikke motvirker de endringene i folketrygden som ved-

tas, men spiller sammen med folketrygden på en god og hensiktsmessig måte.

AFP skal videreføres innenfor et nytt pensjons-system, men må tilpasses endringene i folketrygden. Det er i hovedsak tre hovedproblemstillinger som må vurderes:

- Regeltekniske tilpasninger som følge av innføring av alleårsregel, ny pensjonsmodell, levealdersjustering og nye indekseringsregler
- Hvordan reglene for uttak av alderspensjon i folketrygden eventuelt skal påvirke AFP
- Hvordan insentivstrukturen kan endres slik at den støtter opp om målene for pensjonsreformen.

Det må også gjøres tilpasninger i tjenstepensjonsordningene, både i forhold til de nye opptjeningsreglene og de nye reglene for uttak av alderspensjon i folketrygden. I dagens skattefaviserte tjenstepensjonsordninger er det en fast pensjonsalder, som for de fleste er 67 år. Når det åpnes for fleksibel pensjonsalder i folketrygden, må det vurderes om det skal innføres mulighet til å ta ut tjenstepensjon fra 62 år. I tråd med Stortingsvedtaket skal spørsmålet om særaldersgrenser vurderes nærmere.

Den framtidige utformingen av AFP og offentlige tjenstepensjonsordninger skal drøftes med partene i arbeidslivet. Regjeringen legger her fram forslag til regler for uttak av alderspensjon som må sees i sammenheng med tilpasninger i AFP, i tjenstepensjonsordningene og i folketrygdens uførepensjon.

Noen blir arbeidsledige i høy alder og andre vil ha behov for å avslutte yrkeskarrieren før de fyller 67 år som følge av helseproblemer. Slike personer skal ha gode trygde- og pensjonsordninger, og utformingen av disse ordningene er sentralt i det videre arbeidet med pensjonsreformen. Flexibiliteten i folketrygdens alderspensjon er imidlertid et tilbud til de som fortsatt kan arbeide og som tilfredsstillende visse minstekrav til tidligere deltakelse i arbeidslivet.

Regjeringen er opptatt av å finne en hensiktsmessig balanse mellom hensynene til arbeidsinsentiver og ambisjonen om flexibilitet for alle. Til syvende og sist vil det være den samlede løsningen (der tjenstepensjonsordninger og AFP inngår) som er avgjørende for hvor godt en lykkes i å nå de målene som er satt.

7.5 Forslag til regler for uttak av folketrygdens alderspensjon

7.5.1 Flexibelt uttak av folketrygdens alderspensjon fra 62 år

Regjeringen foreslår at det åpnes for fleksibelt uttak av folketrygdens alderspensjon fra 62 år. Modellen for fleksibelt uttak av alderspensjon fra 62 år skal være enkel, rettferdig og motivere den enkelte til å stå i arbeid. Hovedprinsippet bak Regjeringens forslag til uttaksmodell, er at like store opparbeidede pensjonsrettigheter bør gi om lag lik samlet pensjon i perioden som alderspensjonist, uavhengig av pensjoneringsstidspunktet. I det følgende omtales dette som en nøytral ordning.

Med en slik utforming av uttaksmodellen, vil årlig alderspensjon fra folketrygden bli høyere desto senere pensjonen tas ut. Dette skyldes for det første en pensjoneringsaldereffekt; senere pensjonering betyr at gitte pensjonsrettigheter skal fordeles over en kortere forventet tid som pensjonist. For det andre en opptjeningseffekt; senere pensjonering betyr økt opptjening av rettigheter. Opptjeningseffekten og pensjoneringsaldereffekten er nærmere illustrert i punkt 7.5.2.

Regjeringen har vurdert om den økonomiske effekten av utsatt pensjonering bør være mindre enn det en nøytral ordning innebærer. I så tilfelle ville den enkelte få større samlet forventet pensjon desto tidligere en pensjonerte seg, hvilket kan betraktes som en særlig subsidiering av tidligpensjonering. Det ville også være et brudd med hensynet til at lik livsinntekt skal gi lik samlet pensjon. Et annet viktig moment, er at det ville gjøre det vanskeligere å tillate at arbeid og pensjon kombineres fritt.

Innføringen av fleksibel pensjonsalder fra 62 år i folketrygden er en velferdsreform som gir økte valgmuligheter for den enkelte. Dersom systemet utformes slik at det subsidierer tidligavgang særlig, vil utgiftene til pensjoner øke. Uten vesentlig subsidiering av tidligpensjon kan en tillate at den enkelte kombinerer pensjonsuttak med fortsatt arbeidsinnsats uten avkorting av pensjonen. Dette vil gi en klar forenkling i forhold til dagens system og bidra til et pensjonssystem som støtter opp om en gradvis overgang fra arbeidsliv til pensjonisttilværelse.

Økende årlig pensjon ved senere pensjonsuttak vil motivere til arbeid. Presset i arbeidsmarkedet vil trolig øke i årene framover, jf. omtale i kapittel 2, og det vil være spesielt viktig å motivere eldre til å stå lenger i arbeid, fordi antall personer i denne gruppen, både absolutt og relativt, vil vokse mye i

Tabell 7.1 Forventet gjenstående levetid (antall år) på ulike årstrinn, basert på sammenvekting av kvinner og menns overlevelsessannsynligheter (2003)

Alder	Forventet gjenstående levetid
62	21,0
63	20,2
64	19,4
65	18,6
66	17,8
67	17,0
68	16,2
69	15,5
70	14,8
71	14,0
72	13,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

årene framover. Det er derfor avgjørende at pensjonssystemet får en utforming som gjør at det lønner seg, også pensjonsmessig, å jobbe.

Regjeringens forslag til modell for uttak av alderspensjon bygger på samme prinsipp som ordningen med levealdersjustering, som er vedtatt av Stortinget. Dersom nye alderskull av pensjonister forventes å leve lenger, innebærer ordningen med levealdersjustering at en må arbeide noe lenger for å opprettholde samme kompensasjonsnivå som tidligere alderskull. Levealdersjusteringen virker på tvers av årskullene ved at en økning i forventet gjenstående levetid i befolkningen gir lavere pensjon for et gitt uttakstidspunkt. Pensjoneringsaldereffekten virker innenfor et årskull ved at pensjonsnivået reflekterer forskjell i forventet gjenstående levetid på ulike uttakstidspunkt. Modellen for fleksibelt uttak av alderspensjon gir den enkelte mulighet til å velge mellom å arbeide lenger for samme kompensasjonsgrad eller å gå av med lavere årlig pensjon når levealderen i befolkningen øker. Regjeringens forslag til modell for uttak av alderspensjon understøtter således Stortingets vedtak om levealdersjustering.

Regjeringen foreslår at fleksibelt uttak av pensjon fra 62 år skal innføres fra 2010. Personer som er født i 1948 og fyller 62 år i 2010, vil ha opptjent pensjonsrettighetene sine innenfor dagens folketrygd. I avsnitt 7.7 forklares hvordan modellen for uttak av alderspensjon vil virke for personer som

har opptjent rettighetene sine innenfor dagens folketrygd.

Regjeringens forslag til uttaksmo- dell som presenteres her følger de samme hovedprinsippene som har vært retningsgivende for pensjonsreformer i en rekke andre land. Det vises til nærmere omtale i boks 7.1 når det gjelder utformingen av regelverket for uttak av alderspensjon i enkelte andre land.

7.5.2 Pensjonsnivå – pensjoneringsaldereffekt og opptjeningseffekt

Regjeringen foreslår at reglene for uttak av alderspensjon utformes med sikte på at gitte opptjente rettigheter skal gi samme samlede forventede pensjonsutbetaling uavhengig av når pensjonen tas ut.

Med alleårsregel for opptjening av pensjonsrettigheter og fleksibel pensjonsalder fra 62 år der pensjonen utmåles etter antall forventede år som pensjonist, vil utsettelse av pensjonerings- tidspunktet ha to effekter. For det første en pensjoneringsaldereffekt som innebærer at pensjonsnivået øker fordi det blir færre år å fordele opptjente rettigheter på. For det andre en opptjeningseffekt ved at en forlengelse av yrkeskarrieren bidrar til høyere pensjonsopptjening, slik at pensjonsnivået øker ytterligere.

Ett års utsatt pensjonsuttak gir ett år kortere tid som pensjonist. Tabell 7.1 viser gjennomsnittlig forventet gjenstående levetid på ulike alderstrinn for en som blir 67 år i 2010. Ved pensjonering som 67-åring, er forventet tid som pensjonist 17 år. Dersom samme person hadde pensjonert seg ved 62 år, ville forventet tid som pensjonist vært 21 år.

Pensjoneringsaldereffekten er sammenhengen mellom årlig pensjon og pensjoneringsalder for en gitt pensjonsopptjening. Tabell 7.2 viser hvordan årlig pensjon øker i forhold til pensjonsnivået ved uttak 62 år dersom uttakstidspunktet utsettes. Dagens levealder er lagt til grunn og reallønnsveksten benyttet som rente, jf. nærmere omtale av dette i avsnitt 7.9. Isolert sett betyr ett års utsatt avgangstidspunkt at pensjonsnivået øker med om lag 5 pst. Effekten av ett års utsatt uttak øker med alder, ettersom ett år da betyr relativt mer i forhold til forventet gjenstående levetid. Ved å utsette pensjoneringen i fem år, øker årlig pensjon med nærmere 30 pst. Dersom levealderen øker, vil forskjellen mellom uttak fra 62 år og fra 67 år reduseres noe ettersom de fem årene mellom 62 og 67 år da betyr relativt mindre i forhold til den samlede for-

Boks 7.1 Prinsipper for fleksibelt uttak i andre land

Flere land står overfor de samme utfordringene som Norge knyttet til en aldrende befolkning og lav yrkesaktivitet blant eldre. Innenfor EU har medlemslandene hatt spesielt fokus på hvordan en skal sikre finansielt bærekraftige pensjonssystem med akseptable pensjonsnivåer også i framtiden. Flere land har iverksatt eller planlegger å gjennomføre pensjonsreformer med sikte på å styrke eldre arbeidstakerses insentiver til å stå i arbeid. Reformene omfatter endringer i pensjonsalderen, endringer i opptjeningsregler og kompensasjonsgrad og økt fleksibilitet til å kombinere arbeid og pensjon. Flere land har innført fleksibel pensjonsalder innenfor modeller som er utformet med sikte på at pensjonssystemet skal være tilnærmet nøytralt i forhold til avgangstidspunkt.

Reglene for uttak av pensjon varierer. I hovedtrekk synes det å være tre ulike tilnærminger:

- Justering av årlig ytelse etter uttakstidspunkt med en fast prosentsats, for eksempel 0,5 pst. pr. måned, slik at samlet effekt av å ta ut pensjonen ett år tidligere/senere er 6 pst. lavere/høyere pensjon.
- Ulik opptjeningsprosent før og etter en viss alder, og der høyere pensjonsprosent for eldre har innebygd en pensjoneringsaldereffekt (i tillegg til ren opptjeningseffekt), for eksempel slik at opptjeningen er 1,9 pst. før 63 år og 4,5 pst. etter 63 år.
- Justering av årlig ytelse etter uttakstidspunkt basert på gjenstående forventet levealder

Regelverket i pensjonsordningene på Island er et eksempel på det første, regelverket i Finland et eksempel på det andre, mens Sverige har gått fra et regelverk med en justering en fast faktor til et system som bygger på justering etter forventet gjenstående levetid.

Hovedtrekkene ved det islandske pensjonssystemet når det gjelder fleksibel pensjonering, er en høy pensjonsalder i det offentlige pensjonssystemet (67 år) og sterk vekt på arbeidsmarkedspensjon og individuelle pensjonsordninger med nær aktuariell justering av den årlige pensjonen avhengig av når pensjonen tas ut. Den enkelte kan selv velge når pensjonen skal tas ut etter 65 år. For hver måned pensjonsuttaket starter før (etter) 67 år, reduseres (øker) den årlige ytelsen med 0,6 pst., det vil si 7,2 pst. pr. år.

Det finske alderspensjonssystemet omfatter en statlig grunnpensjon og arbeidsmarkedsbaserte tilleggspensjoner. I den arbeidsmarkedsbaserte tilleggspensjonen tjener arbeidstakere mellom 18 og 52 år opp rett til en årlig alderspensjon som

tilsvarer 1,5 pst. av arbeidsinntekten. Opptjeningssatsen øker til 1,9 pst. for arbeidstakere mellom 53 og 62 år, og videre til 4,5 pst. for arbeidstakere mellom 63 og 67 år. Den årlige pensjonen justeres dermed ikke direkte for å ta hensyn til at tidlig pensjonering innebærer at en kan forvente å motta pensjon i flere år. Jo tidligere en pensjonerer seg, jo lavere blir likevel årlig pensjon, siden en går glipp av pensjonsopptjening nettopp i de årene som gir høyest opptjening. Ved pensjonering mellom 62 og 63 år reduseres pensjonsytelsen med 0,6 pst. for hver måned pensjonen tas ut før fylte 63 år, mens pensjonering etter fylte 68 år gir en tilsvarende økning på 0,4 pst. pr. måned.

Det svenske offentlige pensjonssystemet består av garantipensjon, inntektspensjon og premiepensjon. Inntektspensjonen og premiepensjonen kan tas ut fra 61 år. Ytelsene utmåles aktuarielt i forhold til antall forventede år som pensjonist. Dette gir om lag 5 pst. lavere/høyere årlig ytelse for hvert år pensjonen tas ut før/etter 65 år (pensjoneringsaldereffekt). I tillegg vil en ved å jobbe lenger øke opptjeningen. Mens det finske systemet har en egen mekanisme for levealdersjustering, tas det i det svenske systemet automatisk hensyn til endringer i forventet levealder ved at ytelsen er definert gjennom forventet gjenstående levealder på ulike tidspunkt for det enkelte årskull.

I det danske pensjonssystemet har den offentlige folkepensjonen, Arbeidsmarkedstilleggspensjonen (ATP) og arbeidsmarkedspensjonene en fleksibel pensjoneringsalder fra 65 år med aktuariell justering av den årlige ytelsen. Av disse ordningene er det imidlertid bare arbeidsmarkedspensjonen som kan tas ut før 65 år. Pensjoneringsønsker og -behov før 65 år dekkes i stedet av «etterlønsordningen» som bidrar til en vesentlig reduksjon i insentivene til å fortsette i arbeid. Ordningen gjør det mulig å gå av med pensjon fra 60 år, og i aldersgruppen 60–64 år er mer enn 4 av 10 på etterløn. For å få etterløn, må man ha vært medlem av en a-kasse og betalt etterlønsbidrag i 25 av de siste 30 årene. I juni 2006 ble det inngått et bredt politisk forlik om endringer i pensjonssystemene. Vedtaket innebærer at det legges opp til en opptrapping av pensjonsalderen i etterlønsordningen, og som et ledd i å øke målrettingen mot «sliterne» i samfunnet økes kravet om innbetalingsperiode fra 25 år til 30 år. Også i de øvrige ordningene skal pensjonsalderen øke. Målet er at den forventede perioden med etterløn og pensjon på lengre sikt skal fastholdes på om lag 19,5 år.

Pensjonssystemene i de nordiske landene og regler for fleksibelt uttak er nærmere omtalt i kapittel 3.

Tabell 7.2 Økning i pensjonsnivå fra folketrygden som følge av utsatt uttakstidspunkt for gitt opptjening, gitt levealder som i tabell 7.1. Prosent

Alder for uttak	Justering i årlig ytelse i forhold til uttak 62 år	Forskjell i årlig ytelse sammenliknet med uttak 67 år, inkl. effekt av regulering ¹
62	0	- 26
63	5	- 22
64	10	- 17
65	15	- 12
66	22	- 6
67	28	0
68	36	7
69	44	14
70	54	22
71	64	31
72	76	41

¹ Forutsatt reallønnsvekst 1,5 pst og regulering av løpende pensjon 0,75 pst

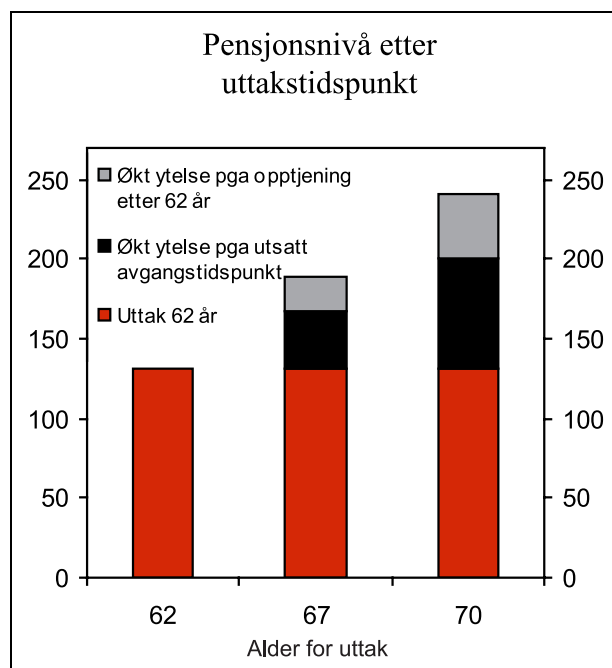
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

ventede tiden som pensjonist. I 2050 er forskjellen mellom uttak 62 og 67 år anslått til 23 pst.

Tabell 7.2 viser også pensjonsnivået ved ulike uttakstidspunkt relativt til pensjonsnivået ved uttak 67 år slik det er vist i kapittel 5. Her er det også tatt hensyn til at ytelsen etter uttak reguleres svakere enn opptjente rettigheter. Sett i forhold til uttak 67 år, vil pensjonsnivået være om lag 26 pst. lavere om den tas ut ved 62 år. I Regjeringens forslag til ny alderspensjon med mulighet for fleksibelt uttak vil det ikke lenger være en fast pensjonsalder. Sammenlikningen med 67 år vil dermed være mindre relevant.

OECD har kartlagt justeringssatsene i fleksible pensjonsordninger i 18 OECD land. Gjennomsnittlig justeringssats i disse landene er, ifølge OECD, 5,1 pst. reduksjon for hvert år pensjonen tas ut før ordinær pensjonsalder og en økning på 6,2 pst. for hvert år pensjonen tas ut etter ordinær pensjonsalder. Regjeringens forslag synes således å være på linje med det som er vanlig i mange andre land.

Figur 7.1 viser årlig alderspensjon fra folketrygden ved uttak på ulike tidspunkt med Regjeringens forslag til ny alderspensjon når ytelsen justeres nøytralt etter avgangstidspunktet (gitt dagens levealder) og lengre yrkesaktivitet gir økt opptjening. Det er tatt utgangspunkt i et typeeksempel med gjennomsnittlig inntekt på 5 G (311 000 kroner) i



Figur 7.1 Pensjonsnivå etter uttakstidspunkt, ny alderspensjon med nøytral justering av ytelsen etter uttakstidspunkt, forutsatt gjennomsnittlig inntekt på 5 G i 40 år ved 62 år. Tusen kroner

40 år ved 62 år, tilsvarende en livsinntekt på 200 G. Andre kombinasjoner av årlig inntekt (under 7 G) og opptjening som gir en livsinntekt på 200 G vil gi samme årlige pensjon fra 62 år.

Årlig pensjon ved 62 år er i dette typeeksempellet på 131 000 kroner. Ved å arbeide fram til 67 år tjenes det opp fem år ekstra med pensjonsrettigheter. Med en inntekt på 5 G gir dette en økning i årlig pensjon fra 67 år på 21 000 kroner (16 pst.). Kortere tid som pensjonist øker pensjonsnivået med 37 000 kroner (28 pst.). Samlet økning i årlig pensjon ved å utsette pensjoneringsen i fem år er i dette typeeksempellet på nærmere 58 000 kroner eller 44 pst.

Pensjoneringsaldereffekten og opptjeningseffekten gir til sammen en betydelig forskjell i årlig pensjonsnivå etter uttakstidspunkt. Når vi står overfor store utfordringer som følge av en aldrende befolkning og et sterkt behov for å øke avgangsalderen fra arbeidslivet, er det imidlertid viktig at pensjonssystemet gir et signal om at fortsatt arbeidsinnsats er verdifullt for samfunnet.

Kapittel 5 viser pensjonsnivå og kompensasjonsgrad (pensjon som andel av tidligere arbeidsinntekt) med Regjeringens forslag til ny folketrygd ved uttak ved fylte 67 år og gitt forventet levealder i 2010. Figurene 7.2 og 7.3 viser kompensasjonsgrad på ulike uttakstidspunkt med Regjeringens

forslag til modell for uttak av alderspensjon. Det er ikke tatt hensyn til levealdersjusteringen som innebærer at man må jobbe lenger for å oppnå samme kompensasjonsgrad når levealderen øker. Det vises til avsnitt 7.8 for en nærmere omtale av dette.

Kompensasjonsgraden er beregnet før skatt for typetilfeller med henholdsvis 40 og 35 års opptjening ved 62 år, det vil si at det er lagt til grunn at yrkeskarrieren startet ved henholdsvis 22 år og 27 år. Opptjeningstiden ved pensjonering 67 år er fem år lenger enn opptjeningstiden ved 62 år. Kompensasjonsgraden ved 67 år med 45 års opptjening vil være 61 pst. for inntekter mellom 4 G og 7 G. Ved uttak 62 år er kompensasjonsgraden nesten 20 prosentpoeng lavere som følge av kortere opptjenings-tid og en lenger periode som pensjonist.

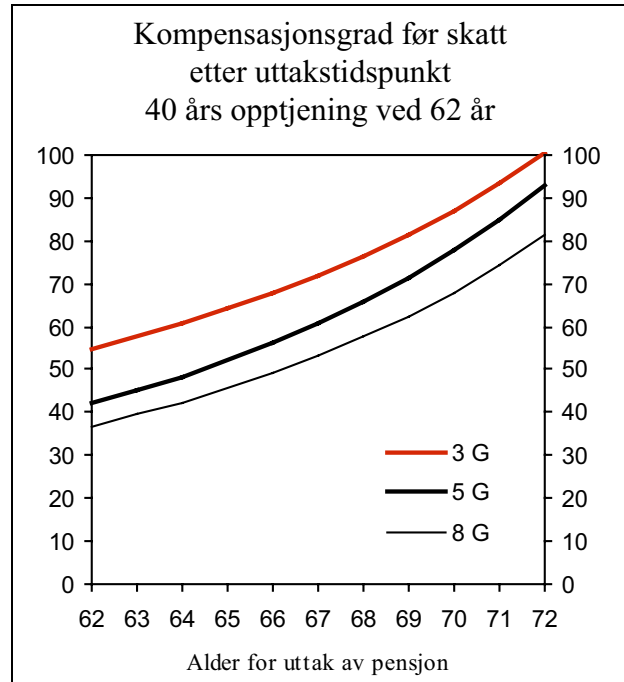
Kompensasjonsgraden er høyere for de med lav inntekt enn for de med høy inntekt. For de med lav opptjening, vil en justering av ytelsen etter uttakstidspunkt som skissert over, likevel kunne innebære et lavt pensjonsnivå ved tidliguttak. Dette kan begrense den reelle valgmuligheten i forhold til avgangstidspunkt.

I vurderingen av kompensasjonsgraden på ulike uttakstidspunkt må det imidlertid også tas hensyn til at:

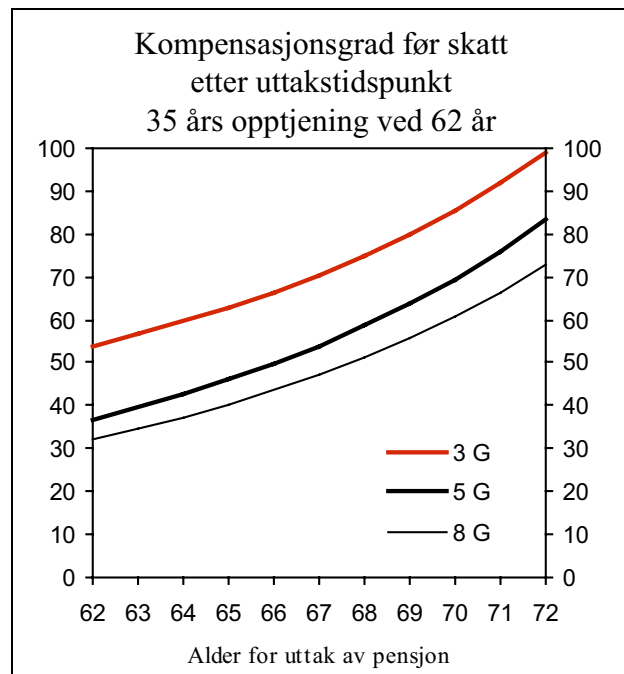
- Skattereglene påvirker nettoytelser og kompensasjonsgrad etter skatt.
- Den enkelte kan kombinere arbeid og uttak av alderspensjon fra folketrygden uten avkorting av pensjonen.
- Ytelser fra tjenstepensjonsordninger og AFP vil være avgjørende for den enkeltes samlede pensjonsdekning.

Kompensasjonsgraden etter skatt er høyere enn kompensasjonsgraden før skatt. Det skyldes dels progressiviteten i skattesystemet som innebærer at gjennomsnittsskatten øker når inntekten øker, men også at pensjonister betaler lavere skatt enn yrkesaktive med samme inntekt, jf. avsnitt 3.6. Der-som dagens skatteregler legges til grunn, vil kompensasjonsgraden etter skatt med en inntekt på 5 G (311 000 kroner) i Regjeringens forslag til opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden være om lag 57 pst. ved 40 års opptjening og uttak ved 62 år, mens kompensasjonsgraden før skatt er 42 pst. Det må imidlertid vurderes nærmere hvordan skattereglene skal tilpasses muligheten for fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden, jf. avsnitt 7.13.

Regjeringen foreslår at uttak av pensjon kan kombineres med fortsatt arbeidsinntekt uten



Figur 7.2 Kompensasjonsgrad før skatt etter uttakstidspunkt, Regjeringens forslag til ny alderspensjon, forutsatt jevn inntekt på henholdsvis 3 G (186 000 kroner), 5 G (311 000 kroner) og 8 G (497 000 kroner) i 40 år ved 62 år (45 år ved 67 år). Prosent



Figur 7.3 Kompensasjonsgrad før skatt etter uttakstidspunkt, Regjeringens forslag til ny alderspensjon, forutsatt jevn inntekt på henholdsvis 3 G (186 000 kroner), 5 G (311 000 kroner) og 8 G (497 000 kroner) i 35 år ved 62 år (40 år ved 67 år). Prosent

avkortning av pensjonen, jf. punkt 7.5.3. Dette vil øke fleksibiliteten for den enkelte.

Spørsmålet om utformingen av AFP og eventuell fleksibilitet i tjenestepensjonsordningene omtales i avsnittene 7.11 og 7.12.

7.5.3 Kombinasjon av arbeid og pensjon

Stortingsvedtaket legger vekt på at en ny allmenn fleksibel pensjonsordning skal gi bedre muligheter til å kombinere arbeid og pensjon. Et skarpt skille mellom arbeid og pensjonisttilværelse, gjør at mange velger enten arbeid eller pensjon. Gjennomgangen i St.meld. nr. 6 (2006–2007) Om seniorpolitikk viser at mange ønsker bedre muligheter til fleksibel pensjonering/delpensjonering. Utformingen av pensjonssystemet påvirker muligheten for slike tilpasninger og hvor økonomisk attraktivt dette er.

I OECDs rapport «Live longer, work longer» (2006c) framheves det at gode muligheter til gradvis nedtrapping av arbeidsinnsatsen kan være viktig for å få eldre til å stå lenge i arbeid. Det legges vekt på at mange foretrekker en gradvis overgang fra arbeidsliv til pensjonisttilværelse i stedet for en enten-eller situasjon. Flere land, blant annet Sverige, Finland og Storbritannia, har økt fleksibiliteten i pensjonssystemet og åpnet for muligheten til å kombinere arbeid og pensjon uten avkortning av pensjonen.

I dagens folketrygd kan ikke alderspensjonen tas ut før 67 år. Mellom 67 og 70 år avkortes pensjonen med 40 pst. av inntekter ut over 2 G. Dette virker som en ekstra marginalsatt på arbeidsinntekter over 2 G på 40 prosentpoeng. For eksempel gir dette en effektiv marginalsatt på arbeidsinntekt på opp mot 70 pst. for personer med en gjennomsnittlig inntekt og opptjening. For de som allerede er pensjonister innebærer reglene om avkortning av pensjonen mot eventuell arbeidsinntekt, svekkede insentiver til å ta lønnet arbeid. Undersøkelser fra Storbritannia og USA, jf. Disney og Tanner (2002) og Manchester og Song (2006), viser at fjerning av avkortingsregler kan ha positiv virkning på arbeidstilbudet.

For personer i alderen 62–66 år som mottar AFP, er det mulig å ta ut delvis AFP, for eksempel å fortsette i 60 pst. stilling og ta ut 40 pst. pensjon. For personer som fortsetter å arbeide, skal AFP-pensjonen generelt beregnes med utgangspunkt i nedgangen i lønnsinntekten etter uttak av AFP. En som har halvparten av tidligere lønnsinntekt skal ha 50 pst. pensjon. I praksis godtas det et såkalt «toleransebeløp» på 15 000 kroner. Det betyr at den faktiske lønnsinntekten kan være 15 000 kro-

ner høyere enn det som lå til grunn for beregningen av AFP-pensjonen, uten at pensjonen avkortes. Dersom lønnsinntekten blir høyere enn toleransebeløpet, skjer det et etteroppgjør. Reglene om avkortning av pensjon mot arbeidsinntekt innebærer at den effektive marginalsatten på arbeid kan bli over 80 pst.

Dagens avkortingsregler i AFP-ordningen er et uttrykk for at ordningen var ment som et tilbud til personer som hadde behov for å gå ut av arbeidslivet før pensjonsalderen i folketrygden på 67 år, og det ville derfor være urimelig å kunne ta ut AFP i tillegg til full lønn.

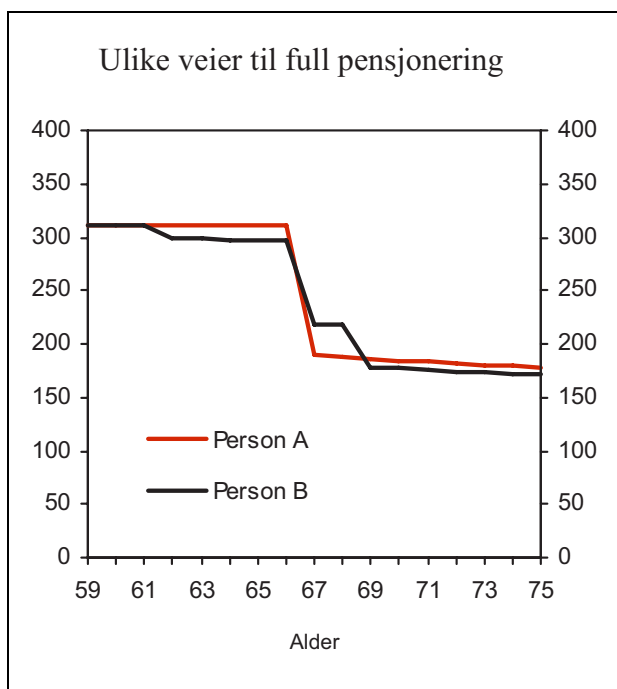
Dagens pensjonssystem bygger på at 67 år skal være normen for overgang til alderspensjon. Systemet stimulerer i liten grad til å arbeide etter fylte 67 år, og de ordningene som finnes for pensjonering før 67 år, er utformet med utgangspunkt i at ordningene skal være reservert for personer som har spesielle behov for å gå av før 67 år og dermed – pr. definisjon – ikke har evne til å skaffe seg særlig arbeidsinntekt.

I et pensjonssystem som er tilnærmet nøytralt utformet med hensyn til avgangstidspunktet, er det i utgangspunktet ikke behov for restriksjoner på eventuell arbeidsinntekt ved siden av pensjonen. Et nøytralt system er utformet med sikte på at uttakstidspunktet ikke skal påvirke verdien av opparbeidede rettigheter. Å fjerne regler om avkortning av pensjon mot eventuell arbeidsinntekt, vil være en betydelig administrativ forenkling, og det vil rydde unna en kilde til irritasjon og misforståelser blant mange pensjonister.

Dersom det er elementer av subsidiering av tidligpensjonering, og systemet dermed ikke er nøytralt, er det mer problematisk å tillate arbeid ved siden av pensjonen uten avkortning. Da vil det for alle lønne seg å ta ut pensjonen tidlig, uavhengig av om man har sluttet å arbeide eller ikke.

Den tradisjonelle oppfatningen har vært at alderspensjonen skal erstatte bortfalt arbeidsinntekt. Hensynet til et enkelt pensjonssystem, økt fleksibilitet for den enkelte, lavere administrasjonskostnader og mulig positiv effekt på arbeidstilbudet, taler imidlertid for at den enkelte bør stå relativt fritt i valg av uttakstidspunkt etter 62 år, uavhengig av om man har trukket seg tilbake fra arbeidslivet eller ikke.

Figur 7.4 viser hvordan regler for uttak i Regjeringens forslag til ny alderspensjon åpner for ulike veier til endelig pensjonering. I figuren sammenliknes inntektsnivået (før skatt) for to personer (A og B) med samme inntektshistorikk før fylte 62 år, men med ulike overganger til pensjonisttilværelsen. Personene har begge hatt 40 år med jevn inn-



Figur 7.4 Inntektsnivå (før skatt) ved ulike overgangene til pensjonisttilværelsen. Tusen kroner

tekt på 5 G fram til 62 år. Person A jobber deretter fullt fram til 67 år da han tar ut full pensjon, mens person B trapper ned til $\frac{3}{4}$ stilling ved 62 år samtidig som han tar ut 50 pst. pensjon. Fra 67 år arbeider han $\frac{1}{2}$ stilling fram til han tar ut hel pensjon ved 69 års alder. Figuren viser at selv om person B trapper ned ved 62 år, kan han likevel opprettholde et inntektsnivå på om lag samme nivå som tidligere.

I prinsippet kan den enkelte jobbe for fullt etter 62 år og samtidig ta ut hel pensjon. Ved å fortsette i jobb etter at pensjonen er tatt ut, kan den enkelte redusere arbeidsinnsatsen og fremdeles komme ut med en inntekt etter skatt som er nesten like høy som inntekten før uttaket av pensjon. Dette vil kunne medføre at mange ønsker å ta ut pensjon tidlig, selv om inntekten reduseres betydelig den dagen yrkesaktiviteten opphører. Inntektsbortfallet dempes noe av at fortsatt yrkesaktivitet innebærer at vedkommende fortsetter å tjene opp pensjonsrettigheter etter uttaket av pensjonen.

Det må vurderes hvordan uttak av alderspensjon skal påvirke retten til andre trygdeytelser (sykepenger med videre). Alderspensjonen fra folketrygden gir inntektssikring ved bortfall av arbeidsinntekt, og det er et spørsmål om en skal ha rett på andre inntektssikringsordninger fra folketrygden samtidig som en mottar alderspensjon. Etter dagens regelverk mister du retten til sykepenger når du tar ut hel alderspensjon. Ved gradert alderspensjon ytes sykepenger fra trygden inntil

90 dager ut i fra den arbeidsinntekten som vedkommende har i tillegg til pensjonen.

Skatte- og trygderegler kan gjøre det mindre attraktivt å ta ut pensjonen i kombinasjon med full lønn. Enkelte kan likevel ønske å ta ut pensjonen tidlig, for eksempel ut fra en vurdering av at det kan være økonomisk gunstig over tid.

I et pensjonssystem hvor pensjonen blant annet blir bestemt ut fra forventet gjenværende levetid for det årskull pensjonisten tilhører, gitt alderstrinn for pensjonsuttaket, vil det generelt være mulig for personer/grupper med levetidsforventninger som skiller seg betydelig fra gjennomsnittet å påvirke sin samlede forventede pensjon gjennom valg av uttakstidspunkt. Dette er omtalt i St.meld. nr. 12 (2004–2005) s. 103. Det fremgår at det vil kunne foreligge motiv for både tidligere og senere uttak enn det en ville velge dersom en så bort fra egne levetidsforventninger:

«... Et annet motiv som kan trekke i retning av at en del vil ønske å ta ut pensjon tidlig, er at justeringen for forventet antall år som pensjonist tar utgangspunkt i gjennomsnittlig dødsrisiko for en aldersgruppe som helhet. For grupper som forventer å leve kortere enn gjennomsnittet vil det isolert sett være lønnsomt å ta ut pensjonen tidlig. Generelt er det slik at menn lever kortere enn kvinner, men også innen begge kjønn vil det finnes grupper som ut fra kunnskap om egen helse og andre individuelle kjennetegn kan vurdere det slik at de har en lavere forventet levealder enn gjennomsnittet.

På den annen side er det også forhold som trekker i retning av å utsette uttaket av pensjon. Progressiv inntektsbeskatning fører til at nåverdien av fremtidige inntekter blir høyest hvis de er spredd ut i tid. Ingen vil ha så høye pensjonsytelser fra folketrygden at de alene gir toppskatt. Derimot vil enkelte kunne utløse toppskatt hvis de tar ut pensjon i tillegg til at de fortsetter å jobbe. Dette begrenser gevinsten av å ta ut pensjon tidlig i kombinasjon med arbeid. For enkelte lavtlønte kan derimot tidlig pensjonsuttak i kombinasjon med arbeidsinntekt være lønnsomt, siden skatteregelverket for pensjonister i dag gir lavinntektsgrupper mulighet for å bli liknet etter skattebegrensningsregelen for all inntekt.»

I tillegg til forventninger om egne levealdersutsikter, vil også forventninger om alternative avkastningsmuligheter kunne påvirke uttaksbeslutningen. For mange vil det også være av betydning at utbetalt pensjon kan etterlates arvinger, mens rettigheter opptjent i pensjonssystemet ikke kan arves.

Dersom mange opptrer strategisk på denne måten, vil folketrygdens utgifter til alderspensjon kunne øke. Departementet har foretatt et kartleggingsarbeid for å få bedre kunnskap om problemstillingen. Studier som foreligger viser at pensjoneeringsbeslutningen påvirkes av en rekke faktorer. Det vises til nærmere omtale i punkt 7.9.1. Stilerte beregninger viser at strategiske tilpasninger ut i fra levealdersforventninger, isolert sett vil kunne øke kostnadene i folketrygden noe. For å begrense omfanget av slike tilpasninger, kan det være aktuelt å innføre visse restriksjoner på muligheten til å kombinere arbeid og pensjon og eventuelt også begrensninger når det gjelder muligheten til å vente svært lenge med å ta ut pensjon. Regjeringen vil vurdere dette i den konkrete regelverksutformingen. Det kan for eksempel være aktuelt å innføre et tak på summen av pensjon og inntekt. Spørsmålet om en øvre aldersgrense for uttak av pensjon omtales i punkt 7.5.4.

Regjeringens forslag til modell for uttak av alderspensjon gir gode muligheter til å kombinere arbeid og pensjon og støtter opp om en gradvis overgang fra arbeid til pensjon.

I det videre arbeidet vil Regjeringen gå inn for å styrke retten til å stå i arbeid etter 62 år i arbeidsmiljøloven, i samarbeid med partene i arbeidslivet.

7.5.4 Øvre aldersgrense for pensjonsuttak

Det må vurderes om pensjonssystemet skal ha en øvre grense for hvor lenge man kan utsette uttak av pensjonen. I dagens folketrygd utbetales pensjonen ubetinget fra fylte 70 år, og det gis ikke pensjonsopptjening etter dette. Pensjonskommisjonen foreslo at aldersgrensen for opptjening av pensjon på 70 år og en tilsvarende øvre aldersgrense for når pensjonen kommer til utbetaling, skulle økes over tid etter hvert som den generelle levealderen øker. I pensjonsforliket heter det at «alle år i arbeid må telle med og den øvre grensen for pensjonsopptjening skal fjernes». Vedtaket sier imidlertid ikke noe om en eventuell grense for hvor lenge man kan utsette uttak av pensjon.

I pensjonssystemene i andre land, synes det å være vanlig med en øvre aldersgrense der pensjonen uansett kommer til utbetaling. Det svenske pensjonssystemet har imidlertid ingen øvre grense. Det kan vurderes om regelverket skal utformes slik at pensjonen uansett kommer til utbetaling fra en gitt alder. På denne måten kan en unngå at enkelte venter lenge med å ta ut pensjonen og dermed får en svært høy årlig pensjon, noe som kan bli oppfattet som urimelig – selv om det

reflekterer en kortere forventet tid som pensjonist. Dette kan også være et tiltak for å forhindre at enkelte ut fra kunnskap om egne leveutsikter, jf. omtale i punkt 7.9.1, spekulerer i et svært sent pensjonsuttak for å øke samlet pensjon.

En kan tenke seg en løsning der pensjonen uansett kommer til utbetaling fra for eksempel 70 eller 75 år (som justeres opp når levealderen øker), men der man kan fortsette å tjene opp pensjonsrettigheter. Ekstra opptjening må da komme som et påslag i årlig ytelse fra et senere tidspunkt. Et alternativ til dette, er å sette et tak på maksimal årlig pensjon som utbetales fra folketrygden. Dette kan imidlertid oppfattes som et inngrep i opptjente rettigheter og svekke insentivene til arbeid. Regjeringen vil komme tilbake til dette i forbindelse med den konkrete regelverksutformingen.

7.6 Flexibilitet for alle arbeidstakere

Pensjonsforliket slår fast at det skal være en tidligpensjonsordning for alle arbeidstakere – også for de med lav inntekt. Vedtaket må ses i lys av Pensjonskommisjonens forslag til fleksibelt uttak innenfor modernisert folketrygd i NOU 2004: 1, som innebar relativt høye krav til tidligere inntekt og yrkesdeltakelse for å kunne benytte seg av den fleksible ordningen. Regjeringens forslag til uttaksmodell for ny alderspensjon innebærer at flere vil få anledning til å ta ut pensjon fra 62 år. Regjeringen vil samtidig vurdere spørsmålet om tidligpensjonering for personer med lav inntekt nærmere i lys av drøftingen med partene i arbeidslivet om utformingen og omfanget av en tilpasset AFP-ordning.

7.6.1 Uttak av inntektpensjon og garantipensjon før 67 år

Regjeringens forslag til ny alderspensjon består av grunnsikring i form av en garantipensjon og inntektssikring i form av en inntektpensjon. I Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd ble det lagt til grunn at det kun var inntektpensjonen som kunne tas ut før 67 år. Dette er samme løsning som er valgt i Sverige. Utgangspunktet er at den enkelte selv kan velge å disponere sine pensjonsrettigheter fra 62 år, mens utbetalingen av grunnsikringen er knyttet til den ordinære pensjonsalderen på 67 år.

Regjeringen har vurdert om også garantipensjonen skal kunne tas ut før 67 år. Det er viktig at alle skal være sikret et minste inntektsnivå i alderdommen. Regjeringen mener dette bør gjøres ved

å stille krav om at pensjonsnivået ved fylte 67 år ikke er lavere enn nivået for folketrygdens minstepensjon. I det videre arbeidet vil det bli vurdert i hvilken grad det også skal tas hensyn til ytelser utenom folketrygden når kravene presiseres. Beskrivelsen under er basert på at andre ytelser ikke skal tas hensyn til. Det innebærer at ytelsene fra folketrygden minst skal være på nivå med garantipensjonen ved fylte 67 år.

For at pensjonssystemet samlet skal være nøytralt, forutsetter det at også garantipensjonen avkortes ved tidlig uttak. Personer som ikke har opptjent noen inntektpensjon vil derfor ikke kunne ta ut alderspensjon før de fyller 67 år.

Alle som har tjent opp inntektpensjon vil få en alderspensjon ved uttak fra fylte 67 år som er høyere enn garantipensjonen. Dette skaper rom for å tillate uttak av garantipensjon før fylte 67 år, så lenge samlet pensjon ved fylte 67 år er høyere enn minstepensjonsnivået. Dette bidrar til å øke pensjonsnivået ved tidliguttak og gir dermed økt valgfrihet for personer som har hatt lav inntekt gjennom livet og ellers ikke ville hatt mulighet til å gå av før de fylte 67 år.

Regjeringen foreslår at både inntektpensjon og garantipensjon skal kunne tas ut før 67 år så lenge samlet pensjon etter justering for uttakstidspunkt overstiger minstepensjonsnivået. Hele pensjonen justeres etter uttakstidspunktet i tråd med de prinsippene som er lagt til grunn i 7.5.2. Enkelte spørsmål, blant annet om utmåling av garantipensjon ved videre opptjening av inntektpensjon, må vurderes nærmere.

7.6.2 Krav til yrkesaktivitet

Inntekten som yrkesaktiv og antall opptjeningsår påvirker muligheten til å ta ut alderspensjon fra folketrygden. Tabell 7.3 viser hvilken inntekt som gir mulighet for å kunne ta ut hel pensjon ved 40 års

opptjening dersom det settes krav om at folketrygdens ytelser må overstige minstepensjonsnivået ved 67 år.¹ Kravene kan oppfylles ved andre kombinasjoner av tidligere inntekt og opptjeningstid. Høyere opptjeningstid gir lavere krav til tidligere inntekt enn det som framgår av tabellen, mens lavere opptjeningstid gir høyere krav til tidligere inntekt. Kravene til tidligere inntekt og opptjening som følger av Regjeringens forslag (både inntektpensjon og garantipensjon kan tas ut før 67 år) er sammenliknet med kravene i Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd og hva kravene ville ha vært med Regjeringens forslag til uttaksmodell dersom det bare er inntektpensjonen som kan tas ut før 67 år.

Når det åpnes for at garantipensjonen kan tas ut før fylte 67 år, innebærer det at en stor andel kan gå av før fylte 67 år. Av tabell 7.3 framgår det at kravet til tidligere inntekt reduseres betydelig fra 63 år når det også åpnes for uttak av garantipensjon før 67 år.

Anslag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at med Regjeringens forslag til ny alderspensjon vil en stor andel kunne få en årlig alderspensjon fra folketrygden som er høyere enn minstepensjonen også etter justering av ytelsen som følge av tidliguttak. I 2050 vil seks av ti kvinner og åtte av ti menn ha en pensjonsopptjening med Regjeringens forslag til ny alderspensjon som vil gi en ytelse fra folketrygden minst på nivå med garantipensjonen ved uttak av hel pensjon allerede fra fylte 62 år. Ved fylte 63 år vil nærmere ni av ti kunne ta ut en pensjon som minst er på nivå med minstepensjonen. I tillegg til den allmenne ordningen i folketrygden, vil AFP-ordningen og tjenestepensjonsordninger være viktige elementer i det

¹ I beregningene av kravene er det ikke tatt hensyn til ulik indeksering av inntektpensjon under utbetaling og garantipensjonen. Dette vil isolert sett kunne øke kravene til tidligere inntekt en-to tideler målt i grunnbeløp.

Tabell 7.3 Krav til tidligere inntekt i grunnbeløp ved 40 års opptjening for å kunne ta ut hel pensjon, enslig pensjonist

Alder for uttak	Regjeringens forslag til ny alderspensjon: Inntektpensjon og garantipensjon kan tas ut før 67 år	Ny alderspensjon: Bare inntektpensjon kan tas ut før 67 år	Pensjonskommisjonen: Bare inntektpensjon kan tas ut før 67 år
62	4,3 (267 000 kr)	4,3 (267 000 kr)	4,6 (286 000 kr)
63	3,8 (236 000 kr)	4,1 (255 000 kr)	4,4 (274 000 kr)
64	2,8 (174 000 kr)	3,9 (242 000 kr)	4,2 (261 000 kr)
65	1,9 (118 000 kr)	3,7 (230 000 kr)	4,0 (249 000 kr)
66	0,9 (56 000 kr)	3,5 (218 000 kr)	3,8 (236 000 kr)

samlede pensjonssystemet som påvirker den enkeltes pensjonsdekning.

Regjeringen mener at det også bør åpnes for at det kan tas ut delpensjon før fylte 67 år. Dette vil gjøre det mulig med gradvis nedtrapping av arbeidsinnsatsen uten at samlet inntekt går for mye ned. Det vil også øke mulighetene for (delvis) pensjonering før fylte 67 år ytterligere i forhold til tabell 7.3. Så lenge pensjonsnivået fra 67 år overstiger garantipensjonen, bør det være mulig å ta ut delpensjon tidligere.

Reglene for uttak av alderspensjon i folketrygden som er skissert i denne meldingen innebærer dermed at det blir stor valgfrihet med hensyn til når den enkelte kan ta ut pensjon.

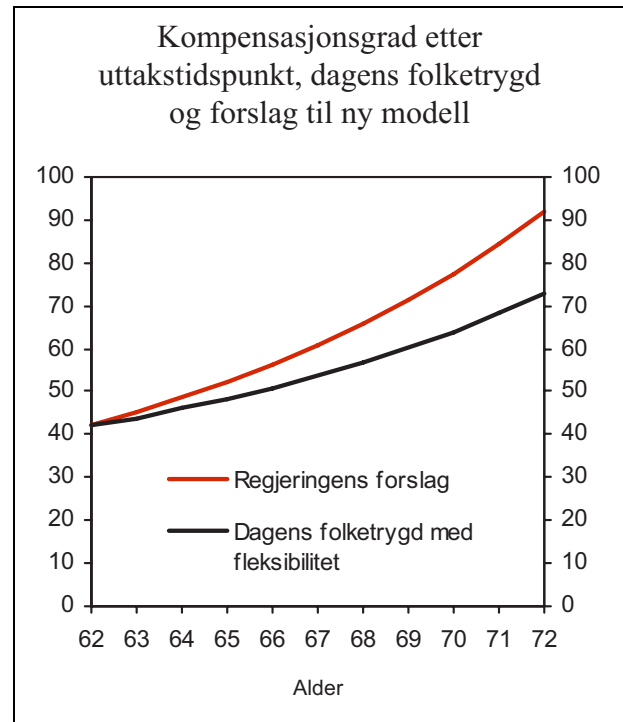
Regjeringen vil i det videre arbeidet vurdere om også ytelser fra supplerende pensjonsordninger kan inngå i vurderingen av om kravet til å benytte seg av den fleksible ordningen i folketrygden er oppfylt, og tar sikte på å komme tilbake til nærmere regler for dette når utformingen av AFP og tjenstepensjonsordningene er avklart. Spørsmålet om tidligpensjonering for personer med lav inntekt vurderes nærmere i lys av drøftingen med partene i arbeidslivet om utformingen og omfanget av AFP-ordningen.

7.7 Regler for fleksibelt uttak innenfor dagens folketrygd

Omtalen i avsnitt 7.5 og 7.6 viser fleksibiliteten innenfor Regjeringens forslag til ny alderspensjon når denne er fullt innfasert, og gitt dagens levealder. Regjeringen foreslår at muligheten for fleksibelt uttak av alderspensjon innføres fra 2010. Det innebærer at regler om fleksibelt uttak også berører dagens regelverk for alderspensjon i folketrygden.

Regjeringens forslag innebærer at 1948-kullet vil være det første som kan ta ut alderspensjon som 62-åring. Disse vil i sin helhet få pensjonen beregnet etter dagens regler for folketrygdens alderspensjon, men slik at årlig ytelse ved uttak før eller etter 67 år justeres i tråd med de prinsippene som fastlegges for fleksibelt uttak i forslaget til ny alderspensjon. I de første årene etter 2010 vil nye pensjonister få beregnet pensjonen delvis etter reglene i dagens folketrygd og delvis etter reglene i Regjeringens forslag til ny alderspensjon. Utformingen av overgangsreglene vil avgjøre hvor raskt ny opptjeningsmodell fases inn. Regjeringen vil komme tilbake med forslag til iverksettelsestidspunkt og overgangsregler.

Pensjoneringsaldereffekten – justeringen av årlig pensjon på grunn av pensjoneringstidspunkt



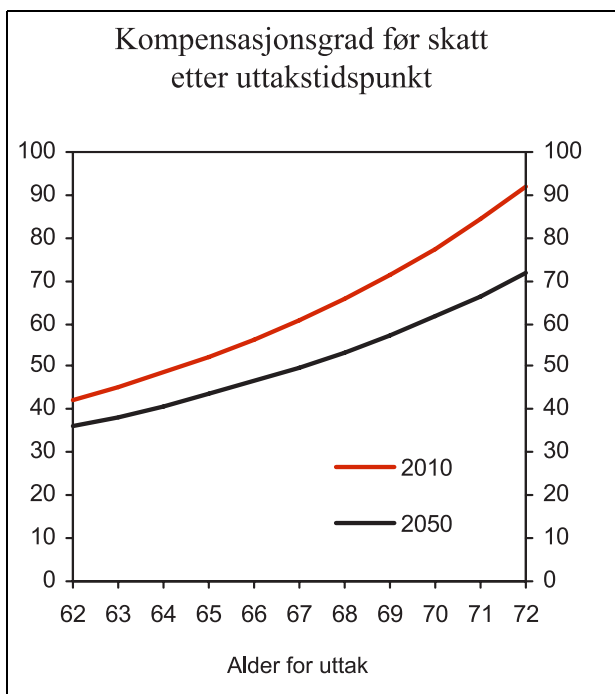
Figur 7.5 Kompensasjonsgrad (før skatt) dagens folketrygd og Regjeringens forslag til ny alderspensjon, typeeksempel, jevn inntekt på 5 G i 40 år ved uttak 62 år (45 år ved 67 år)

tet – vil være lik for pensjon opptjent i dagens folketrygd og pensjon opptjent i ny folketrygd. Opptjeningseffekten vil imidlertid være ulik som følge av at dagens folketrygd har besteårsregel, en øvre grense på 40 opptjeningsår og lavere opptjeningsprosent enn i Regjeringens forslag til ny folketrygd. En person med 40 års opptjening og de 20 beste årene bak seg ved fylte 62 år, vil ikke tjene opp ytterligere pensjonsrettigheter i dagens folketrygd ved å fortsette i arbeid.

Figur 7.5 viser kompensasjonsgraden før skatt ved uttak av alderspensjon på ulike alderstrinn for en person som har jevn inntekt på 5 G i 40 år ved 62 år. Figuren viser kompensasjonsgraden dersom pensjonen beregnes etter reglene i dagens folketrygd og kompensasjonsgraden dersom pensjonen beregnes etter reglene i Regjeringens forslag til ny alderspensjon. Kompensasjonsgraden før skatt ved 62 år er 42 pst. i begge modellene. Taket på 40 opptjeningsår i dagens folketrygd innebærer at pensjonsnivået ved utsatt pensjonering øker mindre ved å fortsette i arbeid etter 62 år i dagens folketrygd enn i Regjeringens forslag til ny alderspensjon, der alle år gir økt opptjening. Kompensasjonsgraden før skatt i Regjeringens forslag til ny alderspensjon er med 45 års opptjening 61 pst. ved uttak 67 år, mens i dagens folketrygd er kompensa-

sjonsgraden 54 pst. Regjeringens forslag til ny folketrygd belønner lange yrkeskarrierer i større grad enn dagens folketrygd.

I 2010 vil andelen som har opparbeidet rettigheter som etter justering for uttakstidspunkt gir en ytelse som overstiger minstepensjonen, være lavere enn i 2050 med Regjeringens forslag til ny alderspensjon. Dette skyldes særlig at mange kvinner som er aktuelle pensjonister i 2010, ikke har opparbeidet seg rettigheter utover det som gir minstepensjon fra 67 år. Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at om lag 1/3 av kvinnene i den aktuelle aldersgruppen vil være minstepensjonister. En ordning med omsorgspoeng med tilbakevirkende kraft innenfor dagens system vil kunne bedre pensjonsdekningen og muligheten til tidligpensjon for disse kvinnene. Pensjonskommisjonen drøftet en ordning der personer født i 1950 og tidligere kunne få godskrevet omsorgsopptjening i folketrygden etter 1967 inn i en fleksibel ordning. Spørsmålet om det skal gis omsorgsopptjening med tilbakevirkende kraft innenfor dagens system må ses i sammenheng med tilpasningene i AFP-ordningen og vil bli vurdert i forbindelse med utformingen av overgangsreglene.



Figur 7.6 Kompensasjonsgrad før skatt etter uttakstidspunkt, gitt Statistisk sentralbyrås anslag for utviklingen i forventet levealder, typeeksempel gjennomsnittlig inntekt på 5 G i 40 år ved 62 år (45 år ved 67 år). Prosent

7.8 Levealdersjustering og fleksibilitet

I avsnitt 7.5 og 7.6 er pensjonsnivåene på ulike uttakstidspunkt vist gitt forventet levealder i 2003². Stortinget har vedtatt at det skal innføres en ordning med levealdersjustering. Det innebærer at folketrygdens ytelser skal justeres dersom levalderen i befolkningen endrer seg. Levealdersjusteringen skal bidra til å stabilisere utgiftene i folketrygden ved endringer i levalderen.

Levealdersjusteringen og reglene for uttak av pensjon er nært knyttet sammen. Når levalderen øker, kan den enkelte kompensere for den reduksjonen i pensjonen dette isolert sett innebærer, ved å arbeide noe lenger. Systemet stimulerer derfor til arbeid, men gir også den enkelte muligheten til å velge pensjonering og lavere pensjon.

Reglene for uttak av pensjon påvirker hvor mye lenger den enkelte må jobbe for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen. Regjeringens forslag til uttaksregler i ny alderspensjon i folketrygden innebærer at ytelsen justeres etter forventet antall år som pensjonist. Ett års utsatt pensjonsuttak vil i seg selv kompensere for effekten av ett års økning i forventet levealder. Ettersom en ved å jobbe lenger også tjener opp nye rettigheter, er det imidlertid tilstrekkelig å utsette pensjoneringen i om lag 8 måneder når levalderen øker med ett år. I figur 7.6 vises kompensasjonsgraden på ulike uttakstidspunkt i henholdsvis 2010 og 2050 med endringer i levalderen som anslått av Statistisk sentralbyrå (middelalternativet). Figuren omfatter bare folketrygden og ikke eventuelle ytelser fra AFP eller tjenstepensjon.

Levalderen forventes å øke med om lag 4 år fra 2010 til 2050. Ett års økning i levalderen betyr relativt sett mer jo eldre man er. I 2050 er det anslått at en må arbeide til 64 ½ år for å oppnå samme kompensasjonsgrad som en 62 åring i 2010. Alternativt kan man gå av tidligere, men da med en lavere årlig pensjon. Kompensasjonsgraden ved uttak 62 år er i 2050 anslått til 36 pst., 6 prosentpoeng lavere enn i 2010.

Ettersom både pensjoneringsaldereffekten og levalderefekten bygger på det samme prinsippet om at pensjonsnivået skal reflektere antall år som pensjonist, kan disse to mekanismene uttrykkes gjennom et og samme tall – delingstallet. Delingstallet er nærmere omtalt i kapittel 8.

² 2003 er lagt inn som basisår i beregningene. En som pensjonerer seg i 2010, vil få delingstall beregnet ut i fra levalderen i 2003.

7.9 Viktige forutsetninger for en nøytral utforming

Regjeringens forslag til modell for uttak av alderspensjon fra folketrygden innebærer at reglene utformes slik at den årlige pensjonen utmåles etter forventet tid som pensjonist på ulike avgangstidspunkt med sikte på at verdien av samlet pensjon skal være upåvirket av avgangstidspunktet. I beregningen av verdien av en livsvarig årlig ytelse må en, i tillegg til forventet gjenstående levealder, ta hensyn til reglene for årlig regulering av ytelsen (indeksering) og diskonteringsrenten, som reflekterer at en utbetaling i dag er mer verdt enn en tilsvarende utbetaling 10 eller 20 år fram i tid.

Målet er at ordningen skal utformes slik at pensjonssystemet er nøytralt i forhold til avgangstidspunkt, gitt de forutsetninger om diskonteringsrente og forventet levealder som legges inn i beregningene. I praksis vil det være individuelle forskjeller i forventet levealder og diskonteringsrente som gjør at ordningen ikke er strengt nøytral. Dette drøftes nærmere i det følgende.

7.9.1 Forventet levealder

Dagens ytelser i folketrygden differensieres ikke etter kjønn eller andre individuelle kjennetegn, med unntak av grunnpensjonen som differensieres etter sivilstatus. De som lever lenge vil derfor, for samme pensjonsopptjening, motta mer fra folketrygden enn de som lever kort. Dette innebærer blant annet en ikke ubetydelig omfordeling fra menn til kvinner.

Regjeringen legger til grunn at regelverket for uttak av pensjon ikke skal differensieres etter kjønn eller andre individuelle kjennetegn. Beregningen av forventet verdi av livsvarig pensjon fra ulike uttakstidspunkt skal baseres på gjennomsnittlig forventet levealder i befolkningen, kvinner og menn sett under ett.

Personer med lav forventet levealder vil kunne øke sin samlede forventede utbetaling ved å ta ut pensjon tidlig og således få fordel av at det åpnes for mulighet for uttak av pensjon før 67 år. Et forenklet eksempel illustrerer mekanismen: Pensjonen ved 67 år fastsettes med utgangspunkt i en gjennomsnittlig forventet tid som alderspensjonist på 17 år. En person med forventet gjenstående levealder på 10 år ved 67 år, altså lavere enn gjennomsnittet, vil øke sin forventede periode som pensjonist fra 10 til 11 år ved å gå av som 66-åring, altså med 10 pst. Pensjonen vil imidlertid bli beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittstallene i befolkningen, at pensjonen skal betales ut i 18 i stedet for 17

år, en økning på knapt 6 pst. Økningen i den forventede perioden som pensjonist vil dermed bli større enn reduksjonen i den årlige pensjonen ved å redusere pensjoneringstidspunktet fra 67 til 66 år, og den samlede, forventede pensjonsutbetalingen vil bli høyere desto tidligere personen tar ut alderspensjon. Tilsvarende vil personer med høy forventet levealder kunne øke sin samlede forventede utbetaling ved å ta ut pensjonen sent. Årsaken er at reduksjonen i antall år som alderspensjonist er prosentvis mindre enn økningen i den årlige pensjonen.

Reglene for fleksibelt uttak i folketrygden vil dermed ikke være nøytrale for personer som har en forventet levealder som avviker fra gjennomsnittet. Dersom de som tar ut pensjon tidlig har lav forventet levealder og de som tar ut pensjon sent har høy forventet levealder, vil det innebære at ordningen heller ikke er nøytral på aggregert nivå. I så fall vil innføring av valgfritt uttakstidspunkt kunne øke kostnadene i pensjonssystemet.

Boks 7.2 omtaler ulikheter i forventet levealder. Historisk har det vært en klar forskjell mellom kvinners og menns dødelighet, og både for kvinner og menn synes det å være en sammenheng mellom sosioøkonomisk status og dødelighet.

Pensjoneringsbeslutningen påvirkes av en rekke faktorer, og det er vanskelig å påvise en klar sammenheng mellom pensjoneringssalder og levealder. I litteraturen pekes det på mange forhold som påvirker pensjoneringsbeslutningen og som trekker i ulik retning. For eksempel viser tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at kvinner pensjonerer seg i gjennomsnitt tidligere enn menn, på tross av at kvinner lever lenger. Videre viser enkelte internasjonale studier at inntektsnivået har betydning for pensjoneringsbeslutningen: En høy inntekt (formue) gir bedre muligheter til å gå av tidlig, og mange benytter seg av denne muligheten, jf. Heidler m.fl. (2006). Midtsundstad og Dahl (2000) viser på den annen side til at omfanget av førtidspensjon er størst i grupper som ufaglærte og lavt utdannede som gjennomgående har lav forventet levealder, mens høyt utdannede med høy forventet levealder blir stående i stillingen lenge. Bildet er imidlertid ikke entydig. Andelen som går av tidlig er også høy blant grupper med høy forventet levealder som lærere, sykepleiere og fagarbeidere som hjelpepleiere og barnearbeidere. Muligheten til å ta ut pensjon før eller etter man har redusert arbeidsinnsatsen, kan medføre strategiske tilpasninger ut i fra forventninger om egne levealdersutsikter, jf. punkt 7.5.3. Hovedbildet er likevel at ulike faktorer trekker i ulik retning, og at nettoeffekten på fordeling og samlede kostnader er usik-

Boks 7.2 Forventet levealder

Forventet levealder varierer mellom ulike grupper av befolkningen. Kvinner lever i gjennomsnitt lenger enn menn. Det er også påvist at dødeligheten varierer mellom sosioøkonomiske grupper. Flere studier har påvist en sammenheng mellom utdanning og dødelighet. Det samme gjelder for yrke og dødelighet og inntekt og dødelighet. Gjennomgående er det slik at grupper med høyere sosial posisjon har lavere dødelighet enn grupper med lavere posisjon. Statistisk sentralbyrås levealdersberegninger fra 2004 viser sammenhengen mellom yrke og levealder i Norge. Menn i akademiske yrker og høyere funksjonærstillinger lever lenger enn ufaglærte arbeidere. Dødelighetsforskjellen mellom yrker er høyere blant menn enn blant kvinner. Mens forskjellen mellom yrkene med høyest og lavest forventet levealder blant menn var 6,5 år, var tilsvarende forskjell blant kvinner på 3,8 år. Samtidig viser beregningene til Statistisk sentralbyrå at kvinner med relativt (i forhold til andre kvinner) lav forventet levealder har om lag samme forventet levealder ved 67 år som menn med relativt (i forhold til andre menn) høy levealder.

Forventet gjenstående levetid ved 62 og 67 år for ulike yrkesgrupper

Menn	62 år	67 år	Kvinner	62 år	67 år
Universitets- og høyskolelektorer	22,0	17,7	Fysioterapeuter	25,2	20,8
Prester	21,6	17,4	Lærere	24,4	20,1
Lærere	19,6	15,9	Sykepleiere	23,5	18,8
Bedriftsledere	19,6	15,7	Bedriftsledere	22,8	18,6
Bussjåfører	17,9	14,3	Butikkekspeditorer	22,7	18,5
Lagerarbeidere	16,9	13,4	Renholdere	21,5	17,4
Kokker	15,7	12,5	Hovmestere, servitører	20,9	17,1
Hovmestere, servitører	14,9	11,2	Jern- og metallarbeidere	20,7	17,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Beregningene til Statistisk sentralbyrå er basert på yrkesstrukturen og de som var yrkesaktive rundt 1980. Det påpekes at en er i ferd med å få en økning i yrker med lav dødelighet, mens yrker med høy dødelighet får en lavere andel av arbeidsstyrken.

ker. Effektene påvirkes av renten i pensjonssystemet (jf. 7.9.2), av skattereglene og av samspillet med andre trygdeordninger. Fordelingseffekter av Regjeringens forslag til uttaksmodell omtales nærmere i avsnitt 7.10.

Departementet kjenner ikke til at andre land eksplisitt tar hensyn til statistiske forskjeller i forventet levealder mellom ulike grupper når ytelsen ved tidlig eller utsatt avgang utmåles.

7.9.2 Rente

Regjeringens forslag bygger på at verdien av samlet forventet utbetalt pensjon skal være upåvirket av avgangstidspunktet. For å sammenlikne verdien av ytelser fram i tid, må det benyttes en rente. Renten skal reflektere at en krone i dag verdsettes høy-

ere enn en krone om 10 eller 20 år. Det er imidlertid ikke opplagt hvilken rente som skal benyttes når man fastsetter verdien av en framtidig ytelse. Pensjonskommisjonen la til grunn en realrente på 4 pst. og viste til at dette er et vanlig anslag på den marginale avkastningen staten alternativt kunne fått på midlene. Størrelsen benyttes også i andre sammenhenger og er knyttet til forventningen om avkastningen i Statens Pensjonsfond – Utland. OECD gir uttrykk for at det er den risikofrie renten som bør benyttes, tilsvarende renten på statsobligasjoner. Dette ble også lagt til grunn i NOU 1998:10 Fondering av folketrygden ved beregningen av anslaget på folketrygdens forpliktelser.

En høy rente gir lavere pensjon ved tidliguttak og høyere pensjon ved utsatt uttak enn en lav rente. Opptjente rettigheter reguleres med lønnsveksten,

som normalt er lavere enn realrenten. Bruk av realrenten som diskonteringsfaktor innebærer at pensjonering før 67 år gir en lavere årlig ytelse og utsatt pensjonering gir en høyere årlig ytelse enn det avkastningen (oppjusteringen av opptjente rettigheter) i pensjonssystemet skulle tilsi.

Bruk av en realrente på 4 pst. innebærer en relativt sterk nedjustering i årlig pensjon ved tidligavgang, og gjør at tidligpensjonering blir et mindre reelt alternativ for de med lave inntekter. Pensjonskommissjonen gikk derfor inn for å legge inn et justeringsfritt beløp på 30 000 kroner (0,53 G). Et justeringsfritt beløp innebærer at deler av pensjonsytelsen er upåvirket av uttakstidspunkt. Dette motvirker effekten av en høy rente.

Pensjonskommissjonen sammenliknet bruk av 4 pst. realrente, kombinert med et justeringsfritt beløp, med bruk av reallønnsveksten som diskonteringsfaktor. Bruk av realrente med justeringsfritt beløp vil, sammenliknet med å bruke reallønnsveksten, gi noe høyere tidligpensjon til personer med lav opptjening, men samtidig også noe høyere pensjon ved utsatt uttak for de med høy opptjening. Dette skyldes at det justeringsfrie beløpet, som skjærmer en del av opptjent pensjon fra justering etter uttakstidspunkt, betyr relativt mest for personer med lav inntekt, mens rentesatsen betyr mest for personer med høy inntekt/opptjening.

I tabellene 7.4 og 7.5 sammenliknes bruk av henholdsvis reallønnsvekst og realrente kombinert med justeringsfritt beløp for typetilfeller med Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden. Tabell 7.4 viser at realrente og justeringsfritt beløp kan gi om lag samme eller høyere pensjon ved tidliguttak enn alternativet med lønnsjustert avkorting for høyere og midlere inntekter, mens pensjonen kan bli noe høyere for lavere inntekter. I beregningene her er det lagt inn en forutsetning om antatt reallønnsvekst på 1,5 pst. slik det ble gjort i Pensjonskommissjonens beregninger. Dette gir en nettorente – forskjell mellom realrenten og reallønnsveksten – på 2,46 pst. I beregningene av pensjonsforpliktelsene i Nasjonalbudsjettet 2007, jf. St.meld. nr. 1 (2006–2007), er nettorenten i hovedalternativet på 2 pst. Mindre forskjell mellom realrenten og reallønnsveksten reduserer betydningen av renten og øker betydningen av det justeringsfrie beløpet i alternativet med realrente pluss justeringsfritt beløp. Det betyr at alternativet med realrente pluss justeringsfritt beløp ville ha vært noe mer fordelaktig ved tidliguttak for de med lav/middels inntekt og opptjening og noe mindre fordelaktig ved sent uttak for de med over gjennomsnittlig opptjening enn det som framgår av

tabell 7.4 og 7.5. Hovedbildet endrer seg likevel ikke vesentlig.

Tabellene 7.4 og 7.5 viser at realrente med justeringsfritt beløp, sammenliknet med lønnsjustering, er fordelaktig ved tidligavgang for de som har lav inntekt, men samtidig også fordelaktig ved utsatt avgang for de som har høy inntekt. Kombinert av realrente med justeringsfritt beløp er således lite treffsikkert dersom man ønsker å styrke pensjonsnivået ved tidliguttak for personer med lavest opptjening.

Siden fordelingsvirkningene av å erstatte reallønnsveksten med realrenten kombinert med justeringsfritt beløp er små og avhenger av om en ser på avgang før eller etter 67 år, bør en i vurderingen av de to alternativene legge vekt på praktiske og systemmessige vurderinger. Det legges til grunn at en i beregningen av levealdersjusteringen skal benytte lønnsveksten som diskonteringsrente. Dersom en legger til grunn realrenten i justeringen av pensjonsnivået ved tidlig eller sen pensjonering, innebærer dette at en behandler endringer i forventet levealder blant pensjonistene og den enkeltes valg av pensjoneringsalder ulikt. Dette vil komplisere systemet betraktelig. Kompleksiteten øker ytterligere som følge av forslaget om at et beløp på om lag 30 000 kroner skal holdes utenom den ren-

Tabell 7.4 Årlig pensjon i kroner ved uttak 62 år, realrente med justeringsfritt beløp sammenliknet med lønnsjustering, basert på G= 62 161 kroner

Inntekt	(1) Reallønn 1,5 pst.	(2) Realrente 4 pst + just. beløp (33 000 kr.)	Differanse Realrente (2) vs. reallønn (1)
5 G i 40 år	130 700	130 000	- 700
3 G i 30 år	98 600	100 300	+ 1 700
7 G i 40 år	183 000	178 300	- 4 700

Tabell 7.5 Årlig pensjon i kroner ved uttak 70 år, realrente med justeringsfritt beløp sammenliknet med lønnsjustering, Basert på G= 62 161 kroner

Inntekt	(1) Reallønn 1,5 pst.	(2) Realrente 4 pst + just. beløp (33 000 kr.)	Differanse Realrente (2) vs. reallønn (1)
5 G i 48 år	241 300	244 900	+ 3 600
3 G i 38 år	156 500	155 800	- 700
7 G i 48 år	337 900	346 300	+ 8 400

tebaserte avkortingen. Ved bruk av realrenten vil justeringen som foretas for å ta hensyn til når den enkelte tar ut pensjonen, videre avhenge av hvilke forutsetninger en gjør om rentenivået og lønnsveksten framover. Dette problemet kan man unngå dersom man benytter lønnsveksten som diskonteringsrente. Det er videre et spørsmål om hvordan det justeringsfrie beløpet skal håndteres i kombinasjon med levealdersjusteringen. Alt i alt vil et system som bygger på rentejustering med justeringsfritt beløp gi et svært komplisert system.

Også i det svenske pensjonssystemet, der ytelsen justeres etter forventede år som pensjonist, er det reallønnsveksten som benyttes. Renten kan vise seg å være noe lav i forhold til det som gir et pensjonssystem som er strengt nøytralt i forhold til avgangstidspunktet. Det innebærer isolert sett en svak favorisering av tidliguttak framfor sent uttak. Forskjellen i pensjonsnivå ved tidlig og sent uttak vil likevel være betydelig, og renten anses ikke å være så gunstig at den undergraver Regjeringens målsettinger. Regjeringen foreslår derfor at lønnsveksten benyttes som diskonteringsrente. Det vises i denne sammenheng også til at Regjeringen foreslår en opptjeningsmodell med en vesentlig bedre fordelingsprofil enn Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd. I stortingsvedtaket er det dessuten forutsatt at AFP-ordningen skal videreføres i tillegg til den allmenne fleksible ordningen i folketrygden.

7.10 Effekter på arbeidstilbud og fordeling

7.10.1 Arbeidstilbud

Det er dokumentert i en rekke studier at utformingen av pensjonssystemet og da spesielt regler for fleksibel pensjonering påvirker valg av avgangstidspunkt. Regjeringen har derfor lagt vekt på at reglene for uttak av pensjon skal stimulere til å stå lenge i arbeid.

I kapittel 5 omtales effekter av Regjeringens forslag til ny alderspensjon på arbeidstilbudet i yrkesaktiv alder som følge av en sterkere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjonsopptjening. Statistisk sentralbyrå har anslått at Regjeringens forslag til ny opptjeningsmodell kan øke sysselsettingen i 2050 med om lag 4 pst. sammenliknet med en videreføring av dagens opptjeningsmodell. Reglene for uttak av alderspensjon kombinert med levealdersjusteringen anslås å øke arbeidstilbudet i 2050 med ytterligere 4 pst. som følge av at avgangstidspunktet for de som ikke er uføre i gjennomsnitt utsettes med 2 ½ år. Denne

effekten kan deles i to: En del som skyldes innføring av en nøytral modell for uttak av pensjon og en del som skyldes effekten av at de ikke-uføre vil arbeide lenger for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen. Det er forutsatt at ordningen med AFP tilpasses slik at den ikke motvirker effektene av arbeidsinsentivene i Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden, jf. omtale i avsnitt 7.11. Utformingen av AFP vil være viktig for sysselsettingsvirkningene av pensjonsreformen.

7.10.2 Fordelingseffekter

Regjeringen legger vekt på at folketrygdens alderspensjon skal ha en god sosial profil. Fordelingsprofilen i forslaget til ny opptjeningsmodell gjenspeiler seg også i pensjonsnivåene ved fleksibelt uttak. For personer med lik opptjeningstid ved pensjonering innebærer det at kompensasjonsgraden vil være høyere for personer med lave og midlere inntekter enn for personer med høyere inntekter.

I kapittel 5 sammenliknes pensjonsnivåer for ulike grupper rangert etter pensjonsnivå (desilgrupper) gitt at alle tar ut opptjente rettigheter ved 67 år. En slik framstilling inkluderer opptjeningseffekten, men ser bort fra forskjeller som skyldes ulike uttakstidspunkt (pensjoneringsaldereffekten). Et pensjonssystem med fleksibel pensjonsalder der pensjonsnivået reflekterer gjennomsnittlig forventet tid som pensjonist, vil gi større forskjeller i årlig pensjonsnivå enn et pensjonssystem med en felles pensjonsalder. De økte forskjellene er et resultat av den enkeltes behov og valg. Tidliguttak gir lavere årlig pensjon, men dette motsvares av en lengre periode som pensjonist. Sent uttak gir høyere årlig pensjon som motsvares av en kortere periode som pensjonist. Alle kan ikke velge hvor lenge de skal stå i arbeid etter 62 år. Personer med svekket helse og personer som blir arbeidsledige skal fortsatt ha tilgang til andre gode trygdeordninger. Den fleksible alderspensjonen i folketrygden er utformet for at arbeidsføre kan velge mellom arbeid og pensjon etter 62 år.

I ethvert pensjonssystem skjer det en omfordeling fra de som lever kort til de som lever lenge. Denne omfordelingen er sterkere jo høyere pensjonsalderen er. I dagens pensjonssystem med en pensjonsalder på 67 år, skjer det altså en betydelig omfordeling, blant annet fra menn til kvinner, som følge av at kvinner lever lenger enn menn. Innenfor et system med fleksibel pensjonsalder der ytelsen utmåles etter gjennomsnittlig forventet tid som pensjonist, vil personer med kort forventet levealder ha fordel av å ta ut pensjonen tidlig, mens personer med høy forventet levealder kan ha fordel av

å ta ut pensjonen sent. Som omtalt i punkt 7.9.1, vil ulike faktorer trekke i ulik retning, og nettoeffekten på fordeling og samlede kostnader er usikker.

Et viktig mål med reformen er å få de som har helse til det og ønske om det, til å stå lenge i arbeid slik at finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten sikres. Reformen innebærer at sen pensjonering gir bedre uttelling fra pensjonssystemet enn idag. Personer som står lenge i arbeid får pensjonsmessig uttelling for dette. Samtidig gir de som står i arbeid et viktig bidrag til offentlige finanser gjennom skatteinnbetalinger som gjør det mulig å opprettholde velferdstjenester som kommer fellesskapet til gode.

Regjeringen understreker at den er opptatt av at forskjeller i helsetilstand mellom sosiale grupper i befolkningen skal utjevnes slik at flere kan velge å stå lenge i arbeid. Regjeringen vil våren 2007 legge fram en stortingsmelding som presenterer en strategi mot sosial ulikhet i helse. Strategien vil også omhandle helseeffektene av det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet, helseeffektene av ikke å være inkludert i arbeidslivet og virkemidler for å utjevne sosiale ulikheter i arbeidsmiljøet.

Enkelte mister jobben på grunn av nedbemanninger eller omstilling og må trekke seg ufrivillig ut av arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten blant seniorer er i dag lav, men blant arbeidsledige seniorer blir mange langtidsarbeidsledige. Sannsynligheten for overgang fra arbeidsledighet til jobb faller i dag kraftig etter 60 år.

Den demografiske utviklingen tilsier at eldres arbeidskraft vil bli svært viktig for å sikre økonomisk vekst og økt velferd framover. Et pensjonssystem som legger til rette for å kombinere arbeid og pensjon er en del av seniorpolitikken. Samtidig vil Regjeringen understreke betydningen av seniorarbeidet på arbeidsplassene, kunnskap om seniorer som viktig arbeidskraftsressurs, livslang læring og innsats blant annet gjennom arbeidsmiljøpolitikken for å motvirke diskriminering og utstøting fra arbeidslivet, jf. Stortingsmelding nr. 6 (2006–2007) Om seniorpolitikk.

Regjeringens forslag om at arbeidsledige skal få pensjonsopptjening basert på arbeidsinntekten før man ble ledig, jf. kapittel 6, tar sikte på at en ikke skal tape pensjonsmessig på å bli arbeidsledig.

Fordelingseffektene av Regjeringens forslag til ny alderspensjon må vurderes innenfor en helhet der andre trygdeordninger, tjenstepensjon og AFP inngår. Folketrygdens alderspensjon vil være basis for det samlede fleksible pensjonssystemet. Etter at Stortinget har fattet vedtak på grunnlag av denne meldingen vil det arbeides videre med til-

pasninger i AFP og supplerende ordninger i pensjonsreformens fase tre.

7.11 En tilpasset AFP-ordning

7.11.1 Stortingets pensjonsforlik

I henhold til Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 skal det være en tidligpensjonsordning for alle arbeidstakere fra 62 år. Det heter i vedtaket at en slik ordning skal bygge videre på AFP, og at statens økonomiske bidrag til ordningen skal videreføres. Eventuelle endringer i AFP-ordningen kan først skje etter forhandlinger med partene ved hovedtariffoppgjøret i 2006.

I Statsministerens brev av 31. mars 2006 til Landsorganisasjonen i Norge forutsettes det at organisasjonene i arbeidslivet deltar i en bred prosess for tilpasning av AFP i tråd med de prinsippene som ligger til grunn for pensjonsforliket. I brevet heter det videre at Regjeringen i så fall er innstilt på å fremme en proposisjon for Stortinget om videreføring av de særskilte skattefordelene knyttet til AFP til 1. januar 2010, samt å videreføre dagens regler for pensjonsopptjening i folketrygden som AFP-pensjonist i samme periode.

Regjeringen har fulgt opp brevet med forslag om å videreføre de særskilte skattefordelene til 1. januar 2010, jf. Ot.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte- og avgiftsopplegget 2007 – lovendringer.

7.11.2 AFP-ordningen som en del av pensjonsreformen

Det nåværende regelverket for AFP-ordningen er tilpasset dagens alderspensjon i folketrygden, der grensen for å ta ut pensjon er 67 år. Når det innføres en ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden med mulighet for uttak fra 62 år, må AFP tilpasses dette. Regjeringen legger vekt på at denne tilpasningen må skje i samarbeid og forståelse med partene i arbeidslivet, og med respekt for framforhandlede rettigheter. En tilpasset AFP-ordning må understøtte målene for et nytt pensjonssystem, herunder at det skal lønne seg å stå i arbeid etter 62 år.

De samlede årlige utgiftene til AFP er for 2005 anslått til 6,3 mrd. kroner. Av dette betaler arbeidsgiverne i offentlig sektor 3,1 mrd. kroner, arbeidsgiverne i privat sektor 2,4 mrd. kroner, mens 0,8 mrd. av utgiftene i privat sektor dekkes ved statstilskudd. I tillegg kommer kostnadene knyttet til gunstige skatteregler og pensjonsopptjening for AFP-pensjonister i folketrygden.

Boks 7.3 Lønnsoppgjøret 2006 og AFP

AFP-ordningen ble i 1997 utvidet til også å omfatte 62- og 63-åringer. I forbindelse med utvidelsen meddelte statsminister Jagland i brev til partene i arbeidslivet at gunstige skatteregler og regler om poengopptjening i folketrygden også skulle omfatte den nye gruppen av AFP-pensjonister, men slik at gunstige skatteregler bare skulle gjelde for de som pensjonerte seg før 1. januar 2007 og reglene om poengopptjening skulle vurderes utfaset fra samme tidspunkt.

I forbindelse med lønnsoppgjøret 2006, understreket Landsorganisasjonen i Norge (LO) i brev av 20. mars 2006 til Statsministeren at behandlingen av pensjonsreformen i 2005 etter deres syn, endret forutsetningene for utfasingen av skattereglene og vurderingen av poengopptjeningen.

I brevet heter det:

«LO er på det rene at det skal utredes en tidligpensjonsordning. LO forutsetter at en slik ordning tidligst vil kunne virke fra 2010 (sammen med den øvrige pensjonsreform). Dagens AFP-ordning må derfor gjøres gjeldende til 2010 (...)

LO ber på dette grunnlag Regjeringen medvirke til en løsning på AFP-spørsmålet i forbindelse med årets tariffrevisjon»

Med brev av 31. mars 2006 uttalte Statsministeren følgende:

«Tariffrevisjonen 2006 – AFP-ordningen

Jeg viser til ditt brev datert 20. mars i år.

Stortinget har i forliket om pensjonsreform våren 2005 (Innst. S. nr. 195 (2004–2005)) bl.a. forutsatt at alderspensjonen i folketrygden skal bygge på prinsippet om at det skal lønne seg å arbeide. Stortinget forutsatte videre at det skulle være en tidligpensjonsordning for alle arbeidstakere fra 62 år, også for de som har hatt lave inntekter, og at en slik ordning skulle bygge videre på AFP-ordningen.

Regjeringen har i Soria Moria-erklæringen fastslått at pensjonsforliket skal gjennomføres som forutsatt og vedtatt.

Regjeringen vil på bakgrunn av dette fremme en stortingsmelding om pensjonsreform senere i år. Meldingen vil bl.a. inneholde forslag til opptjeningsmodell i folketrygden og regler for fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden fra 62 år i tråd med Stortingets forutsetninger. Dette innebærer at det skal lønne seg å arbeide for de som er over 62 år, og at det skal være bedre muligheter til å kombinere pensjon og arbeid.

Det nåværende regelverket for AFP-ordningen er tilpasset dagens pensjonssystem, der grensen for å ta ut pensjon i folketrygden er 67 år. Når det innføres en fleksibel modell med mulighet for uttak av pensjon i folketrygden fra 62 år, må regelverket i AFP tilpasses dette. Regjeringen legger vekt på at denne tilpasningen må skje i samarbeid og forståelse med partene i arbeidslivet, og med respekt for de opparbeidede rettigheter som ligger i ordningen. Samtidig må en tilpasset AFP-modell understøtte de målene som er satt for et nytt pensjonssystem, bl.a. slik at samlet årlig pensjon fra folketrygden og andre ordninger øker ved å fortsette i arbeid etter fylte 62 år.

I stortingsmeldingen som legges fram senere i år, vil Regjeringen legge vekt på å kunne synliggjøre at uttak av pensjon fra 62 år vil gi akseptable kompensasjonsnivåer etter skatt når en ser på de samlede ytelsene fra folketrygden og andre pensjonsordninger.

Jeg viser til at daværende statsminister Jagland i brev til Landsorganisasjonen i Norge og Næringslivets Hovedorganisasjon den 5. april 1997 bl.a. uttalte at regjeringen ville gå inn for at skattebegrensingsregelen skulle omfatte tidligpensjonister mellom 62 og 64 år, og at AFP-tillegget skulle være skattefritt for 62- og 63-åringer. Det ble samtidig uttalt at lovbestemmelsene om dette ville bli utformet slik at de for nye pensjonstilfeller fases ut med virkning fra 1. januar 2007. I tillegg ble det varslet at ordningen med at personer som tar ut tidligpensjon får poengår i folketrygden som tidligpensjonist, skulle bli vurdert utfaset fra samme tidspunkt.

Endringer av ordningene med særskilte skattefordeler må ses i sammenheng med andre endringer i tidligpensjonssystemet. Jeg forutsetter at organisasjonene i arbeidslivet vil delta i en bred prosess for tilpasning av AFP i tråd med de prinsippene som ligger til grunn for pensjonsforliket, og som er gjengitt ovenfor. Regjeringen vil da for sin del være innstilt på å fremme en proposisjon for Stortinget om videreføring av de særskilte skattefordelene til 1. januar 2010, samt å videreføre dagens regler for poengopptjening i samme periode. Regjeringen forutsetter samtidig at det gjennomføres et moderat lønnsoppgjør, med en lønnsvekst mer på linje med våre handelspartnere, slik at arbeidsplassene trykkes.

Regjeringen forutsetter at prosessen med å komme frem til en tilpasning av AFP-ordningen må være sluttført så tidlig at arbeidstakerne i rimelig tid kan forberede seg på et tilpasset system, og slik at det er tid til lovmessige og systemmessige tilpasninger før ny folketrygd innføres i 2010.»

Stortinget har vedtatt at statens økonomiske bidrag til ordningen skal videreføres. Regjeringen legger til grunn at dette også omfatter verdien av skattefordeler og poengopptjening i folketrygden. I det videre arbeidet legger Regjeringen til grunn at staten skal bidra med samme andel av den totale finansieringen som i dag. Den endelige konkretiseringen av statens framtidige økonomiske bidrag og vilkårene for et slikt bidrag, vil bli vurdert i prosessen med tilpasning av AFP.

Dagens AFP er en egen tidligpensjonsordning fra 62 år fram til den ordinære pensjonsalderen på 67 år, og omfatter vel 3/4 av arbeidstakerne i den aktuelle aldersgruppen. Ordningen er i dag utformet slik at den gir samme pensjon ved 62 år som om man hadde arbeidet til 67 år. En videreføring av ordningen som egen tidligpensjonsordning samtidig som det etableres mulighet for pensjonering fra 62 år i folketrygden, innebærer at man mellom 62 og 67 år vil ha to parallelle pensjonsordninger.

En videreføring av AFP-ordningen som egen tidligpensjonsordning med dagens omfang og utmålingsprinsipper, innebærer at Regjeringens forslag til et nytt pensjonssystem får begrenset effekt for de fleste av arbeidstakerne ved valg av pensjoneringstidspunkt. Et alternativ kan da være å begrense hvem som skal ha tilgang til AFP-ordningen. Erfaring tilsier imidlertid at dette er vanskelig. En videreføring av dagens utmålingsprinsipper vil dessuten gjøre at det ikke kan forsvares å åpne for å kombinere pensjon og arbeid uten avkorting i pensjonen.

AFP-ordningen har i tråd med intensjonene gitt slitne arbeidstakere mulighet for pensjonering før folketrygdens pensjonsalder. Med Regjeringens forslag åpnes det for at alle kan ta ut alderspensjon fra 62 år. Dermed vil folketrygden ivareta store deler av AFP-ordningens funksjon. Med dette utgangspunkt er det naturlig å vurdere en tilpasning av AFP-ordningen som et påslag som gis i tillegg til folketrygdens alderspensjon. Et slikt påslag vil gi et høyere samlet pensjonsnivå for de som omfattes av ordningen, og samtidig gi god motivasjon til videre arbeid.

For å utnytte dagens AFP-ordning må man trekke seg helt eller delvis ut av arbeidslivet før 67 år. Noe over halvparten av de som er berettiget AFP, benytter ordningen. Med AFP utformet som påslag vil alle berettigede få den samme samlede utbetalingen fra ordningen uavhengig av uttakstidspunkt. Dette vil sammen med ny alderspensjon i folketrygden motivere til arbeid.

Med mulighet for å kombinere pensjon og arbeid uten avkorting av pensjonen, vil flere kunne trappe ned gradvis fra arbeidslivet. Med begrenset

arbeidsinnsats vil mange kunne få høyere samlet inntekt enn i dag. Samtidig vil samfunnet få nytte av eldre arbeidstakere som ellers ville pensjonert seg. Både for brukerne og administrativt vil bedre muligheter for å kombinere pensjon og arbeid være en betydelig forenkling.

7.11.3 Rammer for videre arbeid

En tilpasset AFP-ordning skal, på tilsvarende måte som Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden, ha et langsiktig perspektiv, være troverdig og forutsigbar. Statens bidrag til AFP-ordningen skal forankres i lov. I tillegg vil oppbygging av Statens pensjonsfond og et bredt politisk forlik om pensjoner sikre folketrygden og AFP-ordningen.

I det videre arbeidet med tilpasning av AFP-ordningene bør det vurderes en organisatorisk samordning av de ulike ordningene.

Regjeringen vil i det videre arbeidet gå inn for å styrke retten til å stå i arbeid etter 62 år i arbeidsmiljøloven, i samarbeid med partene i arbeidslivet.

På denne bakgrunn vil Regjeringen invitere partene i arbeidslivet til en bred prosess om utformingen av en tilpasset ordning for avtalefestet pensjon (AFP). I dette arbeidet vil Regjeringen legge vekt på:

1. AFP-ordningen skal også i framtiden bidra til et godt tidligpensjonssystem fra 62 år. En tilpasset ordning skal understøtte målene for et nytt pensjonssystem, slik disse er trukket opp i Stortingets vedtak våren 2005.
2. Staten viderefører sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen. Dette omfatter også verdien av skattefordeler og poengopptjening i folketrygden. Det økonomiske bidraget beregnes ut fra dagens uttakssrate, men justeres for det antallet som omfattes av ordningen. Staten bidrar med samme andel av den totale finansieringen som i dag.
3. AFP skal fortsatt sikre at de som ønsker det, kan gå av ved 62 år på en verdig måte. Dette sikres ved at AFP videreføres i form av et årlig påslag til alderspensjonen i folketrygden. Alderspensjon fra folketrygden og AFP skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting i pensjonen. Det gis pensjonsopptjening i folketrygden for eventuell arbeidsinntekt, men ikke for pensjonen.
4. Overgangen til en tilpasset AFP-ordning vurderes i lys av Regjeringens forslag til innfasing av den nye alderspensjonen i folketrygden. Et forslag til ny AFP skal foreligge i god tid før hovedoppgjøret i 2008.

7.12 Flexibilitet i tjenstepensjonsordningene

Tjenstepensjonsordningene i privat og offentlig sektor er et viktig supplement til folketrygden for mange arbeidstakere. De fleste ordningene er utformet slik at det tilfredsstiller det myndighetsbestemte regelverket, blant annet pensjonslovene og skatteloven. Ordningene er videre utformet med sikte på at samlet alderspensjon fra folketrygden og den supplerende pensjonsordningen skal gi arbeidstakerne en tilfredsstillende pensjonsdekning. Når det gjøres omfattende endringer i folketrygden oppstår det et behov for å vurdere konsekvensmessige endringer i regelverket for tjenstepensjoner (lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold). Regjeringen tar sikte på å foreta en slik vurdering for tjenstepensjoner etter at lovendring for folketrygden er vedtatt.

Regjeringen ønsker å legge til rette for at det kan etableres gode supplerende pensjonsordninger. Det er imidlertid viktig at regelverket for tjenstepensjon ikke motvirker målene for pensjonsreformen gjennom at store arbeidstakergrupper skjermes for virkningene av endringene i folketrygden. Også tjenstepensjonsordningene må utformes på en slik måte at det gir en økonomisk gevinst i form av høyere alderspensjon for den enkelte å fortsette å arbeide.

I dagens tjenstepensjonsordninger er det en fast pensjonsalder, som for de fleste er 67 år. Ved gjennomgangen av regelverket for tjenstepensjon er det naturlig å vurdere spørsmålet om fleksibel pensjonsalder også i tjenstepensjonsordningene. I punkt 7.12.1 følger en foreløpig drøfting av dette.

I punkt 7.12.2 omtales fleksibilitet i offentlige tjenstepensjonsordninger. Mens lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold gir vide rammer for utforming av private tjenstepensjonsordninger, er pensjonsordningene i offentlig sektor i stor grad utformet med ett felles pensjonsprodukt. Dette innebærer at nye offentlige tjenstepensjonsordninger konkret må tilpasses forslagene til ny folketrygd. Dette gjelder også i forhold til regler om fleksibilitet.

Spørsmålet om særaldersgrenser omtales i punkt 7.12.3.

7.12.1 Tjenstepensjonsordninger i privat sektor

Private tjenstepensjonsordninger består både av skattefavorede tjenstepensjonsordninger etter foretaks- og innskuddspensjonsloven, og ikke-skat-

tefavorede pensjonsordninger og avtaler som er opprettet utenfor de ordninger som er hjemlet i tjenstepensjonslovgivningen (lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold). Etter innføringen av obligatorisk tjenstepensjon ble nærmere angitte foretak pålagt å ha pensjonsordninger på et visst minimumsnivå etter foretaks- eller innskuddspensjonsloven. Hovedregelen etter pensjonslovene er at foretaket ikke kan sette en lavere pensjonsalder enn 67 år, jf. foretakspensjonsloven § 4-1 og innskuddspensjonsloven § 7-1³.

Lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon gir ingen hjemler for utbetaling av førtidspensjon, altså utbetaling av alderspensjon før medlemmet når den pensjonsalder som er fastsatt i ordningens regelverk. Avsluttes arbeidsforholdet før oppnådd pensjonsalder, avsluttes medlemskapet i pensjonsordningen og vedkommende får en fripolise (rettigheter basert på oppspart kapital som også forrentes framover). Dette gjelder likevel ikke for AFP – pensjonister og uførepensjonister (dersom ordningen inneholder premie- eller innskuddsfritak ved uførhet).

Finansdepartementet har i brev av 7. februar 2006 bedt om synspunkter på forsikringstekniske problemstillinger ved en eventuell innføring av fleksibel pensjonsalder i de skattefavorede tjenstepensjonsordningene fra De selvstendige kommunale pensjonskasser, Finansnæringens Hovedorganisasjon, Norske Pensjonskassers Forening, Kommunal Landpensjonskasse, Kredittilsynet, Sparebankforeningen i Norge og Verdipapirfondenes Forening. Generelt mener samtlige institusjoner at innføring av en allmenn fleksibel tidligpensjonsordning i folketrygden også bør gjenspeiles i tjenstepensjonsordninger. Høringsinstansene peker på at det oppstår en del problemstillinger av forsikringsteknisk art dersom forholdsvis mange personer med forventet kortere gjenstående levetid enn gjennomsnittet, tar ut tidligpensjon, men anser at utfordringene knyttet til fleksibel pensjonsalder bør være løsbare.

Problemstillinger som må vurderes ved innføring av fleksibel pensjonsalder er ulike for pensjonsordninger som er rene spareordninger og pensjonsordninger med dødelighetsarv (forsikringsbaserte). I de tilfeller alderspensjonen fra pensjonsordningen er sikret i rene spareordninger

³ Finansdepartementet har i forskrift av 01.12.2000 nr. 1212 til lov av 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon og i forskrift av 22.12.2000 nr. 1213 til lov av 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold (innskuddspensjonsloven) fastsatt for enkelte typer stillinger lavere pensjonsalder (særaldersgrenser).

uten dødelighetsarv, utmåles årlig pensjon fra forholdet mellom pensjonskapitalen og antall utbetalingsår for pensjonen. Tidlig uttak av alderspensjon vil i slike pensjonsordninger påvirke pensjonsytelsene ved at pensjonskapitalen blir lavere (på grunn av færre år med innskudd og avkastning) og fordi pensjonen skal fordeles over flere år. Prinsippet for omregning av årlig pensjon ved tidlig uttak vil i slike pensjonsordninger være nokså ukomplisert.

Ytelsesbaserte pensjoner er i sin form bygget opp slik at det ved pensjonsalder skal være så mye midler oppspart som det trengs til utbetaling av pensjonene. Dette er forsikringsbaserte ordninger hvor ordningens pensjonsalder tjener flere formål. Pensjonsalderen angir den alder den pensjonsberettigede må oppnå før utbetaling av alderspensjon kan starte. I dag er denne pensjonsalderen satt til 67 år i lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon, men med adgang for foretaket til å sette en pensjonsalder opp til 70 år.

Videre benyttes pensjonsalderen også til å beregne medlemmets årlige pensjonsopptjening, fremtidig dødelighetsarv fra forsikringskollektivet, samt finansiell avkastning på oppsparte midler. Dersom utbetalingen av alderspensjon starter ved fylte 62 år, mens foretakets pensjonsplan – og derfor også innbetalinger – er basert på at medlemmet skal arbeide til det er 67 år, vil det beregningsmessig mangle 5 år med betalinger og avkastning når pensjonsutbetalingene starter. Hvis medlemmet velger å gå av med pensjon ved 62 år, må derfor årlige pensjonsytelser omregnes på utbetalingstidspunktet. En slik omregning vil føre til en aktuell avkorting av medlemmets årlige pensjon. Dersom en slik omregning kan baseres på korrekte, standardiserte forutsetninger om hvordan adgangen til tidligpensjoneringen påvirker forsikrings-selskapenes samlede dødelighetsarv, vil omregningen kunne gjennomføres uten særskilte økonomiske eller administrative byrder. Dersom det er nødvendig med mer individuelle vurderinger av den ytelsesberettigedes helsetilstand, vil beregningsmetoden bli mer komplisert. Ved slike individuelle omregninger vil også utfallet av omregningen bli mindre forutsigelig for den berettigede til ytelsene. I vurderingen av omregningsproblematikken, må derfor virkningene av ulike metoder for omregning vurderes særskilt.

På bakgrunn av tilbakemeldingene som er gjort av de forsikringstekniske problemstillinger, antas det å være mulig å innføre fleksibel pensjonsalder i foretaks- og innskuddspensjonsordninger, selv om det må vurderes nærmere om dette også er ønskelig. En må da i tilfelle også søke å få til å innføre denne adgangen slik at den enkelte kan reversere

en beslutning om tidligpensjonering i tjenstepensjonsordningene samt eventuelt kombinere arbeid og tjenstepensjon. Avveiningen av ulike hensyn ved fastsetting av omregningsmetodikk, kan være noe ulike i folketrygden og i tjenstepensjonsordningen i privat sektor.

Det vil også være nødvendig å se på hvilke konsekvenser innføring av livsløpbasert opptjening, delingstall og ny indeksering i folketrygden vil få for tjenstepensjonsordningene.

Finansdepartementet tar sikte på å gjennomføre en samlet vurdering av behovet for endringer i lovene for tjenstepensjonsordningene i privat sektor, herunder nærmere spørsmål om hvordan en eventuelt fleksibel pensjonsalder i disse ordningene skal utformes, etter at de nye lovbestemmelsene for folketrygden er vedtatt.

7.12.2 Fleksibilitet i offentlige tjenstepensjonsordninger

I Stortingsvedtaket heter det at tjenstepensjon tilsvarende to tredjedeler av sluttlønn i offentlig sektor (bruttoordninger) videreføres. Stortingsvedtaket påpeker samtidig at de offentlige tjenstepensjonsordningene må tilpasses den nye folketrygdmodellen, uten at dette svekker de offentlige tjenstepensjonene, men slik at de også omfattes av delingstall og ny indeksering. Vedtaket om levealdersjustering kan under gitte forutsetninger innebære en begrensning i retten til 66 pst. pensjon.

Muligheten og ønskeligheten av fleksibelt uttak av offentlig tjenstepensjon fra 62 år vil vurderes nærmere som ledd i tilpasningene til ny folketrygdmodell og innføring av delingstall. Det samlede systemet for fleksibel tjenstepensjon må innenfor en forsvarlig økonomisk ramme innrettes slik at det skal lønne seg for arbeidstakere å fortsette å arbeide. Utformingen av tilpasset offentlig tjenstepensjon vil bli vurdert i det videre arbeid med pensjonsreformen i samarbeid med partene i arbeidslivet og i tråd med intensjonen i Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005.

7.12.3 Særaldersgrenser

Stortingsvedtaket om pensjonsreform legger opp til at særaldersgrensene i offentlig og privat sektor skal vurderes. Særaldersgrenser som system bygger på en forutsetning om at grupper av arbeidstakere, sett under ett, ikke kan fortsette i arbeid ut over en gitt alder. Dagens system tar ikke hensyn til individuelle variasjoner når det gjelder fysisk og psykisk helse. Systemet tar heller ikke hensyn til at kravene til tjenesten kan endre seg over tid. En del

av dem som fratrer sin stilling ved oppnådd særaldersgrense, fortsetter å arbeide i omtrent samme omfang som tidligere, men i andre stillinger. En undersøkelse av Midtsundstad (2005) viste at drøyt 50 pst. av de pensjonerte innen politi og forsvar med en særaldersgrense på 60 år, var i arbeid. Dette tyder på at en del arbeidstakere som har gått av ved særaldersgrensen, fortsatt har en arbeids- evne.

Arbeidsmiljølovens § 13-1 har forbud mot diskriminering på grunn av alder. Forskjellsbehandling som har et saklig formål anses imidlertid ikke som diskriminering etter loven. Det er uttalt at aldersgrenser som er fastsatt ut fra hensynet til sikkerhet og utøvelse av yrke eller nasjonale mål for sysselsettingspolitikken utover det, i utgangspunktet kan anses for å være innenfor det som er saklig etter unntaksregelen. Aldersgrenser kan imidlertid ikke fastsettes vilkårlig.

I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 24 (2005–2006) ba Arbeids- og sosialkomiteen i Innst. O. nr. 18 (2005–2006) Regjeringen om å foreta en særskilt gjennomgang av de ulike særaldersgrenser i arbeidslivet. Det vil bli iverksatt et arbeid for å kartlegge grunnlaget for særaldersgrenser for ulike yrkesgrupper både i privat og offentlig sektor. Prosjektet skal vurdere hvilke endringer som har skjedd siden innføringen av dagens særaldersgrenser når det gjelder krav til arbeidstakerne, helsemessig utvikling og gjennomsnittlig levealder for ulike yrkesgrupper. Arbeidslivets parter vil bli involvert i dette arbeidet.

Kartleggingen vil danne grunnlag for det videre arbeidet med spørsmålet om særaldersgrenser. Arbeidet skal legge til grunn det tverrpolitiske ønsket om å motvirke diskriminering i arbeidslivet, fremming av et inkluderende arbeidsliv og hindre utstøting av eldre arbeidstakere, i den hensikt at det i framtiden blir arbeidets art og risiko, og ikke en bestemt alder, som avgjør behovet for en tidlig pensjonering. (Se Komiteens merknader i Innst. O. nr. 18 (2005–2006)).

Omfanget av særaldersgrenser er størst i offentlig sektor. I tilknytning til arbeidet med særaldersgrensene vil det utarbeides forslag til hvordan beregningen av tjenestepensjon kan løsrives fra aldersgrensen og hvordan reglene for beregning av tjenestepensjon før 67 år kan endres.

Spørsmålene vil bli tatt opp i forbindelse med gjennomgangen av offentlige tjenestepensjoner. Når det, som omtalt over, i framtiden blir arbeidets art og risiko, og ikke en bestemt alder, som avgjør behovet for en tidlig pensjonering, er det viktig at reglene for beregning av tjenestepensjoner ikke hindrer at aldersgrensene som arbeidsrettslig

begrep eventuelt kan revurderes. En slik revurdering må ta sikte på å motvirke diskriminering av eldre i arbeidslivet. Dette er forhold som ligger utenfor pensjonsreformen; siktemålet her blir med andre ord å legge til rette for en hensiktsmessig tilpasning til arbeidsmiljøloven og EUs diskrimineringsdirektiv.

7.13 Tilpasning av skattereglene

Innføringen av fleksibel pensjonering i folketrygden og innpassing av AFP og tjenestepensjonsordninger reiser flere problemstillinger i forhold til utformingen av skattereglene for henholdsvis arbeids- og pensjonsinntekter. Dette gjelder særlig uformingen av minstefradraget og de særskilte reglene om særfradraget for alder og skattebegrensning. Ved en omlegging i retning av et mer fleksibelt pensjonssystem vil det være behov for å tilpasse skattesystemet slik at målene bak pensjonsreformen opprettholdes. Det vises til kapittel 3.6 for en nærmere omtale av gjeldende skatteregler.

Et av hovedmålene med en omlegging i retning av et nøytralt utformet fleksibelt pensjonssystem fra 62 år i kombinasjon med tilpasninger i tjenestepensjonsordningene og AFP, er at det skal bli mer lønnsomt å fortsette å arbeide etter 62 år. Et viktig mål i denne sammenhengen er også at det skal bli lettere å kombinere arbeidsinntekt med pensjonsinntekt, slik at den enkelte også står friere til å gradvis trappe ned arbeidsinnsatsen etter 62 år. Dette oppnås ved at det i større grad blir mulig å kombinere arbeids- og pensjonsinntekt uten avkorting. En naturlig konsekvens av dette er at det vil bli mer vanlig å kombinere arbeids- og pensjonsinntekt.

Både målet om å gjøre det lønnsomt å arbeide lengre og tilretteleggingen for i større grad å kunne kombinere pensjon og arbeid, reiser derfor enkelte skattemessige problemstillinger. Det er særlig skattebegrensningsregelen som er problematisk.

Skattebegrensningsregelen øker de økonomiske insentivene til å ta ut pensjon som gir rett til skattebegrensning, noe som særlig vil være et problem dersom skattebegrensningsregelen skal gjelde for personer som kombinerer arbeid og pensjon. Det bør derfor vurderes om det er behov for justeringer i skattebegrensningsregelen i lys av dette, herunder om den bør gjøres gjeldende for personer mellom 62 og 67 år (i dag gjelder den fra 67 år og for AFP/uførepensjon med videre) og

hvilke inntekter som eventuelt skal gi rett til ordningen.

I den sammenheng er det særlig relevant å ta hensyn til at skattebegrensingsregelen ikke bare fører til at pensjonsinntekter skattlegges lavere. Siden skattebegrensningen regnes i forhold til samlet inntekt, kan man også redusere skatten på en eventuell arbeidsinntekt ved å ta ut pensjon. Dette skaper en uheldig terskelvirkning hvor man kan øke nettoinntekten ved å pensjonere seg delvis. Også dette tilsier at innretningen av ordningen bør vurderes nærmere. En mulighet kan være å knytte verdien av skattebegrensningen nærmere opp mot nivået på pensjonsinntekten, for eksempel ved å gjøre ordningen om til et inntektsfradrag basert på pensjonsinntekten.

Særfradraget for alder reiser også en del problemstillinger. En avvikling av avkortningen av pensjonen mot arbeidsinntekt innebærer blant annet at man må vurdere i hvilken grad dette også skal gjelde særfradraget for alder. Etter gjeldende regler avkortes særfradraget mot arbeidsinntekt på samme måte som pensjon avkortes fra 67 år. Dersom heller ikke særfradraget skal avkortes, vil dette skape en terskelvirkning av samme type som med skattebegrensingsregelen. Særfradraget er likevel trolig et mindre problem, gitt at verdien er noe mindre og at fradraget kun gjelder for personer som er 67 år og eldre (problemstillingen er imidlertid relevant i forhold til uføre).

Også minstefradraget reiser enkelte problemstillinger. I den grad det blir mer vanlig å kombinere arbeids- og pensjonsinntekt, kan utformingen av minstefradraget gjøre det vanskeligere for skattyter å vite hvilke skattemessige konsekvenser valg om kombinasjon av pensjon og arbeid vil ha, særlig

på lave inntektsnivåer. Det kan derfor være grunn til å vurdere i hvilken grad minstefradraget på henholdsvis arbeidsinntekter og pensjonsinntekter kan samordnes. En samordning vi imidlertid isolert sett svekke insentivene til å arbeide, ettersom minstefradraget på arbeidsinntekter er høyere enn på pensjonsinntekter. En eventuell samordning bør derfor ses i sammenheng med justeringer i skattebegrensingsregelen og særfradraget for alder, for å bidra til at det skal bli mer lønnsomt å arbeide. I denne forbindelsen bør det også vurderes i hvilken grad man kan redusere kompleksiteten i skattesystemet ved å slå sammen særreglene for pensjonsinntekter til færre ordninger.

Det er mindre problematisk å videreføre lav trygdeavgift etter dagens regler.⁴ Lav trygdeavgift er koblet opp mot om inntekten er pensjonsgivende eller ikke, og det er mye som taler for at dette prinsippet også bør gjelde med nytt pensjonssystem. Utformingen av trygdeavgiften må imidlertid ses i sammenheng med vurderingen av pensjonspremie i eller utenfor skattesystemet, jf. pensjonsforliket pkt. 5.

Regjeringen tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med en nærmere vurdering av i hvilken grad omleggingen av pensjonssystemet krever endringer i skattereglene, og særlig av skattebegrensingsregelen, særfradraget for alder og minstefradraget. I denne vurderingen vil det legges vekt på at skattereglene skal støtte opp under hovedmålene med pensjonsreformen, og på fordelingshensyn.

⁴ I den grad trygdeavgiften er å anse som en ren skatt, kan det imidlertid prinsipielt sett være riktig å fjerne forskjellen på denne også.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Innledning og sammendrag

Kapittelet drøfter økonomiske og administrative konsekvenser av Regjeringens forslag til opptjeningsmodell og fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden. De økonomiske konsekvensene vil avhenge av hva slags overgangsregler som legges til grunn. Det er foreløpig ikke tatt stilling til overgangsregler når det gjelder ny opptjeningsmodell, og beregningene må derfor baseres på ett sett med forutsetninger. Videre vil beregningene være usikre, blant annet når det gjelder anslag for hvordan et reformert pensjonssystem vil påvirke arbeidsstyrken og antall alderspensjonister.

Stortingets vedtak om levealdersjustering i folketrygdens alderspensjon innebærer at samlet pensjon må fordeles over flere gjenværende leveår når levealderen i befolkningen øker. Levealdersjusteringen er det viktigste tiltaket for å gjøre folketrygden økonomisk bærekraftig på lang sikt, og vil innebære at utgiftene til alderspensjon blir om lag upåvirket av økt levealder over tid. Den enkelte vil kunne motvirke virkningen på årlig pensjon ved å utsette nedtrapping av arbeidsinnsats og uttak av pensjon.

I Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 er det ikke tatt stilling til når levealdersjusteringen skal iverksettes. Regjeringen foreslår at denne reguleringsmekanismen innføres fra 2010 med virkning for nye alderspensjonister. Levealdersjusteringen vil dermed etter 2010 omfatte nye alderspensjonister som går av med pensjon både etter dagens opptjeningsregler og de nye opptjeningsreglene.

Prinsippet for levealdersjustering sikrer framtidig pensjoner hvis levealderen fortsetter å øke. Den konkrete gjennomføringen av prinsippet vil bli drøftet i lovarbeidet i etterkant av Stortingsmeldingen. I tillegg vil det være nødvendig å følge opp praktiseringen av ordningen over tid.

Stortingets pensjonsforlik innebærer videre at opptjente pensjonsrettigheter skal reguleres med lønnsveksten fram til pensjoneringstidspunktet, mens pensjoner under utbetaling reguleres med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten. I pensjonsforliket ble det ikke tatt stilling til når det endrede reguleringsprinsippet skal tre i kraft. Regjeringen

foreslår at endrede reguleringsregler gis virkning for alle alderspensjonister fra og med 2010.

Regjeringen tar i denne meldingen ikke stilling til hvordan den nye opptjeningsmodellen i folketrygden skal fases inn. Overgangsordningene skal på den ene siden ivareta hensynet til at den enkeltes pensjon blir forutsigbar, og at en har rimelig tid til å tilpasse seg nye regler. Samtidig skal de ta hensyn til samfunnets interesser i at en gjennomføring av det nye systemet blir enklest mulig og ikke strekker seg altfor langt ut i tid.

Pensjonskommisjonen foreslo en gradvis innføring av et nytt opptjeningssystem i folketrygden. Med Pensjonskommisjonens forslag vil det nye systemet få full effekt for dem som er født fra 1965 og en gradvis økende betydning for dem som er født mellom 1951 og 1964.

Nye opptjeningsregler kan også vurderes faset inn på andre måter, for eksempel slik det ble gjort i forbindelse med endringene i folketrygden i 1992. Den gang ble opptjening fram til 1992 regnet etter det gamle regelverket, mens opptjening etter 1992 ble regnet etter nytt regelverk. Bortfallet av beståndsregelen innebærer imidlertid at en slik måte å håndtere overgangsreglene på, vil være mer komplisert enn det var i 1992. Et tredje alternativ kunne være at personer født før et bestemt år følger dagens opptjeningsregler, og personer født etter et bestemt år følger nye opptjeningsregler.

Regjeringen vil i forbindelse med lovforslaget for ny alderspensjon i folketrygden, som en tar sikte på å legge fram i 2007, komme tilbake til et konkret forslag til overgangsregler.

De økonomiske effektene av Regjeringens forslag til ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden tilsvarer det som Pensjonskommisjonen la til grunn for sitt forslag.

Utgiftene til alderspensjon målt i fast grunnbeløp er i 2050, som følge av reformen anslått å reduseres fra 224 mrd. kroner til 196 mrd. kroner. I tillegg er reformen anslått å ha positive effekter på arbeidstilbudet. Andelen av pensjonsgivende inntekt som er nødvendig for å finansiere pensjonene i 2050 er anslått å reduseres fra 21,8 pst. med dagens system til 17,6 pst. med Regjeringens forslag, det vil si en nedgang på 19 pst.

Alderspensjonsutgiftene, målt som andel av verdiskapingen i Fastlands-Norge vil, med Regjeringens forslag reduseres med om lag 20 pst. i 2050 sammenliknet med å videreføre dagens system. Det vil si fra 15 pst. til 12 pst. Utgiftene til alderspensjon kan likevel bli fordoblet sammenliknet med dagens nivå på om lag 6 pst.

Innføring av levealdersjustering og endret regulering av utbetalte pensjoner vil bidra til å begrense veksten i utgiftene til folketrygdens alderspensjon etter 2010. Samtidig vil bedre insentiver til å stå i arbeid gi en større arbeidsstyrke sammenliknet med om dagens system videreføres. Dette vil igjen gi økte skatteinntekter til finansiering av andre offentlige formål. Over tid vil de innsparingene som ligger i levealdersjustering og endret regulering gradvis bli noe motvirket av at opptjeningsmodellen i Regjeringens forslag isolert sett er anslått å gi noe høyere utgifter.

Med en nøytral ordning for fleksibelt uttak i folketrygden, vil den enkelte få høyere årlig pensjon ved å vente med å ta ut pensjon. Levealdersjusteringen innebærer isolert sett at nye årskull må utsette pensjoningene noe for å oppnå samme kompensasjonsgrad som i dag. Forventet levealder ved 67 år er anslått å øke med om lag ett år pr. tiår. For å kompensere for dette, må den enkelte med Regjeringens forslag til opptjeningsmodell utsette pensjoningene med om lag 8 måneder for hvert år levealderen øker.

Opptjeningsmodellen er isolert sett anslått å gi noe høyere utgifter enn om dagens system videreføres. Særlig vil de som har mange opptjeningsår komme bedre ut enn i dag.

Nye regler for regulering av utbetalt pensjon vil gi noe svakere vekst i kjøpekraften for pensjonister enn dagens regler. Alderspensjonistene vil likevel være sikret økt kjøpekraft i hele perioden som pensjonist så lenge reallønningene fortsetter å vokse.

Regjeringen legger, som en del av pensjonsreformen, vekt på at den enkelte skal få god informasjon om sine opptjente pensjonsrettigheter, og hvilken pensjon en kan vente å få ved ulike tidspunkt for pensjoning. Arbeids- og velferdsetaten arbeider med å legge til rette for god informasjon i det nye systemet. I tillegg bør den enkelte få best mulig informasjon om sine samlede rettigheter fra ulike ordninger, der folketrygden og kollektive og individuelle ordninger ses i sammenheng. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om hvordan en slik samlet informasjon best mulig kan tilrettelegges.

Innføringen av et nytt pensjonssystem vil kreve omfattende tilpasninger i IKT-systemene i Arbeids- og velferdsetaten. Den nye systemløsningen må

kunne håndtere både dagens pensjonsregler, nye pensjonsregler, og de overgangsreglene som legges inn.

8.2 Innfasing av nye opptjeningsregler

Innfasing av nye opptjeningsregler i folketrygden kan i prinsippet skje på mange ulike måter. Nedenfor omtales kort Pensjonskommisjonens forslag, den innfasingen som ble benyttet ved endringene i folketrygden i 1992, samt et alternativ der overgangen til nytt pensjonssystem gjøres gjeldende for personer født etter et bestemt år. Regjeringen tar i denne meldingen ikke stilling til valg av overgangsregler, men vil komme tilbake til dette i oppfølgingsarbeidet.

Ulike overgangsregler må vurderes i forhold til spørsmål om rettslig vern av opptjente rettigheter. Justisdepartementet ga i sin høringsuttalelse uttrykk for at den overgangsordningen som Pensjonskommisjonen foreslo, ikke vurderes å være i strid med Grunnlovens § 97 om at ingen lover skal ha tilbakevirkende kraft. I vurderingen ble det blant annet lagt vekt på at overgangen til nytt regelverk vil skje gradvis over en lang periode, og at de berørte vil ha mulighet til å innrette seg i forhold til dette. Ved eventuelle andre overgangsordninger som innebærer en raskere overgang til nytt system, vil disse spørsmålene måtte vurderes på nytt.

Ved valg av overgangsordninger må en ta stilling til om det er behov for særskilte garantiordninger. Dette vil blant annet kunne gjelde personer som har hatt variable inntekter, og dermed får god uttelling for bestårsregelen i dagens system. Det kan være aktuelt å vurdere en garantiordning for denne gruppen, som hindrer at pensjonsopptjeningen blir lavere enn det som er opptjent fram til 2010 i henhold til dagens regelverk i folketrygden. Med en raskere overgang til nytt system kan behovet for eventuelle garantiordninger bli større.

Levealdersjustering er foreslått å gjelde for alle nye alderspensjonister etter 2010. Endret regulering er foreslått å gjelde for alle alderspensjonister fra og med 2010. Begge disse endringene vil gi gradvis effekt på pensjonsnivåene, og etter Regjeringens forslag berøre pensjonister både med opptjening i dagens system og opptjening etter nytt system. Eventuelle garantiordninger vil derfor ikke omfatte effekter av levealdersjustering og endret regulering.

Overgangsordningene må også vurderes i forhold til økonomiske effekter. Regjeringens forslag til ny opptjeningsmodell er anslått å gi noe høyere utgifter i gjennomsnitt enn dagens system når en

Tabell 8.1 Andel av pensjon fra dagens opptjeningsystem og ny modell med Pensjonskommissjonens forslag til overgangsregler

Fødselsår	Tidspunkt for overgang til alderspensjon gitt pensjonering ved 62 år	Tidspunkt for overgang til alderspensjon gitt pensjonering ved 67 år	Andel fra dagens system	Andel fra ny modell
1950	2012	2017	15/15	-
1955	2017	2022	10/15	5/15
1960	2022	2027	5/15	10/15
1965	2027	2032	-	15/15

ser bort fra virkninger av levealdersjustering og endret regulering. En rask innfasing av forslaget til ny opptjeningsmodell kan derfor isolert sett gi noe høyere utgifter i en overgangsperiode. I tillegg kommer effekten av eventuelle garantiordninger, som også vil bidra til økte utgifter i en overgangsperiode.

Regjeringen tar i denne meldingen ikke stilling til hvordan ny modell for opptjening av alderspensjon i folketrygden skal innføres. Overgangsordningene skal ivareta hensynet til at den enkeltes pensjon blir forutsigbar, og at en har rimelig tid til å tilpasse seg nye regler. Overgangsreglene skal samtidig ta hensyn til samfunnets interesser ved at gjennomføringen av det nye systemet blir enklest mulig og ikke strekker seg altfor langt ut i tid. Ved vurdering av overgangsregler må en også ta hensyn til økonomiske virkninger og hva som vil være hensiktsmessige systemtekniske løsninger.

Pensjonskommissjonens forslag

Pensjonskommissjonen foreslo i sin rapport en gradvis innfasing av nye opptjeningsregler. Personer som er født i 1950 eller tidligere vil etter dette forslaget få sin pensjonsopptjening beregnet fullt ut etter dagens system. De vil være 60 år eller eldre i 2010.

Personer som er født i 1965 eller senere, ville få sin pensjonsopptjening beregnet fullt ut etter det nye systemet. De vil være 45 år eller yngre i 2010.

Personer som er født i årene 1951–1964 ville få sin pensjonsopptjening beregnet som et veid gjennomsnitt av opptjeningen i dagens system og nytt system. Med dette forslaget ville de første som får sin pensjon delvis basert på det nye systemet, være personer født i 1951. Disse vil være 62 år i 2013 og vil da ha 1/15 pensjonsopptjening fra nytt system og 14/15 fra dagens system. Personer som er født i 1952 vil få 2/15 fra nytt system og 13/15 etter gammelt system. Nytt system vil være innfaset for

62-åringer som tar ut alderspensjon i 2027. Fram mot 2060 vil det utbetales alderspensjoner som delvis er beregnet etter dagens system. Pensjonskommissjonens forslag illustreres i tabell 8.1.

Pensjonskommissjonens forslag til nye opptjeningsregler ble isolert sett anslått å gi noe høyere gjennomsnittsyttelser og noe økte utgifter til alderspensjon i folketrygden sammenliknet med dagens system. En ser da bort fra virkningen av levealdersjustering og endret regulering av pensjonsytelsene. Økningen i pensjon gjelder særlig for personer med lange yrkeskarrierer. Regjeringens forslag til ny opptjeningsmodell er anslått å gi ytterligere litt høyere gjennomsnittspensjoner når opptjeningsmodellen vurderes isolert sett.

Overgangsreglene som ble benyttet i 1992

Et alternativ til Pensjonskommissjonens forslag kan være å bruke de overgangsreglene som ble benyttet i 1992. Den gang ble prosentsatsen for beregning av folketrygdens tilleggspensjon redusert fra 45 pst. til 42 pst., samtidig som knekkpunktet i folketrygden ble redusert fra 8 G til 6 G. Den gangen la en vekt på at allerede opptjente rettigheter beholdes i henhold til det gamle regelverket, mens pensjonsopptjening fra 1992 skulle beregnes etter de nye reglene.

Ved en slik overgangsordning vil den enkelte beholde opptjente rettigheter, mens det bare er opptjening av nye rettigheter som berøres av regelendringen. Denne typen overgangsordning gjør at omleggingen vil kunne ta meget lang tid før den får full effekt. For eksempel innebærer omleggingen i 1992 at det først er personer som pensjoneres i 2032 som vil kunne ha all opptjening basert på nye regler.

Reformen som foreslås nå er videre mer omfattende, og på mange måter ikke sammenliknbar med regelendringene som ble gjennomført i 1992. I 1992 ble opptjeningsprosent og knekkpunkt

endret innenfor eksisterende system. Besteårsregelen og 40-årsregelen ble beholdt. Forslaget var dermed en ensidig innstramning i ytelsene sammenliknet med regelverket før 1992. Regjeringens forslag til ny opptjeningsmodell vil isolert sett kunne gi vesentlige endringer i utbetalt pensjon på individnivå sammenliknet med dagens system. Mange vil kunne få høyere pensjon sammenliknet med dagens regelverk, mens det for andre vil være motsatt.

Overgang til nytt opptjeningssystem for personer født etter et bestemt år

Et tredje alternativ kan være at personer født før et bestemt år følger dagens opptjeningsregler, mens personer født etter et bestemt år følger nye opptjeningsregler.

Om et slikt alternativ vil gi en raskere overgang til et nytt opptjeningssystem enn Pensjonskommissjonens forslag, vil avhenge av hvem som eventuelt skal omfattes av det nye regelverket. Et ytterpunkt kunne være at bare nye arbeidstakere født for eksempel etter 1990 omfattes av nytt regelverk. Dette vil innebære at innfasingen av det nye systemet vil ta svært lang tid sammenliknet med Pensjonskommissjonens forslag. Et annet ytterpunkt kunne være at personer nær pensjonsalderen også fikk sine rettigheter beregnet etter nytt regelverk, for eksempel alle personer født etter 1950. Dette ville gi en kortere innfasingsperiode enn Pensjonskommissjonens forslag.

8.3 Økonomiske virkninger av levealdersjustering og endret regulering

Levealdersjustering og fleksibel pensjonering

Stortinget vedtok i pensjonsforliket våren 2005 å innføre levealdersjustering i folketrygden. Levealdersjustering innebærer at samlet pensjon må fordeles over flere gjenværende leveår når levealderen i befolkningen øker. Levealdersjusteringen er det viktigste tiltaket for å gjøre folketrygden økonomisk bærekraftig på lang sikt. Når den årlige pensjonen til nye alderspensjonister justeres som følge av levealdersjusteringen, vil folketrygdens utgifter til alderspensjon bli om lag upåvirket av økt levealder over tid. Den enkelte vil kunne motvirke effekten på årlig pensjon ved å utsette uttaket av alderspensjon.

Levealdersjusteringen tar hensyn til usikkerhet om utviklingen i levealderen framover. Ved en sterkere vekst i levealderen, får levealdersjusteringen

større betydning for den enkeltes pensjonsnivå, og ved en lavere vekst i levealderen blir virkningen mindre.

Statistisk sentralbyrå har anslått at innføring av levealdersjustering isolert sett kan innebære at den enkelte må arbeide i 2 ½–3 år ekstra i 2050 for å opprettholde kompensasjonsgraden. Alternativt reduseres pensjonen for en ny alderspensjonist som tar ut pensjon ved 67 år i 2050, med om lag 18 pst. sammenliknet med et system uten levealdersjustering, jf. tabell 8.2. Levealdersjusteringen vil dermed kunne redusere pensjonsnivået ved 67 år for nye alderspensjonister med i underkant av 5 pst. pr. tiår, eller i underkant av 0,5 pst. pr. år.

Virkingen på gjennomsnittlig pensjon for alle alderspensjonister i 2050 vil være noe mindre. Dette har sammenheng med at gruppen av alderspensjonister i 2050 i gjennomsnitt vil ha gått av med pensjon om lag 10 år tidligere. Disse har dermed fått sin pensjon beregnet på grunnlag av en noe lavere faktor for levealdersjustering enn de nye alderspensjonistene i 2050. Levealdersjusteringen er isolert sett anslått å redusere utgiftene til alderspensjon i 2050 med 15 pst.

Levealdersjusteringen og reglene for fleksibel pensjon er nært knyttet sammen i Regjeringens forslag. Levealdersjusteringen skal bidra til å stabilisere pensjonsutgiftene ved en økning i levealderen over tid. Reglene for uttak av pensjon skal bidra til å stabilisere pensjonsutgiftene ved ulike forutsetninger om når den enkelte velger å ta ut pensjon. Dette oppnås gjennom en nøytral fleksibel pensjonsordning, der nåverdien av opptjent pensjon skal være om lag upåvirket av når en starter å ta ut pensjonen, jf. nærmere omtale i kapittel 7. Innenfor en nøytral fleksibel ordning vil den enkeltes valg av tidspunkt for uttak av pensjon ikke ha vesentlig betydning for pensjonsutgiftene. Den enkelte kan videre kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette nedtrapping av arbeidsinnsats og uttak av pensjon.

Tabell 8.2 Prosentvis nedjustering av ytelsen ved 67 år som følge av levealdersjustering

Årstall	Nedjustering av ytelse
2010	0
2020	-4,1
2030	-9,1
2040	-13,6
2050	-17,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 ble det ikke tatt stilling til når ordningen med levealdersjusteringen skal iverksettes. Regjeringen foreslår at ordningen innføres fra 2010. Levealdersjusteringen vil omfatte nye alderspensjonister som går av med pensjon både etter dagens opptjeningsregler og de nye opptjeningsreglene.

Prinsippet om levealdersjustering (delingstall) i pensjonsforliket sikrer framtidens pensjoner hvis levealderen fortsetter å øke. Den konkrete gjennomføringen av prinsippet vil bli drøftet i lovarbeidet i etterkant av Stortingsmeldingen. I tillegg vil det være nødvendig å følge opp praktiseringen av ordningen over tid.

Endret regulering av utbetalte pensjoner

Etter gjeldende retningslinjer for regulering av folketrygdens grunnbeløp, som Stortinget vedtok 28. mai 2003, jf. Inst. S. nr. 223 (2002–2003), er siktemålet å sikre pensjonister en inntektsutvikling minst på linje med utviklingen for yrkesaktive.

I tidligere retningslinjer var ikke sammenhengen mellom grunnbeløpsregulering og lønnsvekst så eksplisitt formulert, og en kunne blant annet ivareta andre hensyn i forhandlingene. Grunnbeløpet har siden 1967 i gjennomsnitt hatt en lavere vekst enn lønningene. På den annen side har folketrygdens minstepensjon hatt en sterkere vekst enn lønningene gjennom økningen i særtillegget.

I de senere årene har grunnbeløpet og minstepensjonen for enslige blitt regulert om lag i takt med lønningene. Gjennomsnittlig alderspensjon har økt noe mer enn lønningene som følge av at nye alderspensjonister har tjent opp høyere pensjonsrettigheter enn de alderspensjonistene som faller fra.

Reguleringen av grunnbeløpet er i dagens system gjenstand for drøftinger mellom Regjeringen og pensjonistorganisasjonene. Drøftingsordningen omfattet tidligere Norges Pensjonistforbund, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon og Landsorganisasjonen i Norge. Fra 2006 ble ordningen utvidet med Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner, Unio, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund og Akademikerne.

I Stortingets pensjonsforlik heter det at utbetalte pensjoner i folketrygden skal justeres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten etter at pensjonsreformen er trådt i kraft. Ifølge vedtaket skal opparbeidede pensjonsrettigheter reguleres med lønnsveksten. Garantipensjonen skal lønnsreguleres justert for utviklingen i forventet levealder.

Forslaget til endret regulering av inntektpensjon/tilleggspensjon og garantipensjon/minste-

pensjon ble i St.meld. nr. 12 (2004–2005) isolert sett anslått å redusere utgiftene til alderspensjon med om lag 8 pst. i 2050 sammenliknet med et system med lønnsregulering.

Effekten vil i hovedsak være et resultat av at tilleggspensjon/inntektpensjon reguleres svakere enn i dagens system. Det ble i disse beregningene forutsatt en gjennomsnittlig reallønnsvekst på 1,5 pst. pr. år, og dermed en årlig realvekst i reguleringen av inntektpensjon på 0,75 pst. pr. år. Personer med garantipensjon vil få pensjonen lønnsregulert fratrukket knapt ½ pst. pr. år gitt Statistisk sentralbyrås framskrivninger av forventet levealder ved 67 år. Personer som omfattes av garantipensjonen vil dermed få en vekst i kjøpekraften på vel 1 pst. pr. år. Figur 8.8 i avsnitt 8.5 viser utviklingen i kjøpekraft for en pensjonist i ulike antall år etter pensjonering med forslaget til endret regulering.

Med en høyere regulering av garantipensjonen enn av inntektpensjonen, vil enkelte med inntektpensjon som er litt høyere enn grensen for å motta garantipensjonen, kunne gå over til å motta noe garantipensjon i løpet av perioden som pensjonist. Forskjellen mellom reguleringen av garantipensjonen og inntektpensjonen er imidlertid ikke så stor med de forutsetningene som er lagt til grunn, og effekten vil være relativt svak.

I framtiden vil alle som har hatt arbeidsinntekt eller utført ulønnet omsorgsarbeid få en pensjon som er høyere enn det laveste nivået på garantipensjonen. Det er videre anslått at færre vil omfattes av garantipensjonen i framtiden enn de som mottar minstepensjon i dag, også når en tar hensyn til de som omfattes av gradvis avkorting. Det følger blant annet av at kvinnelige alderspensjonister i framtiden vil ha flere yrkesaktive år og høyere opptjening bak seg.

Over tid har andelen minstepensjonister gått ned i dagens folketrygd som følge av at folk har fått høyere tilleggspensjoner. Den gradvise økningen i særtillegget etter 1967 har på den annen side hatt motsatt effekt, og isolert sett bidratt til et høyere nivå på minstepensjonen og flere minstepensjonister enn det en ville hatt med et lavere særtillegg.

Virkningene av forslaget til endret regulering av løpende pensjoner vil i hovedsak være innfaset etter 20–30 år. Etter dette vil ikke innsparingene i forhold til dagens system øke vesentlig. Innsparingene kan imidlertid øke litt over tid som følge av at antall år som alderspensjonist øker over tid.

Innenfor Regjeringens forslag til ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon, vil endret regulering av løpende pensjoner isolert sett gjøre det mulig å øke pensjonsnivået ved pensjonerings-tidspunktet. Samtidig vil pensjonistene få en del av

reallønnsveksten i samfunnet. Det er i dag få OECD-land som regulerer utbetalte pensjoner i takt med reallønnsveksten i samfunnet. Mange land har en prisregulering av utbetalte pensjoner, som gir svakere regulering av pensjonene enn Regjeringens forslag.

Regjeringen foreslår at endret regulering av utbetalte alderspensjoner skal gjelde alle alderspensjonister fra 2010. Regjeringen vil ta stilling til den konkrete utformingen av forslaget i det videre arbeidet med pensjonsreformen.

8.4 Økonomiske virkninger av ny alderspensjon i folketrygden

Virkningene av Regjeringens forslag til ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon kan illustreres ved å se på utviklingen i pensjonsutgifter, utviklingen i pensjonsutgiftene som andel av pensjonsgivende inntekt (bidragsraten), samt utviklingen i pensjonsutgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge. De samlede virkningene av forslaget er komplekse og usikre og vil komme gradvis over lang tid. Effektene vil videre avhenge av hvordan overgangsreglene utformes, og av hvilke tilpasninger som gjøres i andre pensjonsordninger.

Statistisk sentralbyrå har gjennomført beregninger av økonomiske virkninger av pensjonsreformen. Beregningene forutsetter at levealdersjusteringen innføres fra 2010 med virkning for nye alderspensjonister, jf. omtale i avsnitt 8.3. Det forutsettes videre at det innføres en nøytral modell for fleksibelt uttak i folketrygden fra 2010 som skissert i kapittel 7. Endret regulering av utbetalte pensjoner er forutsatt å gjelde for alle alderspensjonister fra 2010.

I beregningene er det som en teknisk forutsetning lagt til grunn at uførepensjonister får om lag samme gjennomsnittlig uførepensjon som med dagens regelverk, og at de går over på alderspensjon ved fylte 67 år. Det er videre forutsatt at uførepensjonistene omfattes av levealderjusteringen og av endret regulering av utbetalt pensjon i perioden som alderspensjonist. Tilpasninger i uførepensjonsordningen som følge av ny modell for alderspensjon utredes nærmere av et offentlig utvalg med frist 15. mars 2007.

Det er videre lagt til grunn at andre tidligpensjonsordninger og supplerende pensjonsordninger tilpasses slik at de ikke motvirker de insentivene til yrkesaktivitet som ligger i forslaget til opptjening og uttak av alderspensjon fra folketrygden.

Det er som en teknisk forutsetning lagt til grunn at nye opptjeningsregler fases inn gradvis,

på samme måte som foreslått av Pensjonskommissionen.

Videre er Regjeringen forslag til nye regler for omsorgsopptjening lagt til grunn.

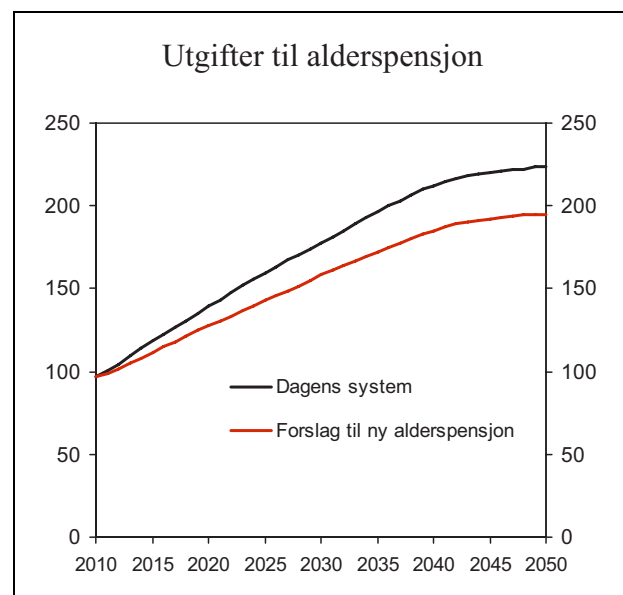
Pensjonsopptjening for vernepliktige er ikke lagt inn i beregningene, men ordningen vil bare medføre ubetydelige utgifter i 2050 forutsatt at det gis pensjonsopptjening for nye vernepliktige fra 2010.

Utgifter til alderspensjon

Også i Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden vil utgiftene til alderspensjon øke sterkt i de kommende tiårene. Dette følger bl.a. av den sterke veksten i antall alderspensjonister og at nye alderspensjonister vil ha opptjent høyere pensjonsrettigheter enn de som etter hvert faller fra.

Figur 8.1 viser utgifter til alderspensjon i dagens system og i Regjeringens forslag. Alderspensjonsutgiftene med dagens folketrygd er anslått å øke sterkt fra 2010 til 2020 som følge av økende antall alderspensjonister og høyere gjennomsnittlige pensjoner. Utgiftene vil fortsette å øke sterkt i de etterfølgende år særlig fordi antall alderspensjonister vil øke.

Regjeringens forslag vil bidra til å dempe veksten i utgiftene til alderspensjon gjennom endret regulering av utbetalte pensjoner og innføring av levealdersjustering. Bedre insentiver til arbeid vil



Figur 8.1 Utgifter til alderspensjon i dagens system og i Regjeringens forslag til ny alderspensjon. Mrd. kroner. Tallene er i fast grunnbeløp, basert på $G = 62\,161$ kroner som er gjennomsnittlig G i 2006
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

videre føre til en høyere arbeidsstyrke og senere pensjonering. Dette motvirkes i noen grad av at den nye opptjeningsmodellen isolert sett er anslått å gi noe høyere utgifter enn dagens system. Reformen er anslått å bidra til at utgiftene i 2050 reduseres fra 224 mrd. kroner til 196 mrd. kroner målt i fast grunnbeløp for 2006.

Pensjonsutgifter som andel av pensjongivende inntekt

Siden reformen innebærer bedre motivasjon til å stå i arbeid, vil de yrkesaktives pensjongivende inntekt øke som følge av reformen. Det følger både av at de yrkesaktive vil arbeide mer, og at de vil utsette pensjoneringsalderen. Forskjellen i yrkesaktivitet mellom dagens system og Regjeringens forslag øker over tid.

Figur 8.2 viser utviklingen i bidragsraten. Bidragsraten er et mål på hvor stor del av de yrkesaktives inntekter som vil gå med til å finansiere utgiftene til alderspensjon, forutsatt løpende finansiering av utgiftene. I 2010 er bidragsraten beregnet til vel 11 pst.

Utviklingen i bidragsraten vil gi en indikasjon på om pensjonssystemet er bærekraftig på lang sikt. En utflating av bidragsraten over tid er ofte sett på som en målsetting ved reformer av pensjonssystemet.

Avviket mellom bidragsraten i Regjeringens forslag og dagens system kan dekomponeres i ulike elementer. I figur 8.2 er det valgt en dekomponering i fire trinn basert på beregninger fra Statistisk sentralbyrå:

- Isolerte virkninger av ny opptjeningsmodell
- Levealdersjustering og fleksibel pensjoneringsalder
- Endret regulering av utbetalte pensjoner
- Inkludering av sysselsettingseffekter

Omleggingen av systemet for opptjening av pensjonsrettigheter bidrar isolert sett til en økning i utgiftene til alderspensjon. Økningen er anslått til 6,7 pst. i 2050. Målt ved bidragsraten er økningen 1,5 prosentpoeng sammenlignet med en videreføring av dagens system. Dette illustreres i figur 8.2 i kurven «Ny opptjeningsmodell».

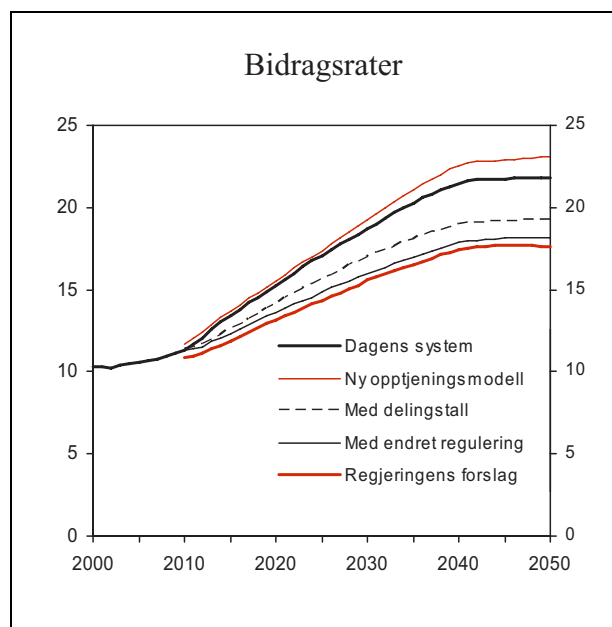
Kurven «Med delingstall» inkluderer effekten av levealdersjustering og innføring av muligheten til fleksibel pensjonering. Det er i hovedsak dette elementet som begrenser veksten i den framtidige pensjonsbyrden for de yrkesaktive. I alt reduseres bidragsraten med 3,8 prosentpoeng i 2050 som følge av dette.

Hvilke forutsetninger som legges til grunn for pensjoneringsatferden har ingen stor betydning for utgiftene innenfor en nøytral modell for fleksibelt uttak. Personer som utsetter pensjoneringen for å kompensere for levealdersjusteringen vil opprettholde kompensasjonsgraden. Personer som ikke utsetter pensjoneringsalderen vil over tid få gradvis lavere kompensasjonsgrad.

Avstanden mellom kurvene «Med delingstall» og «Med endret regulering» illustrerer den isolerte effekten av den endrete reguleringen av utbetalte pensjoner. Dette bidrar til å redusere bidragsraten med 1,2 prosentpoeng i 2050.

Avstanden mellom de to nederste kurvene skyldes arbeidstilbudseffektene for de yrkesaktive som følge av endret opptjeningsmodell. Statistisk sentralbyrå har anslått at pensjonsreformen øker sysselsettingen for de yrkesaktive med 4 pst. Høyere arbeidstilbud vil øke pensjongivende inntekt, og effekten av dette på bidragsraten er anslått å utgjøre 0,5 prosentpoeng i 2050. Betydningen av elementet avtar over tid ettersom økt sysselsetting gir økt opptjening av pensjonsrettigheter.

I alt reduseres bidragsraten i 2050 fra 21,8 pst. med en videreføring av dagens system til 17,6 pst. med Regjeringens forslag, det vil si en reduksjon i bidragsraten med 4,2 prosentpoeng. Dette innebærer en reduksjon i bidragsraten på 19 pst.



Figur 8.2 Bidragsrater til alderspensjon. Dekomponering av ulike elementer i Regjeringens forslag til ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon

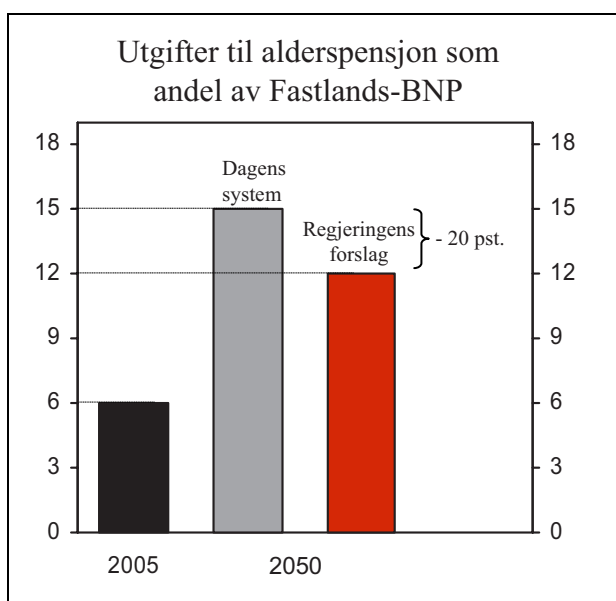
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Pensjonsutgifter som andel av Fastlands-BNP

I Pensjonskommisjonens rapport ble det også gitt anslag for endringer i utgiftene til folketrygdens alderspensjon som andel av BNP for Fastlands-Norge. Denne andelen vil, i tillegg til framskrivninger av pensjonssystemet og arbeidsstyrken, avhenge av utviklingstrekk i den samlede økonomien.

Kommisjonen anslo at utgiftene til alderspensjon i folketrygden som andel av BNP for Fastlands-Norge kan vokse fra om lag 6 pst. i 2001 til 15 pst. i 2050 med en videreføring av dagens system. Med Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd ble det anslått at utgiftene kan bli om lag 12 pst. i 2050, eller 20 pst. lavere enn dagens system. Utgiftene vil likevel om lag kunne fordobles fram mot 2050. Dette er illustrert i figur 8.3.

Regjeringens forslag til ny alderspensjon er anslått å ha tilsvarende økonomiske effekter som Pensjonskommisjonen la til grunn for sitt forslag om modernisert folketrygd. Regjeringens forslag er også anslått å ha tilsvarende sysselsettingseffekter og tilsvarende effekter på antall alderspensjonister som modernisert folketrygd. Virkningen på verdiskapingen er dermed anslått å være om lag den samme i de to modellene. Gitt den usikkerheten som ligger i denne type beregninger, vil modellen kunne gi tilsvarende endring i pensjonsutgiftene som andel av BNP for Fastlands-Norge som modernisert folketrygd.



Figur 8.3 Utgifter til alderspensjon som andel av Fastlands-BNP med dagens system og med Regjeringens forslag

Innenfor denne rammen har Regjeringen prioritert forbedringer i opptjeningsmodellen som isolert sett er anslått å gi en merutgift i 2050 på om lag 3–4 pst., sammenliknet med Pensjonskommisjonens forslag. Forslaget til omsorgsopptjening anslås på den annen side å gi en innsparing på 1,5 pst. Videre er det foretatt endringer i beregningsopplegget knyttet til levealdersjusteringen og den fleksible pensjonsordningen som trekker ned utgiftene i 2050 med vel 2 pst. Samlet sett svarer derfor Regjeringens forslag til det Pensjonskommisjonen la til grunn i sitt forslag om å redusere folketrygdens alderspensjonsutgifter fra 15 pst. til 12 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050.

Høyere verdiskaping vil også ha en positiv effekt på offentlige finanser. BNP for Fastlands-Norge utgjorde om lag 1400 mrd. kroner i 2005. En økning i verdiskapingen på 6 pst. utgjør dermed om lag 85 mrd. kroner pr. år målt i forhold til dagens verdi på BNP. Den offentlige budsjettbalansen vil isolert sett kunne bedres med om lag 1/3 av økningen i verdiskapingen. Det vil si at en økning i BNP for Fastlands-Norge på 6 pst. kan bedre budsjettbalansen med nær 30 mrd. kroner pr. år. Dette vil igjen gi økt rom for bedre offentlige tjenester eller reduserte skatter.

Folketrygdens alderspensjon i et helhetlig perspektiv

Regjeringen mener med sitt forslag å ha kommet fram til en bærekraftig og god ny alderspensjon i folketrygden. Utgiftene til alderspensjon i folketrygden må som det framgår av avsnittene over fortsatt påregnes å øke kraftig i tiårene framover. De vil dermed belaste de offentlige budsjettene betydelig mer enn i dag og redusere handlingsrommet for andre offentlige utgifter. Regjeringen mener det er naturlig og nødvendig å kanalisere en større andel av verdiskapingen i samfunnet til alderspensjoner etter hvert som antall alderspensjonister vil øke, og sett i lys av at nye alderspensjonister vil ha opptjent høyere pensjonsrettigheter.

Forslaget til ny alderspensjon i folketrygden må ses i sammenheng med en rekke tiltak regjeringen gjennomfører for å styrke arbeidslinja og få folk til å stå lenger i arbeid. Et godt arbeidsmiljø, bedre muligheter for etter- og videreutdanning, mindre sosiale forskjeller i helse, og tettere og mer kompetent oppfølging gjennom den nye arbeids- og velferdsetaten er, sammen med pensjonsreformen, helt nødvendige ledd i en politikk for å møte utfordringene med en aldrende befolkning. En vellykket og helhetlig politikk på disse områdene vil bidra til at de statsøkonomiske så vel som de sam-

funnsøkonomiske utfordringene de nærmeste tiårene blir håndterbare. For nærmere omtale av andre politikkområder vises det til kapittel 7 i denne meldingen, samt stortingsmeldingen om seniorpolitikk og meldingen om arbeid-, velferd og inkludering, som også legges fram høsten 2006.

Det er etter Regjeringens syn ikke tilrådelig å legge opp til høyere alderspensjonsutgifter i folketrygden enn forslaget innebærer, ikke minst fordi et økende antall eldre også vil kreve økte utgifter fra fellesskapet til helse og omsorg. Blir utgiftene til alderspensjon for høye, vil det kunne kreves sterke innstramminger i framtiden. En folketrygd med et forsvarlig forventet utgiftsnivå er derfor en forutsetning for at folk skal kunne føle trygghet for framtidens pensjoner. Heller ikke dagens utsikter til høyere olje- og gasspriser framover enn Pensjonskommisjonen la til grunn, endrer etter Regjeringens syn på dette hovedbildet, siden prisutviklingen for olje og gass framover er så usikker og pensjonssystemet må ligge fast i mange tiår.

Samtidig vil en alderspensjon i folketrygden som er mye lavere enn det de fleste ønsker seg i samlet pensjon, over tid føre til en tendens til økt omfang av andre pensjonsordninger, tjenestepensjonsordninger så vel som individuelle ordninger. Disse, og særlig individuelle ordninger, vil kunne være mindre samfunnsøkonomisk effektive enn folketrygden, blant annet ved at de ikke kan utnytte stordriftsfordeler. Slike ordninger vil dermed kunne ha høye administrasjonskostnader. Skattefaviserte ordninger vil også gi staten et provenytnap i form av lavere skatteinntekter. Det er dermed ikke opplagt at innstramminger i folketrygden vil føre til en bedre samfunnsøkonomisk løsning, men heller slik at man bør tilstrebe et nivå på folketrygdens alderspensjon som står i et rimelig forhold til de flestes behov for samlet pensjon.

Regjeringen mener med sitt forslag til alderspensjon i folketrygden å ha funnet en god balanse mellom ulike hensyn i forhold til å sikre rimelig gode pensjoner, statens økonomi og samfunnsøkonomisk effektivitet. Reformen vil bidra til å sikre flere ressurser til fellesoppgaver som helse, omsorg og utdanning, gitt de utfordringer som ligger i en stadig eldre befolkning.

8.5 Virkninger av pensjonsreformen for den enkelte

I kapittel 5 er omtale og vurdering av Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden i all hovedsak knyttet til opptjening av inntektspensjon

og garantipensjon. I kapittel 7 er tilsvarende omtale og vurdering gitt for Regjeringens forslag til fleksibilitet i folketrygden. Dette er gjort for å rendyrke virkningene av henholdsvis opptjening og uttak av alderspensjon. Det er i stor grad sett bort fra andre viktige sider av pensjonsreformen som levealdersjustering, endret regulering av utbetalte pensjoner og innføring av obligatorisk tjenstepensjon.

Den enkeltes alderspensjon fra folketrygden vil med Regjeringens forslag blant annet avhenge av årlig inntekt, antall år med inntekt og valg av tidspunkt for uttak av pensjon. Den enkeltes samlede pensjon vil i tillegg avhenge av pensjon fra supplerende ordninger. Også overgangsregler vil ha betydning for de som berøres. Regjeringen har ikke tatt stilling til overgangsregler for opptjeningsmodellen i denne meldingen, og dette blir derfor ikke belyst i denne omgang.

Nedenfor er virkninger av pensjonsreformen for den enkelte illustrert når det tas hensyn til virkningen av:

- ny opptjeningsmodell i kombinasjon med levealdersjustering og regelverket for uttak av fleksibel pensjon
- obligatorisk tjenstepensjon i kombinasjon med alderspensjon fra folketrygden
- endret regulering av utbetalte pensjoner
- økning i pensjonisters kjøpekraft i framtiden

Det tas utgangspunkt i en person med inntekt på 5 G, som har henholdsvis 40 opptjeningsår ved 62 år, 45 opptjeningsår ved 67 år og 48 opptjeningsår ved 70 år. Med Regjeringens forslag er kompensasjonsgraden i inntektspensjonen konstant opp til 7 G, og deretter fallende.

Den nye opptjeningsmodellen vil isolert sett gi noe høyere pensjonsnivåer for de fleste enn om dagens pensjonssystem videreføres, jf. omtalen i kapittel 5. Dette vil bidra til å motvirke noe av nedgangen i pensjon ved en gitt pensjoneringsalder som ellers følger av levealdersjustering og endret regulering av utbetalte pensjoner.

Virkningene av levealdersjustering og regelverket for fleksibel pensjon vil være likt for alle som mottar inntektspensjon, i den forstand at justeringen av pensjonen i forhold til uttakstidspunkt vil være den samme for alle. Tilsvarende gjelder betydningen av endret regulering av utbetalte pensjoner, og økningen i kjøpekraft over tid.

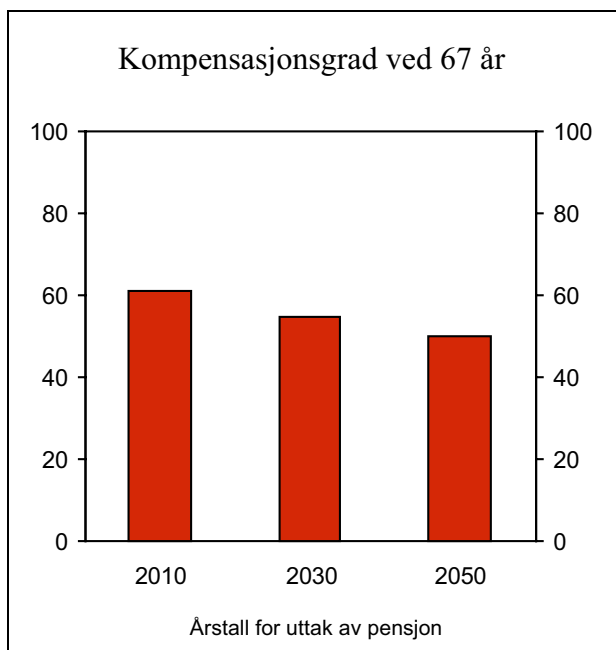
For obligatorisk tjenstepensjon er regelverket i dag slik at det foretas innbetalinger på inntekt over 1 G. Kompensasjonsgraden i denne ordningen stiger dermed svakt med økende inntekt.

Virkninger av ny opptjeningsmodell i kombinasjon med levealdersjustering og fleksibelt uttak

Når levealderen i befolkningen øker over tid er det grunn til å forvente at også antall leveår med god helse øker, og at den enkelte kan stå noe lenger i arbeid. I det nye pensjonssystemet må nye årskull arbeide litt lenger enn tidligere årskull for å opprettholde kompensasjonsgraden etter hvert som levealderen øker. I figurene nedenfor illustreres denne effekten, samt hvordan kompensasjonsgradene kan utvikle seg for personer som ikke kompenseres for økende levealder ved å arbeide lenger.

I henhold til Regjeringens forslag skal levealdersjusteringen og fleksibelt uttak av alderspensjon innføres fra 2010. For å belyse effekten av disse forslagene i kombinasjon med forslaget til ny opptjeningsmodell, forutsettes det av illustrasjonsmessige grunner at den nye opptjeningsmodellen er fullt innfaset i 2010. I praksis vil ny opptjeningsmodell fases gradvis inn avhengig av hvilke overgangsregler som legges til grunn, jf. omtalen i avsnitt 8.2.

Figur 8.4 illustrerer effekten av levealdersjustering. Figuren viser pensjonsnivå målt i prosent ved overgang til pensjon for ulike år. For personer som går av med pensjon i 2010, vil pensjonsnivå være upåvirket av levealdersjusteringen. En person som går av ved 67 år, gitt levealderen i 2010, vil med 45



Figur 8.4 Kompensasjonsgrad ved 67 år i 2010, 2030 og 2050. Jevn inntekt på 5 G i 45 år. Prosent

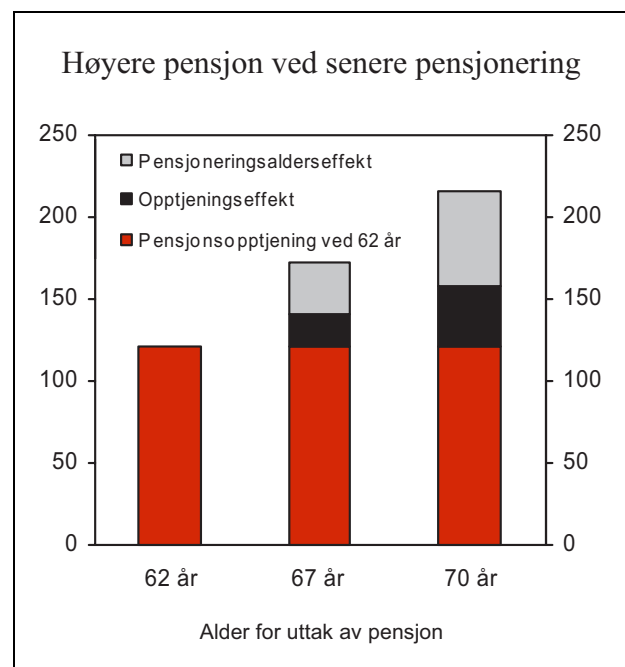
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

års opptjening få en kompensasjonsgrad på 61 pst. ($1,35 \times 45$). Figuren illustrerer at kompensasjonsgraden faller til om lag 50 pst. i 2050, gitt at personen, til tross for at forventet levealder er økt med 4 år, fortsatt velger å gå av ved 67 år.

Figur 8.5 illustrerer at utsetting av pensjonerings vil gi økt pensjon. Ved utsetting av pensjonsuttak og fortsatt arbeid vil årlig pensjon øke av to grunner. Samlet pensjon vil fordeles på færre år, pensjoneringsalderseffekten. I tillegg vil samlet pensjon øke som følge av at en får flere opptjeningsår, opptjeningseffekten. Opptjeningseffekten utgjør en økning i årlig pensjon på om lag 2,5 pst., og pensjoneringsalderseffekten utgjør om lag 5 pst. I dette eksemplet øker pensjonen fra 122 000 kroner ved pensjonering 62 år til 172 000 kroner ved 67 år og 216 000 ved 70 år.

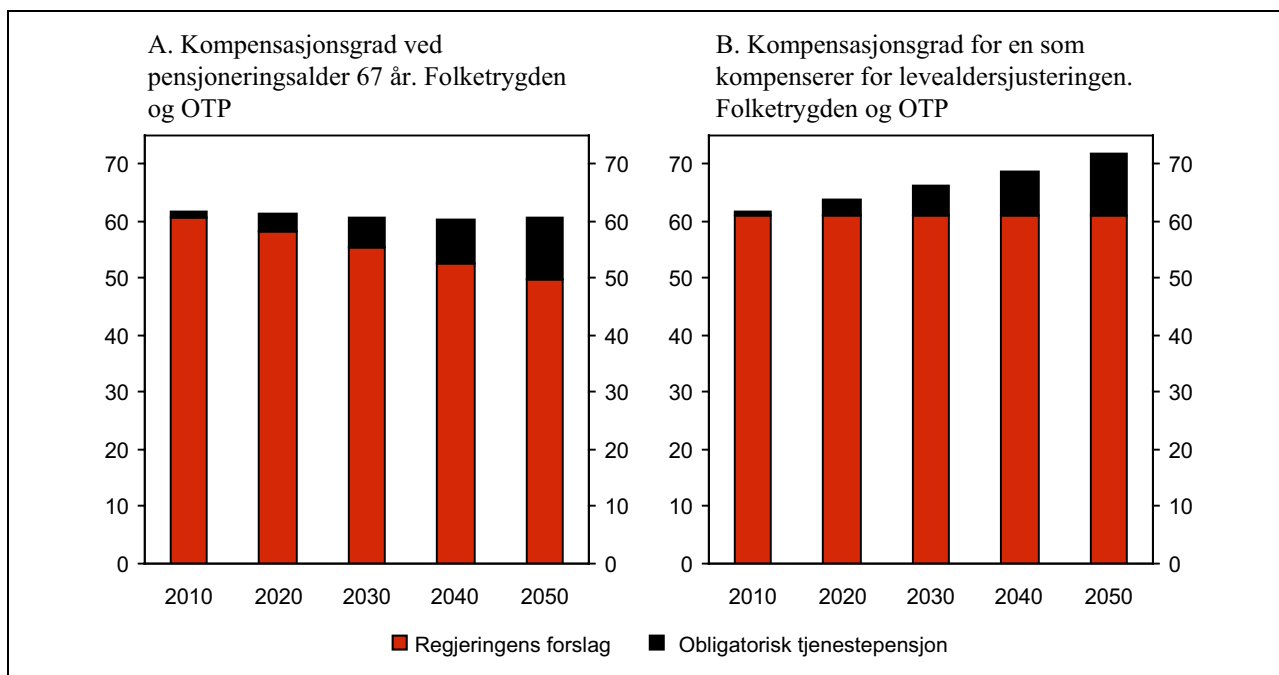
Obligatorisk tjenstepensjon

Fra 2006 må alle bedrifter ha etablert en tjenstepensjonsordning. Minstekravet til ordningen er innenfor en innskuddsbasert ordning at alle må betale et innskudd tilsvarende 2 pst. av lønn på inntekter i intervallet 1–12 G. Eventuelt må bedriftene ha en ytelsesbasert ordning som minst gir tilsvarende ytelser.



Figur 8.5 Økt pensjon ved utsatt pensjonering fordelt på opptjeningseffekt og pensjonsalderseffekt. Person født i 1963. Jevn inntekt på 5 G i 40 år ved 62 år, 45 år ved 67 år og 48 år ved 70 år

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.



Figur 8.6 A Kompensasjonsgrad i folketrygden og obligatorisk tjenstepensjon (OTP) ved pensjonering 67 år. B Kompensasjonsgrad i folketrygden og OTP for en som kompenserer for levealdersjusteringen ved å utsette pensjoneringstidspunktet. Forutsetninger bak figurene er jevn inntekt på 5 G i 45 år ved 67 år

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Figur 8.6 A viser den samlede effekten av levealdersjustering og innføring av obligatorisk tjenstepensjon (OTP) over tid for en som pensjoneres ved 67 år. En person som går av ved 67 år, gitt levealderen i 2010, vil med 45 års opptjening få en kompensasjon på 61 pst. I 2050 kan kompensasjonsgraden bli om lag 10 prosentpoeng lavere som følge av levealdersjusteringen hvis en går av ved 67 år. Utslaget vil avhenge av hvordan forventet levealder utvikler seg framover.

Tjenstepensjonen er beregnet med 2 pst. innskudd av inntekt over 1 G. Det er lagt til grunn at innskuddskapitalen forrentes med 1 pst. realrente utover lønnsvekst fra innføringstidspunktet i 2006. For personer som pensjoneres i 2010, vil innføringen av obligatorisk tjenstepensjon bety lite siden disse bare vil få 4 opptjeningsår i ordningen. Dette vises i figuren ved at obligatorisk tjenstepensjon i 2010 gir et lite tillegg i kompensasjonsgraden. Fram mot 2050 vil ordningen fases fullt inn ved at nye pensjonister da har betalt inn til ordningen i hele sitt yrkesaktive liv. Figur 8.6 A illustrerer at obligatorisk tjenstepensjon over tid, under gitte forutsetninger, vil kunne bidra til at samlet kompensasjonsgrad om lag opprettholdes ved pensjoneringssalder 67.

Figur 8.6 B viser kompensasjonsgrad for en person som kompenserer for levealdersjustering

gen ved å arbeide lenger. Kompensasjonsgraden fra folketrygden vil da være uendret over tid. Innføringen av obligatorisk tjenstepensjon vil bidra til å øke den samlede kompensasjonsgraden. Med obligatorisk tjenstepensjon vil en ny pensjonist i 2050 kunne få økt kompensasjonsgraden med om lag 10 prosentpoeng til om lag 70 pst. Denne personen vil da ha jobbet til nærmere 70 år.

Beregningene tar utgangspunkt i en person som får tjenstepensjonen utbetalt som en livsvarig ytelse. Hvilken kompensasjonsgrad OTP vil gi i forhold til lønn, vil blant annet avhenge av avkastningen på de innbetalte midlene. I ordninger med kortere utbetalingstid, for eksempel begrenset til 10 år, vil årlig ytelse og kompensasjonsgrad være høyere. Det er ikke tatt stilling til om OTP etter pensjonsreformen også skal kunne tas ut for eksempel fra 62 år. Ordningen vil ved et eventuelt tidligere uttak gi lavere årlig pensjon, da de som tar ut pensjon tidlig vil ha færre opptjeningsår og opptjent pensjon må fordeles over flere år.

Andre supplerende ordninger og betydningen av skatt

De fleste eksisterende tjenstepensjonsordninger har høyere ytelser enn det som følger av minstekravene for OTP, jf. nærmere omtale i kapitlene 3

og 4. Offentlige tjenstepensjonsordninger gir et samlet ytelsesnivå på minst 66 pst. av sluttlønn ved full opptjeningstid. Mange private ytelsesbaserte ordninger gir tilsvarende samlet ytelsesnivå. Samlet kompensasjonsgrad for personer som omfattes av disse ordningene vil avhenge av hvilke tilpasninger som gjøres i tjenstepensjonsordningene.

I tillegg bidrar skattereglene til at kompensasjonsgraden i pensjonsordningene er betydelig høyere etter skatt enn før skatt, jf. nærmere omtale i kapittel 5. Mange som går av med pensjon og som omfattes av tjenstepensjonsordninger vil derfor kunne ha en samlet kompensasjonsgrad på opp mot 80 pst. etter skatt. For personer med lave inntekter kan kompensasjonsgraden bli enda høyere.

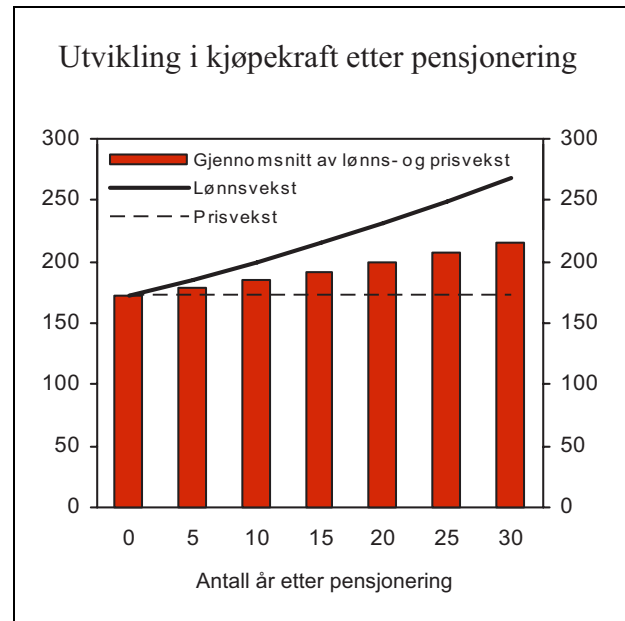
I kapittel 7 skisseres hvordan AFP-ordningen kan tilpasses til Regjeringens forslag til modell for opptjening og uttak av alderspensjon fra folketrygden. Det foreslås her at AFP gjøres om til et påslag til den fleksible pensjonsordningen i folketrygden. Påslaget er ikke ment å motvirke insentivene til å stå lenge i arbeid som følger av uttaksmodellen i folketrygden. I denne sammenheng må ulike problemstillinger utredes videre. Et AFP-tillegg vil for de som omfattes bidra til å øke kompensasjonsgraden utover det en får fra folketrygden ved alle pensjoneringsaldre.

Endret regulering av utbetalte pensjoner

Regjeringen foreslår i samsvar med Stortingets vedtak at utbetalte pensjoner skal reguleres med et gjennomsnitt av prisveksten og lønnsveksten.

Figur 8.7 viser utviklingen i kjøpekraft for alderspensjonen etter pensjonering og med en årlig regulering med gjennomsnittet av pris og lønnsveksten, sammenliknet med prisvekst og lønnsvekst i samfunnet. I eksempelet er det lagt til grunn en forutsetning om 1,5 pst. årlig reallønnsvekst. Med Stortingets vedtak om endret regulering vil alderspensjonistene fortsatt få en vekst i kjøpekraften i perioden som pensjonist, men den vil være svakere enn ved lønnsregulering. Endringen i kjøpekraft vil avhenge av hvilke forutsetninger som legges inn om reallønnsvekst i framtiden.

Grunnbeløpet har siden 2003 vært regulert i takt med lønnsveksten. I perioden fra 1967 og fram til 2002 har grunnbeløpet vært regulert etter varierende prinsipper og i gjennomsnitt svakere enn lønnsveksten. Fra 1967 og fram til i dag har pensjonister med tilleggspensjon (over minstepensjonen) hatt en realvekst i sin pensjon som i gjennomsnitt har vært om lag 60 pst. av reallønnsveksten. Det betyr at den vedtatte reguleringen av utbetalte pen-



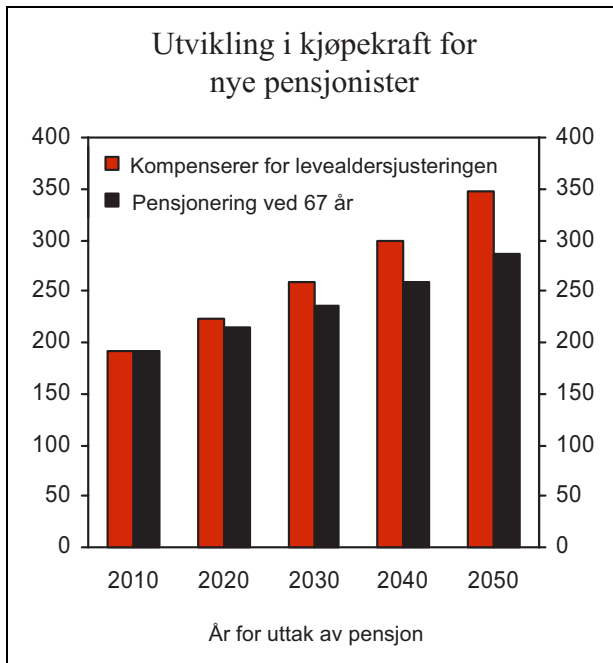
Figur 8.7 Utviklingen i kjøpekraft etter pensjonering. Person med jevn inntekt på 5 G i 45 år og pensjonering ved 67 år. Beløp i tusen kroner

sjoner med gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst ikke er helt ulik den faktiske reguleringen av utbetalte pensjoner for pensjonister med tilleggspensjon for hele perioden fra 1967 fram til i dag.

Utviklingen i pensjonisters kjøpekraft i framtiden

I omtalen ovenfor er pensjonen målt i fast grunnbeløp. Dette må ses i sammenheng med at pensjonsystemet over tid er ment å sikre et rimelig kompensasjonsnivå ved overgang til pensjon som står i forhold til lønnsnivået i samfunnet. Ved realvekst i lønningene må også pensjonene øke for å holde kompensasjonsgraden ved overgang til pensjon konstant. Dette sikres både i dagens system og i Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden ved at opptjente pensjonsrettigheter lønnsreguleres.

Med økonomisk vekst vil både yrkesaktive og pensjonister i framtiden få et høyere inntektsnivå enn dagens yrkesaktive og pensjonister. En reallønnsvekst på 1,5 pst. pr. år framover innebærer isolert sett at kjøpekraften til en som går av med pensjon i 2050, vil være nær det dobbelte av kjøpekraften til en som går av med pensjon i dag, jf. figur 8.8. I langsiktige framskrivninger av den økonomiske utviklingen anslås gjerne potensialet for reallønnsvekst til 1,5–2,5 pst. pr. år. Med en høyere reallønnsvekst framover vil veksten i kjøpekraft



Figur 8.8 Illustrasjon av realvekst i kjøpekraft fram mot 2050 for personer som går av med pensjon på ulike tidspunkt. Rød søyle viser en som går av med pensjon slik at en kompenserer for levealderjusteringen. Svart søyle viser utvikling i kjøpekraft ved pensjonering 67 år. Beløp i tusen kroner

ten for nye pensjonister bli sterkere enn illustrert i figuren.

Den røde søylen i figuren viser en person som går av med pensjon slik at en i framtiden kompenserer for effekten av delingstallet og opprettholder kompensasjonsgraden. Pensjonen ved overgang til pensjon for framtidige årskull vil da øke i takt med reallønnsveksten for yrkesaktive. Den sorte søylen viser utvikling i kjøpekraft gitt pensjonering ved 67 år. Ved 67 år vil kompensasjonsgraden til nye pensjonister reduseres noe over tid som følge av levealderjusteringen. Ved fortsatt reallønnsvekst på 1,5 pst. pr år vil likevel nye pensjonister få om lag 60 pst. høyere kjøpekraft enn pensjonister i dag, selv om de ikke skulle kompensere for effekten av levealderjusteringen ved å gå av senere med pensjon.

8.6 Informasjon om opparbeidede pensjonsrettigheter

Regjeringen har lagt vekt på at ny alderspensjon i folketrygden skal være enkel og gi gode insentiver til arbeid. For at pensjonssystemet skal stimulere til arbeidsinnsats, må den enkelte forstå de pensjonsmessige konsekvensene av sine valg.

Mange har i dag lite eller mangelfull kunnskap om sine framtidige pensjonsrettigheter. Et stort antall ordninger med forskjellige vilkår og beregningsregler, gjør det vanskelig for den enkelte å skaffe seg oversikt over egne pensjonsrettigheter og framtidige pensjonsytelser. En sentral utfordring i det videre arbeidet vil være å bedre informasjonen til den enkelte.

Myndighetene gir i dag informasjon om pensjonsrettigheter i forbindelse med skatteoppgjøret, og arbeids- og velferdsetaten tilbyr i tillegg såkalte serviceberegninger. I et nytt pensjonssystem bør den enkelte få god og relevant informasjon om opptjente pensjonsrettigheter i folketrygden, forventet framtidig pensjonsnivå og hvordan levealderjustering og ulike uttakstidspunkt kan påvirke årlig ytelse. Arbeids- og velferdsdirektoratet er i ferd med å gjennomføre en undersøkelse som skal identifisere befolkningens kunnskap og informasjonsbehov om pensjonssystemet. Målet med undersøkelsen er å etablere et kunnskapsgrunnlag for å kunne tilrettelegge og målrette informasjon i et nytt pensjonssystem.

Samspeilet med supplerende pensjonsordninger gjør at en isolert informasjon om ytelsene fra folketrygden ikke vil være tilstrekkelig til at den enkelte forstår de pensjonsmessige konsekvensene av sine valg. Særlig ved jobbskifter kan det være vanskelig for den enkelte å skaffe totaloversikt over sine pensjonsrettigheter.

I Stortingsvedtaket heter det:

«Det opprettes snarest mulig et fripoliseregister, og Regjeringen vurderer hvordan pensjonsrettigheter fra ulike ordninger kan samles.»

Både i Sverige og Danmark er det etablert internettbaserte portaler der den enkelte kan få informasjon om sine pensjonsrettigheter og hva de forventes å gi i pensjonsytelser. Departementet er kjent med at ulike aktører har tatt initiativ til liknende internettbaserte tjenester i Norge. Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) har fått konsesjon for, og har opprettet, et register over, livsforsikringsavtaler og pensjonsspareavtaler. Registeret gir opplysninger om hvor den enkelte har pensjonsrettigheter, men ikke om hva slags, og hvor store, rettigheter en har i de ulike institusjonene. Det er også etablert en egen nettside i regi av Norsk Pensjonsregister ASA. Denne er nylig overtatt av Norsk Pensjon AS som eies av livsforsikringsselskapene som er medlem i Finansnæringens Hovedorganisasjon. Også andre aktører har meldt sin interesse for å etablere et slikt register.

Regjeringen vil i tråd med Stortingsvedtaket vurdere hvordan informasjon om pensjonsrettigheter fra ulike ordninger kan samles. Målet er at den enkelte skal få samlet oversikt over sine pensjonsrettigheter i folketrygden, i kollektive og i individuelle pensjonsordninger og hva disse kan forventes å gi i pensjon fra en viss alder.

De private løsningene som allerede er etablert, har ulik dekningsgrad og funksjonalitet. Arbeids- og velferdsetaten er i ferd med å gjennomføre omfattende endringer i sine IT-systemer. I den forbindelse vurderes også simuleringsverktøy som kan gi oversikt over samlet pensjon. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig at spørsmålet om en informasjonsportal for samlede pensjonsrettigheter vurderes i tilknytning til dette prosjektet.

Et hovedspørsmål ved etableringen av en informasjonsportal som skal omfatte rettigheter i folketrygden og andre pensjonsordninger, vil være om denne skal være i regi av en offentlig instans, bygge videre på en av de løsningene som allerede er etablert, eller organiseres på annen måte. Departementet mener det er naturlig at Arbeids- og velferdsdirektoratet får en sentral rolle i opprettelsen av en slik portal, men tar ikke nå stilling til om datainnsamling og administrasjon skal skje i regi av etaten eller gjennom en egen juridisk enhet etablert for formålet (i privat/offentlig regi) eller på annen måte. I Sverige er internettportalen som gir informasjon om samlet forventet pensjon (www.minpension.se) organisert som en stiftelse og finansiert av staten og pensjonsinnretningene i fellesskap. En liknende løsning kan være aktuell også i Norge. Regjeringen vil komme tilbake med en nærmere vurdering av dette spørsmålet. Regjeringen vil også komme tilbake med forslag til retningslinjer for hvilken informasjon som bør gis, krav til deltakelse i en felles løsning, finansieringsløsning, tilgangsmuligheter med videre. Utformingen av retningslinjene vil ta hensyn til innspill fra de berørte aktører.

Et omfattende pensjonsregister, hvor pensjonsrettigheter opptjent både i offentlig og privat sektor inngår, vil ha en vesentlig større informasjonsverdi enn et register som er begrenset til fripoliser og pensjonskapitalbevis utstedt fra pensjonsordninger i privat sektor. Et eventuelt fripoliseregister bør derfor utformes slik at dette fripoliseregisteret senere kan utvides til også å omfatte pensjon opptjent i offentlige pensjonsordninger. Regjeringen vil legge dette fram for Stortinget som egen sak.

8.7 Administrative konsekvenser av pensjonsreformen

Den 1. juli 2006 ble Arbeids- og velferdsetaten etablert, jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning og Innst.S. nr. 198 (2004–2005). Fra og med 2010 skal Arbeids- og velferdsetaten og kommunene ha felles lokale kontorer (NAV-kontor) som dekker alle kommuner og som publikum kan henvende seg til, blant annet ved spørsmål om pensjoner.

På grunn av det store antallet alderspensjonister står denne gruppen for et stort antall henvendelser til Arbeids- og velferdsetaten. For å betjene alle disse henvendelsene er det i dag knyttet et betydelig administrativt apparat til forvaltning av pensjonsområdet. Den enkeltes pensjonsrettigheter skal registreres, beregnes og utbetales i tråd med regelverket. Alle som henvender seg til etaten skal gis god veiledning og informasjon. Dette krever blant annet at IKT-løsningene på pensjonsområdet skal være driftssikre, og at ansatte skal ha høy kompetanse.

Som følge av pensjonsreformen, må det etableres nye IKT-systemer og rutiner for håndtering av pensjonsområdet i Arbeids- og velferdsetaten. De løsningene som skal etableres i forhold til kompetanse, arbeidsprosesser, organisasjon og IKT-systemer skal være pålitelige og servicenivået skal opprettholdes på et høyt nivå. Alle medlemmene i folketrygden skal ha trygghet og sikkerhet for at opptjening av pensjonsrettigheter og utbetaling av pensjoner er korrekt, slik at rett beløp blir utbetalt til rett tid. Dette er avgjørende for tilliten til folketrygden.

Det skal legges til rette for en omfattende kompetanse- og fagutvikling i etaten slik at alle kan få nødvendig veiledning og bistand i pensjonsspørsmål. Det tas videre sikte på å gi god informasjon til befolkningen om det nye pensjonssystemet og at det skal gis nødvendig informasjon for å kunne ta i bruk internettbaserte selvbetjeningsløsninger. Når det gjelder selvbetjeningsløsninger vil dette blant annet omfatte mulighetene for den enkelte til selv å beregne sine pensjonsytelser.

Gjennomføringen av prosjektet vil påvirke en rekke av etatens samarbeidspartnere, som for eksempel Statens Pensjonskasse og andre offentlige pensjonskasser, Skatteetaten, og forsikringsbransjen. Det tas sikte på at det etableres løsninger og opplegg for effektiv samhandling med disse samarbeidspartnerne.

For å skape trygghet og redusert risiko i gjennomføringen av IKT-prosjektet, er det valgt en overordnet gjennomføringsstrategi i 3 faser:

- Fase 1 er en forprosjektfase
- Fase 2 er implementering av dagens pensjonsregler i ny systemløsning
- Fase 3 er implementering av nye pensjonsregler i ny systemløsning

Et slikt faseinndelt opplegg skal sikre at etaten kan prøve ut det nye IKT-systemet med dagens regelverk (fase 2). Når de nye pensjonsreglene skal implementeres, gjøres dette i et system som allerede er utprøvd og tatt i bruk. På denne måten reduseres risiko knyttet til den korte tiden fra det nye regelverket er ferdigstilt til det skal settes i drift.

Fase 1 (forprosjektet) startet opp i 2005 og skal etter planen avsluttes høsten 2006. I St.prp. nr. 65 (2004–2005), jf. B.innst.S.nr. 240 (2004–2005) ble det bevilget 67 mill. kroner til forprosjektet. Det ble presisert at formålet med forprosjektet var å utarbeide en behovsanalyse, overordnet design og planlegging i forhold til implementering av dagens pensjonsregler i ny systemløsning, samt å utarbeide kostnadsoverslag og tidsplan for utvikling av nye IKT-løsninger. Det ble understreket at implementeringen av pensjonsreformen vil kreve omfattende forberedelser.

Det er viktig å komme raskt i gang med å forberede de administrative tilpasningene for at pensjonsreformen skal kunne tre i kraft fra 2010 som forutsatt.

I forbindelse med Statsbudsjettet for 2006 ble det bevilget 53 mill. kroner til IKT-prosjektet, jf. B.innst.S. nr. 15 (2005–2006). Det ble lagt til grunn at midlene skulle brukes til gjennomføring av en forstudie/forprosjektet vedrørende IKT-utvikling i trygdeetaten som følge av Stortingets vedtak om pensjonsreformen.

I St.prp. nr. 66 (2005–2006) ble det bevilget 28 mill. kroner, jf. B.Innst.S. nr. 205 (2005–2006). Her ble det blant annet presisert at noe av midlene skulle brukes til oppstart av både fase 2 og 3. En begrunnelse for at det ble bevilget noen midler til fase 2 og 3 var knyttet til en stram tidsplan, og at det var viktig å komme tidlig i gang med det videre arbeidet.

Fase 2 gjelder implementering av dagens pensjonsregler i nye IKT-løsninger. Det tas sikte på å starte opp fase 2 i begynnelsen av 2007, med sikte på avslutning i 2009. Hovedhensikten med fase 2 er å tilrettelegge for at pensjonsprosjektet som helhet kan ferdigstilles innen reformen trer i kraft, slik at

Arbeids- og velferdsetaten skal være i stand til å håndtere den nye pensjonsordningen når den iverksettes.

Fase 2 omfatter nye IKT-løsninger, nye arbeidsprosesser og ny organisering på dagens pensjonsregelverk. Når det gjelder nye IKT-løsninger på pensjonsområdet innebærer dette at dagens to hoved IKT-systemer for pensjon, Infotrygd og Det Sentrale Folketrygdsystem (DSF), erstattes med et nytt system, herunder systemet for selve beregningen av pensjoner.

Det er lagt opp til at realiseringen av fase 2 skal redusere manuelt arbeid i saksbehandlingen. Dette vil redusere behovet for økt kapasitet til å håndtere pensjonsreformen og framtidige økninger i saksvolum og saksbestand. Manuell saksbehandling skal reduseres ved økt grad av automatisering og innføring av internettbaserte selvbetjeningsløsninger.

Fase 2 skal kun håndtere eksisterende regelverk. Fase 2 kan derfor starte opp og bli gjennomført uten at detaljene i nytt regelverk er klare. Samtidig er det viktig at fase 2 hensyntar helheten i pensjonsreformen. Når hovedinnholdet i reformen er vedtatt, vil det være behov for et omfattende arbeid med å fastlegge detaljerte pensjonsregler, samt omfattende tilpasninger i Arbeids- og velferdsetatens IKT-systemer.

Forberedelsene til fase 3 startet opp høsten 2006, og vil fortsette helt fram til pensjonsreformen trer i kraft. Hovedarbeidet i fase 3 vil starte etter at departementet har fremmet lovforslag om ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden.

For tiden pågår det en ekstern kvalitetssikring av blant annet kostnadsramme og usikkerhet for IKT-prosjektet fase 2. Til grunn for denne kvalitetssikringen ligger det et styringsdokument for fase 2 utarbeidet av etaten. Denne kvalitetssikringen gjennomføres i tråd med retningslinjene for kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter over 500 mill. kroner som er utarbeidet av Finansdepartementet, jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 5.3.8. I St.prp.nr.1 (2006–2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet er det foreslått en bevilgning på 503 mill. kroner for 2007 til IKT pensjonsprosjektet. Det vil bli gjennomført en ekstern kvalitetssikring av IKT-prosjektets fase 3 etter at Stortinget har vedtatt det nye pensjons-systemet. Stortinget vil bli orientert om dette på egnet måte.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

av alderspensjon i folketrygden blir sendt Stortinget.

t i l r å r :

Tilråkning fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 20. oktober 2006 om opptjening og uttak

Referanser

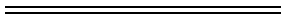
- Barth, E., P. Schøne (2006). «Undersøkelser av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn 2000–2005». *NOU 2006: 11 Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2006*, vedlegg 3.
- Borgan, J.C. (2004). «Prester og fysioterapeuter lever lengst». *Samfunnsspeilet nr. 3*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Disney, R., S. Tanner (2002). «The Labour Supply Effect of the Abolition of the Earnings Rule for Older Workers in the United Kingdom». *Economic Journal no. 112 (478)*.
- Duval, R. (2003). «The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries». *OECD Economics Department Working Papers no. 370*, OECD, Paris.
- Gruber, J., D. Wise (red) (2004). *Social Security and Retirement around the World: Micro-Estimation*. University of Chicago Press, Chicago/London.
- Heidler, M., A. Leifels, B. Raffelhüschen (2006). *Heterogeneous life expectancies, adverse selection and retirement behaviour*. Freiburg University Research Center for Generational Contracts.
- Hernæs, E., K. Røed, S. Strøm (2002). *Yrkesdelta-kelse, pensjoneringsadferd og økonomiske incentiver*. Rapport nr. 4/2002, Frischsenteret, Oslo.
- Kirkeberg et al. (2006). *Sosiale indikatorer for trygdemottakere*. Rapporter 2006/3, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Lohne, Y., H.N. Næsheim (2006) «Eldre i Arbeidslivet». *Rapporter 2006/9*. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Manchester J., J.G. Song (2006). «New Evidence on Earnings and Benefit Claims Following Changes in the Retirement Earnings Test in 2000». *Working paper Series 107*, Social Security Administration, ORES.
- Midtsundstad, T., E. Dahl (2000). *Yrke og forventet levealder*. FAFO-notat 2000:20, Fagbevegelsens forskningsinstitutt, Oslo.
- Midtsundstad T. (2002). *AFP-pensjonisten: sliten – eller frisk og arbeidsfør? – En analyse av tidlig pensjonering og bruk av AFP i privat sektor*. FAFO-rapport nr. 385, Fagbevegelsens forskningsinstitutt, Oslo.
- Midtsundstad, T. (2004). *Hvor mange har rett til AFP?* FAFO-notat 2004:04, Fagbevegelsens forskningsinstitutt, Oslo.
- NOU (2004:1) *Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida*. Oslo.
- OECD (2005). *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*. Paris.
- OECD (2006a). «The ageing challenge in Norway: Ensuring a sustainable pension and welfare system». *Economics Department Working Paper, No. 480*, Paris.
- OECD (2006b). *Employment Outlook 2006. Boosting jobs and incomes*. Paris.
- OECD (2006c). *Live Longer, Work Longer*. Paris.
- Ot.prp. nr. 1 (2006–2007). *Skatte- og avgiftsopplegget 2007 – lovendringer*.
- Ot.prp. nr. 10 (2005–2006) *Om lov om obligatorisk tjenestepensjon*.
- Pedersen, A.W. (2000). *Konkurransetsetting og pensjon. En kvalitativ undersøkelse av pensjonsforholdene blant private bedrifter i tre utvalgte bransjer*. FAFO-rapport nr. 338, Fagbevegelsens forskningsinstitutt, Oslo.
- Rikstrygdeverket (2006). *Forventet pensjoneringsalder 1995–2005*. Rikstrygdeverkets publikasjon 12.06.2006.
- Rikstrygdeverket (2002). *Gjennomsnittlig pensjoneringsalder i Norge 1970–2001*. Rikstrygdeverket Rapport 06/02.
- Raaum, O., T.E. Aabø, T. Karterud (1999). *Utdanning og livsinntekt i Norge*. Rapport nr. 5/1999, Frischsenteret, Oslo.
- Skrede, K. (2006). «Hovedtrekk ved inntektsutviklingen for kvinner og menn i perioden 1982–2003». *Økonomiske Analyser 2/2006*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Statistisk sentralbyrå (2006). «Økonomi og levekår for ulike grupper, 2005». *Rapport nr. 3 (2006)*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- St.meld. nr. 12 (2004–2005): *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*.
- St.meld. nr. 1 (2006–2007): *Nasjonalbudsjettet 2007*.
- Veland, G., J.M. Hippe, R.K. Andersen (2006). *De nye tjenestepensjonene*. Faforapport nr. 529, Fagbevegelsens forskningsinstitutt, Oslo, 2006.

Veland, G., T. Midtsundstad (2006). *Tjenestepensjonens inntektsmessige betydning*. Fafo-rapport nr. 526. Fagbevegelsens forskningsinstitutt, Oslo.

Vestad, O.L. (2006). *Inntektsfordeling og inntektsmobilitet – pensjongivende inntekt i Norge 1971*

– 2003. Rapport nr. 7/2006, Frischsenteret, Oslo.

Whiteford, P., E. Whitehouse (2006) «Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries». *Oxford Review of Economic Policy* vol. 22 no. 1. Oxford University Press, Oxford.



Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:
www.odin.dep.no/

Forsidefoto: Olav Heggø, Fotovisjon
Trykk: PDC Tangen, Aurskog - 10/2006



241 379
Trykksak

