



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 37

(2008–2009)

Om lov om endringer i folketrygdloven
(ny alderspensjon)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold og status for arbeidet med pensjonsreformen	7	3.3.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	33
1.1	Innledning	7	3.3.2	Høringsinstansenes syn	33
1.2	Hovedinnholdet i proposisjonen	8	3.3.3	Departementets vurdering og forslag	34
1.3	Bakgrunn	10	3.4	Pensjonsopptjening for avtjent førstegangstjeneste	37
1.3.1	Behovet for en pensjonsreform	10	3.4.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	37
1.3.2	Pensjonskommisjonen	10	3.4.2	Høringsinstansenes syn	37
1.3.3	Stortingets vedtak av 26. mai 2005 ...	11	3.4.3	Departementets vurdering og forslag	37
1.3.4	Stortingets vedtak av 23. april 2007 ..	15	3.5	Pensjonsopptjening for dagpenge-mottakere	38
1.3.5	Høring	16	3.5.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	38
1.4	Status og videre arbeid med pensjonsreformen	18	3.5.2	Høringsinstansenes syn	39
1.4.1	Innledning	18	3.5.3	Departementets vurdering og forslag	39
1.4.2	Tidspunkt for innføring av nye regler for alderspensjon i folketrygden	18	3.6	Pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid	40
1.4.3	Øvrige tilpasninger i folketrygdløven	18	3.6.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	40
1.4.4	Avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor	19	3.6.2	Høringsinstansenes syn	41
1.4.5	Private tjenestepensjonsordninger ...	19	3.6.3	Departementets vurdering og forslag	42
1.4.6	Offentlige tjenestepensjoner og AFP i offentlig sektor	19	3.7	Ikrafttredelse	42
1.4.7	Pensjonstrygden for sjømenn og pensjonstrygden for fiskere	20	4	Garantipensjon	43
1.4.8	Tilpasning av skattereglene	20	4.1	Innledning	43
1.4.9	Informasjon og veiledning om ny alderspensjon	20	4.2	Dagens minstepensjon	43
2	Hovedtrekk ved ny alderspensjon fra folketrygden	21	4.3	Utforming av garantipensjon i ny alderspensjon	44
2.1	Innledning og sammendrag	21	4.4	Garantipensjon – trygdetid	45
2.2	Mål for et nytt pensjonssystem	21	4.5	Garantipensjon for personer bosatt utenfor Norge	46
2.3	Hovedtrekk ved ny alderspensjon	22	4.6	Garantipensjon – beholdning	47
2.4	Utforming av ny alderspensjon	26	4.7	Ikrafttredelse	48
2.4.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	26	5	Levealdersjustering og nøytralt fleksibelt uttak	49
2.4.2	Høringsinstansenes syn	26	5.1	Innledning og sammendrag	49
2.4.3	Departementets vurdering og forslag	27	5.2	Levealdersjustering – hovedspørsmål	50
2.5	Pensjonsportal	28	5.2.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	50
2.6	Egen pensjonspremie i skattesystemet	29	5.2.2	Høringsinstansenes syn	51
2.6.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	29	5.2.3	Departementets vurdering og forslag	52
2.6.2	Høringsinstansenes syn	30	5.3	Delingstall	53
2.6.3	Departementets vurdering og forslag	30	5.3.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	53
3	Opptjening av inntektpensjon ...	31	5.3.2	Høringsinstansenes syn	55
3.1	Innledning og sammendrag	31			
3.2	Pensjonsbeholdning	32			
3.3	Pensjonsopptjening på grunnlag av pensjonsgivende inntekt	33			

5.3.3	Departementets vurdering og forslag	56	6.7	Endret rett til garantipensjon etter uttak	96
5.4	Forholdstall	63	6.7.1	Omregning av garantipensjon ved økt trygdetid etter uttak	96
5.4.1	Departementets høringsforslag	63	6.7.2	Omregning av garantipensjon ved endring i sivilstand mv. etter uttak	98
5.4.2	Høringsinstansenes syn	64	6.8	Ikrafttredelse	100
5.4.3	Departementets vurdering og forslag	64			
5.5	Gradvis innfasing av levealdersjusteringen	65	7	Endringer i dagens alderspensjon	101
5.5.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	65	7.1	Innledning	101
5.5.2	Høringsinstansenes syn	69	7.2	Gjeldende regler	102
5.5.3	Departementets vurdering og forslag	69	7.2.1	Grunnpensjon	102
5.6	Regler for fastsetting av delingstall og forholdstall	70	7.2.2	Tilleggs pensjon	102
5.6.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	70	7.2.3	Særtilllegg	102
5.6.2	Høringsinstansenes syn	70	7.2.4	Minstepensjon	103
5.6.3	Departementets vurdering og forslag	70	7.2.5	Godskriving av pensjonspoeng for omsorgsarbeid	103
5.7	Anslag på delingstall og forholdstall	71	7.2.6	Uttak av alderspensjon	103
5.7.1	Anslag på delingstall for årskullene fra 1963 til 1973	71	7.3	Justeringer i reglene for opptjening og beregning av dagens alderspensjon	103
5.7.2	Anslag på forholdstall for årskullene fra 1943 til 1953	72	7.3.1	Øvre aldersgrense for opptjening av pensjonsgivende inntekt	103
5.7.3	Delingstall og forholdstall i overgangsperioden (årskullene 1954–1962)	74	7.3.2	Godskriving av pensjonspoeng ved omsorgsarbeid	104
5.8	Ikrafttredelse	76	7.3.3	Basispensjon og levealdersjustering	104
6	Uttak av ny alderspensjon	77	7.4	Ny utforming av minstepensjon	105
6.1	Innledning og sammendrag	77	7.4.1	Minstepensjonssatser	105
6.2	Fleksibelt uttak av alderspensjon	78	7.4.2	Pensjonstillegg	107
6.2.1	Generelt om fleksibel alderspensjon	78	7.5	Fleksibelt uttak av dagens alderspensjon	108
6.2.2	Nærmere om fleksibelt uttak av garantipensjon	79	7.5.1	Innledning	108
6.3	Beregning av alderspensjon ved uttak	81	7.5.2	Generelt om fleksibel alderspensjon	109
6.3.1	Hovedregler for beregning av alderspensjon	81	7.5.3	Hovedregler for beregning av alderspensjon	109
6.3.2	Opptjening som skal medregnes på uttakstidspunktet	83	7.5.4	Opptjening som skal medregnes på uttakstidspunktet	112
6.4	Delvis uttak av alderspensjon	84	7.5.5	Gradering av uttaket og endringer i uttaksgrad	113
6.4.1	Gradering av uttaket og endringer i uttaksgrad	84	7.5.6	Omregning ved endring i uttaksgrad eller stans av pensjon	114
6.4.2	Omregning ved endring i pensjonsgrad eller stans av pensjon	87	7.5.7	Vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år	114
6.5	Vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år	87	7.5.8	Opptjening, økt trygdetid og endring i sivilstand mv. etter uttak	116
6.5.1	Hovedregler for vurdering av vilkår for uttak	87	7.6	Særregler for alderspensjon mellom 67 og 70 år	118
6.5.2	Likt vilkår uavhengig av sivilstand	90	7.7	Ikrafttredelse	118
6.5.3	Medregning av supplerende pensjonsordninger	91	8	Regulering av alderspensjon	119
6.6	Opptjening av pensjonsrettigheter etter uttak	95	8.1	Innledning og sammendrag	119
			8.2	Retningslinjer for regulering av folketrygdens grunnbeløp	120

8.3	Regulering av pensjonsrettigheter under opptjening i ny alderspensjon	121	10	Økonomiske effekter for den enkelte	143
8.4	Regulering av ny alderspensjon under utbetaling	122	10.1	Innledning	143
8.4.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	122	10.2	Ny alderspensjon – årskullene fra 1963	144
8.4.2	Høringsinstansenes syn	123	10.2.1	Opptjening av en pensjonsbeholdning	144
8.4.3	Departementets vurdering og forslag	123	10.2.2	Fleksibelt uttak av inntektpensjon	145
8.5	Regulering av garantipensjons-satsene	126	10.2.3	Opptjening og valg av tidspunkt for pensjonsuttak	145
8.5.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	126	10.2.4	Hvor mye lenger senere årskull må arbeide for å få samme pensjon	146
8.5.2	Høringsinstansenes syn	127	10.2.5	Pensjon ved ulike valg av pensjonsgrad og videre opptjening	146
8.5.3	Departementets vurdering og forslag	127	10.2.6	Fleksibelt uttak av garantipensjon	148
8.6	Nye reguleringsregler i dagens alderspensjon	129	10.3	Dagens alderspensjon – årskullene fra 1943 til 1953	149
8.6.1	Innledning	129	10.3.1	Fleksibelt uttak av grunn- og tilleggspensjon	149
8.6.2	Regulering av pensjonsrettigheter under opptjening	130	10.3.2	Valg av uttakstidspunkt	151
8.6.3	Regulering av pensjoner under utbetaling	130	10.3.3	Hvor mye lenger senere årskull må arbeide for å få samme pensjon	151
8.6.4	Regulering av satsene for minste pensjonsnivå	130	10.3.4	Pensjon ved ulike valg av pensjonsgrad	152
8.6.5	Regulering av pensjon under utbetaling for årskull som omfattes av overgangsreglene	131	10.3.5	Fleksibelt uttak av pensjonstillegg	152
8.7	Regulering etter første gangs pensjonsuttak og endring av pensjonsgrad	131	10.4	Overgangsreglene – årskullene fra 1954 til 1962	154
8.8	Gjennomføring av årlig regulering av pensjoner	132	10.5	Opptjening som skal medregnes på tidspunkt for pensjonsuttak	155
8.8.1	Innledning	132	10.6	Regulering	156
8.8.2	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	132	10.6.1	Regulering av inntektpensjon under utbetaling	156
8.8.3	Høringsinstansenes syn	133	10.6.2	Regulering av garantipensjons-satsene og minste pensjonsnivå	156
8.8.4	Departementets vurdering og forslag	133	10.7	Vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år	157
8.9	Ikrafttredelse	134	10.7.1	Andeler som oppfyller vilkår for uttak av 20 prosent alderspensjon	158
9	Innfasing av ny alderspensjon	135	10.7.2	Andeler som oppfyller vilkår for uttak av 50 prosent alderspensjon	158
9.1	Innledning og sammendrag	135	10.7.3	Andeler som oppfyller vilkår for uttak av 100 prosent alderspensjon	159
9.2	Innfasing av nye regler for opptjening og beregning av alderspensjon	135	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	162
9.2.1	Stortingets vedtak og departementets høringsforslag	135	11.1	Innledning og sammendrag	162
9.2.2	Høringsinstansenes syn	136	11.2	Nye befolkningsframskrivninger	163
9.2.3	Departementets vurdering og forslag	137	11.3	Framskrivning av arbeidsstyrken og utgifter til alderspensjon	165
9.3	Tilbakevirkende pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid	140	11.3.1	Utviklingen i arbeidsstyrken	165
9.4	Ikrafttredelse og administrative konsekvenser	142	11.3.2	Antall alderspensjonister	166
			11.3.3	Utgifter til alderspensjon i folke-trygden	167
			11.3.4	Utgifter til alderspensjon som andel av pensjonsgivende inntekt	169

11.3.5	Utgifter til alderspensjon som andel av Fastlands-BNP	169
11.3.6	Folketrygdens alderspensjon i et helhetlig perspektiv	170
11.4	Nærmere om utgifter til alderspensjon de første årene etter 2010 ...	171
11.5	Administrative konsekvenser	172

12	Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget	174
-----------	--	------------

	Forslag til lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon).....	189
--	---	------------



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 37

(2008–2009)

Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 13. februar 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold og status for arbeidet med pensjonsreformen

1.1 Innledning

I denne proposisjonen legger Arbeids- og inkluderingsdepartementet fram forslag til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Forslagene gjelder nye regler om alderspensjon fra folketrygden. De viktigste forslagene er nye opptjeningsregler, levealdersjustering, fleksibelt uttak fra 62 år og nye regler for regulering av pensjon. Videre fremmes forslag til nødvendige tilpasninger av reglene for dagens alderspensjon.

Pensjonssystemet vil bli stilt overfor store utfordringer i årene framover. Dette skyldes særlig at det forventes en markert aldring av befolkningen. Arbeidet med å reformere pensjonssystemet har pågått siden 2001 da regjeringen Stoltenberg I satte ned Pensjonskommisjonen. Det etterfølgende arbeidet med pensjonsreformen har resultert i to forlik i Stortinget som danner grunnlaget for forslagene i denne proposisjonen. Forlikene innebærer at det er et bredt flertall på Stortinget for et fortsatt allment offentlig pensjonssystem som basis for det samlede pensjonssystemet. Den enkelte skal også i fremtiden sikres rett til en årlig pensjonsytelse som blant annet er uavhengig av utviklingen i finansmarkedene.

Pensjonsreformen bidrar til å sikre framtidens velferdsstat. Forslaget til ny alderspensjon i folketrygden innebærer en avveining mellom ulike hensyn, som 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 utfordringene som ligger i en stadig eldre befolkning.

En aldrende befolkning stiller offentlige finanser overfor store utfordringer på flere områder. Departementet mener at et hovedsvar på disse utfordringene må være å stimulere til høy yrkesdeltakelse ved å satse på arbeidslinja i velferdspolitikken og ved en aktiv arbeidslivspolitik. Tiltak som legger til rette for at flere står i arbeid framfor å motta trygd, kan bidra vesentlig til å lette finansieringsbyrden. For å motvirke overgang fra arbeid til trygd er det viktig å sørge for et inkluderende arbeidsliv for alle, uavhengig av kjønn, alder, funksjonsevne og etnisk bakgrunn. Den enkeltes ressurser og arbeidsevne skal utvikles og benyttes i aktivt arbeid. Pensjonsreformen og arbeids- og velferdsreformene, herunder ny arbeids- og velferdsforvaltning, er sentrale elementer i denne strategien. Arbeids- og velferdsetaten får en viktig

oppgave med å bidra til at den enkelte får god informasjon og veiledning om de mulighetene som foreligger i overgangen mellom arbeid og pensjon.

1.2 Hovedinnholdet i proposisjonen

De nye reglene om alderspensjon fra folketrygden foreslås tatt inn i folketrygdloven kapittel 20. Dette kapitlet står i dag ledig som følge av at de forvaltningsmessige bestemmelsene ble tatt ut av folketrygdloven i forbindelse med at lov av 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen ble vedtatt. De nye reglene om alderspensjon fra folketrygden foreslås å gjelde fullt ut for personer født fra og med 1963. Personer født fra og med 1954 til og med 1962 foreslås å få sin alderspensjon opptjent med en forholdsmessig andel fra dagens alderspensjon og ny alderspensjon. Det innebærer at personer født før 1954 får sin alderspensjon opptjent etter dagens regler. Departementet foreslår at fleksibel alderspensjon fra 62 år innføres med virkning fra 1. januar 2011. Det innebærer at de første kullene som kan ta ut fleksibel alderspensjon fra folketrygden vil ha hele sin opptjening etter dagens regelverk. Som følge av dette foreslår departementet endringer i folketrygdloven kapitler 1, 3 og 19.

I kapittel 2 redegjøres det nærmere for hovedtrekkene i forslaget til ny alderspensjon i folketrygden. Departementet foreslår at opptjening av rett til ny alderspensjon utformes slik at det i alderen 13 til 75 år bygges opp en pensjonsbeholdning gjennom arbeidsinntekt og ved annen pensjonsopptjening. Den enkelte bygger hvert år opp pensjonsrettigheter tilsvarende 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt opp til 7,1 ganger grunnbeløpet (G). Pensjonsbeholdningen vil også kunne bygges opp som følge av opptjening av pensjonsrettigheter basert på blant annet ulønnet omsorgsarbeid, førstegangstjeneste eller ved arbeidsledighet. Beholdningen reguleres årlig med lønnsveksten. Nivået på den årlige pensjonen framkommer ved å dele pensjonsbeholdningen på et delingstall som i hovedsak reflekterer forventet antall gjenstående leveår som pensjonist. Dermed vil årlig pensjon øke jo lenger en venter med uttak. Når levealderen i befolkningen øker, må en arbeide noe lenger for samme pensjon. Stortinget har bedt Regjeringen om å vurdere en egen pensjonspremie i skattesystemet. Det foreslås ikke å innføre en slik pensjonspremie nå, men det arbeides videre med å se på mulighetene for dette.

Kapittel 3 omhandler opptjening av inntektspensjon. Som i dag skal pensjonsgivende inntekt

være det viktigste elementet i opptjeningen. Pensjonsgivende inntekt tilsvarer etter gjeldende lovgivning personinntekt etter skatteloven, men med visse unntak. Departementet foreslår at det skal tjenes opp pensjonsrettigheter fra første krone og opp til et tak på 7,1 G pr. år, og at alle år skal telle med i opptjening av inntektspensjonen. Hvert års opptjening legges til en pensjonsbeholdning, som til enhver tid skal gi uttrykk for en samlet pensjonsopptjening. Departementet foreslår at det skal kunne tjenes opp pensjon fra og med det kalenderåret en fyller 13 år til og med det kalenderåret en fyller 75 år. Videre foreslår departementet at alle som avtjener førstegangstjeneste på minst seks måneder skal gis pensjonsopptjening. Departementet foreslår at opptjeningen skal svare til en inntekt på 2,5 G pr. år. Departementet foreslår at pensjonsopptjening for arbeidsledige som mottar dagpenger forbedres ved at opptjeningen baseres på arbeidsinntekten før en ble ledig begrenset opp til 7,1 G. Departementet vil utrede en ordning med pensjonsopptjening for ufrivillig deltidsarbeidende som ikke mottar dagpenger. Departementet foreslår videre å forbedre ordningen med den årlige pensjonsopptjeningen for omsorgsarbeid ved at opptjeningsgrunnlaget heves fra 4 til 4,5 G. Samtidig foreslås det at øvre aldersgrense for pensjonsopptjening ved omsorg for barn tilpasses skolestart fra seks år.

I kapittel 4 redegjøres det for garantipensjonen som er grunnsikringen i den nye alderspensjonen i folketrygden. Det vil si at den skal bidra til å sikre et akseptabelt pensjonsnivå for personer med liten eller ingen pensjonsopptjening. Det foreslås at garantipensjonen skal være på nivå med dagens minstepensjon og differensieres etter sivilstand. For full garantipensjon legger departementet til grunn at det kreves 40 års trygdetid på samme måte som for minstepensjon etter dagens folketrygd. Videre foreslås det at garantipensjonen avkortes med 80 prosent av opptjent inntektspensjon slik at alle med pensjonsopptjening får pensjon ut over minstenivået.

Kapittel 5 omhandler levealdersjustering og delingstall. Departementet foreslår at det fastsettes et sett med delingstall for hvert årskull, hvor enkelttallene i settet i hovedsak reflekterer forventet gjenstående levetid fra uttakstidspunktet fra og med 62 år til og med 75 år. Delingstallene skal også ta hensyn til endret dødelighet i yrkesaktiv alder. Levealdersjusteringen kommer til uttrykk ved at settet med delingstall varierer mellom årskullene og slik at delingstallene blir høyere hvis gjenstående levetid øker. Hvis levealderen i befolkningen øker og den enkelte ønsker å opprettholde pen-

sjonsnivået, vil en måtte arbeide lenger. For en gitt pensjonsalder vil imidlertid årlig pensjon reduseres hvis befolkningens levealder øker. Departementet foreslår at delingstallene fastsettes når årskullet fyller 61 år, og at de baseres på observert dødelighet for tidligere årskull over en tiårsperiode. Etter fastsettingen vil de ikke endres.

Det foreslås at pensjon opptjent etter reglene i dagens alderspensjon fra folketrygden utmåles ved hjelp av forholdstall. På samme måte som delingstallet i ny alderspensjon reflekterer forholdstallet i hovedsak forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet. Personer som får sin pensjon beregnet etter dagens regler, har mindre muligheter til å kompensere for økt levealder ved å arbeide lenger enn de som får ny alderspensjon. Dette skyldes den øvre begrensningen på 40 opptjeningsår i dagens alderspensjon. Departementet foreslår derfor at levealdersjusteringen innføres gradvis. Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd vil gjennomgå og vurdere den løpende evalueringen av pensjonsreformen, herunder levealdersjusteringen.

I kapittel 6 foreslår departementet regler for uttak av ny alderspensjon i folketrygden. Det foreslås at en skal kunne ta ut alderspensjon helt eller delvis fra fylte 62 år, og at arbeid og pensjon skal kunne kombineres fritt uten at pensjonen avkortes mot arbeidsinntekt. Ved uttak av pensjon deles pensjonsbeholdningen (de opparbeidede pensjonsrettighetene) på et delingstall som reflekterer forventet periode som pensjonist. Dersom den enkelte fortsetter å arbeide etter pensjonsuttak, vil opptjeningen av pensjonsrettigheter fortsette. For å kunne ta ut pensjon før fylte 67 år, foreslår departementet at pensjonen ved 67 år minst må tilsvare nivået for garantipensjon. I denne vurderingen skal også den delen av AFP som er livsvarig og regulert medregnes. Eventuell medregning av kompensasjonstillegget i den nye AFP-ordningen, se punkt 1.4.4, vil bli vurdert i forbindelse med at tjenestepensjonsordningene tilpasses ny alderspensjon i folketrygden. Som en del av trygdeoppkjøret våren 2008 ble Regjeringen enig med pensjonistenes og arbeidstakernes organisasjoner om en opptrapingsplan for minstepensjon fram til 2010. Dette vil bidra til å redusere antallet som vil kunne ta ut alderspensjon før 67 år.

Som i dag vil det være en ubetinget rett til minste alderspensjon fra fylte 67 år. I ny alderspensjon er dette garantipensjonen. Det foreslås at denne aldersgrensen skal ligge fast selv ved økende levealder i befolkningen. Det må ses i sammenheng med at levealdersjusteringen av minsteytelsen ivaretas gjennom reglene for regulering av garantipensjonen, se kapittel 8.

Kapittel 7 omhandler nødvendige tilpasninger av reglene for dagens alderspensjon. Det foreslås at den øvre aldersgrensen for pensjonsopptjening heves fra 70 år til 75 år, slik at den tilsvarende aldersgrensen i ny alderspensjon. Reglene for pensjonsopptjening ved omsorgsarbeid i den nye alderspensjonen foreslås også gjort gjeldende for opptjening i dagens alderspensjon fra 2010. Det vil si at det skal godskrives 3,5 pensjonspoeng mot 3 i dag. Samtidig tilpasses aldersgrensen ved omsorg for barn til skolestart fra seks år. Departementet foreslår videre at fleksibelt uttak av alderspensjon fra fylte 62 år gjøres gjeldende fra 1. januar 2011. Det innebærer at fleksibelt uttak de første årene vil være basert på alderspensjon opptjent etter dagens regler. Det foreslås at den enkelte kan ta ut hel eller delvis pensjon, og kombinere arbeid og pensjon fritt uten avkorting av pensjonen. Departementet foreslår at det skal gjelde tilsvarende vilkår for rett til uttak av alderspensjon før fylte 67 år etter dagens regler som foreslått for ny alderspensjon. Flexibelt uttak av alderspensjon opptjent etter dagens regler krever visse tilpasninger av reglene om beregning av pensjon. I denne sammenheng foreslås det enkelte nye begreper som basispensjon og restpensjon, se nærmere omtale i kapittel 7.

I kapittel 8 foreslår departementet at pensjonsrettigheter under opptjening skal reguleres med lønnsveksten for lønnstakerne. Departementet foreslår at pensjon under utbetaling reguleres med lønnsveksten, og deretter fratrekkes en fast faktor på 0,75 prosent. Departementet mener at en slik utforming er en hensiktsmessig måte å gjennomføre Stortingets vedtak om at pensjoner under utbetaling skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Garantipensjonssetningene foreslås regulert med lønnsveksten justert for den årlige levealdersjusteringen ved 67 år. Dette må ses i sammenheng med at aldersgrensen for uttak av garantipensjon ligger fast selv om levealderen i befolkningen øker. Videre foreslås en regel som sikrer at pensjonen ikke faller under garantipensjonsnivået i tiden som pensjonist. Departementet foreslår at dagens drøftingsrett for pensjonistenes og arbeidstakernes organisasjoner videreføres. I drøftingene skal man gjennomgå lønnsveksten som danner grunnlaget for reguleringen og vurdere om det foreligger særlige forhold som det eventuelt bør tas hensyn til. Departementet foreslår at reglene for regulering lovfestes, og at den årlige reguleringen skal skje ved kongelig resolusjon. Det foreslås at nye regler for regulering av pensjoner gis virkning fra 2011.

I kapittel 9 redegjør departementet for forslaget om at nye opptjeningsregler for alderspensjon fases inn gradvis ved at årskullene 1954–1962 får sin alderspensjon beregnet med en forholdsmessig andel av pensjon etter dagens og nye opptjeningsregler. Personer som er født i 1953 og tidligere skal få sin pensjon fullt ut beregnet etter dagens opptjeningsregler. 1963-årskullet blir det første som vil få sin pensjon utelukkende beregnet etter de nye reglene. Departementet foreslår at overgangsreglene suppleres med en garantiregel som skal sikre et pensjonsnivå ved pensjonsuttak fra 67 år og før levealdersjustering som minst tilsvarer opptjente rettigheter ved utgangen av 2009.

Departementet foreslår at det gis pensjonsopptjening med tilbakevirkende kraft i ny alderspensjon til personer som har hatt omsorg for barn. Spørsmålet om tilbakevirkende pensjonsopptjening ved omsorgsarbeid for eldre, syke og funksjonshemmede vurderes senere.

I kapittel 10 illustreres økonomiske effekter for den enkelte av departementets forslag til nye lovbestemmelser om alderspensjon.

I kapittel 11 gjøres det rede for økonomiske og administrative konsekvenser av departementets forslag til nye lovbestemmelser om alderspensjon. Det er gjennomført nye beregninger av utgiftene til alderspensjon i folketrygden. De nye beregningene bygger på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger publisert i mai 2008. Utgiftene til folketrygdens alderspensjon i 2050 ved videreføring av dagens system er anslått til 271 milliarder 2008-kroner, eller 14 prosent av Fastlands-BNP. Samlede utgifter til alderspensjon i 2050 med forslagene i denne proposisjonen anslås å bli 229 milliarder kroner, eller 11 prosent av Fastlands-BNP. Pensjonsreformen innebærer betydelige administrative forberedelser i Arbeids- og velferdsetaten. Det må blant annet etableres nye IKT-systemer og nye rutiner for håndtering av pensjoner. Pensjonsreformen er stor og kompleks, og det er vanskelig å overskue alle effekter av reformen. Departementet vil sørge for en fortløpende evaluering av pensjonsreformen for å vurdere om den virker etter hensikten.

1.3 Bakgrunn

1.3.1 Behovet for en pensjonsreform

Det er forventet en markert aldring av befolkningen i årene framover, og dette kommer til å stille pensjonssystemet overfor store utfordringer. Det er også ønskelig å få rettet opp klare svakheter i dagens pensjonssystem. Det er derfor behov for en pensjonsreform. Arbeidet med pensjonsreformen

har pågått siden regjeringen Stoltenberg I satte ned Pensjonskommisjonen i 2001.

Da folketrygdens alderspensjon ble etablert i 1967, sto det nær fire yrkesaktive bak hver pensjonist. Dette forholdstallet var i 2007 redusert til 2,6 og forventes med uendret politikk å reduseres ytterligere til 1,8 i 2050 i henhold til beregninger utført av Statistisk sentralbyrå. Andelen personer som er 67 år og over i forhold til antall personer i alderen 20–66 år vil kunne bli nesten fordoblet fram mot 2050, fra 21 prosent i dag til 37 prosent. Samtidig vil de gjennomsnittlige alderspensjonene kunne øke med 17 prosent i forhold til lønnsnivået i samfunnet.

Kombinasjonen av en økende andel eldre og høyere gjennomsnittlige pensjoner vil føre til en kraftig økning i pensjonsutgiftene i folketrygden. Utgiftene til alders- og uførepensjoner i folketrygden vil ved en videreføring av dagens regler kunne doubles fra 9 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i dag til 18 prosent i 2050. Utgiftene til alderspensjoner alene anslås å øke fra 6 prosent til om lag 14 prosent av verdiskapingen.

Aldringen av befolkningen 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.

I tillegg til de statsfinansielle utfordringene er det en rekke mindre heldige sider ved dagens pensjonssystem som er blitt tydeligere gjennom de vel 40 årene som er gått siden folketrygden ble etablert. Det er liten sammenheng mellom inntekt gjennom yrkeskarrieren og pensjon, og pensjonssystemet gir til dels tilfeldige pensjonsmessige utslag. 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 ordningen med avtalefestet pensjon (AFP). Enkelte arbeidstakergrupper har særaldersgrenser. Det er imidlertid også en stor gruppe som ikke har noe reelt tilbud om tidligpensjon til tross for at de har betydelig opptjening av pensjonsrettigheter i folketrygden.

1.3.2 Pensjonskommisjonen

Regjeringen Stoltenberg I nedsatte 30. mars 2001 en kommisjon med medlemmer fra partiene på Stortinget og uavhengige eksperter for å utrede

hovedmål og prinsipper for en reform av det samlede pensjonssystemet.

Kommisjonen ble gitt følgende mandat:

«Kommisjonen skal avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem. Arbeidet skal ta utgangspunkt i de problemer og utfordringer dagens pensjonssystem står overfor.

Et framtidig pensjonssystem må ivareta hensynet til langsiktighet, stabilitet og oversiktighet, og bidra til å møte utfordringer knyttet til en aldrende befolkning og tiltakende tidligpensjonering.

Tidligere norske utredninger, samt utredninger og erfaringer fra pensjonsreformer i andre land, vil være viktig bakgrunnsmateriale for kommisjonen.

Aldringen av befolkningen kombinert med høyere ytelser vil føre til en sterk økning i pensjonsutgifter utover i dette århundret. Kommisjonen skal blant annet vurdere utviklingen i tidligpensjoneringen og behovet for slike ordninger i framtiden. Kommisjonen må avveie hensynet til at et framtidig pensjonssystem skal sikre eldre arbeidstakere valgfrihet med hensyn til pensjoneringstidspunkt, samtidig som rettighetene sikres for arbeidstakere som har behov for å trappe ned eller slutte.

En gjennomgang av pensjonssystemet må baseres på at man trekker opp hva som skal være statens ansvar og hva som kan omfattes av arbeidsmarkedsbaserte ordninger og individuelle ordninger. Et spørsmål som må vurderes, er om en fondering av pensjonsytelsene kan bidra til å sikre et bærekraftig pensjonssystem på sikt. Kommisjonen skal også vurdere forholdet til supplerende ordninger, samt hvilken betydning endringer i familie- og samlivsmønstre kan ha for utformingen av pensjonssystemet. Kommisjonen skal vurdere hvordan pensjonsordningene kan bidra til å ivareta fordelings- og likestillingshensyn.

Pensjonssystemet i Norge framstår samlet sett som komplisert, der regelverket for ulike ordninger griper inn i hverandre. Blant annet er samordningsregelverket mellom de offentlige tjenstepensjonsordningene og folketrygden omfattende. Kommisjonen må vurdere tiltak som kan bidra til forenklinger og gjøre et framtidig pensjonssystem mer oversiktlig.

Regelverket for folketrygdens uførepensjon og pensjoner til etterlatte er knyttet sammen med regelverket for alderspensjon. I den grad kommisjonen foreslår å endre folketrygdens alderspensjon må den også vurdere hvilke systemendringer dette gir for folketrygdens uføre- og etterlattepensjoner.

Eventuelle endringer vil måtte gjelde for framtidig opptjening av pensjon. Ved alternative utforminger av pensjonssystemet, bør

kommisjonen derfor også utrede overgangsordninger.

Kommisjonen skal legge fram sin utredning for Finansdepartementet og Sosial- og helsedepartementet innen 1.10.2003.»

Pensjonskommisjonen fikk høsten 2003 utsatt fristen for sitt arbeid noe, og kommisjonen la 13. januar 2004 fram sin utredning NOU 2004:1 Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida. Det vises til kapittel 2 i utredningen som gir en oversikt over kommisjonens sammensetning og arbeid.

Et bredt flertall i Pensjonskommisjonen, alle utenom medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, ble enige om et forslag til ny alderspensjon i folketrygden med følgende hovedelementer:

- En standardsikring gjennom en inntektspensjon der pensjonsopptjeningen er proporsjonal med arbeidsinntekten gjennom livet. Det innebærer at alle år med arbeidsinntekt skal telle med, og at personer med lik inntekt over yrkeskarrieren får lik pensjon. Det ble foreslått en årlig pensjonsopptjening tilsvarende 1,25 prosent av arbeidsinntekt opp til en øvre grense på 8 G.
- En grunnsikring i form av en garantipensjon på nivå med minstepensjonen i dag. Det ble foreslått at garantipensjonen skulle avtrappes gradvis mot inntektspensjonen. Dermed vil også de med lavere inntekter få noe igjen for pensjonsopptjeningen.
- En forbedret ordning for pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid.
- Fleksibelt uttak av alderspensjon fra 62 år der pensjonen blir høyere jo lenger en står i arbeid.
- Pensjonen beregnes i forhold til forventet gjestående levetid for den aldersgruppen man tilhører. Det betyr at man må stå i arbeid lenger for å få den samme pensjonen hvis forventet levealder øker.
- Pensjoner under utbetaling reguleres i takt med gjennomsnittet av lønns- og prisutviklingen, mens opptjente pensjonsrettigheter reguleres i takt med lønnsveksten.

Kommisjonen la til grunn en gradvis innføring av nye regler for alderspensjon i folketrygden fra 2010.

Pensjonskommisjonens utredning ble sendt på bred høring den 14. januar 2004.

1.3.3 Stortingets vedtak av 26. mai 2005

Regjeringen Bondevik II la 10. desember 2004 fram St.meld. nr. 12 (2004–2005) Pensjonsreform –

trygghet for pensjonene. I forbindelse med behandlingen av denne meldingen fattet Stortinget 26. mai 2005 følgende vedtak (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. 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 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

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

Tabell 1.1 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 pensjonskommisjonens 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

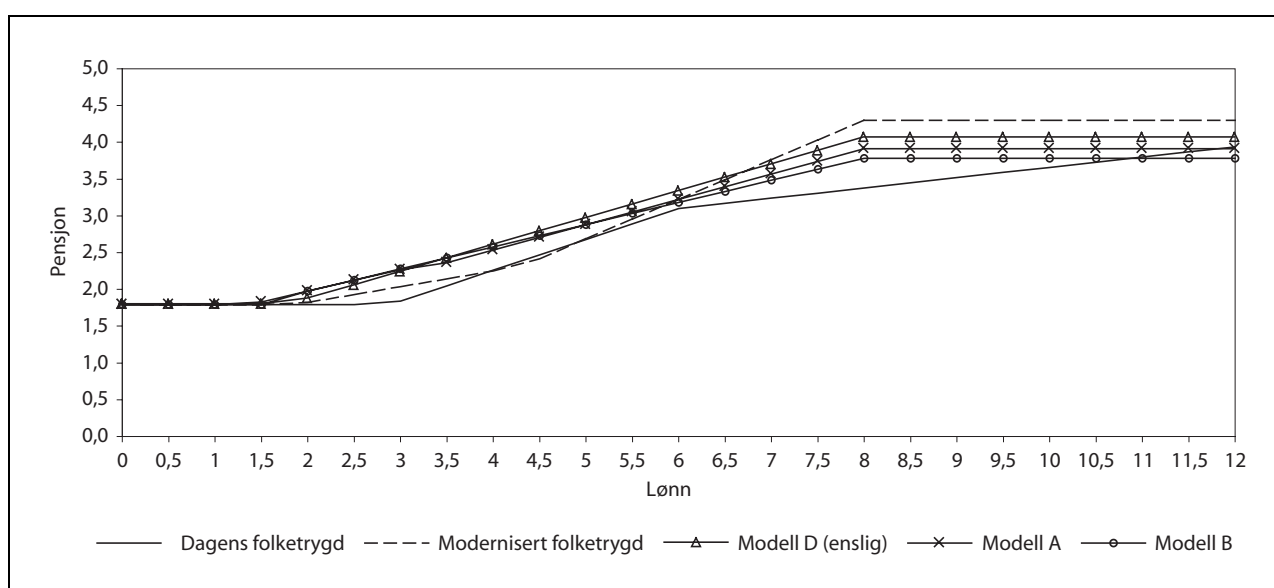
Det innføres obligatorisk tjenestepensjon i arbeidsforhold. Loven trer i kraft 1. januar 2006.

Ordningene utformes innenfor Lov om foretakspensjon og Lov om innskuddspensjon.

Obligatorisk tjenestepensjon i arbeidsforhold skal omfatte alle arbeidstakere som oppfyller 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.



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).

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 tjenstepensjon, kan innføringen av obligatorisk tjenstepensjon 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 nød-

vendig å se nærmere på hvilke konsekvenser innføring av livsløpsbasert opptjening, delingsfall 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 delingsfall 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 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.

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.»

1.3.4 Stortingets vedtak av 23. april 2007

Regjeringen Stoltenberg II la 20. oktober 2006 fram St.meld. nr. 5 (2006–2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Meldingen var en oppfølging av Stortingets vedtak av 26. mai 2005 hva gjelder folketrygdens alderspensjon. Regjeringen foreslo en inntektspensjon som innebærer at en hvert år tjener opp pensjonsrettigheter tilsvarende 1,35 prosent av inntekten opp til 7 G for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010. Garantipensjonen ble foreslått avkortet med 80 prosent av opptjent inntektspensjon. Regjeringen foreslo at den enkelte kan ta ut hel eller delvis alderspensjon fra 62 år så lenge pensjonen ved 67 år overstiger minstepensjonsnivået. Det ble videre foreslått å utforme den fleksible alderspensjonen slik at årlig pensjon reflekterer forventet antall år som pensjonist, og at pensjon og arbeid kan kombineres uten avkorting av pensjonen.

Stortinget sluttet seg til hovedpunktene i meldingen, men med enkelte presiseringer. Stortinget fattet 23. april 2007 følgende vedtak (vedtak nr. 406), jf. Innst. S. nr. 168 (2006–2007):

«Stortinget viser til avtale inngått 21. mars 2007 mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, og ber Regjeringen legge føl-

gende til grunn i sitt videre arbeid med modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden:

1. Det gis pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid tilsvarende 4,5 G i inntil seks år pr. barn.
2. Årlig inntekt opp til 7,1 G skal være pensjonsgivende.
3. Det gis pensjonsopptjening for alle som avtjener førstegangstjeneste på minst seks måneder.
4. Rammen som følger av endringene de tre ovenfor nevnte punktene medfører, er den endelige rammen for ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Rammen skal også gjelde ved den senere konkretiseringen av regelverket.
5. Regjeringen vil komme tilbake til en nærmere vurdering av å gi omsorgsopptjening tilbakevirkende kraft for de som blir omfattet av de nye opptjeningsreglene i folketrygden, jf. St.meld. nr. 5 (2006–2007).
6. Dagens ordninger for omsorgsarbeid ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede videreføres i den nye folketrygden.
7. Regjeringspartiene vil innføre en ny ordning med skattestimulert individuell pensjonssparing med virkning fra 2008, jf. notat av 9. mars 2007, med årlig sparebeløp inntil 15 000 kroner. Nærmere redegjørelse for arbeidet med å innføre ordningen vil bli lagt fram i Revidert nasjonalbudsjett for 2007. Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre står for sin del fritt til å foreslå et høyere sparebeløp og til å foreslå en videreføring av ordninger med individuell og kollektiv livrente, jf. protokolltilførsel fra disse partier.
8. Ut over det som framgår av de sju ovenfor nevnte punktene, slutter avtalepartnerne seg til innholdet i St.meld. nr. 5 (2006–2007).»

1.3.5 Høring

Basert på stortingsvedtakene våren 2005 og våren 2007 sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet 28. januar 2008 på høring et forslag til nærmere utformingen av ny alderspensjon, herunder hvordan de nye reglene skal innføres og konkretisering av levealderjusteringen. Departementet la også fram utkast til lovbestemmelser om ny alderspensjon i folketrygden og nødvendige tilpasninger i lovbestemmelsene for dagens alderspensjon. Der departementet fulgte opp stortingsvedtakene, ble det bedt om merknader til utkastet til lovtekst. På øvrige områder der departementet utdypet og konkretiserte Stortingets vedtak, ble det også bedt om

merknader til forslag til løsninger. Høringsfristen ble satt til 28. april 2008.

I brev av 2. april 2008 fra statsministeren til Riksmeklingsmannen i forbindelse med lønnsoppgjøret 2008 heter det at Regjeringen er innstilt på å foreslå for Stortinget en gradvis innføring av levealderjusteringen som følger av forslaget i høringsnotatet av 28. januar 2008. I tillegg heter det at Regjeringen er innstilt på å foreslå for Stortinget at den livsvarige delen av den nye AFP-påslaget legges til grunn ved vurderingen av retten til å ta ut alderspensjon i folketrygden før 67 år. I brev av 8. mai 2008 ba Arbeids- og inkluderingsdepartementet høringsinstansene om eventuelle merknader. Høringsfristen ble satt til 6. juni 2008.

Høringsnotatene av 28. januar og 8. mai 2008 ble sendt følgende instanser:

- Akademikerne
- Arbeidsforskningsinstituttet
- Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Arbeidsmiljøsentret
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Arbeidssamvirkenes Landsforening
- Bedriftsforbundet
- Datatilsynet
- Den norske advokatforening
- Den norske aktuarforening
- Den norske dommerforening
- Den norske revisorforening
- Departementene og Statsministerens kontor
- De Selvstendige Kommunale Pensjonskasser
- Direktoratet for arbeidstilsynet
- Fafo
- Finansforbundet
- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- HSH
- Institutt for samfunnsforskning
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Juridisk rådgivning for kvinner
- Kommunal Landspensjonskasse
- Kredittilsynet
- KS
- Landslaget for offentlige pensjonister
- Landsorganisasjonen i Norge
- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Nasjonalforeningen for folkehelsen
- Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
- Norges Blindforbund
- Norges Bondelag
- Norges Bonde- og Småbrukarlag
- Norges Fiskerlag
- Norges Forskningsråd
- Norges Handikapforbund

- Norges Kvinne- og Familieforbund
- Norsk Pensjonistforbund
- Norske Pensjonskassers Forening
- NOVA
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Pensjonistpartiet (bare tilleggshøringen)
- Pensjonstrygden for sjømenn
- Riksrevisjonen
- Samarbeidsforum for funksjonshemmedes organisasjoner
- Sametinget
- Seniorsaken Norge
- Senter for seniorpolitikk
- Skattedirektoratet
- Sosial- og helsedirektoratet
- Sparebankforeningen (bare tilleggshøringen)
- Statens arbeidsmiljøinstitutt
- Statens Pensjonskasse
- Statens seniorråd
- Statistisk sentralbyrå
- Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
- Stiftelsen Rettfærd for taperne
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Trygderetten
- Unio
- Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet
- Universitetet i Bergen, Institutt for økonomi
- Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet
- Universitetet i Oslo, Økonomisk institutt
- Universitetet i Tromsø, Institutt for rettsvitenskap
- Utlendingsdirektoratet
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende instanser har uttalt at de ikke har hatt merknader:

- Barne- og likestillingsdepartementet
- Datatilsynet
- Fiskeri- og kystdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Høgskolen i Telemark
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kunnskapsdepartementet
- Landbruks- og matdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Revisorforeningen
- Stiftelsen Rettfærd for taperne
- Samferdselsdepartementet
- Statens arbeidsmiljøinstitutt
- Statistisk sentralbyrå

- Utenriksdepartementet
- Utlendingsdirektoratet

Følgende instanser har hatt merknader:

- Akademikerne
- Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- De Selvstendige Kommunale Pensjonskasser og Norske Pensjonskassers Forening
- Den norske aktuarforening
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og Nasjonalt Institutt for ernæring og sjømatforsknings Pensjonistforening
- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Fylkeseldrerådet, Hordaland fylkeskommune
- HSH
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal Landspensjonskasse
- Kredittilsynet
- KS
- Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
- Landslaget for offentlige pensjonister
- Landsorganisasjonen i Norge
- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Molde kommune Eldrerådet
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
- Norges Bondelag
- Norges Bygdekvinnelag
- Norges Kvinne- og Familieforbund
- Norsk flyteknikerorganisasjon
- Norsk Journalistlag
- Norsk Pensjon AS
- Norsk Pensjonistforbund
- Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet
- Pensjonistpartiet
- Pensjonstrygden for sjømenn
- Seniorsaken
- Senter for seniorpolitikk
- Skatteetaten
- Sparebankforeningen
- Statens Pensjonskasse
- Statens Seniorråd
- Studentenes Landsforbund
- Unio
- Utdanningsforbundet Sandnes
- Utdanningsforbundet Telemark
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

I tillegg har fire privatpersoner gitt merknader.

1.4 Status og videre arbeid med pensjonsreformen

1.4.1 Innledning

I denne proposisjonen fremmer departementet forslag til endringer i folketrygdens alderspensjonsregler. Forslaget omfatter fem hovedelementer:

- nye regler for opptjening av alderspensjon
- nye regler for uttak av alderspensjon
- regler for levealdersjustering
- nye regler for regulering av pensjoner
- nødvendige tilpasninger i reglene for dagens alderspensjon.

I lovforslaget foreslås det at alle reglene om ny alderspensjon samles i folketrygdloven kapittel 20. Det foreslås videre endringer i nåværende regler om alderspensjon i kapittel 3 (opptjening og beregning) og kapittel 19 (uttak), samt endringer i reglene om regulering av grunnbeløpet i kapittel 1. Nødvendige tilpasninger i folketrygdens øvrige regelverk vil bli foreslått i egne lovproposisjoner.

Pensjonsreformen omfatter hele pensjonssystemet, og det er nødvendig å gjøre en rekke tilpasninger i andre lover som følge av endringene i folketrygdens alderspensjon. For eksempel vil det være nødvendig å tilpasse gjeldende regler for samordning av offentlig tjenstepensjon med folketrygdens alderspensjon når det innføres fleksibelt uttak. Videre må flere lover tilpasses fordi det i en overgangsfase vil bli utbetalt alderspensjon etter to opptjeningsmodeller i folketrygden.

I forbindelse med lønnsoppgjøret i 2008 i privat sektor ble det avtalt en ny utforming av AFP-ordningen som et påslag til folketrygdens alderspensjon. Videre er det nedsatt et partssammensatt utvalg ledet av arbeids- og inkluderingsministeren for å vurdere nødvendige tilpasninger i de offentlige tjenstepensjonene, AFP-ordningen for offentlig sektor og særaldersgrenser. Departementet vil foreslå tilpasninger i de lovfestede tidligpensjonsordningene for sjømenn og fiskere. Det vil bli foreslått endringer i lovene for de private tjenstepensjonsordningene.

1.4.2 Tidspunkt for innføring av nye regler for alderspensjon i folketrygden

I St.meld. nr. 5 (2006–2007) var det foreslått at nye regler for alderspensjon i folketrygden skulle iverksettes fra 2010. Dette innebar blant annet at fleksibelt uttak av alderspensjon fra 62 år, levealdersjustering og nye regler for regulering av pensjoner var foreslått gjennomført fra 2010. Det heter i St.meld. nr. 5 (2006–2007) at Regjeringen kom-

mer tilbake med forslag til innfasing av de nye opptjeningsreglene.

Arbeidet med utforming av regelverket for ny alderspensjon og relaterte ytelser er svært omfattende og tidkrevende. Det er viktig at pensjonsleverandørene både i privat og offentlig sektor får tilstrekkelig tid til administrative forberedelser fra endelige vedtak er fattet til de nye reglene kan iverksettes. Flere høringsinstanser påpekte i forbindelse med høringen av ny alderspensjon fra folketrygden at det vil være vanskelig å gjennomføre fleksibelt uttak av alderspensjon fra 2010.

Departementet foreslår at fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden iverksettes 1. januar 2011. Det vises i den sammenheng til St. prp. nr. 1 (2008–2009) hvor dette ble varslet.

Tidspunkt for iverksettelsen av fleksibelt uttak av alderspensjon fra 1. januar 2011 får betydning for personer med opptjening av alderspensjon etter dagens opptjeningsregler, se kapittel 7. Som det framgår av forslaget til innfasingregler i kapittel 9, vil det først være i 2016 (når 1954-kullet fyller 62 år) at uttak av alderspensjon i noen grad vil være basert på de nye opptjeningsreglene. Departementet foreslår samtidig at ny regulering av løpende pensjoner iverksettes fra 2011, se kapittel 8. Det foreslås at de nye opptjeningsreglene får virkning fra 1. januar 2010, se kapittel 3.

Departementet viser til at iverksetting av fleksibel alderspensjon fra 2011 ikke berører levealdersjusteringen direkte. I tråd med Stortingets vedtak i april 2007 er forholdstallet ved 67 år i 2010 normert til 1. Beregningen av delingstall og forholdstall for ulike årskull og uttaksalder vil dermed ikke bli påvirket, men de forholdstallene som skulle ha vært benyttet ved fleksibelt uttak i 2010 kommer ikke til anvendelse, se kapittel 5.

1.4.3 Øvrige tilpasninger i folketrygdloven

Et offentlig utvalg har gjennomgått dagens uføreordning med sikte på tilpasning til en fleksibel alderspensjon i folketrygden og til ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden. Uførepensjonsutvalget la fram sin innstilling 16. mai 2007, NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre. Utvalget har foreslått en ny beregningsmodell for uføreytelsen og en ny modell for beregning av alderspensjon til personer som har mottatt uføreytelse. Departementet tar sikte på å fremme en lovproposisjon med forslag om ny uføreytelse og ny alderspensjon til uføre i år.

Som følge av at det innføres fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden fra 2011, må det foretas visse tekniske tilpasninger i folketrygdens

øvrige stønadsregelverk fra samme tidspunkt, blant annet i reglene om forsørgingstillegg og utbetaling av pensjon ved institusjonsopphold. Det må også tas stilling til hvordan dagens etterlattepensjon skal tilpasses en fleksibel alderspensjon. I dag medregnes normalt den pensjonsopptjeningen avdøde ville hatt fram til fylte 67 år. Det er et spørsmål om hvilken framtidig alder som skal være utgangspunkt for beregning av etterlattepensjonen. Departementet tar sikte på å legge fram en lovproposisjon med forslag til nødvendige tilpasninger i løpet av 2009.

Videre må det tas stilling til hvordan folketrygdens korttidsytelser skal tilpasses de nye reglene om fleksibelt uttak av alderspensjon fra 62 år. Det må her blant annet tas stilling til om disse ytelsene (sykepenge, arbeidsavklaringspenge og dagpenge) skal kunne utbetales sammen med fleksibel alderspensjon.

1.4.4 Avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor

Partene i arbeidslivet i privat sektor har avtalt en ordning med avtalefestet pensjon (AFP). Ordningen får på visse vilkår statstilskudd, se lov 23. desember 1988 nr. 110 om statstilskott til ordninger med avtalefestet pensjon. Dagens AFP er en tidligpensjonsordning som utbetaler pensjon fra tidligst 62 år. Regelverket for AFP er tilpasset dagens alderspensjon i folketrygden, som utbetaler pensjon fra 67 år. Når det innføres fleksibel alderspensjon i folketrygden, må regelverket for AFP tilpasses dette.

Partene i arbeidslivet i privat sektor inngikk i lønnsoppgjøret våren 2008 en avtale om en ny avtalefestet pensjon som er tilpasset den nye alderspensjonen i folketrygden. I den nye ordningen vil AFP utformes som et livsvarig påslag til folketrygden. AFP vil opptjenes fram til 62 år. Ny AFP skal gis til alle som har avtale om AFP. Pensjonen skal øke med senere uttak (fram til 70 år), gis livet ut og kan fritt kombineres med arbeidsinntekt og pensjon fra folketrygden. Det vil også bli etablert en egen kompensasjonsordning for de årskullene som helt eller delvis omfattes av dagens alderspensjon. Dette skyldes at dagens maksimale opptjening på 40 år ikke gir samme mulighet for å kompensere for effekten av levealdersjustering som ny alderspensjon, hvor alle år i arbeid gir økt pensjon.

Ny AFP skal ifølge avtalen erstatte dagens AFP-ordning for personer født i 1948 eller senere. Den nye AFP-ordningen gir bedre insentiver til arbeid fordi pensjonen blir høyere jo senere den tas ut. Avtalen er imidlertid basert på at fleksibiliteten i

folketrygden skulle innføres fra 2010. Når fleksibiliteten iverksettes fra 1. januar 2011, er det ikke mulig å innføre AFP som en påslagsordning alt fra 2010. Dette er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2008–2009) fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

I statsministerens brev til partene i arbeidslivet av 7. oktober 2008 heter det at forskyvningen av fleksibelt uttak innebærer at innfasingen av ny AFP må justeres for 1948-kullet, ved at de som tar ut pensjon i 2010 får AFP beregnet etter dagens regler. Det er videre uttalt at personer født i 1948 skal få ny AFP dersom pensjonen tas ut i 2011. I brevet heter det også at Regjeringen er innstilt på å vurdere tilpasninger i regelverket for personer som har rett til dagens AFP, det vil si personer i årgangene 1944–1947, samt de i 1948-årgangen som tar ut AFP i 2010. Hensikten er å styrke denne gruppens mulighet til å kombinere arbeid og pensjon. Regjeringen legger opp til at forslag til regler for ny AFP og for overgangen fra dagens til ny ordning, blir presentert i en lovproposisjon i 2009.

1.4.5 Private tjenestepensjonsordninger

I Revidert nasjonalbudsjett 2007 (St.meld. nr. 2 (2006–2007)) uttalte Finansdepartementet at det legges opp til å gi Banklovkommisjonen i oppdrag å foreta konsekvenstilpasninger i lov om foretakspensjon, lov om innskuddspensjon, lov om obligatorisk tjenestepensjon og i lovgivningen om individuell pensjonsordning når alle lovendringer i folketrygden (alderspensjon, fleksibel pensjonsalder, uførepensjon og så videre) er vedtatt, og regelverket om særaldersgrenser med videre er på plass i de offentlige tjenestepensjonslovene. Finansdepartementet tar nå sikte på å be Banklovkommisjonen å utrede tilpasninger i de skattebegunstigede tjenestepensjonsordningene i privat sektor etter at denne proposisjonen er lagt fram. Hensikten vil være å utrede lovregler som er bedre tilpasset nye regler om opptjening og fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden. Arbeidet vil legges opp med sikte på at lovendringene, herunder nødvendige overgangsregler, kan settes i kraft 1. januar 2011, det vil si samtidig med at fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden iverksettes.

1.4.6 Offentlige tjenestepensjoner og AFP i offentlig sektor

I lønnsoppgjøret våren 2008 ble det avtalt viktige prinsipper for en ny AFP-ordning i offentlig sektor, basert på løsningen i privat sektor. Partene ble også enige om at et partssammensatt utvalg ledet av arbeids- og inkluderingsministeren skulle forbe-

rede behandlingen av offentlig tjenstepensjon og endelig tilpasning av AFP i offentlig sektor. Utvalget skal vurdere:

- En tilpasset offentlig tjenstepensjonsordning. Det må blant annet vurderes hvordan den fleksible alderspensjonen i folketrygden skal påvirke alderspensjonen fra tjenstepensjonsordningene.
- En endelig tilpasning av den nye AFP-ordningen i offentlig sektor. Viktige prinsipper ble avtalt i lønnsoppgjøret 2008, men det gjenstår fortsatt en del materielle spørsmål.
- Tilpasning av uføredekningen i de offentlige tjenstepensjonsordningene.
- Særaldersgrensene i offentlig sektor. Det må blant annet vurderes hvordan alderspensjonen skal beregnes for personer med særaldersgrenser.

Utvalget skal vurdere når nye regler skal tre i kraft, hvem de skal omfatte og hva slags overgangsordninger en skal ha. Utvalget skal vurdere de administrative mulighetene for å innføre nye ordninger på en god måte innenfor de tidsfristene som foreslås.

Utvalget skal legge fram sin rapport 27. februar 2009. Rapporten vil danne grunnlag for forhandlingene om tilpasninger i offentlig tjenstepensjon og endelig tilpasning av AFP i offentlig sektor, som etter planen skal finne sted i lønnsoppgjøret i 2009.

1.4.7 Pensjonstrygden for sjømenn og pensjonstrygden for fiskere

Innføringen av fleksibel alderspensjon i folketrygden fra 1. januar 2011 nødvendiggjør tilpasninger i de lovfestede pensjonsordningene for sjømenn og fiskere. Begge ordningene gir i dag pensjon fra fylte 60 år og er tilpasset folketrygdens alderspensjon fra fylte 67 år. Departementet vil vurdere tilpasningene i samråd med redernes, sjømennenes og fiskernes organisasjoner, og vil deretter fremme forslag til endringer i de aktuelle lovene.

1.4.8 Tilpasning av skattereglene

Et av hovedmålene med ny alderspensjon er å legge til rette for fleksibel overgang fra arbeid til pensjon. Det skal bli lettere å kombinere arbeidsinntekt med pensjonsinntekt, slik at den enkelte står friere til gradvis å trappe ned arbeidsinnsatsen etter 62 år. Det legges blant annet opp til at arbeids-

og pensjonsinntekt kan kombineres uten avkorting. En naturlig konsekvens av dette er at det vil bli mer vanlig å kombinere arbeids- og pensjonsinntekt.

Innføringen av fleksibelt pensjonsuttak i folketrygden, ny avtalefestet pensjon (AFP) og tilpasning av tjenstepensjonsordninger reiser flere problemstillinger i forhold til utformingen av skattereglene for henholdsvis arbeids- og pensjonsinntekter. Det gjelder i dag særskilte skatteregler for pensjonsinntekter. Dette gjelder uformingen av minstefradraget, reglene om særfradraget for alder og den særskilte regelen for skattebegrensning. I tillegg beregnes det lavere trygdeavgift av pensjonsinntekter. Ved en omlegging i retning av et mer fleksibelt pensjonssystem vil det være behov for å tilpasse skattesystemet.

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.

1.4.9 Informasjon og veiledning om ny alderspensjon

I framtiden vil alderspensjonssystemet være mer fleksibelt og inneholde flere valgmuligheter enn i dag. God informasjon og veiledning er en forutsetning for at den enkelte kan forstå de pensjonsmessige konsekvensene av egne valg.

Arbeids- og velferdsetaten har opprettet en pensjonsportal som videreutvikles og tilpasses det nye regelverket i forbindelse med pensjonsreformen.

Det arbeides med internettbaserte selvbetjeningsløsninger som et viktig element i arbeidet med å gjennomføre pensjonsreformen. Internettbaserte selvbetjeningsløsninger er godt egnet til å synliggjøre konsekvensene av ulike valg, for eksempel av uttakstidspunkt og av ulike kombinasjoner mellom arbeid og pensjon. Departementet vil understreke behovet for å informere også grupper som av ulike grunner ikke kan eller vil bruke selvbetjeningsløsningen. Disse skal kunne henvende seg på et av Arbeids- og velferdsetatens kontorer eller kundesentre, og få den samme informasjon der som de kan få ved å benytte portalen, samt veiledning om de mulighetene som foreligger.

2 Hovedtrekk ved ny alderspensjon fra folketrygden

2.1 Innledning og sammendrag

Stortinget har fastlagt hovedtrekkene i ny alderspensjon i folketrygden gjennom vedtak i mai 2005 og april 2007. Vedtakene innebærer at det skal være en bedre sammenheng mellom arbeid og pensjon enn i dag. Alderspensjonen skal bygge på livsløpsopptjening og større grad av proporsjonalitet mellom inntekt og pensjon. Alderspensjonen skal fortsatt kompensere for tapt arbeidsinntekt for personer som utfører viktige samfunnsoppgaver gjennom ulønnet omsorgsarbeid. Nivået på slik pensjonsopptjening vil være noe høyere enn nivået i dagens regelverk. Det skal innføres fleksibelt uttak av alderspensjon fra 62 år som innebærer at pensjonen skal fordeles over forventet antall gjenværende leveår. Det åpnes for at alderspensjonen kan tas ut helt eller delvis, og pensjon kan kombineres med arbeid uten at pensjonen avkortes.

Stortinget har videre vedtatt at det skal være levealdersjustering i folketrygdens alderspensjon. Når pensjonen skal fordeles over forventet antall gjenværende leveår, og levealderen i befolkningen ventes å øke i tiårene framover, må den enkelte arbeide noe lenger for samme årlige pensjon. Pensjonsrettighetene under opptjening skal reguleres i takt med lønnsveksten, mens pensjoner under utbetaling skal reguleres tilsvarende gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Med en økonomi i vekst betyr dette at pensjonistene ikke bare får kompensert for prisutviklingen, men også får halvparten av de yrkesaktives lønnsutvikling utover dette. De laveste pensjonene skal reguleres med lønnsveksten fratrukket effekten av at vi lever lenger. Levealdersjusteringen og de nye prinsippene for regulering er de viktigste bidragene til at folketrygden blir bærekraftig i årene som kommer, se nærmere kapittel 11.

I avsnitt 2.2 omtales målene for et nytt pensjonssystem. Den beste garantien for framtidens pensjoner er at det samlede pensjonssystemet er økonomisk og sosialt bærekraftig. Arbeidskraften er den viktigste ressursen for å sikre verdiskaping og et godt velferdssamfunn. Det er derfor viktig at et nytt pensjonssystem stimulerer til arbeid.

I avsnitt 2.3 blir det redegjort nærmere for hovedtrekkene i ny alderspensjon. Formålet med alderspensjonen skal fortsatt være å sikre inntekt i alderdommen. Videre legges det til rette for en gradvis og fleksibel overgang fra yrkesaktivitet til pensjonisttilværelsen. Den nye alderspensjonen skal bestå av en inntektspensjon som ytes til alle som tjener opp pensjonsrettigheter i form av en pensjonsbeholdning, mens grunn sikringen ivaretas gjennom en garantipensjon som sikrer et akseptabelt inntektsnivå for personer uten eller med lav tidligere inntekt.

I avsnitt 2.4 redegjøres det nærmere for departementets forslag til utforming av ny alderspensjon. Det foreslås at ny alderspensjon utformes slik at det årlig bygges opp en pensjonsbeholdning gjennom arbeidsinntekt eller ved annen pensjonsopptjening. Pensjonsbeholdningen omgjøres til en årlig pensjon ved at den deles på et delingstall på pensjoneringsstidspunktet. Delingstallene reflekterer i hovedsak forventet antall leveår som pensjonist, men departementet foreslår at også utvikling i dødelighet i yrkesaktiv alder reflekteres i delingstallene.

I avsnitt 2.5 redegjøres det for arbeidet med en internetbasert pensjonsportal som gir tilgang til pensjonsrelatert informasjon som Arbeids- og velferdsetaten har utviklet. God informasjon er en forutsetning for at den enkelte kan forstå de pensjonsmessige konsekvensene av sine valg. Portalen vil videreutvikles og tilpasses det nye regelverket i forbindelse med pensjonsreformen. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også inngått avtale med Norsk Pensjon om et forpliktende samarbeid. Norsk Pensjon arbeider med utvikling av en portal for private pensjonsordninger.

I avsnitt 2.6 omtales spørsmålet om en egen pensjonspremie i skattesystemet. Departementet foreslår at det arbeides videre med dette spørsmålet.

2.2 Mål for et nytt pensjonssystem

Den beste garantien for framtidens pensjoner er at det samlede pensjonssystemet er økonomisk og

sosialt bærekraftig. Selv om det bygges opp betydelige reserver i Statens pensjonsfond, er arbeidskraften den viktigste ressursen for å sikre verdiskaping og et godt velferdssamfunn. Derfor er det viktig at et nytt pensjonssystem stimulerer til arbeid. Det legges opp til at pensjonene fortsatt skal være utligningsfinansiert gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Det innebærer at det ikke avsettes midler til forhåndsfinansiering av pensjonsforpliktelsene gjennom oppbygging av kapital.

Folketrygden skal også i årene framover være en hovedpilar i den norske velferdsstaten. Departementet 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 levestandard. 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.

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 departementet til grunn og arbeider for større grad av likhet mellom kvinners og menns arbeids- og inntektsmønstre. Dette vil over tid føre til at kvinner opparbeider pensjonsrettigheter mer på linje med menn.

2.3 Hovedtrekk ved ny alderspensjon

Folketrygden skal gi befolkningen økonomisk trygghet ved bortfall av inntekt. Folketrygdens alderspensjon er i tråd med dette den viktigste inntektskilden for personer som har nådd pensjonsalderen. Formålet med alderspensjonen skal fortsatt være å sikre inntekt i alderdommen, men pensjonsreformen har et videre formål. Det legges til rette for en gradvis og fleksibel overgang fra yrkesaktivitet til pensjonisttilværelse. De nye opptjeningsreglene foreslås gjort gjeldende for personer født fra og med 1954 og foreslås innført gradvis for personer født i årene 1954–1962. Departementet foreslår at formålet med alderspensjonen og hvem de nye opptjeningsreglene skal gjelde for, lovfestes i en egen bestemmelse om formål og virkeområde.

Det vises til lovforslaget § 20-1.

Forslaget om fleksibelt uttak av alderspensjon er en betydelig velferdsreform, og innebærer at

ordningen med en fast pensjonsalder på 67 år bortfaller. Det er likevel nødvendig med en nedre aldersgrense for å ta ut alderspensjon, og denne foreslås satt til 62 år, som tilsvarer laveste alder for uttak av avtalefestet pensjon (AFP) i dag. Ved uttak av alderspensjon før 67 år foreslås det at årlig pensjon minst må tilsvare et visst nivå, se avsnitt 6.5.

Det vises til lovforslaget § 20-2.

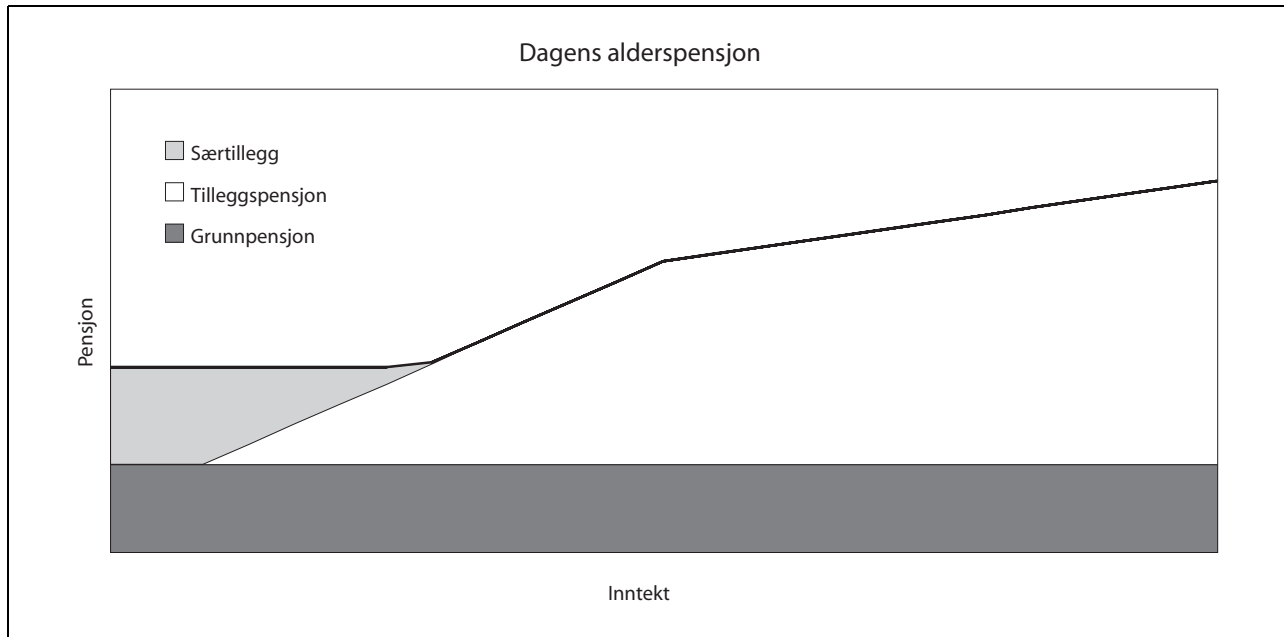
Ny alderspensjon skal som i dag omfatte både standardsikring og grunnsikring. Det legges imidlertid opp til at alderspensjonen bygges opp annerledes enn i dag der alle får en grunnpensjon som er utmålt etter medlemstid i folketrygden (trygdetid) og sivilstand. Personer som har inntekt over folketrygdens grunnbeløp tjener opp tilleggspensjon. Full pensjon forutsetter 40 års opptjening, og de 20 beste årene legges til grunn ved beregningen av pensjonen. Personer med lav eller ingen tilleggspensjon får et sært tillegg som reduseres krone for krone mot eventuell tilleggspensjon. Summen av grunnpensjon og sært tillegg utgjør minstepensjonen i dag.

Det foreslås at ny alderspensjon skal bestå av en inntektspensjon som ytes til alle som tjener opp rettigheter i form av en pensjonsbeholdning. Inntektspensjonen skal ivareta standardsikringen ved at pensjonen står i et visst forhold til tidligere inntekt. Departementet foreslår at grunnsikringen ivaretas gjennom en garantipensjon som sikrer et akseptabelt inntektsnivå for personer uten eller med lav tidligere inntekt.

Det vises til lovforslaget § 20-3.

Departementet foreslår at det hvert år tjenes opp rettigheter til inntektspensjonen i form av en pensjonsbeholdning. Pensjonsopptjeningen tilsvarer 18,1 prosent av inntekten fra første krone opp til 7,1 G. Alle som har pensjonsopptjening vil få inntektspensjon, og til forskjell fra i dag skal alle år med opptjening telle med. Årlig pensjon framkommer ved å dele pensjonsbeholdningen på et delingstall som i hovedsak reflekterer forventet antall år som pensjonist. Departementet foreslår at garantipensjonen skal være på nivå med dagens minstepensjon, og at den avkortes med 80 prosent av opptjent inntektspensjon. Dermed vil alle med opptjent inntektspensjon få høyere pensjon enn garantipensjonsnivået. Den gradvise avkortingen innebærer også at personer med inntektspensjon over et visst nivå ikke vil få garantipensjon.

Figurene 2.1 og 2.2 illustrerer oppbyggingen av dagens og ny alderspensjon i folketrygden. De tykke strekene illustrerer hvordan alderspensjonen varierer med inntekten. I dagens alderspensjon kan en ha hatt inntekt uten at det påvirker



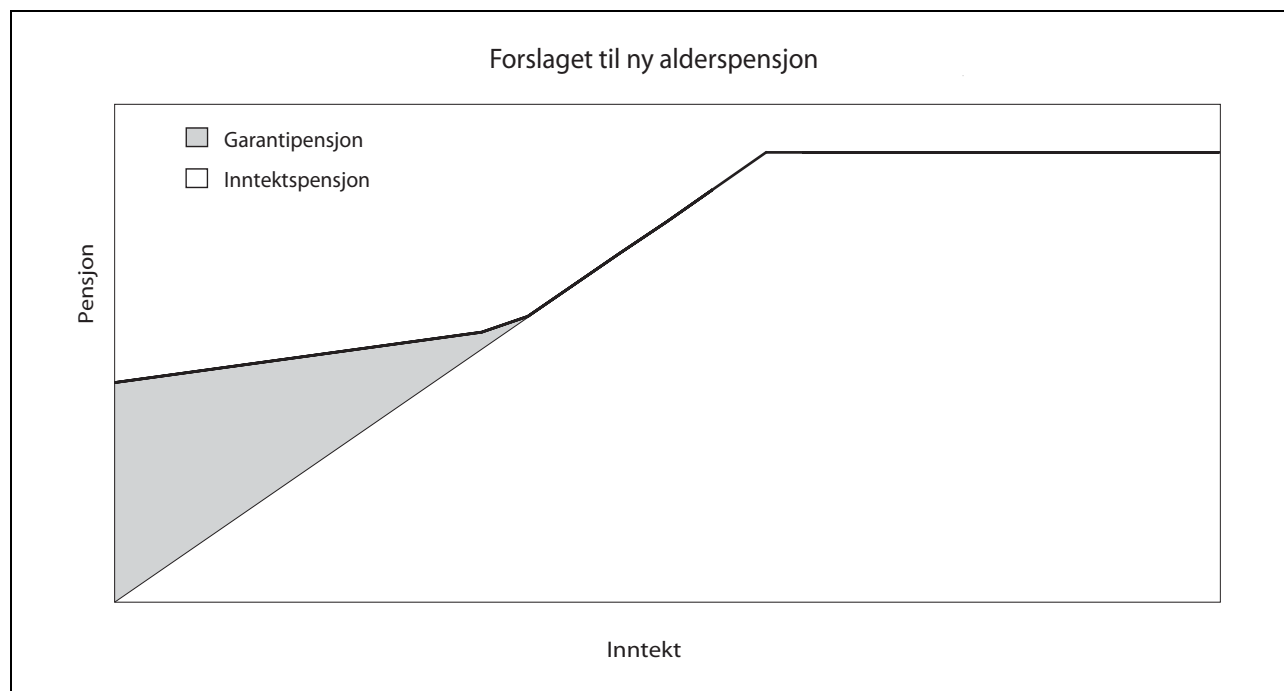
Figur 2.1 Dagens alderspensjon i folketrygden

samlet pensjon. I ny alderspensjon vil all inntekt gi uttelling i form av økt pensjon.

Proporsjonal opptjening fra første krone og en pensjonsprosent på 18,1 innebærer at et klart flertall av befolkningen vil få høyere marginal pensjonsopptjening sammenliknet med andre modeller som er vurdert. Ifølge beregninger gjort av Statistisk sentralbyrå gir departementets forslag samlet sett bedre insentiver til arbeid både i tiden som

yrkesaktiv og ved valg av uttakstidspunkt enn andre modeller, herunder dagens alderspensjon. Bedre motivasjon til arbeid gir økt verdiskaping og bedrer dermed grunnlaget for finansiering av velferdsstaten.

Departementets forslag til ny alderspensjon sikrer lik pensjon for lik livsinntekt uansett hvordan inntekten fordeles over yrkeskarrieren, så lenge den årlige inntekten er under 7,1 G.



Figur 2.2 Ny alderspensjon i folketrygden

I tråd med Stortingets vedtak har departementet lagt vekt på at ny modell for opptjening av alderspensjon skal ha en god fordelingsprofil. Pensjon som andel av tidligere inntekt vil også i framtiden være høyere for personer med lave og midlere inntekter enn for personer 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 inntektsmønster nærmer seg mønsteret for menn, vil dette få mindre betydning.

Departementets forslag til ny alderspensjon er i tråd med kravene til fordelingsprofil Stortinget har vedtatt. Modellen innfrir kravet 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 tar ikke hensyn til at mange vil kunne velge å stå lenger i arbeid med departementets forslag enn ved dagens folketrygd, siden departementets 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.

Departementets forslag til ny alderspensjon gir høyere kompensasjon enn i dag for personer med lave inntekter og få opptjeningsår fordi alle med pensjonsopptjening får en pensjon utover 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.

Departementets forslag har en øvre grense for opptjening som er lavere enn øvre grense i dagens folketrygd. Flere vil dermed ha årlige inntekter utover denne grensen. På grunn av den høye opptjeningsprosenten vil personer med de høyeste inntektene likevel få høyere pensjon enn i dagens folketrygd.

For størstedelen av befolkningen vil ny alderspensjon 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 7,1 G. På uttaks-

tidspunktet vil inntektspensjonen eventuelt suppleres med en garantipensjon. Den klare sammenhengen mellom arbeid gjennom livet og pensjon bidrar til at hovedtrekkene i regelverket blir enkelt å forstå, og at folketrygdens alderspensjon er robust over tid som kjernen i det samlede pensjonssystemet.

Departementet foreslår å videreføre ordningen med å godskrive pensjonsopptjening for personer som utfører viktige samfunnsoppgaver gjennom ulønnet omsorgsarbeid, og at nivået på den årlige opptjeningen bedres. Denne ordningen har til nå særlig kommet kvinner til gode. Departementet foreslår videre at det innføres pensjonsopptjening for personer som utfører førstegangstjeneste, og at pensjonsopptjening for arbeidsledige forbedres.

Innføring av fleksibel alderspensjon innebærer at alderspensjon kan tas ut (helt eller delvis) fra 62 år. Den opparbeidede pensjonsbeholdningen gjøres om til en årlig pensjon ved hjelp av et delingstall som tilnærmet uttrykker forventet gjenstående levetid fra uttakstidspunktet. Det skal fastsettes delingstall fra 62 til 75 år for det enkelte årskull. Pensjonen blir høyere jo senere man tar den ut fordi de opptjente rettighetene da skal fordeles over færre år. Pensjonen vil også bli høyere når man får flere år med pensjonsopptjening. Endringer i forventet levealder fra et årskull til et annet vil påvirke delingstallene. Dermed uttrykker endringer i delingstallene også levealdersjusteringen, det vil si at den enkelte må arbeide lenger for samme pensjon når levealderen øker.

Departementet foreslår at den enkelte skal kunne velge å ta ut hel eller delvis pensjon, og at pensjonsgraden kan endres etter første uttak. Det foreslås videre at den enkelte fritt kan kombinere uttak av alderspensjon og arbeid uten avkorting av pensjonen.

Departementet foreslår at pensjonsrettigheter under opptjening fortsatt skal reguleres med lønnsveksten. Det legges opp til at pensjoner under utbetaling skal reguleres noe svakere enn lønnsveksten. De laveste pensjonene, det vil si de som er på nivå med garantipensjonen, vil normalt få bedre regulering enn de øvrige pensjonene.

Levealdersjusteringen, som innebærer at en må arbeide lenger for samme pensjon når levealderen øker, er viktig for å gjøre pensjonssystemet bærekraftig på sikt. Også forslaget til nye regler for regulering av pensjoner er viktig for å styrke bærekraften i pensjonssystemet. Et bærekraftig pensjonssystem er den beste garantien for å sikre pensjonene for framtidens pensjonister.

Det er viktig at de økte valgmulighetene i pensjonssystemet ikke går på bekostning av bærekraf-

ten. En utforming av pensjonssystemet der det årlige pensjonsnivået reflekterer forventet antall år som pensjonist, bidrar til at den enkelte stilles overfor de samfunnsøkonomiske kostnadene ved valg av ulike uttakstidspunkt. 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 innbetalingene skjer gjennom skatt eller egne pensjonspremier. Det vil bidra til å sikre oppslutning om systemet.

Departementets samlede forslag til ny alderspensjon innebærer en forbedret opptjeningsmodell sammenliknet med dagens alderspensjon. Innføring av levealdersjustering innebærer at den enkelte må arbeide lenger for samme pensjon hvis levealderen øker. Forslaget om at opptjente rettigheter fordeles over forventet antall gjenstående leveår og de nye reglene for regulering av pensjoner under utbetaling gir en bestemt profil for utbetaling av pensjoner over årene som pensjonist. Innenfor en gitt økonomisk ramme kan en ikke endre ett av elementene uten at det må få konsekvenser for de øvrige elementene. Eksempelvis vil en bedre regulering av pensjoner enn etter departementets forslag mest naturlig innebære et lavere pensjonsnivå i starten av pensjonisttilværelsen.

Det er viktig at prinsippene for pensjonssystemet er enkle og forståelige, og at det er enkelt å skaffe seg informasjon om hvor mye en vil få utbetalt i pensjon under ulike forutsetninger. Hovedvilkårene for å få pensjon skal være klart og enkelt mulige. Dette er blant annet en forutsetning for at den enkelte kan ta velbegrunnede beslutninger om pensjoneringstidspunkt, pensjonsgrad og kombinasjon av arbeid og pensjon.

Mange høringsinstanser gir uttrykk for at den nye alderspensjonen i folketrygden blir kompleks, og at det bør vurderes å forenkle det samlede opplegget som er presentert i høringsnotatet av 28. januar 2008.

Departementet viser til at et grunnleggende trekk ved det nye pensjonssystemet er en stor grad av fleksibilitet og valgfrihet. Dette gjør det mulig med mange tilpasninger for den enkelte, noe som igjen forutsetter beregninger av alternative tilpasninger. Departementet viser til at denne fleksibiliteten og valgfriheten er viktige og ønskede trekk ved ny alderspensjon.

Ulike regler for regulering av pensjon, der garantipensjonssatsene reguleres forskjellig fra øvrige pensjoner under utbetaling, bidrar også til å komplisere regelverket. Det er videre slik at regelverket som ligger bak levealdersjusteringen og delingstallene nødvendigvis må bli relativt komplisert. Dette er imidlertid helt grunnleggende tiltak for å gjøre pensjonssystemet bærekraftig. Departementet vil også vise til at en gradvis innfasing av nye regler innebærer at en i en overgangsperiode må forholde seg til flere regelsett.

Departementet ser i likhet med mange av høringsinstansene at det er behov for å forenkle det samlede opplegget som er presentert i høringsnotatet av 28. januar 2008. Høringsinstansene har særlig påpekt at forslaget om arvegevinst som et element i opptjeningen vil virke kompliserende. Departementet foreslår derfor å integrere effekten av arvegevinsten i delingstallene, se nærmere omtale i kapittel 5. Videre foreslås det at garantipensjonen teknisk framstilles som en beholdning slik at det blir enklere å beregne pensjonen for personer som har både inntekts- og garantipensjon, se nærmere omtale i kapittel 4. Utover dette foreslår departementet en del andre justeringer som også bidrar til forenkling.

Det informasjonsopplegget som etableres i forbindelse med ny alderspensjon er avgjørende for at det nye systemet skal forstås og virke etter hensikten. God og hensiktsmessig informasjon er en forutsetning for at den enkelte skal kunne forstå de pensjonsmessige konsekvensene av egne valg.

Mange har i dag liten eller ingen kunnskap om sine framtidige pensjonsrettigheter. Et stort antall pensjonsordninger med forskjellige vilkår og beregningsregler gjør det vanskelig for den enkelte å skaffe seg oversikt over egne pensjonsrettigheter og framtidige pensjonsytelser. Arbeids- og velferdsetaten har lenge hatt tilbud om serviceberegninger for beregning av pensjon. Våren 2008 ble pensjonsberegning via selvbetjeningsløsningen Din pensjon lansert.

Ved overgangen til ny alderspensjon vil det være både kortsiktig og langsiktig behov for informasjon. Når ny alderspensjon innføres, er det viktig å sikre at hele befolkningen blir tilstrekkelig informert om de endringene reformen innebærer. På lengre sikt vil det viktigste i forhold til informasjon være at den enkelte gis enkel tilgang til god informasjon om sine egne rettigheter og hvilke valgmuligheter en har.

2.4 Utforming av ny alderspensjon

2.4.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Dagens alderspensjon er utformet slik at en gjennom yrkeslivet opparbeider rettigheter til en bestemt årlig ytelse. I det nye alderspensjonssystemet vil størrelsen på årlig pensjon ikke bare være bestemt av opptjening av rettigheter gjennom livet, men også avhenge av tidspunkt for uttak av pensjon og utviklingen i befolkningens levealder. Ved vedtak av 23. april 2007 sluttet Stortinget seg til Regjeringens forslag i St.meld. nr. 5 (2006–2007) om at pensjonsrettigheter skal tjenes opp tilsvarende 1,35 prosent av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010. I meldingen heter det også at regjeringen kommer tilbake til spørsmålet om nærmere utforming av opptjeningsmodellen i lovproposisjonen om ny alderspensjon fra folketrygden.

Ny alderspensjon kan utformes på to måter. Den ene måten innebærer at en i regelverket først definerer hvor stor årlig pensjonsytelse en har rett til dersom en tar ut pensjonen ved 67 år og forventet levealder er som i 2010. Denne pensjonsytelsen må deretter korrigeres for utviklingen i befolkningens levealder siden 2010 og den enkeltes valg av pensjoneringstidspunkt. Den andre måten innebærer at den enkelte som yrkesaktiv hvert år bygger opp pensjonsrettigheter i form av en pensjonsbeholdning. Årlig pensjon framkommer ved å dele den opparbeidede pensjonsbeholdningen på et delingstall som i hovedsak reflekterer forventet gjenstående levetid.

Departementet foreslo i høringsnotatet av 28. januar 2008 at ny alderspensjon utformes slik at den enkelte gjennom arbeidsinntekt eller ved annen pensjonsopptjening opparbeider rettigheter i form av en pensjonsbeholdning. Pensjonsbeholdningen er en teknisk hjelpestørrelse som benyttes til å beregne den enkeltes pensjon. Den enkelte har ikke annen rett til pensjonsbeholdningen enn at den danner grunnlag for beregningen av utbetalt pensjon.

Nivået på den årlige pensjonen framkommer ved å dele pensjonsbeholdningen på et delingstall som i hovedsak reflekterer forventet antall leveår som pensjonist. Ved en slik utforming kommer det klart fram at den årlige pensjonen for en gitt levealder øker ved senere uttak, og at en må arbeide noe lenger for samme pensjon når levealderen øker. Videre får delingstallene med en slik utforming en intuitiv betydning for de enkelte årskullene, nemlig

tilnærmet forventet gjenstående levetid fra uttakstidspunktet.

Departementet foreslår at den årlige pensjonsopptjeningen settes til 18,1 prosent av pensjongivende inntekt opp til grensen på 7,1 G. Denne utformingen vil sikre en pensjon i samsvar med stortingsvedtaket om at det skal tjenes opp pensjonsrettigheter tilsvarende 1,35 prosent av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010. Den enkeltes pensjonsbeholdning vil også kunne øke som følge av opptjening av pensjonsrettigheter basert på ulønnet omsorgsarbeid, førstegangstjeneste eller ved arbeidsledighet.

Departementet foreslo i høringsnotatet at pensjonsbeholdningen også skulle øke årlig ved at pensjonsrettighetene fra personer som dør i opptjeningsperioden fordeles på personer i samme årskull. Denne delen av pensjonsopptjeningen ble omtalt som arvegevinst. De opparbeidede pensjonsrettighetene ble foreslått regulert årlig med lønnsveksten for lønnstakerne.

Departementets forslag i høringsnotatet til utforming av ny alderspensjon henger sammen med hvordan fleksibiliteten og levealdersjusteringen skal konkretiseres gjennom delingstallene. Forslaget innebærer at delingstallene, som benyttes til å fastsette den årlige pensjonen, skal reflektere forventet gjenstående levetid på pensjoneringstidspunktet. Med en slik utforming er det enkelt å forstå fleksibiliteten og levealdersjusteringen i ny alderspensjon. For at den enkelte best skal settes i stand til velge pensjoneringstidspunkt, er det en forutsetning at sammenhengen mellom opptjening av pensjonsrettigheter og hvilken pensjon som kommer til utbetaling på ulike pensjoneringstidspunkt, er så enkel som mulig. Herunder er det sentralt at konsekvensene av utsatt pensjonering og fortsatt arbeid kommer klart fram.

Samtidig pekte departementet på at forslaget om årlig oppbygging av en pensjonsbeholdning tilsvarende 18,1 prosent av pensjongivende inntekt vil bidra til å synliggjøre både sammenhengen mellom arbeid og pensjon, og at en betydelig andel av det en betaler i skatt kan ses på som sparing til egen alderdom. Dette vil igjen kunne bidra til å øke arbeidstilbudet, også mot slutten av yrkeskarrieren.

2.4.2 Høringsinstansenes syn

Mange av høringsinstansene gir uttrykk for at opptjeningsmodellen må være enkel og forutsigbar for at intensjonene med pensjonsreformen skal kunne oppfylles.

Av de høringsinstansene som uttaler seg om utformingen av ny alderspensjon, er de fleste positive til forslaget i departementets høringsnotat om at det bygges opp en pensjonsbeholdning, og der den årlige pensjonen framkommer ved å dele beholdningen på et delingstall som reflekterer antall år som pensjonist. Det er imidlertid mange som er negative til forslaget om arvegevinst. Dette gjelder blant annet *Yrkesorganisasjonens sentralforbund* (YS) og *Akademikerne* som støtter en modell med oppbygging av pensjonsbeholdning dersom denne gjøres enkel, forutsigbar og i tråd med opp-tjeningssatsen i pensjonsforliket.

De Selvstendige Kommunale Pensjonskasser og Norske Pensjonskassers Forening gir uttrykk for at departementets forslag til utforming representerer «en forenkling som vil bidra til å gjøre modellen for alderspensjon lettere forståelig i alminnelighet».

Unio mener at forslaget i høringsnotatet til utforming av ny alderspensjon «bryter med Stortingets forutsetninger. St.meld. nr. 5 la til grunn en opptjening av rett til pensjon med 1,35 prosent av årlig inntekt, noe Stortinget sluttet seg til». Dette begrunnes med forslaget om å innføre arvegevinst.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) framholder i sin høringsuttalelse:

«Et viktig siktemål for pensjonsreformen var å skape et enklere og mer oversiktlig system, der arbeid skulle gi den enkelte en lett forståelig opptjening av senere alderspensjon. Dette var godt ivaretatt ved forlikets opplegg med 1,35 % av lønn for hvert år. AFP-løsningen med 0,314 % ville da fremstå som et enkelt forståelig påslag ($1,35 + 0,314 = 1,664$ %).

Høringsnotatets forslag om at en skal tjene opp en samlet pensjonsbeholdning med 18,1 % av lønn som så skal deles på antatt antall år som pensjonist med tillegg av en ikke fastlagt arvegevinst gir i det nye systemet:

- lavere pensjon, med høringsnotatets forutsetninger (kanskje typisk 5000 kroner per år eller mer)
- en mer komplisert og usikker beregning

LO krever derfor at en går tilbake til den opptjeningsberegning som også ble lagt til grunn for AFP-løsningen (som kom etter høringsnotatets ferdigstillingse).»

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ingen merknader til departementets forslag til selve utformingen.

2.4.3 Departementets vurdering og forslag

Departementets forslag i høringsnotatet til nærmere utforming av ny alderspensjon i folketrygden

innebærer at det bygges opp en pensjonsbeholdning som yrkesaktiv, og at den årlige pensjonen framkommer ved å dele beholdningen på et delingstall som reflekterer forventet gjenstående levetid fra uttakstidspunktet. I høringsnotatet er det også foreslått en konsekvent levealdersjustering som innebærer at det tas hensyn til utviklingen i dødelighet i yrkesaktiv alder i tillegg til utviklingen i forventet gjenstående levetid.

Det kan tas hensyn til utviklingen i dødelighet i yrkesaktiv alder på flere måter. I høringsnotatet foreslås arvegevinsten framstilt som en egen faktor i opptjeningen av pensjonsrettigheter. Denne vil i tråd med forslaget komme i tillegg til opptjeningen med 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt eller annet grunnlag, og den årlige reguleringen av pensjonsbeholdningen.

Enkelte av høringsinstansene knytter synspunktene på forslaget til utforming av ny alderspensjon til spørsmålet om å innføre arvegevinst som en del levealdersjusteringen. Det er imidlertid mulig å framstille arvegevinsten på annen måte enn det som er foreslått i høringsnotatet. I den grad enkelte av høringsinstansenes synspunkter mot forslaget til utforming hviler på forslaget til selve utformingen av arvegevinsten i høringsnotatet, mener departementet at disse innvendingene er imøtekommet gjennom den alternative utformingen av arvegevinsten som foreslås i kapittel 5.

Departementet viser videre til at valg av utforming av ny alderspensjon må holdes atskilt fra spørsmålet om hvilket pensjonsnivå ny alderspensjon skal sikre. Det vises i den forbindelse til at en konsekvent levealdersjustering ved at det innføres arvegevinst også kan gjennomføres med en utforming av alderspensjonen der en tjener opp rettigheter til årlig pensjon direkte uten å gå veien om en beholdning.

Departementet er enig med høringsinstansene som påpeker at den foreslåtte utformingen av ny alderspensjon blir mer komplisert med en separat arvegevinst. Det vises i den sammenheng til at departementet i kapittel 5 foreslår å ta arvegevinsten inn i delingstallet framfor å definere arvegevinsten som et årlig tilskudd til pensjonsbeholdningen. Med en slik utforming vil den årlige pensjonsopptjeningen utelukkende skje gjennom 18,1 prosent av opptjening gjennom inntekt med videre. Forventet pensjon kan med dette beregnes med utgangspunkt i forventet livsinntekt, opptjeningsprosenten og delingstallet ved uttaksalderen.

En utforming av ny alderspensjon med en årlig opptjening på 1,35 prosent av pensjonsgivende inntekt vil kunne gi misvisende forventninger om den framtidige alderspensjonen. Selv om den årlige

pensjonen vil bygges opp gjennom 1,35 prosent av pensjonsgivende inntekt, vil den faktiske pensjonen avhenge både av valg av uttakstidspunkt og av utviklingen i befolkningens levealder i forhold til 2010. Det er i seg selv uheldig at et så sentralt element i det nye pensjonssystemet for alltid skal være knyttet opp til befolkningens levealder i 2010. Videre vil delingstallene med denne utformingen uttrykkes som en faktor som er vanskeligere å forstå enn delingstallene som tilnærmet tilsvare forventet gjenstående levetid fra uttakstidspunktet.

Den enkeltes pensjon vil ikke påvirkes av valget mellom en utforming av ny alderspensjon der den årlige pensjonen tjenes opp direkte ved 1,35 prosent av pensjonsgivende inntekt eller der den årlige pensjonen tjenes opp ved hjelp av en pensjonsbeholdning som bygges opp gjennom 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt med videre.

Departementet foreslår derfor at den enkelte hvert år bygger opp en pensjonsbeholdning som yrkesaktiv, og at den årlige pensjonen framkommer ved å dele beholdningen på et delingstall som reflekterer forventet antall gjenstående leveår. Dermed vil utformingen bygge direkte opp om både fleksibiliteten og levealdersjusteringen som er sentrale elementer i det nye pensjonssystemet. Departementet legger også vekt at delingstallet som en svært sentral faktor i det nye pensjonssystemet med departementets forslag får en mer intuitiv og lettfattelig utforming. Departementet vil understreke at pensjonsbeholdningen er en teknisk hjelpetørrelse som benyttes til å beregne den enkeltes pensjon. Den enkelte har ikke annen rett til pensjonsbeholdningen enn at den danner grunnlag for beregningen av utbetalt pensjon.

Det vises til den nærmere behandling av utformingen av ny alderspensjon i de etterfølgende kapitlene.

2.5 Pensjonsportal

Det nye alderspensjonssystemet skiller seg fra dagens ved flere valgmuligheter og større fleksibilitet. Dette forutsetter at den enkelte lett får tilgang til god og relevant informasjon om opptjente pensjonsrettigheter og forventet framtidig pensjonsnivå ved endringer i levealderen og ved ulike uttakstidspunkt. Samtidig er det behov for bedre informasjon om hvilke samlede pensjonsrettigheter den enkelte har. Dette kan være rettigheter fra folketrygden, tjenestepensjon og individuelle pensjonsordninger.

Det er en utfordring å gi individuelt tilpasset informasjon om konsekvensene av det reformerte

pensjonssystemet. Skriftlig informasjon egner seg godt til å orientere om de generelle prinsippene. Internettbaserte selvbetjeningsløsninger og individuell rådgivning er bedre egnet til å synliggjøre konsekvensene av ulike valg, for eksempel av uttakstidspunkt og av ulike kombinasjoner mellom arbeid og pensjon. Internettbaserte løsninger kan i større grad dekke behovet for individuell tilpassing av informasjon. Det er derfor viktig at slike løsninger har så høy kvalitet at de framstår som et naturlig førstevalg for en størst mulig del av befolkningen. Samtidig er det nødvendig å imøtekomme behovene for informasjon og rådgivning for dem som ikke kan eller vil bruke selvbetjeningsløsninger.

Arbeids- og velferdsetaten har utviklet en pensjonsportal som gir tilgang til pensjonsrelatert informasjon via internett. Denne vil videreutvikles og tilpasses det nye regelverket i forbindelse med pensjonsreformen. Arbeids- og velferdsetaten har som ett av sine mål med pensjonsportalen å sammenstille data fra alle pensjonsinnretninger i offentlig og privat sektor, for å kunne presentere brukerens samlede økonomiske situasjon. Norsk Pensjon, som er et selskap eid av flere av de store forsikringsselskapene, arbeider med å utvikle en portal for private ordninger. Begge portalene tar sikte på en selvbetjeningsløsning hvor den enkelte skal kunne simulere ulike valg.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Norsk Pensjon har inngått en avtale om et forpliktende samarbeid med sikte på etablering og vedlikehold av en felles pensjonsportal.

Et bærende element i Arbeids- og velferdsetatens portal vil være en avansert pensjonskalkulator som gir brukeren adgang til å simulere ulike pensjonsutfall ved alternative tidspunkter for uttak. Den enkelte vil kunne gjøre beregninger på grunnlag av data om egen opptjening og medlemskap for folketrygdens ytelser. Det innhentes også informasjon fra de offentlige tjenestepensjonsordningene, og fra private ordninger gjennom samarbeidet med Norsk Pensjon. Videre vil det være mulig å legge inn privat pensjonssparing og eventuelle rettigheter i utlandet manuelt. På denne måten kan den enkelte skaffe seg oversikt over konsekvensene av valg av ulike tidspunkt for uttak av pensjon, og hva fortsatt deltagelse i arbeidslivet vil bety. I tillegg skal Arbeids- og velferdsetatens portal blant annet inneholde løsninger for simulering av andre typer ytelser enn alderspensjon, samt nettbasert direkte kundekontakt både for henvendelser, krav og endringer av forhold som kan påvirke en løpende ytelse.

Det er et mål for Arbeids- og velferdsetaten at portalen skal gi brukeren like gode tjenester som vedkommende får gjennom personlig oppmøte på etatens kontorer. Det innebærer at informasjon om saksbehandlingsforløpet, alle vedtak og brev vil være tilgjengelig for den enkelte i selvbetjeningsløsningen. Personer som allerede har en pensjonsytelse vil kunne få en oversikt over sine pensjonsutbetalinger.

I tillegg til selvbetjeningsløsningen, legger Arbeids- og velferdsdirektoratet opp til at den enkelte kan få informasjon om opptjente rettigheter, konsekvensene av levealderjustering og mulighetene til å kombinere arbeid og pensjon. Arbeids- og velferdsetaten vil ha spesielt fokus på de gruppene som i størst grad blir berørt av det nye regelverket. Departementet vil understreke behovet for å informere også grupper som av ulike grunner ikke kan eller vil bruke selvbetjeningsløsningen. Disse skal kunne henvende seg på et av Arbeids- og velferdsetatens kontorer eller kundesentre, og få den samme informasjon der som de kan få ved å benytte portalen, samt veiledning om de mulighetene som foreligger.

2.6 Egen pensjonspremie i skattesystemet

2.6.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

I vedtak av 26. mai 2005 ba Stortinget Regjeringen om å «vurdere en egen pensjonspremie i skattesystemet, som synliggjør at dette er sparing til egen alderdom.» Problemstillingen ble ikke behandlet i St.meld. nr. 5 (2006–2007), og det ble vist til at Regjeringen ville komme tilbake til Stortinget med en vurdering og et eventuelt forslag.

I høringsnotatet av 28. januar 2008 pekte departementet på at en eventuell egen pensjonspremie som skal tilsvare pensjonsopptjeningen på 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt i realiteten vil være en bruttoskatt. For at en ikke skal måtte foreta betydelige omlegginger av skattesystemet, forutsetter dette at det allerede eksisterer en bruttoskatt på pensjonsgivende inntekt som er lik eller større enn pensjonsopptjeningen. Trygdeavgiften og arbeidsgiveravgiften er de mest egnede bruttoskattene i dagens skattesystem som en pensjonspremie eventuelt kunne erstatte. Summen av disse er imidlertid kun stor nok til å dekke pensjonsopptjeningen for lønnstakere som arbeider i sentrale deler av Norge, og som dermed omfattes av høyeste sats i arbeidsgiveravgiften. Dette utgjør om

lag 75 prosent av alle lønnstakere i Norge. For de øvrige lønnstakere, og for alle selvstendig næringsdrivende, er samlet trygde- og arbeidsgiveravgift til dels langt lavere enn opptjeningsprosenten.

Det norske skattesystemet ligger derfor ikke særlig godt til rette for å skille ut en egen pensjonspremie i skattesystemet. Dette gjelder særlig for selvstendig næringsdrivende, hvor en slik premie i praksis vil gi en betydelig skatteskjerpelse. Der som man ikke ønsker en slik skatteskjerpelse, må man enten gi selvstendig næringsdrivende lavere pensjonsrettigheter i folketrygden, eller subsidiere pensjonsrettighetene til denne gruppen tilsvarende den delen av pensjonspremien som mangler. Departementet mener at ingen av disse alternativene er hensiktsmessige. Næringsdrivende bør i størst mulig grad integreres fullt ut i et felles system med pensjonspremie som både omfatter pensjonspremiens størrelse og rettighetene premien gir.

Et alternativ kunne være at en økning i trygdeavgiftene for å oppnå en premie på 18,1 prosent fullt ut kompenseres for de aktuelle gruppene ved å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt tilsvarende. Det vil imidlertid innebære at ulike grupper får ulik skattesats på alminnelig inntekt, noe som vil være et klart brudd på grunnleggende prinsipper i skattesystemet. Det vil også gi tilpasningsmuligheter som i praksis vil gjøre skattesystemet uhåndterbart. Slike tilpasninger vil resultere i provenytap og svekkede fordelingsegenskaper, blant annet fordi dette samlet sett innebærer redusert skatt på kapitalinntekter. Departementet mener derfor at heller ikke dette alternativet er aktuelt.

Samlet sett er dermed den eneste muligheten for å innføre en pensjonspremie på 18,1 prosent i skattesystemet å øke den samlede beskatningen av næringsdrivende (det vil si summen av pensjonspremien og personskatt). Innenfor det norske skattesystemet legges det imidlertid betydelig vekt på at reelle arbeidsinntekter skal skattlegges om lag likt. Dette har vært et grunnleggende prinsipp siden skattereformen fra 1992. Dermed vil en slik omlegging også måtte ha konsekvenser for utformingen av resten av skattesystemet, herunder også skattereglene for vanlige lønnsinntekter. For eksempel vil det bli behov for en tilsvarende skattesatsøkning for personlige aksjonærer og lønnstakere for å unngå skattemessige tilpasningsproblemer mellom ulike former å organisere næringsvirksomhet på. Dette vil eventuelt innebære en omfattende gjennomgang av hele skattesystemet, noe som i realiteten vil si en ny skattereform.

Departementet foreslo på denne bakgrunn i høringsnotatet at det ikke bør innføres en egen pensjonspremie i skattesystemet.

2.6.2 Høringsinstansenes syn

Akademikerne og *LO* ønsker at det skal innføres en egen pensjonspremie. Akademikerne gir uttrykk for at man svekker tilliten til pensjonssystemet dersom den enkelte ikke ser sammenhengen mellom det man betaler inn og det man får tilbake i pensjon. I de tilfeller der innføring av egen pensjonspremie gir urimelige utslag (som for selvstendig næringsdrivende), kan dette gjøres ved en tilsvarende korrigerende av andre skatter og avgifter.

LO uttaler følgende:

«Et viktig ledd i argumentasjonen under pensjonsreformen har vært ønsket om nærmere forståelse av sammenhengen mellom arbeid og pensjon. Dette kan begrunnes både ut fra hensynet til «arbeidslinja» men også for å styrke legitimitet og forståelse for finansieringen av velferdsstaten på lang sikt. Det blir større oppslutning om å betale for denne, når en tydeliggjør hva «pengene går til». På denne bakgrunn fremstår departementets begrunnelse for ikke å følge opp dette med en egen pensjons- eller trygdeavgift som lite tilfredsstillende og vi ber om at saken vurderes på nytt med litt mer offensiv innstilling.»

Skattedirektoratet slutter seg til vurderingene i høringsnotatet og er enig i at det ikke er formålstjenlig å innføre en egen pensjonspremie i skatte-

systemet via en egen bruttoskatt som skal beregnes av pensjonsgivende inntekt. Direktoratet viser til at dette ville medføre en betydelig omlegging av skatteloven. Også *Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon* støtter departementets syn om at skattesystemet ikke egner seg for å skille ut en egen pensjonspremie så lenge pensjonssystemet har en så klar omfordelingsprofil. *HSH* slutter seg til departementets forslag på dette punkt på bakgrunn av at en egen pensjonspremie vil gi administrative utfordringer og store skatteskjerpelser for blant annet selvstendig næringsdrivende.

2.6.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at høringsinstansene er delt i synet på spørsmålet om egen pensjonspremie. Det blir blant annet framholdt at en egen pensjonspremie vil gi bedre forståelse av sammenhengen mellom arbeid og pensjon. På den annen side vises det til at en slik premie krever en betydelig omlegging av skattesystemet.

Departementet ser at en egen pensjonspremie kan bidra til å vise sammenhengen mellom innbetalinger til pensjonssystemet som yrkesaktiv og de ytelsene en vil få som pensjonist. Dette kan igjen bidra til å opprettholde oppslutningen om velferdsstaten. Fordelene med en slik premie må imidlertid vurderes i forhold til de omleggingene i skattesystemet dette ville innebære. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det arbeides videre med å se på mulighetene for å innføre en egen pensjonsavgift i skattesystemet.

3 Opptjening av inntektspensjon

3.1 Innledning og sammendrag

I Stortingets vedtak av 26. mai 2005 ble hovedprinsippene for opptjening av ny alderspensjon i folketrygden fastlagt. Det ble blant annet bestemt at alle år skal telle med i opptjening av inntektspensjon og at den øvre grensen for pensjonsopptjening på 70 år skal fjernes.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 5 (2006–2007) vedtok Stortinget 23. april 2007 nærmere regler for opptjening av ny alderspensjon i folketrygden:

- Årlig inntekt mellom 0 og 7,1 G skal være pensjonsgivende.
- Årlige pensjonsrettigheter skal tilsvare 1,35 prosent av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010.
- Det gis pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid for barn tilsvarende en årlig inntekt på 4,5 G i inntil seks år pr. barn. Dagens ordning for omsorgsarbeid ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede videreføres i ny alderspensjon, med pensjonsopptjening tilsvarende en årlig inntekt på 4,5 G.
- Regjeringen skal komme tilbake til en nærmere vurdering av å gi omsorgsopptjening tilbakevirkende kraft for de som blir omfattet av de nye opptjeningsreglene i folketrygden.
- Det gis pensjonsopptjening for alle som avtjener førstegangstjeneste på minst seks måneder.
- Pensjonsopptjeningen for arbeidsledige som mottar dagpenger forbedres.

Departementet foreslår at gjeldende definisjon av pensjonsgivende inntekt legges til grunn for opptjening av inntektspensjon i folketrygdens nye alderspensjon. Med enkelte særskilte unntak, er pensjonsgivende inntekt det samme som personinntekt etter skatteloven. Som pensjonsgivende inntekt regnes blant annet fordel vunnet ved arbeid (lønn, honorar mv.) og ytelser som trer i stedet for arbeidsinntekt (sykepenger mv.). I tillegg regnes enkelte ytelser fra folketrygden (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad) som pensjonsgivende inntekt. Se nærmere omtale i avsnitt 3.3.

Etter gjeldende regler fastsettes det pensjonsgivende inntekt for hvert kalenderår fra og med det året man fyller 17 år til og med det året man fyller 69 år. Fordi dagens regel om 40 års opptjening erstattes av en regel der alle år teller med ved beregning av pensjon, foreslår departementet at aldersgrensene for pensjonsopptjening utvides. Etter arbeidsmiljøloven kan barn fra 13 år utføre lettere arbeid i begrenset omfang. Departementet mener denne aldersgrensen også vil være egnet som nedre aldersgrense for pensjonsopptjening i ny alderspensjon, og foreslår derfor at nedre aldersgrense settes til 13 år.

Et viktig hensyn bak utformingen av ny alderspensjon er at den skal motivere til arbeid, ikke minst blant eldre arbeidstakere. Dette kan isolert sett tale for at det ikke bør fastsettes en øvre aldersgrense for pensjonsopptjening. Departementet mener imidlertid at det fortsatt bør være en slik grense. Den øvre aldersgrensen må være høy nok til at personer som har kommet sent ut i arbeidslivet eller har perioder uten pensjonsopptjening får mulighet til å opparbeide seg et godt pensjonsnivå. Grensen må samtidig fastsettes slik at den ikke generelt bidrar til for store inntektsforskjeller i pensjonssystemet. Departementet foreslår at det skal kunne fastsettes pensjonsgivende inntekt til og med det kalenderåret en fyller 75 år. Se nærmere framstilling og drøfting av forslaget i avsnitt 3.3.

Stortinget har sluttet seg til at det årlig skal tjenes opp pensjonsrettigheter tilsvarende 1,35 prosent av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010. I kapittel 2 foreslår departementet at ny alderspensjon utformes slik at det årlig bygges opp pensjonsrettigheter i form av en pensjonsbeholdning gjennom pensjonsgivende inntekt eller annen pensjonsopptjening. Pensjonsbeholdningen er en teknisk hjelpetørrelse for beregning av utbetalt pensjon. Pensjonsbeholdningen omgjøres til en årlig pensjon på uttakstidspunktet ved at beholdningen deles på et delingstall som i hovedsak skal gjenspeile forventet antall år som pensjonist. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå viser at en opptjeningsprosent på 18,1 av pensjonsgivende inntekt vil gi en pensjon tilsvarende 1,35 prosent av inntekten for en person som tar ut

pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010 og departementets forslag til utforming av levealdersjusteringen. Se nærmere drøfting og framstilling av departementets forslag til pensjonsopptjening i avsnitt 3.3.

For å tjene opp pensjonsrettigheter i ny alderspensjon må den enkelte, som i dag, få fastsatt pensjonsgivende inntekt, eller være i en situasjon som gir rett til å få godskrevet pensjonsopptjening når vedkommende ikke har inntekt. I den nye opptjeningsmodellen hvor alle år skal telle med, vil perioder utenfor arbeidslivet eller perioder med lav inntekt påvirke pensjonsopptjeningen i større grad enn i dag. Departementet mener derfor at det bør gis bedre muligheter for godskriving av pensjonsrettigheter for personer som av nærmere avgrensede årsaker står utenfor arbeidslivet i perioder av yrkeskarrieren.

Stortinget har vedtatt at alle som avtjener førstegangstjeneste på minst seks måneder skal gis pensjonsopptjening. Stortinget sluttet seg til Regjeringens forslag om at grunnlaget for pensjonsopptjening settes til 2,5 G pr. år og at ordningen gis virkning for personer som starter sin førstegangstjeneste i 2010 eller senere. Departementet foreslår at årlig pensjonsopptjening skjer ved at 18,1 prosent av et beløp tilsvarende 2,5 G legges til pensjonsbeholdningen. Videre foreslås det at opptjening skjer på månedlig basis, det vil si med 1/12 av 2,5 G. Det vises til nærmere drøfting og omtale av forslaget i avsnitt 3.4.

I dag er dagpenger ved arbeidsledighet pensjonsgivende inntekt på lik linje med ordinær arbeidsinntekt. Stortinget har vedtatt at pensjonsopptjeningen for arbeidsledige som mottar dagpenger skal forbedres. Departementet foreslår at pensjonsopptjening i ny alderspensjon for arbeidsledige som mottar dagpenger, baseres på den inntekten som er falt bort, begrenset opp til 7,1 G. Departementet foreslår at årlig pensjonsopptjening tilsvarende 18,1 prosent av denne inntekten legges til pensjonsbeholdningen. Se nærmere drøfting av forslaget i avsnitt 3.5.

Som i dagens alderspensjon skal det i ny alderspensjon i folketrygden gis pensjonsopptjening for ulønnet omsorg for barn, og ved pleie av syke, funksjonshemmede og eldre. Stortingsvedtaket innebærer en forbedring ved at den årlige pensjonsopptjeningen heves fra et inntektsgrunnlag på 4 G til 4,5 G pr. år. Det framgår videre at det skal godskrives pensjonsopptjening ved omsorg for barn i inntil seks år pr. barn, mot syv år i dag. Departementet foreslår at årlig pensjonsopptjening skjer ved at 18,1 prosent av et beløp på 4,5 G legges til beholdningen. Departementet legger til

grunn at de gjeldende vilkårene for omsorgsopptjening skal videreføres. Se nærmere drøfting og vurdering i avsnitt 3.6.

3.2 Pensjonsbeholdning

Som det framgår av avsnitt 2.4 foreslår departementet at ny alderspensjon i folketrygden utformes slik at den enkelte opparbeider pensjonsrettigheter i form av en pensjonsbeholdning. Pensjonsbeholdningen omgjøres til en årlig pensjon på tidspunkt for uttak av pensjon ved at beholdningen deles på et delingstall som i hovedsak gjenspeiler forventet antall år som pensjonist. Pensjonsbeholdningen er å betrakte som en teknisk hjelpetørrelse som benyttes til å beregne den enkeltes pensjon. Den enkelte har ikke annen rett til pensjonsbeholdningen enn at den danner grunnlaget for beregning av utbetalt pensjon.

Departementet foreslår at det gis en egen bestemmelse om pensjonsbeholdning i § 20-4. I første ledd framgår det at pensjonsbeholdningen danner grunnlag for beregning av inntektspensjon. Pensjonsbeholdningen tilsvarende summen av årlig pensjonsopptjening som bygges opp i løpet av livet. Pensjonsopptjeningen skal skje på grunnlag av pensjonsgivende inntekt, førstegangstjeneste, mottak av dagpenger og omsorgsarbeid. Se nærmere om de ulike opptjeningsgrunnlagene i avsnittene 3.3 til 3.6 nedenfor.

Som det framgår nedenfor i avsnitt 3.4, skal årlig pensjonsopptjening tilsvare 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt opp til 7,1 ganger grunnbeløpet. Det betyr at høyeste årlige opptjening basert på dagens grunnbeløp utgjør om lag 90 000 kroner. I andre ledd presiseres det at de ulike opptjeningsgrunnlagene ikke skal betraktes isolert, men at opptjeningsgrensen også gjelder når pensjonsopptjeningen skjer på flere grunnlag. Pensjonsopptjening ved pensjonsgivende inntekt, førstegangstjeneste og mottak av dagpenger skal legges sammen, men summen kan ikke overstige taket på 7,1 G. Dersom for eksempel en person har hatt en pensjonsgivende inntekt lik 7,1 G fra januar til oktober og mottar dagpenger i november og desember, vil dagpengene være uten betydning for pensjonsopptjeningen.

Det framgår videre av andre ledd at pensjonsopptjening ved omsorgsarbeid ikke legges sammen med de øvrige opptjeningsgrunnlagene. Slik opptjening skal tilsvare en pensjonsgivende inntekt på 4,5 G (for tiden 316 170 kroner) og vil være subsidiær i forhold til annen opptjening. Se nærmere i avsnitt 3.6.

I tredje og fjerde ledd foreslås det regler om tidspunktet for tilføring av opptjening til beholdningen, og om regulering. Opplysninger om inntekt fastsettes ved skattelikningen hvert år. Skatteetaten vil som i dag oversende opplysninger til Arbeids- og velferdsetaten om ferdigliknet inntekt høsten etter inntektsåret. Departementet foreslår derfor at pensjonsopptjening for et kalenderår legges til den enkeltes pensjonsbeholdning ved utløpet av det året likningen foreligger. Departementet foreslår at dette skal gjelde generelt, også for pensjonsopptjening på annet grunnlag enn pensjongivende inntekt.

Opparbeidede pensjonsrettigheter reguleres i samsvar med lønnsveksten. Se kapittel 8.

Det vises til lovforslaget § 20-4.

I høringsnotatet var det lagt opp til at pensjonsbeholdningen hvert år skulle tillegges en arvegevinst basert på pensjonsrettigheter fra de som var falt fra i samme årskull. Som det framgår av avsnitt 2.4 og kapittel 5 foreslår departementet i stedet at det tas hensyn til endret dødelighet i yrkesaktiv alder gjennom delingstallene. Dermed vil endret dødelighet i befolkningen ikke påvirke den enkeltes pensjonsbeholdning.

3.3 Pensjonsopptjening på grunnlag av pensjongivende inntekt

3.3.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Pensjongivende inntekt vil utgjøre hovedgrunnlaget for opptjening av inntektspensjon. Pensjongivende inntekt er definert i folketrygdloven § 3-15. Med de særskilte unntak som er nevnt i § 3-15 bokstav a-e, tilsvarer pensjongivende inntekt personinntekt etter skatteloven § 12-2. Som pensjongivende inntekt regnes blant annet fordel vunnet ved arbeid (lønn, honorar mv.) og ytelser som trer i stedet for arbeidsinntekt (sykepengar mv.). I tillegg regnes enkelte ytelser fra folketrygden (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad) som pensjongivende inntekt.

Stortinget har vedtatt at all årlig inntekt opp til 7,1 G skal være pensjongivende, og at alle år skal telle med i opptjening av inntektspensjon. Dette vil bidra til bedre sammenheng enn i dag mellom livsinntekt og pensjon, og dermed bedre insentivene til arbeid i pensjonssystemet. I høringsnotatet av 28. januar 2008 ga departementet uttrykk for at det ikke er grunn til å videreføre et krav om minst tre års opptjening, slik det er for rett til tilleggspensjon i dagens alderspensjon.

Pensjongivende inntekt fastsettes i dag for hvert kalenderår fra og med det året en fyller 17 år til og med det året en fyller 69 år. Stortinget har vedtatt at den øvre aldersgrensen skal fjernes.

Når dagens regel om 40 års opptjening erstattes av en regel der alle år teller med, får antall mulige år med opptjening større betydning enn i dag. Dette kan tale for at det ikke bør være aldersgrenser for pensjonsopptjening i ny alderspensjon. I høringsnotatet ga departementet uttrykk for at det likevel er gode grunner til å opprettholde både en nedre og øvre aldersgrense for pensjonsopptjening, men at disse grensene bør kunne justeres.

Mange barn har i dag ekstrajobber ved siden av skolegang. Etter arbeidsmiljøloven kan barn fra 13 år utføre lettere arbeid. Fra samme alder liknes den enkelte særskilt (altså ikke sammen med foreldrene) for eventuell arbeidsinntekt. I høringsnotatet ba departementet høringsinstansene om å komme med synspunkter på en senking av nedre aldersgrense.

Et viktig hensyn bak utformingen av ny alderspensjon er at den skal motivere til arbeid, ikke minst blant eldre arbeidstakere. Stortinget har vedtatt at den øvre aldersgrensen for pensjonsopptjening skal fjernes. I høringsnotatet la departementet opp til at en bør ha en øvre aldersgrense for pensjonsopptjening også i den nye alderspensjonen. Det ble vist til at forskjellene i pensjonsnivå mellom personer som står lenge i arbeid og tar ut pensjonen sent, og personer med kortere opptjeningstid som går av tidlig ellers kan bli veldig stor. Departementet foreslo at den øvre aldersgrensen for pensjonsopptjening settes til 75 år. Det ble også vist til at den øvre aldersgrensen måtte ses i sammenheng med fastsetting av delingstallene.

Departementet foreslo i høringsnotatet at opptjeningen settes til 18,1 prosent av årlig pensjongivende inntekt. Beregninger utført av Statistisk sentralbyrå viser at en opptjeningsprosent på 18,1 av pensjongivende inntekt vil gi en pensjon tilsvarende 1,35 prosent av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010 slik det framgår av Stortingets vedtak og gitt departementets forslag til utforming av levealdersjustering.

3.3.2 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har motforestillinger til hovedtrekkene i departementets forslag til opptjeningsreglene i ny alderspensjon i folketrygden. Blant annet støtter de fleste instansene at det skal gis pensjonsopptjening fra første krone og at alle år med pensjonsopptjening skal telle med ved

beregning av pensjon. Det er imidlertid enkelte som mener at en burde beholdt dagens besteårsregel. Et flertall av høringsinstansene som har kommentert forslaget om arvegevinst har motforestillinger. Dels er de skeptiske til at det skal tas hensyn til endret dødelighet i yrkesaktiv alder, og dels til kompleksiteten i forslaget. Det vises til nærmere framstilling og drøfting i avsnittene 2.4 og 5.2.

Norges Bondelag, Norsk Journalistlag og Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO) mener at et opptjeningsstak på 7,1 G er for lavt. Norges Bondelag uttaler:

«Systemet kutter konsekvent bort pensjonsgrunnlag over 7,1 G, mens en får fullt ut med den negative effekten av et år med lav personinntekt. Dette er en svært negativ effekt for de selvstendige næringsdrivende av det nye pensjonssystemet.»

Norsk Journalistlag mener at 7,1 G ikke er spesielt høy lønn, og at denne grensen vil redusere pensjonen for svært mange arbeidstakere med normale inntekter.

Akademikerne og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) støtter forslaget om at dagens krav om minst tre års pensjonsopptjening for rett til pensjon ikke videreføres. Det vises til at Stortinget har besluttet at alle år skal telle med i opptjening av inntektpensjon i ny alderspensjon.

De fleste høringsinstansene støtter forslaget om at inntektpensjon kan opptjenes til og med det året man fyller 75 år. Akademikerne ser det som positivt at øvre aldersgrense for pensjonsopptjening forelås hevet, selv om de prinsipielt mener at det ikke bør være noen øvre eller nedre grense for pensjonsopptjening. *Senter for seniorpolitikk* gir også uttrykk for at det ikke bør være en øvre aldersgrense.

Unio uttaler:

«En heving av den øvre aldersgrensen for opptjening vil bidra til at hver enkelt kan øke sine pensjonsrettigheter i ny alderspensjon ved å stå lenger i arbeid. Det vil bidra til arbeidslinjen og kunne oppleves som positivt for de som ønsker å fortsette i arbeid. Store forskjeller i helse mellom yrkesgrupper og ulik belastning i forskjellige yrker trekker i motsatt retning. Forskjellene vil øke blant pensjonistene. *Unio* mener at om opptjeningseffekten av ny folketrygd ikke trekkes så langt som til 75 år, vil de som står lenger uansett få med seg den viktigste effekten, nemlig pensjoneringsaldereffekten.»

Også *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)* uttrykker sin prinsipielle støtte til at det skal være enklere å bli stående lenger i arbeid. FFO

støtter også at det må utformes regler i pensjonssystemet som bedre legger til rette for dette enn hva tilfellet er i dag. FFO påpeker samtidig at:

«En konsekvens av forslaget til ny alderspensjon slik dette fremkommer i høringsnotatet er imidlertid at personer som ikke har en helsetilstand som gjør at yrkesdeltakelsen er stabil eller særlig langvarig, kommer ut som tapere.»

Landsorganisasjonen i Norge (LO) uttaler:

«Når det gjelder spørsmålet om fra hvilken alder opptjeningen skal starte, ville det være mest i samsvar med alleårsregelen at dette var tidligst mulig, ved 13 år. Da en slik aldersgrense kan fremstå som spesiell i forhold til arbeidsinntekt, kan 15 år være en rimelig løsning for å markere en endring i forhold til dagens 17 år.»

Unio ber departementet beholde den nedre grense for pensjonsopptjening ved 17 år slik at utdanningsinsentivene ikke svekkes.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er imot å senke den nedre aldersgrensen for pensjonsopptjening til 13 år, og viser til at

«opptjening for personer under 17 år kun vil gjelde et lite antall personer, og at denne opptjeningen for de aller fleste brukerne vil ha svært liten betydning for den samlede pensjonen.»

3.3.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til stortingsvedtak av 26. mai 2005 om at alle år skal telle med i ny alderspensjon. Prinsippet om alleårsopptjening kunne tilsi at det ikke skal være aldersgrenser knyttet til pensjonsopptjening. I høringsnotatet ble det imidlertid foreslått enkelte avgrensninger. Det ble foreslått en øvre aldersgrense for pensjonsopptjening på 75 år. Videre ble det drøftet å senke dagens nedre aldersgrense for pensjonsopptjening på 17 år til 13 år. Departementet ba om høringsinstansenes syn på dette.

Med de økonomiske utfordringer folketrygdens alderspensjon står overfor, med en kraftig vekst i antall pensjonister og økte pensjonsutgifter, er det viktig at pensjonssystemet gir gode arbeidsinsentiver. Med flere i arbeid øker verdiskapingen og derigjennom grunnlaget for finansiering av pensjonene. Et prinsipp om at alle år i arbeid skal telle ved utmåling av pensjon vil gi bedre insentiver til arbeid sammenliknet med dagens alderspensjon der pensjonen er fullt opptjent etter 40 år.

Dagens alderspensjon kan gi store forskjeller i pensjon for personer med samme livsinntekt når

de har fordelt inntekten ulikt gjennom yrkeskarrieren, noe som først og fremst skyldes besteårsregelen. Dette vil en unngå ved overgang til et system med alleårsopptjening. Her vil lik samlet inntekt gjennom livet gi lik pensjon.

Når alle år skal telle med i opptjening av inntektpensjon i ny alderspensjon, er det etter departementets syn ikke grunnlag for å videreføre et tilsvarende krav som i dagens alderspensjon om minst tre års opptjening for rett til tilleggspensjon.

Departementet finner imidlertid at regelverket for pensjonsopptjening må ses i sammenheng med arbeidsmiljølovens regler om at barn først fra 13 år kan utføre lettere arbeid. Denne grensen på 13 år faller sammen med skattelovens bestemmelser om at personer som i likningsåret er 13 år eller eldre, og har egen inntekt, liknes særskilt. Personer under 13 år lignes sammen med foreldrene. For øvrig legger departementet til grunn at det i all hovedsak er lite aktuelt med personinntekt før denne alderen. Departementet foreslår at nedre aldersgrense settes til 13 år.

Det vises til lovforslaget § 3-15 tredje ledd.

Noen høringsinstanser gir uttrykk for at det prinsipielt ikke bør være noen øvre grense for pensjonsopptjening. Departementet vil imidlertid peke på at et pensjonssystem uten en slik grense kan føre til svært store forskjeller i pensjon mellom grupper som av ulike grunner velger å gå av tidlig og grupper som har anledning til fortsette sin yrkeskarriere opp i høy alder. Ved utsatt pensjoning er det to forhold som påvirker pensjonsnivået. For det første gir flere år med opptjening høyere pensjon. For det andre skal de opparbeidede pensjonsrettighetene fordeles over en kortere forventet gjenstående levetid. Disse to effektene virker sammen og blir sterkere med økende alder. Departementet mener derfor at det i folketrygdens alderspensjon bør være en øvre grense for å forhindre svært høye pensjonsnivåer. Den øvre aldersgrensen må imidlertid være høy nok til at personer som har kommet sent ut i arbeidslivet, har hatt relativt lav inntekt eller har perioder uten pensjonsopptjening, får mulighet til å opparbeide seg et akseptabelt pensjonsnivå. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det fastsettes pensjongivende inntekt til og med det året en fyller 75 år.

Det vises til lovforslaget § 3-15 tredje ledd.

I høringsnotatet la departementet til grunn at det ikke skal gjøres endringer i hva som skal regnes som pensjongivende inntekt. Ingen av høringsinstansene har hatt realitetsmerknader til dette. Departementet foreslår at gjeldende regler videreføres.

Departementet viser til at Stortinget har sluttet seg til Regjeringens forslag i St.meld. nr. 5 (2006–2007) om at det hvert år skal tjenes opp pensjonsrettigheter tilsvarende 1,35 prosent av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år, gitt leve-

Boks 3.1 Nærmere om konkretisering av Stortingets vedtak om pensjonsopptjening i ny alderspensjon

Det følger av Stortingets vedtak av 23. april 2007 at det skal tjenes opp pensjonsrettigheter i ny alderspensjon «tilsvarende 1,35 prosent av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010». Pensjonsnivået er dermed definert før effekten av levealdersjusteringen som starter i 2010.

En årlig inntekt på eksempelvis 6 G tilsvarer 415 000 kroner (gjennomsnittlig G i 2008 = 69 108). Med jevn inntekt i 40 opptjeningsår tilsvarer vedtaket en pensjon på 224 000 kroner ved 67 år gitt levealderen i 2010:

$$415\,000 \times 1,35\% \times 40 \text{ år} = 224\,000$$

Departementet foreslår at stortingsvedtaket gjennomføres slik at den enkelte gjennom arbeidsinntekt eller ved annen pensjonsopptjening opparbeider en pensjonsbeholdning. Det skal hvert år bygges opp pensjonsrettigheter tilsvarende 18,1 prosent av pensjongivende inntekt opp til grensen på 7,1 G. Videre skal pensjonsbeholdningen årlig reguleres med lønnsveksten. Nivået på den årlige pensjonen framkommer ved å dele pensjonsbeholdningen på et delingstall.

Dersom 1943-kullet hadde opptjent pensjon etter nye opptjeningsregler, ville årlig ytelse ved uttak fra 67 år framkommet ved å dele beholdningen på et delingstall. Med departementets forslag til konkret gjennomføring av levealdersjusteringen ville delingstallet blitt 13,41.

Den årlige pensjonsopptjeningsprosenten på 18,1 prosent av inntekt er fastsatt slik at den gir et pensjonsnivå for en 67-åring i 2010 som svarer til nivået definert i stortingsvedtaket:

$$\frac{415\,000 \times 18,1\% \times 40 \text{ år}}{13,41} = 224\,000$$

alderen i 2010. I avsnitt 2.4 foreslår departementet at ny alderspensjon utformes slik at den enkelte tjener opp framtidige pensjonsrettigheter i form av en pensjonsbeholdning. Pensjonsbeholdningen bygges opp ved at det årlig tjenes opp rettigheter tilsvarende en bestemt andel av pensjonsgivende inntekt og ved annen opptjening. Årlig pensjon framkommer ved at pensjonsbeholdningen deles på den enkeltes delingsstall på uttakstidspunktet.

Beregninger utført av Statistisk sentralbyrå viser at en opptjeningsprosent på 18,1 av pensjonsgivende inntekt vil gi en årlig pensjon tilsvarende 1,35 prosent av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010, se boks 3.1. Det vises til avsnitt 2.4 hvor høringsinstansenes syn på alderspensjonens utforming er nærmere behandlet.

I henhold til Stortingets vedtak av 23. april 2007 skal all årlig inntekt mellom 0 og 7,1 G være pensjonsgivende. Ingen av høringsinstansene har merknader til prinsippet om pensjonsopptjening for all inntekt fra første krone, men enkelte gir uttrykk for at taket for opptjening på 7,1 G er for lavt.

Departementet viser til at det i dagens alderspensjon i folketrygden gis pensjonsopptjening helt opp til en inntekt på 12 G, men at bare en tredjedel av inntekt mellom 6 og 12 G regnes med. Det innebærer at pensjonsopptjening for midlere og høyere inntekter i realiteten er relativt begrenset også i dag.

Opptjening fra første krone og en opptjeningsprosent på 18,1 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, se nærmere om departementets forslag til utforming av garantipensjon i kapittel 4.

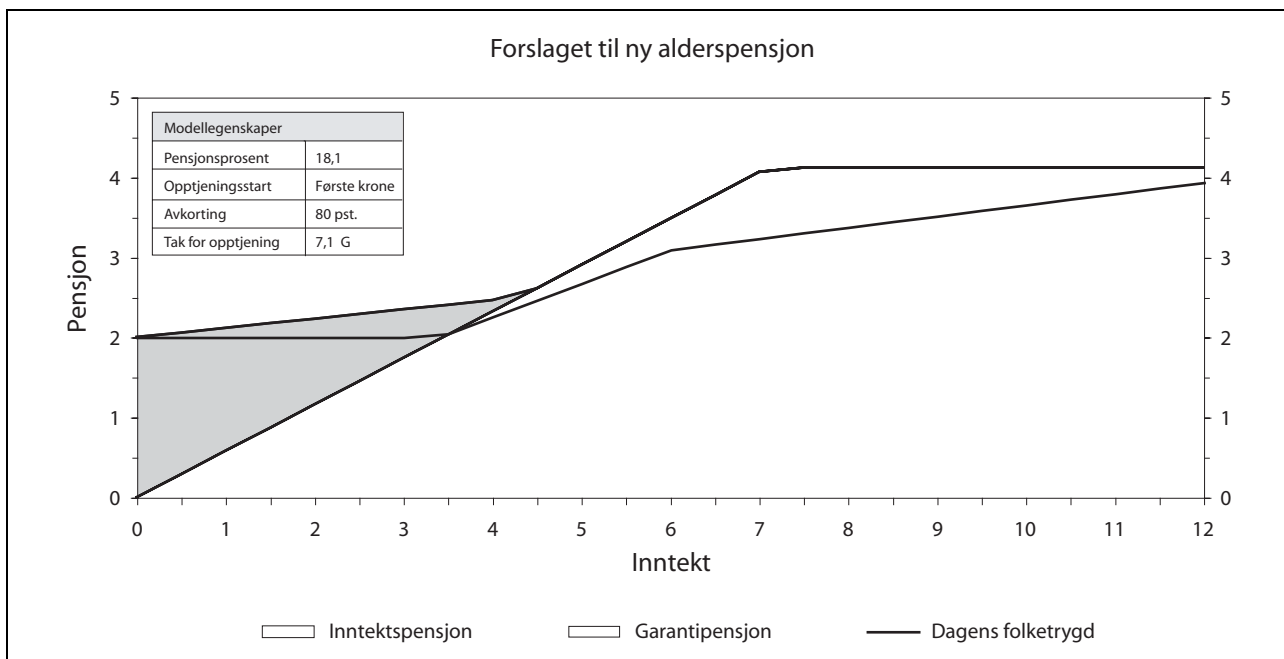
Videre gir en pensjonsopptjening på 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt en høyere marginal pensjonsopptjening sammenliknet med dagens folketrygd. For jevne inntektsprofiler vil alle med inntekt opptil 11 G komme bedre ut med 40 års opptjening. Med 41 års opptjening vil også personer med en inntekt på 12 G få tilnærmet lik pensjon i de to opptjeningsmodellene. Selv om opptjenings-taket settes til 7,1 G, vil personer med høyere inntekter likevel kunne komme bedre ut med det foreslåtte pensjonssystemet enn de gjør i dag.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det gis pensjonsopptjening på 18,1 prosent av all pensjonsgivende inntekt opp til 7,1 G.

Det vises til lovforslaget § 20-5.

Det lovforslaget som her fremmes til nye regler for opptjening av folketrygdens alderspensjon bygger i sin helhet på stortingsvedtakene i 2005 og 2007. For størstedelen av befolkningen vil alderspensjon bare bestå av inntektpensjon. Forslaget til opptjeningsmodell innebærer at inntektpensjonen opptjenes proporsjonalt med pensjonsgivende inntekt fra første krone. Det vil si at pensjonen står i direkte forhold til arbeidsinntekten gjennom hele yrkeskarrieren, så lenge inntekten er under 7,1 G.

Proporsjonal opptjening fra første krone kombinert med alleårsregel innebærer også at like livs-



Figur 3.1 Sammenheng mellom lønn og pensjon i departementets forslag til ny alderspensjon. Enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år gitt forventet levealder i 2010. Inntekt og pensjon i G.

Tabell 3.1 Inntekt og pensjon med jevn inntekt i 43 opptjeningsår. Dagens alderspensjon og ny alderspensjon ved 67 år gitt levealderen i 2010. Kroner. G = 69 108.

Inntekt i G	Inntekt	Dagens alderspensjon (enslige)	Dagens alderspensjon (gifte)	Ny alderspensjon
3,0	207 000	138 000	124 000	162 000 ¹
4,5	311 000	171 000	160 000	180 000
6,0	415 000	214 000	204 000	241 000
8,0	553 000	234 000	223 000	285 000
12,0	829 000	272 000	262 000	285 000

¹ 148 000 for gifte

inntekter vil gi samme pensjon for en gitt alder for uttak av pensjon. Den klare sammenhengen mellom arbeid gjennom livet og pensjon gjør at opptjeningsmodellen er enkel å forstå, og at den vil være robust over tid som kjernen i det samlede pensjonssystemet.

Figur 3.1 viser departementets forslag til ny opptjeningsmodell for folketrygdens alderspensjon. Figuren gjelder for enslig pensjonist med 43 opptjeningsår, og gitt forventet levealder i 2010. Det hvite arealet viser opptjeningen av inntektspensjon tilsvarende 18,1 prosent. Det framgår av figuren at all inntekt mellom 0 og 7,1 G er pensjonsgivende. Ved 43 opptjeningsår vil personer med jevn inntekt på om lag 4,5 G eller høyere kun motta inntektspensjon. Det grå arealet i figuren viser garantipensjonen, som avkortes med 80 prosent av opptjent inntektspensjon. Garantipensjonen er nærmere omtalt i kapittel 4. Den sorte linjen viser dagens alderspensjon for enslige hvor inntekt mellom 1 og 12 G er pensjonsgivende.

Departementets forslag til ny opptjeningsmodell for folketrygdens alderspensjon gir samlet sett bedre insentiver til arbeid både i tiden som yrkesaktiv og ved valg av uttakstidspunkt enn dagens alderspensjon. Dette er viktig i lys av de pensjonspolitiske utfordringene knyttet til økte pensjonsutgifter som følge av at befolkningen lever stadig lenger.

Forslaget har en god fordelingsprofil og innfrir Stortingets krav om at personer med jevn inntekt mellom 2 og 4 G i 40 år ikke skal ha en lavere pensjon enn i dag. Personer med jevn inntekt mellom 4 og 5 G i henholdsvis 40 og 43 år skal ha lik eller høyere pensjon enn i dag. Hvis det på tidspunktet for uttak av pensjon viser seg at pensjonsopptjeningen ikke har vært stor nok, vil den opptjente pensjonen bli supplert med en garantipensjon, se kapittel 4. Ved å stå lenger i arbeid vil imidlertid pensjonen for den enkelte øke. Sammenhengen mellom inntekt og pensjon i dagens og i ny alderspensjon er illustrert i tabell 3.1.

3.4 Pensjonsopptjening for avtjent førstegangstjeneste

3.4.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Gjennom Stortingets vedtak våren 2007 er det besluttet at alle som avtjener militær eller sivil førstegangstjeneste på minst seks måneder skal gis pensjonsopptjening, og at grunnlaget for pensjonsopptjeningen settes til 2,5 G pr. år. I dagens folketrygd er det ingen særskilt pensjonsopptjening for personer som avtjener førstegangstjeneste. Stortinget sluttet seg til departementets forslag om at ordningen skal gjelde for nye vernepliktige fra og med 2010.

I dag er førstegangstjenesten for de fleste 12 måneder, men den kan variere en del. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet av 28. januar 2008 at opptjeningen skal skje på månedlig basis, det vil si med 1/12 av 2,5 G pr. måned.

3.4.2 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som har uttalt seg, støtter forslaget om innføring av pensjonsopptjening for førstegangstjeneste.

Pensjonistpartiet mener at pensjonsopptjening for avtjent førstegangstjeneste bør settes til 4,5 G, tilsvarende som for omsorgsopptjening.

Norges Bondelag mener at ordningen med pensjonsopptjening for avtjent førstegangstjeneste bør omfatte alle som omfattes av ny alderspensjon i folketrygden, og ikke begrenses til førstegangstjeneste avtjent fra og med 2010.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det er nødvendig med bestemmelser om hvordan perioder skal beregnes og avgrenses.

3.4.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at hensynet bak en ordning med pensjonsopptjening for avtjent militær eller

sivil førstegangstjeneste er at dette er en pålagt samfunnstjeneste som innebærer at den enkelte over en periode må avstå fra studier eller ordinært inntektsgivende arbeid. Ved overgang til et pensjonssystem der alle år i arbeid skal telle ved beregning av pensjon, vil avtjent førstegangstjeneste få betydning for nivået på årlig pensjon.

I henhold til lov 17. juni 1953 nr. 29 om verneplikt er norske mannlige statsborgere vernepliktige. Det er imidlertid et langsiktig mål at begge kjønn skal være mest mulig likt representert på alle nivåer i Forsvaret. Som et ledd i dette arbeidet, er det fra og med 1989-årskullet iverksatt en ordning med frivillig sesjon for kvinner. Departementet legger derfor til grunn at kvinner som avtjener førstegangstjeneste skal omfattes av ordningen, selv om tjenesten er frivillig.

Pensjonistpartiet gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at pensjonsopptjeningen for avtjent førstegangstjeneste bør settes til 4,5 G. Departementet viser til at nivået på 2,5 G tilsvarer om lag 50 prosent av årlig gjennomsnittsinntekt i Norge. De som avtjener førstegangstjeneste er relativt unge og har lav eller ingen arbeidsinntekt før de går ut i tjeneste. Departementet mener derfor at pensjonsopptjening tilsvarende en inntekt på 2,5 G gir en rimelig kompensasjon for manglende pensjonsopptjening på grunnlag av arbeidsinntekt.

Departementet foreslår å innføre ordningen med pensjonsopptjening for avtjent militær eller sivil førstegangstjeneste fra 2010, og at den gjøres gjeldende for nye vernepliktige. Norges Bondelag tar til orde for at ordningen bør gis virkning for alle som omfattes av ny alderspensjon i folketrygden, det vil si personer som er født i 1954 og senere, og som har avtjent verneplikt før 2010. Departementet viser til at det vil være administrativt svært krevende å gi ordningen virkning for alle som omfattes av forslaget til ny alderspensjon i folketrygden.

Siden lengden på førstegangstjenesten varierer, blant annet avhengig av type tjeneste, mener departementet det er rimelig at pensjonsopptjening skjer på månedlig basis. Med en årlig opptjening på grunnlag av 2,5 G vil seks måneders avtjent førstegangstjeneste gi en pensjonsopptjening tilsvarende en pensjonsgivende inntekt på 1,25 G. Ni måneder avtjent tjeneste vil gi en opptjening tilsvarende en inntekt på 1,875 G. Dersom førstegangstjenesten overstiger 12 måneder, vil pensjonsopptjeningen tilsvare 1/12 av 2,5 G for hver måned tjenesten overstiger ett år.

Departementet legger til grunn at antall måneder regnes fra dato til dato, og at hver påbegynte måned regnes som hel måned. Dersom første-

gangstjenesten for eksempel varer fra 14. juni til 20. desember, gis det opptjening for sju måneder.

De aller fleste vernepliktige har begrensede muligheter til annet arbeid i tjenestetiden. Det er derfor lagt opp til at pensjonsopptjening for avtjent førstegangstjeneste skal gis i tillegg til eventuell pensjonsopptjening basert på inntektsgivende arbeid. Summen av årlig opptjening skal imidlertid ikke kunne overstige 7,1 G, se lovforslaget § 20-4 tredje ledd.

Departementet merker seg ellers at det i forbindelse med høringen ikke var merknader til forslaget om minst seks måneders avtjent førstegangstjeneste for rett til pensjonsopptjening.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det gis pensjonsopptjening for avtjent militær eller sivil førstegangstjeneste eller frivillig slik tjeneste. Departementet foreslår at pensjonsopptjeningen for et medlem med tolv måneders tjenestetid utgjør 18,1 prosent av et beløp tilsvarende 2,5 ganger folketrygdens grunnbeløp. Det foreslås at det kreves minst seks måneders militær eller sivil førstegangstjeneste eller frivillig slik tjeneste for rett til slik pensjonsopptjening, og at pensjonsopptjeningen gis forholdsmessig for hver påbegynt måned. Departementet foreslår at ordningen gis virkning for personer som starter sin førstegangstjeneste fra og med 2010.

Det vises til lovforslaget § 20-6.

3.5 Pensjonsopptjening for dagpengemottakere

3.5.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

I St.meld. nr. 5 (2006–2007) ble det foreslått at pensjonsopptjeningen for arbeidsledige som mottar dagpenger forbedres, slik at opptjeningen baseres på den arbeidsinntekten man hadde før man ble ledig. Det ble også lagt til grunn at det samme skal gjelde personer som er delvis arbeidsledige og mottar graderte dagpenger. Ved behandlingen av stortingsmeldingen 23. april 2007, ga Stortinget sin tilslutning til dette.

Folketrygdens korttidssytelser beregnes ut fra tidligere arbeidsinntekt, det vil si inntekten siste året, eventuelt gjennomsnittet av de tre siste årene. Felles for alle korttidssytelsene er at inntekt over 6 G ikke regnes med i grunnlaget. Departementet foreslo i høringsnotatet av 28. januar 2008 at pensjonsopptjening i ny folketrygd for arbeidsledige som mottar dagpenger, baseres på dagpengegrunnlaget, som er den inntekten dagpengene regnes ut etter, det vil si tidligere inntekt opp til 6 G.

Forslaget innebærer også at delvis arbeidsledige som mottar graderte dagpenger i tillegg til ordinær arbeidsinntekt, skal få pensjonsopptjening basert på den inntekten dagpengene er regnet ut etter. I høringsnotatet ble det også reist spørsmål om pensjonsopptjening til ufrivillig deltidsarbeidende som ikke mottar dagpenger. Departementet uttalte at en vil vurdere spørsmålet i det videre arbeidet, blant annet i lys av høringsuttalelsene.

3.5.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstanser som har uttalt seg, er positive til forslaget om forbedret pensjonsopptjening for arbeidsledige som mottar dagpenger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener imidlertid at forslaget bidrar til å «motvirke intensjonene bak arbeidslinjen, pensjonsreformen og NAV-reformen».

Landsorganisasjonen i Norge (LO) og *Unio* går imot departementets forslag om å sette pensjonsgrunnlaget for dagpengemottakere lik dagpengegrunnlaget. De ønsker at taket skal være 7,1 G. LO uttaler:

«Dersom alleårsprinsippet skal følges må taket være det samme for all opptjening og ikke «bare» 6 G som foreslått her».

Til spørsmålet om delvis arbeidsledige som ikke har krav på dagpenger bør få pensjonsopptjening er høringsinstansene delt. LO uttaler:

«med dagens utgangspunkt er det viktig at opptjeningen i størst mulig grad avspeiler graden av ufrivillighet. En begrensning til dagpenge rett for delvis arbeidsledige vil ikke være tilstrekkelig. Målet må være opptjening i forhold til den stilling den undersysselsatte søker».

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) uttaler:

«YS mener at ufrivillig deltidsarbeidende bør tilstå pensjonsopptjening ut over deres faktiske arbeid under forutsetning av at man finner tilfredsstillende måter å gjennomføre dette slik at det både blir kontrollerbart og mulig å hindre misbruk.»

Unio foreslår at pensjonsopptjening for ufrivillig deltid løses på samme måte som pensjonsopptjening for omsorg for eldre, syke og funksjonshemmede. Unio mener at disse må dokumentere sitt omsorgsforhold for å sikre likebehandling og rettsikkerhet, og kan ikke se at dokumentasjonskravet her kan være vanskeligere eller annerledes for ufrivillig deltid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og *HSH* går i mot innføring av pensjonsopptjening for delvis arbeidsledige uten dagpengerett. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at dersom delvis arbeidsledige uten dagpengerett skal få pensjonsopptjening som skal kompensere for at ønsket stillingsandel er høyere enn den faktiske, må grunnlaget for pensjonsopptjening fastsettes fiktivt ved å «ta utgangspunkt i lønn i deltidsstillingen og gange opp med ønsket deltidsprosent». De bemerker videre:

«Når det gjelder personer som er helt arbeidsledige og som ikke har dagpengegrunnlag og dagpengerett finnes det ikke noe grunnlag for å fastsette pensjonsopptjening».

HSH på sin side mener innføring av en slik ordning vil svekke motivasjonen til arbeid:

«HSH mener det kan reises tvil om det er rimelig at de som jobber ufrivillig deltid bare får pensjonsopptjening på arbeidsinntekten, mens delvis arbeidsledige får pensjonsopptjening basert på både arbeidsinntekt og dagpenger. Vi mener imidlertid det er viktig å holde på prinsippet om at det er inntektsgivende arbeid som skal gi rett til pensjon. I tillegg synes vi det er uheldig dersom en slik ordning svekker insentivene til å gå over i inntektsgivende arbeid.»

3.5.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet har merket seg at de fleste høringsinstansene som har uttalt seg om ordningen med pensjonsopptjening for arbeidsledige som mottar dagpenger, støtter en forbedring av ordningen. 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. Arbeidsledige som mottar dagpenger står dermed i en særstilling sammenliknet med personer som mottar sykepenger, attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad. Når en går over til et pensjonssystem der alle år med pensjonsopptjening teller ved utmåling av pensjonen, mener departementet derfor det er viktig å forbedre ordningen med pensjonsopptjening for dagpengemottakere.

LO og Unio mener at departementets forslag i høringsnotatet om å knytte pensjonsopptjeningen for arbeidsledige som mottar dagpenger til den inntekten dagpengene er beregnet ut fra, begren-

set opp til et nivå på 6 G, ikke er tilfredsstillende. De argumenterer for at grensen bør settes til 7,1 G, det vil si det samme som den øvre grensen for pensjonsgivende inntekt.

Departementets forslag i høringsnotatet innebærer at beregningsgrunnlaget for opptjening av pensjonsrettigheter i tiden som arbeidsledig øker med 60 prosent. Departementet vil videre vise til at forslaget om å gi pensjonsopptjening i forhold til den inntekten dagpengene er beregnet ut fra, innebærer at en får pensjonsopptjening utover det inntektsgrunnlaget det svares trygdeavgift av, som er utbetalte dagpenger.

I dag får man pensjonsopptjening på grunnlag av utbetalte dagpenger. Forslaget i høringsnotatet om å gi pensjonsopptjening basert på dagpengegrunnlaget (dvs. inntekt opp til 6 G) innebærer dermed en klar forbedring i forhold til dagens regler. Med alleårsopptjening i ny alderspensjon er det rimelig at personer som mister arbeidet ikke taper pensjonsrettigheter, men likestilles med de som er i arbeid. Som flere høringsinstanser har påpekt, vil imidlertid et tak på 6 G innebære at dagpengemottakere med tidligere inntekter over 6 G får en dårligere pensjonsopptjening enn om de fortsatt var i arbeid. Departementet foreslår etter en ny vurdering at beregningsgrunnlaget for opptjening av pensjonsrettigheter i tiden som arbeidsledig settes til tidligere inntekt opp til 7,1 G.

Departementet foreslår at personer som mottar dagpenger etter folketrygdloven kapittel 4, får årlig pensjonsopptjening tilsvarende 18,1 prosent av tidligere inntekt opp til 7,1 G.

Utbetalte dagpenger er personinntekt etter skatteloven § 12-2, og dermed pensjonsgivende inntekt etter folketrygdloven § 3-15. Dette innebærer blant annet at det gis rett til sykepenger og fødselspenger på grunnlag av utbetalte dagpenger. Departementets forslag innebærer ingen forskjell i definisjonen av pensjonsgivende inntekt. For å unngå at det gis pensjonsopptjening både på grunnlag av utbetalte dagpenger og av tidligere inntekt, må det gjøres fradrag for utbetalte dagpenger, slik at det ikke gis «dobbel» pensjonsopptjening i perioder med dagpenger.

Det vil være nødvendig å etablere rutiner for innhenting og registrering av tidligere inntekt opp til 7,1 G for mottakere av dagpenger. Departementet foreslår at nærmere regler om dette fastsettes i forskrift. I forskriften vil det videre være nødvendig å gi regler om pensjonsopptjening for arbeidsledige fiskere og fangstmenn særskilt, fordi deres dagpenger beregnes etter særlige regler som avviker fra ordinære dagpenger.

Det vises til lovforslaget § 20-7.

I høringsnotatet viste departementet til at det er reist spørsmål om det er rimelig at delvis arbeidsledige som mottar graderte dagpenger skal få pensjonsopptjening basert både på arbeidsinntekt og den inntekten dagpengene er beregnet ut fra, mens ufrivillig deltidsarbeidende som ikke mottar dagpenger bare får pensjonsopptjening basert på arbeidsinntekt. Denne gruppen omfatter personer

- som arbeider deltid, men som ikke har tapt arbeidsinntekt på grunn av arbeidsledighet (for eksempel personer som kommer rett fra utdanning),
- har mindre enn 50 prosent redusert arbeidstid, eller
- som ikke fyller kravet til minste inntekt på 1,5 G i kalenderåret før det søkes om stønad (eller 3 G i løpet av de siste tre avsluttede kalenderårene).

Departementet ser at gode grunner taler for at deltidsarbeidende som er reelt arbeidssøkende, det vil si at de ønsker å øke stillingsandelen, bør få pensjonsopptjening selv om de ikke mottar dagpenger. Pensjonsopptjening på slikt grunnlag reiser imidlertid flere avgrensings spørsmål som må avklares for at en slik ordning skal kunne gjennomføres. Departementet vil i 2009 foreta en nærmere utredning og vurdering av spørsmålet om pensjonsopptjening for ufrivillig deltidsarbeidende som ikke mottar dagpenger.

3.6 Pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid

3.6.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Ved behandlingen av St.meld. nr. 5 (2006–2007) vedtok Stortinget 23. april 2007 blant annet følgende:

1. «Det gis pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid tilsvarende 4,5 G i inntil seks år pr. barn.
-
5. Regjeringen vil komme tilbake til en nærmere vurdering av å gi omsorgsopptjening tilbakevirkende kraft for de som blir omfattet av de nye opptjeningsreglene i folketrygden.
6. Dagens ordninger for omsorgsarbeid ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede videreføres i den nye folketrygden.»

Ordnningen med pensjonsopptjening for omsorgsarbeid ble etablert i 1992, og det godskrives opptjening tidligst fra samme år. Bakgrunnen for etablering av en slik ordning 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. Ordnningen med omsorgsopptjening gir pensjonsopptjening ved omsorg for barn under sju år og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede. I dagens ordning godskrives 3,00 pensjonspoeng årlig, noe som tilsvarer en pensjonsgivende inntekt på 4 G. Ved omsorg for barn er hovedregelen at omsorgsopptjeningen gis til den av foreldrene som mottar barnetrygden. Opptjeningen kan likevel godskrives den andre av foreldrene ved søknad. Ved omsorg for syke, funksjonshemmede og eldre godskrives pensjonsopptjening etter søknad, og det kreves at omsorgsarbeidet har vart i minimum 22 timer pr. uke i minst seks måneder av kalenderåret.

Dagens ordning er utformet som en minste-garanti, hvor personer som kvalifiserer for omsorgsopptjening godskrives 3,00 pensjonspoeng hvis pensjonsgivende arbeidsinntekt er lavere enn 4 G. Personer som har inntekt høyere enn 4 G, får i stedet pensjonspoeng opptjent på grunnlag av den ordinære arbeidsinntekten. I dagens folketrygd med høyt sært tillegg, besteårsregel og en begrensning på 40 opptjeningsår vil ikke et år med omsorgsopptjening nødvendigvis gi økt pensjon.

Fordi ordningen med omsorgsopptjening først ble innført i 1992 er det først fra omkring 2020 at den vil bidra til å øke alderspensjonene i særlig grad. Ordnningen 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 og langvarig yrkesdeltaking. Framskrivninger av antall pensjonister og andelen som får omsorgsopptjening i 2050 viser at under halvparten av de som har fått godskrevet omsorgsopptjening, ville fått en økning i alderspensjonen med en videreføring av dagens alderspensjon.

I høringsnotatet av 28. januar 2008 la departementet til grunn at de gjeldende vilkår for rett til omsorgsopptjening skal videreføres, men at den årlige opptjeningen skulle øke i tråd med Stortingets vedtak. Opptjening av pensjonsrettigheter basert på ulønnet omsorgsarbeid vil i ny alderspensjon skje ved at den enkeltes pensjonsbeholdning tilføres 18,1 prosent av et beløp på 4,5 G. Ordnningen garanterer en opptjening tilsvarende en

arbeidsinntekt på 4,5 G, og får dermed virkning for personer som har lavere pensjonsgivende inntekt.

Det framgår av Stortingets vedtak at det skal godskrives pensjonsopptjening ved omsorg for barn i inntil seks år pr. barn, mot syv år i dag. Justeringen er tilpasset skolestart fra seks år.

I dag kan det fastsettes omsorgspoeng fra og med det året en person fyller 17 år til og med det året vedkommende fyller 69 år, det vil si samme aldersgrenser som for fastsetting av pensjonsgivende inntekt. I ny alderspensjon foreslår departementet at øvre aldersgrense for pensjonsopptjening settes til 75 år, men at en beholder en øvre aldersgrense på 69 år for omsorgsopptjening.

Det foreslås at nye regler for omsorgsopptjening skal gjelde både i dagens og ny alderspensjon fra 2010. For opptjening i dagens alderspensjon vises det til avsnitt 7.3.

3.6.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstanser som har uttalt seg er positive til forslaget om forbedret pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid.

Likestillings- og diskrimineringsombudet er skeptisk til virkemidler som i sin form kan bidra til å holde folk utenfor arbeidslivet. Ombudet uttaler videre at ordningen med omsorgsopptjening kan bidra til å sementere tradisjonell fordeling mellom kjønnene av omsorgsoppgaver i hjemmet. Ombudet går som eneste høringsinstans imot departementets forslag til nivået på den garanterte pensjonsopptjening:

«Med så lav godskriving av omsorgspoeng, virker det som om departementet fortsatt ser for seg kvinner som hovedomsorgspersoner for små barn».

De mener at tiltaket må kombineres med konkrete tiltak for å sikre at menn tar en større del av foreldrepermisjon og dermed på sikt en større del av omsorgsoppgavene i hjemmet.

Landsorganisasjonen i Norge (LO), *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* (LHL) og *Norges Kvinne- og Familieforbund* er blant dem som gir sin tilslutning til en heving av nivået for omsorgsopptjeningen fra 4 G til 4,5 G fra og med 2010. Ingen av høringsinstansene har merknader til justert opptjeningsperiode for omsorgsopptjening.

Få av høringsinstansene har merknader til forslaget om å videreføre aldersgrensene for omsorgsopptjening. *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* (FFO), LHL og Norges Kvinne- og Familieforbund uttaler at aldersgrensen som gjelder pensjonsopptjening for omsorgsarbeid bør være

den samme som aldersgrensen for opptjening basert på inntekt, det vil si 75 år. FFO viser til at de øvrige forslagene i høringsnotatet trekker i retning av at eldre bør stå lenger i arbeid og at det derfor blir desto viktigere å sikre kompensasjon for tapt arbeidsinntekt også for denne gruppen.

3.6.3 Departementets vurdering og forslag

Det er et overordnet mål å ivareta barnefamiliene på en god måte og samtidig stimulere til yrkesaktivitet. Dette har man blant annet gjort gjennom gode permisjonsordninger og stønad i forbindelse med svangerskap og fødsel. Det er også lagt vekt på et godt barnehagetilbud, slik at omsorg for små barn lettere kan kombineres med yrkesaktivitet. Samtidig er det mange som velger å være hjemme med barna en periode eller arbeider deltid mens barna er små. Ordningen med omsorgsopptjening sikrer en minste pensjonsopptjening i denne perioden. I dagens pensjonssystem med full pensjon etter 40 års opptjening, og der kun de 20 beste årene legges til grunn for pensjonsutmålingen, har ordningen begrenset betydning. Når man går over til et pensjonssystem der alle år i arbeid teller ved utmåling av pensjon, er det viktig å legge til rette for at perioder med liten eller begrenset yrkesaktivitet på grunn av omsorgsoppgaver, gis en rimelig kompensasjon i pensjonssystemet. Det er derfor forutsatt at den garanterte pensjonsopptjeningen øker fra et nivå på 4 G i dag til 4,5 G.

Vedtaket om å øke opptjeningsnivået fra 4 G til 4,5 G er kombinert med å redusere den maksimale perioden det gis omsorgsopptjening for fra sju år til seks år pr. barn. Ordningen blir dermed tilpasset alderen for skolestart som nå er seks år. Barn født i 2003 blir dermed det siste barnekullet som man kan få godskrevet pensjonsopptjening for i inntil sju år.

Departementet legger til grunn at opptjeningsnivået på 4,5 G også skal gjelde ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede.

Ingen av høringsinstansene har merknader til justert opptjeningsperiode for omsorgsopptjening.

I dag kan det fastsettes omsorgspoeng og pensjonsgivende inntekt fra og med det året en person fyller 17 år til og med det året vedkommende fyller 69 år. Departementet foreslår i avsnitt 3.3 at øvre aldersgrense for pensjonsopptjening basert på pensjonsgivende inntekt settes til 75 år. I høringsrunden argumenterte enkelte instanser for at øvre aldersgrense for omsorgsopptjening bør følge aldersgrensen for ordinær pensjonsopptjening. Departementet viser til at ordningen med pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid skal kompensere for tapt arbeidsinntekt. Selv om den øvre aldersgrensen for ordinær pensjonsopptjening foreslås satt til 75 år, vil de færreste kunne påberope seg tapt arbeidsinntekt etter fylte 70 år på grunn av omsorgsoppgaver.

Departementet legger derfor til grunn at hensynet til en god pensjonsopptjening til personer med omsorgsarbeid vil være tilstrekkelig ivaretatt ved å videreføre gjeldende aldersgrense på 69 år. Videre finner departementet det heller ikke hensiktsmessig å justere den nedre aldersgrensen på 17 år for slik pensjonsopptjening.

Departementet legger til grunn at vilkårene for rett til pensjonsopptjening for omsorgsarbeid, som i dag følger av folketrygdloven § 3-16 med tilhørende forskrift videreføres for slik pensjonsopptjening i ny alderspensjon.

Det vises til lovforslaget § 20-8.

Ordningen med pensjonsopptjening for omsorgsarbeid ble innført med virkning fra 1992. Departementet foreslår at ordningen med omsorgsopptjening for barn gis virkning også for år før 1992 for opptjening av pensjonsrettigheter i ny alderspensjon. Se nærmere avsnitt 9.3.

Departementet foreslår videre at opptjeningsnivået på 4,5 G og en maksimal periode for omsorgsopptjening på seks år pr. barn også skal gjelde for pensjonsopptjening i dagens alderspensjon fra 1. januar 2010. Se nærmere punkt 7.3.2.

3.7 Ikrafttredelse

Det følger av ikrafttredelsesbestemmelsene i lovforslaget at endringene trer i kraft 1. januar 2010.

4 Garantipensjon

4.1 Innledning

Det følger av Stortingets vedtak 26. mai 2005 og 23. april 2007 at folketrygdens alderspensjon skal sikre en pensjon som opptjenes gjennom den enkeltes inntekt over hele livet. Samtidig skal alderspensjonen sikre en minsteinntekt i alderdommen for alle i form av en garantipensjon. Garantipensjonen skal:

- være på samme nivå som dagens minstepensjon
- differensieres etter sivilstand som i dagens folketrygd
- avkortes med 80 prosent av opptjent inntektpensjon
- lønnsreguleres justert for utviklingen i levealder

Garantipensjonen i ny alderspensjon skal avløse dagens minstepensjon som består av en grunnpensjon og et sært tillegg, se avsnitt 4.2. I dagens alderspensjon avkortes særtillegget krone for krone mot opptjent tilleggspensjon, slik at personer med forholdsvis lav tilleggspensjon ofte blir minstepensjonister. Dermed får disse pensjonistene liten eller ingen uttelling av opptjente pensjonsrettigheter. I ny alderspensjon vil alle som har pensjonsopptjening få noe igjen utover det garanterte minstenivået. Det skyldes at garantipensjonen kun avkortes med 80 prosent av inntektpensjonen. Det vises til avsnitt 4.3 og 4.6.

Departementet foreslår at garantipensjon gis etter to satser. Høy sats vil ved første gangs fastsettelse tilsvare minstepensjonsnivået for enslige i dagens alderspensjon, mens ordinær sats vil tilsvare minstepensjonsnivået til gifte minstepensjonister. Se nærmere avsnitt 4.3.

Departementet foreslår at det skal kreves minst tre års trygdetid for å få garantipensjon, og at full garantipensjon oppnås ved 40 års trygdetid tilsvarende som for dagens minstepensjon. Departementet foreslår videre at garantipensjonen reduseres forholdsmessig ved redusert trygdetid. Se avsnitt 4.4

Departementet foreslår at garantipensjonen kan utbetales til personer bosatt i utlandet dersom

vedkommende har minst 20 års trygdetid tilsvarende som for dagens minstepensjon. Se avsnitt 4.5.

Departementet foreslår at garantipensjon etter nærmere vilkår kan tas ut fra fylte 62 år. Garantipensjonen utmåles nøytralt, slik at den utgjør et høyere beløp jo senere den tas ut. Regler om fleksibelt uttak av garantipensjon omtales og drøftes i kapittel 6.

I avsnitt 4.6 foreslår departementet at garantipensjon skal utmåles ved å benytte delingstall.

4.2 Dagens minstepensjon

Folketrygdens pensjonssystem yter både en grunnsikring uavhengig av tidligere inntekt og en standardsikring som står i et visst forhold til inntekt som yrkesaktiv. Grunnsikringen gis i form av en minstepensjon som består av grunnpensjon og sært tillegg.

Grunnpensjonen gis til alle uavhengig av tidligere inntekt og differensieres etter sivilstand. Særtillegget, som også ytes etter differensierte satser, avkortes krone for krone mot opptjent tilleggspensjon, og utbetales dermed til personer med lav eller ingen tilleggspensjon. Det innebærer at også personer med et visst omfang av yrkesaktivitet kan ende opp som minstepensjonister («minstepensjonistfella»).

For en person som lever alene tilsvarende grunnpensjonen folketrygdens grunnbeløp. Grunnpensjonen til gifte og samboende pensjonister utgjør som hovedregel 85 prosent av folketrygdens grunnbeløp. Fra 1. mai 2008 utgjør den ordinære særtilleggssatsen 94 prosent av folketrygdens grunnbeløp. I forbindelse med trygdeoppjøret 2008 ble det forutsatt at satsen skal trappes opp og utgjøre 1 G fra 1. mai 2010. Fra 1. mai 2010 vil dermed minstepensjonen for enslige i dagens alderspensjon tilsvare 2 G. For ektepar der begge er minstepensjonister utgjør minstepensjonen 1,85 G for hver. Se nærmere om minstepensjonssatsene i kapittel 7.

Det kreves minst tre års trygdetid for å få rett til grunnpensjon og sært tillegg (minstepensjon).

For å få full minstepensjon kreves det en trygdetid på 40 år. Ved kortere trygdetid blir pensjonen forholdsmessig avkortet. Trygdetiden har derfor betydning både for om man har rett til minstepensjon, og for størrelsen på denne. Som trygdetid regnes perioder fra fylte 16 år til og med året man fyller 66 år hvor man samtidig har vært medlem i folketrygden med rett til pensjonsytelser.

Det er imidlertid mulig å få medregnet trygdetid fram til og med fylte 69 år, forutsatt at en tjener opp pensjonspoeng. Et kalenderår som det er opptjent pensjonspoeng i, regnes alltid som et helt års trygdetid. Disse reglene henger sammen med reglene for opptjening av tilleggspensjon. Tilleggspensjon opptjenes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt og pensjonspoeng, som registreres til og med det 69. året. Tilleggspensjon skal, som det framgår av navnet, komme på toppen av en grunnpensjon, og i dagens alderspensjon kan det derfor ikke opptjenes tilleggspensjon for et år uten at det samtidig medregnes trygdetid for det aktuelle året.

En flyktning som er medlem i folketrygden, får etter dagens regler full grunnpensjon og sært tillegg uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid. I henhold til folketrygdloven § 1-7 er flyktning en person som er innvilget asyl i Norge, eller som har fått reisebevis for utlendinger etter lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 19. Unntaket for flyktninger gjelder bare så lenge vedkommende er medlem i folketrygden. Dersom medlemskapet opphører (blant annet ved utflytting), faller de særlige rettigheter for flyktninger bort.

Til pensjonister bosatt utenfor Norge utbetales det i dag alderspensjon dersom vedkommende har minst 20 års samlet botid. Til den som har mindre enn 20 års botid, men har opptjent tilleggspensjon, utbetales likevel tilleggspensjonen og en grunnpensjon etter en trygdetid som tilsvarende antall år med pensjonspoeng som tilleggspensjonen ytes etter. Det er dermed fri eksport av tilleggspensjonen og for tilsvarende del av grunnpensjonen.

4.3 Utforming av garantipensjon i ny alderspensjon

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr 5 (2006–2007) sluttet Stortinget seg til Regjeringens forslag til utforming av ny alderspensjon i folketrygden. Modellen går ut på at man tjener opp inntektpensjon fra første krone opp til nærmere angitt tak. Alle skal være sikret en minsteytelse i

alderdommen i form av en garantipensjon. Garantipensjonen skal være på nivå med dagens minstepensjon og differensieres etter sivilstand. Videre ble det bestemt at den skal avkortes med 80 prosent av opptjent inntektpensjon, slik at alle som har opptjent pensjonsrettigheter vil få en pensjon som overstiger garantipensjonsnivået. Personer som ikke har opptjent pensjonsrettigheter vil utelukkende få garantipensjon. Disse kan få garantipensjonen utbetalt fra 67 år.

I departementets høringsnotat av 28. januar 2008 ble det vist til at dagens minstepensjon ytes med ulike satser, avhengig av sivilstand. Begrunnelsen for en slik differensiering er at to personer som bor sammen vil kunne dele på mange utgifter som enslige må dekke alene. Det er rimelig å ta hensyn til reelle forskjeller i kostnadsnivået mellom enslige og gifte pensjonister når størrelsen på minstenivåene fastsettes. Det ble derfor foreslått at garantipensjonen skal ytes med en ordinær og en høy sats. Videre ga departementet uttrykk for at ordningen med å ta hensyn til ektefellens tilleggspensjon ved utmåling av særtillegget (glidende særtillegg) ikke videreføres i ny alderspensjon.

Få av høringsinstansene har uttalt seg om departementets forslag til utforming av garantipensjonen. De som har uttalt seg, støtter departementets forslag.

På denne bakgrunn foreslår departementet at alle skal være sikret en minsteytelse i alderdommen i form av en garantipensjon. Garantipensjonen utformes med utgangspunkt i dagens regler for minstepensjon, men slik at den avkortes gradvis mot opptjent inntektpensjon.

Departementet legger således vekt på å videreføre folketrygdens viktigste omfordelende element i form av en grunnsikring som gis alle uavhengig av tidligere inntekt. Grunnsikringens viktigste oppgave er å forhindre fattigdom i alderdommen. Gjennom gradvis avkorting mot opptjent inntektpensjon sikres alle som har hatt pensjonsopptjening et pensjonsnivå som overstiger garantipensjonsnivået. På denne måten unngår man den såkalte minstepensjonsfella som følger av at dagens særtillegg avkortes krone for krone mot tilleggspensjonen, og som har vært gjenstand for mye kritikk.

Når opptjente pensjonsrettigheter overstiger et visst nivå, vil den enkelte kun få utbetalt inntektpensjon. De framskrivninger og beregninger departementet har fått gjort i forbindelse med arbeidet med pensjonsreformen, viser at flertallet av folketrygdens alderspensjonister bare vil få inntektpensjon. Dermed får folketrygdens alderspensjon et større preg av å være en mer individba-

sert ytelse enn i dag, der alle får en grunnpensjon som differensieres etter sivilstand uansett hvor mye man har opptjent av pensjonsrettigheter.

Departementet har merket seg at ingen av høringsinstansene har knyttet spesielle kommentarer til forslaget om å differensiere garantipensjonen etter sivilstand.

Departementet legger til grunn at garantipensjonen, som ikke gis på bakgrunn av ordinær pensjonsopptjening, fortsatt skal differensieres etter sivilstand. Den opprinnelige begrunnelsen for å differensiere folketrygdens pensjoner etter sivilstand, er at ektefeller som bor sammen vil kunne dele på mange utgifter som enslige må dekke alene. Med endrede samlivsformer har flere grupper etter hvert blitt likestilt med ektefeller.

På denne bakgrunn foreslås det at garantipensjonen ytes etter en ordinær sats og en høy sats. Satsene utformes slik at de angir garantipensjonsnivået ved uttak av full pensjon fra 67 år og med full trygdetid. Dersom garantipensjonen tas ut før eller etter 67 år eller den tas ut gradvis, skal beløpet justeres for uttaksalder og uttaksgrad, se nærmere om dette i kapittel 6.

Ordinær sats skal tilsvare dagens minstepensjon til pensjonistektepar, mens den høye satsen skal tilsvare dagens minstepensjon til enslige. Departementet foreslår at ordinær sats gis til den som lever sammen med en ektefelle som får foreløpig uførepensjon, uførepensjon eller alderspensjon, eller som har en årlig inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er større enn to ganger grunnbeløpet. Folketrygdloven § 1-5 har regler om hvilke par som skal likestilles med ektefeller i lovens forstand. I tillegg til de personene som er likestilt med ektefeller etter § 1-5, foreslår departementet at ordinær sats også skal gjelde for samboere som har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene. Ordinær sats skal også gis dersom pensjonistens samboer får pensjon eller overgangsstønad etter kapittel 16 og 17 i folketrygdloven. I andre tilfeller skal det gis garantipensjon etter høy sats. Departementets forslag om differensiering av garantipensjonen tilsvare dagens regler om differensiering mellom høy og lav grunnpensjonssats, se folketrygdloven § 3-2.

Det vises til lovforslaget § 20-9 første til fjerde ledd.

Dagens minstepensjon består av en grunnpensjon og et sært tillegg som begge utmåles i prosent av folketrygdens grunnbeløp. Grunnbeløpet reguleres årlig gjennom vedtak av Stortinget. I kapittel 8 foreslår departementet at Kongen i statsråd skal fastsette garantipensjonssatsene, og at disse skal reguleres årlig i samsvar med lønnsutviklingen jus-

tert for effekten av levealdersjusteringen for 67 åringer.

Det vises til lovforslaget § 20-9 femte ledd.

Satsene for garantipensjon skal tilsvare nivået for minstepensjon i dagens folketrygd for henholdsvis enslige og minstepensjonistpar. Garantipensjon vil først kunne bli utbetalt fra 2016, se kapittel 9. Garantipensjonssatsene vil i praksis bli fastsatt som nominelle beløp tilsvarende de satser for minstepensjon i dagens folketrygd som gjelder fra 1. januar 2016. Deretter vil satsene bli regulert i samsvar med de nye reglene for regulering. Se nærmere kapittel 8.

4.4 Garantipensjon – trygdetid

Siden garantipensjonen skal være på nivå med dagens minstepensjon, la departementet i høringsnotatet av 28. januar 2008 til grunn at gjeldende regler om trygdetid videreføres for garantipensjon så langt de passer. Det ble foreslått at det skal kreves minst tre års trygdetid for å få rett til garantipensjon, at full garantipensjon oppnås ved 40 års trygdetid og at garantipensjonen reduseres forholdsmessig når trygdetiden er mindre enn 40 år, som i dag.

Departementet foreslo videre at trygdetiden skal medregnes fra fylte 16 år til og med det 66. året. Det ble vist til at de hensyn som ligger til grunn for dagens regler om trygdetid fra 67 til 69 år ikke gjør seg gjeldende i ny alderspensjon, og det ble derfor ikke foreslått å åpne opp for opptjening av trygdetid etter det 66. året. Departementet foreslo imidlertid at tidliguttak av pensjon ikke skal stanse medregningen av trygdetid.

De særskilte reglene som gjelder for medregning av trygdetid til flykninger ble foreslått videreført.

I forbindelse med høringen viser *Yrkesorganisasjonene Sentralforbund* (YS) til at departementet vurderer en lavere aldersgrense enn 16 år for opptjening av inntektpensjon, og mener at aldersgrensene for medregning av trygdetid bør endres tilsvarende.

Arbeids- og velferdsdirektoratet finner forslaget om å videreføre reglene om medregning av trygdetid fra fylte 16 år til og med det 66. året isolert sett godt begrunnet, men påpeker at reglene for opptjening av trygdetid etter 66 år dermed vil være ulike i dagens og ny alderspensjon. Dette kan være vanskelig å formidle til personer som omfattes av overgangsordningene og skal ha deler av pensjonen fra dagens og ny alderspensjon. Som et alternativ foreslår direktoratet at medregning av trygdetid også i

dagens alderspensjon kan stanses ved 66 år. Videre påpeker direktoratet at det vil være administrativt krevende at tidliguttak av pensjon ikke skal stanse medregningen av trygdetid.

Departementet vil bemerke at tilleggspensjonen i dag bygger på en grunnpensjon. Det er derfor nødvendig å ha sammenfallende aldersgrenser for rett til grunnpensjon og tilleggspensjon. I ny alderspensjon vil det ikke lenger være en slik sammenheng mellom garantipensjon og inntektspensjon. Inntektspensjonen er den primære ytelsen som baseres på pensjonsopptjening gjennom hele livet. Garantipensjonen er kun en subsidiær ytelse og kommer bare til utbetaling dersom inntektspensjonen er lav eller det ikke er opptjent inntektspensjon.

Departementet viser til at garantipensjonen skal ivareta den funksjonen dagens minstepensjon har som minstesikring i pensjonssystemet, og har ikke lagt opp til endringer i kvalifiseringsreglene. For full minstepensjon kreves det i dag 40 års trygdetid, regnet fra fylte 16 år og som hovedregel til fylte 67 år. Som trygdetid skal, som i dag, regnes tidsrom i denne perioden hvor vedkommende har vært medlem av folketrygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene i folketrygdloven.

Departementet har forståelse for at ulike øvre aldersgrenser for medregning av trygdetid i dagens og ny alderspensjon kan framstå som komplisert i visse tilfeller.

Departementet vil imidlertid vise til at dette trolig ikke vil dreie seg om mange tilfeller. For det første må trygdetiden være mindre enn 40 år ved fylte 67 år. I tillegg må en være født i årene 1954 til 1962, og være yrkesaktiv etter 67 år. Departementet finner det ikke hensiktsmessig å foreslå innstramminger i dagens regelverk, slik Arbeids- og velferdsdirektoratet antyder.

Det er foreslått at nedre aldersgrense for opptjening av inntektspensjon settes til 13 år. Dette har blant annet sammenheng med at alle år i arbeid skal gi pensjonsopptjening, og har ingen direkte sammenheng med retten til garantipensjon. Når full garantipensjon gis etter 40 års trygdetid, og det foreligger en ubetinget rett til garantipensjon ved fylte 67 år, legger departementet til grunn at en ytre ramme fra 16 til 67 år er tilstrekkelig.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at trygdetiden i ny alderspensjon regnes fra fylte 16 år til og med det året vedkommende fyller 66 år.

Innføring av fleksibel alderspensjon aktualiserer spørsmålet om det skal medregnes trygdetid etter helt eller delvis pensjonsuttak før 67 år. Slik medregning kan innebære at garantipensjonen øker etter at man har tatt ut alderspensjon, og det

kan stilles spørsmål ved rimeligheten av at den enkelte som pensjonist skal kunne «bo seg til» en høyere pensjon. I ny alderspensjon kan man imidlertid tjene opp inntektspensjon uavhengig av om man har tatt ut pensjon, og man vil ikke få et markant skille mellom arbeid og pensjon som i dag. Dersom det ikke gis mulighet for medregning av trygdetid etter pensjonsuttak, vil personer med redusert trygdetid kunne tape på å benytte seg av den fleksible ordningen. Nøytraliteten i systemet – at forventet nåverdi av de samlede pensjonsutbetalingene skal være uavhengig av uttakstidspunkt – motvirkes dersom pensjonsuttak skal være til hinder for medregning av trygdetid fram til 67 år. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at medregning av trygdetid skal skje uavhengig av om pensjonsuttaket har startet.

Departementet har merket seg at Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det ville være en administrativ fordel dersom medregningen av trygdetid stanser ved uttak av pensjon.

Selv om stans av trygdetid ved pensjonsuttak kunne være en enklere ordning å administrere, finner departementet at ovennevnte hensyn veier tynge. Departementet viser videre til at en ordning med stans av trygdetid kan være urimelig for personer som for eksempel bare tar ut 20 prosent alderspensjon.

Det vises til lovforslaget § 20-10 første ledd.

Departementet foreslår at det, som i dag, skal kreves minst tre års trygdetid for å få rett til garantipensjon, og at full garantipensjon forutsetter 40 års trygdetid. Ved redusert trygdetid foreslås garantipensjonen avkortet tilsvarende.

Det vises til lovforslaget § 20-10 andre ledd.

En flyktning som er medlem i folketrygden, får full minstepensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid. Unntaket for flyktninger gjelder bare så lenge vedkommende er medlem i trygden. Dersom medlemskapet opphører (blant annet ved utflytting), faller de særlige rettigheter for flyktninger bort. Departementet foreslår at disse reglene videreføres i ny garantipensjon.

Det vises til lovforslaget § 20-10 tredje ledd.

4.5 Garantipensjon for personer bosatt utenfor Norge

I henhold til dagens regler kan folketrygdens minstepensjon utbetales i utlandet dersom man har minst 20 års botid. Tilleggspensjonen kan alltid utbetales i utlandet. Da følger også en forholdsmessig andel av grunnpensjonen med, selv om vedkommende har mindre enn 20 års botid.

Departementet legger opp til at inntektspensjonen i ny alderspensjon, som en opptjent ytelse, kan utbetales i utlandet på lik linje med dagens tilleggspensjon. Det er imidlertid ikke like naturlig fullt ut å videreføre reglene for eksport av grunnpensjon til garantipensjonen i ny alderspensjon. I dagens alderspensjon gis tilleggspensjonen aldri alene, men alltid som et tillegg til en grunnpensjon. I ny alderspensjon vil det ikke lenger være en slik direkte sammenheng mellom garantipensjon og opptjent inntektspensjon. I tillegg vil inntektspensjonen som hovedregel bli utbetalt alene. Til forskjell fra dagens grunnpensjon, er garantipensjonen en subsidiær ytelse som avkortes mot inntektspensjonen etter nærmere regler.

I departementets lovutkast som ble sendt på høring 28. januar 2008 ble det lagt opp til at garantipensjonen først kan komme til utbetaling for den som ikke lenger er medlem av folketrygden når det foreligger minst 20 års trygdetid. Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker i sin høringsuttalelse at det dermed blir ulike regler for grunnpensjon i dagens alderspensjon og garantipensjon i ny alderspensjon. De viser også til at dette vil være komplisert å formidle til personer som omfattes av overgangsreglene og som får sin pensjon utmålt med forholdsmessige andeler etter dagens og ny alderspensjon.

Departementet viser til at garantipensjonen i ny alderspensjon skal overta minstepensjonens funksjon som minstesikring i alderspensjonssystemet, og foreslår at denne skal kunne utbetales i utlandet etter 20 års trygdetid på tilsvarende måte som i dag. Inntektspensjonen vil alltid kunne bli utbetalt i utlandet på samme måte som tilleggspensjonen i dag. Departementet legger imidlertid til grunn at en forholdsmessig andel av garantipensjonen ikke skal følge med når inntektspensjonen utbetales i utlandet når trygdetiden er mindre 20 år.

Det vises i den sammenhengen til den ulike innretningen og utformingen av dagens og ny alderspensjon. Departementet kan heller ikke se at det vil skape nevneverdige problemer i forhold til de som omfattes av både dagens og ny alderspensjon.

Det vises til lovforslaget § 20-10 fjerde ledd.

4.6 Garantipensjon – beholdning

Departementet viser til at inntektspensjon i ny alderspensjon i folketrygden foreslås utformet slik at den enkelte som yrkesaktiv tjener opp framtidige pensjonsrettigheter som tilsvarer en bestemt andel av pensjonsgivende inntekt. Summen av opp-

tjente pensjonsrettigheter utgjør pensjonsbeholdningen. Det foreslås at en skal kunne ta ut alderspensjon helt eller delvis fra fylte 62 år, og at arbeid og pensjon skal kunne kombineres fritt uten at pensjonen avkortes mot arbeidsinntekt. Ved uttak av pensjon deles pensjonsbeholdningen (de opparbeidede pensjonsrettighetene) på et delingstall som i hovedsak reflekterer forventet tid som pensjonist. For de fleste vil pensjonen bare bestå av inntektspensjon. Se nærmere kapittel 3.

Departementet legger opp til at pensjonsnivået ved fylte 67 år minst må tilsvare garantipensjons-satsen for at en skal kunne ta ut pensjon før 67 år. For at flest mulig skal kunne utnytte fleksibiliteten i ny alderspensjon er det videre lagt opp til at garantipensjonen også kan tas ut før fylte 67 år. Det er også mulig å vente med uttak av garantipensjon til etter 67 år. Dette innebærer at garantipensjonen er gjort fleksibel. På samme måte som for inntektspensjonen skal garantipensjonen være nøytral i forhold til uttakstidspunkt. For en gitt opptjening vil garantipensjonen dermed utgjøre et høyere årlig beløp jo senere den tas ut. Se nærmere kapittel 6.

I departementets høringsnotat av 28. januar 2008 ble det foreslått at garantipensjonen skulle justeres for uttaksalder på annen måte enn inntektspensjonen. Siden garantipensjonen er en ytelsesbasert størrelse som ikke tjenes opp som en beholdning slik som inntektspensjonen, la departementet til grunn at det ikke ville være hensiktsmessig å omregne garantipensjonen til en beholdningsstørrelse. Det ble lagt opp til at garantipensjonen på lignende måte som pensjon opptjent etter dagens regler, skulle justeres for uttakstidspunkt ved hjelp av såkalte forholdstall, se nærmere om forholdstall i kapittel 5.

Mange høringsinstanser peker på at uttaksreglene i ny alderspensjon framstår som kompliserte. Departementet ser at det blant annet virker kompliserende at en benytter både delingstall (for inntektspensjon) og forholdstall (for garantipensjonen) i de tilfeller pensjonen består av begge elementene.

Som et element i å forenkle utformingen av ny alderspensjon, foreslår departementet at inntektspensjon og garantipensjon utmåles i forhold til uttakstidspunkt etter mest mulig parallelle regler. Det foreslås derfor at både inntektspensjon og garantipensjon utmåles ved å benytte det samme delingstallet. Dette innebærer at garantipensjonen må regnes om til en beholdning. Det vil si at den betraktes som en samlet latent utbetaling man har rett til over en forventet pensjonsperiode. Når arvegevinsten, inkludert arvegevinst etter 62 år, nå foreslås innbakt i delingstallene, se kapittel 5, kan

en benytte det samme delingstallet for å justere både inntektspensjon og garantipensjon for uttakstidspunkt. Ved at både inntektspensjon og garantipensjon utregnes ved hjelp av beholdninger, blir fleksibiliteten i ny alderspensjon lettere å forstå, se kapittel 6. Departementet understreker at den enkelte har krav på den årlige ytelsen, og at omregningen til en beholdning er en teknisk framstilling for at inntektspensjonen og garantipensjonen lettere kan ses i sammenheng.

Departementet foreslår at omregning av garantipensjon til beholdning skjer ved første pensjonsuttak. Tidspunktet har ikke betydning for den garantipensjonen den enkelte vil få utbetalt. Ved at garantipensjonsbeholdningen beregnes ved første uttak, gir dette færre omregninger av beholdningen.

Det vises til lovforslaget § 20-11 første ledd.

Satsene for garantipensjon er knyttet til uttak ved 67 år. Dersom pensjonen tas ut ved fylte 67 år, tilsvarende garantipensjonsnivået garantipensjonsraten etter § 20-9, justert for trygdetid etter § 20-10. Som det framgår ovenfor, kan garantipensjon tas ut både før og etter 67 år. Ved uttak av garantipensjon er det derfor nødvendig å beregne den enkeltes garantipensjonsnivå ved 67 år. Dette beløpet vil danne utgangspunkt for omgjøring av garantipensjon til beholdning.

Ved uttak før 67 år gjøres dette teknisk ved å ta utgangspunkt i satsen på uttakstidspunktet og framskrive denne til det tidspunkt vedkommende fyller 67. Ved uttak etter 67 år, tas det utgangspunkt i den garantipensjonsraten som gjaldt da vedkommende fylte 67 år.

Det vises til lovforslaget § 20-11 andre ledd.

Departementet foreslår at garantipensjonsnivået beregnet etter andre ledd gjøres om til beholdning ved at denne multipliseres med delingstallet ved 67 år. Når beholdningen av garantipensjon er fastsatt, avkortes denne med 80 prosent av opptjent pensjonsbeholdning etter § 20-4. Dersom sistnevnte beløp er høyest, vil det ikke komme garantipensjon til utbetaling.

Det vises til lovforslaget § 20-11 tredje ledd.

4.7 Ikrafttredelse

Reglene om garantipensjon trer formelt i kraft 1. januar 2010, men gradvis innføring av ny alderspensjon innebærer at de første som vil motta garantipensjon vil være personer født i 1954, se § 20-19. Personer født i dette året blir 62 år i 2016 som dermed vil være første året der det fastsettes garantipensjon.

Boks 4.1 Beregning av garantipensjonsbeholdning

I forbindelse med første pensjonsuttak skal det ved lav opparbeidet pensjonsbeholdning beregnes en garantipensjonsbeholdning. Formålet med å regne om garantipensjonen til en beholdning, er å forenkle de videre beregningene tilknyttet fleksibelt uttak. Omregningen innebærer at beregningene av inntektspensjon og garantipensjon blir parallelle ved for eksempel gradert uttak, endringer i pensjonsgrad og ny opptjening etter uttak. Se nærmere omtale i kapittel 6.

Ved uttak fra 67 år, skal vedkommendes garantipensjonsnivå (sats justert for trygdetid) først multipliseres med delingstallet ved 67 år. Delingstallet for 1963-kullet ved 67 år anslås til 15,69. Dersom garantipensjonsnivået utgjør 124 930 kroner, gir dette følgende beregning:

$$124\,930 \times 15,69 = 1\,960\,152$$

Denne omregningen fra årlig ytelse til beholdning, tilsvarende beregningen som gjøres for å legge pensjon under utbetaling tilbake i beholdning ved endring i pensjonsgrad, se boks 6.8.

Garantipensjonsbeholdningen skal deretter avkortes med 80 prosent av pensjonsbeholdningen. En person som har hatt en inntekt på 3 G i 45 år, vil ha opparbeidet en pensjonsbeholdning på 1 688 654 kroner:

$$1\,960\,152 - 0,8 \times 1\,688\,654 = 609\,229$$

Garantipensjonsbeholdningen blir dermed beregnet til 609 229 kroner.

Dersom første uttak skjer ved en annen alder enn 67 år, må vedkommendes garantipensjonsnivå ved 67 år beregnes før multipliseringen med delingstall kan foretas. Ved uttak før 67 år gjøres dette ved å ta utgangspunkt i gjeldende garantipensjonsnivå og benytte reguleringsreglene for garantipensjonsraten, se avsnitt 8.5. Som følge av den foreslåtte reguleringsmetoden, kan beregningen gjøres i fast lønnsnivå uten anslag på lønnsveksten.

Etter uttak reguleres eventuell gjenværende garantipensjonsbeholdning med lønnsvekst, på samme måte som pensjonsbeholdningen.

5 Levealdersjustering og nøytralt fleksibelt uttak

5.1 Innledning og sammendrag

Stortinget vedtok 26. mai 2005 i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 12 (2004–2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene å innføre en ordning med levealdersjustering i folketrygdens alderspensjon.

Levealdersjustering er en mekanisme som knytter pensjonsalderen eller pensjonsnivået til utviklingen i befolkningens levealder. Når levealderen i befolkningen øker, må en arbeide noe lenger for å få samme årlige pensjon, fordi opparbeidede pensjonsrettigheter da skal fordeles på lengre levetid. Mange OECD-land som har reformert sine pensjonssystemer, har innført levealdersjustering av pensjonene.

I vedtak av 23. april 2007 sluttet Stortinget seg til Regjeringens forslag i St.meld. nr. 5 (2006–2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden om å iverksette ordningen med levealdersjustering fra 2010 med virkning for nye alderspensjonister. Levealdersjusteringen vil dermed ha virkning for alderspensjonister som går av med pensjon både etter dagens og nye opptjeningsregler. Det heter i meldingen at den konkrete gjennomføringen av prinsippet om levealdersjustering vil bli drøftet i lovarbeidet i etterkant av stortingsmeldingen. I meldingen heter det også at praktiseringen av ordningen skal følges opp over tid.

Levealdersjusteringen henger nøye sammen med innføringen av fleksibilitet i alderspensjonen. Ved behandlingen av St.meld. nr. 5 sluttet Stortinget seg også til Regjeringens forslag om fleksibelt uttak av pensjon fra 62 år fra 2010, basert på at årlig pensjon skal reflektere forventet antall år som pensjonist, se nærmere omtale i kapittel 6 Uttak av ny alderspensjon og i kapittel 7 Endringer i dagens alderspensjon. Det vises til at Regjeringen i St.prp. nr. 1 (2008–2009) varslet at den vil foreslå å forskyve iverksettingen av fleksibelt uttak av alderspensjon til 2011.

Levealdersjustering kombinert med fleksibelt uttak av alderspensjon gir den enkelte valget mellom å utsette uttaket av pensjon noe, kombinere hel eller delvis pensjon med fortsatt arbeid, eller å ta ut en lavere årlig pensjon. Uansett hvordan den

enkelte velger å tilpasse seg, sikrer levealdersjusteringen at folketrygdens utgifter til alderspensjon på lang sikt blir om lag upåvirket av endringer i levealderen. I lys av forventningene om stadig økende levealder er levealdersjusteringen det viktigste enkelttiltaket for å gjøre pensjonssystemet bærekraftig på sikt.

Departementet foreslår å konkretisere levealdersjusteringen for det enkelte årskull ved delingstall som beregnes med utgangspunkt i forventet gjensstående levetid fra tidspunktet for uttak av alderspensjon, justert for dødelighet fram til uttakstidspunktet. På denne måten tar levealdersjusteringen hensyn til endringer i dødelighet både i yrkesaktiv alder og som pensjonist. Forslaget til konkretisering av levealdersjusteringen innebærer også at forventet nåverdi av samlede pensjonsutbetalinger vil være uavhengig av uttakstidspunkt. Se avsnitt 5.2

Departementet foreslår at det fastsettes delingstall for hvert årskull fra og med 62 år til og med 75 år. Grensene samsvarer med Stortingets vedtak om 62 år som nedre grense for uttak av alderspensjon og departementets forslag om 75 år som øvre aldersgrense for pensjonsopptjening. En øvre grense for pensjonsopptjening og delingstall sikrer at forskjellene i kompensasjonsnivå mellom de som tar ut pensjon tidlig og de som tar den ut sent ikke blir urimelig store. Det fastsettes felles delingstall for kvinner og menn. Delingstallene foreslås fastsatt endelig når årskullene er 61 år slik at delingstallene for den enkelte vil være kjent før nedre uttaksalder. For å unngå variasjoner i delingstallene mellom årskull som følge av tilfeldige årlige svingninger i dødeligheten, foreslås delingstallene fastsatt på grunnlag av observert dødelighet for eldre årskull over en tiårsperiode forut for fastsettingstidspunktet. Ved fastsettingen benyttes forventet lønnsvekst som diskonteringsrente, og det tas hensyn til at pensjon under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent. Delingstallene foreslås fastsatt med to desimaler. Dette sikrer tilstrekkelig presise delingstall. Se avsnitt 5.3.

I dagens alderspensjon tjenes det opp rettigheter til en årlig ytelse og ikke til en pensjons-

beholdning. Dette gjør at justeringen for utviklingen i levealderen må gjennomføres på en annen måte for dagens alderspensjon. Departementet foreslår at det i tillegg til delingstallene utarbeides forholdstall for pensjon opptjent etter dagens regler. Forholdstallene beregnes med utgangspunkt i forventet gjenstående levetid fra tidspunkt for uttak av pensjon, hensyntatt overlevelsessannsynligheten fra nedre grense for uttak til uttakstidspunktet. Ved fastsetting av forholdstallene tas det dermed bare hensyn til dødelighet etter 62 år. Forholdstallet normeres til 1 ved 67 år for 1943-årskullet som kan ta ut pensjon fra 67 år i 2010.

Forholdstallene foreslås fastsatt endelig når årskullene er 61 år, basert på observert dødelighet for eldre årskull over en tiårsperiode forut for fastsettingstidspunktet. På samme måte som delingstallene i ny alderspensjon, vil forholdstallene ha en funksjon ved fleksibelt uttak av dagens alderspensjon. Det utarbeides derfor forholdstall for årene fra 62 til 75 år på tilsvarende måte som for delingstallene. Forholdstallene foreslås fastsatt med tre desimaler. Dette gjør at delingstallene og forholdstallene blir om lag like nøyaktige. Se avsnitt 5.4.

I forbindelse med lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008 ble det inngått avtale mellom partene i arbeidslivet om ny AFP tilpasset fleksibel alderspensjon i folketrygden. I brev av 2. april 2008 fra statsministeren til Riksmeklingsmannen heter det at Regjeringen er innstilt på å foreslå for Stortinget en gradvis innfasing av levealdersjusteringen som innebærer at de første årskullene som kan ta ut pensjon etter at pensjonsreformen er trådt i kraft, i noen grad vil skjermes for effekten av den sterke økningen i levealderen de siste årene.

Departementet sendte 8. mai 2008 på høring forslag som følger opp brevet fra statsministeren. Departementet foreslår at levealdersjusteringen fases gradvis inn for årskullene 1943–1949, slik at forholdstallet ved 67 år ikke øker mer enn 0,5 prosent fra et årskull til det neste. Dette innebærer i praksis at observert dødelighet før 2010 ikke får betydning for beregningen av disse årskullenes forholdstall ved 67 år. Det foreslås at skjermingen får gradvis mindre effekt for årskullene fra 1950 til og med 1958 ved at endringen i forholdstallene ved 67 år mellom disse årskullene beregnes som en veid sum av 0,5 prosent og levealdersjusteringen slik denne er definert i høringsnotatet av 28. januar 2008, dersom sistnevnte overstiger 0,5 prosent. Se avsnitt 5.5.

Departementet foreslår at både delingstall og forholdstall fastsettes administrativt basert på et entydig regelverk. Departementet foreslår at praktiseringen av ordningen med levealdersjustering

følges opp som en del av den fortløpende evaluering av pensjonsreformen som vil foretas for å vurdere om reformen virker etter hensikten. Departementet legger til grunn at evalueringsarbeidet vil gjennomgå i et arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd som er opprettet i samarbeid med partene i arbeidslivet. Se avsnitt 5.6.

I avsnitt 5.7 presenteres anslag på delingstall og forholdstall og det redegjøres for effektene av levealdersjusteringen for den enkelte. Det vises for øvrig til kapittel 10 hvor det er gitt flere eksempler på økonomiske effekter av forslagene for den enkelte.

5.2 Levealdersjustering – hovedspørsmål

5.2.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Stortingets vedtak 26. mai 2005 i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 12 (2004–2005) innebærer at det skal innføres en ordning med levealdersjustering i folketrygdens alderspensjon. Ved behandling av St.meld. nr. 5 (2006–2007) sluttet Stortinget seg til forslaget om å iverksette levealdersjustering i folketrygdens alderspensjon fra 2010 med virkning for nye alderspensjonister. Det heter i meldingen at den konkrete gjennomføringen av prinsippet om levealdersjustering vil bli drøftet i lovarbeidet i etterkant av stortingsmeldingen.

Departementet foreslo i høringsnotat av 28. januar 2008 å gjennomføre prinsippet om levealdersjustering ved at det fastsettes delingstall for det enkelte årskull, som beregnes med utgangspunkt i forventet gjenstående levetid fra pensjonsuttak, og ved en arvegevinst som beregnes med utgangspunkt i faktisk dødelighet i det aktuelle fødselskullet fram til pensjonsuttaket. I høringsnotatet ble arvegevinsten foreslått utformet ved å gi et årlig tillegg til pensjonsbeholdningen basert på andelen i årskullet som falt fra i løpet av året. Forslaget innebærer at delingstallet for en gitt uttaksalder øker fra et årskull til det neste når forventet levealder øker, og at arvegevinsten gir et mindre påslag til pensjonsbeholdningen når dødeligheten før uttaksalderen reduseres.

I forslaget om arvegevinst tas det hensyn til utviklingen i dødelighet også før 62 år i levealdersjusteringen. Dette sikrer en mer konsekvent levealdersjustering hvor endringer i dødeligheten både i yrkesaktiv alder og som pensjonist inngår. Når levealdersjusteringen på denne måten både tar hensyn til hvor mange i det enkelte årskullet som

når pensjonsalderen, og hvor lenge årskullet i gjennomsnitt lever som pensjonist, blir alderspensjons-systemet robust mot økninger i levealderen både i perioden pensjonsrettighetene tjenes opp og i perioden de betales ut. Den totale effekten av levealdersjusteringen for en gitt uttaksalder kommer til uttrykk som den samlede effekten av endringen i delingstallet og endringen i akkumulert arvegevinst fra et årskull til det neste. For hvert enkelt årskull vil delingstallene og størrelsen på akkumulert arvegevinst ved ulike uttakstidspunkter også uttrykke nøytraliteten i den fleksible alderspensjonen, slik at forventet nåverdi av pensjonsytelsene vil være uavhengig av uttakstidspunktet. I ny alderspensjon opparbeides pensjonsrettigheter i form av en pensjonsbeholdning. Årlig pensjon framkommer ved å dele pensjonsbeholdningen på delingstallet.

Levealdersjustering og nøytralt fleksibelt uttak skal gjelde for pensjon opptjent både etter dagens og nye opptjeningsregler. I dagens alderspensjon tjenes det opp rettigheter til en årlig ytelse og ikke til en pensjonsbeholdning. Dette gjør at justeringen for utviklingen i levealderen må foregå på en annen måte for dagens alderspensjon. Departementet foreslo i høringsnotatet å konkretisere levealdersjusteringen av alderspensjon opptjent etter dagens regler ved hjelp av forholdstall. Forholdstallene beregnes med utgangspunkt i forventet gjenstående levetid fra tidspunktet for pensjonsuttak, hensyntatt overlevelsessannsynligheten fra nedre grense for uttak til faktisk uttak av pensjon. Forslaget innebærer dermed at det tas hensyn til endringer i dødelighet fra 62 år ved fastsetting av forholdstallene, men det beregnes ingen arvegevinst som tillegg til opptjeningen. Departementet foreslo i høringsnotatet at også garantipensjonen skulle justeres i forhold til uttaksalder ved hjelp av forholdstall. Departementet foreslår nå i stedet å benytte delingstallene ved justering av garantipensjonen i forhold til uttaksalder. Det vises til nærmere redegjørelse i avsnitt 4.6.

I forbindelse med lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008 ble det inngått avtale mellom partene i arbeidslivet om ny AFP tilpasset fleksibel alderspensjon i folketrygden. I brev av 2. april 2008 fra statsministeren til Riksmeklingsmannen heter det at Regjeringen er innstilt på å foreslå for Stortinget en gradvis innfasing av levealdersjusteringen. Dette innebærer at de første årskullene som kan ta ut pensjon etter at pensjonsreformen er trådt i kraft i noen grad vil skjermes for effekten av den sterke økningen i levealderen de siste årene. I etterkant av lønnsoppgjøret sendte departementet 8. mai 2008 på høring forslag om blant annet gradvis inn-

fasing av levealdersjusteringen, som følger opp brevet fra statsministeren.

5.2.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har uttalt seg kritisk til innføring av levealdersjustering av alderspensjon i folketrygden. Blant de argumentene som anføres er at levealdersjusteringen er en usolidarisk ordning, at den gjør framtidens pensjoner uforutsigbare og at ikke alle har mulighet til å kompensere for effekten av levealdersjusteringen ved å arbeide lenger.

Mange høringsinstanser støtter departementets forslag til konkretisering av Stortingets vedtak om levealdersjustering ved delingstall, men flere høringsinstanser, herunder *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Norges Bondelag* og *Sparebankforeningen* er bekymret for at utformingen av levealdersjusteringen samlet sett bidrar til å gjøre pensjonsregelverket komplekst. Særlig er mange høringsinstanser kritiske til forslaget om arvegevinst.

Akademikerne, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *De Selvstendige Kommunale Pensjonskasser og Norske Pensjonskassers Forening* (Pensjonskasseforeningene), *Kommunal Landspensjonskasse* (KLP), *Landsorganisasjonen i Norge* (LO), *Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon* (NITO), *Næringslivets Hovedorganisasjon* (NHO), *Senter for seniorpolitikk* (SSP), *Sparebankforeningen* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* (YS) mener at arvegevinsten vil øke kompleksiteten og minske forutsigbarheten i systemet. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* uttaler i denne forbindelse:

«Departementets forslag om å innføre arvegevinst begrunnes med at en konsekvent levealdersjustering tilsier at det tas hensyn til dødelighet både før og etter 62 år. NAV har forståelse for denne begrunnelsen, men vi er av den oppfatning at arvegevinst før 62 år vil være et kompliserende element i det nye systemet. Det vil både være vanskelig for brukerne å forstå, og vil kreve svært inngående kjennskap til systemets detaljer hos NAVs veiledere, som skal kunne forklare beregningen og betydningen av arvegevinsten for brukerne. I tillegg vil brukerne stille spørsmål ved tilfeldige utslag mellom årskull.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet peker også på at innføring av arvegevinst vil ha betydelige IKT-messige konsekvenser og medføre omfattende årlige oppdateringer av pensjonsbeholdningene i tillegg til øvrige oppdateringer.

Den norske aktuarforening (Aktuarforeningen), *Finansnæringens Hovedorganisasjon* (FNH) og *HSH* mener likevel at det kan være rimelig å ta hensyn til dødelighetsutviklingen også før 62 år i levealdersjusteringen. Aktuarforeningen uttaler:

«Ved innføring av delingstall og arvegevinst tilnærmer folketrygden seg mer forsikringsbaserte løsninger i sin oppbygging. Aktuarforeningen mener at dersom det skal tas hensyn til dødelighetsutviklingen i pensjonssystemet via et delingstall ved pensjonsalder, kan en naturlig konsekvens være å også ta hensyn til arvegevinst før pensjonsalder.»

KLP mener at den økonomiske effekten av arvegevinsten må veies opp mot hensynet til enkelhet og forståelighet og uttaler:

«KLP vil (...) påpeke at innføringen av arvegestelementet fremstår som en komplisering av ny alderspensjon i folketrygden i forhold til det som opprinnelig ligger i pensjonsforliket. Vi er klar over at dette har en viss økonomisk effekt, men på den andre siden er det en egenverdi i forenkling og det å ha en forståelig modell. Derfor håper vi departementet veier forholdet til forenkling opp mot besparelsen som ligger i å ikke ha en lik opptjeningsprosent for alle årskull.»

Pensjonistpartiet, SSP og *Unio* er kritiske til den innsparingen som følger av innføring av arvegevinst. SSP uttaler:

«SSP ser nødvendigheten av justering sett i lys av pensjonssystemets bærekraft, men SSP påpeker likevel at det kan anføres betenkeligheter ved de innstramminger som forslaget oppfattes å medføre. Sett i sammenheng med innføring av en arvegevinst som et selvstendig element i en ny modell, styrker dette den samlede effekten negativt for den enkelte. Dette kan på mange måter anses som en ytterligere levealdersjustering.»

Høringsinstansene er i hovedsak positive til forslaget om en gradvis innfasing av levealdersjusteringen. Akademikerne, HSH, LO, *Norsk Journalistlag*, NITO, Unio og YS uttaler at de støtter forslaget, mens FNH, Sparebankforeningen, SSP og NHO viser til at forslaget er en naturlig konsekvens av årets tariffoppgjør i privat sektor og tar forslaget til etterretning. Akademikerne mener det bør vurderes å innføre en permanent skjermingsregel, i form av en maksimal prosentsats for endring i forholdstall og delingstall som sikrer at det aldri blir for stor forskjell fra et årskull til det neste. YS vil la graden av levealdersjustering, og eventuell skjerming også for senere årskull, være en del

av den evalueringen av AFP partene har avtalt skal finne sted i 2017.

Flere høringsinstanser, herunder *Landslaget for offentlige pensjonister*, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Norsk Journalistlag, Pensjonskasseforeningene, Sparebankforeningen og YS peker imidlertid på at en gradvis innfasing av levealdersjusteringen kompliserer pensjonssystemet ytterligere. Pensjonskasseforeningene er av denne grunn mot forslaget, mens *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* (FFO) er kritisk til å delvis unnta enkelte årskull fra effektene av levealdersjusteringen. FFO ser det som usolidarisk både i forhold til uføre og i forhold til senere årskull. Også *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* (LHL) er kritisk til fordelingsvirkningene av forslaget.

5.2.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser har uttalt seg kritisk til innføring av levealdersjustering i ny alderspensjon i folketrygden.

Ved behandling av St.meld. nr. 12 (2004–2005) vedtok Stortinget å innføre en ordning med levealdersjustering i folketrygdens alderspensjon, og ved behandling av St.meld. nr. 5 (2006–2007) sluttet Stortinget seg til forslaget om å iverksette ordningen fra 2010 med virkning for nye alderspensjonister. I høringsnotat av 28. januar 2008 fremmet departementet forslag om hvordan prinsippet om levealdersjustering skal gjennomføres i praksis. I lys av forventningene om stadig økende levealder, er levealdersjusteringen det viktigste enkelttiltaket for å gjøre pensjonssystemet bærekraftig på sikt.

I høringsnotatet foreslo departementet at det skal tas hensyn til dødelighet både før og etter 62 år i levealdersjusteringen, og at dette gjennomføres ved at det beregnes en arvegevinst som gir et årlig påslag til pensjonsbeholdningen fram til pensjonsuttak, basert på hvor mange i årskullet som faller fra i yrkesaktiv alder. Høringsforslaget om arvegevinst som en del av levealdersjusteringen har både en prinsipiell side og en teknisk side. Det prinsipielle spørsmålet er om det skal tas hensyn til endringer i dødelighet i yrkesaktiv alder (før 62 år) i levealdersjusteringen. Det tekniske spørsmålet er om arvegevinst skal utformes som et separat element i pensjonsopptjeningen eller på en annen måte.

Departementet viser til at delingstallene er det mest sentrale elementet i levealdersjusteringen. Dette er fordi dødeligheten etter 62 år, som er nedre grense for uttak av pensjon, har større potensial for å endre seg over tid enn dødeligheten før 62 år, som allerede er lav. Innføring av delings-

tall har dermed størst betydning for bærekraften i pensjonssystemet. Departementet viser til at en konsekvent levealdersjustering likevel tilsier at det tas hensyn til endringer i dødelighet både før og etter 62 år. Det enkelte årskull vil da bære risikoen for endringer i dødelighet både i yrkesaktiv alder og som pensjonist. Når levealdersjusteringen på denne måten tar hensyn til både hvor mange i det enkelte årskullet som når pensjonsalderen, og hvor lenge årskullet i gjennomsnitt lever som pensjonist, blir alderspensjonssystemet robust mot økninger i levealderen både i perioden pensjonsrettighetene tjenes opp og i perioden de betales ut. Med Statistisk sentralbyrås forutsetninger om framtidig levealdersutvikling, bidrar det å ta hensyn til endringer i dødelighet før 62 år i levealdersjusteringen til å redusere utgiftene med om lag 5 milliarder kroner i 2050, idet dødeligheten før 62 år forventes å falle fra 2010 til 2050. Dette anslaget er imidlertid usikkert. Det vises til kapittel 11 om økonomiske konsekvenser.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det i levealdersjusteringen skal tas hensyn til dødelighet gjennom hele livet. Departementet ser samtidig at det kan virke kompliserende på pensjonssystemet å beregne arvegevinst som et separat tillegg til opptjeningen. Departementet viser også til at høringsinstansene som er negative til forslaget om arvegevinst i første rekke peker på at arvegevinsten virker kompliserende, og i liten grad uttaler seg om prinsippet om å ta hensyn til dødelighet gjennom hele livet i levealdersjusteringen. På denne bakgrunn foreslår departementet en alternativ måte å ta hensyn til utviklingen i dødelighet før uttak av alderspensjon i levealdersjusteringen. Departementets forslag er nærmere behandlet i avsnitt 5.3.

Departementet viser til at forslaget i høringsnotatet av 8. mai 2008 om å fase inn levealdersjusteringen gradvis er en oppfølging av statsministerens brev i forbindelse med lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008. Begrunnelsen for i noen grad å skjerme enkelte årskull fra effekten av levealdersjusteringen, er at de første kullene av pensjonister etter 2010 må arbeide lenger for å motvirke effekten av levealdersjusteringen enn de som får sin pensjon beregnet etter nye opptjeningsregler. Videre er det kort tid til pensjonsreformen iverksettes, slik at disse årskullene har mindre muligheter til å tilpasse seg. Departementets forslag om gradvis innføring av levealdersjusteringen er nærmere omtalt i avsnitt 5.5.

Det vises til at Regjeringen, blant annet på bakgrunn av innspill i høringen av ny alderspensjon, har foreslått å forskyve iverksettingen av fleksibelt

uttak til 1. januar 2011, se St.prp. nr. 1 (2008–2009). Forskjøvet iverksetting av fleksibiliteten berører ikke levealdersjusteringen direkte. I tråd med Stortingets vedtak i april 2007 er forholdstallet ved 67 år i 2010 normert til 1. Forskyvningen vil dermed ikke påvirke beregningen av delingstall og forholdstall for ulike årskull og uttaksaldrer, men de forholdstallene som skulle ha vært benyttet ved fleksibelt uttak i 2010 kommer ikke til anvendelse. Det vises til anslag på forholdstall og delingstall i avsnitt 5.7.

5.3 Delingstall

5.3.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringsnotatet av 28. januar 2008 å fastsette delingstallene med utgangspunkt i forventet gjenstående levetid ved tidspunktet for uttak av alderspensjon. Departementet foreslo videre nærmere regler for fastsetting av delingstallet. Forslagene baserer seg på anbefalinger fra Statistisk sentralbyrå.

Øvre aldersgrense for delingstall

Stortinget har vedtatt en nedre aldersgrense på 62 år for uttak av alderspensjon. Dette blir dermed også den nedre aldersgrensen for fastsetting av delingstall. Stortinget har videre vedtatt at den øvre grensen for pensjonsopptjening på 70 år skal fjernes.

I et nøytralt system vil effekten av ett års utsatt uttak være høyere jo eldre man er, fordi forventet tid som pensjonist reduseres relativt mer. For å unngå svært store forskjeller i årlig pensjonsnivå mellom de som tar ut pensjon tidlig og de som tar den ut sent, bør det være en øvre grense for fastsetting av delingstall. Departementet foreslo i høringsnotatet en øvre grense på 75 år for fastsetting av delingstall i tråd med forslaget om en øvre aldersgrense for pensjonsopptjening på 75 år, jf. kapittel 3. Pensjonen vil dermed ikke øke dersom uttak utsettes utover 75 år, og grensene for beregning av delingstall og opptjening vil være like. Dette bidrar til et enkelt og konsistent system.

Delingstall for hvert årskull

I høringsnotatet ble det foreslått at hvert enkelt årskull får et sett med delingstall som reflekterer forventet gjenstående levetid ved tidspunkt for pensjonsuttak mellom 62 og 75 år. Dette innebærer en gradvis justering av delingstallene i takt med levealdersutviklingen. Dersom delingstallene

alternativt skulle gjelde for flere årskull, for eksempel for fem årskull av gangen, ville en kunne få terskeeffekter fra et årskull til det neste.

Månedlige delingstall

I ny alderspensjon kan tidspunkt for uttak av alderspensjon velges fleksibelt hver måned innenfor intervallet 62–75 år. På denne bakgrunn foreslo departementet at det utarbeides månedlige delingstall. Hvis det alternativt bare ble fastsatt årlige delingstall, ville en ikke få noe igjen for å utsette pensjonsuttaket ut over hele år. Eksempelvis vil en person som venter med å ta ut pensjon fra 67 til 68 år få om lag seks prosent mer i årlig pensjon, beregnet med utgangspunkt i dagens dødelighet. I et system med fastsetting av delingstall bare for hele år, ville for eksempel en person som tar ut pensjon ved 67 år og 11 måneder, altså tape bortimot seks prosent av pensjonen sammenliknet med et system der det fastsettes månedlige delingstall. Månedlige delingstall harmonerer også med månedlig utbetaling av pensjoner.

Det utarbeides ikke offisiell levealdersstatistikk på månedsbasis. Departementet la til grunn at delingstallene for pensjonsuttak spesifisert på månedsbasis kan fastsettes ved lineær interpolering mellom de to aktuelle delingstallene for alder målt i hele antall år. Det betyr at endringer i levealderen forutsettes jevnt fordelt mellom to tidspunkt for pensjonsuttak målt i to tilstøtende hele år.

Observert dødelighet i beregning av delingstall og valg av observasjonsperiode

Departementet foreslo i høringsnotatet at delingstallene fastsettes ut fra forventet levealder basert på den aldersspesifikke observerte dødeligheten til tidligere årskull. Dette betyr at man benytter observerte tall for hvor mange på ulike alderstrinn som dør i løpet av en gitt periode. Departementets vurdering var at fastsettingen av delingstall i størst mulig grad bør skje på objektivt grunnlag, og at det derfor måtte etableres entydige regler for fastsettingen av forventet levealder. Beregninger av forventet levealder kunne alternativt vært basert på prognoser for dødeligheten. Slike prognoser er imidlertid basert på skjønn, og det ville kunne oppstå diskusjoner om hvilke forutsetninger som er mest realistiske. De fleste land som har innført levealdersjustering har valgt å benytte observerte dødelighet.

For å unngå at delingstallene endres mye fra et årskull til det neste som følge av tilfeldige svingninger i dødeligheten, må beregning av delingstall baseres på et gjennomsnitt av observerte dødelig-

het over en periode. Endringene i delingstallene mellom årskullene blir jevnere jo lengre observasjonsperiode en velger. Samtidig vil en ved en lang observasjonsperiode måtte bygge på statistikk lenger tilbake i tid, og det vil ta lengre tid før et skifte i trend påvirker delingstallene.

Departementet foreslo en observasjonsperiode på ti år. I valg av observasjonsperiode er hensynet til å unngå tilfeldige svingninger i delingstallene avveid mot hensynet til at endringene i delingstallene fra et årskull til et annet i størst mulig grad skal gjenspeile faktisk endring i forventet gjensstående levetid.

Tidspunkt for fastsetting av delingstall

Tidspunktet for når delingstallet skal fastsettes for det enkelte årskull må baseres på en avveining mellom hensynet til forutsigbarhet og hensynet til at delingstallet skal bygge på mest mulig oppdatert informasjon om dødelighetsutviklingen. Departementet viste til at det i det svenske pensjonssystemet fastsettes foreløpige delingstall året før nedre aldersgrense for pensjonsuttak, som så senere justeres basert på oppdatert informasjon om utviklingen i forventet levealder. Departementet pekte på at det var uheldig om pensjonsytelsene for de som allerede har tatt ut pensjon blir beregnet på nytt på grunnlag av nye observasjoner av dødeligheten.

Departementet foreslo i høringsnotatet at delingstallene fastsettes med endelig virkning det året den enkelte fyller 61 år. Ved å fastsette delingstallene kalenderåret før første mulige uttaksalder, som er 62 år, vil informasjon om effekten av å utsette uttak være tilgjengelig før ethvert mulig uttakstidspunkt. I tillegg ble det foreslått at det skal utarbeides anslag for de enkelte årskulls framtidige delingstall, slik at den enkelte i yrkesaktiv alder får en god indikasjon på framtidige pensjonsnivåer.

Presisjonsnivå ved fastsetting av delingstall

Delingstallene ble i høringsnotatet foreslått fastsatt med to desimaler. Det anses ikke som hensiktsmessig med mange desimaler i delingstallene, samtidig som avvik fra verdier ved å benytte flere desimaler ikke bør bli for store. To desimaler gir etter departementets syn tilstrekkelig nøyaktige delingstall. Det vises til at det også i det svenske pensjonssystemet benyttes to desimaler.

Beregning av arvegevinst

Departementet foreslo i høringsnotatet å gjennomføre en levealdersjustering som tar hensyn til dødelighet også før 62 år ved en arvegevinst som skulle

gis som et påslag til pensjonsbeholdningen. Departementet foreslo videre at beregningen av arvegevinsten skulle baseres på data for dødelighetsutviklingen i befolkningen, at fastsetting av arvegevinsten fram til og med 59 år skulle baseres på data for faktisk dødelighetsutvikling og at det fra 60 år skulle benyttes samme dødelighetsstatistikk som ligger til grunn for fastsettingen av delingstallene.

Departementet viste i høringsnotatet til at størrelsen på akkumulert arvegevinnt ved tidspunktet for uttak av alderspensjon ville utgjøre summen av tildelt arvegevinnt fra det året den enkelte startet med å opptjene pensjonsrettigheter og fram til pensjonsuttak. Ved uttak av alderspensjon ville den samlede arvegevinnten derfor avhenge av når opptjeningen av pensjonsrettigheter startet og av størrelsen på pensjonsopptjeningen på ulike tidspunkt. For en gitt uttaksalder ville en krone i pensjonsopptjening tidlig i livet gi en noe større samlet arvegevinnt enn en krone opptjent sent i livet. Dette skyldes at opptjening som starter tidlig i livet gir arvegevinnt i flere år enn opptjening som starter senere. Departementet varslet i høringsnotatet at fordelingseffektene av arvegevinnt ville bli vurdert i lovproposisjonen om ny alderspensjon i folketrygden.

5.3.2 Høringsinstansenes syn

Arbeids- og velferdsdirektoratet og *Akademikerne* støtter departementets forslag om en øvre grense for delingstall ved 75 år og mener dette bidrar til et konsistent system, fordi øvre grense for opptjening og delingstall dermed blir like, selv om Akademikerne i utgangspunktet mener at det ikke skal være noen øvre eller nedre grense for pensjonsopptjening. Disse høringsinstansene støtter også departementets forslag om at hvert årskull får et sett delingstall som reflekterer levealderen for ulike uttakstidspunkt mellom 62 og 75 år. *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Akademikerne* og *Pensjonistpartiet* er videre enige i departementets forslag til fastsetting av månedlige delingstall.

HSH og *Akademikerne* støtter departementets forslag om at delingstallet fastsettes med endelig virkning det året den enkelte fyller 61 år. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* (YS) mener på den annen side det er for sent å få vite hva en skal få i pensjon fra fylte 62 år når en er 61 år. Foreløpige delingstall bør derfor etter YS' syn kunne tildeles tidligere. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* gir uttrykk for liknende synspunkter, men mener at forslaget er en god avveining mellom ulike hensyn. *Direktoratet* uttaler:

«NAV har med utgangspunkt i forutsigbarhet for brukerne hatt et ønske om at faktiske delingstall skulle være tilgjengelige senest to år før brukerne fyller 62 år. NAV mener likevel at den anbefalte løsningen er en god avveining mellom hensynet til brukernes behov for forutsigbarhet og hensynet til at delingstallet skal bygge på mest mulig oppdatert informasjon. Vi støtter derfor den anbefalte løsningen med observert dødelighet.»

I likhet med *Arbeids- og velferdsdirektoratet* støtter *Den norske aktuarforening* (Aktuarforeningen), *HSH* og *Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon* departementets forslag om å fastsette delingstallet ut fra forventet levealder basert på observert dødelighet for tidligere årskull. *Aktuarforeningen* og *HSH* mener det er fornuftig å velge en observasjonsperiode på (minst) ti år for å unngå tilfeldige endringer i delingstallene fra et årskull til et annet, mens *Kommunal Landspensjonskasse* (KLP) og *Kredittilsynet* mener at en observasjonsperiode på ti år medfører at nye observasjoner får for liten vekt. KLP uttaler om dette:

«En svakhet ved å benytte gjennomsnitt over en tiårsperiode er at endring i dødelighetstrender ikke vil bli fanget opp av modellen før etter lang tid. Dette kan kompenseres for ved å basere beregning av delingstall på et veiet gjennomsnitt over observasjonsperioden, der de nyeste observasjonene får størst vekt.»

Unio er imot forslaget om å benytte en observasjonsperiode på ti år fordi forslaget innebærer en økonomisk innstramming i forhold til beregningene som ble presentert i St. meld. nr. 5 (2006–2007).

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til departementets forslag om at delingstall skal utarbeides med to desimaler.

Et flertall av høringsinstansene er negative til innføring av arvegevinnt i alderspensjonen i folketrygden fordi det kompliserer pensjonssystemet. Mange høringsinstanser, herunder *Aktuarforeningen*, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Finansnæringens Hovedorganisasjon* (FNH), *De Selvstendige Kommunale Pensjonskasser* og *Norske Pensjonskassers Forening* (Pensjonskasseforeningene) og YS argumenterer derfor for en enklere utforming av arvegevinnten, gitt at den skal innføres. Flere høringsinstanser argumenterer for at effekten av en eventuell arvegevinnt bør ivaretas ved en endret opptjeningsprosent eller endrede delingstall. *Pensjonskasseforeningene* uttaler:

«Etter *Pensjonskasseforeningenes* syn vil arvegevinnt som et eksplisitt element i pensjonsbe-

regningene bidra til å komplisere modellen unødige. Endringene i dødelighet for personer under 62 år er neppe slik av en slik størrelsesorden at det forsvarer at dette tas inn som et eksplisitt element i modellen. Det vil derfor være mer hensiktsmessig å bygge gjennomsnittlig dødelighetsarv inn i satsen for pensjonsopptjening (...) eller inkludere dødelighet før 62 i delingstallet ved beregning av pensjon ved oppnådd aldersgrense.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at en alternativ løsning til arvegevinst der opptjeningsprosenten økes vil være enklere å administrere og enklere å formidle til brukerne. Flere høringsinstanser, herunder Aktuarforeningen, Arbeids- og velferdsdirektoratet, FNH og KLP påpeker at arvegevinsten kun vil avhenge av dødeligheten for det enkelte årskull og at dette vil kunne medføre svingninger i arvegevinsten mellom årskullene. Disse høringsinstansene argumenterer derfor for en alternativ utforming av arvegevinsten dersom det skal innføres en form for arvegevinst. Arbeids- og velferdsdirektoratet fremmer følgende forslag:

«(...) en årskullsspesifikk (vil) arvegevinst kunne gi tilfeldige utslag som kan være vanskelig å forstå. NAV mener derfor at dersom man likevel velger å innføre arvegevinst i opptjeningen fram til fylte 62 år, bør det utredes om det vil være et bedre alternativ for beregning og tildeling å gjøre dette samlet for hele befolkningen under 62 år, dvs at pensjonsbeholdningen hvert år tillegges en arvegevinst som avhenger av dødelighet for hele aldersgruppen 17-61 år. Alternativt kan det innføres en lengre observasjonsperiode enn 1 år, slik det er foreslått for delingstall. Ved slike alternative løsninger unngår man at årskullsspesifikk, tilfeldig statistisk variasjon i dødelighet påvirker framtidig alderspensjon. Vi antar at en felles arvegevinstfaktor for alle årskull pr år vil være enklere å forstå for brukerne. I tillegg vil den årlige oppdateringen av arvegevinst i IKT-løsningen være enklere hvis arvegevinsten er den samme for alle. En slik kollektiv arvegevinst vil imidlertid kunne være sårbar i forhold til demografiske endringer mellom årskull. Det vil også medføre at pensjonsprosenten på 18,1 % må kalibreres på nytt, ettersom felles arvegevinst under 62 år ellers vil kunne gi realøkonomiske effekter.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser også til at arvegevinst for perioden fra 62 år til fullt pensjonsuttak er foreslått tatt ut av delingstallet og behandlet på samme måte som forslaget for arvegevinst før 62 år og at dødelighetsstatistikken som er lagt til grunn i delingstallene skal benyttes for å fastsette arvegevinst for denne aldersgruppen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler i denne forbindelse:

«NAV er enig i at det må tas hensyn til arvegevinst for perioden etter 62 år. Vi er også enige i at det skal benyttes samme grunnlag for dødelighet som ved fastsettelse av delingstallene. Administrativt vil det være en stor forenkling om arvegevinsten for denne gruppen ble tatt inn i delingstallene. Vi antar at det vil være enklere for brukerne å forstå delingstallet hvis dette er uten arvegevinst. I tillegg kommer at en separat arvegevinst kan gi et noe høyt fokus på dødsrisiko og brukers opplevelse av at dette er en gevinst som bør tilfalle eventuelle arvinger.

Sparebankforeningen viser til departementets forslag om å basere beregningen av arvegevinst på demografisk dødelighet og uttaler:

«Sparebankforeningen er bekymret for at en så komplisert måte å beregne arvegevinsten på i fremtiden vil føre til et press mot forenkling og mer forutsigbarhet. Dessuten er det svært sannsynlig at denne arvegevinsten vil bli mindre i årene fremover som en følge av generelt lavere dødelighet. Kravet om en kompensasjon for dette vil raskt dukke opp. Derfor går vi inn for en enklere modell for beregning av arvegevinst, enten ved å gi et likt kronebeløp til alle eller en fast presentsats på toppen av ordinær opptjening (18,1 prosent) slik at summen blir mest mulig lik stortingets forutsetning i pensjonsforliket.»

5.3.3 Departementets vurdering og forslag

Det vises til høringsnotatet av 28. januar 2008 der departementet fremmet forslag til hvordan Stortingets vedtak om innføring av en ordning med levealdersjustering av ny alderspensjon i folketrygden skal gjennomføres i praksis. Det vises også til punkt 5.2.3 der departementet foreslår at det skal tas hensyn til utviklingen i dødelighet før 62 år i levealdersjusteringen.

Departementet foreslår at bestemmelser om levealdersjustering for de som omfattes av nye opptjeningsregler kommer til uttrykk gjennom to lovparagrafer. Overordnede bestemmelser om levealdersjustering og nøytralt fleksibelt uttak framgår av § 20-12, og nærmere regler om fastsetting av delingstall er gitt i § 20-13.

Øvre aldersgrense for delingstall

Få høringsinstanser har kommentert forslaget om øvre aldersgrense for delingstall. De som har uttalt seg støtter forslaget. Departementet foreslår på

denne bakgrunn at det skal fastsettes en øvre aldersgrense for delingstall på 75 år, se § 20-12 fjerde ledd. En øvre aldersgrense bidrar til at forskjellene i pensjonsnivå ikke blir for store mellom de som tar ut pensjon tidlig og de som tar den ut sent. Grensene for beregning av delingstall og oppføring vil dermed være like, og dette bidrar etter departementets syn til et enkelt og konsistent system.

Delingstall for hvert årskull

Få høringsinstanser har kommentert forslaget om delingstall for hvert årskull. De som har uttalt seg støtter forslaget. Departementet viser til at delingstall for hvert årskull innebærer en gradvis justering av delingstallene i takt med levealdersutviklingen. Dersom delingstallene alternativt skulle gjelde for flere årskull, for eksempel for fem årskull av gangen, ville en kunne få terskeeffekter fra et årskull til det neste. Departementet foreslår at det fastsettes delingstall for hvert årskull. Det fastsettes felles delingstall for kvinner og menn. Det vises til § 20-12 fjerde ledd.

Månedlige delingstall

Få høringsinstanser har kommentert forslaget om månedlige delingstall. De som har uttalt seg støtter forslaget. Månedlige delingstall sikrer at den enkelte får pensjonsmessig uttelling for å utsette uttaket også utover hele år. Det vises til § 20-12 fjerde ledd. Departementet viser til at månedlige delingstall også harmonerer med månedlig utbetaling av pensjoner.

Fordi det ikke utarbeides offisiell levealdersstatistikk på månedsbasis, foreslår departementet at månedlige delingstall fastsettes ved lineær interpolering mellom de to tilstøtende årlige delingstallene. Dette er fastsatt i § 20-13 tredje ledd. Forslaget innebærer at endringer i forventet gjenstående levetid forutsettes jevnt fordelt mellom to tidspunkt for pensjonsuttak målt i hele år.

Observervert dødelighet i beregning av delingsstall og valg av observasjonsperiode

Enkelte høringsinstanser har kommentert forslagene om å benytte observervert dødelighet for eldre årskull som grunnlag for beregning av delingstallene og forslaget om en observasjonsperiode på ti år.

Delingstallene for et årskull fastsettes på bakgrunn av forventet gjenstående levetid fra uttakstidspunktet og reflekterer hvor lenge en person som tilhører årskullet i gjennomsnitt vil leve fra ulike uttakstidspunkt etter 62 år. Hvor lenge et års-

kull i gjennomsnitt faktisk lever, vil ikke være kjent før alle fra årskullet har avgått ved døden. For beregning av forventet levealder må det derfor gjøres forutsetninger om dødelighetsforhold i framtiden. Når man benytter observervert dødelighet for eldre årskull for å beregne forventet gjenstående levetid, forutsetter man altså en videreføring av gjeldende dødelighetsforhold, det vil si at hvor mange som dør ved ulike aldre forutsettes uendret.

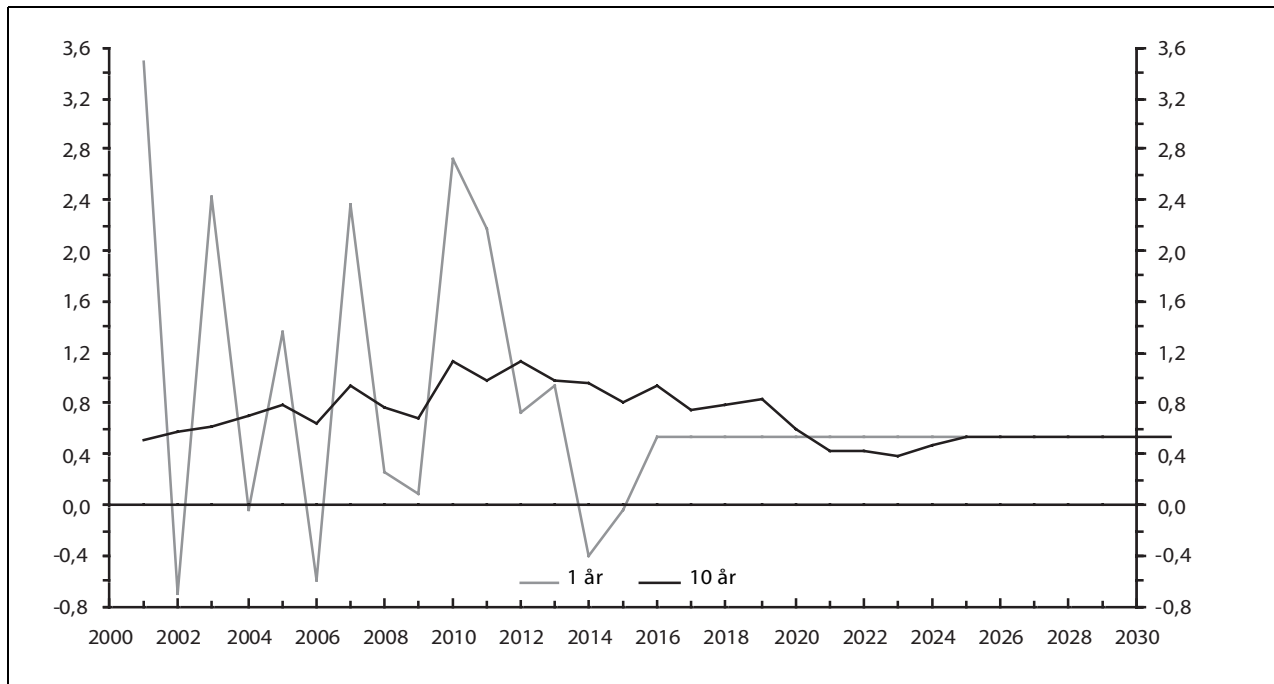
En fordel ved å benytte observervert dødelighet for eldre årskull er at det gir mindre rom for diskusjon om beregningsgrunnlaget for delingstallene enn om en skulle fastsette delingstallene på bakgrunn av prognoser for dødelighet. Departementet viser til at den foreslåtte metoden også er i samsvar med hvordan Statistisk sentralbyrå beregner forventet levealder.

Delingstallene må baseres på et gjennomsnitt av observervert dødelighet over en periode for å unngå at det blir store tilfeldige variasjoner i delingstallene mellom årskull. I høringsnotatet ble det foreslått en observasjonsperiode på ti år. Flere høringsinstanser støtter departementets forslag, men enkelte mener at en observasjonsperiode på ti år medfører at nye observasjoner får for liten vekt.

Departementet viser til at valget av observasjonsperiode avveier hensynet til at delingstallene ikke skal endres mye som følge av tilfeldige svingninger i dødeligheten fra et år til et annet mot hensynet til at endringene i delingstallene fra et årskull til et annet i størst mulig grad skal gjenspeile faktisk endring i forventet gjenstående levetid. Endringene i delingstallene mellom årskullene blir jevnere jo lengre observasjonsperiode en velger. Samtidig vil en ved en lang observasjonsperiode måtte bygge på statistikk lenger tilbake i tid, og det vil ta lengre tid før et skifte i trend påvirker delingstallene. Enkelte høringsinstanser foreslår å tillegge nyere observasjoner større vekt enn eldre observasjoner. Departementet viser til at en ved å vekte observasjonene risikerer at endringene i delingstallene fra et årskull til det neste ikke får et tilstrekkelig jevnt forløp.

Figur 5.1 viser årlige endringer i delingstallene ved 67 år basert på faktisk dødelighet fram til og med 2007 og Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivning fra 2008 når det brukes en observasjonsperiode på ti år, sammenlignet med å bruke de årlige observasjonene direkte.

Det framgår av figuren at endringene i delingstallene fra et år til et annet varierer svært mye når det ikke benyttes et gjennomsnitt av observasjoner over flere år. I enkelte år er endringene dessuten



Figur 5.1 Årlig prosentvis endring i delingstallet ved 67 år med ett og ti års observasjonsperiode¹

¹ Delingstallene for et årskull fastsettes det året et årskull fyller 61 år, basert på observerte dødelighetsrater for eldre årskull. Delingstallet ved 67 år med hhv. 1 og 10 års observasjonsperiode er derfor basert på observerte dødelighetsrater henholdsvis 7 år og gjennomsnittet av dødelighetsrater 16–7 år tilbake i tid. Endring i delingstallene i et enkelt år framkommer dermed fra endringer i dødeligheten tilsvarende antall år tilbake i tid i forhold til årstallene som framgår av figuren. For å illustrere betydningen av observasjonsperiode er det beregnet endringer i delingstall ved 67 år tilbake til 2000, selv om delingstallene ved 67 år ikke kommer til anvendelse før fra 2021.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og inkluderingsdepartementet

negative, til tross for at den langsiktige trenden er at levealderen øker over tid.

Departementet foreslår at delingstallene fastsettes med utgangspunkt i forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet på bakgrunn av observerte dødelighetsrater for eldre årskull de siste ti årene forut for fastsettingsåret. Dette framgår av § 20-13 andre ledd.

Tidspunkt for fastsetting av delingstall

Enkelte høringsinstanser mener at det kan være sent å få fastsatt delingstallene først ved 61 år, det vil si kalenderåret før første mulige uttakstidspunkt.

Departementet viser til at forslaget om å benytte observert dødelighet for eldre årskull i beregningen av forventet levetid bidrar til at grunnlaget for fastsetting av delingstall er forutsigbart. Samtidig er det ønskelig å benytte mest mulig oppdatert dødelighetsstatistikk i beregningene. Dette tilsier at delingstallene fastsettes nært opp til uttakstidspunktet.

Departementet viser til at ved å fastsette delingstallene med endelig virkning det året den enkelte fyller 61 år, vil informasjon om effekten av

å utsette uttak være tilgjengelig før ethvert mulig uttakstidspunkt. Departementet viser til at det parallelt med fastsetting av delingstall vil utarbeides prognoser for framtidige delingstall som vil gi en god indikasjon på framtidig årlig pensjon ved valg av ulike uttakstidspunkt i tilstrekkelig tid før første uttaksmulighet. Prognosene vil dessuten bli stadig sikrere etter hvert som første mulige tidspunkt for uttak nærmer seg. Dette henger sammen med at delingstallene er foreslått fastsatt på grunnlag av et gjennomsnitt av den observerte dødeligheten i en tiårsperiode forut for tidspunktet for endelig fastsetting av delingstallene. Med departementets forslag vil dermed 50 prosent av dødelighetsstatistikken som skal inngå i beregningen av de endelige delingstallene være kjent allerede seks år før første mulige uttakstidspunkt og 90 prosent av denne statistikken vil være kjent to år før dette tidspunktet. Etter departementets syn vil en slik løsning gi tilstrekkelig forutsigbarhet for den enkelte.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at delingstallene skal fastsettes med endelig virkning det året det enkelte årskull fyller 61 år. Dette framgår av § 20-13 første ledd.

Presisjonsnivå ved fastsetting av delingstall

Få høringsinstanser har merknader til forslaget om å fastsette delingstallet med to desimaler. Etter departementets syn gir to desimaler tilstrekkelig nøyaktige delingstall. Ved å benytte to desimaler i delingstallet vil pensjonsytelsen maksimalt avvike i størrelsesorden +/- 0,05 prosent fra den verdien pensjonsytelsen ville hatt dersom det ble benyttet flere desimaler. Det vises til at det også i det svenske pensjonssystemet benyttes to desimaler. Departementet foreslår på denne bakgrunn at delingstallene skal fastsettes med to desimaler. Dette framgår av § 20-13 fjerde ledd.

Inkludering av arvegevinst i delingstallene

Det vises til avsnitt 5.2 der departementet foreslår at det i levealdersjusteringen også skal tas hensyn til endringer i dødeligheten i yrkesaktiv alder. Departementet har merket seg at mange høringsinstanser uttaler at utformingen av arvegevinsten virker kompliserende. Departementet foreslår derfor at effekten av endringer i dødelighet før 62 år i stedet inkluderes i delingstallene. Det vises til at flere høringsinstanser også argumenterer for en slik løsning. På denne måten tas det hensyn til utviklingen i dødelighet både før og etter uttakstidspunktet i delingstallene. Dermed opprettholdes intensjonen om at levealdersjusteringen skal fange opp endringer i dødelighet både i yrkesaktiv alder og for pensjonister, samtidig som en unngår en kompliserende faktor i opptjeningsmodellen.

Dette foreslås gjennomført ved at delingstallet korrigeres med en faktor for gjennomsnittlig arvegevinst som gjenspeiler dødelighet fram til uttakstidspunktet. Dette framgår av § 20-13 andre ledd, andre punktum.

Departementet viser til at forslaget i høringsnotatet innebærer at arvegevinsten varierer med ulike opptjeningsprofiler. Når arvegevinst før uttak skal inkluderes i delingstallet, må det gjøres en forutsetning om opptjeningsprofil som skal ligge til grunn for beregning av gjennomsnittlig arvegevinst. Stortinget har vedtatt at det skal tjenes opp pensjonsrettigheter i ny alderspensjon tilsvarende 1,35 prosent av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010. I høringsnotatet 28. januar 2008 er ny alderspensjon foreslått utformet slik at det årlig bygges opp pensjonsrettigheter i form av en pensjonsbeholdning. I høringsnotatet er det vist til beregninger fra Statistisk sentralbyrå som viser at en opptjeningsprosent på 18,1 av pensjongivende inntekt vil gi en pensjon i samsvar med stortingsvedtaket, gitt forslaget

i høringsnotatet til behandling av arvegevinst før 62 år.

Kalibreringen av opptjeningsprosenten på 18,1 er basert på forventet opptjeningsprofil i 2050. Den opptjeningsprofilen som velges for beregning av en gjennomsnittlig arvegevinst må gi samme resultat. Jevn inntekt fra og med 27 år til og med 66 år tilfredsstillende dette kriteriet. Med denne utformingen vil opptjeningen på 18,1 av pensjongivende inntekt og den årlige reguleringen med lønnsveksten utgjøre hele oppbyggingen av pensjonsbeholdningen.

Departementet viser til at forslaget til utforming av arvegevinst som ble presentert i høringsnotatet hadde visse fordelingseffekter som skulle vurderes nærmere i lovproposisjonen. Med den utformingen av arvegevinst før 62 år som nå foreslås, vil arvegevinsten være uavhengig av opptjeningsprofil. Dette innebærer at lik livsinntekt (under 7,1 G) gir samme pensjon for en gitt uttaksalder for alle i samme årskull. For alle som har en opptjeningsprofil som avviker fra den opptjeningsprofilen som er foreslått for beregning av gjennomsnittlig arvegevinst, det vil si jevn opptjening fra og med 27 til og med 66 år, vil en utforming av levealdersjusteringen hvor all arvegevinst er inkludert i delingstallet kunne gi et noe annet resultat enn utformingen som ble foreslått i høringsnotatet. Statistisk sentralbyrå har foretatt beregninger med utgangspunkt i et utvalg faktiske opptjeningsprofiler som viser at fordelingseffektene av å inkludere arvegevinsten i delingstallet er små sammenliknet med forslaget i høringsnotatet. Statistisk sentralbyrå anslår at endringen i pensjon vil være mindre enn +/- 0,5 prosent for 75 prosent av befolkningen. Forslaget innebærer tilnærmet de samme effektene på gjennomsnittlig pensjonsnivå og utgiftene til alderspensjon som beskrevet i høringsnotatet.

Regulering og diskontering

Ved fastsetting av delingstallene tas det også hensyn til at pensjon under opptjening og pensjonsbeholdningen skal reguleres med lønnsveksten, at pensjon under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent, og en diskonteringsrente for å beregne nåverdien av utbetalingene.

Departementet viser i denne forbindelse til drøfting av renteforutsetningen i St.meld. nr. 5 (2006–2007) punkt 7.9.2. I et nøytralt utformet pensjonssystem er forventet nåverdi av pensjonsytelsene uavhengig av uttakstidspunktet, gitt de forutsetninger om diskonteringsrente og forventet levealder som legges inn i beregningene. Hvilken dis-

Boks 5.1 Beregning av delingstall

Levealdersjustering og nøytralt uttak av pensjon opptjent etter nye regler gjennomføres ved hjelp av delingstall. Nye opptjeningsregler gjelder helt eller delvis for årskull født fra og med 1954. Årlig alderspensjon framkommer ved å dividere pensjonsbeholdningen på det enkeltes årskulls delingstall for den aktuelle uttaksalder. Utgangspunktet for delingstallene er statistikk over observert dødelighet. Statistikken benyttes til å beregne de enkelte årskullenes sannsynlighet for å dø i en bestemt alder, se (1). Sannsynligheten for å dø benyttes til å beregne sannsynligheten for å overleve fram til en bestemt alder, se (2). Sannsynligheten for å overleve benyttes til å beregne forventet gjenstående levetid, se (3). For å sikre at forventet sum av pensjonsutbetalinger tilsvarer en gitt pensjonsbeholdning, må det i beregningene av delingstallene tas hensyn til reguleringen av pensjon under utbetaling, se (4). Videre skal delingstallene også reflektere utviklingen i dødelighet fram til pensjonsuttak. Dette ivaretas ved en arvegevinstfaktor, se (5). Delingstallene framkommer ved å multiplisere beregnet arvegevinst med forventet gjenstående levetid, når det tas hensyn til regulering av pensjon under utbetaling, se (6).

Delingstallene (DT) for hvert årskull (K) fastsettes endelig det kalenderåret årskullet fyller 61 år på grunnlag av observert dødelighet (d) for alder (A) målt i hele år i hvert kalenderår (t).¹ Årskullets sannsynlighet for å dø (q) ved en gitt alder fram til og med 59 år beregnes ved gjennomsnittlig dødelighet i de to kalenderårene årskullet er i denne alder. Fra og med 60 år beregnes sannsynligheten for å dø ved en gitt alder som gjennomsnittet av dødelighet ved denne alderen de ti siste kalenderårene før årskullet fyller 61 år.

$$(1) \quad q_{K,A} \equiv \begin{cases} \frac{1}{2}(d_{K+A,A} + d_{K+A+1,A}) & , \text{ for } A \in \{0, \dots, 59\} \text{ og } K \geq 1954 \\ \frac{1}{10} \sum_{t=K+51}^{K+60} d_{t,A} & , \text{ for } A \in \{60, \dots, \infty\} \text{ og } K \geq 1954 \end{cases}$$

Sannsynligheten for å dø i en gitt alder benyttes deretter til å beregne sannsynligheten for at en person i årskull K overlever fra alder 17 år til alder A på følgende måte:

$$(2) \quad l_{K,A} \equiv \begin{cases} 1 & , \text{ for } A = 17, K \geq 1954 \\ l_{K,A-1}(1 - q_{K,A-1}) & , \text{ for } A \in \{18, \dots, \infty\}, K \geq 1954 \end{cases}$$

For å ta hensyn til at dødsfall skjer mellom aldre målt i hele år, benyttes gjennomsnittlig sannsynlighet for å overleve til alder mellom to hele år (p) for å beregne forventet gjenstående levetid (L) ved ulike uttaksaldre fra og med 62 år til og med 75 år:

$$(3) \quad L_{K,A} = \frac{1}{l_{K,A}} \sum_{x=A}^{\infty} \frac{(l_{K,x} + l_{K,x+1})}{2} = \sum_{x=A}^{\infty} p_{K,A,x} \quad , \text{ for } A \in \{62, \dots, 75\}, K \geq 1954$$

Pensjonsbeholdningen reguleres med lønnsveksten (w), mens pensjon under utbetaling reguleres med lønnsveksten, deretter fratrukket 0,75 prosent. Når pensjonsbeholdningen reguleres med lønnsveksten og lønnsveksten brukes som diskonteringsrente, sikrer en slik reguleringsfaktor et nøytralt og konsistent system. Avviket mellom reguleringen av pensjon under utbetaling og diskonteringsrenten er uavhengig av lønns- og prisveksten. Dette forenkler beregningene betydelig og reguleringsfaktoren for pensjon under utbetaling (r) er gitt ved:

$$(4) \quad r \equiv \frac{(1+w)(1-0,0075)}{(1+w)} = 0,9925$$

¹ Sannsynligheten for å dø er beregnet på bakgrunn av observerte antall dødsfall i forhold til antall personer i live i denne alder. Statistikkgrunnlaget for dødelighet over alder 100 år er tynt, men har liten praktisk betydning for beregning av delingstall. I dag benyttes beregninger av dødelighet opp til og med 130 år.

Boks 5.1 fortsetter

Forventet gjenstående levetid korrigert for regulering uttrykker forventede pensjonsutbetalinger per krone utbetalt fra uttaksalder, målt i fast lønn. Delingstallene skal også reflektere dødelighet før pensjonsuttaket. Det gjøres med en arvegevinstfaktor (AG) som uttrykker sannsynligheten for å være i live ved uttaksalder i forhold til gjennomsnittlig sannsynlighet for å være i live i alder 27 til 66 år. Nevneren i faktoren som korrigerer for dødelighet før pensjonsuttak er uavhengig av uttaksalder. Den er lik for alle i samme årskull og er et uttrykk for årskullets gjennomsnittlige opptjeningsprofil.

$$(5) \quad AG_{K,A} \equiv \frac{l_{K,A}}{\frac{1}{40} \sum_{i=27}^{66} l_{K,i}}, \quad \text{for } A \in \{62,75\}, K \geq 1954$$

Delingstallet for årskull K ved en uttaksalder mellom 62 og 75 år framkommer ved å multiplisere arvegevinstfaktoren med uttrykket for forventet gjenstående levetid, tatt hensyn til reguleringen.

$$(6) \quad DT_{K,A} \equiv AG_{K,A} \left(\sum_{x=A}^{\infty} 0,9925^{x-A} p_{K,A,x} \right), \quad \text{for } A \in \{62,75\}, K \geq 1954$$

Eksempel:

1963-kullet fyller 61 år i 2024 og får da fastsatt sine delingstall. Dødelighet fra og med 60 år beregnes ved et gjennomsnitt av de ti siste årene med observert dødelighet, 2014–2023. Ved å bruke Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger anslås det at forventet gjenstående levetid ved 67 år for 1963-kullet i 2024 er 17,64 år, basert på periodedødelighet 2014–2023. Når man tar hensyn til reguleringen av pensjon under utbetaling reduseres uttrykket til 17,01. Det anslås at i gjennomsnitt 965 av 1 000 gjenlevende 17-åringer i 1963-kullet vil være i live fra 27 til 66 år og at 890 vil være i live ved 67 år. Delingstallet ved 67 år for 1963-kullet anslås altså til:

$$DT_{1963,67} \equiv \frac{l_{1963,67}}{\frac{1}{40} \sum_{i=27}^{66} l_{1963,i}} \left(\sum_{x=67}^{\infty} 0,9925^{x-67} p_{1963,67,x} \right) = \frac{890}{965} * 17,01 = 15,69$$

Årlig alderspensjon ved pensjonsuttak ved 67 år framkommer ved å dividere pensjonsbeholdningen på 15,69. En pensjonsbeholdning på 3 377 000 kroner gir altså en årlig pensjon ved uttak som 67-åring på 215 233 kroner.

Boks 5.2 Fra forventet gjenstående levetid til delingstall og forholdstall

Delingstallet beregnes med utgangspunkt i forventet gjenstående levetid ved uttakstidspunktet. Flere forhold bidrar likevel til at delingstallet avviker fra gjenstående levetid, både for årskullet sett under ett og for den enkelte innenfor et årskull. Sammenhengen mellom forventet gjenstående levetid og delingstallet er forklart nærmere nedenfor. 1954-kullet er det første årskullet som får fastsatt delingstall. I eksemplet er 1947-kullet likevel benyttet som illustrasjon fordi beregningene da kan baseres på mest mulig oppdatert dødelighetsstatistikk i stedet for på prognoser.

Det beregnes delingstall som gjelder for hvert årskull, for kvinner og menn samlet. Delingstallet reflekterer hvor lenge en person fra årskullet i gjennomsnitt vil leve som pensjonist. I praksis vil noen leve lenger og noen leve kortere enn gjennomsnittet. Særlig vil det at kvinner gjennomgående lever lenger enn menn bidra til at delingstallet for årskullet vil være henholdsvis lavere og høyere enn forventet gjenstående levetid for kvinner og menn i årskullet. For eksempel er forventet gjenstående levetid ved 67 år for kvinner og menn samlet 17,52 år i 2007, mens den var 18,95 år for kvinner og 15,84 år for menn.

Delingstallene fastsettes året før første mulige uttaksalder, det vil si det året et årskull fyller 61 år, basert på observert dødelighet for eldre årskull til og med det året årskullet fyller 60 år. Dersom delingstallet ble fastsatt samme år som det skulle benyttes, ville forventet gjenstående levetid ved 67 år i 2007 tilsvare delingstallet ved 67 år for personer født i 1940 (som er 67 år i 2007). Fordi delingstallene fastsettes før nedre uttaksalder, vil imidlertid et årskulls delingstall ved 67 år være basert på (minst) sju år «gammel» statistikk. For 1947-kullet, som er 61 år i 2008, skal delingstallene altså fastsettes i 2008, basert på statistikk til og med 2007. Det vises til at forventet gjenstående levetid ved 67 år, som var 17,52 år i 2007, har økt jevnt hvert år fra 16,25 år i 1998, kvinner og menn sett under ett. Dersom gjenstående levetid endres over tid vil det altså ta noe tid før dette fullt ut reflekteres i delingstallene.

Delingstallene fastsettes på bakgrunn av et gjennomsnitt av forventet gjenstående levetid over en periode på ti år. For 1947-kullet vil delingstallet dermed beregnes på bakgrunn av dødelighetsstatistikk i perioden 1998–2007. Bruken av ti års observasjonsperiode innebærer isolert sett at delingstallet for 1947-kullet reduseres fra 17,52 til 16,86. Ti års observasjonsperiode reduserer virkningen av tilfeldige variasjoner i levealderen mel-

lom årskull, men innebærer samtidig at en systematisk endring i vekstraten (trend) slår ut senere i endret vekst i delingstallene. Observasjonsperiodens lengde avveier hensynet til at delingstallene ikke skal endres mye som følge av tilfeldige svingninger i dødeligheten fra et år til et annet mot hensynet til at endringene i delingstallene fra et årskull til en annet i størst mulig grad skal gjenspeile faktisk endring i forventet gjenstående levetid.

Delingstallet inkluderer en arvegevinstfaktor som reflekterer dødelighet fram til uttakstidspunktet. Dette bidrar isolert sett til at delingstallet er lavere enn forventet gjenstående levetid ved uttakstidspunktet. For 1947-kullet, som omfattes av dagens opptjeningsregler, vil korreksjonen av forholdstallet ved 67 år bare gjenspeile endringer i dødelighet mellom 62 og 67 år. For årskullene som følger nye opptjeningsregler vil den gjennomsnittlige arvegevinstfaktoren baseres på dødelighet også før 62 år.

Pensjon under utbetaling reguleres med lønnsvekst fratrukket en faktor på 0,75 prosent. Ved fastsetting av delingstallene tas det hensyn til dette. Dette bidrar også til lavere delingstall. For 1947-kullet innebærer dette isolert sett at «delingstallet» reduseres fra 17,52 til 16,27.

Metoden for beregning av delingstallet medfører altså at delingstallet for et gitt uttakstidspunkt er lavere enn gjennomsnittlig gjenstående levetid for årskullet fra dette uttakstidspunktet, kvinner og menn sett under ett. Fordi opptjeningsprosenten er kalibrert mot anslått dødelighet for 1943-kullet er det imidlertid utviklingen i levealder i forhold til 1943-kullet som har betydning for utviklingen i pensjonsytelsene, ikke nivået. Med en jevn utvikling i levealder, vil pensjonsytelsene endres i takt med årskullets forventet gjenstående levetid.

Som vist var forventet gjenstående levetid ved 67 år for kvinner og menn samlet om lag 17,5 år i 2007, mens delingstallet for 1947-kullet, beregnet etter den metoden som vil gjelde for årskullene som følger nye opptjeningsregler, er 14,02.

Delingstallet for 1947-kullet når det bare korrigeres for dødelighet fra 62 år ville være 14,85, mens det tilsvarende delingstallet for 1943-kullet ville ha vært 14,27. Dette er det samme tallet som nevneren i forholdstallet som følger av at forholdstallet normeres til 1 ved 67 år for 1943-kullet som kan ta ut pensjon i 2010. Imidlertid vil 1947-kullet omfattes av den gradvise innfasingen av levaldersjusteringen, hvilket i praksis innebærer at nevneren i forholdstallet justeres slik at den ønskede skjermingen oppnås. Det vises til boks 5.3.

konteringsrente som forutsettes vil dermed ha betydning for hvordan tidliguttak av pensjon vurderes i forhold til sent uttak. En høy rente vil gi lavere pensjon ved tidliguttak og høyere pensjon ved utsatt uttak enn en lav rente. Ved behandling av St.meld. nr. 5 (2006–2007) sluttet Stortinget seg til Regjeringens forslag om å benytte lønnsveksten som diskonteringsrente.

Departementets forslag til hvordan delingstallene skal beregnes innebærer at delingstallene på ethvert utgangstidspunkt beregnes etter samme formel, hvor faktoren for regulering av pensjon under utbetaling inngår, jf. boks 5.1. Stortingets vedtak om at pensjon under utbetaling skal reguleres med gjennomsnittet av prisveksten og lønnsveksten er foreslått implementert ved at pensjon under utbetaling reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent, se nærmere kapittel 8. Denne utformingen innebærer at avviket fra lønnsveksten inngår multiplikativt i formelen for beregning av delingstallet. Når diskonteringsrenten som korrigerer for ulike uttakstidspunkt også er lønnsvekst, bidrar dette til at delingstallsberegningen kan forenkles betydelig og gjøres uavhengig av forutsetninger om framtidig pris- og lønnsvekst. Dette bidrar til et enkelt og konsistent system. Departementet foreslår å presisere i § 20-13 andre ledd at diskonteringsrenten er lønnsvekst.

Departementet foreslår overordnede bestemmelser om levealdersjustering og nøytralt uttak i § 20-12.

Departementet foreslår at alderspensjon skal levealdersjusteres og at alderspensjon skal være nøytral i forhold til uttaksalder. Det vises til lovforslaget § 20-12 første og andre ledd. Departementet foreslår at levealdersjustering og nøytralt uttak gjennomføres ved hjelp av delingstall. Det vises til lovforslaget § 20-12 tredje ledd.

Departementet foreslår at det fastsettes delingstall for hvert årskull fra og med 1954-kullet som gjelder for uttak av alderspensjon mellom alder 62 og 75 år. Departementet foreslår videre at det fastsettes månedlige delingstall, som gjelder for uttaksaldre mellom hele år, og at det fastsettes felles delingstall for kvinner og menn. Det vises til lovforslaget § 20-12 fjerde ledd.

Departementet foreslår nærmere regler for fastsetting av delingstall i § 20-13.

Departementet foreslår at delingstallene fastsettes endelig det året et årskull fyller 61 år. Det vises til lovforslaget § 20-13 første ledd.

Departementet foreslår at delingstallene fastsettes på bakgrunn av forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet beregnet ut fra gjennomsnittet av observerte dødelighetsrater for eldre

årskull de siste ti årene forut for fastsettingstidspunktet. Det foreslås at det ved fastsettingen skal tas hensyn til dødelighet fram til uttakstidspunktet og at regulering etter § 20-18 skal inngå i beregningene. Det foreslås at lønnsveksten benyttes som diskonteringsrente ved fastsettingen av delingstallene. Det vises til lovforslaget § 20-13 andre ledd

Departementet foreslår at månedlige delingstall fastsettes ved lineær interpolering mellom de to tilstøtende delingstallene for uttaksalder i hele år. Det vises til lovforslaget § 20-13 tredje ledd. Det foreslås at delingstallene skal fastsettes med to desimaler. Det vises til lovforslaget § 20-13 fjerde ledd.

5.4 Forholdstall

5.4.1 Departementets høringsforslag

I departementets høringsnotat av 28. januar 2008 pekes det på at forskjellene mellom dagens og ny alderspensjon innebærer at levealdersjusteringen må gjennomføres noe ulikt. Etter dagens opptjeningsregler opparbeides det ikke en pensjonsbeholdning som kan deles på et delingstall ved uttakstidspunktet, men rettigheter til en bestemt årlig pensjon direkte. Også pensjon opptjent etter dagens regler skal imidlertid justeres for uttakstidspunkt og utviklingen i levealderen. Departementet foreslo i høringsnotatet at dette gjøres ved hjelp av forholdstall som i hovedsak har samme funksjon som delingstallene. Departementet foreslo videre å benytte forholdstallene også i levealdersjusteringen av garantipensjonen for uttaksalder.

Forholdstallene beregnes med utgangspunkt i forventet gjenstående levetid fra tidspunkt for uttak av pensjon, hensyntatt overlevelsessannsynligheten fra nedre grense for uttak til uttakstidspunktet. Ved fastsetting av forholdstallene tas det bare hensyn til endringer i dødelighet etter 62 år. Forholdstallet normeres til 1 ved 67 år for 1943-årskullet, som fyller 67 år i 2010.

Tilsvarende som for delingstallene foreslo departementet i høringsnotatet en øvre aldersgrense på 75 år for fastsetting av forholdstall, at det fastsettes ett sett forholdstall for hvert årskull og at det fastsettes månedlige forholdstall. Det foreslås også at forholdstallene fastsettes med endelig virkning det året det enkelte årskullet fyller 61 år, beregnet på grunnlag av observert dødelighet for eldre årskull, og en observasjonsperiode på ti år. Departementet foreslo i høringsnotatet at forholdstallene fastsettes med tre desimaler. Det vil bidra til om lag samme presisjonsnivå ved bereg-

ning av forholdstall som ved beregning av delings-tall.

Det ble i høringsnotatet foreslått at 1943-kullet skal være det første kullet som vil få et sett med forholdstall. 1943-kullet er 67 år i 2010 og siden pensjonsalderen i dagens alderspensjon er 67 år, synes dette å være et naturlig valg.

5.4.2 Høringsinstansenes syn

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i at det innføres forholdstall for beregning av levealdersjustering for dagens folketrygd med virkning fra 2010 for nye alderspensjoner, ettersom det gjelder ytelsesdefinerte pensjoner. Direktoratet er også enig i at forholdstallene benyttes for garantipensjonen i ny alderspensjon. Direktoratet slutter seg til departementets forslag om at forholdstall fastsettes med tre desimaler og at dette lovfestes.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sin uttalelse vedrørende beregningseksemplene i høringsnotatet punkt 10.3.2 bemerket følgende:

«Av andre avsnitt fremgår at 1943 årskullet først kan ta ut pensjon fra 67 år. Vi har forstått det slik at de nye reglene om fleksibelt uttak og levealdersjustering også skal gjelde 1943 kullet. Det betyr da at en person som er født i mai 1943 og velger å utsette uttaket til oktober 2010, vil få en noe høyere pensjon som en konsekvens av levealdersjusteringen. Motsatt vil en person som er født i desember 1943 og som velger å ta ut pensjon i februar 2010 få en noe lavere pensjon.»

Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon foreslår at begrepet delingstall benyttes også for dagens alderspensjon for å gjøre pensjonssystemet mest mulig forståelig, så lenge forskjellene mellom delingstall og forholdstall ikke har praktisk betydning for pensjonistene.

5.4.3 Departementets vurdering og forslag

Få høringsinstanser har kommentert forslagene om fastsetting av forholdstall særskilt, men kommentarene til forslagene om fastsetting av delings-tall antas å gjelde også som kommentarer til fastsetting av forholdstallene. Det vises til omtale av høringsinstansenes merknader i punkt 5.3.2 og til departementets vurderinger i punkt 5.3.3.

Departementet foreslår at bestemmelser om levealdersjustering for de som omfattes av dagens opptjeningsregler kommer til uttrykk gjennom lovparagrafer. Overordnede bestemmelser om levealdersjustering og nøytralt uttak framgår av

§ 19-6, og nærmere regler om fastsetting av delingstall er gitt i § 19-7.

Departementet foreslår en øvre aldersgrense for forholdstall på 75 år, at det skal fastsettes forholdstall for hvert årskull, og at det skal fastsettes månedlige forholdstall ved lineær interpolering mellom de to tilstøtende årlige forholdstallene. Departementet foreslår videre at forholdstallene fastsettes med endelig virkning det året det enkelte årskull fyller 61 år og beregnes på grunnlag av observert dødelighet for eldre årskull med en observasjonsperiode på ti år.

Departementet foreslår at forholdstallene skal fastsettes med tre desimaler. Det vil bidra til konsistens i presisjonsnivået mellom ny og dagens alderspensjon i den forstand at forholdstallene som skal benyttes ved levealdersjustering i dagens alderspensjon vil være om lag like nøyaktige som delingstallene som skal benyttes i levealdersjusteringen i ny alderspensjon.

Forholdstallene vil ha samme funksjon som delingstallene i ny alderspensjon. De har imidlertid en annen utforming enn delingstallene, og det taler for å benytte en annen betegnelse enn delingstall. Departementet foreslår å opprettholde betegnelsen forholdstall om de tallene som skal benyttes i levealdersjusteringen av pensjon opp-tjent etter dagens regler.

Forholdstallene beregnet på bakgrunn av observert dødelighet som beskrevet her vil imidlertid ikke komme til anvendelse den første perioden etter 2010 ettersom det foreslås at levealdersjusteringen skal fases gradvis inn, jf. avsnitt 5.5. Prinsippene for beregning av forholdstallene må likevel vedtas fordi de vil ha betydning for beregning av forholdstallene og levealdersjusteringen i den perioden skjermingen skal ha gradvis mindre effekt og etter skjermingsperiodens utløp.

Departementet har foreslått at 1943-kullet blir det første kullet som får tildelt forholdstall. Årskull helt tilbake til 1936-kullet kunne tenkes å bli omfattet av fleksibiliteten og levealdersjusteringen fordi årskullene fra 1936 til 1942 vil være innenfor den foreslåtte rammen for fleksibelt uttak av alderspensjon fra 62 til 75 år i 2011. Disse vil imidlertid i all hovedsak allerede ha gått av med pensjon etter dagens folketrygd når pensjonsreformen trer i kraft.

Departementet er enig med Arbeids- og velferdsdirektoratet i at 1943-kullet fullt ut må omfattes av forslagene til fleksibelt uttak av alderspensjon og levealdersjustering fra ikrafttredelsestidspunktet for pensjonsreformen. I og med at departementet foreslår å forskyve iverksettingen av fleksi-

belt uttak til 1. januar 2011, vil 1943-kullet likevel ikke kunne ta ut pensjon før tidligst fra fylte 67 år.

Forskjøvet iverksetting av fleksibiliteten vil imidlertid ikke direkte påvirke levealdersjusteringen. Forholdstallet ved 67 år er normert til 1 i 2010 i tråd med Stortingets vedtak om opptjening av pensjonsrettigheter. Beregningen av delingstall og forholdstall for ulike årskull og uttaksaldre påvirkes dermed ikke, men de forholdstallene som skulle gjelde ved fleksibelt uttak i 2010 kommer ikke til anvendelse. Departementet foreslår derfor at 1943-kullet fortsatt skal være det første som får fastsatt forholdstall.

Tabell 5.1 oppsummerer departementets forslag til tidspunkt for fastsettelse av forholdsstall og observasjonsperiode som grunnlag for fastsettelse av forholdstall for årskullene 1943–1953.

Med departementets forslag får 1943-årskullet fastsatt forholdstall basert på dødelighetsstatistikk for årene 1994–2003. Forholdstallene foreslås fastsatt første gang i 2010 og vil omfatte årskullene 1943–1949.

På samme måte som for delingstallene tas det også ved fastsetting av forholdstallene hensyn til reguleringsfaktorer og diskonteringsrente. Det vises til redegjørelse i punkt 5.3.3. Departementet forslår å presisere i § 19-7 andre ledd at diskonteringsrenten er lønnsvekst.

Departementet foreslår overordnede bestemmelser om levealdersjustering og nøytralt uttak i § 19-6.

Departementet foreslår at alderspensjon skal levealdersjusteres og at alderspensjon skal være nøytral i forhold til uttaksalder. Det vises til lovforslaget § 19-6 første og andre ledd. Departementet foreslår at levealdersjustering og nøytralt uttak

Tabell 5.1 Tidspunkt og grunnlag for fastsettelse av endelige forholdstall

Årskull	Tidspunkt for fastsettelse av endelige forholdstall	10 års observasjonsperiode
1943	2010	1994–2003
1944	2010	1995–2004
1945	2010	1996–2005
1946	2010	1997–2006
1947	2010	1998–2007
1948	2010	1999–2008
1949	2010	2000–2009
1950	2011	2001–2010
1951	2012	2002–2011
1952	2013	2003–2012
1953	2014	2004–2013

gjennomføres ved hjelp av forholdstall. Det vises til lovforslaget § 19-6 tredje ledd.

Departementet foreslår at det fastsettes forholdstall for hvert årskull fra og med 1943-kullet til og med 1962-kullet som gjelder for uttak av alderspensjon mellom alder 62 og 75 år. Departementet foreslår videre at det fastsettes månedlige forholdstall, som gjelder for uttaksalder mellom hele år, og at det fastsettes felles forholdstall for kvinner og menn. Det vises til lovforslaget § 19-6 fjerde ledd.

Departementet foreslår nærmere regler for fastsetting av forholdstall i § 19-7.

Departementet foreslår at forholdstallene fastsettes endelig det året et årskull fyller 61 år. Det vises til lovforslaget § 19-7 første ledd.

Årskullene 1943–1949 vil ha fylt 61 år når fleksible uttaksregler trer i kraft 1. januar 2011. Disse årskullene vil få fastsatt sine forholdstall i 2010. Forholdstallene til disse årskullene vil bli fastsatt i medhold av overgangsregler, og etter de samme prinsippene som lovfestes i §§ 19-6 og 19-7.

Departementet foreslår at forholdstallene fastsettes på bakgrunn av forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet beregnet ut fra gjennomsnittet av observerte dødelighetsrater for eldre årskull de siste ti årene forut for fastsettingstidspunktet. Det foreslås at det ved fastsettingen skal tas hensyn til dødelighet mellom 62 år og uttakstidspunktet, og at regulering etter § 19-14 skal inngå i beregningene. Det foreslås at lønnsveksten benyttes som diskonteringsrente ved fastsettingen av forholdstallene, og at forholdstallet normeres til 1 for 1943-kullet ved 67 år. Det vises til lovforslaget § 19-7 annet ledd.

Departementet foreslår at månedlige forholdstall fastsettes ved lineær interpolering mellom de to tilstøtende forholdstallene for uttaksalder i hele år. Det vises til lovforslaget § 19-7 sjette ledd. Det foreslås at forholdstallene fastsettes med tre desimaler. Det vises til lovforslaget § 19-7 syvende ledd.

5.5 Gradvis innfasing av levealdersjusteringen

5.5.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Stortinget sluttet seg til forslaget om å iverksette levealdersjustering i folketrygdens alderspensjon fra 2010 med virkning for nye alderspensjonister i forbindelse med behandling av St.meld. nr. 5 (2006–2007).

Boks 5.3 Beregning av forholdstall

Levealdersjustering og nøytralt uttak av pensjon opptjent etter dagens regler gjennomføres ved hjelp av forholdstall. Dagens opptjeningsregler gjelder helt eller delvis for årskull født til og med 1962. Årlig alderspensjon framkommer ved å dividere opptjent pensjonsytelse (basispensjon) på det enkeltes årskulls forholdstall for den aktuelle uttaksalder. Forholdstall beregnes ved hjelp av den samme statistikkene som delingstallene (forklart i boks 5.1). En forskjell mellom delingstall og forholdstall er at det ikke tas hensyn til dødelighet før 62 år i forholdstallene. Dette innebærer i praksis en noe mildere levealdersjustering av pensjon opptjent etter dagens regler. Videre er forholdstallet for 1943-kullet for uttak ved 67 år normert til 1. Forslaget i departementets høringsnotat 28. januar 2008 innebar at forholdstallene kunne uttrykkes ved følgende formel:

$$(*) \quad FT_{K,A} \equiv \frac{\frac{l_{K,A}}{l_{K,62}} \left(\sum_{x=A}^{\infty} 0,9925^{x-A} p_{K,A,x} \right)}{\frac{l_{1943,67}}{l_{1943,62}} \left(\sum_{x=67}^{\infty} 0,9925^{x-67} p_{1943,67,x} \right)} = \frac{T_{K,A}}{N_{1943}}, \text{ for } A \in \{62,75\} \text{ og } K \in \{1943,1962\}$$

Nevneren (N) i (*) er lik telleren (T) for 1943-kullet ved 67 år. Telleren uttrykker forventet gjenstående levetid fra uttaksalder, tatt hensyn til regulering og dødeligheten mellom 62 år og uttaksalder. Endringer i forholdstall mellom årskull uttrykker dermed endringer i dødelighet etter 62 år i forhold til 1943-kullet, og følger av at forholdstallet er normert til 1 for 1943-kullet ved 67 år.

Levealdersjustering fra et årskull til det neste ville med denne utformingen følge av endringen i telleren. Levealdersjusteringen skal imidlertid fases gradvis inn. For årskullene 1944 til og med 1949 skal veksten i forholdstallene ved uttak fra 67 år fra et årskull til det neste maksimalt være 0,5 prosent. Denne skjermingen reduseres gradvis for årskullene 1950–1958. For årskullene 1959–1962 skal endringen i forholdstallene reflektere endringen i forventet gjenstående levetid. Nivået på forholdstallene vil som følge av den gradvise innfasingen avvike fra det som følger av (*) for alle årskull etter 1943-kullet og alle uttaksaldre.

Uttrykket for telleren i forholdstallene holdes uendret i forhold til (*), men nevneren justeres som følge av den gradvise innfasingen:

$$(1) \quad FT_{K,A} \equiv \frac{T_{K,A}}{N_K}, \quad \text{der}$$

$$N_K \equiv \begin{cases} \frac{l_{1943,67}}{l_{1943,62}} \sum_{x=A}^{\infty} 0,9925^{x-A} p_{1943,67,x} & , \text{ for } K = 1943 \\ N_{K-1} \left[1 + v_K * \left(\max \left\{ 1, \frac{T_{K,67}}{1,005 * T_{K-1,67}} \right\} - 1 \right) \right] & , \text{ for } K \in \{1944,1962\} \text{ og} \end{cases}$$

$$v_K \equiv \begin{cases} 1 & , \text{ for } K \in \{1944,1949\} \\ 1 - \frac{K - 1949}{10} & , \text{ for } K \in \{1950,1958\} \\ 0 & , \text{ for } K \in \{1959,1962\} \end{cases}$$

Boks 5.3 fortsetter

Eksempel:

Forholdstallet ved 67 år for 1943-kullet er normert til 1. For 1944-kullet ville forholdstallet blitt satt til 1,010 ved bruk av formel (*), det vil si uten den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen. Dette forholdstallet er 1 prosent høyere enn forholdstallet ved 67 år for 1943-kullet. Den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen sier at forholdstallene skal økes med maksimalt 0,5 prosent. Ved å benytte formel (1) justeres derfor nevneren i uttrykket for forholdstallet slik at forholdstallet ved 67 år er 0,5 prosent høyere enn for 1943-kullet. Dette endrer nevneren fra 14,27 til 14,34. Denne nevneren benyttes ved beregningen av uttak av alderspensjon for 1944-kullet ved alle aldre mellom 62 og 75 år og gir et forholdstall ved 67 år som er 0,5 prosent høyere enn 1943-kullet.

Hvis veksten i forholdstallet ved 67 år for 1945-kullet overstiger 0,5 prosent i forhold til det justerte forholdstallet ved 67 år for 1944-kullet, justeres nevneren på tilsvarende måte. Hvis veksten ikke overstiger 0,5 prosent holdes nevneren uendret i forhold til 1944-kullet, slik at veksten i forholdstallet reflekterer endringen i forventet gjenstående levetid.

I forbindelse med lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008 ble det inngått avtale mellom partene i arbeidslivet om ny AFP tilpasset fleksibel alderspensjon i folketrygden. I brev av 2. april 2008 fra statsministeren til Riksmeklingsmannen heter det blant annet:

«Samlet pensjonsnivå fra folketrygden og AFP kan med en utforming i tråd med Regjeringens utgangspunkt slik det ble konkretisert i det partssammensatte AFP-utvalget – herunder den økonomiske rammen for en tilpasset AFP – bli lavere enn dagens AFP for de første kullene med 62-åringer fra 2010. Dessuten innebærer levealdersjusteringen fra 2010 at de første kullene av pensjonister må arbeide lenger for å motvirke effekten av levealdersjusteringen enn de som får sin pensjon beregnet etter nye oppføringsregler. I tillegg er det kort tid til pensjonsreformen iverksettes slik at den enkelte har mindre muligheter til å tilpasse seg.

På denne bakgrunn er Regjeringen innstilt på å foreslå for Stortinget:

1. [...]
2. En gradvis innfasing av levealdersjusteringen som følger av forslaget i høringsnotatet om ny alderspensjon i folketrygden av 28. januar 2008. Her benyttes observert dødelighet i en tiårsperiode før fylte 61 år som grunnlag for beregningen av de enkelte årskulls forholdstall/delingstall. Regjeringen er innstilt på å foreslå at levealdersjusteringen innføres ved at:
 - forholdstallet ved 67 år ikke skal øke mer enn 0,5 prosent fra ett årskull til det neste for kullene 1943 til 1949
 - skjermingen får gradvis mindre effekt for kullene 1950 til 1958 ved at denne tel-

ler 90 pst. for 1950-kullet, 80 pst. for 1951-kullet osv.

Dette fører til lavere forholdstall for alle i årskullene fra 1944 til 1962, og dermed høyere alderspensjon for et gitt pensjoneringsstidspunkt enn det som følger av høringsnotatet. Den foreslåtte endringen får ikke virkning for delingstallene som benyttes når alderspensjon er opptjent etter nye regler. Skjermingen påvirker dermed ikke alderspensjonen til personer født i 1963 eller senere i forhold til det som er skissert i høringsnotatet.»

Departementet foreslo i et eget høringsnotat av 8. mai 2008 en gradvis innfasing av levealdersjusteringen. Forslaget følger opp innholdet i statsministerens brev. Departementet foreslo at levealdersjusteringen skal fases gradvis inn slik at forholdstallet ved 67 år for årskullene fra 1943 til og med 1949 ikke skal øke mer enn 0,5 prosent fra et årskull til det neste. Denne skjermingen innebærer i praksis at observert dødelighet før 2010 ikke får betydning for beregningen av disse årskullenes forholdstall ved 67 år.

Det ble videre foreslått at skjermingen skulle ha gradvis mindre effekt for årskullene fra 1950 til og med 1958 ved at endringen i forholdstallene ved 67 år mellom disse årskullene beregnes som en veid sum av 0,5 prosent og effekten av levealdersjusteringen slik denne er definert i høringsnotatet av 28. januar, dersom sistnevnte overstiger 0,5 prosent. Sammenveiingen innebærer at endringen i forholdstallet ved 67 år fra 1949-kullet til 1950-kullet beregnes som summen av 90 prosent multiplisert med maksimum 0,5 prosent og 10 prosent multiplisert med effekten av levealdersjusteringen som følger av høringsnotatet. Endringen i for-

holdstallet fra 1950-kullet til 1951-kullet beregnes tilsvarende som summen av 80 prosent multiplisert med maksimum 0,5 prosent og 20 prosent multiplisert med effekten av levealderjusteringen i høringsnotatet. Vektingen endres videre for de følgende årskullene slik at 1958-kullet er det siste som direkte vil omfattes av den gradvise innfasingen. Endringen i forholdstallet fra 1957-kullet til 1958-kullet beregnes som summen av 10 prosent multiplisert med maksimum 0,5 prosent og 90 prosent multiplisert med effekten levealderjusteringen som følger av høringsnotatet.

Forslaget om gradvis innfasing av levealderjusteringen er knyttet til forholdstallene ved 67 år. Øvrige forholdstall for det enkelte årskull beregnes slik at nøytraliteten opprettholdes. Dette betyr at forventet nåverdi av pensjonsytelsene er uavhengig av uttakstidspunktet også for de som berøres av innfasingen.

Forslaget vil ha betydning for alle årskullene som tar ut alderspensjon etter dagens opptjeningsregler fra 1944-kullet. Dette skyldes at endringene i forholdstallene mellom årskullene som gir lavere

nivå på forholdstallene for de årskullene som direkte omfattes, indirekte inngår i beregningen av forholdstallene til de etterfølgende årskullene i form av en økt nevner, se boks 5.3.

Tabell 5.2 viser hvordan forholdstallene ved 67 år og prosentvis endring i forholdstall fra et årskull til det neste endres for de årskullene som blir berørt av forslaget om gradvis innfasing av levealderjusteringen i forhold til forslaget i høringsnotatet av 28. januar 2008.

Departementet presiserer at delingstallene ikke påvirkes av forslaget om gradvis innfasing av levealderjusteringen. Det betyr at personer som helt eller delvis får pensjon opptjent etter nye opptjeningsregler ikke påvirkes for denne delen av pensjonen. Effekten av levealderjusteringen de første årene etter pensjonsreformens ikrafttredelse er målt ved endringen i forholdstallet ved 67 år fra et årskull til den neste. Forslaget vil dermed ha betydning for regulering av minstepensjonen fordi denne er foreslått regulert med lønnsvekst justert for effekten av levealderjusteringen ved 67 år. Dette er nærmere omtalt i kapittel 8.

Tabell 5.2 Gradvis innfasing av levealderjusteringen – effekt på forholdstallene ved 67 år og prosentvise endringer i forholdstallene ved 67 år fra et årskull til det neste¹

	Forholdstall beregnet etter forslaget i høringsnotatet av 28. januar	Prosentvis endring i forholdstallene etter forslaget i høringsnotatet av 28. januar (levealderjustering)	Forholdstall med gradvis innfasing	Prosentvis endring i forholdstallene med gradvis innfasing	Vekt levealderjustering i henhold til høringsnotatet av 28. januar
1943	1,000		1,000		
1944	1,010	0,98	1,005	0,50	0
1945	1,021	1,13	1,010	0,50	0
1946	1,031	0,98	1,015	0,50	0
1947	1,041	0,96	1,020	0,50	0
1948	1,050	0,82	1,025	0,50	0
1949	1,060	0,94	1,030	0,50	0
1950	1,068	0,75	1,036	0,53	10
1951	1,076	0,78	1,042	0,56	20
1952	1,085	0,83	1,048	0,60	30
1953	1,091	0,60	1,053	0,54	40
1954	1,096	0,44	1,058	0,44	50
1955	1,101	0,42	1,062	0,42	60
1956	1,105	0,38	1,066	0,38	70
1957	1,110	0,47	1,072	0,47	80
1958	1,116	0,53	1,077	0,53	90
1959	1,122	0,53	1,083	0,53	100
1960	1,128	0,53	1,089	0,53	100
1961	1,134	0,53	1,094	0,53	100
1962	1,140	0,53	1,100	0,53	100

¹ Den prosentvise endringen i forholdstallet fra et årskull til det neste er beregnet ut fra uavrundede forholdstall.

5.5.2 Høringsinstansenes syn

Mange høringsinstanser, herunder *Akademikerne*, *HSH*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)*, *Sparebankforeningen*, *Unio* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)*, er i hovedsak positive til en gradvis innfasing av levealdersjusteringen, som bidrar til at de som har opptjening etter dagens opptjeningsregler til en viss grad skjermes for effekten av levealdersjusteringen. Andre høringsinstanser, herunder *Finansnærings hovedorganisasjon*, *Sparebankforeningen*, *Senter for seniorpolitikk* og *Næringslivets Hovedorganisasjon* viser til at forslaget er en naturlig konsekvens av årets tariffoppgjør i privat sektor og tar forslaget til etterretning.

Akademikerne mener det bør vurderes å innføre en permanent skjermingsregel som sikrer at det aldri blir for store forskjeller fra et årskull til det neste som følge av endringer i levealderen. YS gir uttrykk for liknende synspunkter:

«YS viser til store levealdersøkningen de siste 7 årene i forhold til utviklingen de 13 foregående årene. Dersom denne utviklingen fortsetter vil forholdstallet/delingstallet for senere årskull kunne øke betydelig. Disse årskullene vil dermed kunne utsettes for strengere levealdersjustering enn de årskullene som er helt eller delvis skjermet i samsvar med statsministerens brev. YS vil derfor la graden av levealdersjustering, og eventuell skjerming også for senere årskull, være en del av den evalueringen som skal finne sted i 2017.»

Flere høringsinstanser, herunder *Landslaget for offentlige pensjonister (LOP)*, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Norsk Journalistlag*, *De Selvstendige Kommunale Pensjonskasser* og *Norske Pensjonskassers Forening* (Pensjonskasseforeningene), *Sparebankforeningen* og *YS*, peker på at forslaget kompliserer pensjonssystemet. Pensjonskasseforeningene er av denne grunn mot forslaget, mens *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)* er kritiske til å delvis unnta enkelte årskull fra effektene av levealdersjusteringen. FFO ser det som usolidarisk både i forhold til uføre og i forhold til senere årskull. *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)* er også kritisk til fordelingseffektene av forslaget.

«LHL mener det er positivt med en ordning som AFP - som slik den var etablert, skulle sikre "sliterne" en verdig avgang fra arbeidslivet. Men vi reagerer på at det legges inn ekstra påslag for alle som omfattes av AFP - på toppen av de lettelsene som endringer i levealderjusteringen medfører for alle født før 1963. Det

mener vi er først og fremst er uheldig i forhold til de grupper/personer som står utenfor AFP-området, men vil også kunne få uheldige konsekvenser for senere generasjoner alderspensjonister.»

5.5.3 Departementets vurdering og forslag

Det vises til statsministerens brev i forbindelse med lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008. Begrunnelsen for i noen grad å skjerme enkelte årskull fra effekten av levealdersjusteringen er at de første kullene av pensjonister etter 2010 må arbeide lenger for å motvirke effekten av levealdersjusteringen enn de som får sin pensjon beregnet etter nye opptjeningsregler, samt at det er kort tid til pensjonsreformen iverksettes slik at den enkelte har mindre muligheter til å tilpasse seg.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en gradvis innfasing av levealdersjusteringen. Det foreslås at endringen i forholdstallet ved 67 år fra et årskull til det neste for årskullene fra 1943 til og med 1949 ikke skal settes høyere enn 0,5 prosent. Det vises til lovforslaget § 19-7 tredje ledd bokstav a. Det foreslås videre at denne skjermingen skal ha gradvis mindre effekt for årskullene fra 1950 til og med 1958 ved at endringen i forholdstallene ved 67 år fra et årskull til det neste for disse årskullene skal tilsvare en veid sum av 0,5 prosent og beregnet økning etter § 19-7 andre ledd. Dette innebærer at for 1950-kullet skal 0,5 prosent multipliseres med 0,9 og legges sammen med beregnet økning etter § 19-7 andre ledd, multiplisert med 0,1, for 1951-kullet skal 0,5 prosent multipliseres med 0,8 og legges sammen med beregnet økning etter § 19-7 andre ledd, multiplisert med 0,2. Vektingen endres tilsvarende for senere årskull til og med 1958-kullet der 0,5 prosent multipliseres med 0,1 og legges sammen med beregnet økning etter andre ledd, multiplisert med 0,9. Det vises til lovforslaget § 19-7 tredje ledd bokstav b.

Departementet foreslår å presisere at for årskullene 1959–1962 skal endringen i forholdstallet ved 67 år fra et årskull til det neste tilsvare endringen som beregnes i henhold til reglene i § 19-7 annet ledd. Det vises til lovforslaget § 19-7 fjerde ledd.

Departementet foreslår også å presisere at forholdstallene ved andre uttaksaldre enn 67 år for alle årskullene 1944–1962 skal fastsettes med utgangspunkt i forholdstallene ved 67, slik at alderspensjonen blir nøytral i forhold til uttaksalder. Det vises til lovforslaget § 19-7 femte ledd.

5.6 Regler for fastsetting av delingstall og forholdstall

5.6.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Ved behandlingen av St.meld. nr. 5 (2006–2007) sluttet Stortinget seg til at den konkrete gjennomføringen av prinsippet om levealdersjustering skulle drøftes i lovarbeidet i etterkant av stortingsmeldingen. I meldingen heter det også at praktiseringen av ordningen skal følges opp over tid.

Departementet foreslo i høringsnotatet av 28. januar 2008 at delingstallene og forholdstallene skal fastsettes administrativt basert på et entydig regelverk. Departementet foreslo at entydige prinsipper for fastsetting av delingstall skal inngå som en del av lovverket for folketrygdens alderspensjon, mens mer detaljerte bestemmelser fastsettes i forskrift.

Departementet foreslo at ansvaret for å beregne og fastsette delingstallene og forholdstallene blir lagt til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Departementet la til grunn at det er viktig at befolkningen får god informasjon om opparbeidede pensjonsrettigheter og antatt årlig pensjon ved valg av ulike uttakstidspunkt i god tid før første uttaksmulighet. Departementet foreslo derfor at Arbeids- og velferdsdirektoratet også får ansvar for å utarbeide anslag for de enkelte årskulls framtidige delingstall og forholdstall. Anslag på framtidige delingstall og forholdstall skal baseres på Statistisk sentralbyrås offisielle befolkningsframskrivninger.

5.6.2 Høringsinstansenes syn

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i departementets forslag om at delingstallene skal fastsettes administrativt basert på et entydig regelverk, at prinsippene lovfestes og at delingstallene og anslag for delingstall skal fastsettes av direktoratet på grunnlag av middelalternativet i Statistisk sentralbyrås offisielle befolkningsframskrivninger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Finansnæringsens Hovedorganisasjon* (FNH) og *Den norske aktuarforening* (Aktuarforeningen) påpeker at renteforutsetningen i delingstallet bør klargjøres. Direktoratet uttaler i denne forbindelse:

«Dette kan gjøres ved at ny § 20-14 inneholder en definisjon av hvilken rente som skal legges til grunn ved fastsettelse av delingstall og forholdstall med henvisning til § 20-19 andre ledd. Valg av rentefaktor for kontantverdiregningen vil kunne påvirke levealdersjusteringen i

stor grad, og vil kunne påvirke indekseringen av grunnpensjon. Det bør sikres indre konsistens i pensjonssystemet i valg av renteparametere i levealdersjustering og indeksering. Renteparameter i indeksering er lovfestet, og rente i levealdersjustering bør ha samme rettsvern. Videre vil det være uheldig om rente i beregning av delingstall og forholdstall skal kunne fastsettes administrativt i NAV eller i departementet gjennom forskrift, eller på en enkel måte kunne endres politisk fra år til år. Dette vil i tilfelle medføre en innføring av en justeringsmekanisme i pensjonssystemet som fremstår som utilsiktet fra lovgivers side. Det må sikres at valg av faktoren for rente står fast over tid, og vi mener at en lovfesting gir det beste vernet.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter departementet i at praktisering av levealdersjustering må følges opp over tid.

5.6.3 Departementets vurdering og forslag

Levealdersjusteringen og nøytralt fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden er sentrale elementer i et økonomisk bærekraftig pensjonssystem. Departementet ser det derfor som vesentlig at prinsippene for fastsetting av delingstall og forholdstall er entydige og utgjør en del av lovverket for alderspensjon i folketrygden, slik at det ikke oppstår diskusjon om grunnlaget for beregning av delingstall og forholdstall.

Departementet er enig i høringsmerknader fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Finansnæringsens hovedorganisasjon og Aktuarforeningen vedrørende renteforutsetningen, og har presisert i lovforslaget at diskonteringsrenten skal være nominell lønnsvekst. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 5.3. og 5.4.

Departementet foreslår at praktiseringen av ordningen med levealdersjustering følges opp som en del av den fortløpende evaluering av pensjonsreformen som vil foretas for å vurdere om reformen virker etter hensikten. Departementet viser i denne forbindelse til statsministerens uttalelse i brev av 2. april 2008 til Riksmeklingsmannen i forbindelse med lønnsoppgjøret i privat sektor:

«Regjeringen vil sørge for en fortløpende evaluering av pensjonsreformen for å kunne vurdere om reformen virker etter hensikten. Det er i denne forbindelsen ønskelig med løpende kontakt mellom regjeringen og partene i arbeidslivet. Regjeringen vil derfor opprette et arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, hvor opplegget for og resultatene av evalueringsarbeidet kan gjennomgås. Oppgavene til

Arbeidslivspolitisk råd legges inn i det nye rådet. Regjeringen har merket seg at partene senest i 2017 skal evaluere overgang til ny AFP.»

Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd ble i tråd med dette, og med utgangspunkt i Arbeidslivspolitisk råd, opprettet 25.11.2008. Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd vil gjennomgå og vurdere den løpende evalueringen av pensjonsreformen. Som et viktig element i rådets arbeid tas det sikte på å etablere et nært samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet bestående av personer med høy pensjonskompetanse, og hvor det også kan utarbeides regelmessige rapporter om relevante utviklingstrekk på pensjonsområdet og arbeidsmarkedet. Som i dag vil Arbeids- og inkluderingsdepartementet ha ansvaret for sekretariatsarbeidet i tilknytning til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd.

Det foreslås at departementet gir forskrifter om fastsetting av delingstall og forholdstall. Departementet foreslår at delingstallene og forholdstallene fastsettes av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Det vises til lovforslaget § 19-7 åttende og niende ledd og til § 20-13 femte og sjette ledd.

5.7 Anslag på delingstall og forholdstall

5.7.1 Anslag på delingstall for årskullene fra 1963 til 1973

Tabell 5.3 viser anslag for delingstall for 1963–1973-kullene basert på middelalternativet i Statis-

tisk sentralbyrås befolkningsframskrivning fra 2008.

1963-kullet er det første årskullet som fullt ut vil omfattes av nye opptjeningsregler i ny alderspensjon. En person fra dette årskullet som har en pensjonsbeholdning ved 67 år på 3 377 000 kroner vil få en årlig pensjon fra 67 år som framkommer ved å dele beholdningen på det aktuelle delingstallet, 15,69. Pensjonen blir da 215 200 kroner. Hvis vedkommende derimot fortsetter å arbeide ett år til, kan vi anta at pensjonsbeholdningen vil ha økt til 3 452 000 kroner. Delingstallet ved uttak ved 68 år er 14,89, slik at pensjonen blir 231 800 kroner.

Endringen i pensjonen skyldes flere faktorer. For det første øker pensjonsbeholdningen på grunn av ny opptjening. For det andre blir det færre år å dele beholdningen på. Det reflekteres i at et lavere delingstall benyttes.

Forskjellen i delingstall ved 67 år for 1963-kullet og delingstallet ved 67 år for 1964-kullet illustrerer levealdersjusteringen. Det framgår av tabellen at delingstallet øker fra 15,69 til 15,79, hvilket utgjør en økning på om lag 0,64 prosent. Det betyr at en person fra 1964-kullet med lik pensjonsopptjening anslås å måtte arbeide og utsette pensjonsuttak med én måned for å få samme årlige pensjon. Alternativt kan vedkommende ta ut en noe lavere pensjon fra 67 år.

Tabell 5.4 viser anslag på nødvendig pensjonsalder for årskullene fra og med 1963 til og med 1983. Med nødvendig pensjonsalder menes den alderen et årskull kan ta ut pensjon og opprettholde samme pensjonsnivå som vedkommende ville ha hatt ved 67 år uten levealdersjustering.

Tabell 5.3 Anslag på delingstall for årskullene 1963–1973

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
62	19,76	19,86	19,96	20,06	20,16	20,26	20,37	20,47	20,57	20,67	20,77
63	18,94	19,04	19,14	19,25	19,35	19,45	19,55	19,65	19,75	19,86	19,96
64	18,13	18,23	18,33	18,43	18,53	18,63	18,73	18,83	18,94	19,04	19,14
65	17,32	17,41	17,51	17,62	17,72	17,82	17,92	18,02	18,12	18,22	18,32
66	16,50	16,60	16,70	16,80	16,90	17,00	17,10	17,20	17,30	17,41	17,51
67	15,69	15,79	15,89	15,99	16,09	16,19	16,29	16,39	16,49	16,59	16,69
68	14,89	14,98	15,08	15,18	15,28	15,38	15,48	15,58	15,68	15,78	15,88
69	14,09	14,18	14,28	14,38	14,47	14,57	14,67	14,77	14,87	14,97	15,07
70	13,29	13,38	13,48	13,58	13,67	13,77	13,87	13,96	14,06	14,16	14,26
71	12,50	12,59	12,68	12,78	12,87	12,97	13,07	13,16	13,26	13,35	13,45
72	11,71	11,80	11,90	11,99	12,08	12,18	12,27	12,37	12,46	12,56	12,65
73	10,94	11,03	11,12	11,21	11,30	11,39	11,49	11,58	11,67	11,76	11,86
74	10,17	10,26	10,35	10,44	10,53	10,62	10,71	10,80	10,89	10,98	11,07
75	9,42	9,51	9,59	9,68	9,77	9,85	9,94	10,03	10,12	10,21	10,30

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.4 Nødvendig pensjonsalder og tid som pensjonist¹

Årskull	67 år i	Nødvendig pensjonsalder	Forventet levealder ved uttakstidspunktet ²	Tid som pensjonist
1963	2030	69 år 1 måned	85 år 10 måneder	16 år 9 måneder
1964	2031	69 år 2 måned	85 år 11 måneder	16 år 9 måneder
1965	2032	69 år 3 måned	86 år	16 år 9 måneder
1966	2033	69 år 4 måned	86 år 1 måned	16 år 9 måneder
1967	2034	69 år 5 måned	86 år 2 måneder	16 år 9 måneder
1968	2035	69 år 6 måned	86 år 4 måneder	16 år 10 måneder
1969	2036	69 år 7 måned	86 år 5 måneder	16 år 10 måneder
1970	2037	69 år 8 måned	86 år 6 måneder	16 år 10 måneder
1971	2038	69 år 9 måned	86 år 7 måneder	16 år 10 måneder
1972	2039	69 år 10 måned	86 år 9 måneder	16 år 11 måneder
1973	2040	69 år 11 måned	86 år 10 måneder	16 år 11 måneder
1974	2041	70 år	86 år 11 måneder	16 år 11 måneder
1975	2042	70 år 1 måned	87 år	16 år 11 måneder
1976	2043	70 år 2 måneder	87 år 1 måned	16 år 11 måneder
1977	2044	70 år 3 måneder	87 år 3 måneder	17 år
1978	2045	70 år 4 måneder	87 år 4 måneder	17 år
1979	2046	70 år 5 måneder	87 år 5 måneder	17 år
1980	2047	70 år 6 måneder	87 år 6 måneder	17 år
1981	2048	70 år 7 måneder	87 år 7 måneder	17 år
1982	2049	70 år 8 måneder	87 år 9 måneder	17 år 1 måned
1983	2050	70 år 9 måneder	87 år 10 måneder	17 år 1 måned

¹ Nødvendig pensjonsalder og forventet levealder ved uttakstidspunktet er avrundet opp til nærmeste hele måned.

² Forventet levealder ved uttakstidspunktet er beregnet på bakgrunn av de samme dataene som ligger til grunn for beregning av delingstallene. Dette medfører at nivåene for forventet levealder i tabellen er lavere enn de som oppgis i offisiell statistikk, men gjør at veksten i forventet levealder ved uttakstidspunkt fra et årskull til det neste blir sammenlignbar med den tilsvarende veksten i delingstallene.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Dermed rendyrkes effekten av levealdersjusteringen. Beregningene er basert på 40 års jevn opptjening ved 67 år for en person som kun har inntekstspensjon.

Nødvendig pensjonsalder indikerer hvor lenge en person fra det aktuelle årskullet må utsette uttaket av pensjon for å opprettholde pensjonsnivået, forutsatt at vedkommende fortsetter i arbeid fram til denne alderen. Årskullene fra og med 1963 vil ha opptjening etter nye opptjeningsregler som innebærer at alle år i arbeid gir pensjonsopptjening.

Forventet alder ved uttakstidspunktet er beregnet ut fra forventet gjenstående levetid fra alderen som tilsvarende nødvendig pensjonsalder. Tid som pensjonist er differansen mellom forventet levealder ved uttakstidspunktet og nødvendig pensjonsalder.

5.7.2 Anslag på forholdstall for årskullene fra 1943 til 1953

Tabell 5.5 viser anslag på forholdstall for 1943–1953-kullene basert på faktisk levealderutvikling

fram til og med 2007 og middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivning for 2008.

Forholdstallet er normert til 1 ved 67 år for 1943-årskullet som kan ta ut pensjon fra 67 år i 2010. På samme måte som delingstallene i ny alderspensjon, vil forholdstallene ha en funksjon ved fleksibelt uttak av dagens alderspensjon. Nøytraliteten innebærer at forholdstallene for hvert årskull blir lavere med økende uttaksalder. Forventet nåverdi av samlet pensjonsutbetaling for den enkelte er uavhengig av uttakstidspunktet.

En person fra 1944-kullet som ved 66 år har opparbeidet rett til en årlig pensjon før levealderjustering på 220 000 kroner, vil ha et forholdstall på 1,005 ved 67 år og årlig pensjon blir da om lag 218 900 kroner. Hvis vedkommende venter ett år med å ta ut pensjonen, skal forholdstallet 0,947 benyttes. Har vedkommende ikke hatt ny pensjonsopptjening i dette året, blir den årlige ytelsen omlag 232 300 kroner. Tilsvarende beregninger

Tabell 5.5 Anslag på forholdstall for årskullene 1943–1953

	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
62						1,316	1,320	1,325	1,330	1,335	1,341
63					1,253	1,258	1,262	1,267	1,272	1,277	1,283
64				1,190	1,195	1,199	1,204	1,208	1,214	1,220	1,225
65			1,127	1,132	1,136	1,141	1,145	1,151	1,156	1,162	1,168
66		1,064	1,068	1,073	1,078	1,083	1,088	1,093	1,099	1,105	1,110
67	1,000	1,005	1,010	1,015	1,020	1,025	1,030	1,036	1,042	1,048	1,053
68	0,942	0,947	0,952	0,957	0,963	0,968	0,973	0,979	0,985	0,991	0,997
69	0,884	0,889	0,895	0,901	0,906	0,911	0,917	0,923	0,928	0,935	0,941
70	0,827	0,833	0,838	0,844	0,850	0,855	0,861	0,867	0,873	0,879	0,885
71	0,771	0,777	0,783	0,789	0,795	0,800	0,806	0,812	0,818	0,824	0,830
72	0,716	0,722	0,728	0,734	0,740	0,746	0,751	0,757	0,763	0,770	0,775
73	0,662	0,668	0,674	0,680	0,686	0,692	0,698	0,704	0,710	0,716	0,721
74	0,610	0,615	0,622	0,628	0,634	0,639	0,645	0,651	0,657	0,663	0,669
75	0,558	0,564	0,571	0,576	0,583	0,588	0,594	0,600	0,605	0,612	0,617

Kilde: Statistisk sentralbyrå

kan gjøres for ulike årskull og uttaksalder med utgangspunkt i forholdstallene i tabell 5.5.

Endringen i pensjonen i dette eksemplet skyldes at pensjonsytelsen skal betales ut over færre år. Dersom denne personen i utgangspunktet ikke hadde full opptjening i dagens folketrygd (40 år), kan pensjonen øke ytterligere på grunn av ny opptjening, forutsatt at personen står i arbeid mens hun venter med å ta ut pensjonen.

Levealdersjusteringen innebærer at for senere årskull enn 1943-kullet justeres pensjonsytelsen for en gitt uttaksalder ved hjelp av et forholdstall som gjenspeiler utviklingen i levealderen mellom

årskullene. Forholdstallet ved 67 år øker fra 1,000 for 1943-kullet til 1,005 for 1944-kullet. Dette representerer en økning på 0,5 prosent og innebærer at en person fra 1944-kullet anslås å måtte utsette uttaket av pensjon i én måned for å oppnå samme pensjon som en person fra 1943-kullet, forutsatt at vedkommende har tjent opp rett til full pensjon ved 67 år.

For 1948-kullet er forholdstallet ved 67 år økt til 1,025. En person fra 1948-kullet vil måtte arbeide anslagsvis seks måneder lenger for å oppnå samme pensjon som en person fra 1943-kullet.

Tabell 5.6 Nødvendig pensjonsalder og tid som pensjonist¹

Årskull	67 år i	Nødvendig pensjonsalder	Forventet levealder ved uttakstidspunktet ²	Tid som pensjonist
1943	2010	67 år	83 år 4 måneder	16 år 4 måneder
1944	2011	67 år 1 måned	83 år 6 måneder	16 år 5 måneder
1945	2012	67 år 2 måneder	83 år 8 måneder	16 år 6 måneder
1946	2013	67 år 4 måneder	83 år 10 måneder	16 år 6 måneder
1947	2014	67 år 5 måneder	84 år	16 år 7 måneder
1948	2015	67 år 6 måneder	84 år 2 måneder	16 år 8 måneder
1949	2016	67 år 7 måneder	84 år 4 måneder	16 år 9 måneder
1950	2017	67 år 8 måneder	84 år 5 måneder	16 år 9 måneder
1951	2018	67 år 9 måneder	84 år 7 måneder	16 år 10 måneder
1952	2019	67 år 10 måneder	84 år 9 måneder	16 år 11 måneder
1953	2020	68 år	84 år 10 måneder	16 år 10 måneder

¹ Nødvendig pensjonsalder, forventet levealder ved uttakstidspunktet er avrundet opp til nærmeste hele måned.

² Forventet levealder ved uttakstidspunktet er beregnet på bakgrunn av de samme dataene som ligger til grunn for beregning av forholdstallene. Dette medfører at nivåene for forventet levealder i tabellen er lavere enn det som oppgis i offisiell statistikk, men gjør at veksten i forventet levealder ved uttakstidspunkt fra et årskull til det neste blir sammenlignbar med den tilsvarende veksten i delingstallene.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Alternativt kan personen gå av med pensjon ved 67 år med en årlig pensjon på om lag 214 600 kroner.

Tabell 5.6 viser anslag på nødvendig pensjonsalder for årskullene fra og med 1943 til og med 1953. Nødvendig pensjonsalder er den alderen et årskull kan ta ut 100 prosent pensjon og opprettholde samme pensjonsnivå som vedkommende ville ha hatt ved 67 år uten levealdersjustering. Dermed rendyrkes effekten av levealdersjusteringen. Beregningene er basert på 40 års opptjening ved 67 år.

Nødvendig pensjonsalder indikerer hvor lenge en person fra det aktuelle årskullet må utsette uttaket av pensjon, uavhengig av om vedkommende fortsetter i arbeid eller ikke. Dette skyldes at årskullene 1943–1953 følger dagens opptjeningsregler, som ikke gir opptjening utover 40 års (full) opptjening. For personer med mindre enn 40 års opptjening vil fortsatt arbeid gi en opptjeningseffekt som bidrar til å redusere nødvendig pensjonsalder.

Forventet levealder ved uttakstidspunktet er beregnet ut fra forventet gjenstående levetid fra alderen som tilsvarer nødvendig pensjonsalder. Tid som pensjonist er differansen mellom forventet levetid ved uttakstidspunktet og nødvendig pensjonsalder.

Det var sterk nedgang i dødelighet i årene fra 2002 til 2006. Det innebærer at levealdersjusteringen for nye pensjonister de første årene etter 2010 lå an til bli sterkere enn tidligere antatt. Etter departementets forslag vil de første årskullene etter at pensjonsreformen er iverksatt i noen grad skjermes mot effekten av økningen i levealderen

de siste årene, og endringen i forholdstallet fra et årskull til det neste dermed vil være på nivå med det som legges til grunn for den langsiktige utviklingen i levealderen. Det vises til tabell 5.2.

5.7.3 Delingstall og forholdstall i overgangsperioden (årskullene 1954–1962)

Ny opptjeningsmodell vil fases gradvis inn ved at årskullene 1954–1962 får sin pensjonsopptjening beregnet med en forholdsmessig andel av dagens og nye opptjeningsregler. Dette innebærer at det i overgangsperioden må benyttes både forholdstall og delingstall ved beregning av pensjon.

Tabell 5.7 og tabell 5.8 viser anslag på henholdsvis forholdstall og delingstall for 1954–1962-kullene. Forholdstallene og delingstallene for 1954-, 1955- og 1956-kullene er basert delvis på allerede kjent dødelighetsstatistikk. Øvrige forholdstall og delingstall som vises i tabellene er basert utelukkende på framskrivninger av utviklingen i levealderen. Delingstallene vil vokse noe sterkere enn forholdstallene over tid fordi endringer i dødelighet før 62 år er reflektert i delingstallene.

En person fra 1958-kullet vil ha halvparten av opptjeningen etter dagens regler og halvparten av opptjeningen etter nye regler. Det forutsettes at full opptjening etter dagens regler ville gi rett til en årlig pensjonsytelse på 220 000 kroner ved 67 år, og at pensjonsbeholdning ved 67 år er 3 377 000 kroner for opptjening etter dagens regler. Den årlige ytelsen etter dagens opptjeningsregler må først

Tabell 5.7 Anslag på delingstall for årskullene 1954–1962

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
62	18,92	19,00	19,08	19,16	19,26	19,36	19,46	19,56	19,66
63	18,10	18,19	18,26	18,35	18,45	18,54	18,64	18,74	18,84
64	17,29	17,38	17,45	17,54	17,63	17,73	17,83	17,93	18,03
65	16,49	16,57	16,64	16,73	16,82	16,92	17,02	17,12	17,22
66	15,68	15,76	15,83	15,92	16,01	16,11	16,21	16,31	16,41
67	14,88	14,96	15,03	15,11	15,21	15,30	15,40	15,50	15,60
68	14,08	14,16	14,23	14,31	14,41	14,50	14,60	14,69	14,79
69	13,29	13,37	13,44	13,52	13,61	13,70	13,80	13,89	13,99
70	12,51	12,58	12,65	12,73	12,82	12,91	13,01	13,10	13,19
71	11,73	11,80	11,87	11,95	12,04	12,13	12,22	12,31	12,40
72	10,96	11,03	11,10	11,17	11,26	11,35	11,44	11,53	11,62
73	10,21	10,27	10,34	10,41	10,50	10,58	10,67	10,76	10,85
74	9,46	9,53	9,59	9,66	9,74	9,83	9,91	10,00	10,09
75	8,73	8,80	8,85	8,92	9,00	9,09	9,17	9,25	9,34

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.8 Anslag på forholdstall for årskullene 1954–1962

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
62	1,345	1,349	1,353	1,358	1,364	1,370	1,375	1,381	1,387
63	1,287	1,292	1,296	1,301	1,306	1,312	1,318	1,324	1,329
64	1,230	1,234	1,238	1,243	1,249	1,255	1,260	1,266	1,272
65	1,172	1,177	1,181	1,186	1,191	1,197	1,203	1,209	1,215
66	1,115	1,119	1,124	1,129	1,134	1,140	1,146	1,152	1,157
67	1,058	1,062	1,066	1,072	1,077	1,083	1,089	1,094	1,100
68	1,001	1,006	1,010	1,015	1,020	1,026	1,032	1,038	1,044
69	0,945	0,949	0,953	0,958	0,964	0,970	0,975	0,981	0,987
70	0,889	0,894	0,898	0,902	0,908	0,914	0,919	0,925	0,931
71	0,834	0,838	0,842	0,847	0,852	0,858	0,864	0,869	0,875
72	0,780	0,784	0,787	0,792	0,798	0,803	0,809	0,814	0,820
73	0,726	0,730	0,733	0,738	0,743	0,749	0,754	0,760	0,765
74	0,673	0,677	0,680	0,685	0,690	0,695	0,701	0,706	0,712
75	0,621	0,625	0,628	0,633	0,638	0,643	0,648	0,653	0,659

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.9 Beregning av årlig pensjonsytelse ved 67 år for 1958-kullet

	Opptjening/ beholdning	Forholdstall/ delingstall	Vekt	Årlig ytelse
Dagens opptjeningsregler (årlig ytelse)	220 000	1,077	5/10	102 100
Nye opptjeningsregler (pensjonsbeholdning)	3 377 000	15,21	5/10	111 000
Samlet årlig ytelse				213 100

korrigeres med forholdstallet som gjelder ved uttakstidspunktet og deretter vektet med 5/10. Tilsvarende må pensjonsbeholdningen først deles på delingstallet ved uttakstidspunktet og deretter vektet med 5/10. Dette gir en samlet ytelse på 213 100 kroner i året, jf. oppstillingen i tabell 5.9.

Tabell 5.10 viser anslag på nødvendig pensjonsalder for årskullene fra og med 1954 til og med 1962. Nødvendig pensjonsalder er den alderen et årskull kan ta ut 100 prosent pensjon og opprettholde samme pensjonsnivå som vedkommende ville ha hatt ved 67 år uten levealdersjustering. Dermed rendyrkes effekten av levealdersjusteringen. Beregningene er basert på 40 års jevn opptjening ved 67 år for en person som i ny alderspensjon kun har inntektpensjon.

Nødvendig pensjonsalder indikerer hvor lenge en person fra det aktuelle årskullet må utsette uttaket av pensjon, forutsatt at vedkommende fortset-

ter i arbeid fram til denne alderen. Årskullene 1954–1962 vil ha opptjening delvis etter dagens og delvis etter nye opptjeningsregler. For den delen av pensjonen som tjenes opp etter dagens opptjeningsregler, vil fortsatt arbeid ut over 40 år ikke gi noen opptjeningseffekt, mens for den delen av pensjonen som skal beregnes etter nye opptjeningsregler, bidrar fortsatt arbeid til å redusere nødvendig pensjonsalder. For personer med mindre enn 40 års opptjening vil fortsatt arbeid gi en opptjeningseffekt som bidrar til å redusere nødvendig pensjonsalder også for den delen av pensjonen som tjenes opp etter dagens opptjeningsregler.

Forventet levealder ved uttakstidspunktet er beregnet ut fra forventet gjenstående levetid fra alderen som tilsvarer nødvendig pensjonsalder. Tid som pensjonist er differansen mellom forventet levealder ved uttakstidspunktet og nødvendig pensjonsalder.

Tabell 5.10 Nødvendig pensjonsalder og tid som pensjonist¹

Årskull	67 år i	Nødvendig pensjonsalder	Forventet levealder ved uttakstidspunktet ²	Tid som pensjonist
1954	2021	68 år 1 måned	84 år 11 måneder	16 år 10 måneder
1955	2022	68 år 3 måneder	85 år	16 år 9 måneder
1956	2023	68 år 4 måneder	85 år 1 måned	16 år 9 måneder
1957	2024	68 år 5 måneder	85 år 2 måneder	16 år 9 måneder
1958	2025	68 år 6 måneder	85 år 3 måneder	16 år 9 måneder
1959	2026	68 år 8 måneder	85 år 5 måneder	16 år 9 måneder
1960	2027	68 år 9 måneder	85 år 6 måneder	16 år 9 måneder
1961	2028	68 år 10 måneder	85 år 7 måneder	16 år 9 måneder
1962	2029	68 år 11 måneder	85 år 8 måneder	16 år 9 måneder

¹ Nødvendig pensjonsalder, og forventet levealder ved uttakstidspunktet er avrundet opp til nærmeste hele måned.

² Forventet levealder ved uttakstidspunktet er beregnet på bakgrunn av de samme dataene som ligger til grunn for beregning av forholdstallene. Dette medfører at nivåene for forventet levealder i tabellen er lavere enn det som oppgis i offisiell statistikk, men gjør at veksten i forventet levealder ved uttakstidspunkt fra et årskull til det neste blir sammenlignbar med den tilsvarende veksten i delingstallene.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet

5.8 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at bestemmelsene i §§ 20-12 og 20-13 trer i kraft 1. januar 2010. Bestemmelsene kommer ikke til anvendelse før i 2015, da delingstallene for det første årskullet som omfattes av nye opptjeningsregler, 1954-kullet, skal fastsettes.

Departementet foreslår at bestemmelsene i §§ 19-6 og 19-7 trer i kraft 1. januar 2011. For årskullene 1943–1949 bør det fastsettes forholdstall i 2010, slik at disse er kjent før fleksible uttaksregler trer i kraft 1. januar 2011. Departementet foreslår at forholdstall for disse årskullene fastsettes i medhold av egne overgangsregler, se nærmere lovforslaget avsnitt II.

6 Uttak av ny alderspensjon

6.1 Innledning og sammendrag

Stortinget vedtok 26. mai 2005 at det skal være en tidligpensjonsordning for alle, og skisserte enkelte hovedprinsipper som skulle legges til grunn. Stortinget ba Regjeringen komme tilbake med forslag til hvordan en slik ordning kan utformes.

I vedtak av 23. april 2007 sluttet Stortinget seg til Regjeringens forslag til fleksibel alderspensjon i folketrygden i St.meld. nr. 5 (2006–2007). Dette 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.

Formålet med å innføre fleksibel alderspensjon i folketrygden er å gi økte valgmuligheter for den enkelte, både når det gjelder uttaksalder og grad av pensjonsuttak. Det er også et viktig mål å motivere eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid, noe som vil bidra til at finansieringsbyrden på de yrkesaktive ikke blir for stor.

Departementet foreslår at pensjonsrettigheter i ny alderspensjon tjenes opp ved at det bygges opp en pensjonsbeholdning, se kapittel 3. Årlig pensjon beregnes ved å dividere pensjonsbeholdningen på et delingstall som i hovedsak reflekterer forventet antall år som pensjonist. Dette gir et enkelt hovedprinsipp for beregning av alderspensjon. Stortingets vedtak innebærer at personer uten eller med lave opptjente pensjonsrettigheter gis en grunnsikring i form av garantipensjon. Også garantipensjonen skal kunne tas ut fleksibelt. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 6.3.

Departementet foreslår at alderspensjonen kan graderes i 20, 40, 50, 60, 80 og 100 prosent. Dette legger til rette for en gradvis overgang fra arbeid til pensjon, og gir gode muligheter til å ta ut pensjon tilsvarende en reduksjon i arbeidstid. Det foreslås

at det gis mulighet til å endre uttaksgrad én gang pr. år, men at pensjonsuttaket likevel alltid kan stanses eller økes til 100 prosent. Når uttaksgraden endres, må pensjonen omregnes. Eventuell garantipensjon graderes likt med inntektpensjonen og omregnes tilsvarende. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 6.4.

I tråd med Stortingets vedtak foreslår departementet at alle – som i dag – kan ta ut alderspensjon fra 67 år, men at det i tillegg åpnes for å ta ut alderspensjon fra 62 år så lenge alderspensjonen ved 67 år minst tilsvarende garantipensjonsnivået (minstepensjonsnivået). Partene i privat sektor ble i forbindelse med lønnsoppgjøret våren 2008 enige om å tilpasse ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) til en fleksibel alderspensjon i folketrygden. Departementet foreslår at den livsvarige delen av ny AFP regnes som del av samlet pensjon ved vurdering av om vilkår for uttak før 67 år er oppfylt. Tilpasninger av tjenstepensjonsordninger med videre til fleksibel alderspensjon er ikke avklart, og eventuell medregning av ytelser fra slike ordninger vurderes derfor senere. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 6.5.

Gode muligheter til å kombinere arbeid og pensjon forutsetter at pensjonsuttak ikke er til hinder for videre opptjening av pensjonsrettigheter. Departementet foreslår at nye rettigheter ved helt uttak omregnes til økt pensjon under utbetaling. Ved delvis (gradert) uttak legges ny opptjening til pensjonsbeholdningen for å kunne tas ut senere. Eventuell garantipensjon avkortes i samsvar med hovedreglene. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 6.6.

Størrelsen på eventuell garantipensjon avhenger av trygdetid. Departementet foreslår at pensjonsuttak ikke skal være til hinder for medregning av økt trygdetid, se kapittel 4. Departementet foreslår at garantipensjonen omregnes ved økt trygdetid på tilsvarende måte som inntektpensjonen ved økt opptjening. Videre utmåles garantipensjonen med to satser – ordinær og høy sats – noe som i hovedsak innebærer en differensiering ut fra sivilstand. Sivilstanden kan endres etter uttaket av alderspensjonen, for eksempel ved skilsmisse eller ved at ektefellen dør. Dette skal også føre til

omregning av pensjonen. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 6.7.

6.2 Fleksibelt uttak av alderspensjon

6.2.1 Generelt om fleksibel alderspensjon

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

Det er store individuelle forskjeller med hensyn til når den enkelte ønsker eller har behov for å trappe ned arbeidsinnsatsen eller tre ut av arbeidslivet. Pensjonsbeslutningen 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 tidligpensjon, har en vesentlig effekt på eldres deltakelse i arbeidslivet. Samtidig er det viktig at forholdene legges til rette for at eldre arbeidstakere som ønsker det, faktisk har mulighet til å fortsette i arbeid.

Stortingets vedtak om nye regler for uttak av alderspensjon i folketrygden gir økte valgmuligheter for den enkelte i forhold til dagens regler, både når det gjelder alder for uttak av pensjon og pensjonsgrad. På denne måten vil alderspensjon i folketrygden være bedre tilpasset ulike individuelle behov. Friere valg av tidspunkt for og grad av pensjonsuttak vil da ikke bare være forbeholdt de med AFP eller tilsvarende ordninger.

Et viktig mål med pensjonsreformen er å skape et pensjonssystem som fører til at eldre arbeidstakere står lenger i arbeid, slik at finansieringsbyrden på de yrkesaktive ikke blir for stor. Når en 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.

Stortinget har derfor slått fast at grunnlaget for en allmenn fleksibel pensjonsordning skal være at det lønner seg å arbeide for de over 62 år. For å

unngå at 62 år danner seg som en allmenn norm for avgang fra arbeidslivet, og for å sikre at eldre arbeidstakere motiveres til arbeid – og derigjennom trykker framtidens pensjoner for alle – bør de som venter med å ta ut pensjonen, kompenseres for dette i form av høyere årlige ytelser.

Modellen for uttak av alderspensjon i St.meld. nr. 5 (2006–2007) som Stortinget sluttet seg til gjennom vedtak i 2007, 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 pensjonen. Uttaksmodellen skal 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 gi adgang til å kombinere pensjon og arbeid uten avkorting av pensjonen.

Dersom nye årskull av pensjonister forventes å leve lenger, innebærer ordningen med levealdersjustering 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 mellom å kompensere for levealdersjusteringen ved å arbeide lenger eller å ta ut en noe lavere årlig pensjon. Modellen understøtter således Stortingets vedtak om levealdersjustering.

Forslaget til ny modell for uttak av alderspensjon bidrar også 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. Dette er en betydelig velferdsreform.

Den fleksible alderspensjonen i folketrygden er utformet slik at den enkelte kan velge mellom, eller kombinere, arbeid og pensjon fra 62 år. Alle vil imidlertid ikke ha samme muligheter til å stå i arbeid ut over 62 år. I arbeidet med å reformere folketrygdens alderspensjon legges det også vekt på at personer med svekket helse og personer som blir arbeidsledige fortsatt skal ha tilgang til andre gode trygdeordninger. Samtidig er det viktig å føre en politikk med sikte på å utjevne sosiale ulikheter i helse.

I høringsnotatet av 28. januar 2008 fulgte departementet opp Stortingets vedtak gjennom å foreslå konkrete regler for fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden.

Enkelte høringsinstanser har kommentert spørsmålet om fleksibelt uttak av alderspensjon i forbindelse med departementets høringsnotat.

Blant andre *Arbeids- og velferdsdirektoratet, Akademikerne, Sparebankforeningen og Senter for seniorpolitikk* stiller seg positive til den økte fleksibiliteten i folketrygden og mulighetene for å kombinere arbeid og pensjon uten avkorting.

Arbeids- og velferdsdirektoratet understreker samtidig at valgfriheten også kan ha negative konsekvenser, ved at det blir vanskeligere for den enkelte å holde oversikten over valgmulighetene og at regelverket blir mer komplekst. Dette fordrer også kompetanseoppbygging hos veilederne i Arbeids- og velferdsetaten.

Flere høringsinstanser (Akademikerne, *HSH, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL), Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon, Norges Bondelag, Statens Pensjonskasse og Statens seniorråd*) påpeker at muligheten for å utnytte fleksibiliteten forutsetter at denne gjenspeiles også i tjenestepensjoner og i arbeidsgivernes vilje og evne til å la eldre arbeidstakere arbeide deltid og å la dem stå lenger i jobb.

LHL, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Pensjonistpartiet og Fylkeseldrerådet i Hordaland uttrykker bekymring over at ikke alle har mulighet til å velge å fortsette i arbeid og at dette kan medføre sosiale skjevheter.

Landslaget for offentlige pensjonister ønsker å beholde gjeldende pensjonsalder på 67 år, og videreutvikle pensjonsordningene for de som må gå av tidligere enn dette.

Den norske aktuarforening påpeker at fleksibel pensjonsalder kan være en utfordring med tanke på mulige seleksjonseffekter ved at personer med dårlig helse kan ønske å gå av tidlig og ta ut mest mulig av pensjonen fortrest mulig, mens personer som selv forventer å leve lenge vil tenke annerledes.

Finansnæringens Hovedorganisasjon etterlyser vurderinger av hvor mange som antas å ville ta ut pensjon tidlig, og i hvilken grad disse vil komme til å arbeide videre eller ikke.

Departementet merker seg at mange høringsinstanser er positive til den økte fleksibiliteten i alderspensjonen, men ser samtidig påpekingene av at den reelle muligheten til å benytte seg av fleksibiliteten blant annet avhenger av arbeidstilknytning, om det er mulig å tilpasse arbeidet og den enkeltes helsetilstand. Det vises til beregninger av hvor mange som oppfyller krav til tidliguttak av alderspensjon i avsnitt 10.7 og til beregninger av antall alderspensjonister i punkt 11.3.2 og 11.4.

Forslagene i denne proposisjonen innebærer viktige bidrag for å møte den forventede aldringen i befolkningen. Denne utviklingen må imidlertid møtes med tiltak også på andre områder, blant annet for å sikre et mer inkluderende arbeidsliv med plass til ulike mennesker. Det er også viktig at arbeidsmiljø- og sikkerhetspolitikken bidrar til et arbeidsliv med plass til alle. Den pågående reformen av Arbeids- og velferdsetaten skal blant annet legge til rette for at flest mulig kan benytte seg av de mulighetene som pensjonsreformen åpner for. Staten får en viktig oppgave med å bidra til at den enkelte får god informasjon og veiledning om de muligheter som foreligger i overgangen mellom arbeid og pensjon.

Departementet har i forbindelse med forslaget om innføring av fleksibelt uttak av alderspensjon igangsatt et utredningsarbeid om mulige seleksjonseffekter for å øke kunnskapen om sammenhengen mellom uttaksmønstre og levealder.

Departementet viser til at Stortinget med virkning fra 1. juli 2008 har vedtatt endringer i arbeidsmiljøloven som medfører at alle arbeidstakere over 62 år gis lovfestet rett til redusert arbeidstid dersom de ønsker dette og det ikke er til vesentlig ulempe for virksomheten. Dette gir bedre muligheter for den enkelte til en gradvis nedtrapping i arbeidstiden og styrker muligheten til å kombinere arbeid og pensjon når fleksibelt uttak av alderspensjon innføres.

Effektene av nye regler for uttak av alderspensjon i folketrygden avhenger av tilpasningene i supplerende pensjonsordninger. Partene i arbeidslivet ble våren 2008 enige om en tilpasset AFP-ordning i privat sektor. I lønnsoppgjøret for offentlig sektor våren 2008 ble det avtalt viktige prinsipper for en ny AFP-ordning i offentlig sektor, basert på løsningen i privat sektor. Partene ble også enige om at et partssammensatt utvalg skal forberede behandlingen av offentlig tjenstepensjon og endelig tilpasning av AFP i offentlig sektor. Videre gjenstår blant annet tilpasning av private tjenstepensjoner. Status for og videre arbeid med pensjonsreformen er omtalt nærmere i avsnitt 1.4.

6.2.2 Nærmere om fleksibelt uttak av garantipensjon

Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Stortinget sluttet seg våren 2007 til departementets forslag til opptjeningsmodell for ny alderspensjon, med visse justeringer. Modellen innebærer blant annet at personer med ingen eller lave pen-

sjonsrettigheter gis en grunnsikring i form av garantipensjon.

I St.meld. nr. 5 (2006–2007) foreslo departementet at garantipensjonen, i likhet med inntektpensjonen, skal kunne tas ut fleksibelt før 67 år og at den da justeres for uttaksalder. Formålet med dette er at også personer med lave pensjonsrettigheter skal få bedre muligheter til å ta ut pensjon før 67 år. Stortinget sluttet seg til forslaget ved behandlingen av meldingen våren 2007.

I tråd med vedtaket ble det i høringsnotatet foreslått at garantipensjonen kan tas ut før 67 år, og justeres for uttaksalder. Det ble også foreslått at garantipensjon justeres for uttaksalder etter 67 år. Dette ble begrunnet med at personer med lav pensjonsopptjening bør ha muligheter til å motvirke levealdersjustering ved å fortsette i arbeid, og at uttaket av garantipensjonen skal være nøytralt utformet.

Høringsinstansenes syn

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at garantipensjonen først bør kunne tas ut fra fylte 67 år, fordi «adgang til å ta ut garantipensjon før fylte 67 år er et element som kompliserer ny alderspensjon vesentlig», og ber om at spørsmålet vurderes på nytt. Videre mener direktoratet at det er unaturlig å justere garantipensjonen for uttak etter 67 år, siden garantipensjonen er ment som en minstesikring for personer som ikke har opptjent inntektpensjon. Direktoratet gir likevel uttrykk for at det er fullt mulig, teknisk og administrativt, å justere garantipensjonen for uttakstidspunkt før og etter fylte 67 år.

Øvrige høringsinstanser har ikke uttalt seg konkret om uttak av garantipensjon. Enkelte har imidlertid avgitt generelle merknader om at regelverket for ny alderspensjon er komplekst.

Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at pensjonsforliket fra 2005 slår fast at det skal være en tidligpensjonsordning for alle, også de med lav inntekt. I St.meld. nr. 5 (2006–2007) viste departementet til at relativt mange ikke ville ha mulighet til å kunne gå av med pensjon fra 62 år dersom en bare skulle ta hensyn til inntektpensjon. Departementet foreslo derfor at en også skulle kunne ta ut garantipensjon fleksibelt.

Det ble samtidig foreslått at både inntektpensjon og garantipensjon skal kunne tas ut før 67 år så lenge samlet pensjon ved 67 år minst tilsvarende garantipensjonsnivået. For at pensjonssystemet samlet skal være nøytralt, forutsetter dette at også

garantipensjonen justeres for 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 garantipensjonsnivået. Dette skaper rom for å tillate uttak av garantipensjon før fylte 67 år, så lenge samlet pensjon ved fylte 67 år er høyere enn garantipensjonsnivået. 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 ta ut pensjon før de fylte 67 år.

Et alternativ til fleksibelt uttak av garantipensjon ville vært at garantipensjonen tidligst ble utbetalt fra 67 år. For å unngå at en kunne spekulere i å få høyere garantipensjon ved å ta ut inntektpensjon tidlig (og dermed få en lavere årlig inntektpensjon ved 67 år), måtte garantipensjonen bli beregnet på grunnlag av hva inntektpensjonen ville utgjort dersom denne ble tatt ut ved 67 år. Garantipensjonen måtte altså baseres på en fiktiv tilleggsberegning. En tilsvarende beregning gjøres i det svenske pensjonssystemet.

Etter departementets syn er fleksibelt uttak av garantipensjon før og etter 67 år viktig av hensyn til fordelingsprofilen i ny alderspensjon. Dette inkluderer en bedre fordeling av mulighetene til å ta ut pensjon før 67 år, til å øke sin årlige pensjon ved å fortsette i arbeid og til å kompensere for levealdersjusteringen.

Departementet er likevel enig med Arbeids- og velferdsdirektoratet i at regelverket for fleksibelt uttak av garantipensjon er komplekst, slik det ble foreslått utformet i høringsnotatet. Et kompliserende element er at garantipensjon justeres for uttaksalder ved hjelp av forholdet mellom forholdstall, mens inntektpensjon beregnes med delingstall. Det er ønskelig å forenkle regelverket der dette er mulig uten å påvirke den enkeltes rettigheter.

Som det framgår i kapittel 4 foreslår departementet at inntektpensjon og garantipensjon justeres for uttakstidspunkt etter mest mulig parallelle regelsett. For å oppnå dette foreslår departementet at både inntektpensjon og garantipensjon utmåles ved å benytte delingstall. Dette innebærer at garantipensjonen regnes om til en beholdning. Departementet mener at beregning av garantipensjon ved hjelp av beholdning og delingstall gir et enklere og mer enhetlig regelverk for ny alderspensjon.

På denne bakgrunn foreslår departementet at garantipensjonen skal kunne tas ut fleksibelt både før og etter 67 år.

6.3 Beregning av alderspensjon ved uttak

6.3.1 Hovedregler for beregning av alderspensjon

Som det framgår av avsnitt 2.3 og kapittel 3, foreslår departementet at ny alderspensjon i folketrygden utformes slik at den enkelte ved inntekt som yrkesaktiv eller ved annen pensjonsopptjening opparbeider pensjonsrettigheter i form av en pensjonsbeholdning. Den enkelte opparbeider årlig pensjonsrettigheter tilsvarende 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt opp til 7,1 G. Pensjonsrettigheter tjenes også opp ved ulønnet omsorgsarbeid, førstegangstjeneste og ved mottak av dagpenger. Rettighetene akkumuleres i en pensjonsbeholdning, som til enhver tid reflekterer de samlede pensjonsrettighetene. I kapittel 8 foreslår departementet at pensjonsbeholdningen reguleres med den årlige lønnsveksten i samfunnet. Dermed sikres det at pensjonsrettigheter opptjent på ulike tidspunkt opprettholdes i verdi i forhold til lønnsnivået i samfunnet, og at kompensasjonsnivået i pensjonssystemet opprettholdes over tid for gitt levealder og uttakstidspunkt.

Departementet foreslår at den fleksible alderspensjonen utformes 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 pensjonen. På denne måten vil alderspensjonen være nøytral med hensyn til uttakstidspunkt. Dette foreslås gjort ved at den enkeltes årlige pensjon framkommer ved å dele pensjonsbeholdningen på et delingstall som i hovedsak reflekterer forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet, se boks 6.1. Delingstallene for det enkelte årskull ivaretar dermed nøytraliteten i den fleksible alderspensjonen. Hensynet til endringer i befolkningens levealder ivaretas ved at delingstallene endres mellom årskullene. Dermed uttrykkes levealdersjusteringen gjennom endringene i delingstallene mellom årskull ved en gitt uttaksalder. Se nærmere kapittel 5 Levealdersjustering og nøytralt fleksibelt uttak.

Det vises til punkt 6.2.2 der departementet foreslår at garantipensjonen skal kunne tas ut fleksibelt både før og etter 67 år. Som det framgår av kapittel 4 foreslår departementet videre at garantipensjonen skal utmåles ved hjelp av en beholdning. Dette innebærer at også garantipensjonen beregnes ved å dele en beholdning på vedkommendes delingstall på uttakstidspunktet, se boks 6.2.

Boks 6.1 Beregning av inntektpensjon

En person som har hatt en pensjonsgivende inntekt på 6 G (414 648 kroner) i 45 år, vil ved 67 år ha en pensjonsbeholdning på 3 377 308 kroner. Delingstallet for 1963-kullet ved 67 år anslås til 15,69. Ved uttak av hel alderspensjon ved 67 år beregnes inntektpensjonen ved å dividere pensjonsbeholdningen på delingstallet:

$$\frac{3\,377\,308}{15,69} = 215\,252$$

Årlig alderspensjon blir dermed 215 252 kroner.

Boks 6.2 Beregning av garantipensjon

En person som har hatt en inntekt på 3 G (207 324 kroner) i 45 år, vil ved 67 år ha en pensjonsbeholdning på 1 688 654 kroner. På bakgrunn av vedkommendes garantipensjonsnivå ved 67 år og avkorting mot opptjent pensjonsbeholdning, se boks 4.1, beregnes det at en enslig person får en beholdning av garantipensjon tilsvarende 609 229 kroner. Ved uttak av hel alderspensjon ved 67 år, beregnes inntekts- og garantipensjonen ved å dividere henholdsvis pensjonsbeholdningen og beholdningen av garantipensjon på delingstallet:

$$\frac{1\,688\,654}{15,69} = 107\,626$$

$$\frac{609\,229}{15,69} = 38\,829$$

107 626 kroner i inntektpensjon og 38 829 kroner i garantipensjon gir en samlet alderspensjon på 146 455 kroner.

Det vises til lovforslaget § 20-14 første og andre ledd.

Forslaget til regler for uttak av alderspensjon er utformet med sikte på at et gitt nivå på de opptjente rettighetene skal gi samme samlede forventede pensjonsutbetaling uavhengig av når pensjonen tas ut. Med alleårsregel for opptjening av pensjonsrettigheter og mulighet for pensjonsuttak fra 62 år der pensjonen utmåles etter antall forventede år som

pensjonist, vil utsettelse av pensjonsuttaket ha to effekter. For det første en uttakaldereffekt som innebærer at årlig pensjon øker fordi det blir færre år å fordele opptjente rettigheter på. For det andre en opptjeningseffekt ved at fortsatt arbeid bidrar til høyere årlig pensjon, slik at pensjonsnivået øker ytterligere.

Tabell 6.1 viser hvordan årlig pensjon øker i forhold til pensjonsnivået ved uttak 62 år dersom uttakstidspunktet utsettes. Det er lagt til grunn anslag på delingstall for 1963-kullet, som er det første årskullet som foreslås å bli fullt ut omfattet av ny opptjeningsmodell. Isolert sett betyr ett års utsatt uttakstidspunkt at pensjonsnivået øker med om lag 5 prosent. 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 uttaket fra 62 til 67 år, øker årlig pensjon med om lag 26 prosent. Dersom levealderen øker, vil forskjellen i årlig pensjon for senere årskull 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 forventede tiden som pensjonist.

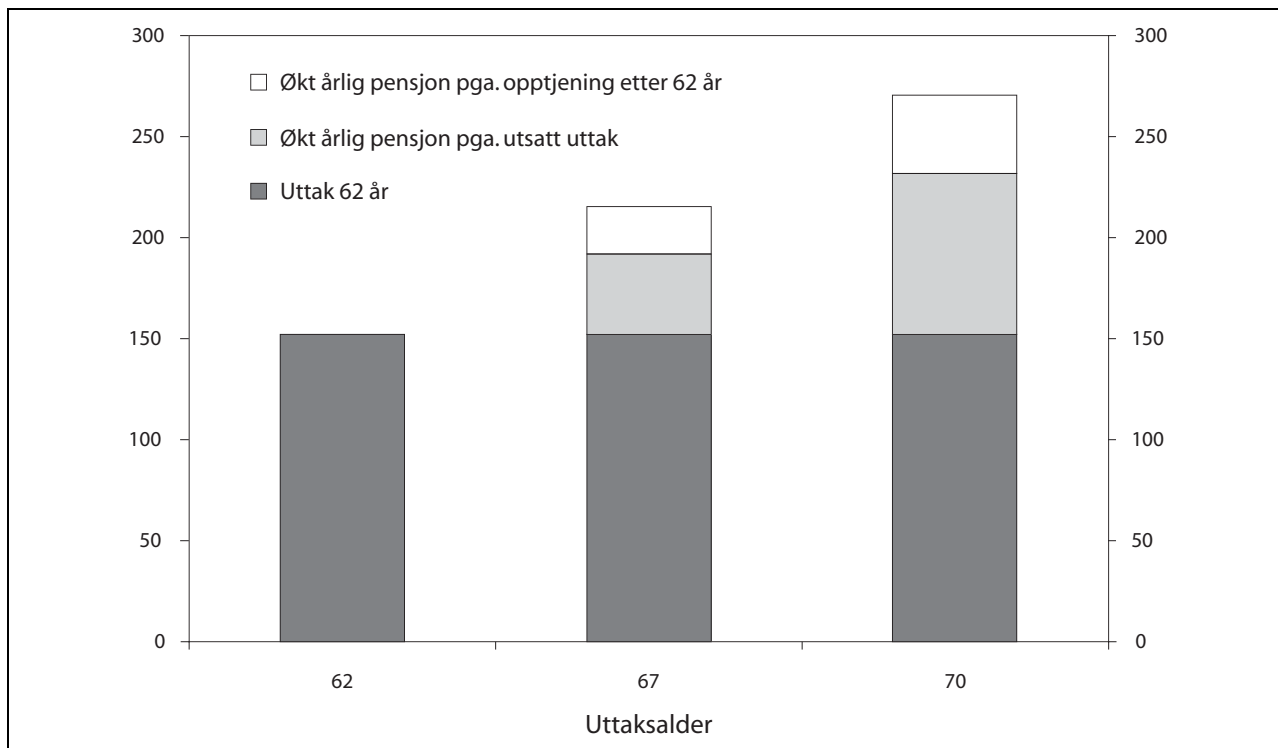
Ved utsatt uttak av alderspensjon vil en normalt tjene opp ytterligere pensjonsrettigheter gjennom arbeid. Denne opptjeningseffekten kommer da i tillegg til uttakaldereffekten, og bidrar også til å øke årlig pensjon. For en gitt uttaksalder vil ett års økt

Tabell 6.1 Endring i første års pensjon ved ulike uttaksalder sammenlignet med uttak ved 62 og 67 år for gitt opptjening. Anslag for 1963-kullet. Prosent

Uttaksalder	Forskjell i årlig pensjon sml. med uttak ved 62 år	Forskjell i årlig pensjon sml. med uttak ved 67 år
62	0	-21
63	4	-17
64	9	-13
65	14	-9
66	20	-5
67	26	0
68	33	5
69	40	11
70	49	18
71	58	26
72	69	34
73	81	43
74	94	54
75	110	67

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

pensjonsopptjening typisk gi om lag 2,5 prosent høyere årlig pensjon, for eksempel for en person med 40 opptjeningsår med jevn inntekt. Totaleffekten av å utsette pensjonsuttaket med ett år vil



Figur 6.1 Pensjonsnivå etter uttaksalder med jevn inntekt på 6 G i 40 år ved 62 år. Anslag for 1963-kullet. Tusen kroner

Boks 6.3 Utsatt uttak av inntektspensjon

Utsatt uttak gir høyere årlig pensjon enn tidlig uttak av to årsaker. For det første skal opptjent pensjonsbeholdning fordeles på færre forventede år som pensjonist (uttaksaldereffekt). I tillegg øker pensjonsbeholdningen på grunn av økt opptjening (opptjeningseffekt).

Tabellen under illustrerer dette for en person som har hatt en årlig inntekt på 6 G (414 648 kroner) i 45 år ved 67 år. Tilsvarende har vedkommende 42–48 opptjeningsår i alderen 64–70 år.

	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år
Beholdning	3 152 154	3 227 205	3 302 257	3 377 308	3 452 359	3 527 411	3 602 462
Delingstall	18,13	17,32	16,50	15,69	14,89	14,09	13,29
Pensjon	173 864	186 328	200 137	215 252	231 858	250 349	271 066

Ved 64 år er pensjonsbeholdningen 3 152 154 kroner. Dersom vedkommende tar ut pensjon ved 64 år, divideres denne beholdningen på delingstallet 18,13, og årlig pensjon blir 173 864 kroner.

Dersom pensjonsuttaket utsettes ett år og vedkommende fortsetter i arbeid, har pensjonsbeholdningen økt tilsvarende ett års opptjening (18,1 prosent av 414 648 kroner). Ved 65 år skal dessuten beholdningen divideres på et lavere delingstall. Årlig pensjon øker dermed til 186 328 kroner, en økning på 7,2 prosent. Om lag én tredel av økningen skyldes ny opptjening og om lag to tredeler skyldes at pensjonen forventes utbetalt over færre år.

Ved uttak 67 år er den årlige pensjonen 215 252 kroner, og dersom vedkommende venter med å ta ut pensjon til 70 år, blir årlig pensjon 271 066 kroner. Den årlige pensjonen blir altså nær 56 prosent høyere dersom pensjonsuttaket utsettes fra 64 til 70 år.

typisk være om lag 7,5 prosent høyere årlig pensjon¹. Se figur 6.1 og boks 6.3 for eksempel på effekten av utsatt uttak av inntektspensjon. Se boks 6.4 for eksempel for personer med garantipensjon.

6.3.2 Opptjening som skal medregnes på uttakstidspunktet

Pensjonsbeholdningen bygges opp ved opptjening basert på pensjongivende inntekt over livsløpet og ved annen pensjonsopptjening. I kapittel 3 er det foreslått at opptjening basert på pensjongivende inntekt i det enkelte år tilføres beholdningen ved utgangen av det året inntekten stadfestes ved likning. Det foreslås at annen pensjonsopptjening tilføres pensjonsbeholdningen etter samme regler som for pensjongivende inntekt, det vil si at de opptjente rettighetene tilføres pensjonsbeholdningen ved utgangen av året etter opptjeningen.

I høringsnotatet av 28. januar 2008 reiste departementet spørsmål om hvordan en skal håndtere inntekt som ikke er ferdigliknet når pensjonen tas ut. Det ble vist til at i dag settes pensjongsopptal-

let for det 66. året lik poengtallet året før dersom likningen ikke er klar. Omregning av pensjonen med det faktiske poengtallet skjer først ved fylte 70 år. En slik ordning er tilpasset dagens alderspensjon. For ny alderspensjon ble det foreslått at en bare skal ta hensyn til inntekt som er ferdigliknet, og at inntekten medregnes når likningen foreligger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til forslaget om at bare inntekter som er stadfestet ved likning skal tas med i beregningen av ny alderspensjon. Noe annet vil medføre redusert grad av automatisering av saksbehandlingen og dermed økte administrative kostnader. Øvrige høringsinstanser har ikke kommentert forslaget.

Departementet viser til at den økte fleksibiliteten i ny alderspensjon vil kunne medføre langt flere pensjonsberegninger tilknyttet den enkelte pensjonist enn i dag. Dette skyldes blant annet muligheten til å endre pensjonsgrad og at den forventede økningen i antall personer som kombinerer arbeid og pensjon medfører at flere vil få ny pensjonsopptjening etter første gangs pensjonsuttak. Dette taler sterkt for at pensjongsgrunnlaget fastsettes slik at Arbeids- og velferdsetaten kan automatisere beregningene i størst mulig grad.

¹ I tillegg til opptjeningseffekten og uttaksaldereffekten inkluderer totaleffekten også en mindre samspillseffekt, ved at økningen i opptjeningen fordeles på kortere forventet gjenstående levetid.

Boks 6.4 Utsatt uttak av garantipensjon

Utsatt uttak gir høyere årlig pensjon også for personer med garantipensjon. Pensjonsbeholdning og beregnet garantipensjonsbeholdning fordeles på færre forventede år som pensjonist når uttaket utsettes (uttaksaldereffekt). I tillegg øker summen av beholdningene på grunn av økt opptjening (opptjeningseffekt). Som følge av avkorting av garantipensjon, er imidlertid effekten av videre opptjening lavere for personer med lave pensjonsrettigheter enn for personer med bare inntektpensjon.

Tabellen under illustrerer dette for en person som er enslig og har hatt en inntekt på 3 G (207 324 kroner) i 45 år ved 67 år. Tilsvarende har vedkommende 43–48 opptjeningsår i alderen 65–70 år.

	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år
Pensjonsbeh.	1 613 603	1 651 128	1 688 654	1 726 180	1 763 705	1 801 231
Garantip.beh.	669 270	639 249	609 229	579 208	549 187	519 167
Delingstall	17,32	16,50	15,69	14,89	14,09	13,29
Inntektpensjon	93 164	100 068	107 626	115 929	125 174	135 533
Garantipensjon	38 641	38 742	38 829	38 899	38 977	39 064
sum	131 805	138 810	146 455	154 828	164 151	174 597

Ved 65 år utgjør pensjonsbeholdningen 1 613 603 kroner og garantipensjonsbeholdningen beregnes til 669 270 kroner. Dersom vedkommende tar ut pensjon ved 65 år, divideres beholdningene på delingstallet 17,32, og årlig pensjon blir 131 805 kroner.

Dersom pensjonsuttaket utsettes ett år og vedkommende fortsetter i arbeid, har pensjonsbeholdningen økt tilsvarende ett års opptjening (18,1 prosent av 207 324 kroner). Garantipensjonsbeholdningen er redusert med 80 prosent av den nye opptjeningen. Ved 66 år skal beholdningene divideres på et lavere delingstall. Årlig pensjon øker dermed til 138 810 kroner, en økning på 5,3 prosent.

Ved uttak 67 år er den årlige pensjonen 146 455 kroner, og dersom vedkommende venter med å ta ut pensjon til 70 år, blir årlig pensjon 174 597 kroner. Den årlige pensjonen blir altså vel 32 prosent høyere dersom pensjonsuttaket utsettes fra 65 til 70 år.

Departementet foreslår at beregningen av ny alderspensjon baseres på ferdigliknet inntekt, se nærmere omtale i avsnitt 3.2. Dette innebærer at opptjening som ikke er ferdigliknet på tidspunktet for pensjonsuttak, medregnes i pensjonsytelsen senere. Delingstallmekanismen innebærer at den enkelte ikke vil tape på at denne inntekten først tas hensyn til når likningen foreligger, se avsnitt 6.6.

6.4 Delvis uttak av alderspensjon

6.4.1 Gradering av uttaket og endringer i uttaksgrad

Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Storingsvedtakene i 2005 og 2007 legger vekt på at den nye modellen for uttak av alderspensjon i folketrygden skal gi økt fleksibilitet i forhold til

dagens alderspensjon, både når det gjelder alder for uttak av pensjon og grad av pensjonsuttak.

Den enkeltes mulighet til å velge hvordan utbetalingen av de opptjente pensjonsrettighetene skal fordeles over tid, er i seg selv en viktig velferdsreform og en forbedring av folketrygdens alderspensjon. I tillegg legger delvis uttak av alderspensjon til rette for en mer gradvis overgang fra arbeid til pensjon. Den enkelte kan velge en gradvis nedtrapping fra arbeidslivet i stedet for å slutte brått fra en dag til den neste. Dette kan bidra til at flere står lenger i arbeid.

I departementets høringsnotat av 28. januar 2008 ble det lagt vekt på at det av administrative hensyn bør legges enkelte rammer for graderingen av pensjonen, men uten å begrense fleksibiliteten i systemet i særlig grad. Departementet foreslo derfor en gradering fra 10 til 100 prosent med intervaller på fem prosentpoeng.

Videre foreslo departementet at uttaksgraden kan endres én gang i året, det vil si med minst tolv måneders mellomrom. Det ble foreslått at den enkelte likevel kan ta ut full pensjon eller stanse pensjonen uten hensyn til tolv månedersbegrensningen. I høringsnotatet ble det varslet en nærmere vurdering av om det ved særlige forhold også bør tillates andre endringer i pensjonsgrad før det er gått tolv måneder.

Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser kommenterer departementets forslag om delvis uttak av pensjon.

Akademikerne, HSH, Sparebankforeningen og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) støtter departementets forslag til gradering og mener at forslaget gir gode valgmuligheter for den enkelte uten i særlig grad å begrense fleksibiliteten i systemet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på at både hensynet til brukerne og administrative hensyn tilsier at det bør være en viss begrensning i adgangen til å gradere pensjonen. Direktoratet uttaler at

«det er viktig at systemet er bygd opp på en måte som gjør det enkelt for brukerne å ta egne valg. Dersom man åpner for stor fleksibilitet i forhold til pensjoneringsgrad, viser erfaring fra AFP-ordningen at det kan være vanskelig for brukerne å få den oversikten som er nødvendig for å forstå konsekvensen av de valg som gjøres».

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at intervallene bør begrenses til hele 25 prosent, som i Sverige. Alternativt bør intervallene settes til hele 20 prosent, men slik at det likevel gis mulighet for å ta ut halv pensjon. Direktoratet stiller seg tvilende til at det skal finnes et reelt behov for uttak med lavere grad enn 20 prosent, da dette tilsvarer redusert arbeidstid på én dag pr. uke. Begrensningen foreslås først og fremst for å forenkle dialogen med brukerne, men også fordi en gradering på fem prosentpoeng vil medføre administrative merkostnader hvis dette skulle føre til hyppigere endringer i uttaksgrad.

Akademikerne, HSH, Sparebankforeningen, YS og Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til forslaget om at uttaksgraden kan endres én gang i året, og at det ut over dette til enhver tid bør være mulighet for å ta ut full pensjon eller stanse pensjonsuttaket.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener bestemmelsene om at brukerne alltid kan gå opp til hel pensjon eller stanse pensjonen helt, bør gi tilstrekkelig fleksibilitet ved særlige forhold, spesielt

fordi brukerne kan tilpasse arbeidsinnsats uavhengig av pensjonsgrad. Dersom det likevel besluttes å åpne for andre endringer ved særlige forhold, mener direktoratet at det ikke bør være skjønnsmessige kriterier som legges til grunn ved vurderingen, og at muligheten for slike endringer må være klart avgrenset.

Departementets vurdering og forslag

Formålet med en gradering av alderspensjonen er særlig å legge bedre til rette for at den enkelte skal kunne kombinere arbeid og pensjon. Den fleksibiliteten som en gradert alderspensjon gir, innebærer for eksempel at personer som trapper ned fra full stilling til deltidsstilling, kan tilpasse pensjonsuttaket til hvilken pensjonsinntekt den enkelte har behov for ved siden av arbeidsinntekten. Man kan også ta ut full alderspensjon uten å redusere stillingsandelen.

Med unntak av *Arbeids- og velferdsdirektoratet* er de høringsinstansene som har uttalt seg positive til forslaget til gradering i høringsnotatet. Departementet har merket seg *Arbeids- og velferdsdirektoratets* vurdering av at en såpass finmasket gradering som det legges opp til i høringsnotatet ikke nødvendigvis er en fordel for brukerne, og også at den kan ha administrative konsekvenser. Direktoratet foreslår at intervallene settes til hele 25 eller 20 prosentpoeng, men slik at det ved det sistnevnte alternativet også gis mulighet til å ta ut halv pensjon.

På bakgrunn av direktoratets uttalelse har departementet vurdert spørsmålet om gradering på nytt. En gradering på 25, 50, 75 og 100 prosent benyttes i det svenske pensjonssystemet. Departementet mener det er ønskelig med noe større fleksibilitet, og foreslår derfor at alderspensjonen kan tas ut i andeler på 20, 40, 50, 60, 80 eller 100 prosent. Graderingen av pensjonen vil da blant annet samsvare med reduksjon i arbeidstid tilsvarende hele dager og til halv stilling. Dette vil fremdeles gi gode valgmuligheter for brukeren og vil være enkelt å forstå.

Alle høringsinstansene som har uttalt seg støtter forslagene om at uttaksgraden kan endres én gang i året, det vil si med tolv måneders mellomrom, og at det ellers gis mulighet til å ta ut full pensjon og til å stanse uttaket.

Ingen høringsinstanser har påpekt eventuelle særlige forhold som bør gi mulighet til andre endringer før det har gått tolv måneder. Departementet slutter seg til *Arbeids- og velferdsdirektoratets* vurdering av at muligheten til når som helst å ta ut full pensjon eller å stanse uttaket, burde dekke

behov som oppstår ved særlige forhold. Dette kan blant annet være at en får et jobbtilbud etter pensjonsuttak. Departementet mener også at det ikke er til vesentlig ulempe at brukeren i kortere perioder for eksempel tar ut full pensjon samtidig med at en endrer arbeidsinnsatsen. Arbeidsinnsatsen kan tilpasses uavhengig av pensjonsuttaket.

Departementet vil generelt påpeke at gradering av alderspensjonen er en ny ordning, og at det må trekkes erfaringer med hvordan ordningen fungerer etter hvert. Når fleksibelt uttak av alderspensjon iverksettes, vil det være svært mange nye muligheter å forholde seg til både for brukerne og for Arbeids- og velferdsetaten. Det kan være fornuftig med visse begrensninger i startfasen, og heller vurdere å tillate flere valgmuligheter senere. Dersom erfaringer viser at regelverket ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet, vil departementet vurdere justeringer på et senere tidspunkt.

Departementet viser til at valgt uttaksgrad gjenspeiler andel av opptjente rettigheter på uttakstidspunktet. Etter uttak vil forholdet mellom uttatt pensjon og den potensielle pensjonen fra gjenværende beholdning endres, på grunn av at gjenværende beholdning skal deles på et lavere delingstall dersom den tas ut, ulik regulering og fordi ny opptjening i sin helhet legges til beholdningen. Dersom den enkelte etter en tid ønsker at pensjonsutbetalingen faktisk skal tilsvare valgt uttaksgrad i forhold til

Boks 6.5 Beregning av gradert inntektpensjon

En person som har hatt et opptjeningsgrunnlag tilsvarende 6 G (414 648 kroner) i 45 år, vil ved 67 år ha en pensjonsbeholdning på 3 377 308 kroner. Delingstallet for 1963-kullet ved 67 år anslås til 15,69. Ved et uttak av 40 prosent alderspensjon ved 67 år beregnes inntektpensjonen ved å dividere 40 prosent av pensjonsbeholdningen på delingstallet. Restbeholdningen utgjøres av de 60 prosent som ikke tas ut. Følgende beregninger foretas:

$$\frac{0,4 \times 3\,377\,308}{15,69} = 86\,101$$

$$(1 - 0,4) \times 3\,377\,308 = 2\,026\,385$$

Alderspensjon gradert til 40 prosent beregnes altså til 86 101 kroner. Restbeholdningen, som spares til senere uttak, utgjør 2 026 385 kroner.

Boks 6.6 Beregning av gradert garantipensjon

En person som har hatt et opptjeningsgrunnlag tilsvarende 3 G (207 324 kroner i 45 år, vil ved 67 år ha en pensjonsbeholdning på 1 688 654 kroner. På bakgrunn av garantipensjons-satsen det året årskullet fyller 67 år (2030) og avkorting mot opptjent pensjonsbeholdning, se boks 4.1, beregnes det at vedkommende vil få en beholdning av garantipensjon tilsvarende 609 229 kroner. Ved uttak av 40 prosent alderspensjon ved 67 år, beregnes inntekts- og garantipensjonen ved å dividere 40 prosent av henholdsvis pensjonsbeholdningen og beholdningen av garantipensjon på delingstallet. Restbeholdningene av inntekts- og garantipensjon utgjøres av de 60 prosent av hver av beholdningene som ikke tas ut:

$$\frac{0,4 \times 1\,688\,654}{15,69} = 43\,050$$

$$\frac{0,4 \times 609\,229}{15,69} = 15\,532$$

$$(1 - 0,4) \times 1\,688\,654 = 1\,013\,192$$

$$(1 - 0,4) \times 609\,229 = 365\,537$$

Samlet alderspensjon er 58 582 kroner. Restbeholdningen av inntektpensjon utgjør 1 013 192 kroner, og restbeholdningen av garantipensjon utgjør 365 537 kroner, til sammen 1 378 729 kroner.

pensjonsbeholdningen, som nå vil ha blitt relativt større i forhold til den løpende pensjonen, mener departementet at det bør være adgang til dette. Departementet legger til grunn at den enkelte også skal kunne oppdatere pensjonsuttaket uten å endre pensjonsgrad. Dermed kan den enkelte opprettholde et bestemt forhold mellom utbetalt pensjon og gjenværende beholdning over tid.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at pensjonen graderes i 20, 40, 50, 60, 80 og 100 prosent. Dette innebærer for eksempel at når uttaket graderes til 40 prosent, beregnes pensjonen ved å dele 40 prosent av pensjonsbeholdningen og eventuell beholdning av garantipensjon på vedkommendes delingstall ved uttaksalderen. Den delen av beholdningen som ikke tas ut, utgjør en restbeholdning som kan tas ut senere, se boks 6.5 og 6.6.

Departementet foreslår at uttaksgraden kan endres eller oppdateres én gang pr. år. Ut over dette gis det likevel til enhver tid mulighet til å ta ut full pensjon og for å stanse uttaket. Deler av beholdningene som ikke tas ut, reguleres på samme måte som pensjonsbeholdningen før uttak, det vil si i samsvar med lønnsveksten.

Det vises til lovforslaget § 20-14 tredje til femte ledd.

6.4.2 Omregning ved endring i pensjonsgrad eller stans av pensjon

Som beskrevet i punkt 6.4.1, innebærer fleksibelt uttak blant annet at pensjonen skal kunne tas ut helt eller gradert, og at den enkelte skal kunne endre pensjonsgraden underveis i tiden som pensjonist.

Departementet foreslo i høringsnotatet at dersom pensjonsgraden endres, skal pensjonen under utbetaling først legges tilbake i pensjonsbeholdningen. Dette gjøres ved å multiplisere pensjonen med delingstallet på endringstidspunktet, det vil si ved å foreta den omvendte operasjonen av et uttak

Boks 6.7 Omregning av inntektspensjon ved endring i pensjonsgrad

En person har tatt ut 40 prosent pensjon ved 67 år, og inntektspensjonen ved 68 år utgjør 85 455 kroner. Restbeholdningen utgjør 2 026 385 kroner. Ved 68 år økes uttaksgraden til 60 prosent. Delingstallet for 1963-kullet ved 68 år anslås til 14,89.

Først legges inntektspensjonen tilbake i beholdningen ved å multiplisere pensjonen med delingstallet og summere med restbeholdningen:

$$85\,455 \times 14,89 + 2\,026\,385 = 3\,298\,810$$

Uttak av 60 prosent pensjon beregnes deretter ved å dividere 60 prosent av den nye beholdningen på delingstallet. Ny restbeholdning er de 40 prosent som ikke tas ut:

$$\frac{0,6 \times 3\,298\,810}{14,89} = 132\,927$$

$$(1 - 0,6) \times 3\,298\,810 = 1\,319\,524$$

Når uttaksgraden økes fra 40 til 60 prosent, vil altså pensjonen i dette tilfellet øke fra 85 455 kroner til 132 927 kroner.

av pensjon. Deretter beregnes ny pensjon ut fra en andel av samlet pensjonsbeholdning som tilsvarer den nye uttaksgraden, som beskrevet i punkt 6.4.1.

Ingen høringsinstanser har hatt merknader til forslaget.

På denne bakgrunn foreslår departementet at dersom pensjonsgraden endres, skal inntektspensjonen gjøres om til pensjonsbeholdning ved å multiplisere den med delingstallet på endringstidspunktet. Tilsvarende gjelder dersom en ønsker økt utbetaling uten å endre pensjonsgrad (oppdatering av pensjonsgrad). Ny pensjon beregnes deretter på vanlig måte etter reglene for uttak av gradert pensjon i § 20-14, se boks 6.7. Ved stans i pensjon benyttes samme framgangsmåte for beregne ny pensjonsbeholdning.

Som følge av at departementet foreslår å beregne garantipensjon ved hjelp av beholdning og delingstall på samme måte som inntektspensjonen, blir reglene for beregning og omregning av garantipensjon parallelle med reglene for inntektspensjon. Dersom pensjonsgraden endres eller oppdateres eller pensjonsutbetalingen stanses, skal garantipensjonen gjøres om til beholdning ved å multiplisere den med delingstallet på endringstidspunktet, se boks 6.8. Ved nytt uttak av pensjon eller ny gradering av pensjonen, beregnes den på vanlig måte etter reglene for uttak av gradert pensjon. Garantipensjonen graderes alltid med samme pro-sentsats som inntektspensjonen.

Det vises til lovforslaget § 20-16.

6.5 Vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år

6.5.1 Hovedregler for vurdering av vilkår for uttak

Stortingets vedtak og departementets høringsfor-slag

Den ordinære pensjonsalderen i dagens folke-trygd er 67 år, og muligheten til å gå av med pensjon før dette er ulikt fordelt. Store deler av arbeidslivet omfattes av ordninger med avtalefestet pensjon (AFP). Enkelte arbeidstakergrupper har særaldersgrenser i tjenestepensjonsordningene. Det er imidlertid også en stor gruppe som ikke har noe reelt tilbud om tidligpensjon til tross for at de har betydelig opptjening av pensjonsrettigheter i folketrygden.

Stortinget har vedtatt at det skal åpnes for uttak av alderspensjon i folketrygden fra 62 år. Dette vil gi økte valgmuligheter for den enkelte i forhold til dagens folketrygd ved at flere får mulighet til å ta

Boks 6.8 Omregning av garantipensjon ved endring i pensjonsgrad

Omregning av pensjon og beholdninger for en person med både inntekts- og garantipensjon gjøres på samme måte som omregningene av inntektpensjon.

Det er tatt ut 40 prosent pensjon ved 67 år, og pensjonen ved 68 år består (etter ett års regulering) av en inntektpensjon på 42 728 kroner og en garantipensjon på 15 415 kroner. Restpensjonsbeholdningen utgjør 1 013 192 kroner og restbeholdningen av garantipensjon utgjør 365 537 kroner. Ved 68 år økes uttaksgraden til 60 prosent. Delingstallet for 1963-kullet ved 68 år anslås til 14,89.

Først legges inntektpensjonen og garantipensjonen tilbake i beholdning ved å multiplisere pensjonene med delingstallet og summere med de respektive restbeholdningene:

$$42\,728 \times 14,89 + 1\,013\,192 = 1\,649\,412$$

$$15\,415 \times 14,89 + 365\,537 = 595\,066$$

Uttak av 60 prosent pensjon beregnes deretter ved å dividere 60 prosent av beholdningene på delingstallet. Nye restbeholdninger utgjøres av de 40 prosent som ikke tas ut:

$$\frac{0,6 \times 1\,649\,412}{14,89} = 66\,464$$

$$\frac{0,6 \times 595\,066}{14,89} = 23\,979$$

$$(1 - 0,6) \times 1\,649\,412 = 659\,765$$

$$(1 - 0,6) \times 595\,066 = 238\,027$$

Når uttaksgraden økes fra 40 til 60 prosent, vil altså samlet pensjon i dette tilfellet øke fra 58 143 kroner (42 728 + 15 415) til 90 443 kroner (66 464 + 23 979).

ut tidligpensjon. For at alle skal sikres et minste inntektsnivå i alderdommen, settes det vilkår om et visst nivå på pensjonen for å kunne ta ut pensjon før 67 år. Det er naturlig å knytte dette vilkåret til garantipensjonsnivået (minstepensjonsnivået).

Pensjonskommisjonen foreslo i NOU 2004:1 at inntektpensjonen skulle kunne tas ut før 67 år, og at pensjonen på uttakstidspunktet må være på nivå med garantipensjonsnivået ved 67 år. Forslaget

innebar relativt høye krav til tidligere inntekt og yrkesdeltakelse for å kunne benytte seg av den fleksible ordningen.

I St.meld. nr. 12 (2004–2005) ble det skissert en alternativ modell, ved at pensjonen ved 67 år minst må tilsvare garantipensjonsnivået ved 67 år. Isolert sett innebærer dette en marginal innskjerpelse i vilkåret for å kunne ta ut hel pensjon, men samtidig til dels vesentlig bedre muligheter til å ta ut delvis pensjon. Det het også at en ville vurdere å regne med supplerende pensjonsordninger i sammenlikningen av pensjonsnivået med garantipensjonsnivået, slik at flere ville oppfylle vilkårene for å ta ut hel eller delvis pensjon. Supplerende ordninger er nærmere omtalt i punkt 6.5.3. Ved behandlingen av meldingen i 2005 tok ikke Stortinget stilling til en konkret modell for tidliguttak.

Regjeringen foreslo i St.meld. nr. 5 (2006–2007) at både inntektpensjonen og garantipensjonen kan tas ut fleksibelt før 67 år, slik at flere kan ta ut hel eller delvis pensjon, og at pensjonen ved 67 år minst må tilsvare garantipensjonsnivået ved 67 år. Stortinget sluttet seg til dette gjennom vedtak i 2007.

I høringsnotat av 28. januar 2008 fulgte departementet opp Stortingets vedtak ved å foreslå at inntekts- og garantipensjon kan tas ut før 67 år, og at pensjonsnivået og garantipensjonsnivået sammenliknes ved 67 år for å vurdere om vilkåret for uttak er oppfylt. Kravet til tidligere inntekt for å kunne ta ut pensjon før 67 år, blir lavere jo lavere uttaksgraden er.

Størrelsen på den enkeltes pensjon og garantipensjonsnivået må ved vurderingen framskrives fra uttakstidspunktet og fram til 67 år. Siden garantipensjonssatsene etter hovedreglene reguleres bedre enn pensjon under utbetaling, følger det at pensjonen må overstige garantipensjonsnivået på uttakstidspunktet med en viss margin for at disse skal være like ved 67 år.

I avsnitt 6.3 foreslår departementet at beregningen av ny alderspensjon baseres på ferdigliknet inntekt. Departementet varslet i høringsnotatet at en ville vurdere om det i forbindelse med vilkår for uttak før 67 år likevel skal tas hensyn til arbeidsinntekt som ikke er ferdigliknet. Et slikt unntak vil medføre en betydelig grad av manuell saksbehandling for Arbeids- og velferdsetaten, men kan i noen tilfeller ha betydning for når den enkelte kan ta ut pensjon.

Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om temaet, er kritiske til at det settes vilkår for å kunne

ta ut pensjon før 67 år. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* (FFO), *Seniorsaken*, *Sparebankforeningen*, *Unio* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* sier i sine høringsuttalelser at kravene for å kunne gå av før 67 år er for høye.

FFO mener at Stortingets vedtak innebærer en forskjellsbehandling mellom de med stabilt yrkesløp og høy gjennomsnittsinntekt på den ene siden, og de med ustabil yrkesdeltakelse og lav gjennomsnittsinntekt på den andre siden.

Norges Bondelag og *Norges Bygdekvinnelag* foreslår at alle sikres minstepensjon fra 62 år i stedet for fra 67 år, med mulighet for opparbeidelse av tilleggsrettigheter ved delvis yrkesdeltakelse etter 62 år.

Unio er imot at pensjonsnivået må overstige garantipensjonsnivået med en margin på uttakstidspunktet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter forslaget i høringsnotatet, men mener at å differensiere vilkår for uttak ut fra pensjonsgrad er kompliserende.

Arbeids- og velferdsdirektoratet fraråder at det åpnes for å gjøre unntak fra kravet til at inntektene skal være stadfestet ved likning ved vurdering av rett til uttak før 67 år. Direktoratet uttaler:

«Dersom man legger til grunn siste tilgjengelige pensjonsgivende inntekt fra Skatteetaten vil man unngå at personer på bakgrunn av foreløpige opplysninger tar ut pensjon, og det i ettertid viser seg at inntekten var for lav til å oppfylle vilkårene for uttak. Dette vil ha konsekvenser både for den brukeren som likevel ikke hadde rett til en ytelse som han har innrettet seg etter ved for eksempel å si opp jobben, og for NAV gjennom feilutbetalingssaker. Selv om det ikke vil gjelde mange tilfeller, vil slike saker oppleves som svært uheldige for de brukerne det gjelder, og hver sak vil være arbeidskrevende for NAV.»

Direktoratet påpeker at ikke-ferdigliknet arbeidsinntekt ifølge beregninger kun er avgjørende for retten til uttak ved fylte 62 år for drøye 1 prosent av den ikke-uføre befolkningen. Videre vil disse i gjennomsnitt oppfylle uttaksvilkåret dersom uttaket utsettes 3–4 måneder etter fylte 62 år.

Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at formålet med å knytte vilkår til pensjonsnivået ved uttak før 67 år, er at alle skal være sikret et minste inntektsnivå i alderdommen. Utgangspunktet for at det bør settes et krav er altså at det ikke bør legges opp til et system som gir mindre pensjon enn garantipensjonsnivået.

Stortingets vedtak innebærer at alle – som i dag – kan ta ut alderspensjon fra 67 år, men at det i tillegg åpnes for å ta ut alderspensjon fra 62 år så lenge alderspensjonen ved 67 år minst tilsvarer garantipensjonsnivået (minstepensjonsnivået). Departementet ser at en del høringsinstanser ville ønske et lavere krav for å ta ut pensjon før 67 år. Departementet viser til at hensynet bak pensjonsreformen ikke er å senke pensjonsalderen i sin alminnelighet, men å gi yrkesaktive en større frihet i valget mellom arbeid og pensjon, og samtidig stimulere til arbeid.

Som en del av trygdeoppgjøret våren 2008 ble Regjeringen enig med pensjonistenes og arbeidstakernes organisasjoner om en opptrappingsplan for minstepensjon fram til 2010. En konsekvens av dette er at antallet som vil kunne ta ut alderspensjon før 67 år reduseres.

Som i dag vil det være en ubetinget rett til minste alderspensjon (garantipensjonsnivået) fra fylte 67 år, og alle kan derfor ta ut hel alderspensjon fra denne alderen. Vedtaket innebærer således ikke en innskrenkning av gjeldende rett til alderspensjon fra folketrygden, men at noen får en utvidet rett som i dag er forbeholdt personer med avtalefestet pensjon eller særaldersgrenser i tjenstepensjonen. Det foreslås at aldersgrensen på 67 år skal ligge fast, selv ved økende levealder i befolkningen. Dette må ses i sammenheng med at levealdersjusteringen av minsteytelsen ivaretas gjennom reglene for regulering av garantipensjonssatsene, se kapittel 8.

Unio er imot at pensjonsnivået må overstige garantipensjonsnivået på uttakstidspunktet med en viss margin. Dette er imidlertid noe som følger automatisk av at garantipensjonssatsene etter hovedreglene reguleres bedre enn pensjon under utbetaling, se kapittel 8 for nærmere omtale av regulering. Departementet viser ellers til at de foreslåtte reguleringsprinsippene for garantipensjonssatsene og pensjon under utbetaling legger til rette for at vilkår for uttak kan vurderes på sikkert grunnlag. Når pensjon reguleres med lønnsvekst fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent og garantipensjonssatsene reguleres med lønnsvekst justert for effekten av levealdersjusteringen, er den relative forskjellen mellom reguleringene fram til 67 år av pensjon og garantipensjonsnivået kjent på uttakstidspunktet. Det er derfor ikke nødvendig å fastsette spesifikke regler om forskjell mellom pensjon og garantipensjonsnivået.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at det er kompliserende å ta hensyn til uttaksgrad i vurderingen av vilkår for uttak. Departementet viser til at når det tas ut gradert pensjon, vil det være en

beholdning igjen som ikke er benyttet. I vilkårsprøvingen legges det til grunn at denne tas ut ved fylte 67 år. Summen av den pensjonen dette utgjør og den pensjonen som allerede er tatt ut, må da overstige garantipensjonsnivået. Departementet kan ikke se at vilkårsprøvingen ved gradert uttak kompliseres vesentlig av dette. Departementet legger også vekt på Stortingets forutsetning om en tidligpensjonsordning for alle, også for de med lav inntekt. Utformingen av vilkåret for uttak av pensjon før 67 år er tilpasset denne forutsetningen, ved at vilkåret for å kunne ta ut gradert pensjon blir til dels vesentlig lavere enn vilkåret for å ta ut hel pensjon. Se boks 6.9 og 6.10 for eksempler på vurdering av om vilkår for uttak før 67 år er oppfylt for henholdsvis 100 prosent og gradert uttak. For personer i 1963-kullet reduseres kravet til tidligere inntekt for å kunne ta ut alderspensjon ved 62 år fra om lag 355 000 kroner ved hel pensjon til 181 000 kroner ved halv pensjon (jevn inntekt i 40 år). Se nærmere avsnitt 10.7 for anslag på andeler som oppfyller vilkår for uttak før 67 år.

I høringsnotatet foreslo departementet at ny alderspensjon beregnes på bakgrunn av opptjening som er stadfestet ved skattelikningen og godskrevet pensjonsbeholdningen. Videre het det at departementet ville vurdere om det i forbindelse med vilkår for uttak før 67 år skal gjøres unntak for ikke-ferdigliknet inntekt. Arbeids- og velferdsdirektoratet var eneste høringsinstans som uttalte seg om spørsmålet, og frarådet et slikt unntak.

Departementet slutter seg til direktoratets vurderinger. Departementet viser også til at den store graden av valgmuligheter i pensjonssystemet kan føre til en stor arbeidsbelastning for Arbeids- og velferdsetaten. Det er derfor nødvendig med størst mulig grad av automatiserte arbeidsprosesser. Unntaksregler som skiller mellom inntekt lagt til grunn i beregningen av pensjon og i vurderingen av retten til tidliguttak, kan dessuten være vanskelige å kommunisere. Departementet mener også det bør være ønskelig å oppnå en størst mulig likebehandling av likeverdige tilfeller. Ulike muligheter til å dokumentere ikke-ferdigliknet inntekt ville kunne skape forskjellsbehandling mellom for eksempel lønnstakere og selvstendig næringsdrivende. Departementet foreslår følgelig at det ikke gjøres unntak for inntekt som ikke er liknet i vurderingen av om kravet til pensjonsnivå er oppfylt.

På bakgrunn av dette foreslår departementet at for å ta ut alderspensjon før fylte 67 år, må summen av inntektspensjon og garantipensjon når vedkommende fyller 67 år minst tilsvare garantipensjonsnivået med full trygdetid når vedkommende fyller 67

år. Samlet pensjon og garantipensjonsnivået framskrives fra uttakstidspunktet til 67 år.

Det vises til lovforslaget § 20-15 første ledd første og andre punktum.

Det foreslås at personer i årskullene 1954–1962 får en forholdsmessig del av pensjonen beregnet etter folketrygdloven kapittel 19 og 20, se nærmere omtale i punkt 9.2.3. Departementet foreslår at retten til uttak før 67 år for disse årskullene skal vurderes ut fra samlet pensjon etter sammenvektning.

Det vises til lovforslaget § 20-15 første ledd fjerde punktum jf. § 20-19 tredje ledd.

Ved gradert pensjon skal den delen av pensjonsbeholdningene som ikke er tatt ut, forutsettes tatt ut ved 67 år og medregnes i samlet pensjon ved 67 år ved vurderingen av om uttaksvilkåret er oppfylt.

Det vises til lovforslaget § 20-15 andre ledd.

6.5.2 Likt vilkår uavhengig av sivilstand

Departementet foreslo i høringsnotatet av 28. januar 2008 at reglene for uttak før 67 år utformes slik at to personer med lik opptjening, men med ulik sivilstand, kan ta ut pensjon fra samme tidspunkt. Det ble foreslått at en ved vurdering av vilkår for uttak setter garantipensjonsnivået ved 67 år lik garantipensjonsnivået for enslige med full trygdetid, uavhengig av den enkeltes sivilstand. Samtidig benyttes også garantipensjonssatsen for enslige ved beregning av pensjonsnivået. Dersom vilkår for uttak er oppfylt, beregnes deretter den pensjonen som skal utbetales. I denne beregningen benyttes den garantipensjonssatsen som følger av faktisk sivilstand.

Få høringsinstanser har uttalt seg om likebehandling av personer med ulik sivilstand ved vurdering av vilkår for uttak før 67 år. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* slutter seg til forslaget i høringsnotatet. *Unio* mener imidlertid at garantipensjonssatsen for gifte bør benyttes i stedet for satsen for enslige.

Departementet mener det av hensyn til likebehandling bør være slik at to personer med lik opptjening av pensjonsrettigheter, men ulik sivilstand, kan ta ut pensjon fra samme tidspunkt. Også vesentlige praktiske hensyn taler for at retten til å ta ut alderspensjon ikke bør påvirkes av at sivilstanden endres. For eksempel ville det oppfattes som urimelig hvis en person mistet retten til alderspensjon som følge av at ektefellen døde.

Unios forslag om å benytte garantipensjonssatsen for gifte ved beregning av garantipensjonsnivå og pensjonsnivå ved 67 år vil innebære at noen

Boks 6.9 Vurdering av vilkår for uttak før 67 år – 100 prosent uttak

Vilkåret for å ta ut pensjon før 67 år er at pensjonen framskrevet til 67 år minst tilsvarende garantipensjonsnivået ved 67 år. Delingstallene for 1963-kullet fastsettes med endelig virkning det kalenderåret kullet fyller 61 år. Delingstallet ved 64 år anslås til 18,13. Garantipensjonsnivået ved 67 år er kjent når delingstallene er fastsatt og anslås her til 124 930 kroner målt i fast lønnsnivå.

Pensjonist A har hatt et opptjeningsgrunnlag tilsvarende 6 G (414 648 kroner) i 42 år. Ved fylte 64 år vil han ha en pensjonsbeholdning på 3 152 154 kroner. Ved et uttak av 100 prosent alderspensjon ved 64 år, beregnes inntekstpensjonen på uttakstidspunktet ved å dividere pensjonsbeholdningen på delingstallet:

$$\frac{3\,152\,154}{18,13} = 173\,864$$

Siden uttaket skjer ved 64 år, tas det hensyn til at pensjonen skal reguleres tre ganger fram til 67 år. Pensjonen reguleres med lønnsvekst og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Beregningen kan gjøres uten forutsetninger om lønnsvekst ved å beregne i fast lønnsnivå:

$$173\,864 \times (1 - 0,0075)^3 = 169\,981$$

Samlet pensjon på 169 981 kroner ved 67 år er høyere enn garantipensjonsnivået på 124 930 kroner ved samme alder, og vilkåret for uttak er derfor oppfylt.

Pensjonist B har hatt et opptjeningsgrunnlag på 3 G (207 324 kroner) i 42 år, og vil ved 64 år ha en pensjonsbeholdning på 1 576 077 kroner. Dette vil gi en såpass lav pensjon at pensjonisten vil ha krav på garantipensjon i tillegg. Beholdningen av garantipensjon beregnes til 699 290 kroner. Ved uttak av 100 prosent alderspensjon ved 64 år beregnes pensjonen på uttakstidspunktet ved å dividere beholdningene på delingstallet:

$$\frac{1\,576\,077}{18,13} = 86\,932$$

$$\frac{699\,290}{18,13} = 38\,571$$

Samlet pensjon ved 64 år utgjør altså 125 503 kroner. Tilsvarende som over, gjøres en framskrivning av hva pensjonen vil utgjøre ved 67 år. Dette gir 122 700 kroner. Siden beløpet er lavere enn garantipensjonsnivået på 124 930 kroner, er ikke vilkåret for uttak oppfylt.

Beregninger viser at vilkåret for uttak av 100 prosent pensjon er oppfylt ved 65 år. Alternativt kan det tas ut inntil 80 prosent pensjon fra 64 år, se boks 6.10. Dersom vedkommende har rett til AFP, er vilkår for uttak av 100 prosent pensjon også oppfylt ved 64 år, se boks 6.11.

flere ville oppfylle vilkår for uttak. Departementet vil likevel ikke foreslå denne løsningen. En del enslige ville da oppfylle vilkår for uttak, men likevel få lavere pensjon enn garantipensjonsnivået for enslige.

Departementet foreslår derfor at garantipensjonssetningen for enslige (høy sats) benyttes for å beregne pensjon og garantipensjonsnivå ved 67 år ved vurdering av vilkår for uttak før 67 år, uavhengig av faktisk sivilstand.

Det vises til lovforslaget § 20-15 første ledd tredje punktum.

6.5.3 Medregning av supplerende pensjonsordninger

Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Gjennom vedtak 23. april 2007 sluttet Stortinget med enkelte unntak seg til innholdet i St.meld. nr. 5 (2006–2007). I meldingen heter det blant annet at

Boks 6.10 Vurdering av vilkår for uttak før 67 år – gradert uttak

Vilkåret for å ta ut pensjon før 67 år er at pensjonen framskrevet til 67 år minst tilsvarer garantipensjonsnivået ved 67 år. Delingstallene for 1963-kullet fastsettes med endelig virkning det kalenderåret kullet fyller 61 år. Delingstallene ved 64 og 67 år anslås til henholdsvis 18,13 og 15,69. Garantipensjonsnivået ved 67 år anslås til 124 930 kroner målt i fast lønnsnivå.

En person som har hatt et opptjeningsgrunnlag tilsvarende 3 G (207 324 kroner) i 42 år, vil ved 64 år ha en pensjonsbeholdning på 1 576 077 kroner. Vedkommendes beholdning av garantipensjon beregnes til 699 290 kroner. Som vist i boks 6.9, vil ikke opptjeningen være tilstrekkelig til å ta ut full pensjon ved 64 år. Her vurderes det om vedkommende likevel oppfyller vilkår for uttak av gradert pensjon.

Ved uttak av 80 prosent alderspensjon ved 64 år, beregnes pensjonen på uttakstidspunktet ved å dividere 80 prosent av beholdningene på delingstallet ved 64 år:

$$\frac{0,8 \times 1\,576\,077}{18,13} = 69\,546$$

$$\frac{0,8 \times 699\,290}{18,13} = 30\,857$$

Samlet pensjon ved 64 år utgjør 100 403 kroner ved 80 prosent uttak. Siden uttaket skjer ved 64 år, tas det hensyn til at pensjonen skal reguleres tre ganger fram til 67 år:

$$100\,403 \times (1 - 0,0075)^3 = 98\,161$$

Deretter gjøres en beregning av hva restbeholdningene gir i pensjon ved uttak 67 år. Restbeholdningene reguleres med lønnsvekst, og målt i fast lønn vil de således utgjøre samme sum som ved 64 år. Restbeholdningene divideres på delingstallet ved 67 år:

$$\frac{(1 - 0,8) \times 1\,576\,077}{15,69} = 20\,090$$

$$\frac{(1 - 0,8) \times 699\,290}{15,69} = 8\,914$$

Sammen med den framskrevne pensjonen ved 67 år, utgjør samlet pensjon ved 67 år 127 165 kroner. Dette er mer enn garantipensjonsnivået på 124 930 kroner, og vilkåret for uttak av 80 prosent pensjon ved 64 år er derfor oppfylt.

Regjeringen i det videre arbeidet «vil 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 tjenestepensjonsordningene er avklart. Spørsmålet om tidligpensjon for personer med lav inntekt vurderes nærmere i lys av drøftingen med partene i arbeidslivet om utformingen og omfanget av AFP-ordningen».

I høringsnotatet av 28. januar 2008 ble det opplyst at departementet ville komme tilbake til vurde-

ringen av om ytelser fra supplerende pensjonsordninger kan inngå ved vurderingen av retten til tidlig uttak av alderspensjon fra folketrygden. Det ble blant annet vist til at et eget parts sammensatt utvalg vurderte tilpasninger av AFP-ordningen til fleksibel alderspensjon i folketrygden. Utvalgets rapport dannet grunnlaget for forhandlingene om ny AFP i lønnsoppgjøret i privat sektor våren 2008.

I lønnsoppgjøret inngikk partene avtale om en ny ordning med avtalefestet pensjon (AFP) tilpasset fleksibel alderspensjon. I den nye ordningen vil AFP utformes som et livsvarig påslag til folketrygden. AFP vil opptjenes fram til 62 år, og skal gis til

alle som har avtale om AFP. Pensjonen øker med senere uttak (fram til 70 år), gis livet ut og kan fritt kombineres med arbeidsinntekt og pensjon fra folketrygden. For de som tar ut pensjonen før 67 år vil den bli utbetalt med et høyere nivå før 67 år enn etter.

Det ble også avtalt en egen ordning med et kompensasjonstillegg i den nye AFP-ordningen for årskullene som omfattes av opptjeningsreglene i dagens alderspensjon. Ordningen ble begrunnet med at dagens maksimale opptjening på 40 år ikke gir samme mulighet for å kompensere for effekten av levealderjustering som ny alderspensjon hvor alle år i arbeid gir økt pensjon. Kompensasjonstillegget skal holdes nominelt konstant (ikke reguleres) i utbetalingsperioden.

I forbindelse med lønnsoppjøret sendte statsministeren 2. april 2008 brev til Riksmeklingsmannen der det blant annet heter:

«Regjeringen er innstilt på å foreslå for Stortinget at den livsvarige delen av AFP-påslaget legges til grunn ved vurderingen av retten til å ta ut pensjon fra folketrygden før 67 år».

Departementet fulgte opp og utdypet forslaget i et høringsnotat av 8. mai 2008. I notatet tok ikke departementet stilling til om kompensasjonstillegget skulle inngå i vurderingen av om vilkåret om uttak før 67 år er oppfylt.

Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser uttaler seg om medregning av supplerende pensjonsordninger ved vurdering av vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år.

Finansnæringens Hovedorganisasjon uttaler at de har som utgangspunkt at supplerende private tjenstepensjonsordninger ikke skal medregnes. *Kommunal Landspensjonskasse* (KLP) mener at det bør tas hensyn til offentlige tjenstepensjonsordninger under forutsetning av at tariffpartene ønsker det. *Norges Bondelag* uttaler at dersom det skal stilles vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år, bør ordninger som er tilgjengelige for selvstendige næringsdrivende telle med, herunder individuell pensjonsordning (tidligere IPA) og livrenteordninger. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* forutsetter at tjenstepensjonsordninger vil bli medregnet sammen med AFP, slik at flere kan ta ut fleksibel pensjon. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener det må være en klar og entydig avgrensning av hvilke supplerende ordninger som skal medregnes, og dette må lovfestes. Direktoratet fraråder at det tas hensyn til utenlandske pensjonsordninger som ikke er omfattet av trygdeavtaler.

Alle høringsinstansene som tar stilling til forslaget om medregning av AFP, er positive til dette, herunder *Akademikerne*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* (FFO), KLP, *Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon*, *Norsk Journalistlag* og *Sparebankforeningen*. *Næringslivets Hovedorganisasjon* og *Unio* peker på at forslaget følger opp avtalen fra tariffoppjøret og statsministerens brev av 2. april 2008.

FFO uttaler at medregning av AFP er svært positivt og i ikke ubetydelig grad reduserer det FFO oppfatter som negative effekter av å begrense retten til uttak før 67 år. Samtidig påpeker FFO at dette likevel ikke endrer organisasjonens synspunkt om at vilkåret er diskriminerende og grunnleggende urettferdig.

Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker at arbeidstakeren, avhengig av hvordan AFP-ordningen konkretiseres videre, vil kunne ha rett til AFP ved uttakstidspunktet for alderspensjon, men ikke ved 67 år dersom arbeidstakeren har skiftet arbeidsgiver. Direktoratet mener derfor at det bør være et krav i folketrygdloven at AFP-påslaget må tas ut samtidig med alderspensjonen dersom det skal medregnes. Som en alternativ løsning foreslår direktoratet at AFP-ordningen får regler som garanterer en « hvilende rett » til AFP fra uttakstidspunktet for alderspensjon. Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker at medregningen av AFP medfører betydelig kompleksitet i det nye regelverket og vil ha varige administrative konsekvenser.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at medregning av kompensasjonstillegget skaper problemer i forhold til å vurdere pensjonsnivået opp mot garantipensjonsnivået ved 67 års alder. Kompensasjonstillegget er et nominelt kronetillegg som ikke skal reguleres over livsløpet. En medregning av kompensasjonstillegget ved vurdering av vilkår for uttak, krever at det må gjøres et anslag for lønnsveksten fra uttakstidspunktet og fram til fylte 67 år. Direktoratet mener medregning av kompensasjonstillegget gir et unødig komplisert regelverk.

Unio mener at kompensasjonstillegget også må tas med i vurderingen av vilkåret for uttak av pensjon før 67 år.

Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at det fra Stortingets side er forutsatt at man skal vurdere å ta pensjon fra supplerende pensjonsordninger med i vurderingen av om vilkåret for tidliguttak er oppfylt. Videre vises det til at det våren 2008 ble inngått avtale om ny AFP i privat sektor tilpasset fleksibel alderspensjon i folketrygden. Departementet tar sikte på å

følge opp avtalen ved å legge fram forslag til lov om statstilskott til AFP i løpet av 2009.

Enkelte høringsinstanser har uttrykt synspunkter på medregning også av andre supplerende pensjonsordninger enn AFP. Det er så langt ikke tatt stilling til hvordan slike pensjonsordninger skal tilpasses fleksibel alderspensjon i folketrygden. Om slike ordninger skal tas med i vurderingsgrunnlaget for uttak av pensjon før fylte 67 år, må vurderes i lys av hvordan de blir utformet. Det vises til omtale av status for og videre arbeid med pensjonsreformen i avsnitt 1.4.

Den nye AFP-ordningen som det ble inngått avtale om våren 2008, går ut på at ytelsen utbetales livsvarig som et tillegg til folketrygdens alderspensjon. Ny AFP vil således ikke være en førtidspensjonsordning fra 62 år som avløses av folketrygdens alderspensjon ved 67 år. Når AFP utbetales som et tillegg til folketrygdens alderspensjon, legger dette til rette for at AFP og folketrygdens alderspensjon i større grad enn i dag kan vurderes i sammenheng. I tillegg til at folketrygdens alderspensjon skal gjenspeile inntekten som yrkesaktiv, skal den også sikre alle en minsteinntekt i alderdommen. Når AFP gjøres om til en livsvarig ytelse ligger det til rette for at også denne kan inngå som en del av minstesikringen.

Som det framgår ovenfor, foreslår departementet at det ved uttak av alderspensjon før 67 år settes som vilkår at alderspensjonen ved 67 år minst skal tilsvare garantipensjonsnivået. En eventuell medregning av AFP ved denne vilkårsprøvingen, vil være en viktig prinsipiell endring sammenliknet med gjeldende regelverk, ved at retten til alderspensjon fra folketrygden vil avhenge av den enkeltes rett til andre, supplerende pensjonsordninger.

De høringsinstansene som har uttalt seg, er positive til å medregne AFP ved vurdering av vilkår for uttak. Som Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på, vil det komplisere regelverket om AFP inkluderes i vurderingen av retten til å ta ut pensjon før fylte 67 år. Kompleksiteten i regelverket må imidlertid vurderes opp mot hensynet bak en slik regel, og hvordan regelverket skal administreres.

Departementet viser til stortingsvedtaket fra våren 2005, der det heter at det skal være en tidligpensjonsordning også for personer med lav inntekt. Dersom AFP inkluderes i vurderingen av retten til å ta ut pensjon før fylte 67 år, vil flere få muligheten til tidligpensjon enn om man bare tar hensyn til opptjening i folketrygden, se boks 6.11. For eksempel reduseres kravet til tidligere inntekt for å kunne ta ut hel alderspensjon ved 62 år for personer med rett til AFP i 1963-kullet fra om lag

355 000 kroner til 200 000 kroner (jevn inntekt i 40 år).

Departementet viser til at Arbeids- og velferdsetaten i utgangspunktet har de opplysningene som er nødvendige for beregning av både AFP og alderspensjon i folketrygden, men ikke når det gjelder prøving av retten til AFP eller opplysninger for å fastslå hvilken AFP-ordning den enkelte hører inn under. Det vises også til at det legges opp til automatiserte saksbehandlingsrutiner, og departementet forutsetter derfor at det legges til rette for elektronisk overføring av nødvendige opplysninger fra de enkelte AFP-ordningene til Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på at det vil være problematisk dersom AFP medregnes i vilkår for uttak av alderspensjon, men at arbeidstakeren senere mister retten til AFP grunnet skifte av arbeidsgiver før AFP faktisk tas ut. Departementet er enig i at dette i så fall vil være uheldig. På denne bakgrunn vil departementet foreslå at AFP må tas ut samtidig med folketrygdens alderspensjon i de tilfeller AFP bidrar til at vilkåret for rett til tidliguttak oppfylles.

I forbindelse med avtalen om den nye AFP-ordningen varslet Regjeringen at den ville foreslå å innføre et livsvarig kompensasjonstillegg til personer som får tilpasset AFP og som får beregnet alderspensjon fra folketrygden helt eller delvis etter dagens opptjeningsregler. Kompensasjonstillegget er en ytelse på om lag 10 000 kroner.

Det er et eget spørsmål om kompensasjonstillegget i den nye AFP-ordningen skal medregnes. Tillegget holdes nominelt konstant etter uttak, det vil si at det ikke reguleres. Fordi utbetalingsperioden kan strekke seg over mange år, kan det samlede pensjonsnivået i vesentlig grad påvirkes av at kompensasjonstillegget ikke reguleres. Dette kan føre til at samlet pensjon kommer under minstepensjonsnivået etter fylte 67 år. Hvis en i slike tilfeller skal unngå dette ved å øke alderspensjonen fra folketrygden gjennom et tillegg, jf. punkt 8.5.3, vil det gi merutgifter for folketrygden. Effekten av at kompensasjonstillegget ikke reguleres, ville dermed reverseres gjennom folketrygden for denne gruppen.

Grunnlaget for å vurdere om vilkåret for uttak av alderspensjon fra folketrygden før fylte 67 år er oppfylt på bakgrunn av inntektspensjon og eventuell garantipensjon vil være kjent ved fylte 62 år, se punkt 6.5.1. Tilsvarende gjelder for den livsvarige delen av selve AFP-ytelsen, som reguleres likt med inntektspensjonen. Mens forholdet mellom alderspensjon under utbetaling og AFP på den ene siden og garantipensjonsnivået på den andre siden er

uavhengig av lønnsveksten fram til 67 år, vil forholdet mellom kompensasjonstillegget og garantipensjonsnivået variere. Dermed vil eventuell medregning av kompensasjonstillegget i vurderingen av vilkåret for uttak av alderspensjon før 67 år, måtte baseres på anslag på framtidig lønnsvekst, noe som kan gi ulike utslag og som vil komplisere vilkårsvurderingen unødig.

Departementet viser imidlertid til at medregning av kompensasjonstillegget i ny AFP ved vurdering av uttak av alderspensjon før 67 år vil føre til at flere kan ta ut alderspensjon før 67 år. Spørsmålet om slik medregning bør ses i sammenheng med eventuell medregning av andre supplerende pensjonsytelser. Det legges derfor opp til at spørsmålet om medregning vurderes etter at tjenestepensjonsordningene i privat og offentlig sektor er tilpasset fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden.

Departementet foreslår at det nå lovfestes at den delen av AFP som er livsvarig og gjenstand for regulering medregnes ved vurderingen av om vilkåret for uttak av alderspensjon før 67 år er oppfylt.

Det vises til lovforslaget § 20-15 tredje ledd.

6.6 Opptjening av pensjonsrettigheter etter uttak

I henhold til Stortingets vedtak skal arbeid og pensjon kunne kombineres fritt, det vil si at pensjonen ytes uavkortet ved siden av eventuell arbeidsinntekt. Det innebærer at tidspunkt for pensjonsuttak og tidspunkt for uttreden fra arbeidslivet er frikoplet. Dermed vil mange ha mulighet for å opparbeide seg ytterligere pensjonsrettigheter samtidig som de mottar alderspensjon. Et spørsmål er derfor hvordan og på hvilket tidspunkt pensjonsrettigheter som opparbeides samtidig som det utbetales hel eller delvis pensjon, skal tilføres den enkeltes pensjonsutbetaling. Siden inntekten det siste året før pensjonsuttaket og i uttaksåret ikke er ferdigliknet på uttakstidspunktet, gjelder samme problemstilling her. Se også punkt 6.3.2.

I høringsnotatet foreslo departementet at pensjonsopptjening etter uttak av hel pensjon legges til pensjonen. Økningen i inntektpensjonen framkommer ved at de opptjente rettighetene deles på delingstallet på medregningstidspunktet. Ved delvis uttak av pensjon foreslo departementet imidlertid at opptjeningen ble fordelt forholdsmessig mellom pensjon og pensjonsbeholdning ut fra uttaksgraden. Departementet foreslo videre at eventuell garantipensjon avkortet på nytt ved hver endring i inntektpensjonen.

Boks 6.11 Vurdering av vilkår for uttak – medregning av AFP

Vilkåret for å ta ut pensjon før 67 år er at pensjonen framskrevet til 67 år minst tilsvarende garantipensjonsnivået ved 67 år. AFP framskrives tilsvarende og regnes som del av pensjonen.

Delingstallet for 1963-kullet ved 64 år anslås til 18,13. Garantipensjonsnivået ved 67 år anslås til 124 930 kroner.

En person som har hatt et opptjeningsgrunnlag på 3 G (207 324 kroner) i 42 år, vil ha en pensjonsbeholdning på 1 576 077 kroner. Beholdningen av garantipensjon beregnes til 699 290 kroner. Som vist i boks 6.9, er ikke opptjeningen av alderspensjon i folketrygden i seg selv tilstrekkelig til å oppfylle vilkår for uttak av 100 prosent pensjon ved 64 år. Her antas det imidlertid at vedkommende har rett til avtaletfestet pensjon (AFP).

Ved uttak av 100 prosent alderspensjon ved 64 år, beregnes pensjonen på uttakstidspunktet ved å dividere beholdningene på delingstallet:

$$\frac{1\,576\,077}{18,13} = 86\,932$$

$$\frac{699\,290}{18,13} = 38\,571$$

Den livsvarige delen av AFP kan anslås til 19 019 kroner på uttakstidspunktet. Samlet pensjon ved 64 år utgjør dermed 144 522 kroner. Siden uttaket skjer ved 64 år, tas det hensyn til at pensjonen skal reguleres tre ganger fram til 67 år. Den livsvarige delen av AFP skal reguleres på samme vis som alderspensjon fra folketrygden, og reguleringen kan derfor gjøres samlet:

$$144\,522 \times (1 - 0,0075)^3 = 141\,295$$

141 295 kroner er mer enn garantipensjonsnivået på 124 930 kroner. Vilåret for uttak av 100 prosent pensjon ved 64 år er altså oppfylt når vedkommende har rett til AFP.

Det er ingen høringsinstanser som har hatt substansielle merknader til departementets forslag til teknisk løsning for hvordan ny pensjonsopptjening skal tilføres utbetalt pensjon.

Departementet foreslår at personer som har tatt ut hel alderspensjon får ny opptjening tillagt pensjonen. Dette vil skje på samme tidspunkt som ny pensjonsopptjening legges til pensjonsbeholdningen, det vil si ved utgangen av det året likningen for det angjeldende inntektsåret er kjent.

Når det gjelder personer som har tatt ut gradert alderspensjon, kan man se for seg flere måter å behandle ny opptjening på. En mulighet er, som departementet foreslo i høringsnotatet, at opptjeningen fordeles forholdsmessig mellom pensjon og beholdning ut fra uttaksgraden. En annen mulighet er at opptjeningen i sin helhet tilføres beholdningen, slik at denne i utgangspunktet spares til senere uttak.

De to alternativene innebærer, ut fra prinsippet om nøytralt uttak, ikke noen forskjell i pensjonistens totale forventede utbetalinger av rettighetene. Dette skyldes at opptjeningen regnes om til årlig pensjon ved hjelp av delingstallet på uttakstidspunktet. Ved senere uttak kompenseres forventet kortere utbetalingstid ved at rettighetene deles på et lavere delingstall, slik at årlig utbetalt pensjon blir tilsvarende høyere.

Departementet viser til at utformingen av ny alderspensjon gir mulighet for å kunne ta ut hel eller gradert pensjon fra fylte 62 år og til å arbeide så mye man vil ved siden av uten at pensjonen avkortes. Dermed legges det godt til rette for individuelle tilpasninger mellom arbeid og pensjon. Det antas at det særlig i de yngre aldersgruppene blant pensjonistene vil være mange som etter hvert kommer til å kombinere arbeid og gradert pensjon.

I dialogen departementet har hatt med Arbeids- og velferdsdirektoratet er det blitt pekt på at det vil være enklere om ny opptjening i forbindelse med gradert uttak i sin helhet ble tilført pensjonsbeholdningen i stedet for en forholdsmessig fordeling mellom beholdning og utbetalt pensjon. Departementet er enig i dette, og viser til at den enkelte uansett ikke mister rettigheter ved at ny opptjening i sin helhet tilføres beholdningen. Ved overgang til hel pensjon eller endring i pensjonsgrad, vil ny opptjening bli tatt hensyn til ved å benytte det delingstallet som er knyttet til endringstidspunktet. Dessuten vil den enkelte ha mulighet til å endre pensjonsgrad én gang pr. år, og dermed få omregnet pensjonen basert på ny opptjening.

Dersom pensjonen består både av ordinær inntektspensjon og garantipensjon, vil garantipensjonen avkortes med 80 prosent av økningen i inntektspensjon. Ved gradert pensjon foretas avkortingen i garantipensjonsbeholdningen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at ved uttak av hel alderspensjon skal pensjonsopptjening etter uttaket omregnes til årlig pensjon ved hjelp av delingstallet på virkningstidspunktet for omregningen og legges til inntektspensjon under utbetaling. Eventuell garantipensjon avkortes med 80 prosent av økningen i inntektspensjonen. Ved gradert uttak foreslås det at pensjonsopptjeningen tilføres pensjonsbeholdningen og omregnes til pensjon når uttaksgraden endres. Eventuell garantipensjonsbeholdning avkortes med 80 prosent av økningen i pensjonsbeholdningen, se boks 6.12.

Omregning av pensjoner på grunnlag av ny pensjonsopptjening foretas med virkning fra januar året etter at skattelikningen foreligger. Departementet foreslår at en benytter delingstallet ved det tidspunktet den nye opptjeningen får virkning for utbetalt pensjon. Dermed vil det ikke være aktuelt med etterbetaling.

Det vises til lovforslaget § 20-17 første til tredje ledd.

Departementet foreslår at det gis en hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift. Det er særlig behov for å presisere hvordan garantipensjon skal avkortes mot ny opptjening ved gradert uttak dersom beholdningen av garantipensjon avkortes til null og vedkommende har garantipensjon under utbetaling. Departementet vil også vurdere om det er behov for mindre unntak fra regelen om fordeling av verdien av ny opptjening mellom pensjon under utbetaling og garantipensjonsbeholdning ved gradert uttak, for å sikre enklest mulig regelverk for omregning av garantipensjon ved endring i sivilstand, som omtales i punkt 6.7.2.

Hjemmelen dekker også nærmere regler ved økt trygdetid og endring i sivilstand, se punkt 6.7.1 og 6.7.2.

Det vises til lovforslaget § 20-17 sjettede ledd.

6.7 Endret rett til garantipensjon etter uttak

6.7.1 Omregning av garantipensjon ved økt trygdetid etter uttak

I kapittel 4 foreslår departementet at det kreves 3 års trygdetid for å få garantipensjon, og 40 års trygdetid for full garantipensjon. Det medregnes trygdetid fra fylte 16 år til og med kalenderåret for fylte 66 år. Videre er det foreslått at trygdetid kan medregnes selv om det er tatt ut pensjon før fylte 67 år. Spørsmålet er fra hvilket tidspunkt og hvordan garantipensjonen skal omregnes når trygdetiden øker etter pensjonsuttak. I høringsnotatet foreslo departementet at økt trygdetid behandles på tilsva-

Boks 6.12 Opptjening av pensjonsrettigheter etter uttak

Det er tatt ut hel inntektspensjon som utgjør 213 638 kroner ved 68 år. Ved 68 år foreligger ny opptjening basert på en inntekt på 6 G (414 648 kroner), noe som gir en opptjening på 75 051 kroner. Delingstallet for 1963-kullet ved 68 år anslås til 14,89. Når uttaksgraden er 100 prosent, tillegges ny opptjening i pensjonen under utbetaling ved å dividere den nye opptjeningen med delingstallet ved 68 år:

$$213\,638 + \frac{75\,051}{14,89} = 218\,678$$

Ny opptjening medfører at pensjonen under utbetaling øker med 5 040 kroner til 218 678 kroner.

Dersom det i stedet er gjort et uttak av gradert pensjon, tillegges den nye opptjeningen restbeholdningen. Dersom restbeholdningen utgjør 2 026 385 kroner, beregnes ny restbeholdning ved å summere restbeholdningen og den nye opptjeningen:

$$2\,026\,385 + 75\,051 = 2\,101\,436$$

Den nye opptjeningen fører til høyere pensjon når restbeholdningen tas ut, ved at det blir en større beholdning som skal divideres på delingstallet ved uttakstidspunktet.

For en person som også har garantipensjon, fører ny opptjening til at både inntekts- og garantipensjon må regnes om. Det er tatt ut hel alderspensjon, som ved 68 år er sammensatt av en inntektspensjon på 106 819 kroner og en garantipensjon på 38 538 kroner. Ved 68 år foreligger det ny opptjening basert på en inntekt på 3 G, som gir ny pensjonsbeholdning på 37 526 kroner. Når uttaksgraden er 100 prosent tillegges ny opptjening i inntektspensjonen ved å dividere den nye opptjeningen på delingstallet ved 68 år, samtidig som garantipensjonen avkortes med 80 prosent av økningen i inntektspensjonen:

$$106\,819 + \frac{37\,526}{14,89} = 109\,339$$

$$38\,538 - 0,8 \times \frac{37\,526}{14,89} = 36\,522$$

Ny opptjening gir en økning i samlet pensjon på 504 kroner til 145 861 kroner.

Dersom det i stedet er gjort et uttak av gradert pensjon, tillegges den nye opptjeningen i restpensjonsbeholdningen, samtidig som restbeholdningen av garantipensjon avkortes med 80 prosent av økningen i restbeholdningen. Dersom restpensjonsbeholdningen utgjør 1 013 192 kroner og restbeholdningen av garantipensjon 365 537 kroner, beregnes nye restbeholdninger slik:

$$1\,013\,192 + 37\,526 = 1\,050\,718$$

$$365\,537 - 0,8 \times 37\,526 = 335\,517$$

rende måte som ny pensjonsopptjening. Ingen høringsinstanser har kommentert dette.

I avsnitt 6.6 foreslår departementet at nye pensjonsrettigheter tilføres pensjonsbeholdningen ved gradert uttak og legges til pensjon under utbetaling ved helt uttak. Tilsvarende behandling innebærer at verdien av økt trygdetid tilføres garantipensjonsbeholdningen ved gradert uttak og legges til garantipensjon under utbetaling ved helt uttak. Verdien av ett års trygdetid tilsvarer én førtid av

vedkommendes garantipensjonssats ved 67 år multiplisert med vedkommendes delingstall ved 67 år, se boks 6.13. Verdien av trygdetiden avkortes mot deler av pensjonsbeholdningen som det ikke har blitt avkortet mot tidligere. Dette vil være tilfelle dersom garantipensjonsbeholdningen ble avkortet ned til null før det var tatt hensyn til hele pensjonsbeholdningen.

Det vises til lovforslaget § 20-17 fjerde ledd.

Departementet foreslår at det gis en hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift. Det er særlig behov for å presisere hvordan det ved økt trygdetid tas hensyn til pensjonsbeholdning som tidligere ikke har ført til avkorting. Departementet vil også vurdere om det er behov for mindre unntak fra regelen om fordeling av verdien av økt trygdetid mellom pensjon under utbetaling og garantipensjonsbeholdning ved gradert uttak, for å sikre enklest mulig regelverk for omregning av garantipensjon ved endring i sivilstand, som omtales i punkt 6.7.2.

Hjemmelen dekker også nærmere regler ved ny opptjening og endring i sivilstand, se avsnitt 6.6 og punkt 6.7.2.

Det vises til lovforslaget § 20-17 sjette ledd.

6.7.2 Omregning av garantipensjon ved endring i sivilstand mv. etter uttak

Som det framgår av kapittel 4, foreslås det at garantipensjonen fastsettes med to satser, en ordinær og en høy sats. Hvilken sats den enkelte har rett til, avhenger hovedsakelig av sivilstand. Retten til garantipensjonssats vil kunne endre seg én eller flere ganger i tiden som pensjonist, både fra ordinær til høy sats, og fra høy til ordinær sats. For eksempel vil en gift person som har garantipensjon etter ordinær sats, få rett til garantipensjon etter høy sats hvis ektefellen dør. Motsatt hvis en enslig pensjonist gifter seg. Endret sivilstand innebærer at garantipensjonen må omregnes. Spørsmålet om hvordan garantipensjonen skal omregnes ved endring av sivilstand ble ikke drøftet i departementets høringsnotat.

På grunn av reguleringen, mulighetene for gradert pensjon og at pensjonene skal justeres for uttaksalder, må omregningen av garantipensjonen foretas etter særskilte prinsipper. Utgangspunktet er at to personer som på et gitt tidspunkt har rett til samme sats (har samme sivilstand) og ellers har samme opptjenings- og uttakshistorikk (valg av grad mv.), bør få samme pensjoner og beholdninger.

De to satsene for garantipensjon reguleres med samme faktor, og det vil derfor være et fast forhold mellom satsene. Satsene er utgangspunkt for beregning av beholdning av garantipensjon, ved at de multipliseres med delingstallet ved 67 år og deretter avkortes med 80 prosent av pensjonsbeholdningen. Det vil derfor være et fast forhold mellom de to beholdningene av garantipensjon før avkorting som kan beregnes på grunnlag av satsene. Tilsvarende vil gjelde mellom de to garantipensjo-

Boks 6.13 Omregning av garantipensjon ved økt trygdetid etter uttak

Det er tatt ut hel alderspensjon ved 66 år, da vedkommende hadde en trygdetid på 39 år. Ved 67 år utgjør inntektpensjonen 88 032 kroner og garantipensjonen 44 533 kroner, og det skal medregnes ny trygdetid på ett år. Trygdetid har bare betydning for garantipensjonen.

Siden full trygdetid er 40 år, beregnes verdien av ett års trygdetid ved å multiplisere vedkommendes garantipensjonssats ved 67 år (124 930 kroner) med 1/40. Dette multipliseres videre med vedkommendes delingstall ved 67 år. Delingstallet for 1963-kullet ved 67 år anslås til 15,69. Beregningen tilsvarende den opprinnelige beregningen av beholdning av garantipensjon, se boks 4.1.

$$124\,930 \times \frac{1}{40} \times 15,69 = 49\,004$$

Verdien av den nye trygdetiden tilsvarende altså en beholdning av garantipensjon på 49 004 kroner. Når uttaksgraden er 100 prosent, tillegges dette garantipensjonen ved å dividere beløpet på delingstallet ved 67 år. Siden garantipensjonen allerede er avkortet mot all opptjent inntektpensjon, skal ikke verdien av den nye trygdetiden avkortes mot inntektpensjonen. Inntektpensjonen påvirkes ikke av ny trygdetid. Ny garantipensjon beregnes på følgende måte:

$$44\,533 + \frac{49\,004}{15,69} = 47\,657$$

Ved gradert pensjon, legges verdien av den nye trygdetiden til i restbeholdningen av garantipensjon. Tilsvarende som over, er beholdningen av garantipensjon allerede avkortet mot pensjonsbeholdningen, slik at verdien av den nye trygdetiden ikke skal avkortes. Pensjonsbeholdningen påvirkes ikke av ny trygdetid. Dersom restbeholdningen av garantipensjon utgjør 444 209 kroner, beregnes ny restbeholdning slik:

$$444\,209 + 49\,004 = 493\,213$$

nene før avkorting. Forholdet før avkorting er konstant også etter gradert uttak, omregning ved endringer i pensjonsgrad, årlige reguleringer med videre.

Teknisk kan man dermed omregne garantipensjonen ved å ta utgangspunkt i faktisk utbetalt garantipensjon, som benyttes til å beregne en garantipensjon som om den ikke ble avkortet. Deretter justeres dette nivået i forhold til ny sivilstand ved å multiplisere med forholdet mellom ny og gammel sats. Til slutt avkortes resultatet med 80 prosent av inntektspensjonen. Garantipensjonsbeholdningen omregnes tilsvarende. Se nærmere boks 6.14.

Departementet påpeker at forslaget til § 20-18 femte ledd, se omtale i punkt 8.5.3, om at det utbetales et tillegg til pensjonen når pensjonen faller under minstestytelsen, er en nødvendig forutsetning for at det faste forholdet før avkorting opprettholdes og for dermed enkelt å kunne omregne garantipensjonen. Dette skyldes at to personer med samme opptjenings- og uttakshistorikk, men med rett til ulike satser for garantipensjon, «tas igjen» av garantipensjonssatsen på ulike tidspunkt. Dersom reguleringen da skulle endres for én av dem, ville ikke forholdet mellom de to personenes garantipensjon før avkorting lenger være konstant. I så fall ville det være nødvendig for Arbeids- og vel-

Boks 6.14 Omregning av garantipensjon ved endring i sivilstand mv.

Det er tatt ut 40 prosent pensjon ved 67 år, og pensjonisten hadde på det tidspunktet rett til ordinær sats for garantipensjon. Ved 68 år får vedkommende rett til høy sats. Dette kan for eksempel være en følge av at ektefellen dør, slik at vedkommende skal regnes som enslig.

Ved 68 år utgjør inntektspensjonen 42 727 kroner og garantipensjonen 11 696 kroner. Inntektspensjonen påvirkes ikke av endret rett til garantipensjonssats, og det er bare garantipensjonen som skal omregnes. Garantipensjonen er avkortet med 80 prosent av inntektspensjonen. Det må først beregnes hva garantipensjonen ved ordinær sats ville vært uten avkorting. Dette gjøres ved å summere garantipensjonen og 80 prosent av inntektspensjonen:

$$11\,696 + 0,8 \times 42\,727 = 45\,877$$

Forholdet mellom høy og ordinær sats er 2/1,85. Garantipensjon ved høy sats før avkorting kan derfor beregnes ved å multiplisere med dette forholdet:

$$\frac{2}{1,85} \times 45\,877 = 49\,597$$

Til slutt beregnes garantipensjonen ved høy sats ved å avkorte med 80 prosent av inntektspensjonen:

$$49\,597 - 0,8 \times 42\,727 = 15\,415$$

Når vedkommendes rett til garantipensjon endres fra ordinær til høy sats, øker dermed garantipensjonen fra 11 696 kroner til 15 415 kroner.

Siden det er tatt ut gradert pensjon, har pensjonisten også restbeholdninger. Restbeholdningen av inntektspensjon utgjør 1 013 192 kroner og restbeholdningen av garantipensjon 277 332 kroner. Inntektspensjon påvirkes ikke av endret rett til garantipensjonssats, og det er derfor bare restbeholdningen av garantipensjon som skal omregnes. Omregningen foretas på tilsvarende vis som for selve garantipensjonen, men ved å benytte restbeholdningen av inntektspensjon i stedet for inntektspensjonen. Samlet i ett steg, omregnes restbeholdningen av garantipensjon på følgende måte:

$$\frac{2}{1,85} \times (277\,332 + 0,8 \times 1\,013\,192) - 0,8 \times 1\,013\,192 = 365\,539$$

Når vedkommendes rett til garantipensjon endres fra ordinær til høy sats, øker restbeholdningen av garantipensjon fra 277 332 kroner til 365 539 kroner.

ferdsetaten å foreta pensjonsberegninger for alle personer ut fra begge satser, ved alle endringer i pensjonsgrad, videre opptjening med videre. Deretter måtte en bytte på hvilken beregning en la til grunn for utbetalingen ved endret sats.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at pensjon og eventuell restbeholdning omregnes ved endring i sivilstand.

Det vises til lovforslaget § 20-17 femte ledd.

De konkrete reglene, som omtalt over, foreslås fastsatt i forskrift. Departementet foreslår derfor at det gis en forskriftshjemmel i sjetten ledd.

Hjemmelen dekker også nærmere regler ved ny opptjening og økt trygdetid, se avsnitt 6.6 og punkt 6.7.1.

Det vises til lovforslaget § 20-17 sjetten ledd.

6.8 Ikrafttredelse

Det foreslås at §§ 20-14 til 20-17 om fleksibelt uttak av ny alderspensjon formelt gis virkning fra lovens ikrafttredelse 1. januar 2010. I punkt 9.2.3 foreslås det at ny alderspensjon fases gradvis inn fra 1954-kullet, og at det første årskullet som fullt ut omfattes av ny alderspensjon blir 1963-kullet. Reglene om fleksibelt uttak av ny alderspensjon vil derfor først komme til anvendelse fra 2016, når 1954-kullet fyller 62 år.

Se også avsnitt 7.7, der det framgår at reglene om fleksibelt uttak av dagens alderspensjon foreslås gitt virkning fra 1. januar 2011.

Det vises til lovforslaget II Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser.

7 Endringer i dagens alderspensjon

7.1 Innledning

Stortinget har vedtatt at det skal være mulig å ta ut hel eller delvis alderspensjon i folketrygden fra fylte 62 år, at fleksibel alderspensjon skal utformes slik at årlig pensjon reflekterer forventet antall år som pensjonist og at alderspensjon kan kombineres med arbeidsinntekter uten at pensjonen avkortes. I arbeidet med pensjonsreformen er det forutsatt at dette også skal gjelde for personer som helt eller delvis omfattes av dagens opptjeningsregler.

Departementet foreslår at fleksibel alderspensjon iverksettes fra 1. januar 2011 for personer født fra og med 1943. Gjeldende regler videreføres for personer som er født til og med 1942. Som det framgår av departementets forslag til overgangsregler i kapittel 9, vil det først være i 2016 (når 1954-kullet fyller 62 år) at deler av alderspensjonen til nye pensjonister vil være beregnet etter nye opptjeningsregler. Alderspensjon som tas ut i perioden 2011 – 2015 vil dermed utelukkende være beregnet etter dagens regler. For å innføre fleksibelt uttak og levealdersjustering av alderspensjon fra 2011, må gjeldende regler om alderspensjon endres på en rekke punkter.

I dag kan man tidligst få alderspensjon fra folketrygden ved fylte 67 år. Alderspensjon til personer mellom 69 og 70 år reduseres med 40 prosent av eventuell pensjongivende inntekt over to ganger grunnbeløpet. Med mindre alderspensjonen avkortes som følge av dette, gis det kun hel alderspensjon.

Departementet foreslår at alle fortsatt skal ha rett til alderspensjon ved fylte 67 år, men at den på visse vilkår kan tas ut fra 62 år. Pensjonen skal beregnes som i dag, men justeres for endringer i befolkningens levealder og etter uttakstidspunkt ved hjelp av forholdstall, se nærmere omtale i kapittel 5. Denne justeringen innebærer blant annet at summen av alderspensjon som den enkelte mottar i perioden som pensjonist skal bli den samme uavhengig av uttakstidspunkt. Jo senere pensjonen tas ut, desto høyere blir den årlige pensjonen.

Det er en forutsetning at alle skal være sikret et minste inntektsnivå i alderdommen. Det foreslås

derfor at pensjonsopptjeningen må være tilstrekkelig til at årlig pensjon justert med forholdstallet som gjelder ved et gitt uttakstidspunkt ikke er lavere enn minstepensjonsnivået når vedkommende fyller 67 år. Siden minstepensjoner normalt vil reguleres bedre enn andre pensjoner (se kapittel 8), vil det ikke alltid være tilstrekkelig at årlig pensjon tilsvare minstepensjonsnivået på uttakstidspunktet. Dersom årlig pensjon for eksempel ved 63 år tilsvare minstepensjonsnivået, kan reguleringen medføre at pensjonen faller under minstepensjonsnivået før 67 år. For å unngå dette, må årlig pensjon framskrevet til 67 år derfor ikke være lavere enn beregnet minstepensjonsnivå ved 67 år.

Departementet foreslår på tilsvarende måte som for ny alderspensjon at pensjonen kan tas ut helt eller delvis og kombineres med inntektsgivende arbeid uten avkorting. Det foreslås at det gis mulighet til å endre uttaksgrad én gang pr. år, men at pensjonsuttaket likevel alltid kan stanses eller økes til 100 prosent. Også dette vil være parallelt med det som foreslås for ny alderspensjon.

Pensjonsopptjening etter uttak av alderspensjon kommer fortløpende til utbetaling dersom vedkommende mottar hel alderspensjon. Ved gradert uttak spares opptjeningen fram til neste gang det foretas en endring i pensjonsgraden. Den andelen av pensjonen som ikke er tatt ut, utgjør vedkommendes restpensjon.

Som et ledd i tilpasningen til fleksible uttaksregler foreslår departementet videre å heve øvre aldersgrense for opptjening av pensjonsrettigheter fra 69 til 75 år. Det foreslås også enkelte endringer i ordningen med godskriving av pensjonspoeng ved omsorgsarbeid. Departementet foreslår at pensjonspoengtallet som kan godskrives heves fra 3 til 3,5 og at perioden det kan godskrives pensjonspoeng for omsorg for barn reduseres med ett år. Dette tilsvare det departementet foreslår for ny alderspensjon.

Departementet foreslår også at gjeldende regler for beregning av minstepensjon endres. Dagens alderspensjon består av komponentene grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt særtillegg. Særtillegget skal sikre en minste alderspensjon for personer med liten eller ingen pensjons-

opptjening, og avkortes krone for krone mot opptjent tilleggspensjon. Grunnpensjon og særtillegg utmåles i prosent av folketrygdens grunnbeløp. Når pensjonsreformen trer i kraft, vil reguleringen av løpende alderspensjoner bli løsrevet fra grunnbeløpet. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig å opprettholde gjeldende utforming av minstepensjonen, hvor grunnpensjonen og særtillegget utmåles i prosent av grunnbeløpet. Departementet foreslår at minstepensjonsnivået fastsettes med et kronebeløp, på samme måte som garantipensjonen skal fastsettes i ny alderspensjon. En slik utforming vil være tilpasset de nye reglene for regulering av pensjon. Minstepensjonsnivået som den enkelte har rett til, avkortes mot summen av grunnpensjon og opptjent tilleggspensjon. Eventuell differanse utbetales som et pensjonstillegg, som vil erstatte dagens særtillegg. Dette er en teknisk tilpasning til nye regler om fleksibilitet og regulering, og får ikke betydning for nivået på den enkelte pensjon.

I avsnitt 7.2 gis en kort oversikt over gjeldende regler som er relevante for forslagene i kapitlet her. I avsnittene 7.3 og 7.4 foreslås enkelte tilpasninger i dagens opptjeningsregler. Avsnitt 7.5 omhandler innføring av fleksible uttaksregler i dagens alderspensjon, og avsnitt 7.6 omhandler alderspensjon til personer mellom 67 og 70 år som ikke er omfattet av fleksible uttaksregler. I avsnitt 7.7 gjennomgås departementets forslag til ikrafttredelse.

7.2 Gjeldende regler

7.2.1 Grunnpensjon

Grunnpensjon er grunnnyttelsen i dagens alderspensjon og gis til alle, uavhengig av tidligere inntekt. Grunnpensjonen utmåles på grunnlag av vedkommendes trygdetid. Som trygdetid regnes som hovedregel tidsrom da en person fra fylte 16 år til og med det året hun eller han fylte 66 år, har vært medlem i trygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene. Etter nærmere regler medregnes også tidsrom før folketrygden trådte i kraft i 1967. Det medregnes også trygdetid for kalenderår der medlemmet fyller 67, 68 og 69 år og opptjener pensjonspoeng. Full trygdetid er 40 år. Er trygdetiden kortere enn 40 år, blir grunnpensjonen avkortet forholdsmessig. Det kreves minst tre års trygdetid for rett til grunnpensjon.

Full grunnpensjon gis til personer med 40 års trygdetid og utgjør 100 prosent av grunnbeløpet. Full grunnpensjon utgjør likevel 85 prosent av

grunnbeløpet dersom pensjonisten lever sammen med en ektefelle som har årlig inntekt over to ganger grunnbeløpet. Det samme gjelder dersom ektefellen mottar foreløpig uførepensjon, uførepensjon, alderspensjon eller avtalefestet pensjon som det godskrives pensjonspoeng for. I tillegg til de personene som er likestilt med ektefeller etter folketrygdloven § 1-5, skal også samboerpar som har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene følge de samme reglene som ektepar ved utmåling av grunnpensjon.

7.2.2 Tilleggspensjon

Tilleggspensjon er en inntektsavhengig ytelser som gis til personer som har opptjent pensjonspoeng i folketrygden, og kommer på toppen av grunnpensjonen. Det opptjenes pensjonspoeng når den pensjonsgivende inntekten i et kalenderår overstiger grunnbeløpet. Det kan opptjenes tilleggspensjon fra og med kalenderåret vedkommende fyller 17 år til og med det 69. året. For å få rett til tilleggspensjon må man ha opptjent pensjonspoeng i minst tre år. Full opptjeningsstid er 40 år. Tilleggspensjonens størrelse er avhengig av et beregnet sluttpoengtall og antall år vedkommende har opptjent pensjonspoeng i folketrygden. Sluttpoengtallet er gjennomsnittet av de 20 beste poengtallene. For poengår før 1992 skal sluttpoengtallet multipliseres med 45 prosent av grunnbeløpet, og for poengår etter 1991 skal sluttpoengtallet multipliseres med 42 prosent av grunnbeløpet. For å beregne tilleggspensjonen, multipliseres disse faktorene med antall poengår henholdsvis før 1992 og etter 1991 og deles med 40.

7.2.3 Særtillegg

Særtillegg ytes til pensjonister som ikke har rett til tilleggspensjon eller har en tilleggspensjon som er mindre enn særtillegget. Det avkortes krone for krone mot opptjent tilleggspensjon. Særtillegg utmåles i likhet med grunnpensjonen på bakgrunn av trygdetid. Fullt særtillegg gis til den som har minst 40 års trygdetid. Dersom trygdetiden er kortere, blir særtillegget tilsvarende mindre. Særtillegget fastsettes av Stortinget med en ordinær sats og en minstesats. Minstesatsen gis når pensjonisten lever sammen med en ektefelle som mottar tilleggspensjon som overstiger særtillegget etter ordinær sats. Samlet tilleggspensjon og særtillegg for ektefellene skal likevel utgjøre minst to ganger særtillegget etter ordinær sats. For en pensjonist som fyller vilkårene for rett til ektefelle tillegg for forsørget ektefelle over 60 år, se folketrygdloven

§ 3-24, utgjør særtillegget to ganger ordinær sats. Ordinær sats utgjør 94 prosent av grunnbeløpet, mens minstesatsen utgjør 74 prosent av grunnbeløpet. I forbindelse med trygdeoppgjøret 2008 ble det enighet mellom Regjeringen og pensjonistenes organisasjoner om at ordinær sats skal trappes opp og utgjøre 100 prosent av grunnbeløpet fra 1. mai 2010.

7.2.4 Minstepensjon

Minstepensjonen tilsvare summen av grunnpensjon og særtillegg. Minstepensjon for en enslig pensjonist som har full trygdetid (40 år) vil etter planen tilsvare to ganger folketrygdens grunnbeløp fra 1. mai 2010. En gift pensjonist vil motta grunnpensjon med 85 prosent av grunnbeløpet. Størrelsen på særtillegget avhenger av størrelsen på ektefellens tilleggspensjon, og kan variere mellom 74 og 100 prosent av grunnbeløpet (planlagt fra 2010). Samlet minstepensjon blir dermed fra 1,59 G til 1,85 G (planlagt fra 2010). Samboere som får grunnpensjon med 85 prosent av grunnbeløpet etter folketrygdloven § 3-2 femte ledd, vil etter planen få en minstepensjon på 1,85 G fra 2010. En pensjonist som forsørger ektefelle over 60 år og fyller vilkårene for ektefelle tillegg, vil etter planen få en minstepensjon tilsvarende 3 G fra 2010. I tillegg kommer ektefelle tillegg på 50 prosent av grunnbeløpet.

7.2.5 Godskriving av pensjonspoeng for omsorgsarbeid

Etter gjeldende regler godskrives 3 pensjonspoeng for omsorgsarbeid til personer som har omsorg for barn under sju år eller som utfører ulønnet omsorgsarbeid for syke, funksjonshemmede og eldre personer. Personer som mottar barnetrygd får automatisk godskrevet pensjonspoeng til og med det året det yngste barnet fyller seks år. Begge foreldre kan få godskrevet omsorgspoeng, men ikke for samme periode. Omsorgspoengtallet reduseres med poengtall som er opptjent gjennom inntekt. Ved omsorg for et sykt eller funksjonshemmet barn kan det godskrives omsorgspoeng også når barnet er over sju år. For å få godskrevet pensjonspoeng ved omsorg for sykt, funksjonshemmet og/eller eldre person, må omsorgsarbeidet være i minst 22 timer pr. uke i minst seks måneder pr. kalenderår.

7.2.6 Uttak av alderspensjon

Etter gjeldende regler er det et vilkår for rett til alderspensjon at vedkommende har fylt 67 år, se

folketrygdloven § 19-4. Pensjonen beregnes på grunnlag av rettigheter som vedkommende har opparbeidet til og med det året han eller hun fylte 66 år. Dersom ligningen for det året pensjonisten fylte 66 år ikke foreligger når alderspensjonen beregnes, settes poengtallet for dette året lik det poengtallet som er fastsatt for det foregående året (foreløpig poengtall). Tilleggspensjon som følge av opptjening i de årene en person fyller 67, 68 og 69 år skal regnes med fra fylte 70 år. Alderspensjonen til personer mellom 69 og 70 år reduseres med 40 prosent av eventuell pensjonsgivende inntekt over to ganger grunnbeløpet.

7.3 Justeringer i reglene for opptjening og beregning av dagens alderspensjon

7.3.1 Øvre aldersgrense for opptjening av pensjonsgivende inntekt

I dag fastsettes pensjonsgivende inntekt til og med det kalenderåret vedkommende fyller 69 år. Dette innebærer at det ikke opptjenes pensjonsrettigheter fra og med det året vedkommende fyller 70 år. I avsnitt 3.3 foreslår departementet at det skal kunne tjenes opp pensjonsrettigheter i ny alderspensjon til og med det året en fyller 75 år.

Departementet foreslo i sitt høringsnotat av 28. januar 2008 at aldersgrensen heves tilsvarende i dagens alderspensjon. Flere høringsinstanser hadde synspunkter på øvre aldersgrense i ny alderspensjon, men ingen hadde særskilte merknader til at øvre aldersgrense blir lik i dagens og ny alderspensjon. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 3.3.

For de som fortsatt er i arbeid etter 70 år vil det variere hvorvidt en heving av aldersgrensen vil resultere i høyere pensjon. Dette skyldes at mange allerede har full opptjeningstid, som er 40 år i dagens alderspensjon. En person med full opptjeningstid før 70 år vil kun få høyere pensjon dersom inntekten etter 70 år er høyere enn de tidligere 20 beste årene. Dette skyldes at pensjonen i dag regnes ut fra opptjeningen i de 20 beste årene. Normalt vil man ha de beste inntektsårene tidligere i yrkeskarrieren enn etter 70 år. En heving av aldersgrensen vil imidlertid øke pensjonsopptjeningen for alle som ikke har 40 års opptjening ved utløpet av det 69. året.

På bakgrunn av dagens yrkesdeltakelse for aldersgruppen over 69 år antas det at en heving av aldersgrensen kun vil få marginal betydning. En heving av aldersgrensen for opptjening av pensjonsrettigheter vil likevel kunne ha en positiv sig-

naleffekt, og departementet ser det som viktig å stimulere til videre yrkesdeltakelse for dem som ønsker det.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en endring i § 3-15, slik at det fra 2010 kan opptjenes pensjonspoeng til og med det kalenderåret vedkommende fyller 75 år. Endringen foreslås å gjelde for dem som omfattes av fleksible uttaksregler, det vil si personer født fra og med 1943.

I dag betales trygdeavgift med lav sats av personinntekt for personer under 17 år eller over 69 år, se folketrygdloven § 23-3 andre ledd nr. 1 bokstav c. Disse aldersgrensene har sammenheng med aldersgrensene for fastsettelse av pensjonsgivende inntekt. Reglene om trygdeavgift for personer over 69 år vil bli vurdert nærmere.

Som trygdetid regnes som hovedregel tidsrom da en person fra fylte 16 år til og med det året hun eller han fyller 66 år, har vært medlem i trygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene. Et kalenderår som vedkommende har opptjent pensjonspoeng i, regnes som et helt års trygdetid. I tillegg regnes kalenderår da medlemmet fyller 67, 68 og 69 år og opptjener pensjonspoeng som trygdetid. Det opptjenes dermed trygdetid etter det kalenderåret en person fyller 66 år så lenge det opptjenes pensjonspoeng. Disse reglene sikrer at den enkelte har rett til en grunnpensjon beregnet med minst like mange år som tilleggspensjonen. Departementet foreslår at år med opptjening av pensjonspoeng til og med det 75. året skal regnes som trygdetid.

Det vises til lovforslaget §§ 3-5 og 3-15.

7.3.2 Godskrivning av pensjonspoeng ved omsorgsarbeid

Stortingets vedtak av 23. april 2007 innebærer at det i ny alderspensjon skal gis pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid tilsvarende en inntekt på 4,5 G, se nærmere avsnitt 3.6. I høringsnotatet av 28. januar 2008 foreslo departementet at omsorgsopptjeningen i dagens alderspensjon forbedres tilsvarende fra 2010. Den årlige omsorgsopptjeningen vil dermed øke fra 3 til 3,5 pensjonspoeng. Ved omsorg for barn skal det i ny alderspensjon godskrives pensjonsrettigheter i inntil seks år pr. barn, mot sju år i dag. Dette skyldes at barna nå starter i skolen når de er seks år. Departementet foreslo en tilsvarende justering i dagens alderspensjon.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sin høringsuttalelse støttet at ordningene med god-

skrivning av pensjonsopptjening bør være like i dagens og ny alderspensjon. Øvrige høringsinstanser har ikke hatt merknader til forslaget.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å endre folketrygdloven § 3-16 slik at det kan godskrives 3,5 pensjonspoeng ved omsorgsarbeid. I dag kan det godskrives pensjonspoeng for et barn som ikke har fylt sju år innen årets utgang. Departementet foreslår å endre denne aldersgrensen til seks år. For øvrig videreføres gjeldende regler.

Det foreslås at endringene trer i kraft 1. januar 2010. Endringene innebærer blant annet at godskrivingsperioden reduseres med ett år for barn født fra og med 2004.

Det vises til lovforslaget § 3-16.

7.3.3 Basispensjon og levealdersjustering

Fleksibelt uttak av dagens alderspensjon krever visse tilpasninger i reglene om beregning og uttak av pensjonen. Utgangspunktet for beregningen vil fortsatt være reglene i folketrygdloven kapittel 3, der det framgår at pensjonen består av en grunnpensjon som avhenger av trygdetid og en tilleggspensjon basert på tidligere inntekt og opptjente pensjonspoeng. Både grunnpensjon og tilleggspensjon er definert i forhold til folketrygdens grunnbeløp. Det skal de fortsatt være når man beregner pensjonen, før man tar hensyn til uttakstidspunkt, gradert uttak mv.

Når det innføres fleksibilitet i dagens alderspensjon, har departementet kommet til at det er hensiktsmessig å benevne summen av grunnpensjon og tilleggspensjon beregnet etter folketrygdloven kapittel 3 som basispensjon. Dette er kun gjort av tekniske årsaker for å forenkle begrepsbruken knyttet til fleksibilitet og gradert uttak, og har i seg selv ingen substansielle konsekvenser. Det foreslås at fleksibiliteten bare skal få virkning for 1943-kullet og yngre årskull.

Ved uttak av alderspensjon skal basispensjonen divideres med et forholdstall. Pensjonsbeløpet som da framkommer, vil være justert for endringer i levealderen og for uttakstidspunkt.

Det vises til lovforslaget § 19-5.

Basispensjonen uttrykker opptjente rettigheter fram til første pensjonsuttak, se nærmere omtale i punkt 7.5.3. Etter første pensjonsuttak benyttes basispensjonen for å beregne ytterligere opptjening av pensjonsrettigheter, se nærmere omtale i punkt 7.5.8.

7.4 Ny utforming av minstepensjon

7.4.1 Minstepensjonssatser

På bakgrunn av at reguleringsmekanismene i folketrygdens alderspensjon skal endres, vil departementet foreslå at minstenivået på alderspensjonen får en ny utforming. Innledningsvis gis en oversikt over minstepensjonen slik den er i dag, før det gis en nærmere begrunnelse for de foreslåtte endringene.

Folketrygdens pensjonssystem yter både en grunnsikring uavhengig av tidligere inntekt og en standardsikring som står i et visst forhold til inntekten som yrkesaktiv. Grunnsikringen gis i form av en minstepensjon som består av grunnpensjon og særtillegg. Minstepensjonen er minste pensjonsytelse etter folketrygdloven for en pensjonist som har full trygdetid (40 år) og mottar ugradert ytelse. Se også punkt 7.2.1 – 7.2.4. Både grunnpensjon og særtillegg gis etter to satser, som i utgangspunktet skal reflektere sivilstand, men følger noe ulike regler. I tillegg er det slik at særtillegget i noen tilfeller gis med et beløp som ligger mellom de to satsene, avhengig av størrelsen på ektefelles tilleggspensjon.

Grunnpensjon er grunnytelsen i dagens alderspensjon og gis til alle, uavhengig av tidligere inntekt. Grunnpensjon utmåles på grunnlag av vedkommendes trygdetid. Full grunnpensjon gis til personer med 40 års trygdetid og utgjør 100 prosent av grunnbeløpet. Full grunnpensjon utgjør likevel 85 prosent av grunnbeløpet dersom pensjonisten lever sammen med en ektefelle som har årlig inntekt over to ganger grunnbeløpet. Det samme gjelder dersom ektefellen mottar foreløpig uførepensjon, uførepensjon, alderspensjon eller avtalefestet pensjon som det godskrives pensjons-poeng for.

Folketrygdloven § 1-5 gir regler om sivilstand. Sivilstand har betydning både når det gjelder rett til ytelser etter folketrygdloven, når ytelsens størrelse skal beregnes og når det gjelder bortfall av rettigheter. Paragrafen angir i hvilke tilfeller to personer skal regnes som ektefeller i folketrygdlovens forstand selv om de ikke har inngått ekteskap etter ekteskapsloven. Likestilt med ekteskap etter ekteskapsloven er utenlandsk ekteskap som anerkjennes i Norge. Det samme gjelder registrert partnerskap. Som ektefeller skal også regnes to ugifte personer som lever sammen (samboerpar) dersom paret har eller har hatt felles barn, eller tidligere har vært gift med hverandre. Andre samboerforhold enn de som er særskilt nevnt i § 1-5 likestilles ikke med ekteskap med mindre det uttryk-

kelig fremgår av andre bestemmelser. Ved utmåling av grunnpensjon fremgår det av § 3-2 at bestemmelsene om grunnpensjon til ektefeller også skal gjelde for samboerpar som har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene. Se folketrygdloven § 3-2.

Folketrygdloven § 3-3 omhandler folketrygdens særtillegg. Særtillegg ytes til pensjonister som ikke har rett til tilleggspensjon eller har en tilleggspensjon som er mindre enn særtillegget, og avkortes krone for krone mot opptjent tilleggspensjon. Særtillegget fastsettes av Stortinget med en ordinær sats og en minstesats. Ordinært særtillegg utgjør i dag 94 prosent av grunnbeløpet. Det er enighet mellom Regjeringen og pensjonistenes organisasjoner om en opptrappingsplan som innebærer at ordinært særtillegg skal heves til 100 prosent av grunnbeløpet fra 1. mai 2010.

Minstesatsen utgjør 74 prosent av grunnbeløpet. Den er ikke omfattet av opptrappingsplanen. Særtillegg etter minstesatsen gis til dem som har ektefeller med tilleggspensjon høyere enn den ordinære satsen (planlagt 1 G fra 1. mai 2010). Alle andre mottar ordinær sats. Summen av ektefelles særtillegg og tilleggspensjon skal likevel ikke være lavere enn to ganger ordinært særtillegg (planlagt 2 G fra 1. mai 2010). Dermed vil særtilleggssatsen kunne variere mellom 74 og 100 prosent av grunnbeløpet, såkalt glidende særtillegg. Som eksempel kan nevnes en minstepensjonist som er gift med en ektefelle som har en tilleggspensjon lik 1,2 G. Særtillegget skal dermed tilsvare 0,8 G (planlagt i 2010). Minstepensjonsnivået til denne personen vil dermed etter planen bli 1,65 G (særtillegg 0,8 G + grunnpensjon 0,85 G) i 2010.

Det er en beskjedent andel av minstepensjonistene som mottar glidende særtillegg. Blant de minstepensjonistene som er gift med en ektefelle som mottar tilleggspensjon høyere enn ordinært særtillegg, viser tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at om lag tre prosent vil motta særtillegg i intervallet mellom minstesats og ordinær sats slik denne er planlagt i 2010.

For en pensjonist som fyller vilkårene for rett til ektefelle tillegg for forsørgt ektefelle over 60 år, utgjør særtillegget to ganger ordinær sats. Som vilkår for å gi ektefelle tillegg kreves det blant annet at ektefellen ikke har inntekt større enn grunnbeløpet eller mottar uførepensjon, alderspensjon eller AFP.

Grunnpensjonen og særtillegget fastsettes som nevnt i prosent av grunnbeløpet. Minstepensjonene følger dermed den samme reguleringen som grunnbeløpet. I kapittel 8 foreslår imidlertid departementet at reguleringen av alderspensjonene fra

1. mai 2011 løsrives fra folketrygdens grunnbeløp. Det innebærer at minstepensjonsnivået ikke lenger vil følge direkte av grunnbeløpet.

På denne bakgrunn mener departementet at det vil være lite hensiktsmessig å opprettholde gjeldende regler hvor minstepensjonen består av to komponenter som begge i dag utgjør en fast pro-

sent av grunnbeløpet. Departementet foreslår derfor at minstepensjonsnivået i stedet fastsettes med egne satser, uavhengig av folketrygdens grunnbeløp. Dette vil være på tilsvarende måte som foreslått for fastsetting av garantipensjonen i ny alderspensjon. Satsene skal beløpsmessig svare til summen av grunnpensjon og sært tillegg med full trykdetid (40 år) pr. 1. januar 2011. Endringen er en teknisk tilpasning til at folketrygdens minstepensjon ikke lenger skal følge lønnsutviklingen, men lønnsutviklingen fratrukket en faktor som tilsvarende effekten av levealdersutviklingen.

Som det framgår av omtalen ovenfor, er det i dag tre hovedsatser for minstepensjon, i tillegg til den glidende satsen. Etter den planlagte opptrapningen av ordinært sært tillegg vil disse satsene utgjøre henholdsvis 2 G, 1,85 G og 1,59 G fra 1. mai 2010, se boks 7.1.

Departementet legger til grunn at man ved ny utforming av minstepensjonen skal videreføre gjeldende minstepensjonsnivåer pr. 1. januar 2011. Dette innebærer blant annet at det må fastsettes flere satser. Høy sats vil blant annet gjelde for enslige, og vil etter planen tilsvare 2 G når fleksibel alderspensjon innføres 1. januar 2011. Ordinær sats vil tilsvare satsen som blant annet gis til samboere med redusert grunnpensjon og minstepensjonister som er gift med en person som er i arbeid. Denne satsen vil etter planen tilsvare 1,85 G i januar 2011.

Når det gjelder ektefeller og samboere som omfattes av folketrygdloven § 1-5, avhenger minstepensjonsnivået når begge er pensjonister av størrelsen på den andres tilleggspensjon. Dermed betraktes ektefellene samlet ved utmåling av folketrygdens minstepensjon. Slike regler fungerer i dagens system med en pensjonsalder ved 67 år. Med fleksibilitet i alderspensjonssystemet oppstår det imidlertid visse utfordringer ved å betrakte ektefellens pensjon under ett. Det er lagt opp til at den enkelte skal kunne påvirke sitt pensjonsnivå gjennom valg av pensjoneringstidspunkt og uttaksgrad. Med en videreføring av dagens regler uten tilpasninger vil valgene den ene ektefellen tar, påvirke størrelsen på den andres minstepensjon. For eksempel vil et utsatt uttak av pensjon kunne føre til at ektefellens pensjon blir lavere. Motsatt vil et tidlig uttak føre til at ektefellens pensjon øker, dersom dagens regler ikke tilpasses fleksibiliteten. Dette er ikke uten videre hensiktsmessig. På denne bakgrunn foreslår departementet at den lave satsen skal tilsvare 1,59 G, men at det kan gis regler i forskrift om minste samlede pensjonsnivå for ektefeller, se nærmere nedenfor.

Boks 7.1 Oversikt over planlagte minstepensjonsnivåer pr. 1. mai 2010¹

2 G (grunnpensjon 1 G + sært tillegg 1 G)

- Enslige.
- Samboere som har bodd sammen mindre enn 12 av de siste 18 måneder.
- Samboere som har bodd sammen minst 12 av de siste 18 månedene og som har samboer med inntekt lavere enn 2 G.
- Gifte personer (inkludert personer som er omfattet av folketrygdloven § 1-5) som har ektefelle som ikke er pensjonist og som har inntekt lavere enn 2 G.

1,85 G (grunnpensjon 0,85 G + sært tillegg 1 G)

- Samboere som har bodd sammen minst 12 av de siste 18 månedene og som har samboer med inntekt høyere enn 2 G.
- Gifte personer (inkludert personer som er omfattet av folketrygdloven § 1-5) som har ektefelle som ikke er pensjonist og som har inntekt høyere enn 2 G.
- Gifte (inkludert personer som er omfattet av folketrygdloven § 1-5) som har ektefelle med tilleggspensjon lavere enn 1 G.

1,59–1,85 G (grunnpensjon 0,85 G + sært tillegg mellom 0,74 og 1 G)

- Gifte (inkludert personer som er omfattet av folketrygdloven § 1-5) som har ektefelle med tilleggspensjon mellom 1 og 1,26 G.

1,59 G (grunnpensjon 0,85 G + sært tillegg 0,74 G)

- Gifte (inkludert personer som er omfattet av folketrygdloven § 1-5) som har ektefelle med tilleggspensjon høyere enn 1,26 G.

I tillegg finnes det en egen minstepensjonssats til pensjonist som forsørger ektefelle over 60 år.

¹ Forutsatt at ordinært sært tillegg i tråd med opptrappingsplanen fra trygdeoppgjøret 2008 heves til 1 G fra 1. mai 2010.

Departementet foreslår at utformingen av minste pensjonsnivå omtales i § 19-8. Gjeldende regler om særtillegg i § 3-3 blir derfor ikke aktuelle for nye minstepensjonister fra 2011. Når det gjelder pensjonsnivået til pensjonister som forsørger ektefelle over 60 år, vil departementet vurdere dette spørsmålet sammen med folketrygdens etterlatte pensjoner, forsørgingstillegg og andre familierelaterte ytelser, se nærmere punkt 1.4.3.

I lovforslaget § 19-8 første ledd videreføres gjeldende regler om at det kreves 40 års trygdetid for å få uavkortet minstepensjonsnivå. Det foreslås også å videreføre gjeldende regler om at trygdetiden må være minst tre år for å få rett til et minstepensjonsnivå, og at nivået avkortes forholdsmessig dersom trygdetiden er mellom tre og 40 år.

I andre ledd foreslås at størrelsen på de ulike nivåene, som skal framgå med et kronebeløp, skal fastsettes i forbindelse med de årlige reguleringer.

Hvilket minstenivå den enkelte har rett til, fremgår av tredje til femte ledd. Det foreslås tre ulike nivåer, henholdsvis lav, ordinær og høy sats. Disse nivåene vil være en videreføring av gjeldende minstepensjonsnivåer, og vil fra 1. mai 2011 reguleres i tråd med de vedtatte reglene for regulering av minstepensjonssatsene. Utgangspunktet for satsene vil være henholdsvis 1,59 G, 1,85 G og 2 G.

Gjeldende regler for flykninger, som innebærer at en person som er innvilget asyl får full minsteytelse uavhengig av trygdetid, videreføres i sjettededd.

Forslaget til ny utforming av minsteytelsen innebærer at det fastsatte minstenivået avkortes mot summen av vedkommendes grunnpensjon og tilleggspensjon. Departementet foreslår i sjuende ledd at differansen utbetales som et pensjonstillegg. Nærmere bestemmelser om beregning av pensjonstillegget er foreslått regulert i § 19-9, se nedenfor punkt 7.4.2. Pensjonstillegget vil erstatte dagens særtillegg. Beløpmessig vil pensjonstillegget i utgangspunktet tilsvare særtillegget, men vil få en noe annen utforming.

I åttende ledd foreslås det at departementet kan fastsette forskrifter med nærmere regler om minste pensjonsnivå til ektefeller. Den foreslåtte satsen i tredje ledd tilsvare det laveste minstepensjonsnivået til en gift minstepensjonist som har en ektefelle med høy tilleggspensjon. Departementet tar sikte på å videreføre gjeldende regler som sikrer pensjonistpar det samme samlede pensjonsnivå som i dag. Fordi slike regler må tilpasses fleksibiliteten og nye reguleringsregler, foreslår departementet at det gis egen forskrift om dette.

Departementet foreslår at Kongen fastsetter minste pensjonsnivå i forbindelse med de årlige reguleringer, se § 19-15, sjuende ledd om fastsettning av satser for minste alderspensjon i forbindelse med de årlige reguleringer.

Det vises til lovforslaget § 19-8.

7.4.2 Pensjonstillegg

Departementet foreslår, som nevnt ovenfor, at folketrygdens minstepensjoner videreføres på dagens nivå, men fastsettes med kronebeløp i stedet for å fastsettes i prosent av grunnbeløpet. I de tilfeller der det er opptjent lav tilleggspensjon, foreslår departementet at det gis et tillegg til pensjonen. Det foreslås at dette tillegget benevnes pensjonstillegg. Dette er kun en teknisk justering for å tilpasse minstepensjonen til nye uttaksregler. Det innebærer at minstepensjonene videreføres som i dag, men at de reguleres etter nye prinsipper, se kapittel 8.

Departementet foreslår at regler om beregning av pensjonstillegg gis i § 19-9. I første ledd framgår formålet med pensjonstillegget, det vil si at det skal gis til personer som har lav (eller ingen) opptjening av tilleggspensjon. Dette synliggjør at pensjonstillegget er subsidært i forhold til størrelsen på vedkommendes tilleggspensjon, på samme måte som dagens særtillegg. Hvorvidt det skal utbetales pensjonstillegg, avhenger av størrelsen på tilleggspensjonen.

Som omtalt i punkt 7.3.3, skal summen av grunnpensjon og tilleggspensjon beregnet etter folketrygdloven kapittel 3 benevnes basispensjon. Dette er gjort for å forenkle begrepsbruken knyttet til fleksibilitet og levealdersjustering. Basispensjonen uttrykker opptjente rettigheter før justering for uttaksalder med videre. Pensjonstillegget skal gis til personer med lave opptjente rettigheter og beregnes med utgangspunkt i minstepensjonen og basispensjonen. Minstepensjonssatsen er imidlertid knyttet til 67 år og kan derfor ikke benyttes direkte ved beregning av pensjonstillegget. Dette skyldes at basispensjonen, det vil si summen av grunnpensjon og tilleggspensjon, er definert før justering med forholdstall. Derfor må minstepensjonen multipliseres med forholdstallet ved 67 år for å kunne sammenliknes med basispensjonen. Forskjellen mellom disse nivåene benevnes basispensjonstillegg, som er pensjonstillegget før justering for uttaksalder.

Ved annen uttaksalder enn 67 år må vedkommendes minstepensjonsnivå ved 67 år beregnes før multipliseringen med forholdstall. Departementet

Boks 7.2 Beregning av basispensjonstillegg

I forbindelse med første pensjonsuttak skal det ved lav opptjent tilleggspensjon beregnes et basispensjonstillegg. Beregningen er i hovedsak parallell til beregningen av en garantipensjonsbeholdning i ny alderspensjon, se boks 4.1.

Ved uttak 67 år, skal vedkommendes minste pensjonsnivå (sats justert for trygdetid) først multipliseres med forholdstallet ved 67 år. Forholdstallet for 1949-kullet ved 67 år anslås til 1,030. Dersom minste pensjonsnivå utgjør 134 190 kroner, gir dette følgende beregning:

$$134\,190 \times 1,030 = 138\,216$$

Dette gir basispensjonstillegg før avkorting mot basispensjon (grunnpensjon og tilleggspensjon). Som følge av reguleringsreglene for minste pensjonsnivå, se avsnitt 8.6.4, vil basispensjonstillegget før avkorting utgjøre 2 G (138 216 kroner) for enslige.

Basispensjonstillegget skal deretter avkortes mot basispensjonen. En person som har hatt en inntekt på 3 G i 40 år, derav 20 år før 1992 og 20 år fra og med 1992, vil ha opparbeidet en basispensjon på 129 232 kroner:

$$138\,216 - 129\,232 = 8\,984$$

Basispensjonstillegget blir dermed beregnet til 8 984 kroner. Basispensjonen og basispensjonstillegget, det vil si samlet pensjon før levealdersjustering/justering for uttaksalder, utgjør til sammen 2 G.

Dersom første uttak skjer ved en annen alder enn 67 år, må vedkommendes minste pensjonsnivå ved 67 år beregnes før multipliseringen med forholdstall kan foretas.

I noen tilfeller vil basispensjonstillegget før avkorting overstige 2 G. Dette gjelder for personer som er født tidlig på året som følge av at satsen for minste pensjonsnivå ikke reguleres ved hjelp av årskullets forholdstall før 1. mai. Dersom garantiregelen for regulering av satsene for minste pensjonsnivå kommer til anvendelse før vedkommende fyller 67 år, vil basispensjonstillegget overstige 2 G uavhengig av hvilken måned vedkommende er født. Basispensjonstillegget før avkorting mot basispensjon er aldri *lavere* enn 2 G for enslige.

legger til grunn at nivået ved uttak før 67 år rent teknisk beregnes ved å ta utgangspunkt i satsen på uttakstidspunktet og framskrive denne til det tidspunkt vedkommende fyller 67. Ved uttak etter 67 år, tas det utgangspunkt i den garantipensjons-satsen som gjaldt da vedkommende fylte 67 år. I begge tilfeller gjøres beregningen i gjeldende lønnsnivå på uttakstidspunktet.

Det beregnede minste pensjonsnivået multipliseres med forholdstallet ved 67 år og avkortes mot basispensjonen. Gjenstående beløp utgjør vedkommendes basispensjonstillegg.

Framgangsmåten for beregning av basispensjonstillegget er parallell med beregningen av garantipensjonsbeholdning. I beregningen av basispensjonstillegg multipliseres minste pensjonsnivå med forholdstall og avkortes fullt ut mot basispensjon, mens i beregningen av garantipensjonsbeholdning multipliseres garantipensjonen med delingstall og avkortes med 80 prosent av pensjonsbeholdningen.

Basispensjonstillegget divideres med forholdstallet på uttakstidspunktet og utgjør vedkommendes pensjonstillegg, se boks 7.2.

Det vises til lovforslaget § 19-9.

7.5 Fleksibelt uttak av dagens alderspensjon

7.5.1 Innledning

Det er vedtatt av Stortinget at det skal være mulig å ta ut alderspensjon i folketrygden fra 62 år. Departementet har i kapittel 6 drøftet regler for uttak av ny alderspensjon. Ny alderspensjon er foreslått innfasert gradvis, og det er forutsatt at man også skal kunne ta ut fleksibel alderspensjon etter dagens opptjeningsregler. Det er derfor nødvendig å foreta en del tekniske tilpasninger i folketrygdloven kapittel 19. Disse reglene er foreslått å tre i kraft fra 1. januar 2011. Det vil si at gjeldende regler fortsatt vil gjelde fram til dette tidspunktet.

I departementets høringsnotat av 28. januar 2008 ble det gitt en kort oversikt over tilpasninger som må foretas i dagens alderspensjon for å gjennomføre Stortingets vedtak om en fleksibel alderspensjon. Disse tilpasningene gjelder nye uttaksregler av dagens alderspensjon for å legge til rette for helt eller delvis uttak av alderspensjon fra 62 år. Videre ble det foreslått enkelte hovedprinsipper for hvordan endringer i pensjonen (i form av endring i pensjonsgrad og økt pensjonsopptjening) kan håndteres.

Prinsippene for fleksibelt uttak vil i all hovedsak være identiske i dagens og ny alderspensjon. Bakgrunnen for de ulike forslagene ble derfor i høringsnotatet beskrevet i tilknytning til ny alderspensjon. Av høringsinstansene er det bare *Arbeids- og velferdsdirektoratet* som har uttalt seg om departementets forslag til hvordan fleksible uttaksregler kan implementeres i dagens alderspensjon. Direktoratet støtter departementets forslag. De øvrige høringsinstansene har avgitt sine merknader til forslagene i tilknytning til beskrivelsen av ny alderspensjon, og departementet viser derfor til kapittel 6 hvor disse merknadene behandles.

7.5.2 Generelt om fleksibel alderspensjon

I dag kan man tidligst få alderspensjon fra folketrygden ved fylte 67 år. Som det framgår i kapittel 6 har Stortinget vedtatt at det skal være mulig å ta ut hel eller delvis alderspensjon i folketrygden fra fylte 62 år, at fleksibel alderspensjon skal utformes slik at årlig pensjon reflekterer forventet antall år som pensjonist og at alderspensjon kan kombineres med arbeidsinntekter uten at pensjonen avkortes. I arbeidet med pensjonsreformen er det forutsatt at dette også skal gjelde for personer som helt eller delvis omfattes av dagens alderspensjon.

Formålet med dagens alderspensjon framgår av folketrygdloven § 19-1 hvor det slås fast at alderspensjonen skal sikre inntekt for personer som har fylt 67 år. Innføringen av en fleksibel alderspensjon med mulighet for helt eller delvis uttak av pensjon innebærer at den enkelte kan velge å trappe ned arbeidsinnsatsen tidligere, eller gradvis over lengre tid. En fleksibel alderspensjon vil ivareta hensynet til grupper som ønsker å gå av tidligere, så vel som de som ønsker å stå lenger i arbeid. Som nevnt i avsnitt 7.3.1 foreslås det at det skal kunne opptjenes pensjonspoeng i folketrygden til og med det året man fyller 75 år. Dagens formålsbestemmelse er ikke tilpasset en fleksibel alderspensjon, og departementet foreslår derfor en ny formålsbestemmelse. I forslaget til ny § 19-1 foreslås det at alderspensjonen, i tillegg til å sikre inntekt i alderdommen, skal bidra til en fleksibel og gradvis overgang fra arbeid til pensjon. I andre ledd gjøres det rede for hvilke årskull som skal omfattes av folketrygdloven kapittel 19 og dermed få sin pensjon helt eller delvis beregnet etter reglene i folketrygdloven kapittel 3.

Det vises til lovforslaget § 19-1.

I folketrygdloven § 19-4 slås det i dag fast at man må ha fylt 67 år for å få rett til alderspensjon. Videre vises det til at pensjon avkortes mot inntekt for personer mellom 69 og 70 år.

I ny fleksibel alderspensjon er det forutsatt at den enkelte skal kunne ta ut pensjon fra fylte 62 år og arbeide fritt ved siden av pensjonen uten at den avkortes.

Bestemmelsene i § 19-4 slik de er i dag vil således ikke lenger være aktuelle. Departementet foreslår at paragrafen endres slik at den slår fast at laveste pensjonsalder er 62 år, og at det vises til at nærmere vilkår må være oppfylt for å ta ut pensjon før fylte 67 år.

Det vises til lovforslaget § 19-4.

Uttak av fleksibel alderspensjon fra 62 år og oppover er en viktig velferdsreform som gir økte valgmuligheter for den enkelte. For at dette skal bli en reell mulighet for arbeidstakerne, ble arbeidsmiljøloven endret fra 1. juli 2008. Arbeidstaker som har fylt 62 år eller som av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det, har rett til å få redusert sin arbeidstid dersom arbeidstidsreduksjonen kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Se Ot.prp. nr. 30 (2007–2008).

7.5.3 Hovedregler for beregning av alderspensjon

Som det framgår i kapittel 5 foreslås levealderjustering og nøytralt uttak innført i dagens alderspensjon ved at den årlige pensjonsytelsen justeres med et forholdstall. Dette innebærer at beregning av grunnpensjon og tilleggspensjon etter folketrygdloven kapittel 3 for framtiden vil være et uttrykk for størrelsen på årlig pensjon før det er tatt hensyn til uttakstidspunkt. Som omtalt i punkt 7.3.3, foreslår departementet at dette beløpet benevnes basispensjon, for å forenkle framstillingen av fleksibiliteten i dagens alderspensjon.

Fleksibilitet og nøytralitet i alderspensjonen innebærer at summen av pensjonsutbetalinger fra uttakstidspunktet og ut forventet levetid skal være den samme, uavhengig av uttakstidspunkt. Med nøytralt uttak av alderspensjon vil pensjonen bli høyere jo senere den tas ut.

Som det framgår i kapittel 6, er det to effekter som bidrar til økt pensjonsnivå ved utsatt uttak. For det første en uttakaldereffekt, det vil si at når pensjoneringstidspunktet utsettes, blir det en kortere forventet pensjonsperiode som de opparbeidede pensjonsrettighetene skal fordeles over. Dette blir ivaretatt gjennom forholdstallet som reduseres ved senere uttak. For eksempel vil en person som har hatt en jevn inntekt på 6 G i 40 år, få en årlig pensjon på 213 027 kroner ved uttak 67 år. Denne vil være 225 507 kroner hvis vedkommende venter til 68 år. Se nærmere i boks 7.3 og

Boks 7.3 Beregning av alderspensjon med dagens opptjeningsregler

En person som har hatt en inntekt lik 6 G (414 648 kroner) i 40 år, vil få et sluttpoengtall på 5. Det antas videre at vedkommende har 20 poengår før 1992 (pensjonsprosent 45) og 20 poengår fra og med 1992 (pensjonsprosent 42). Ved helt uttak av alderspensjon ved 67 år, beregnes alderspensjonen ved å dividere basispensjonen på forholdstallet. Dersom vedkommende er født i 1949, kan forholdstallet ved 67 år anslås til 1,030.

Først beregnes basispensjonen etter reglene i folketrygdloven kapittel 3:

Basisgrunnpensjon: 69 108

Basistilleggspensjon: $(0,45 \times \frac{20}{40} + 0,42 \times \frac{20}{40}) \times 5 \times 69\,108 = 150\,310$

Sum basispensjon: $69\,108 + 150\,310 = 219\,418$

Deretter justeres basispensjonen for uttaksalder ved hjelp av forholdstallet:

$$\frac{219\,418}{1,030} = 213\,027$$

Årlig alderspensjon blir dermed 213 027 kroner.

Boks 7.4 Beregning av alderspensjon med pensjonstillegg

En person som har hatt en inntekt lik 3 G (207 324 kroner) i 40 år, vil få et sluttpoengtall på 2. Det antas at vedkommende har 20 poengår før 1992 (pensjonsprosent 45) og 20 poengår fra og med 1992 (pensjonsprosent 42). Opptjent tilleggspensjon er såpass lav at det skal utbetales et pensjonstillegg, tilsvarende dagens sært tillegg. Ved helt uttak av alderspensjon ved 67 år, beregnes alderspensjonen ved å dividere basispensjonen og basispensjonstillegget på forholdstallet. Dersom vedkommende er født i 1949, kan forholdstallet ved 67 år anslås til 1,030.

Først beregnes basispensjonen etter reglene i folketrygdloven kapittel 3:

Basisgrunnpensjon: 69 108

Basistilleggspensjon: $(0,45 \times \frac{20}{40} + 0,42 \times \frac{20}{40}) \times 2 \times 69\,108 = 60\,124$

Sum basispensjon: $69\,108 + 60\,124 = 129\,232$

Basispensjonstillegget beregnes til 8 984 kroner, se boks 7.1. Summen av basispensjonen og basispensjonstillegget utgjør 2 G (138 216 kroner) før justering for levealder/uttaksalder.

Deretter justeres basispensjonen og basispensjonstillegget for uttaksalder ved hjelp av forholdstallet:

$$\frac{129\,232}{1,030} = 125\,468$$

$$\frac{8\,984}{1,030} = 8\,722$$

Årlig alderspensjon blir dermed 134 190 kroner, lik minste pensjonsnivå.

Dersom vedkommende kompenserer for levealdersjusteringen ved å utsette uttaket til forholdstallet er 1, vil pensjonen tilsvare 2 G. Reguleringen av satsene for minste pensjonsnivå innebærer altså at minste pensjonsnivå for nye alderspensjonister gis samme levealdersjustering som grunnpensjon og tilleggspensjon, se nærmere omtale i punkt 8.6.4.

Boks 7.5 Utsatt uttak av alderspensjon med dagens opptjeningsregler

Utsatt uttak av dagens alderspensjon gir høyere årlig pensjon enn tidlig uttak. Dette er tilsvarende som for ny alderspensjon, se boks 6.3. Dersom vedkommende allerede har 40 poengår (år med inntekt over 1 G) og videre opptjening ikke påvirker sluttpoengtallet (gjennomsnittet av de 20 beste poengtalene), vil det imidlertid ikke være noen opptjeningseffekt. Årlig pensjon øker likevel som følge av uttakaldereffekten, det vil si at opptjente rettigheter skal fordeles på færre forventede år som pensjonist.

Tabellen under illustrerer dette for samme person som i boks 7.3. Personen har hatt en årlig inntekt på 6 G (414 648 kroner) i minimum 40 år ved 64 år.

	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år
Basispensjon	219 418	219 418	219 418	219 418	219 418	219 418	219 418
Forholdstall	1,204	1,145	1,088	1,030	0,973	0,917	0,861
Pensjon	182 241	191 631	201 671	213 027	225 507	239 278	254 841

Ved 64 år er basispensjonen 219 418 kroner. Dersom vedkommende tar ut pensjon ved 64 år, divideres basispensjonen på forholdstallet 1,204, og årlig pensjon blir 182 241 kroner.

Med mindre arbeidsinntekten trekker opp gjennomsnittet av de 20 beste poengtallene, vil ikke fortsatt arbeid påvirke basispensjonen. Dersom pensjonsuttaket utsettes ett år, til fylte 65 år, skal imidlertid basispensjonen divideres på et lavere forholdstall. Årlig pensjon øker dermed til 191 631 kroner, en økning på vel 5 prosent. Økningen skyldes at pensjonen skal betales ut i forventningsvis færre år.

Ved uttak 67 år er den årlige pensjonen 213 027 kroner, og dersom vedkommende venter med å ta ut pensjon til 70 år, blir årlig pensjon 254 841 kroner. Den årlige pensjonen blir altså om lag 40 prosent høyere dersom uttaket utsettes fra 64 til 70 år.

Boks 7.6 Utsatt uttak av alderspensjon med pensjonstillegg

Tabellen under illustrerer effekten av utsatt uttak for samme person som i boks 7.5. Personen har hatt en årlig inntekt på 3 G (207 324 kroner) i minimum 40 år ved 67 år. Opptjent tilleggspensjon er såpass lav at vedkommende får utbetalt pensjonstillegg.

	67 år	68 år	69 år	70 år
Basispensjon	129 232	129 232	129 232	129 232
Basispensjonstillegg	8 984	8 984	8 984	8 984
Forholdstall	1,030	0,973	0,917	0,861
Grunnpensjon og tilleggspensjon	125 468	132 818	140 929	150 095
Pensjonstillegg	8 722	9 233	9 797	10 434
Sum alderspensjon	134 190	142 051	150 726	160 530

Ved 67 år er basispensjonen 129 232 kroner og basispensjonstillegget 8 984 kroner. Dersom vedkommende tar ut pensjon ved 67 år, divideres disse på forholdstallet 1,030, og årlig pensjon blir 134 190 kroner.

Dersom pensjonsuttaket utsettes ett år, til fylte 68 år, skal basispensjonen og basispensjonstillegget divideres på et lavere forholdstall. Årlig pensjon øker dermed til 142 051 kroner, en økning på nær 6 prosent. Økningen skyldes at pensjonen skal betales ut i forventningsvis færre år.

Ved uttak 70 år er den årlige pensjonen 160 530 kroner. Den årlige pensjonen blir altså om lag 20 prosent høyere dersom pensjonsuttaket utsettes fra 67 til 70 år.

7.5. For det andre vil pensjonen kunne påvirkes av en opptjeningseffekt. Fordi full alderspensjon i dag er opptjent etter 40 år, vil personer som allerede har 40 års opptjening sjelden ha nytte av opptjeningseffekten ved utsatt pensjonering. Ett års utsatt pensjonering kan påvirke sluttpoengttallet, det vil si gjennomsnittet av de 20 beste årene, og slik sett bidra til økt pensjon. For personer som derimot ikke har full opptjening vil imidlertid utsatt pensjonering også ha en opptjeningseffekt. For eksempel vil en person som har hatt en jevn inntekt på 6 G i 39 år, få en årlig pensjon på 209 505 kroner ved uttak 67 år. Dersom han fortsetter i jobb og utsetter pensjonsuttaket til 68 år, vil årlig pensjon øke til 225 507 kroner.

I høringsnotatet ble det foreslått at fleksibilitet og levealdersjustering innføres for personer født fra og med 1943. Departementet foreslår at fleksibel alderspensjon iverksettes 1. januar 2011. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at 97–98 prosent tar ut alderspensjon ved 67 år. De fleste personer født i 1943 vil dermed normalt ha tatt ut alderspensjon når fleksible regler innføres. Dette kunne tale for at 1943-kullet ikke skulle omfattes av forholdstallmekanismen og fleksibel alderspensjon. Departementet vil imidlertid påpeke at levealdersjusteringen normeres fra 2010 på bakgrunn av forventet levealder når 1943-kullet er 67 år. Det er dermed dette kullet som danner grunnlaget for levealdersjusteringen. Departementet foreslår derfor at 1943-kullet skal være omfattet av forholdstall og fleksibilitet, men at dette ikke får virkning for dette kullet ved uttak av alderspensjon i 2010. De som velger å vente med pensjonsuttak til 2011 eller senere, vil få pensjonen justert med forholdstall og få en noe høyere pensjon. Videre vil det fra 2011 bli mulighet for å gjøre endringer i allerede uttatt pensjon, for eksempel ved å redusere pensjonsuttaket fra 100 prosent til 50 prosent.

Det vises til lovforslaget § 19-10. Se også lovforslagene §§ 19-6 og 19-7 i kapittel 5.

I kapittel 6 er det foreslått at garantipensjonen i ny alderspensjon skal kunne tas ut fleksibelt før fylte 67 år. Det er imidlertid et krav at samlet alderspensjon ved 67 år minst utgjør garantipensjonsnivået. På tilsvarende måte foreslås det at pensjonstillegget kan tas ut fleksibelt før 67 år i dagens alderspensjon. Dette vil ikke være mulig når vedkommende bare har alderspensjon fra folketrygden, men vil kunne være aktuelt dersom vedkommende har avtalefestet pensjon (AFP).

Alle kan imidlertid øke pensjonen sin ved å vente med å ta den ut til etter 67 år. Dette gjelder også personer som har såpass lav opptjent tilleggs pensjon at de har rett til pensjonstillegg, se boks

7.4 og 7.6. Reglene om delvis uttak gjelder også personer med lave opptjente rettigheter.

7.5.4 Opptjening som skal medregnes på uttakstidspunktet

I henhold til gjeldende regler ytes pensjonen på grunnlag av rettigheter som vedkommende har opparbeidet til og med det året han eller hun fylte 66 år. Dersom ligningen for det året pensjonisten fylte 66 år ikke foreligger når alderspensjonen innvilges, settes poengttallet for dette året lik det poengttallet som er fastsatt for det foregående året (foreløpig poengttall). Ordningen med foreløpig poengttall må blant annet ses på bakgrunn av at differansen mellom faktisk og foreløpig poengttall for mange vil være av marginal betydning for størrelsen på pensjonen. Dersom vedkommende har 40 poengår fra før av og inntekten ikke er blant de 20 beste årene, har det 66. året ingen betydning for størrelsen på pensjonen.

Pensjonen omregnes i dag ved fylte 70 år, basert på ligningen for det 66. året og eventuell pensjonsgivende inntekt mellom 67 og 70 år. Bakgrunnen for at det ikke foretas årlige omregninger i dag skyldes blant annet hensynet til offentlige tjenstepensjonsordninger, som i dag er fullt ut tilpasset den faktiske alderspensjonen fra folketrygden. Det har vært ønskelig å unngå stadige omregninger som fører til merarbeid og som har marginal betydning for pensjonen.

Departementet foreslo i høringsnotatet å videreføre ordningen med foreløpig poengttall, men tilpasset de nye uttaksreglene slik at det etter uttak foretas årlige pensjonsomregninger etter hvert som ligningen for det aktuelle året foreligger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at det bør være mest mulig like regler i dagens alderspensjon og i ny alderspensjon. Dersom det skal tas hensyn til foreløpige poengttall, vil man ha ulike regler i de to systemene. Direktoratet viser også til at dette vil føre til administrativt merarbeid.

Departementet viser til at spørsmålet om å ta hensyn til foreløpige poengttall er en problemstilling både ved beregning av årlig pensjon og ved vurderingen av retten til å ta ut pensjon før 67 år.

I dag er det slik at pensjonen først kan tas ut ved 67 år. Dersom det ikke foreligger likningsopplysninger for det 66. året, benyttes poengttallet for foregående år. Dersom det faktiske poengttallet fører til endringer i pensjonen, omregnes pensjonen med virkning fra fylte 70 år. Dette er en administrativt enkel ordning som er tilpasset en fast pensjonsalder. I de fleste tilfeller vil det ikke være nødvendig med omregning av pensjonen.

Når opptjente pensjonsrettigheter skal inngå i vurderingen av retten til å ta ut pensjon før fylte 67 år, vil en ordning med foreløpige poengttall innebære at man medregner ett år mer enn det som faktisk er registrert. Det kan føre til at man legger til grunn flere inntektsår enn vedkommende faktisk har, eller en avvikende inntekt. Konsekvensen kan dermed bli at pensjonen innvilges på feil grunnlag. Pensjonen vil dermed kunne falle under minstepensjonsnivået før 67 år.

Når aldersgrensen for uttak senkes fra 67 til 62 år, vil det være færre som har oppnådd 40 poengår ved uttak. Det siste inntektsåret får dermed større betydning enn i dag, noe som gir større feilmarginer ved å medregne et ekstra år. Hensynet til en korrekt pensjonsberegning og at tidliguttak ikke skal innvilges på feil premisser taler for at kun ferdiglignede inntekter legges til grunn ved pensjonsberegningen. Dette vil i tillegg gi identiske regler for medregning av pensjonsrettigheter i dagens og ny alderspensjon.

Ulempen ved å oppheve ordningen med foreløpig poengttall er at den enkelte i noen tilfeller må vente noe lengre med å ta ut pensjon enn om det siste året ble medregnet før det var ferdiglignet. Det er imidlertid ikke gitt at vedkommende nødvendigvis må vente helt til ligningen foreligger. Hvis differansen mellom godskrevet pensjonsopptjening og kravet til pensjonsuttak er liten, vil effekten av senere uttak alene kunne øke pensjonen opp til det fastsatte kravet for uttak. Månedlige forholdstall innebærer at pensjonen øker for hver måned man venter med å ta pensjon. For mange vil derfor en kort utsettelse av pensjonsuttaket være tilstrekkelig til å fylle vilkårene for tidliguttak.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at ordningen med foreløpig poengttall ikke videreføres for personer som omfattes av fleksibel alderspensjon. Tilsvarende som i ny alderspensjon, innebærer beregning ved hjelp av forholdstall at den enkelte ikke taper på at inntekt som ikke er ferdiglignet medregnes senere, se nærmere omtale i punkt 7.5.8.

For personer født før 1943, se avsnitt 7.6.

7.5.5 Gradering av uttaket og endringer i uttaksgrad

I departementets høringsnotat av 28. januar 2008 ble det lagt opp til at alderspensjon skal kunne graderes fra 10 til 100 prosent med intervaller på fem prosentpoeng, og at det skal være mulighet for å endre grad én gang i året. Den enkelte skal imidlertid alltid kunne stanse pensjonsuttaket eller øke til 100 prosent. Som det framgår i kapittel 6, foreslår

Boks 7.7 Uttak av gradert alderspensjon med dagens opptjeningsregler

En person som har hatt en inntekt lik 6 G (414 648 kroner) i 40 år, vil få et sluttpoengttall på 5. Det antas at vedkommende har 20 poengår før 1992 (pensjonsprosent 45) og 20 poengår fra og med 1992 (pensjonsprosent 42).

Eksemplet er det samme som i boks 7.3, og basispensjonen beregnes til 219 418 kroner. Ved et uttak av 40 prosent alderspensjon ved 67 år, beregnes pensjonen ved at 40 prosent av basispensjonen divideres på forholdstallet. Dersom vedkommende er født i 1949, kan forholdstallet ved 67 år anslås til 1,030. Den resterende delen av basispensjonen overføres til restpensjon:

$$\frac{0,4 \times 219\,418}{1,030} = 85\,211$$

$$(1 - 0,4) \times 219\,418 = 131\,651$$

Alderspensjon gradert til 40 prosent beregnes altså til 85 211 kroner. Restpensjonen, som spares til senere uttak, utgjør 131 651 kroner.

departementet at ny alderspensjon kan graderes i 20, 40, 50, 60, 80 eller 100 prosent. Departementet legger til grunn at tilsvarende gradering skal gjelde for dagens alderspensjon. Det vises til nærmere drøfting i punkt 6.4.1. Se boks 7.7 og 7.8 for en omtale av uttak av gradert alderspensjon.

På tilsvarende måte som for ny alderspensjon, legger departementet til grunn at pensjonsgraden kan endres eller oppdateres én gang i året, regnet fra uttakstidspunktet. Pensjonisten kan likevel ta ut full pensjon eller stanse pensjonen.

Gradert uttak av alderspensjon innebærer at en del av basispensjonen ikke tas ut, og at denne spares til senere. Departementet foreslår at dette benevnes restpensjon. På tilsvarende måte som basispensjon, er restpensjon et teknisk hjelpebegrep for å forenkle framstillingen av fleksibelt uttak av dagens alderspensjon.

Som følge av justering for uttaksalder, vil den gjenstående andelen av basispensjonen bli justert med et lavere forholdstall ved neste uttak, siden denne andelen skal fordeles over færre år enn det første uttaket. Restpensjonen er i realiteten pensjon som fortsatt er under opptjening, og skal derfor reguleres i takt med lønnsveksten. Den andelen av pensjonen som er tatt ut, skal reguleres med

Boks 7.8 Uttak av gradert alderspensjon med pensjonstillegg

En person som har hatt en inntekt lik 3 G (207 324 kroner) i 40 år, vil få et sluttpoengtall på 2. Det antas videre at vedkommende har 20 poengår før 1992 (pensjonsprosent 45) og 20 poengår fra og med 1992 (pensjonsprosent 42). Opptjent tilleggspensjon er såpass lav at det skal utbetales et pensjonstillegg, tilsvarende dagens særtillegg.

Eksemplet er det samme som i boks 7.4. Basispensjonen beregnes til 129 232 kroner, og basispensjonstillegget til 8 984 kroner. Ved et uttak av 40 prosent alderspensjon ved 67 år, beregnes pensjonen ved å dividere 40 prosent av basispensjonen og basispensjonstillegget på forholdstallet. Dersom vedkommende er født i 1949, kan forholdstallet ved 67 år anslås til 1,030.

Den resterende delen av basispensjonen og basispensjonstillegget overføres til en restpensjon:

$$\frac{0,4 \times 129\,232}{1,030} = 50\,187$$

$$\frac{0,4 \times 8\,984}{1,030} = 3\,489$$

$$(1 - 0,4) \times 129\,232 + (1 - 0,4) \times 8\,984 = 82\,930$$

Alderspensjon gradert til 40 prosent beregnes altså til 53 676 kroner. Restpensjonen, som spares til senere uttak, utgjør 82 930 kroner.

lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent, se nærmere kapittel 8. Tilsvarende prinsipper vil gjelde for ny alderspensjon.

Det vises til lovforslaget § 19-10.

7.5.6 Omregning ved endring i uttaksgrad eller stans av pensjon

Som nevnt i punkt 7.5.5 skal pensjonsgraden kunne endres én gang i året, og den enkelte skal når som helst kunne stanse pensjonen eller velge å øke pensjonsgraden til 100 prosent. I punkt 6.4.2 beskrives framgangsmåten ved slike endringer i ny alderspensjon. Departementet legger til grunn at den samme framgangsmåten skal følges så langt den passer i dagens alderspensjon. Se boks 7.9 for et eksempel på omregning ved endring i pensjonsgrad.

Boks 7.9 Omregning ved endring i pensjonsgrad med dagens opptjeningsregler

Det er tatt ut 40 prosent pensjon ved 67 år. Pensjonen ved 68 år består av grunnpensjon og tilleggspensjon og utgjør etter ett års regulering 84 572 kroner. Restpensjonen er 127 816 kroner. Ved 68 år økes uttaksgraden til 60 prosent. Vedkommendes forholdstall ved 68 år er 0,973.

Prinsippene for omregningen er de samme som i ny alderspensjon, se boks 6.7. Først legges pensjonen inn i restpensjonen ved å multiplisere pensjonen med forholdstallet og summere med eksisterende restpensjon:

$$84\,572 \times 0,973 + 131\,651 = 213\,939$$

Uttak av 60 prosent pensjon beregnes deretter ved å dividere 60 prosent av restpensjonen på forholdstallet. Ny restpensjon utgjøres av den delen av restpensjonen som ikke tas ut:

$$\frac{0,6 \times 213\,939}{0,973} = 131\,925$$

$$(1 - 0,6) \times 213\,939 = 85\,576$$

Når uttaksgraden økes fra 40 til 60 prosent, vil altså pensjonen i dette tilfellet øke fra 84 572 kroner til 131 925 kroner.

Departementet foreslår at dette gjøres ved at den pensjonen som blir utbetalt multipliseres med vedkommendes forholdstall på omregningstidspunktet og deretter summeres med restpensjonen. Ny pensjon beregnes ut fra den nye restpensjonen.

Framgangsmåten ved stans av pensjonen er tilsvarende som ved endring av pensjonsgrad, men i stedet for å beregne en ny pensjon skal det samlede beløpet utgjøre vedkommendes restpensjon. Ved senere uttak av denne restpensjonen, skal en andel av restpensjonen tilsvarende aktuell uttaksgrad divideres med forholdstallet på uttakstidspunktet.

Det vises til lovforslaget § 19-12.

7.5.7 Vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr 5 (2006–2007) sluttet Stortinget seg til at ved uttak av alderspensjon før 67 år, må alderspensjonen ved 67

år minst tilsvare minstepensjonsnivået. Dette skal gjelde både dagens og ny alderspensjon. Departementet legger til grunn at vilkåret utformes på samme måte i dagens og ny alderspensjon. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 6.5, der også høringsinstansenes synspunkter på vilkåret for å ta ut pensjon før 67 år er omtalt.

Vilkåret om at pensjonen ved 67 år minst må tilsvare minste pensjonsnivå ved 67 år for at den skal kunne tas ut før 67 år, foreslås regulert i § 19-11. I første ledd første punktum foreslår departementet at summen av grunnpensjon, tilleggspensjon og pensjonstillegg ved fylte 67 år minst må tilsvare minste pensjonsnivå med full trygdetid når vedkommende fyller 67 år. Vurdering av vilkår for uttak før 67 år er omtalt i boks 7.10.

Pensjon under utbetaling reguleres forskjellig fra minste pensjonsnivå. Det innebærer at pensjonsnivået ved tidliguttak må være noe høyere enn minste pensjonsnivå ved 67 år som gjelder på uttakstidspunktet. Det må derfor på uttakstidspunktet foretas en framskriving av minste pensjonsnivå til 67 år. Det foreslås i første ledd andre punktum at denne beregningen foretas på samme måte som nevnt i § 19-9 andre ledd.

For at to personer med lik opptjening, men ulik sivilstand, sikres samme rett til å ta ut pensjon, foreslår departementet at man i beregningen skal legge til grunn minstepensjonsnivået ved høy sats, tilsvarende som i ny alderspensjon. Dette foreslås regulert i § 19-11 første ledd tredje punktum.

Forslaget om gradvis innfasing av nye opptjeningsregler innebærer at årskullene 1954–1962 får en forholdsmessig andel av pensjonen beregnet etter kapittel 19 og 20, se nærmere omtale i punkt 9.4.1. Departementet foreslår i § 19-15 tredje ledd at det er den samlede pensjonen etter kapittel 19 og 20 som skal legges til grunn ved vurdering av om vilkårene for tidliguttak er oppfylt i § 19-11. I § 19-11 første ledd fjerde punktum foreslår departementet derfor en henvisning til § 19-15 tredje ledd for å klargjøre at det er den samlede pensjonen etter kapittel 19 og 20 som skal ligge til grunn ved vurderingen av om pensjon kan tas ut før 67 år.

Ved uttak av gradert pensjon, vil det være en restpensjon som ikke er tatt ut. I vilkårsprøvingen skal det i henhold til andre ledd legges til grunn at denne tas ut ved 67 år for å kunne vurdere samlet pensjon ved 67 år opp mot minste pensjonsnivå. Mange av de som ikke fyller vilkårene for å ta ut hele pensjonen, vil dermed få mulighet til å ta ut en gradert pensjon. Boks 7.11 viser et eksempel på vurdering av vilkår for gradert uttak.

Boks 7.10 Vurdering av vilkår for uttak før 67 år – 100 prosent uttak

Vilkåret for å ta ut pensjon før 67 år er at alderspensjonen ved 67 år minst tilsvare minste pensjonsnivå. Minste pensjonsnivå ved 67 år målt i faste lønninger er kjent når forholdstallene er fastsatt (ved 61 år) og anslås her til 134 190 kroner for 1949-kullet. Forholdstallet ved 64 år anslås til 1,204.

For å illustrere vurdering av vilkår for uttak, tas det utgangspunkt i en person som har hatt en inntekt lik 4 G (276 432 kroner) i 40 år. Sluttpoengtallet er 3. Dersom vedkommende har 20 poengår før 1992 og 20 poengår fra og med 1992, vil basispensjonen utgjøre 159 294 kroner. Ved et uttak av 100 prosent pensjon ved 64 år, beregnes alderspensjonen ved å dividere basispensjonen på forholdstallet:

$$\frac{159\,294}{1,204} = 132\,304$$

Siden uttaket skjer ved 64 år, tas det hensyn til at pensjonen skal reguleres tre ganger fram til 67 år. Pensjonen reguleres med lønnsvekst og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Beregningen kan gjøres uten forutsetninger om lønnsvekst ved å beregne i faste lønninger:

$$132\,304 \times (1 - 0,0075)^3 = 129\,349$$

Alderspensjonen ved 67 år utgjør 129 349 kroner, noe som er lavere enn minste pensjonsnivå på 134 190 kroner (begge beløpene målt i faste lønninger). Vedkommende oppfyller derfor ikke vilkåret for å ta ut 100 prosent pensjon ved 64 år.

Beregninger viser at vilkåret for uttak av 100 prosent pensjon vil være oppfylt ved 65 år. Alternativt kan det tas ut gradert pensjon fra 64 år, se boks 7.11. Dersom vedkommende har rett til AFP, er vilkåret for uttak av 100 prosent pensjon oppfylt ved 64 år.

Stortinget sluttet seg ved behandlingen av St.meld. nr. 5 (2006–2007) til Regjeringens forslag om at det i det videre arbeidet skulle vurderes å medregne supplerende pensjonsordninger i vurderingen av om vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år er oppfylt. Departementet viser til punkt 6.5.3. Når det gjelder andre supplerende pensjons-

Boks 7.11 Vurdering av vilkår for uttak før 67 år – gradert uttak

Vilkåret for å ta ut pensjon før 67 år er at alderspensjonen ved 67 år minst tilsvarer minste pensjonsnivå. Ved gradert uttak tas det hensyn til restpensjonen ved å medregne denne som om den tas ut ved 67 år. Minste pensjonsnivå ved 67 år målt i faste lønninger er kjent når forholdstallene er fastsatt (ved 61 år) og anslås her til 134 190 kroner for 1949-kullet. Forholdstallene ved 64 og 67 år anslås til henholdsvis 1,204 og 1,030.

En person som har hatt en inntekt lik 4 G (276 432 kroner) i 40 år, vil ha et sluttpoeng tall lik 3. Dersom vedkommende har 20 poengår før 1992 og 20 poengår fra og med 1992, vil basispensjonen utgjøre 159 294 kroner. Som vist i boks 7.10, vil ikke opptjeningen være tilstrekkelig til å ta ut 100 prosent pensjon ved 64 år. Her vurderes det om vedkommende likevel oppfyller vilkåret for uttak av gradert pensjon.

Ved et uttak av 80 prosent pensjon ved 64 år, beregnes alderspensjonen ved å dividere 80 prosent av basispensjonen på forholdstallet:

$$\frac{0,8 \times 159\,294}{1,204} = 105\,843$$

Siden uttaket skjer ved 64 år, tas det hensyn til at pensjonen skal reguleres tre ganger fram til 67 år. Pensjonen reguleres med lønnsvekst og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Beregningen kan gjøres uten forutsetninger om lønnsvekst ved å beregne i faste lønninger:

$$105\,843 \times (1 - 0,0075)^3 = 103\,479$$

Deretter beregnes det hva restpensjonen gir i pensjon ved uttak 67 år. Restpensjonen reguleres med lønnsvekst, og målt i faste lønninger vil den således utgjøre samme beløp som ved 64 år.

$$\frac{(1 - 0,8) \times 159\,294}{1,030} = 30\,931$$

Sammen med den framskrevne pensjonen ved 67 år, utgjør samlet pensjon ved 67 år 134 410 kroner. Dette er mer enn minste pensjonsnivå på 134 190 kroner, og vilkåret for uttak av 80 prosent pensjon ved 64 år er derfor oppfylt.

ordninger enn AFP, er det så langt ikke tatt stilling til hvordan disse skal tilpasses fleksibel alderspensjon i folketrygden. Om slike ordninger skal tas med i vurderingsgrunnlaget for uttak av pensjon før fylte 67 år må vurderes i lys av hvordan de blir utformet.

Som det framgår av punkt 6.5.3, foreslår departementet at dersom vedkommende har rett til avtalefestet pensjon med statstilskott, skal den delen som er livsvarig og gjenstand for regulering medregnes i beregningene av om vilkåret for uttak av ny alderspensjon er oppfylt. Departementet foreslår tilsvarende regler for dagens alderspensjon, se lovforslaget § 19-11 tredje ledd.

Når det gjelder spørsmålet om medregning av kompensasjonstillegget, vil dette bli vurdert etter at tjenestepensjonsordningene i privat og offentlig sektor er tilpasset ny alderspensjon i folketrygden, se nærmere punkt 6.5.3.

7.5.8 Opptjening, økt trygdetid og endring i sivilstand mv. etter uttak

Det er lagt opp til at den enkelte skal kunne ta ut hel eller delvis pensjon, og at arbeid og pensjon skal kunne kombineres fritt uten avkorting. Dette innebærer blant annet at pensjonsuttak ikke er til hinder for videre opptjening av pensjonsrettigheter. Mange vil ha 40 års opptjening ved pensjonsuttaket og ha en inntekt som ikke påvirker sluttpoengtallet (gjennomsnittet av de 20 beste poengårene), og dermed heller ikke pensjonen. Blant personer med full opptjeningstid vil det imidlertid være noen som har så høy inntekt at det påvirker sluttpoengtallet. I tillegg vil det være enkelte som ikke har 40 års opptjening, og som gjennom inntekten får flere poengår.

I kapittel 6 har departementet foreslått regler for hvordan pensjonsopptjening etter uttak av ny alderspensjon skal behandles. Ved uttak av hel pensjon, skal ny opptjening tillegges pensjon under utbetaling etter hvert som inntekten liknes. Ved uttak av gradert pensjon, tilføres den nye opptjeningen pensjonsbeholdningen til den enkelte. De nye rettighetene kommer til utbetaling når det tas ut hel pensjon eller pensjonsgraden endres.

Departementet foreslår at tilsvarende regler skal gjelde for videre opptjening av pensjonsrettigheter i dagens alderspensjon. Ved uttak av hel pensjon, skal ny opptjening tillegges pensjon under utbetaling ved utgangen av det året inntekten liknes. Ved uttak av gradert pensjon, tilføres den nye opptjeningen restpensjonen til den enkelte.

I ny alderspensjon kan ny opptjening beregnes direkte ut fra pensjonsgivende inntekt det enkelte

året, se kapittel 3. Som nevnt ovenfor, er opptjening i dagens alderspensjon definert ut fra sluttpoengtall (besteårsregel) og antall poengår. Denne utformingen medfører at alle inntektsår må ses i sammenheng når ny opptjening i dagens alderspensjon beregnes. Dersom sluttpoengtallet og/eller antall poengår er endret, framkommer ny opptjening ved å beregne endringen i basispensjonen, det vil si pensjon beregnet etter folketrygdloven kapittel 3. Beregningen gjøres ved utgangen av det året likningen foreligger, og gis virkning på pensjonen fra januar året etter likningsåret.

Videre avhenger grunnpensjonen i dagens alderspensjon av trygdetid. Full trygdetid er 40 år. Departementet foreslår at det skal kunne medregnes trygdetid i ny alderspensjon også etter at pensjonsuttaket har startet, se avsnitt 4.4. Det legges til grunn at dette også skal gjelde i dagens alderspensjon. Departementet foreslår at økt trygdetid

behandles på tilsvarende måte som ny opptjening. Dette innebærer at verdien av økt trygdetid framkommer ved å beregne endringen i basispensjonen. Ved uttak av hel pensjon, skal verdien av økt trygdetid tillegges pensjon under utbetaling. Ved uttak av gradert pensjon, tilføres verdien av trygdetiden restpensjonen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at en økning i basispensjonen ved uttak av full pensjon divideres med forholdstallet på omregnings-tidspunktet og tillegges pensjon under utbetaling. Ved gradert uttak skal økningen i basispensjonen tillegges restpensjonen. Opptjening av pensjonsrettigheter etter uttak er omtalt i boks 7.12.

Dersom pensjonisten har pensjonstillegg, innebærer ny opptjening eller økt trygdetid at også pensjonstillegget må omregnes. På samme måte som ny opptjening i form av økt tilleggspensjon i dag gir lavere sært tillegg, vil økt tilleggspensjon gi

Boks 7.12 Opptjening av pensjonsrettigheter etter uttak med dagens opptjeningsregler

Det tas her utgangspunkt i samme typeeksempel som i boks 7.3, men det antas at vedkommende hadde 39 poengår ved 67 år. Ved 68 år har antallet poengår økt til 40. Ny opptjening tillegges pensjon eller restpensjon på tilsvarende måte som i ny alderspensjon, se boks 6.12, men den nye opptjeningen beregnes annerledes.

Ny opptjening i dagens alderspensjon beregnes som endring i basispensjon (når ny og gammel basispensjon beregnes ved hjelp av samme grunnbeløp). Siden det er antallet poengår som har økt, er det basistilleggspensjonen som har endret seg:

$$\text{Gammel basistilleggspensjon:} \quad \left(0,45 \times \frac{20}{40} + 0,42 \times \frac{19}{40}\right) \times 5 \times 69\,108 = 146\,682$$

$$\text{Ny basistilleggspensjon:} \quad \left(0,45 \times \frac{20}{40} + 0,42 \times \frac{20}{40}\right) \times 5 \times 69\,108 = 150\,310$$

$$\text{Endring i basispensjonen:} \quad 150\,310 - 146\,682 = 3\,628$$

Når uttaksgraden er 100 prosent, tillegges ny opptjening i pensjonen under utbetaling ved å dividere den nye opptjeningen på forholdstallet ved 68 år og summere med pensjonen. Forholdstallet ved 68 år anslås til 0,973. Dersom pensjonen ved 68 år utgjør 207 933 kroner, blir beregningen følgende:

$$207\,933 + \frac{3\,628}{0,973} = 211\,662$$

Ny opptjening medfører at pensjonen øker med 3 729 kroner til 211 662 kroner.

Dersom det i stedet er gjort et uttak av gradert pensjon, tillegges den nye opptjeningen i restpensjonen. Den nye opptjeningen beregnes som over. Hvis restpensjonen for eksempel utgjør 129 474 kroner, beregnes ny restpensjon ved å summere restpensjonen og den nye opptjeningen:

$$129\,474 + 3\,628 = 133\,102$$

Den nye opptjeningen fører til høyere pensjon når restpensjonen tas ut, ved at det blir en større restpensjon som skal divideres på forholdstallet ved uttakstidspunktet.

lavere pensjonstillegg. Økt trygdetid gir i dag økt særtilllegg, og vil tilsvarende gi økt pensjonstillegg.

Beregningen gjøres ved at eksisterende basispensjonstillegg avkortes mot økningen i basispensjonen. Dersom trygdetiden øker, skal basispensjonstillegget, før avkortingen foretas, økes tilsvarende endringen i det minstepensjonsnivået vedkommende har rett til, multiplisert med forholdstallet ved 67 år. Dette tilsvarende den opprinnelige beregningen av basispensjonstillegget, se punkt 7.4.2.

Resultatet av beregningen kan være en økning eller en reduksjon i basispensjonstillegget. Endringen i basispensjonstillegget fordeles på samme måte som økning i basispensjonen. Det vil si at ved helt uttak, skal endringen divideres på forholdstallet og overføres til pensjonstillegget, mens ved gradert uttak, skal endringen overføres til restpensjonen.

Departementet viser til at grunnpensjon og særtilllegg i dag er differensiert ut fra sivilstand. Tilsvarende differensiering er foreslått videreført i grunnpensjon og pensjonstillegg. Videre kan tilleggspensjonen påvirkes av en avdød ektefelles tilleggspensjon. Endring i sivilstand innebærer derfor at pensjon og restpensjon må omregnes. Departementet foreslår at dette reguleres i forskrift. Det er også behov for visse presiseringer av reglene for omregning av pensjon ved ny opptjening og økt trygdetid.

Det vises til lovforslaget § 19-13.

Personer født i 1943 som tar ut alderspensjon i 2010 vil få beregnet pensjonen med foreløpig poengtall for 2009 dersom pensjonsuttaket skjer før ligningen for 2009 foreligger. Reglene som foreslås i § 19-13 er ikke tilpasset omregning som følge av at det foreløpige poengtallet avviker fra det faktiske. Departementet foreslår at det gis egne regler om framgangsmåten for omregning i 2011 for 1943-kullet når pensjonen er tatt ut i 2010 og beregnet med foreløpig poengtall. Ved senere omregninger anvendes reglene i § 19-13. Det vises til lovforslaget avsnitt II Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser.

7.6 Særregler for alderspensjon mellom 67 og 70 år

I dag er det gitt særregler om alderspensjon mellom 67 og 70 år i folketrygdloven § 19-6. Før alders-

pensjonisten har fylt 70 år, ytes pensjonen på grunnlag av rettigheter som vedkommende har opparbeidet til og med det året han eller hun fylte 66 år. Rettigheter som vedkommende opparbeider deretter, regnes med først når han eller hun fyller 70 år.

Bestemmelsen gir også regler om fastsetting av foreløpig poengtall. Dersom likningen for det året pensjonisten fylte 66 år ikke foreligger når alderspensjonen innvilges, settes poengtallet for det 66. året lik poengtallet for det foregående året. Pensjonen omregnes med faktisk poengtall først når pensjonisten fyller 70 år.

Som det framgår av punkt 7.5.4, foreslår departementet at ordningen med foreløpig poengtall ikke videreføres. Personer som ikke omfattes av levealdersjustering og fleksibel pensjon, det vil si personer født i årene til og med 1942 vil ha fått pensjonen beregnet med foreløpig poengtall før 2010. Departementet foreslår at gjeldende ordning fortsatt skal omfatte disse pensjonistene, det vil si at pensjonen omregnes ved 70 år med faktisk poengtall for det 66. året og eventuell videre opptjening. Som følge av at disse pensjonistene vil omfattes av nye reguleringsprinsipper, vil det likevel måtte benyttes liknende prinsipper for omregningen ved 70 år som redegjort for i punkt 7.5.8. Tilsvarende vil gjelde ved endring i sivilstand.

Departementet foreslår at nærmere regler for disse omregningene fastsettes i forskrift.

Det vises til lovforslaget avsnitt II Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser.

7.7 Ikrafttredelse

Det foreslås at hevingen av øvre aldersgrense for fastsetting av pensjonsgivende inntekt, se punkt 7.3.1, trer i kraft 1. januar 2010 og gis virkning for personer som er omfattet av fleksibel alderspensjon, det vil si personer født fra og med 1943. Det samme gjelder endringen i § 3-5, som gjelder øvre aldersgrense for medregning av trygdetid.

Endringene i ordningen med godskriving av pensjonspoeng for omsorgsarbeid i § 3-16 foreslås å tre i kraft 1. januar 2010.

De øvrige endringene som omtales i dette kapitlet, foreslås gitt virkning fra 1. januar 2011.

8 Regulering av alderspensjon

8.1 Innledning og sammendrag

I Stortingets vedtak 26. mai 2005 i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 12 (2004–2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene heter det blant annet:

«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.»

Vedtaket innebærer at pensjonsrettigheter som er under opptjening reguleres i takt med den gjennomsnittlige lønnsveksten i samfunnet. Reguleringen skjer dermed på tilsvarende måte som det som følger av dagens retningslinjer for regulering av grunnbeløpet. En slik oppregulering av pensjonsrettighetene sikrer at rettigheter opptjent på ulike tidspunkt opprettholdes i verdi i forhold til lønnsutviklingen i samfunnet, og at kompensasjonsnivået i folketrygden opprettholdes over tid for en gitt levealder og uttaksalder. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 8.3.

Departementet foreslår at Stortingets vedtak om å regulere pensjon under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten gjennomføres ved at pensjonen reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes en fast faktor på 0,75 prosent. Størrelsen på faktoren er fastsatt ut fra at reguleringen over tid forventes å gi om lag samme resultat som regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Denne løsningen sikrer en stabil utvikling av pensjonene i forhold til de yrkesaktives lønnsutvikling, sammenliknet med om pensjonene hvert år skulle vært regulert med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten. I tillegg bidrar løsningen til et mer konsistent og bærekraftig pensjonssystem. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 8.4.

Departementet foreslår at vedtaket om regulering av garantipensjon følges opp ved at satsene for garantipensjon reguleres med lønnsveksten justert for effekten av levealdersjusteringen ved 67 år. I tillegg foreslås det at satsene for garantipensjon aldri skal kunne reguleres svakere enn det som føl-

ger av hovedregelen for regulering av pensjon. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 8.5.

Departementet foreslår at de nye prinsippene for regulering av pensjoner gjøres gjeldende for alle alderspensjonister fra 2011. Også de som har pensjonsopptjening etter dagens regler vil dermed få pensjoner under utbetaling regulert med lønnsveksten, og deretter fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent.

Minstepensjonssatsene i dagens folketrygd skal reguleres på samme måte som satsene for garantipensjon i ny alderspensjon, det vil si med lønnsveksten justert for endringer i forholdstallet for 67-åringer. Videre vil det også gjelde for minstepensjonssatsene at de ikke skal reguleres svakere enn hovedregelen. Som følge av forslaget om gradvis innfasing av levealdersjusteringen, se kapittel 5, vil reguleringen av satsene for minstepensjon i de første årene fra 2011 om lag tilsvare lønnsveksten fratrukket 0,5 prosentpoeng. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 8.6.

Uansett hvilke opptjeningsregler den enkelte er omfattet av, skal pensjonen imidlertid ikke falle under minstepensjonsnivået som følge av ulik regulering.

Siden pensjoner under opptjening og pensjoner under utbetaling reguleres ulikt, samtidig som pensjonssystemet skal være nøytralt, er det behov for enkelte tekniske tilpasninger avhengig av når på året en starter å ta ut pensjon og ved endringer i pensjonsgrad. Disse tilpasningene er nærmere omtalt i avsnitt 8.7.

I dag reguleres både opparbeidede pensjonsrettigheter og pensjoner under utbetaling i takt med folketrygdens grunnbeløp. Gjeldende retningslinjer innebærer at grunnbeløpet skal reguleres i takt med inntektsutviklingen for lønnstakerne. Departementet legger til grunn at lønnsveksten ved gjennomføring av nye reguleringsprinsipper skal baseres på samme grunnlag som i dag. Departementet foreslår at nærmere regler gis av Kongen.

Departementet foreslår videre at reguleringen av pensjonsopptjening og pensjoner under utbetaling fortsatt skal skje med virkning fra 1. mai, samtidig med de sentrale lønns- og inntektsoppjø-

rene. Pensjonistene får dermed regulert sine pensjoner fra samme tidspunkt som hovedtyngden av de yrkesaktive. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 8.8.

Departementet foreslår at hovedprinsippene for regulering av alderspensjon under opptjening og utbetaling lovfestes. De årlige vedtakene om regulering foreslås fastsatt ved kongelig resolusjon, og ikke som i dag i form av årlige stortingsvedtak. Videre foreslår departementet at en ordning med drøftinger med pensjonistenes organisasjoner videreføres. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 8.8.

8.2 Retningslinjer for regulering av folketrygdens grunnbeløp

Folketrygdens grunnbeløp (G) har i dagens folketrygd en rekke funksjoner. Blant annet danner grunnbeløpet utgangspunkt for beregning av høyeste stønadsnivå ved arbeidsløshet og sykdom mv. Grunnbeløpets opprinnelige og viktigste funksjon er knyttet til pensjonssystemet. Her inngår grunnbeløpet både ved beregning og verdisikring av pensjonspoeng, beregning av pensjon og ved regulering av pensjoner under utbetaling.

I ny alderspensjon vil ikke grunnbeløpet ha den samme sentrale betydning. Opparbeidede pensjonsrettigheter skal uttrykkes i nominelle beløp, pensjonene skal beregnes på bakgrunn av opparbeidede rettigheter og forventet gjenstående levetid, og pensjoner under utbetaling skal ikke lenger reguleres ved hjelp av grunnbeløpet. Grunnbeløpet vil imidlertid ha en funksjon i forhold til den øvre begrensningen for pensjonsopptjening på 7,1 G, og i forhold til opptjeningssatsene ved blant annet førstegangstjeneste og omsorgsopptjening. Dagens opptjenings- og beregningsregler for alderspensjon vil imidlertid ha betydning i mange år framover. Grunnbeløpet vil derfor fortsatt ha en viktig betydning i folketrygdens alderspensjon. Se nærmere avsnitt 8.6.

Grunnbeløpet reguleres årlig, og har blitt regulert etter ulike retningslinjer siden 1967 da folketrygden ble innført. I henhold til de retningslinjene som gjaldt fra 1967 til 1978, ble det tatt sikte på en todelt regulering av grunnbeløpet. Det ble først gitt et pristillegg basert på historisk konsumprisindeks og deretter et velstandstillegg som skulle sikre pensjonistene velstandsøkning.

Etter 1978 gikk en bort fra den todelte reguleringen ved at det spesielle pristillegget ble sløyfet. Reguleringen av grunnbeløpet skulle begrunnes

med forventninger om inntektsutviklingen for yrkesaktive og med prisstigningen.

I 1991 kom det nye retningslinjer. Etter dette skulle siktemålet med reguleringen av grunnbeløpet være å gi pensjonistene en inntektsutvikling om lag på linje med «venta» inntektsutvikling for yrkesaktive og i tråd med de prinsipper og mål som ble lagt til grunn for det inntektspolitiske opplegget ellers.

I flere av trygdeoppgjørene, særlig på 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, ble det dessuten tatt inn flere elementer enn regulering av grunnbeløpet i de årlige trygdeoppgjørene. Det gjaldt blant annet bostøtte, garantert tilleggspensjon for unge uføre, og ikke minst opptrapping av særtillegget. Forbedringer på andre områder som partene var enige om, gikk da på bekostning av den ordinære reguleringen av grunnbeløpet.

Retningslinjene ble igjen revidert høsten 1999. Siktemålet med reguleringen skulle være å gi pensjonister med folketrygdpensjon en inntektsutvikling «om lag på linje med» utviklingen for yrkesaktive, og i tråd med de prinsipper og mål som ble lagt til grunn for det inntektspolitiske opplegget ellers. Når ordet «venta» ble sløyfet, var det fordi en ønsket en klarere vektlegging av målet om parallell inntektsutvikling mellom pensjonister og yrkesaktive.

Stortinget vedtok 28. mai 2003 de retningslinjene for regulering av grunnbeløpet som gjelder i dag. Disse lyder som følger:

«Etter drøftingar på førehand med organisasjonar for pensjonistane gjer Regjeringa framlegg for Stortinget om regulering av grunnbeløpet i folketrygda.

Reguleringa av grunnbeløpet skjer normalt 1. mai kvart år.

Siktemålet for reguleringa skal vere å gi pensjonistar med folketrygdpensjon ei inntektsutvikling minst på linje med utviklinga for yrkesaktive, korrigert for særlege tilhøve, og i tråd med dei prinsipp og mål som er lagt til grunn for gjennomføringa av det inntektspolitiske opplegget elles. Til grunn for reguleringa skal liggje venta inntektsutvikling for lønnsstakarar i alt i reguleringsåret etter justering av grunnbeløpet for avvik mellom venta og reell lønnsauke siste år.

Venta inntektsutvikling for yrkesaktive blir fastsett med utgangspunkt i inntektsoppgjera for lønnsstakarar i alt. Det skal følgje med eit bakgrunnsmateriale som viser kva tala for venta inntektsutvikling for yrkesaktive er basert på og andre tilhøve som har hatt innverknad på fastlegginga av grunnbeløpet. Materialet skal også vise korleis inntektsutvik-

Tabell 8.1 Utviklingen i grunnbeløpet og inntekten for lønnstakere. Prosentvis endring fra året før og endring 2002–2007.

	2003	2004	2005	2006	2007	Endring 2002–2007
Grunnbeløp	5,1	3,9	3,3	3,5	5,4	23,1
Lønnstakere i alt	4,5	3,5	3,3	4,1	5,4	22,6

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget NOU 2008: 10 og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

linga har vore for yrkesaktive og pensjonistar siste år og i dei seinere åra. Oversikt over utviklinga for yrkesaktive i alt baserast på materiale om lønnsutviklinga frå Det tekniske beregningsutvalet for inntektsoppgjera.»

I de senere årene har grunnbeløpet i hovedsak blitt regulert i takt med lønnsutviklingen, se tabell 8.1.

Minstepensjonene har imidlertid hatt en gunstigere utvikling. Dette skyldes at grunnpensjonen til gifte og samboende pensjonister har økt fra 0,75 G til 0,85 G i perioden 2003 til 2005. Videre ble det i trygdeoppgjøret for 2008 enighet om en kraftig økning i minstepensjonen for enslige fra 1,7933 G til 1,94 G fra 1. mai 2008 gjennom en økning i det ordinære særtillegget. Partene ble også enige om en opptrappingsplan for særtillegget, som innebærer at minstepensjonen til enslige pensjonister fra 1. mai 2010 skal utgjøre 2 G.

I drøftingene om reguleringen av grunnbeløpet har hovedfokus vært på utviklingen i pensjonistenes pensjon, og i mindre grad på grunnbeløpets rolle i forhold til regulering av pensjonsrettigheter under opptjening og i utmålingen av pensjon. Om en ser på hele perioden siden 1967, har reguleringen av grunnbeløpet vært lavere enn lønnsveksten, men høyere enn prisveksten. Den gjennomsnittlige årlige realveksten i pensjonen for pensjonister med tilleggspensjon har vært om lag 60 prosent av reallønnsveksten fra 1967 til i dag. Minstepensjonistene har imidlertid hatt en betydelig sterkere vekst. Dette skyldes innføringen av særtillegget i 1969, som fra 1. mai 2010 skal utgjøre 1 G.

8.3 Regulering av pensjonsrettigheter under opptjening i ny alderspensjon

Departementet foreslår i tråd med Stortingets vedtak at pensjonsrettigheter under opptjening skal reguleres med lønnsveksten, det vil si tilsvarende det som gjelder i dag ved regulering av folketrygdens grunnbeløp. Som det framgår av kapittel 3

foreslår departementet at den enkelte opparbeider pensjonsrettigheter i form av en pensjonsbeholdning. Følgelig er det pensjonsbeholdningen som skal reguleres i takt med lønnsutviklingen. Spørsmålet om regulering av pensjonsrettigheter under opptjening har i liten grad vært kommentert av høringsinstansene.

En regulering av pensjonsbeholdningen i takt med lønnsutviklingen er nødvendig for å sikre at pensjonsrettigheter opptjent på ulike tidspunkt opprettholdes i verdi i forhold til lønnsnivået i samfunnet, og at kompensasjonsnivået i folketrygden opprettholdes over tid før det tas hensyn til levealdersjusteringen og valg av uttakstidspunkt.

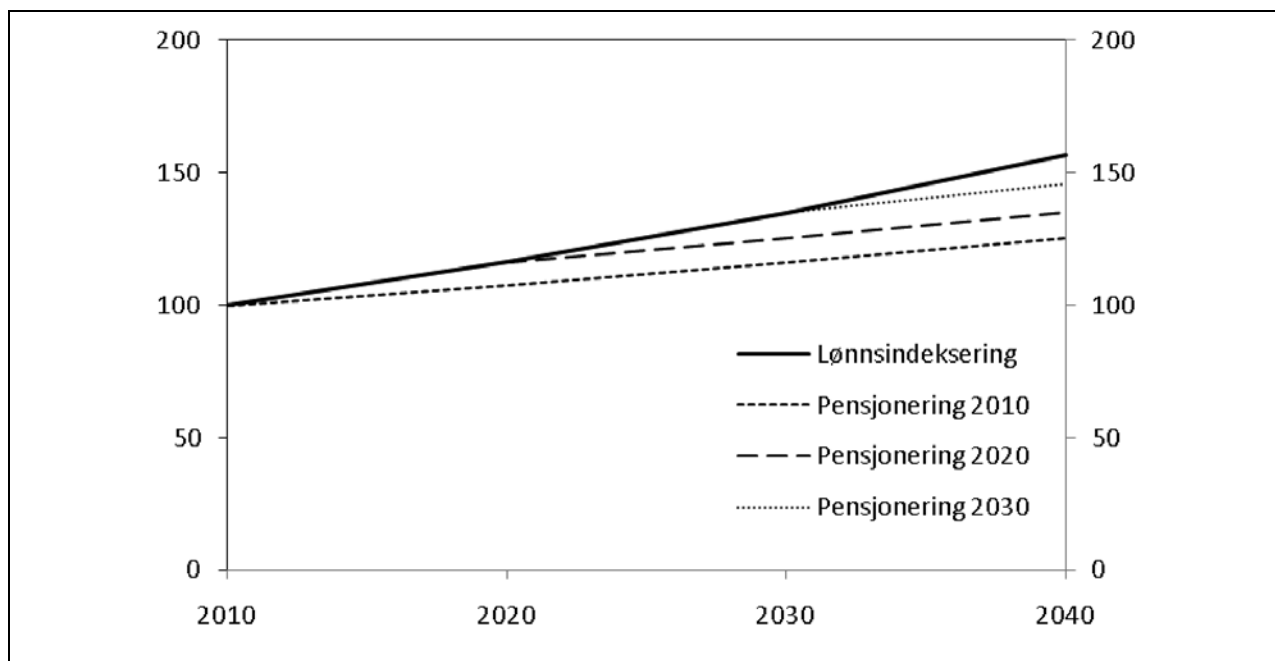
På denne bakgrunn foreslår departementet at pensjonsbeholdningen reguleres i samsvar med lønnsveksten.

Det vises til lovforslaget § 20-18 første ledd.

Dersom det er tatt ut gradert pensjon etter § 20-14, vil den delen av pensjonsbeholdningen som ikke er tatt ut bli regulert i samsvar med lønnsutviklingen. Dette er nærmere presisert i lovforslaget § 20-14 femte ledd.

Figur 8.1 viser et eksempel på hvordan pensjonen for nye pensjonister ved overgang til pensjon vil øke i takt med lønnsutviklingen i samfunnet. Det antas at den som tar ut pensjon i henholdsvis 2020 og 2030 utsetter pensjoneringen tilstrekkelig til å kompensere for levealdersjusteringen. Kompensasjonsgraden ved overgang til pensjon vil da være den samme på alle tidspunktene. Det legges til grunn en reallønnsvekst på 1,5 prosent pr. år. En ny pensjonist i 2020 vil da få en pensjon som i realverdi er om lag 16 prosent høyere enn en person som tar ut pensjon i 2010. Tilsvarende vil en som tar ut pensjon i 2030 få en pensjon som er om lag 16 prosent høyere i realverdi enn for en som går av i 2020.

De stiplede linjene viser utviklingen i realverdi av pensjonen etter pensjonsuttak forutsatt departementets forslag om at inntektspensjonen reguleres med lønnsveksten, og deretter fratrekkes en fast faktor på 0,75 prosent. Se nærmere om dette i avsnitt 8.4.



Figur 8.1 Realverdi av pensjon for en ny pensjonist i 2010, 2020 og 2030. Indeks. 2010 = 100. Det er forutsatt en reallønnsvekst på 1,5 prosent og at nye pensjonister i 2020 og 2030 kompenserer for levealdersjusteringen.

De stiplede linjene illustrerer utviklingen i realverdi av pensjonen etter pensjonsuttak forutsatt at pensjon under utbetaling reguleres med lønnsveksten, og deretter fratrekkes 0,75 prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

8.4 Regulering av ny alderspensjon under utbetaling

8.4.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringsnotatet av 28. januar 2008 at Stortingets vedtak om at pensjoner under utbetaling skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten gjennomføres ved at pensjoner reguleres med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent. Størrelsen på faktoren er fastsatt ut fra at reguleringen over tid forventes å gi om lag samme resultat som regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Denne løsningen sikrer en stabil utvikling i inntektene for pensjonistene sammenliknet med inntektene for yrkesaktive. I tillegg bidrar løsningen til et mer konsistent og bærekraftig pensjonssystem.

Den faste faktoren fastsettes slik at den gir en regulering av ytelsene som tilsvarer gjennomsnittet av forventet lønns- og prisvekst framover. I de økonomiske beregningene av virkninger av pensjonsreformen har man forutsatt en årlig reallønnsvekst på 1,5 prosent. Med en fast faktor på 0,75 prosent gir denne forutsetningen en realvekst i utbetalt pensjon på om lag halvparten av reallønnsveksten.

I høringsnotatet viste departementet til at en regulering i takt med lønnsveksten fratrukket en fast faktor sikrer en mer stabil utvikling i pensjonistenes inntekter sammenliknet med yrkesaktives inntekter enn en regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. I de årlige trygdeoppgjørene har det nettopp blitt lagt vekt på at pensjonistene skal følge inntektsutviklingen til de yrkesaktive. Med regulering av pensjoner med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent vil pensjonistenes inntektsutvikling fortsatt følge lønnstakernes inntektsutvikling, men med et fradrag. Dette alternativet vil dermed gi fortsatt god forutsigbarhet om utviklingen i pensjonsinntekt i forhold til lønnsnivået i samfunnet.

Ved alternativt å regulere pensjonene med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten vil pensjonistene få en vekst i pensjonen som tilsvarer halve reallønnsveksten til de yrkesaktive uavhengig av hva denne er.

Ved en fast faktor på 0,75 prosent vil pensjonistene få negativ kjøpekraftsutvikling når reallønnsveksten er lavere enn 0,75 prosent. I alternativet der pensjonen reguleres med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten det enkelte år vil pensjonistene bare få en negativ utvikling i kjøpekraft ved negativ reallønnsvekst. Dette alternativet gir der-

for noe lavere sannsynlighet for negativ utvikling i pensjonistenes kjøpekraft i enkelte år. Denne risikoen antas imidlertid å være relativt liten med en fast faktor på 0,75 prosent fordi reallønnsutviklingen i de senere år har vært betydelig høyere enn 0,75 prosent.

I høringsnotatet ble det pekt på at delingstallene henger nært sammen med reguleringen av pensjoner under utbetaling. I beregningen av delingstallene legges det til grunn en forutsetning om framtidig regulering av pensjonene. Hvis pensjonene reguleres med lønnsveksten fratrukket en fast faktor, er det ikke behov for å anslå framtidig lønnsvekst for å beregne delingstallet.

Ved regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst vil pensjonsutgiftene øke som andel av lønnsinntektene i perioder med svak reallønnsvekst, og avta i perioder med sterk reallønnsvekst. Det betyr at pensjonsutgiftene blir tyngre å finansiere dersom den økonomiske veksten blir svakere enn lagt til grunn. Regulering med lønnsveksten fratrukket en fast faktor ivaretar dermed best målet om at pensjonsutgiftene skal utgjøre en rimelig stabil andel av de samlede lønnsinntektene og verdiskapingen i samfunnet.

8.4.2 Høringsinstansenes syn

En del høringsinstanser mener pensjoner under utbetaling bør reguleres i takt med lønnsveksten for yrkesaktive, slik som i dag. Dette gjelder blant annet *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke*, *Landslaget for offentlige pensjonister*, *Seniorsaken* og *Norsk Flyteknikerorganisasjon*.

Videre mener en del av høringsinstansene at pensjoner under utbetaling bør reguleres med det årlige gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, og er således imot departements forslag i høringsnotatet om å følge opp Stortingets vedtak ved å benytte lønnsveksten fratrukket en fast faktor. Enkelte instanser har fremmet forslag til alternative reguleringsregler.

HSH, *Sparebankforeningen* og *KS* støtter departementets forslag om å regulere utbetalte pensjoner i takt med lønnsutviklingen fratrukket en fast faktor.

Akademikerne uttaler:

«departementets forslag må suppleres med en bestemmelse som sikrer at løpende pensjoner ikke reguleres lavere enn prisveksten i de år hvor den nominelle lønnsveksten er mindre enn 0,75 % over prisveksten. Det er viktig at realverdien av pensjoner ikke svekkes.»

Norsk Pensjonistforbund mener prinsipielt at all alderspensjon skal reguleres likt med lønnsutviklingen, men har også et alternativt forslag:

- «Inntektspensjonen reguleres med lønnsveksten -0,75 %, dog ikke lavere enn gjennomsnittet av lønns- og prisvekst.
- For pensjonister født før 1954 skal inntektspensjonen reguleres etter de samme mekanismer som for garantipensjonen.»

LO foretrekker:

«... en holder fast ved det som pensjonsforliket ga av utfall (gjennomsnittet av pris- og lønnsutvikling), særlig for å unngå enkeltår med negativ utvikling av kjøpekraften»

Unio mener:

«... departementets forslag om å endre indekseringen fra halvparten av reallønnsveksten for de yrkesaktive til en regulering på linje med lønnsveksten minus en fast fradragfaktor på 0,75 prosent, vil legge deler av risikoen for en dårligere utvikling i økonomien enn den vi har sett de siste årene over på pensjonistene. Historisk har det vært lange perioder med lavere årlig reallønnsvekst enn 1,5 prosent.»

Unio går videre inn for at:

«... løpende pensjoner reguleres lik lønnsveksten minus 0,5 prosentpoeng (eventuelt 0,75 prosentpoeng), men dog ikke lavere enn gjennomsnittet av pris- og kostnadsveksten. Med et fradrag på 0,5 prosentpoeng reverseres noe av den opprinnelige innstramningen i folketrygden.»

8.4.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet ser at enkelte høringsinstanser mener pensjoner under utbetaling fortsatt skal reguleres i takt med lønnsutviklingen. Departementet viser til at Stortinget har vedtatt at pensjonene skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Ny regulering av pensjoner er sammen med levealdersjusteringen de viktigste bidragene til å gjøre pensjonssystemet bærekraftig.

Høringsinstansene har ulike syn på gjennomføringen av Stortingets vedtak om årlig regulering av pensjoner under utbetaling. Enkelte mener at stortingsvedtaket bør følges opp ved at pensjonene årlig reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten, mens andre støtter departementets forslag om at vedtaket gjennomføres ved å ta

utgangspunkt i lønnsveksten det enkelte år, men med et nærmere angitt fradrag.

Departementet viser til at regulering med lønnsveksten fratrukket en fast faktor sikrer en mer stabil utvikling i pensjonistenes inntekter sammenliknet med de yrkesaktives inntekter. I de årlige trygdeoppgjørene har det vært lagt vekt på at pensjonistene skal følge inntektsutviklingen til de yrkesaktive. Med regulering av pensjoner med lønnsveksten fratrukket en fast faktor vil pensjonistenes inntektsutvikling fortsatt følge lønnstakerenes inntektsutvikling, men med et fradrag. Dette alternativet vil dermed fortsatt gi god forutsigbarhet om utviklingen i relativ inntekt.

Reguleres pensjonene med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten vil pensjonistene få en vekst i pensjonen som tilsvarer halve reallønnsveksten til de yrkesaktive uavhengig av hva denne er. Hensynet til at pensjonistenes inntektsutvikling skal stå i et forhold til lønnsutviklingen i samfunnet ivaretas dermed etter departementets syn best ved regulering basert på lønnsveksten fratrukket en fast faktor.

Ved regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst vil pensjonsutgiftene øke som andel av lønnsinntektene ved svak reallønnsvekst, og avta ved sterk reallønnsvekst. Det betyr at pensjonsutgiftene blir tyngre å finansiere i perioder med svak økonomisk vekst. Departementet legger vekt på at pensjonsutgiftene bør utgjøre en rimelig stabil andel av de samlede lønnsinntektene og verdiskapingen i samfunnet, og at dette best ivaretas ved en regulering med lønnsveksten fratrukket en fast faktor.

Med innføring av nye regler for opptjening og uttak av alderspensjon vil levealdersjusteringen og fastlegging av pensjonsnivået ved ulike valg av uttakstidspunkt ivaretas av delingstallene, se kapitlene 5 og 6. Departementet viser til at fastsettingen av delingstallene henger nært sammen med reguleringen av pensjon under utbetaling.

Utgangspunktet for å beregne delingstallene er forventet gjenstående levetid ved ulike uttakstidspunkt. Som det framgår av kapittel 5 mener departementet at fastsetting av delingstallene i størst mulig grad bør skje på et objektivt grunnlag. Man har derfor valgt å foreslå å benytte observert dødelighet for tidligere årskull i stedet for prognoser i beregningen av delingstallene. Ved fastsetting av delingstallene må det også tas hensyn til at pensjonsrettigheter under opptjening og pensjoner under utbetaling skal reguleres ulikt. Dersom pensjoner under utbetaling reguleres med et gjennomsnitt av lønnsvekst og prisvekst, må man ved fastsetting av delingstallene anslå både framtidig

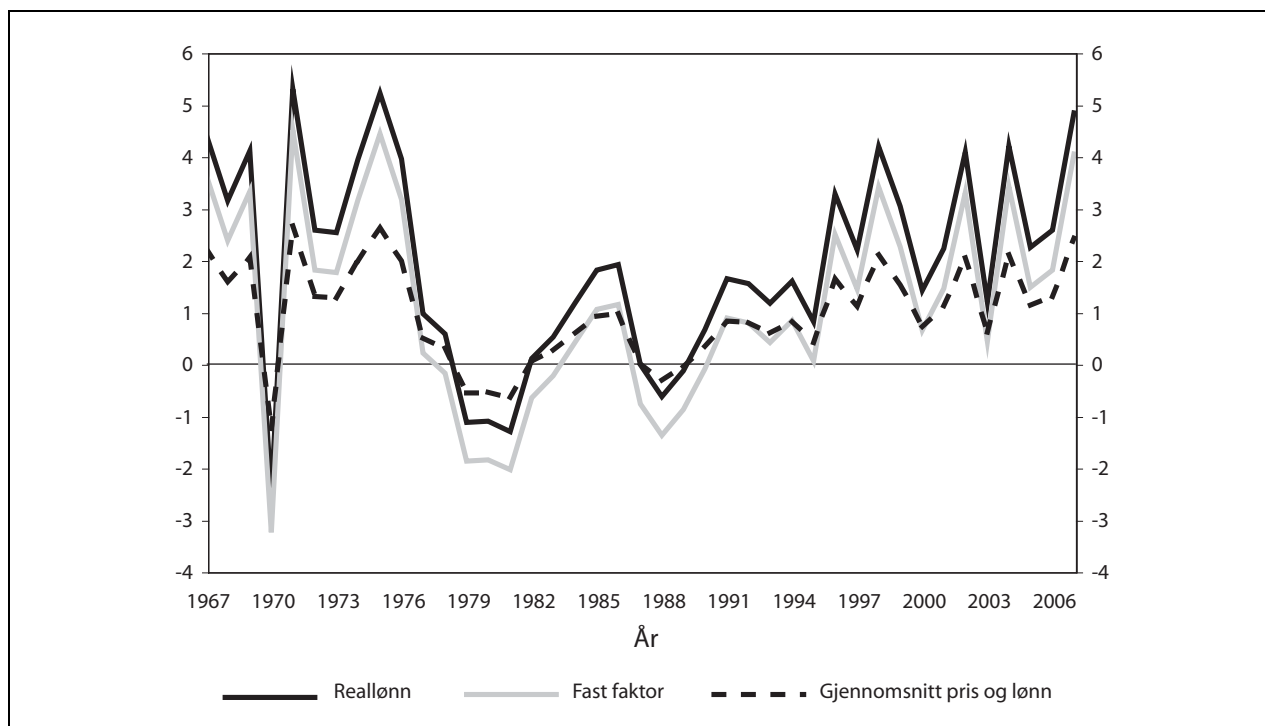
lønnsvekst og framtidig prisvekst. Slike anslag vil nødvendigvis være usikre og gjenstand for diskusjon.

Regulering med lønnsveksten fratrukket en fast faktor sikrer også at vilkåret for uttak før 67 år kan vurderes uten å måtte gjøre forutsetninger om lønns- og prisveksten framover. Som det framgår av kapittel 6, er det et vilkår for å ta ut pensjon før fylte 67 år at samlet pensjon ved fylte 67 år minst tilsvarer garantipensjonsnivået. Vilkaåret skal vurderes ved å sammenlikne den enkeltes pensjonsutbetalinger framskrevet til 67 år med garantipensjonsnivået ved samme alder. Når pensjon under utbetaling reguleres med lønnsveksten framover fratrukket en fast faktor og garantipensjonsnivået reguleres med lønnsvekst justert for effekten av levealdersjusteringen ved 67 år, er den relative forskjellen mellom reguleringene av pensjon og garantipensjonsnivået kjent på uttakstidspunktet. Det er da ikke nødvendig å gjøre forutsetninger om lønnsvekst for å vurdere uttaksvilkaåret.

Dersom pensjon under utbetaling i stedet reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst, må det ved pensjonsuttak for eksempel ved 62 år gjøres forutsetninger om lønns- og prisveksten de fem neste årene. Det må da fastsettes en metodikk for å gjøre disse forutsetningene og tas stilling til hvilke prognoser de skal bygge på. Slike anslag vil være usikre. Forutsetninger om lønns- og prisvekst som i ettertid viser seg ikke å samsvare med faktisk lønns- og prisvekst, kan gi uheldige utslag. En kan risikere at personer som burde ha hatt rett til å gå av med pensjon før 67 år ikke har fått tilgang til dette. Alternativt kan personer som ikke burde fått anledning til å gå av tidlig, likevel ha fått anledning til å gå av.

Ved å benytte lønnsveksten fratrukket en fast faktor, inngår verken prisvekst eller lønnsvekst ved fastsetting av delingstallene. Man sikrer dermed klare og objektive rammer for fastsetting av delingstallene, og unngår eventuelle problemer som kunne oppstå dersom anslagene skulle avvike fra faktisk utvikling. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at Stortingets vedtak om at pensjoner under utbetaling skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, gjennomføres ved at løpende pensjonere reguleres med lønnsveksten fratrukket en fast faktor.

Enkelte høringsinstanser har reist spørsmål om størrelsen på den faste faktoren det skal gjøres fradrag med, og om det i tillegg skal etableres en garantibestemmelse som sikrer at pensjoner under utbetaling ikke reguleres svakere enn det årlige gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.



Figur 8.2 Vekst i reallønn og årlig endring i kjøpekraft av pensjon ved regulering med henholdsvis reallønn fratrukket en fast faktor og gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Dersom pensjoner under utbetaling skal reguleres med lønnsutviklingen fratrukket en fast faktor, må den faste faktoren fastsettes slik at reguleringen tilsvarer et forventet gjennomsnitt av lønns- og prisvekst framover. I de økonomiske beregningene i forbindelse med pensjonsreformen har man forutsatt en årlig reallønnsvekst på 1,5 prosent og en fast faktor på 0,75 prosent som gir en realvekst i utbetalt pensjon på om lag halvparten av reallønnsveksten.

Reallønnsveksten har i perioden 1967–2006 vært i gjennomsnitt om lag 2 prosent pr. år, men med variasjoner, se figur 8.2. Denne perioden sett under ett ville med en regulering basert på halvparten av reallønnsveksten gitt en gjennomsnittlig årlig realvekst i pensjonene på om lag 1 prosent. Dersom man i stedet hadde lagt til grunn lønnsutviklingen fratrukket en fast faktor, ville den årlige gjennomsnittlige realveksten i pensjonene vært om lag 1,25 prosent. Motsatt vil en regulering basert på gjennomsnittet av lønns- og prisveksten være bedre i perioder med lavere reallønnsvekst enn om lag 1,5 prosent, slik den var i deler av 1980-årene.

Å regulere pensjoner under utbetaling med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten vil gi en jevnere utvikling i pensjonistenes kjøpekraft enn å

regulere med lønnsveksten fratrukket en fast faktor. Det vil også gi minst risiko for negativ realinntektsutvikling. Av figur 8.2 framgår det imidlertid at det bare er få år etter 1967 at pensjonistene ville hatt en negativ kjøpekraftsutvikling hvis pensjonene hadde vært regulert med lønnsveksten fratrukket en fast faktor. Risikoen for negativ kjøpekraftsutvikling antas således å være relativt liten med en fast faktor på 0,75 prosent. Perioder som gir negativ kjøpekraftsutvikling vil dessuten normalt være relativt kortvarige.

Tabell 8.2 illustrerer at en fast faktor på 0,75 prosent vil gi bedre regulering av pensjonene enn gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten så lenge reallønnsveksten er høyere enn om lag 1,5 prosent pr. år. Ved lavere reallønnsvekst er forholdet motsatt. Hensynet til at pensjonistenes inntektsutvikling skal stå i et forhold til lønnsutviklingen i samfunnet ivaretas dermed best ved regulering basert på lønnsveksten fratrukket en fast faktor.

Enkelte av høringsinstansene reiser spørsmål om en reguleringsbestemmelse basert på lønnsutviklingen fratrukket en fast faktor bør suppleres med en garanti som sikrer at årlig regulering ikke blir lavere enn gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Departementet viser til at hensikten med å benytte lønnsveksten fratrukket en fast faktor på

Tabell 8.2 Illustrasjon av utviklingen i pensjonistenes kjøpekraft i de ulike alternativene ved ulike nivåer på reallønnsveksten

Reallønnsvekst pr. år	Fast faktor	Gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst
0,75	0	0,375
1,5	0,75	0,75
2,25	1,5	1,125
3,0	2,25	1,5

Tabellen er en illustrasjon. Den faktiske realveksten i pensjonene vil være marginalt lavere enn i tabellen, jf boks 8.1.

0,75 prosent, er å treffe gjennomsnittet av lønns- og prisveksten på sikt. Dessuten viser den historiske utviklingen at lønn fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent ville gitt bedre regulering enn gjennomsnittet av lønns- og prisutviklingen. I tillegg vil en

Boks 8.1 Regulering av pensjon under utbetaling

Pensjon under utbetaling reguleres med lønnsvekst og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Ved en lønnsvekst på w , innebærer dette at pensjonen multipliseres med følgende faktor:

$$(1 + w_{t-1,t}) \times (1 - 0,0075)$$

Ved at fratrukket på 0,75 prosent inngår multiplikativt i reguleringen, sikres blant annet at delingstallene kan beregnes uten anslag på framtidig lønnsvekst, se boks 5.1 i kapittel 5. Det samme gjelder for vurderingen av vilkår for uttak før 67 år når denne reguleringen ses i sammenheng med reguleringen av garantipensjonssatsene. Se nærmere omtale i avsnitt 8.4.

Metoden innebærer at pensjonene tilnærmet reguleres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosentpoeng. Avviket mellom denne forenklete framstillingen og den egentlige reguleringen vil normalt være 0,00–0,08 prosentpoeng. For eksempel vil pensjonen bli regulert med 3,22 prosent ved en lønnsvekst på 4,0 prosent.

I det svenske pensjonssystemet benyttes en tilsvarende metode for å sikre at delingstallene kan beregnes uten lønnsvekstanslag, ved at pensjonene reguleres med lønnsvekst og divideres på 1,016. Dette innebærer at de tilnæringsvis reguleres med lønnsveksten fratrukket 1,6 prosentpoeng.

slik garantibestemmelse komplisere pensjonssystemet. Departementet mener derfor at det ikke er behov for en slik garantibestemmelse.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at pensjoner under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent.

Det vises til lovforslaget § 20-18 andre ledd.

8.5 Regulering av garantipensjonssatsene

8.5.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Til personer som ikke har opparbeidet pensjonsrettigheter gjennom pensjonsgivende inntekt eller på annen måte, og som dermed ikke har rett til inntektpensjon, gis det en garantipensjon. Personer med lav opptjening vil også få noe garantipensjon. Garantipensjonsnivået tar utgangspunkt i dagens minstepensjon og differensieres etter sivilstand. Som i dag kreves det 40 års trygdetid for full garantipensjon. Garantipensjonen avkortes med 80 prosent av opptjent inntektpensjon, se nærmere kapittel 4.

Storingsvedtaket våren 2005 innebærer at garantipensjonen skal lønnsreguleres justert for utviklingen i levealder. Det innebærer at garantipensjonen normalt reguleres noe bedre enn etter hovedregelen for regulering av pensjon, se avsnitt 8.4, der det foreslås at pensjon under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent.

I departementets høringsnotat av 28. januar 2008 ble Stortingets vedtak foreslått gjennomført ved at garantipensjonsnivået ved 67 år reguleres i takt med lønnsutviklingen justert for endringer i forventet levealder for 67-åring uttrykt ved endringen i forholdstallet fra et årskull til det neste.

Med Statistisk sentralbyrås forutsetninger om utviklingen i levealderen vil reguleringsprinsippene innebære at garantipensjonssatsene over tid reguleres noe bedre enn det som følger av hovedregelen om lønnsutviklingen fratrukket 0,75 prosent. I perioder med sterk vekst i levealderen vil imidlertid garantipensjonssatsene kunne bli regulert noe svakere enn etter hovedregelen. Regulering av garantipensjonssatsene i lys av observert dødelighet som lå til grunn for omtale i høringsnotatet, viste at nettopp dette ville være situasjonen i de første årene etter 2010.

For å hindre at garantipensjonssatsene reguleres dårligere enn det som følger av hovedregelen foreslo departementet i høringsnotatet at det inn-

føres en garantibestemmelse som sikrer at garantipensjonssatsene aldri skal reguleres svakere enn lønnsutviklingen fratrukket 0,75 prosent.

I et eget høringsnotat av 8. mai 2008 på bakgrunn av lønnsoppgjøret i privat sektor foreslo departementet en gradvis innfasing av levealdersjusteringen. Den gradvise innføringen av levealdersjusteringen innebærer at når forholdstallet endres med 0,5 prosent fra et årskull til neste vil også minstepensjonen bli regulert med lønnsveksten fratrukket om lag 0,5 prosent. Garantibestemmelsen blir derfor uten praktisk betydning de første årene etter at pensjonsreformen trer i kraft.

I høringsnotatet av 28. januar 2008 ble det videre foreslått at når utbetalt pensjon overstiger garantipensjonsnivået, skal hele pensjonen reguleres i samsvar med lønnsutviklingen og fratrekkes 0,75 prosent. Pensjoner opptil garantipensjonsnivået ble foreslått regulert med lønnsutviklingen justert for endringer i forventet levealder for 67-åringer. På grunn av ulike reguleringsregler kan en pensjon som på uttakstidspunktet ligger noe over garantipensjonsnivået, over tid falle under dette nivået. Departementet foreslo at den enkelte i slike tilfeller skulle få sin pensjon regulert i tråd med satsene for garantipensjon. Tilsvarende ble foreslått for dagens alderspensjon, se avsnitt 8.6.

8.5.2 Høringsinstansenes syn

Som det framgår under punkt 8.4.2 er det flere høringsinstanser, herunder *Norsk Pensjonistforbund* som mener at pensjoner under utbetaling bør reguleres i samsvar med den ordinære lønnsveksten. Det er imidlertid få høringsinstanser som uttaler seg spesifikt om regulering av garantipensjonen.

Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon mener forslaget til regulering av garantipensjonen er komplisert, og oppfordrer departementet til å etablere enklere og mer ensartede reguleringsmekanismer.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at all utbetalt pensjon reguleres i samsvar med lønnsutviklingen fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent. Det påpekes at dette er en vesentlig forenkling, og at de økonomiske forutsetningene ikke endres vesentlig.

8.5.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at garantipensjonen skal være grunnsikringen i folketrygdens nye alderspensjon, og at den skal bidra til et rimelig inntekts-

nivå for personer uten eller med lav pensjonsopptjening. Det er også viktig at personer med de laveste pensjonene tar del i den ordinære velstandsutviklingen i samfunnet. Dette tilsier at garantipensjonssatsene isolert sett bør reguleres tett opp mot den ordinære lønnsutviklingen. Samtidig er det et bærende element i pensjonsreformen at alderspensjonen gjenspeiler utviklingen i befolkningens levealder. Dette er bakgrunnen for stortingsvedtaket om at garantipensjonen skal reguleres med lønnsutviklingen justert for effekten av levealdersutviklingen, og som departementet fulgte opp i høringsnotatet av 28. januar 2008.

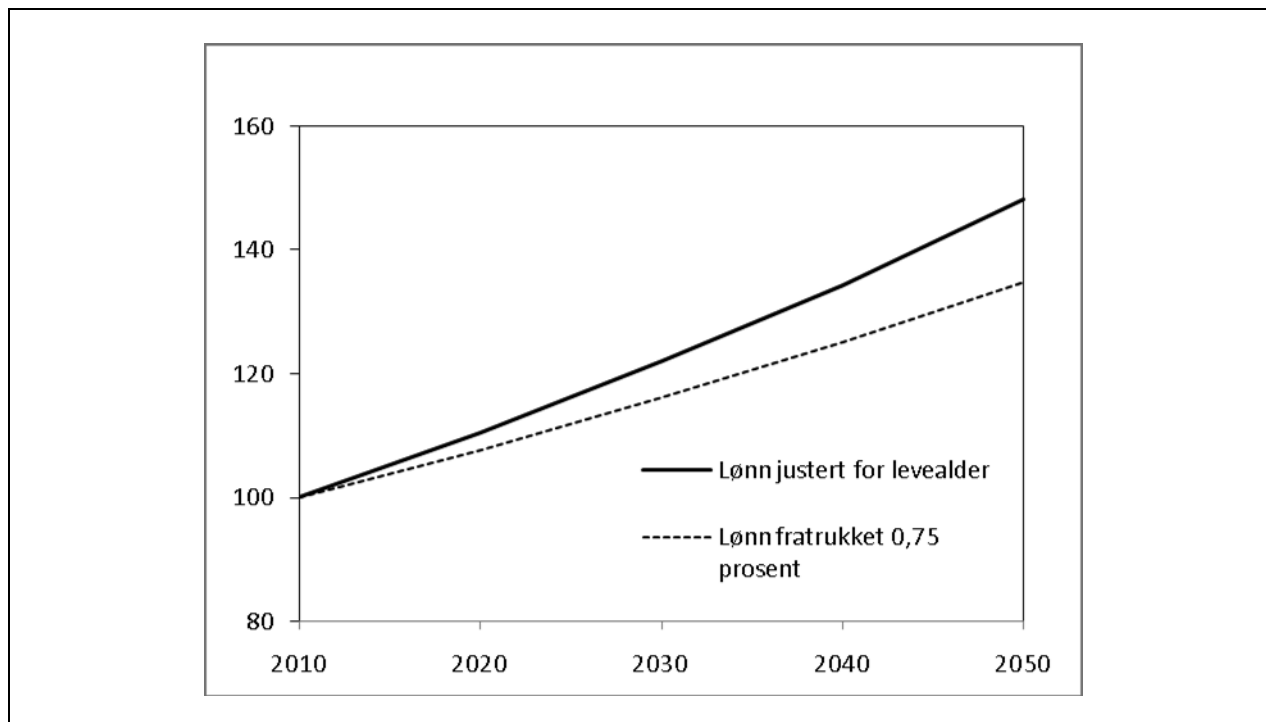
Som nevnt i punkt 8.5.2 mener en del høringsinstanser at all pensjon under utbetaling, både inntektspensjon og garantipensjon, bør reguleres i samsvar med lønnsveksten. Når det gjelder hovedreglene for regulering av pensjon under utbetaling vises det til punkt 8.4.3 der departementet følger opp Stortingets vedtak ved å foreslå at pensjoner under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent. Slik regulering vil sikre at pensjonistene får ta del i den ordinære velstandsutviklingen og får forbedret kjøpekraft.

Garantipensjonen skal bidra til et rimelig inntektsnivå for de med lav eller ingen pensjonsopptjening. Stortingets vedtak om regulering av garantipensjonen innebærer at garantipensjonen vil reguleres bedre enn de øvrige pensjonene. Stortingets vedtak om regulering av garantipensjonen innebærer i realiteten lønnsregulering av de laveste pensjonene, men slik at disse også skal omfattes av levealdersjusteringen.

Dersom levealderen fortsetter å øke, innebærer den vedtatte reguleringen av garantipensjonen at garantipensjonen reduseres noe i forhold til lønnsnivået i samfunnet. Det kan oppfattes som et problem at personer med garantipensjon får en svakere inntektsutvikling enn lønnstakere, selv om kjøpekraften øker over tid.

Departementet viser for øvrig til at en bedre regulering av garantipensjonen enn det som følger av Stortingets vedtak, for eksempel lønnsregulering, ville ha bidratt til at en større andel av befolkningen ville motta garantipensjon. Det ville over tid gitt et flatere pensjonssystem, som blant annet innebærer en svakere sammenheng mellom tidligere arbeidsinntekt og pensjon, og dermed svakere stimulanser til arbeid.

Det vises i den sammenheng til at det i trygdeoppgjøret 2008 ble enighet om en kraftig opptrapping av folketrygdens minstepensjon. Minstepensjonen for enslige skal utgjøre 2 G fra 1. mai 2010. Dette får også betydning for garantipensjonssatsen



Figur 8.3 Utvikling i realverdi av minstesikringen ved to ulike metoder for regulering. Indeks. 2010=100. Det er lagt til grunn en reallønnsvekst på 1,5 prosent pr. år.

i ny alderspensjon, og innebærer at flere pensjonister enn tidligere lagt til grunn vil få noe garantipensjon og flere vil få en pensjon på garantipensjonsnivået.

Departementet har merket seg at enkelte av høringsinstansene argumenterer for at det framstår som komplisert med to ulike reguleringsregler for pensjoner under utbetaling. Av hensyn til enkelhet ville det være hensiktsmessig kun med ett regelsett for regulering av pensjoner. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at all utbetalt pensjon bør reguleres med lønnsutviklingen fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent, som departementet i avsnitt 8.4 foreslår som hovedregel for regulering. Direktoratets forslag ville imidlertid normalt ha gitt et lavere pensjonsnivå for de laveste pensjonene enn det som følger av Stortingets vedtak, se figur 8.3.

Det er fordeler og ulemper ved alternative løsninger for regulering av garantipensjonen, og ingen løsning framstår samlet sett som bedre enn Stortingets vedtak. Departementet mener at forslaget om at garantipensjonssatsene skal reguleres med lønnsveksten justert for endringer i levealderen, er et rimelig kompromiss mellom ulike hensyn. Forslaget må ses i sammenheng med at aldersgrensen for uttak av garantipensjon ligger fast selv om levealderen i befolkningen øker.

På denne bakgrunn foreslår departementet at satsene for garantipensjon reguleres i samsvar med lønnsveksten justert for effekten av levealderjusteringen for 67-åringer i reguleringsåret.

Det vises til lovforslaget § 20-18 tredje ledd første punktum.

I de befolkningsframskrivningene som ble lagt til grunn for pensjonsreformen er det forventet en økning i levealderen ved 67 år på omtrent ett år for hvert tiår. Med denne forutsetningen vil garantipensjonen reguleres gunstigere enn regulering etter hovedregelen i § 20-18 andre ledd. Statistikk viser imidlertid at levealderen ikke øker jevnt år for år, men at veksten er sterkere i enkelte år enn i andre. I perioder med sterk vekst i levealderen vil dermed garantipensjonen kunne bli regulert noe svakere enn det som følger av hovedregelen.

I høringsnotatet av 28. januar 2008 ga departementet uttrykk for at det kan være fordelingspolitisk uheldig om personer med de laveste pensjonene kan få en svakere regulering av pensjonen enn personer med høyere pensjoner.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det etableres en garantibestemmelse som sikrer at garantipensjonen aldri skal kunne reguleres svakere enn det som følger av hovedregelen i § 20-18 andre ledd.

Det vises til lovforslaget § 20-18 tredje ledd andre punktum.

Departementet viser til forslaget om at pensjoner under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Det vises videre til forslaget om at satsene for garantipensjon skal reguleres i samsvar med lønnsveksten justert for effekten av levealderjusteringen for 67-åringer i reguleringsåret. Dermed kan personer som i utgangspunktet mottar pensjon over minstenivået falle under dette nivået over tid på grunn av ulike reguleringsregler. Dette vil ikke være rimelig, og departementet foreslo derfor i høringsnotatet at pensjonen skal reguleres som garantipensjon dersom den tas igjen av minstenivået. Departementet foreslår at regelen om at man

Boks 8.2 Regulering av garantipensjons-satsene

Garantipensjons-satsene reguleres med lønnsveksten justert for effekten av levealderjusteringen ved 67 år. Ved en lønnsvekst på w fra år $t-1$ til år t , innebærer dette at pensjonen multipliseres med følgende faktor:

$$\left(1 + w_{t-1,t}\right) \times \frac{FT_{67,t-1}}{FT_{67,t}}$$

FT står her for forholdstallene for det årskullet som fyller 67 år i reguleringsåret (t) og det årskullet som fylte 67 år det foregående året ($t-1$). Når hele pensjonen beregnes etter nye opptjeningsregler fra og med 1963-kullet foreslås det at garantipensjons-satsene reguleres med lønnsveksten og deretter justeres for effekten av levealderjusteringen ved å bruke forholdet mellom delingstallene ved 67 år.

Sammen med reguleringsmetoden av pensjon under utbetaling, sikrer dette at vilkår for uttak før 67 år kan vurderes uten anslag på lønnsveksten fra uttakstidspunktet og fram til 67 år.

Videre sikrer reguleringen at nye pensjonister får en liknende levealderjustering av garantipensjon som av inntektpensjon. I dagens alderspensjon innebærer reguleringen at pensjonstillegget (særtillegget) divideres på samme forholdstall som grunnpensjon og tilleggspensjon. Pensjonister med pensjonstillegg vil dermed ved overgang til pensjon oppnå 2 G i samlet pensjon ved å kompensere for levealderjusteringen på tilsvarende måte som pensjonister med bare grunnpensjon og tilleggspensjon.

ikke skal falle under minstenivået som følge av reguleringen, teknisk gjennomføres ved at det utbetales et tillegg til pensjonen.

Full garantipensjon forutsetter 40 års trygdetid, se nærmere lovforslaget § 20-10. Personer med kortere trygdetid vil ha krav på en redusert garantipensjon. Forslaget om å sikre at samlet pensjon ikke kommer under garantipensjons-satsene må i tilfeller med redusert trygdetid derfor knyttes til den garantipensjonen vedkommende har rett til etter § 20-10. Den satsen som benyttes ved beregning av tillegget, er den som gjelder for 67-åringer på beregningstidspunktet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at dersom utbetalt pensjon blir lavere enn garantipensjonsnivået som vedkommende har rett til og vedkommende mottar hel alderspensjon, skal differansen utbetales som et tillegg til pensjonen.

Det vises til lovforslaget § 20-18 femte ledd første punktum.

Som det framgår av kapittel 6, foreslår departementet at ytelser fra ordningen med avtalefestet pensjon kan inngå i grunnlaget ved vurderingen av rett til å ta ut pensjon før fylte 67 år. Se nærmere lovforslaget § 20-15 tredje ledd. Departementet foreslår at disse ytelsene skal regnes med ved vurderingen av om den samlede pensjonen er lavere enn garantipensjonsnivået.

Det vises til lovforslaget § 20-18 femte ledd andre punktum.

8.6 Nye reguleringsregler i dagens alderspensjon

8.6.1 Innledning

Reguleringsmekanismene i ny alderspensjon er foreslått løstrevet fra folketrygdens grunnbeløp, se avsnittene 8.3, 8.4 og 8.5. Prinsippene for regulering av pensjoner under utbetaling skal imidlertid gjelde for all alderspensjon under utbetaling fra 2011, også når pensjonen er opptjent etter dagens regler. Det er derfor nødvendig å tilpasse reguleringsprinsippene i dagens alderspensjon.

Pensjonsrettigheter under opptjening er vedtatt å følge lønnsutviklingen. Etter dagens retningslinjer for regulering av folketrygdens grunnbeløp, skal grunnbeløpet følge lønnsutviklingen for lønnstakere i alt. Dette innebærer at det ikke blir realitetsendringer for regulering av pensjonsrettigheter under opptjening. Siden pensjonsrettighetene i dagens alderspensjon uttrykkes gjennom pensjonspoeng, som er en direkte funksjon av pensjonsgivende inntekt og folketrygdens grunnbeløp, vil grunnbeløpet fortsatt ha en funksjon i for-

hold til pensjonsrettigheter opparbeidet etter dagens regler. Se nærmere punkt 8.6.2.

Pensjoner under utbetaling er vedtatt regulert noe lavere enn den ordinære lønnsutviklingen. Reguleringen av pensjoner under utbetaling må derfor løsrives fra grunnbeløpet og beregnes etter de samme prinsipper og regler som skal gjelde for ny alderspensjon. Se nærmere punktene 8.6.3 og 8.6.4.

8.6.2 Regulering av pensjonsrettigheter under opptjening

Folketrygdens grunnbeløp er i dag den mekanismen som regulerer folketrygdens pensjoner. Etter Stortingets retningslinjer skal grunnbeløpet følge den ordinære lønnsutviklingen i samfunnet. Stortinget har vedtatt at pensjonsrettigheter under opptjening fortsatt skal følge lønnsutviklingen. Opptjente pensjonsrettigheter i dagens alderspensjon uttrykkes gjennom pensjenspoeng. Poengene beregnes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt og folketrygdens grunnbeløp, som dermed fortsatt vil ha en funksjon i forhold til pensjonsrettigheter opparbeidet etter dagens regler. Det vil i mange år framover bli opptjent pensjonsrettigheter etter dagens alderspensjonsregler, se nærmere kapittel 9. I tillegg vil pensjoner opptjent etter dagens regler bli beregnet og utmålt ved hjelp av grunnbeløpet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at pensjonsrettigheter under opptjening fortsatt reguleres gjennom endringer i folketrygdens grunnbeløp. Den delen av alderspensjonen som ikke er tatt ut ved gradert uttak av alderspensjon skal reguleres i takt med lønnsveksten, noe som vil gi den samme reguleringen som rettigheter under opptjening.

Det vises til lovforslaget § 19-14 første ledd, jf. § 1-4.

Departementet foreslår imidlertid visse justeringer med hensyn til selve fastsettingen av grunnbeløpet, se nærmere avsnitt 8.8.

8.6.3 Regulering av pensjoner under utbetaling

Stortingets vedtak fra våren 2005 innebærer at alle pensjoner under utbetaling skal reguleres etter nye prinsipper fra det tidspunkt pensjonsreformen trer i kraft. Ved behandlingen av St.meld. nr. 5 (2006–2007) ble det lagt opp til at dette skulle skje i 2010. Det foreslås nå at fleksibelt uttak av alderspensjon og nye reguleringsprinsipper blir iverksatt fra 2011.

Det vises til drøfting og redegjørelse i avsnitt 8.4 der departementet foreslår at Stortingets vedtak om at pensjoner under utbetaling skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, gjennomføres ved at de reguleres i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Departementet foreslår at tilsvarende skal gjelde for regulering av pensjoner beregnet etter dagens regler.

Det vises til lovforslaget § 19-14 andre ledd.

8.6.4 Regulering av satsene for minste pensjonsnivå

Garantipensjonen i ny alderspensjon vil på sikt overta for dagens minstepensjon som grunn sikring i pensjonssystemet. Garantipensjonen får imidlertid en annen utforming enn minstepensjonen i dag ved at den består kun av én komponent, som avkortes gradvis mot ordinært opptjente pensjonsrettigheter. Minstepensjonen består i dag av to komponenter med en grunnpensjon i bunnen og et sært tillegg som avkortes fullt ut mot opptjent tilleggspensjon. Dagens regler innebærer at de enkelte deler av minstepensjonen fastsettes i prosent av folketrygdens grunnbeløp. Fordi grunnbeløpet er forutsatt å følge lønnsutviklingen, mens pensjonene skal reguleres på annen måte, mener departementet at minstepensjonen bør defineres uavhengig av grunnbeløpet. I kapittel 7 foreslås det derfor at når pensjon er opptjent etter dagens regler skal minstepensjon heretter fastsettes i nærmere angitte satser. Dersom summen av grunnpensjon og tilleggspensjon i det enkelte tilfelle blir lavere enn den minstepensjonssatsen som gjelder for vedkommende, skal differansen utbetales i form av et pensjonstillegg.

Det følger av de aktuelle stortingsvedtakene at minstepensjonssatsene i dagens alderspensjon skal reguleres på samme måte som garantipensjonssatsene i ny alderspensjon. Se nærmere drøfting av departementets forslag til regulering av garantipensjonen i avsnitt 8.5.

På denne bakgrunn foreslår departementet at minstepensjonssatsene reguleres i samsvar med lønnsutviklingen justert for effekten av levealderjusteringen uttrykt ved forholdstallet for 67-åringer. I henhold til lovforslaget § 19-6 skal det fastsettes forholdstall for hvert årskull fra og med 1943-kullet som skal gjenspeile forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet. Det er forholdet mellom forholdstallene for 67-åringer i reguleringsåret og året før som skal legges til grunn ved reguleringen.

Det vises til lovforslaget § 19-14 tredje ledd første punktum.

Ved en kraftig vekst i levealderen kan den levealdersjusteringen som skal legges til grunn for regulering av minstepensjon, bli så kraftig at minstepensjonen ville bli regulert svakere enn det som følger av hovedregelen. For å unngå denne type utslag foreslår departementet at det etableres en garantibestemmelse som sikrer at minstepensjonen aldri skal kunne reguleres svakere enn det som følger av hovedregelen i § 19-14 andre ledd.

Det vises til lovforslaget § 19-14 tredje ledd andre punktum.

Forslaget om gradvis innfasing av levealdersjusteringen, se kapittel 5, går ut på at forholdstallet ved 67 år for årskullene 1943–1949 ikke skal øke med mer enn 0,5 prosent fra et årskull til det neste. Denne skjermingen foreslås å få gradvis mindre effekt for årskullene fra 1950–1958. Forslaget innebærer også at minstepensjonen i de første årene fra og med 2011 om lag vil bli regulert med lønnsveksten fratrukket 0,5 prosent.

Den foreslåtte garantiregelen får dermed ikke betydning de første årene etter at reformen er trådt i kraft, selv om den faktiske levealdersutviklingen isolert sett tilsier det. Hvilken betydning garantiregelen kommer til å få framover er usikkert. I de langsiktige framskrivningene Statistisk sentralbyrå har gjort, er det anslått at levealdersutviklingen vil være lavere enn det som er observert de senere årene. Det er derfor grunn til å tro at garantiregelen også får liten praktisk betydning på lengre sikt.

På tilsvarende måte som i ny alderspensjon, skal ingen med full trygdetid komme under minstepensjonsnivået. Det vises til punkt 8.5.3. Som der nevnt, kan det være enkelte pensjonister som kan komme under minstepensjonsnivået over tid, på grunn av ulik regulering av henholdsvis utbetalte pensjoner og minstepensjonsnivået. Departementet foreslår derfor at den enkelte i slike tilfeller skal få utbetalt et tillegg til pensjonen som sikrer at en ikke faller under minstepensjonsnivået, jf. § 19-14 femte ledd første punktum.

Som det framgår av kapittel 7, foreslår departementet at ytelser fra ordningen med avtalefestet pensjon kan inngå i grunnlaget ved vurderingen av rett til å ta ut pensjon før fylte 67 år. Se nærmere lovforslaget § 19-11 tredje ledd. Departementet foreslår at disse ytelsene behandles som utbetalt pensjon fra folketrygden i forhold til at den enkelte ikke skal falle under nivået for garantipensjons-satsene.

Det vises til lovforslaget § 19-14 femte ledd andre punktum.

8.6.5 Regulering av pensjon under utbetaling for årskull som omfattes av overgangsreglene

I kapittel 9 foreslår departementet at personer født fra og med 1963 fullt ut skal få sin pensjon beregnet etter nye regler. Personer født før 1954 får sin pensjon fullt ut beregnet etter dagens opptjeningsregler. Personer født i de mellomliggende årene får sin pensjon beregnet forholdsmessig etter dagens og nye regler.

Personer som omfattes av ny alderspensjon i folketrygden vil etter departementets forslag få sin pensjon regulert etter hovedregelen, det vil si i samsvar med lønnsutviklingen fratrukket 0,75 prosent. Det er bare garantipensjons-satsene som reguleres i samsvar med lønnsutviklingen justert for effekten av levealdersjusteringen. Ingen skal likevel komme under garantipensjonsnivået. Tilsvarende er foreslått for personer som omfattes av dagens opptjeningsregler. Det er bare minstepensjons-satsene som reguleres i samsvar med lønnsutviklingen justert for effekten av levealdersjusteringen. Personer som har høyere pensjon får sin pensjon regulert etter hovedregelen.

Isolert sett gir ny alderspensjon bedre ytelser for personer med lave inntekter eller relativt korte yrkeskarrierer enn det som følger av dagens alderspensjon, der mange risikerer å bli minstepensjonister selv med en god del år i arbeidslivet. Hvor mye man får fra det ene systemet og hvor mye fra det andre systemet, avhenger av fødselsår.

For årskullene fra og med 1954 til og med 1962, der pensjonen beregnes etter både dagens opptjeningsregler og nye opptjeningsregler, foreslår departementet at pensjonen vurderes under ett i relasjon til regulering av utbetalt pensjon. Det vil si at samlet pensjon legges til grunn i vurderingen av om en skal få utbetalt et tillegg til pensjonen for å sikre minstepensjonsnivået.

Det vises til lovforslaget § 19-15 andre ledd og § 20-19 andre ledd.

8.7 Regulering etter første gangs pensjonsuttak og endring av pensjonsgrad

Departementet foreslår at både opparbeidede pensjonsrettigheter og pensjoner under utbetaling reguleres 1. mai hvert år, men med ulik sats. Dette gjelder både pensjon opptjent etter dagens regler og pensjon etter ny alderspensjon i folketrygden.

Gunstigere regulering av pensjon under opptjening enn av pensjon under utbetaling kan gi utilsiktede forskjeller i pensjonsnivå, avhengig av hvilken

Boks 8.3 Regulering etter første gangs pensjonsuttak og endring i pensjonsgrad

Som det framgår av avsnitt 8.7, må første regulering etter pensjonsuttak eller endring i pensjonsgrad justeres. Justeringen gjøres gjennom at faktoren som fratrekkes i reguleringen av pensjon under utbetaling settes ned, eller at det fratrekkes en faktor i reguleringen av opptjente pensjonsrettigheter.

Når uttaksgraden pr. 1. mai er høyere enn gjennomsnittlig uttaksgrad siste år, reguleres pensjon under utbetaling med lønnsvekst og fratrekkes deretter en faktor lik:

$$f_1 = 0,0075 \times \frac{\text{gjennomsnittlig uttaksgrad siste år}}{\text{uttaksgrad pr. 1. mai}}$$

Faktoren vil altså være mellom 0 og 0,75 prosent. Opptjente pensjonsrettigheter reguleres etter hovedregelen (lønnsvekst).

Når uttaksgraden pr. 1. mai er lavere enn gjennomsnittlig uttaksgrad siste år, reguleres opptjente pensjonsrettigheter med lønnsvekst og fratrekkes deretter en faktor lik:

$$f_2 = 0,0075 \times \frac{\text{gjennomsnittlig uttaksgrad siste år} - \text{uttaksgrad pr. 1. mai}}{100\% - \text{uttaksgrad pr. 1. mai}}$$

Også denne faktoren vil være mellom 0 og 0,75 prosent. Pensjon under utbetaling reguleres etter hovedregelen (lønnvekst fratrukket en faktor på 0,75 prosent).

måned pensjonen tas ut. Pensjonsbeholdningen oppreguleres med lønnsveksten 1. mai, mens pensjon under utbetaling reguleres med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent. Det innebærer at de som tar ut pensjon kort tid etter 1. mai, kan få en gunstigere regulering enn de som tar ut pensjon kort tid før 1. mai. Tilsvarende effekter kan oppstå ved justering av uttaksgrader.

Departementet foreslår at disse effektene nøytraliseres ved å justere første regulering etter uttak i forhold til uttaksmåned. Det foreslås at det ved reguleringen pr. 1. mai tas hensyn til hvor mange måneder vedkommende har hatt pensjon siste år. Tilsvarende foreslås ved justering av pensjonsgrad.

Når uttaksgrad pr. 1. mai avviker fra gjennomsnittlig uttaksgrad de siste 12 måneder, skal reguleringen justeres. Dersom uttaksgraden pr. 1. mai er høyest, skal reguleringen av utbetalt pensjon skje ved at den faste faktoren på 0,75 prosent settes forholdsmessig ned. Dersom gjennomsnittlig uttaksgrad de siste 12 måneder er høyest, skal reguleringen av pensjonsbeholdningen justeres. Reguleringen skal skje ved at lønnsveksten fratrekkes en faktor som tar hensyn til at uttaksgraden siste år har vært høyere enn det den er på reguleringstidspunktet.

På bakgrunn av dette foreslår departementet at det gjøres en korrigerende av første regulering etter

uttak eller endring av uttaksgrad. Nærmere bestemmelser om framgangsmåten fastsettes i forskrift.

Det vises til lovforslaget §§ 19-14 sjuende og tiende ledd og 20-18 sjuende og tiende ledd.

8.8 Gjennomføring av årlig regulering av pensjoner

8.8.1 Innledning

Som det framgår av kapittel 9 og avsnittene ovenfor vil det i mange år framover bli utbetalt alderspensjon fra folketrygden som er opptjent etter dagens opptjeningsregler. Videre er det forutsatt at både pensjoner opptjent etter dagens regler og nye opptjeningsregler skal reguleres etter nye prinsipper fra 2011. Reglene om gjennomføring av nye reguleringsprinsipper vil derfor være felles for all alderspensjon fra folketrygden.

8.8.2 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Stortingets vedtak fra våren 2005 om nye reguleringsprinsipper for folketrygdens alderspensjon innebærer at reguleringen av pensjoner under utbetaling ikke lenger skal knyttes til grunnbeløpet. I høringsnotatet av 28. januar 2008 ga departe-

mentet i tillegg uttrykk for at rutineene for gjennomføring av reguleringen tilpasses som følge av at prinsippene for regulering foreslås lovfestet. I og med at klare rammer for den årlige reguleringen lovfestes, vil det ikke være behov for årlige stortingsvedtak om regulering.

Selv om reguleringen av ny alderspensjon lovfestes, ga departementet uttrykk for at det vil være hensiktsmessig å bygge videre på dagens drøftingsordning med pensjonistenes og arbeidstakernes organisasjoner. Det ble spesielt nevnt at det for eksempel kan oppstå særlige forhold som det eventuelt bør korrigeres for, og hvor organisasjonenes syn bør høres.

I høringsnotatet foreslo departementet å opprettholde samme lønnsbegrep ved framtidig regulering av pensjoner som i dag benyttes ved de årlige reguleringene av grunnbeløpet, og at reguleringen foretas på grunnlag av forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling året før. Videre ble det foreslått at reguleringen skal skje 1. mai hvert år, slik at reguleringen skjer samtidig med de sentrale lønns- og inntektsoppgjørene og slik at pensjonistene får regulert sine inntekter fra samme tidspunkt som hovedtyngden av de yrkesaktive.

8.8.3 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser uttaler seg om departementets høringsforslag til gjennomføring av nye reguleringsbestemmelser. De instansene som uttaler seg er opptatt av å videreføre drøftingsinstituttet i forbindelse med de årlige reguleringene av grunnbeløpet og de formelle prosedyrene knyttet til reguleringen.

Landsorganisasjonen i Norge (LO), Norsk Pensjonistforbund og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund mener at den kontakten som er mellom myndighetene og organisasjonene i forbindelse med de årlige grunnbeløpsjusteringene bør videreføres. LO uttaler i den forbindelse at:

«En fastere reguleringsteknikk for folketrygden bør ikke innebære at drøftingsordningene med pensjonistorganisasjonene svekkes.»

Ellers argumenterer både Norsk Pensjonistforbund og YS for at de årlige vedtakene om regulering av pensjoner bør behandles og treffes av Stortinget.

Arbeids- og velferdsdirektoratet gir uttrykk for at opparbeidede pensjonsrettigheter i form av en pensjonsbeholdning og pensjoner under utbetaling

bør reguleres samtidig og ikke på ulike tidspunkter i løpet av kalenderåret.

8.8.4 Departementets vurdering og forslag

Stortinget har vedtatt prinsippene for ny regulering av opparbeidede pensjonsrettigheter og pensjoner under utbetaling. Som det framgår i avsnittene ovenfor, foreslås det lovfestet at lønnsutviklingen skal være utgangspunkt for den årlige reguleringen.

Folketrygdloven har i dag ingen anvisning på hvordan og på hvilket grunnlag de årlige reguleringene skal foretas. I henhold til folketrygdloven § 1-4 er det Stortinget som fastsetter grunnbeløpet og som gir regler om regulering av grunnbeløpet. Slike regler ble sist gitt av Stortinget den 28. mai 2003. Når det nå foreslås å lovfeste regler for regulering av opparbeidede pensjonsrettigheter og pensjoner under utbetaling, innebærer det at ordningen med årlige stortingsvedtak om regulering ikke videreføres. Det foreslås derfor at den årlige reguleringen gjøres av Kongen i statsråd.

Det vises til lovforslaget § 1-4 andre ledd, § 19-14 åttende ledd og § 20-18 åttende ledd.

Departementet foreslår at Kongen i statsråd gir forskrift om gjennomføringen av den årlige reguleringen av opparbeidede pensjonsrettigheter og pensjoner under utbetaling. I forskriften vil det blant annet bli lagt til grunn at drøftingsretten til pensjonistenes og arbeidstakernes organisasjoner videreføres. Drøftingene skal gjennomgå lønnsveksten som danner grunnlaget for reguleringen og foreta en vurdering av om det foreligger særlige forhold som det eventuelt bør tas hensyn til.

Etter dagens retningslinjer heter det blant annet at:

«Til grunn for reguleringa skal liggje venta inntektsutvikling for lønnstakarar i alt i reguleringsåret etter justering av grunnbeløpet for avvik mellom venta og reell lønnsauke siste år.»

Departementet legger til grunn at man ved den årlige reguleringen fortsatt skal ta utgangspunkt i forventet inntektsutvikling for lønnstakere i alt i reguleringsåret, og at det samtidig skal justeres for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk inntektsutvikling foregående år.

Det vises til lovforslaget § 1-4 tredje ledd, § 19-14 sjette ledd og § 20-18 sjette ledd.

Dagens grunnbeløpsregulering tar utgangspunkt i et lønnsbegrep basert på årslønn pr. beregnet årsverk for lønnstakere i alt. Årslønn pr. beregnet årsverk brukes i dag blant annet av Det tek-

niske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og partene i arbeidslivet i forbindelse med de årlige lønnsoppgjørene. Begrepet årslønn pr. beregnet årsverk er nærmere definert i Det tekniske beregningsutvalgets årlige rapporter.

Begrepet årslønn pr. beregnet årsverk som har dannet grunnlaget for de årlige grunnbeløpsendringene, er relativt entydig og har ikke vært gjenstand for uenighet. Videre er det sannsynlig at dette begrepet kommer til å være det sentrale lønnsbegrepet i lønnsforhandlingene og i rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene i årene framover. Departementet tar sikte på å videreføre dagens lønnsbegrep som grunnlag for ny regulering av pensjoner.

Etter Stortingets retningslinjer er siktemålet at pensjonistene skal ha en inntektsutvikling minst på linje med utviklingen for yrkesaktive, korrigert for særlige forhold. I trygdeoppgjøret i 2002 holdt man på denne bakgrunn utenfor særskilte elementer i oppgjøret for skoleverket. Det ble vist til at de særskilte tilleggene for skoleverket hadde sin motpost blant annet i at lærerne skulle øke undervisningstiden pr. uke. På tilsvarende måte legger departementet til grunn at det også framover skal kunne tas hensyn til særlige forhold.

Det vises til forslag til forskriftshjemmel i lovforslaget §§ 1-4 fjerde ledd, 19-14 niende ledd og 20-18 niende ledd.

I dag reguleres folketrygdens grunnbeløp 1. mai. Departementet foreslår å opprettholde dette reguleringstidspunktet, som innebærer at reguleringen skjer samtidig med de sentrale lønns- og inntektsoppgjørene. Dermed får pensjonistene

regulert sine inntekter fra samme tidspunkt som hovedtyngden av de yrkesaktive.

I høringsnotatet foreslo departementet at opparbeidede pensjonsrettigheter i form av pensjonsbeholdning skulle reguleres 1. januar, det vil si samtidig som beholdningen ble tilført ny opptjening. Ulikt reguleringstidspunkt for pensjonsbeholdningen og pensjoner under utbetaling kan ha enkelte utilsiktede virkninger. Blant annet vil valg av kalendermåned for uttak av pensjon og endringer i pensjonsgrad kunne påvirke pensjonsnivået. Den regulering som var foreslått å skje 1. januar skulle baseres på lønnsveksten året før, mens reguleringen som skjer 1. mai er basert på inneværende år. Det innebærer at en person som tar ut pensjon mellom mai og årsskiftet går glipp av ett års regulering. For å unngå slike utilsiktede virkninger, foreslår departementet at årlig regulering av pensjonsbeholdningen også skjer 1. mai.

Det vises til lovforslaget § 19-14 fjerde ledd og § 20-18 fjerde ledd.

8.9 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringene i kapittel 1 og kapittel 19 gis virkning fra 1. januar 2011. Dermed vil de nye reguleringsbestemmelsene for dagens alderspensjon første gang bli anvendt 1. mai 2011.

Nytt kapittel 20 foreslås å tre i kraft 1. januar 2010. Det første året hvor det vil bli foretatt utbetaling av alderspensjon med deler fra ny opptjeningsregler vil bli 2016. Dermed vil 1. mai 2016 være første reguleringstidspunkt for pensjoner under utbetaling fra nytt system.

9 Innfasing av ny alderspensjon

9.1 Innledning og sammendrag

Stortinget har sluttet seg til Regjeringens forslag om at innføringen av fleksibel alderspensjon i folketrygden skal gjelde for alle nye pensjonister, uavhengig av om man får pensjonen beregnet etter dagens opptjeningsregler eller etter de nye opptjeningsreglene. Det framgår av St.meld. nr. 5 (2006–2007) at Regjeringen tok sikte på å komme tilbake med et konkret forslag til overgangsregler i lovforslaget om ny alderspensjon fra folketrygden.

Departementet legger vekt på at den enkelte skal få rimelig tid til å tilpasse seg nye regler, og at pensjonen skal være forutsigbar. Samtidig bør overgangsreglene av administrative grunner være enklest mulige og ikke strekke seg altfor langt ut i tid. Overgangsordningene må ta hensyn til at mange allerede har opptjent pensjonsrettigheter etter dagens opptjeningsregler når pensjonsreformen trer i kraft.

Departementet foreslår at nye opptjeningsregler innføres gradvis for årskullene 1954–1962. Dette innebærer at 1953-kullet blir det siste som får hele sin alderspensjon beregnet etter dagens opptjeningsregler, mens 1963-kullet blir det første som fullt ut omfattes av nye opptjeningsregler. Forslaget sikrer en innføring av nye opptjeningsregler uten store endringer i pensjonen fra et årskull til det neste. Det vises til nærmere framstilling og drøfting av forslaget i avsnitt 9.2.

Departementet foreslår at overgangsreglene suppleres med en garanti slik at personer som tar ut pensjon ved 67 år er sikret et pensjonsnivå som minst tilsvarende opptjente rettigheter ved utgangen av 2009 etter levealdersjustering. Garantiregelen foreslås å gjelde for alle som berøres helt eller delvis av nye opptjeningsregler, det vil si for årskullene fra og med 1954. Departementet foreslår at garantien utmåles som et garantitillegg, og viser til punkt 9.2.3.

I dagens alderspensjon kan det godskrives pensjonspoeng ved omsorgsarbeid. Ordningen ble innført med virkning fra 1992. I Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 ble det vedtatt at alle som innfrir kravene til omsorgsopptjening skal få en minste pensjonsopptjening tilsvarende en inn-

tekt på 4,5 G. I dag godskrives det 3 pensjonspoeng, som tilsvarer en inntekt på 4 G. I dagens alderspensjon har godskriving av pensjonspoeng ved omsorgsarbeid ikke nødvendigvis betydning for pensjonsutmålingen. Dette skyldes at man i dag har en maksimal opptjeningstid på 40 år, og at pensjonen utmåles på bakgrunn av de 20 høyeste poengårene. For eksempel vil en person som er hjemmeværende i alderen 20–26 år og som deretter arbeider fra 27–66 år ikke nyte godt av omsorgspoengene dersom de 20 beste poengårene overstiger en inntekt på 4 G. I den nye opptjeningsmodellen hvor alle år teller like mye, vil pensjonsrettigheter ved omsorgsarbeid alltid få betydning for pensjonsutmålingen. Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 5 (2006–2007) ble Regjeringen bedt om å vurdere om det skal gis omsorgsopptjening med tilbakevirkende kraft for de som blir omfattet av de nye opptjeningsreglene i folketrygden. Departementet foreslår at det skal gis opptjening av inntektpensjon for år før 1992 ved omsorg for barn. Se avsnitt 9.3.

9.2 Innfasing av nye regler for opptjening og beregning av alderspensjon

9.2.1 Stortingets vedtak og departementets høringsforslag

Stortinget sluttet seg gjennom vedtak 23. april 2007 til Regjeringens forslag i St.meld. nr. 5 (2006–2007) om innføring av levealdersjustering, nye regler for regulering og fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden. Det framgår av St.meld. nr. 5 (2006–2007) at Regjeringen tok sikte på å komme tilbake med et konkret forslag til innfasing av nye regler for opptjening og beregning av alderspensjon i lovforslaget om ny alderspensjon fra folketrygden.

I departementets høringsnotat av 28. januar 2008 ble det redegjort for en løsning som innebærer gradvis innfasing av nye regler for opptjening og beregning av alderspensjon for årskullene 1954–1962. Dette alternativet bygger på samme tilnærming som Pensjonskommisjonens forslag, se NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd. I stedet for

at de nye opptjeningsreglene innføres gradvis fra og med 1951-kullet og til og med 1964-kullet som Pensjonskommissjonen foreslo, skisserte departementet i høringsnotatet en løsning med gradvis innfasing for årskullene 1954–1962. Denne løsningen gir samme utgifter til alderspensjon som Pensjonskommissjonens forslag, men innfasingsperioden blir kortere.

En slik gradvis innfasing innebærer at personer født mellom 1954 og 1962 får beregnet sin alderspensjon med andeler fra dagens og ny alderspensjon. En person født i 1954 vil få 9/10 av sin pensjon beregnet etter dagens regler og 1/10 beregnet etter nye regler. En person født i 1955 vil få 8/10 av pensjonen etter dagens regler og 2/10 etter nye, osv. Fordelen ved en slik tilnærming er at man unngår store terskeeffekter og tilfeldige utslag. En ulempe er at disse årskullene må forholde seg til to sett med regler, og at det innebærer administrativt merarbeid å beregne pensjon etter to ulike regelverk.

Forslaget om å fase inn nye opptjeningsregler gradvis for årskullene 1954–1962 innebærer at om lag 1/3 færre personer vil omfattes av innfasingsreglene i forhold til Pensjonskommissjonens forslag. Det kan dessuten være noe enklere for den enkelte å forstå pensjonsberegninger når den baseres på tideler fra de ulike regelverk. En kortere innfasingsperiode har også administrative fordeler.

Departementet redegjorde for to alternativer til gradvis innfasing. Et alternativ er at det fastsettes et skjæringspunkt slik at alle født etter 1950 følger nye regler fullt ut, mens alle født tidligere vil få hele sin pensjon beregnet etter dagens regler. For å hindre at ingen ville fått lavere pensjon enn det en har opptjent når pensjonsreformen trer i kraft, la departementet til grunn at det kan gis en garanti for opptjent pensjon. Denne tilnærmingen innebærer at den enkelte kun vil ha ett sett med opptjeningsregler å forholde seg til. Desto eldre årskull som omfattes, desto raskere vil de nye reglene bli fullt innfaset, noe som har administrative fordeler. Løsningen kan føre til uønskede terskeeffekter ved at personer født henholdsvis før og etter skjæringspunktet med lik opptjeningsprofil vil kunne få svært ulik pensjon. Dette alternativet ville gitt betydelig høyere utgifter enn gradvis innfasing. Merutgiftene ble anslått til 2,3 milliarder kroner pr. år i årene rundt 2030.

Et annet alternativ som det ble redegjort for i høringsnotatet innebærer at allerede opptjente rettigheter før det tidspunktet pensjonsreformen trer i kraft beholdes i henhold til dagens regelverk, mens videre opptjening gis etter de nye reglene. Dette innebærer blant annet at mange først kunne

få full eller nær full opptjening med dagens regler, og i tillegg betydelig opptjening i ny alderspensjon. Mange som omfattes av overgangsreglene vil dermed kunne komme svært gunstig ut både sammenliknet med dem som kun omfattes av dagens opptjeningssystem og dem som kun omfattes av nytt opptjeningssystem. Dette skyldes blant annet at mange kan ha tjent opp full pensjon (40 år) allerede ved 62 år, og at de i tillegg vil kunne øke pensjonen med ny alderspensjon der alle år teller med. Sammenliknet med gradvis innfasing vil dette alternativet føre til betydelige merutgifter, på det meste anslått til nesten 11 milliarder kroner pr. år i årene rundt 2030.

Departementet foreslo i høringsnotatet at nye regler for opptjening og beregning av alderspensjon fases gradvis inn for årskullene 1954–1962. Departementet viste til at dette alternativet vil gi en balansert innfasing av nye regler uten store endringer i pensjonen fra ett årskull til det neste. For å beregne en pensjon bestående av brøkdeler fra to regelsett må det beregnes full pensjon både etter dagens og etter nye opptjeningsregler, det vil si både grunnpensjon, tilleggs pensjon og pensjonstillegg etter dagens regler og inntektspensjon og garantipensjon etter nye regler. Deretter vektet de sammen i den aktuelle brøkfordelingen. Dette innebærer blant annet at det må beregnes pensjonspoeng etter dagens regler for alle årskull til og med 1962-kullet. Videre vil enkelte regler for fleksibelt uttak og regulering av pensjoner under utbetaling anvendes for samlet pensjon.

Departementet foreslo i høringsnotatet å innføre en garantiregel som sikrer et pensjonsnivå ved pensjonsuttak fra 67 år som minst tilsvarer opptjente rettigheter ved utgangen av 2009 etter levealderjustering.

9.2.2 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har kommentert departementets forslag til overgangsordninger. De som har uttalt seg støtter forslaget om gradvis innfasing av nye opptjeningsregler, men enkelte påpeker noen utfordringer. *HSH* synes departementets forslag virker rimelig og logisk. *Norsk Journalistlag* mener at forslaget om å innføre ny pensjon over en tiårsperiode er hensiktsmessig. *Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)* støtter innføringen av en kortere innfasingsperiode enn den 15 års innfasingsperioden som Pensjonskommissjonen foreslo. *Pensjonistpartiet* gir uttrykk for at den foreslåtte løsningen er den mest rettferdige av de foreliggende alternativene. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* har ikke faglige innvendinger til den foreslåtte inn-

fasingen, men påpeker at en gradvis innfasing der direktoratet må drifte to ulike opptjeningsystemer parallelt i mange år framover medfører administrative utfordringer og kostnader.

9.2.3 Departementets vurdering og forslag

Innfasing av nye opptjeningsregler

Departementet legger vekt på at overgangen fra dagens til nye regler for opptjening og beregning av alderspensjon blir forutsigbar, og at den enkelte får rimelig tid til å tilpasse seg nye regler. Samtidig bør overgangsreglene av administrative grunner være enklest mulig, og ikke strekke seg altfor langt ut i tid. Det må videre vurderes i hvilken utstrekning omleggingen påvirker den enkeltes opparbeidede pensjonsrettigheter. Økonomiske konsekvenser for den enkelte og for folketrygden er også viktige. Departementet legger dessuten vekt på å unngå terskeeffekter og tilfeldige utslag.

Departementet vil peke på at de nye reglene for opptjening og beregning av alderspensjon skiller seg vesentlig fra dagens regler. De nye opptjeningsreglene gir for eksempel bedre uttelling for mange år i arbeid, mens dagens regler kan gi høyere pensjon til personer som har hatt varierende inntekter gjennom livet. Dette skyldes at dagens alderspensjon beregnes på grunnlag av de 20 beste poengårene.

Alternativet der alderspensjonen beregnes fullt ut etter nye opptjeningsregler for alle født etter 1950 kan gi store terskeeffekter mellom årskull. For eksempel ville to personer med lik opptjening som er født henholdsvis i 1950 og 1951 kunne få ulik pensjon selv om de er jevngamle. Videre vil personer født i 1951 være 59 år i 2010 og nærme seg alder for første mulige uttak av alderspensjon. De ville ikke få lang tid til å innrette seg etter nye regler. Dette alternativet kombinert med en garanti for opptjente pensjonsrettigheter ville innebære betydelige merutgifter, se punkt 9.2.1. Fordelen med å gå over til nye opptjeningsregler for alle født etter 1950 vil først og fremst være av teknisk og administrativ art. Departementet mener imidlertid at fordelene med en rask innfasing ikke veier opp mot ulempene ved en slik løsning. På denne bakgrunn vil departementet ikke foreslå en slik løsning.

Det andre alternativet innebærer at allerede opptjente rettigheter før det tidspunktet pensjonsreformen trer i kraft beholdes i henhold til dagens regelverk, mens videre opptjening gis etter de nye reglene. Dermed vil man for all ny opptjening etter at pensjonsreformen har trådt i kraft bare ha ett

regelsett å forholde seg til. Dette alternativet innebærer at mange som omfattes av overgangsreglene kan komme svært gunstig ut, både sammenliknet med dem som kun omfattes av dagens regler og dem som kun omfattes av nye regler. Også dette alternativet innebærer betydelige merutgifter, se punkt 9.2.1. Departementet mener derfor at heller ikke dette alternativet ville være en god løsning.

En gradvis innfasing som departementet redegjorde for i høringsnotatet innebærer at personer født mellom 1954 og 1962 får beregnet sin alderspensjon med andeler fra dagens og ny alderspensjon. En person født i 1954 vil få 9/10 av sin pensjon beregnet etter dagens regler og 1/10 beregnet etter nye regler. En person født i 1955 vil få 8/10 av pensjonen etter dagens regler og 2/10 etter nye, osv. Departementet foreslår at nye opptjeningsregler trer i kraft 1. januar 2010, se avsnitt 3.7. 1954-kullet vil da være 56 år. De vil få 1/10 av sin pensjon beregnet etter nye opptjeningsregler når de tar ut alderspensjon, tidligst i 2016. Personer født i 1962 vil få 9/10 av sin pensjon beregnet etter nye opptjeningsregler og vil være 48 år i 2010. Disse vil fortsatt ha mange år igjen til pensjonsalder. En slik løsning innebærer dermed at det blir en sammenheng mellom hvor lenge det er igjen til første mulige pensjonsuttak og i hvilken grad man omfattes av nye opptjeningsregler. Departementet finner det rimelig at de som har kortest tid igjen til første mulige pensjonsuttak i liten grad skal berøres av de nye reglene. En slik løsning gir den enkelte tid til å tilpasse seg nye regler og innebærer at en unngår store terskelvirkninger. Videre vil denne overgangsløsningen føre til lavere økonomiske utgifter for folketrygden enn de øvrige alternativene, se punkt 9.2.1. En gradvis innfasing har imidlertid enkelte administrative ulemper. Pensjonen skal som nevnt beregnes med andeler fra henholdsvis gjeldende og nye regler for opptjening og beregning av alderspensjon. Dette krever at det fortsatt registreres pensjonspoeng etter gjeldende regler, samtidig som opptjeningen danner grunnlag for inntektpensjon etter nye opptjeningsregler. Det må blant annet holdes rede på de ulike andelene etter uttak ved videre opptjening.

En slik parallell opptjening av pensjonsrettigheter som splittes opp i andeler ved uttak kan være krevende å forstå for den enkelte. Departementet vil i denne sammenheng vise til at det skal innføres en pensjonsportal med selvbetjeningsløsning, se nærmere avsnitt 2.5. Pensjonsportalen vil være en internettbasert selvbetjeningsløsning med en pensjonskalkulator som blant annet gir den enkelte mulighet til å simulere ulike pensjonsutfall ut fra ulike alternative pensjoneringstidspunkter. Perso-

ner som omfattes av overgangsreglene vil gjennom selvbetjeningsløsningen få god oversikt over hvordan deres pensjon er beregnet og sammensatt. Se nærmere om pensjonsportalen i avsnitt 2.5.

Departementet viser til at få høringsinstanser har uttalt seg om overgangsreglene, og de som har uttalt seg er positive til forslaget om gradvis innføring av de nye reglene.

Departementet foreslår at de nye reglene for opptjening og beregning av alderspensjon fra folketrygden innføres gradvis for årskullene 1954–1962. Dette innebærer at personer født i 1954 vil få 1/10 av sin pensjon beregnet etter nye opptjeningsregler, og 9/10 beregnet etter gjeldende regler. For personer født i 1955 vil andelene være henholdsvis 2/10 og 8/10, og for personer født i 1962 vil andelene fra nye og gjeldende opptjeningsregler tilsvare henholdsvis 9/10 og 1/10. Innføringsreglene foreslås lovfestet i begge kapitlene om alderspensjon, folketrygdloven 19 og 20.

Det vises til lovforslaget § 19-15 første ledd og § 20-19 første ledd.

Garanti for opptjente rettigheter ved utløpet av 2009

I departementets høringsnotat av 28. januar 2008 ble det foreslått å gi en garanti for opptjente rettigheter ved utgangen av 2009. Bakgrunnen var at enkelte personer vil kunne ha opptjent høyere pensjon pr. 31. desember 2009 enn de vil få etter forslaget om innføring av nye regler. Dette kan gjelde personer som har de største fordelene av dagens regler, blant annet på grunn av regelen om at de 20 beste årene danner grunnlaget for pensjonsberegningen, og som har tjent opp tilnærmet full pensjon etter dagens regler. Videre kan det gjelde personer som slutter å arbeide fra 2010 og ikke tjener opp ytterligere pensjonsrettigheter fram til pensjoning. Utslagene vil i hovedsak være relativt små, men kan likevel oppfattes som urimelige.

En slik garanti vil eventuelt komme til utbetaling tidligst ved fylte 67 år. Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at de opptjente pensjonsrettighetene ikke skal være skjermet for levealdersjusteringen, og det ble derfor foreslått at de skal justeres med den enkeltes forholdstall ved 67 år.

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om departementets forslag til overgangsregler, har vært positive til at det innføres en slik garanti.

Departementet foreslår derfor at alle som omfattes helt eller delvis av nye opptjeningsregler skal gis en garanti for at pensjonen ikke skal være lavere enn rettigheter opptjent etter dagens alderspensjon pr. 31. desember 2009. Det vises til lovforslaget § 20-20. Det følger av første ledd at opptjening

skal justeres for effekten av levealdersjusteringen ved 67 år.

Det presiseres i forslaget til § 20-20 første ledd at opptjeningen pr. 31. desember 2009 beregnes etter reglene i folketrygdloven kapittel 19, jf. kapittel 3. Opptjente rettigheter vil være uttrykt i pensjonspoeng og følger grunnbeløpsutviklingen fram til garantien skal beregnes. Departementet foreslår at beregningen av garantien gjøres ved at opptjente rettigheter ved utløpet av 2009 etter levealdersjustering sammenliknes med den faktiske pensjonen som utmåles etter overgangsreglene. Levealdersjustering av opptjente rettigheter for personer omfattet av dagens opptjeningsmodell skjer ved å dividere opptjent pensjon med forholdstallet ved 67 år. Forholdstall for personer omfattet av dagens opptjeningsregler vil bli fastsatt i medhold av §§ 19-6 og 19-7, se nærmere om forholdstall i kapittel 5.

Personer født fra 1963 skal også være omfattet av garantien, men vil ikke få fastsatt forholdstall. De vil få fastsatt delingstall som gjelder for ny alderspensjon, se nærmere om delingstall i kapittel 5. Dette reiser spørsmål om framgangsmåten for levealdersjustering av opptjente rettigheter pr. 31. desember 2009 ved fylte 67 år. Siden opptjente rettigheter ved utløpet av 2009 beregnes som en årlig pensjon, mens bruk av delingstall forutsetter at opptjening gjennom årene kumuleres til en samlet beholdning, er delingstallet ikke direkte anvendelig for å levealdersjustere de opptjente rettighetene. Det må derfor tas hensyn til utviklingen i levealdersjusteringen ved hjelp av delingstallene. Departementet foreslår at framgangsmåten for levealdersjustering av opptjente rettigheter pr. 31. desember 2009 til personer født etter 1962 fastsettes i forskrift.

Når det gjelder utbetalingen av garantien, foreslår departementet i andre ledd at eventuell differanse mellom de to pensjonsnivåene utbetales som et eget garantitillegg som kommer i tillegg til den faktiske pensjonen. Garantien utbetales tidligst fra fylte 67 år.

På grunn av de fleksible uttaksreglene må det også gis regler om hvordan man skal håndtere garantien i forhold til en pensjon som er tatt ut før eller etter 67 år. Departementet legger til grunn at garantien ikke skal kompensere for tidliguttak. Dersom alderspensjon etter overgangsreglene er tatt ut for eksempel ved 62 år, kommer som nevnt ovenfor en eventuell garanti ikke til utbetaling før ved fylte 67 år. Departementet foreslår at når den enkelte fyller 67 år skal det foretas en sammenlikning mellom opptjeningen pr. 31. desember 2009 (etter levealdersjustering) og den pensjonen ved-

kommende ville fått dersom han eller hun hadde ventet til 67 år med pensjonsuttak. En slik framgangsmåte gir sammenliknbare nivåer og forhindrer at garantiregelen kompenserer for tidliguttak. Dersom opptjeningen pr. 31. desember 2009 er høyere enn beregnet pensjon ved 67 år, utløses garantitillegget. Se andre ledd.

Det vil også være tilfeller der vedkommende fyller 67 år uten å ha startet pensjonsuttaket. Departementet foreslår i tredje ledd at garantien ikke kommer til utbetaling før vedkommende starter pensjonsuttaket. I slike tilfeller oppstår spørsmålet om hvilket pensjonsnivå som skal sammenliknes med opptjeningen 31. desember 2009. Her kan det tenkes to løsninger. Enten pensjonsnivået ved 67 år, eller pensjonsnivået på uttakstidspunktet, som kan ha økt på grunn av opptjening etter 67 år. Dersom man tar utgangspunkt i sistnevnte løsning, vil resultatet bli at opptjening etter 67 år reduserer verdien av garantien. Hensynet til at det skal lønne seg å arbeide taler for at man ser bort fra slik opptjening. Departementet foreslår derfor at beregningen av garantitillegget skjer på samme måte som i de tilfeller der vedkommende tar ut pensjon ved 67 år. Garantitillegget vil etter dette utgjøre en separat pensjonskomponent som den enkelte har krav på når pensjonsuttaket starter. I mellomtiden vil tillegget bli regulert som andre pensjonsrettigheter under opptjening. Siden alle som omfattes av garantireglene vil få fastsatt delingstall helt fram til 75 år, foreslår departementet at et eventuelt garantitillegg til de som ikke tar ut pensjon ved 67 år multipliseres med delingstallet ved 67 år og utgjør en separat pensjonsbeholdning. Ved uttak divideres det oppregulerte beløpet med vedkommendes delingstall på uttakstidspunktet.

Ved delvis uttak av alderspensjon, bør garantitillegget komme til utbetaling i samme grad som pensjonen tas ut. Videre finner departementet det naturlig at garantitillegg under utbetaling reguleres som annen pensjon under utbetaling, dvs. i takt med lønnsveksten og deretter fratrukket 0,75 prosent.

I fjerde ledd foreslås det at departementet gir forskrifter om gjennomføring av paragrafen. Det vil blant annet være nødvendig å gi nærmere regler om justeringen for effekten av levealdersjusteringen ved 67 år for personer som ikke har fastsatt forholdstall (dvs. personer født fra og med 1963).

Det vises til lovforslaget § 20-20.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet utgifter knyttet til de foreslåtte garantireglene. Ettersom garantitillegg ikke vil komme til utbetaling før 1954-årskullet fyller 67 år, vil garanti-

reglene først gi merutgifter fra år 2021. Forslaget er anslått til å gi samlede merutgifter i perioden 2021–2060 på om lag 50 millioner kroner. Det antas å være relativt få personer som vil bli omfattet av garantien, på det meste rundt 600 personer pr. år. Gjennomsnittlig garantitillegg pr. person vil for de fleste årene ligge på rundt 4 000 kroner pr. år.

Nærmere om gjennomføringen

For å beregne en pensjon som skal bestå av forholdsmessige andeler beregnet etter gjeldende og nye opptjeningsregler, er det en forutsetning at det først beregnes en full pensjon både etter dagens og etter nye opptjeningsregler. Beregningene må omfatte både inntektspensjon og garantipensjon i nytt system, og grunnpensjon, tilleggspensjon og pensjonstillegg i dagens system.

For å kunne beregne en full pensjon etter begge regelverk, må det fortsatt beregnes pensjonspoeng etter dagens regler for alle årskull til og med 1962-kullet. (Fra og med 1963-kullet vil alle utelukkende få sin pensjon beregnet etter ny opptjeningsmodell). På tilsvarende måte blir det nødvendig å omregne pensjonsgivende inntekt og omsorgsopptjening før 2010 til en pensjonsbeholdning beregnet etter reglene i kapittel 20 for alle født fra og med 1954. (Årskull til og med 1953 vil utelukkende få sin pensjon beregnet etter gjeldende regler).

På grunn av at det tjenes opp rettigheter fra første krone i den nye opptjeningsmodellen, vil også inntekter som har vært for lave til å gi pensjonspoeng i gjeldende alderspensjon inngå i den nye pensjonsbeholdningen. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sin høringsuttalelse opplyst at det i enkelte tilfeller kan ha vært manglende innrapportering av små inntekter (dvs. inntekter lavere enn grunnbeløpet eller omfattet av frikortordningen). Dersom inntektene ikke har vært registrert, kan de heller ikke medregnes i den pensjonsbeholdningen som skal fastsettes til og med 31. desember 2009. Dette innebærer at pensjonsbeholdningen kan avvike noe fra faktisk inntekt, men utslagene for pensjonsberegningen antas å være små.

Verdien av ulønnet omsorgsarbeid for barn før 1992 (det vil si 18,1 prosent av et beløp tilsvarende 4 ganger grunnbeløpet) skal også medregnes i pensjonsbeholdningen, se nærmere nedenfor i avsnitt 9.3.

Etter at det er beregnet pensjon etter begge regelsett, vektet den samlede pensjonen i de to systemene med hverandre. Hvis full pensjonsopptjening etter gjeldende regler tilsier en årlig pensjon på 180 000 kroner og full pensjonsopptjening etter

nye opptjeningsregler gir en årlig pensjon på 190 000 kroner, vil pensjonen til en person født i 1957 utgjøre 6/10 av 180 000 (108 000) pluss 4/10 av 190 000 kroner (76 000), det vil si 184 000 kroner.

Selv om pensjonen vil bestå av elementer fra to ulike opptjeningsmodeller, skal beløpet vurderes samlet i relasjon til om vilkårene for tidliguttak av pensjon er oppfylt, se nærmere punkt 6.5.1 og 7.5.7. Det samme gjelder ved regulering av pensjon, se nærmere pkt 8.6.5.

Fleksibel alderspensjon innebærer at uttak kan skje fra 62 til 75 år, og at pensjonsgraden kan endres både opp og ned. Dette håndteres ved at konsekvensen av den aktuelle endringen gjennomføres i begge de underliggende pensjonsberegningene, før de aktuelle andelene igjen vektet sammen i den fastsatte fordelingen. I begge pensjonsberegningene vil pensjonen avhenge av tidspunkt for pensjonsuttak, og vil justeres for tidlig eller sent uttak ved hjelp av et delingstall eller forholdstall. I begge pensjonsberegningene vil pensjon under utbetaling reguleres på samme måte.

Omtalen ovenfor om omregning av tidligere inntekter til en pensjonsbeholdning, gjelder også for personer født i 1963 og senere som utelukkende skal omfattes av nye opptjeningsregler. For denne gruppen vil det imidlertid ikke bli beregnet et dobbelt sett med pensjonsopptjening. Pensjonen vil utelukkende bli beregnet på grunnlag av pensjonsbeholdningen.

Omgjøring av tidligere pensjongivende inntekt til pensjonsbeholdning foreslås regulert i § 20-21. Departementet foreslår i første ledd at pensjongivende inntekt for tiden før 1. januar 2010 skal legges til grunn for fastsettelse av pensjonsbeholdning pr. 1. januar 2010. I andre ledd foreslås det at inntekten skal være oppregulert i forhold til grunnbeløpsendringer. Omgjøring av godskrevne pensjospoeng ved omsorgsarbeid til pensjonsbeholdning foreslås regulert i tredje ledd første punktum. For år der det er godskrevet pensjospoeng, skal pensjonsbeholdningen tilføres 18,1 prosent av et beløp tilsvarende fire ganger grunnbeløpet.

Tilbakevirkende pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid omtales nærmere i avsnitt 9.3 nedenfor.

Det foreslås at departementet fastsetter nærmere regler i forskrift om hvordan fastsetting av pensjonsbeholdning skal gjennomføres. Herunder vil det blant annet være behov for å gi nærmere regler om oppregulering av tidligere opptjente inntekter og hvordan inntekter som ikke er ferdigliknet pr. 1. januar 2010 skal håndteres. Se også avsnitt 9.3 nedenfor.

Det vises til lovforslaget § 20-21.

9.3 Tilbakevirkende pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid

Gjeldende ordning om opptjening av pensjonsrettigheter ved omsorg for barn, syke, funksjonshemmede og eldre (se nærmere omtale i avsnitt 3.6) ble innført med virkning fra 1992. På grunn av praktiske problemer med å registrere omsorgsarbeid utført på tidligere tidspunkt, la departementet ved innføringen til grunn at opptjeningen av omsorgspoeng bare burde gjelde for omsorgsarbeid som ble utført etter at ordningen trådte i kraft, se Ot.prp. nr. 77 (1989–90). I forbindelse med behandling av St.meld. nr. 5 (2006–2007) ba Stortinget Regjeringen om å komme tilbake til en nærmere vurdering av å gi omsorgsopptjening tilbakevirkende kraft for de som blir omfattet av de nye opptjeningsreglene i folketrygden.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det skal gis tilbakevirkende pensjonsopptjening for omsorgsarbeid i ny alderspensjon. Det er et spørsmål om tilbakevirkende omsorgsopptjening for personer som har opptjening i både dagens og ny alderspensjon også skal gis omsorgsopptjening for den delen av pensjonen som beregnes etter dagens regler. For å unngå at det blir store forskjeller i utbetalt pensjon fra et årskull til et annet, foreslår departementet at tilbakevirkende omsorgsopptjening begrenses til den delen av pensjonen som opptjenes i ny alderspensjon.

Forslaget i høringsnotatet var begrenset til omsorg for barn. Det ble vist til at det er vanskelig å dokumentere omsorg for eldre, syke og funksjonshemmede tilbake i tid. Departementet ba om innspill på hvordan en ordning med tilbakevirkende pensjonsopptjening for omsorg for eldre, syke og funksjonshemmede eventuelt kan gjennomføres.

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om forslaget: *Arbeids- og velferdsdirektoratet, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS), Landsorganisasjonen i Norge (LO), Unio, Norsk journalistlag, Norges Bondelag, Norges Kvinne- og Familieforbund, Norges Bygdekvinneforbund og Pensjonistpartiet.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at forslaget om tilbakevirkende omsorgsopptjening for barn i ny alderspensjon er faglig godt begrunnet. Når det gjelder spørsmålet om tilbakevirkning for omsorg for eldre, syke og funksjonshemmede påpeker direktoratet at attestasjon for slik omsorg i all hovedsak ikke kan gis langt tilbake i tid. Etagens registre for hjelpestønad mv. har heller ikke data for hele den aktuelle perioden. Foruten det merarbeidet en slik tilbakevirkning vil innebære,

er det et faktum at mange vil ha problemer med å framskaffe tilstrekkelig dokumentasjon på omsorgsforholdet. Dette vil gi utfordringer knyttet til likebehandling og rettssikkerhet.

YS, Unio, Norges Bondelag, Norges Kvinne- og Familieforbund, Norges Bygdekvinnelag og Pensjonistpartiet mener alle at det bør gis omsorgsopptjening med tilbakevirkende kraft også i dagens alderspensjon. Det påpekes at også kvinner med dagens alderspensjon vil komme dårlig ut pensjonsmessig på grunn av omsorgsarbeid, til tross for blant annet besteårsregelen. Videre kan det være urimelig at personer som har hatt omsorg for barn i samme tidsperiode behandles forskjellig, avhengig av alder.

Pensjonistpartiet og LO mener at det også bør gis tilbakevirkende pensjonsopptjening ved omsorg for eldre, syke og funksjonshemmede. Pensjonistpartiet er uenige i at slik omsorg er vanskelig å dokumentere, og mener at det kan fremskaffes legejournaler og kommunale vedtak om omsorgslønn og avlastningstiltak. LO foreslår at tilbakevirkende pensjonsopptjening gjøres ved individuell søknadsordning.

Departementet viser til at innføring av en alleårsregel i folketrygdens alderspensjon innebærer at perioder utenfor arbeidslivet, eller perioder med lav inntekt på grunn av omsorgsarbeid, nå vil få større konsekvenser for pensjonsopptjeningen enn i dag. Regelen om at de 20 beste inntektsårene legges til grunn ved beregning av pensjonen, og at full pensjon tjenes opp etter 40 år innebærer at år uten eller med lav inntekt får mindre betydning for pensjonens størrelse enn i ny alderspensjon. Tilbakevirkning av omsorgsarbeid i dagens alderspensjon ble frarådet av Pensjonskommisjonen siden en slik regelendring vil innebære store merutgifter og betydelige administrative kostnader knyttet til dokumentasjon av omsorg langt tilbake i tid. Departementet viser også til at Stortinget ba Regjeringen om å vurdere omsorgsopptjening med tilbakevirkende kraft for de som blir omfattet av de nye opptjeningsreglene i folketrygden, og finner ikke grunn til å foreslå tilbakevirkning for dem som skal ha sin pensjon etter dagens opptjeningsregler.

Når det gjelder personer som vil få sin pensjon beregnet med forholdsmessige andeler fra både gjeldende og nye opptjeningsregler, ble det i høringsnotatet drøftet hvorvidt tilbakevirkningen også skal gjelde den delen av pensjonen som beregnes etter dagens opptjeningsregler. En slik løsning ville bety at tilbakevirkningen følger fødselsår og ikke opptjeningsmodell. Departementet viste i høringsnotatet til at dette ville innebære store forskjeller i pensjonsnivå mellom 1953- og

1954-kullet. Eksempelvis vil en person født i 1954 som får godskrevet ti omsorgsår kunne få mer enn 30 000 kroner høyere årlig pensjon enn en person født i 1953, selv om de ellers har identisk pensjonsopptjening. For å unngå at det blir store forskjeller i utbetalt pensjon fra et årskull til et annet, mener departementet at tilbakevirkende omsorgsopptjening bør begrenses til den delen av pensjonen som opptjenes i ny alderspensjon.

Departementet ser at det er gode grunner for at en ordning med tilbakevirkende omsorgsopptjening i ny alderspensjon også skal omfatte ulønnet omsorgsarbeid for eldre, syke og funksjonshemmede. Samtidig er det krevende å utforme en slik ordning på en måte som i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til likebehandling og rettssikkerhet.

Departementet vil komme tilbake med en nærmere vurdering av spørsmålet om eventuell tilbakevirkende pensjonsopptjening ved omsorgsarbeid for eldre, syke og funksjonshemmede.

Departementet foreslår at det gis pensjonsopptjening for år før 1992 for alderspensjon som tjenes opp etter nye regler. Opptjening av pensjonsrettigheter ved omsorgsarbeid før 1992 foreslås kun å gjelde ved omsorg for barn. Tilbakevirkningen gjelder reglene slik de har vært fra 1992, det vil si at årlig opptjening er begrenset til en inntekt tilsvarende 4 G og godskrives til og med det året barnet fyller 6 år.

I lovforslaget § 20-21 har departementet foreslått hvordan pensjonsrettigheter opptjent før 1. januar 2010 kan omdannes til en pensjonsbeholdning, se ovenfor i avsnitt 9.4. I lovforslagets tredje ledd første punktum omhandles godskrevne pensjonspoeng fra og med 1992. Tilbakevirkende omsorgsopptjening foreslås regulert i tredje ledd andre punktum, hvor det framgår at for dem som har fylt vilkårene i nåværende § 3-16 a (som gjelder omsorg for barn) for år før 1992, skal pensjonsbeholdningen tilføres et beløp tilsvarende 18,1 prosent av fire ganger grunnbeløpet. Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av slik tilbakevirkning kan det være behov for egne regler om framgangsmåten. Departementet har som nevnt i avsnitt 9.2 foreslått at det gis en forskriftshjemmel i fjerde ledd slik at departementet kan gi nærmere regler om gjennomføringen. Forskriftshjemmelen er også ment å dekke nærmere regler om gjennomføring av tilbakevirkende pensjonsopptjening ved omsorgsarbeid for barn.

I forbindelse med departementets høringsnotat, anbefalte Arbeids- og velferdsdirektoratet at dagens regler om flytting av omsorgspoeng tilbake i tid og mellom foreldre gjøres mer fleksible. I dag gjelder en toårsfrist, og følger av forskrift gitt i

medhold av § 3-16. Departementet vil vurdere dette nærmere i samråd med Arbeids- og velferdsdirektoratet, og foreslår at en eventuell oppmyking i disse reglene vurderes i det videre arbeidet og eventuelt tas inn i forskrift.

Det vises til lovforslaget § 20-21 tredje ledd andre punktum og fjerde ledd.

9.4 Ikrafttredelse og administrative konsekvenser

Departementet foreslår at nye opptjeningsregler trer i kraft 1. januar 2010, se kapittel 3. Dette vil blant annet omfatte de nye bestemmelsene i kapittel 20 som er foreslått her. Den foreslåtte endrin-

gen i § 19-15 første ledd vil ikke berøre de som tar ut alderspensjon i 2010, og gis virkning sammen med de øvrige endringene i kapittel 19, dvs. 1. januar 2011.

Den foreslåtte overgangsordningen vil ha administrative konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten, som må foreta pensjonsberegninger og utbetalinger fra begge pensjonsmodellene i flere år framover. Omregning av opptjente rettigheter til pensjonsbeholdning for alle født fra 1954, og tilbakevirkende pensjonsopptjening ved omsorg for barn vil medføre merarbeid i en overgangsperiode. Garantien for opptjente rettigheter pr 31. desember 2009 gjelder få personer og antas ikke å medføre administrative konsekvenser av betydning.

10 Økonomiske effekter for den enkelte

10.1 Innledning

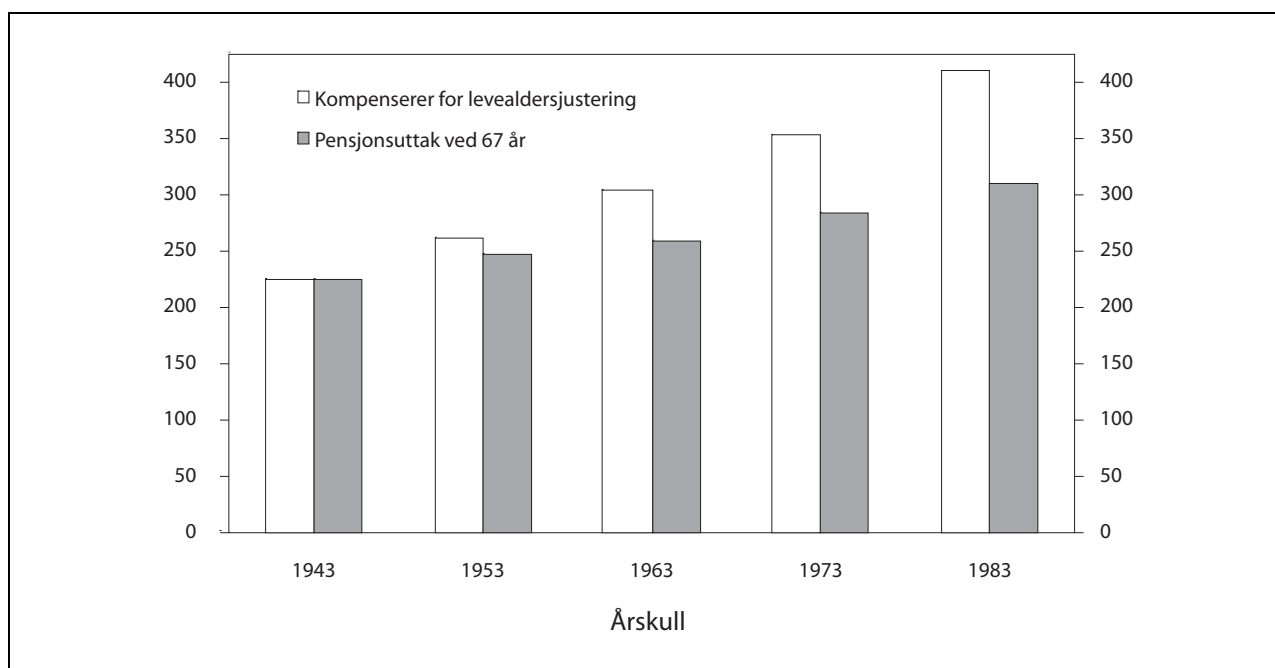
I dette kapitlet illustreres økonomiske effekter for den enkelte av departementets forslag til ny alderspensjon. I tillegg vises effektene av endringene i reglene for uttak av dagens alderspensjon:

- Ny alderspensjon – beregningseksempler for årskullet 1963. 1963-kullet er det første årskullet som fullt ut omfattes av ny alderspensjon (avsnitt 10.2).
- Dagens alderspensjon – beregningseksempler for årskullene fra 1943 til 1953. Disse årskullene omfattes av nye regler om fleksibelt uttak og levealdersjustering, og får hele sin pensjon beregnet etter opptjeningsreglene i dagens alderspensjon (avsnitt 10.3)
- Overgangsreglene – beregningseksempler for årskullene fra 1954 til 1962, det vil si de årskullene som omfattes av overgangsreglene og således skal ha en forholdsmessig andel av sin pensjon beregnet etter dagens og nye opptjeningsregler (avsnitt 10.4).

- Opptjening som skal medregnes på tidspunkt for pensjonsuttak (avsnitt 10.5).
- Illustrasjoner av reglene for regulering av pensjoner i dagens og ny alderspensjon (avsnitt 10.6).
- Vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år og andeler som kan ta ut alderspensjon før 67 år (avsnitt 10.7).

Beregningseksemplene i dette kapitlet er uttrykt i lønnsnivået for 2008, det vil si at det ses bort fra regulering av opptjente pensjonsrettigheter. Når beløpene i eksemplene uttrykkes i faste kroner blir det enklere å synliggjøre effektene av fleksibelt uttak, levealdersjustering og ny opptjening, men eksemplene tar dermed ikke hensyn til at vekst i reallønn vil gi yrkesaktive og pensjonister i framtiden høyere kjøpekraft enn dagens yrkesaktive og pensjonister.

De hvite søylene i figur 10.1 illustrerer utvikling i kjøpekraft når framtidige pensjonister kompenserer for levealdersjusteringen. I figuren er det



Figur 10.1 Illustrasjon av vekst i kjøpekraft for årskullene 1943–1983 med 1,5 prosent reallønnsvekst pr. år og opptjening basert på inntekt 6 G i 40 år. Beløp i tusen kroner.

Boks 10.1 Forutsetninger

Anne

Fødselsår: 1963

Sivilstand: enslig

Opptjeningsmodell: ny alderspensjon

Karriere:

- Jobber fra 22 år
- Inntekt: 6 G (414 648 kroner) i hele karrieren¹

Uttak: uttak av pensjon skjer ved alder i hele år

Grunnbeløp (G): 69 108 kroner (gjennomsnitt for 2008)

Anslåtte delingstall for 1963-årskullet:

Alder	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år
Delingstall	19,76	18,94	18,13	17,32	16,50	15,69	14,89	14,09	13,29

Kilde: Statistisk sentralbyrå

¹ Andre personer fra Annes årskull med andre opptjeningsprofiler, vil få samme pensjon dersom pensjonsbeholdningen er den samme

lagt til grunn 1,5 prosent reallønnsvekst pr. år. Pensjonen i uttaksåret for framtidige årskull vil da øke i takt med reallønnsveksten for yrkesaktive. En person som er født i 1953 vil med 1,5 prosent reallønnsvekst pr. år få 16 prosent høyere kjøpekraft dersom uttaket utsettes for å kompensere for levealdersjusteringen, sammenlignet med en person født i 1943. De grå søylene i figuren viser utviklingen i pensjonsnivået når pensjonen tas ut fra 67 år for alle årskull. Dersom 1953-kullet tar ut full pensjon ved 67 år, vil kjøpekraften øke med 10 prosent sammenliknet med 1943-årskullet.

10.2 Ny alderspensjon – årskullene fra 1963

I dette avsnittet illustreres opptjening og uttak av ny alderspensjon. Det første årskullet som får hele pensjonen beregnet etter nye opptjeningsregler er 1963-kullet. Eksemplene i dette avsnittet tar utgangspunkt i eksempelpersonen Anne, som tilhører 1963-kullet. Forutsetningene bak beregningene om Anne er gitt i boks 10.1.

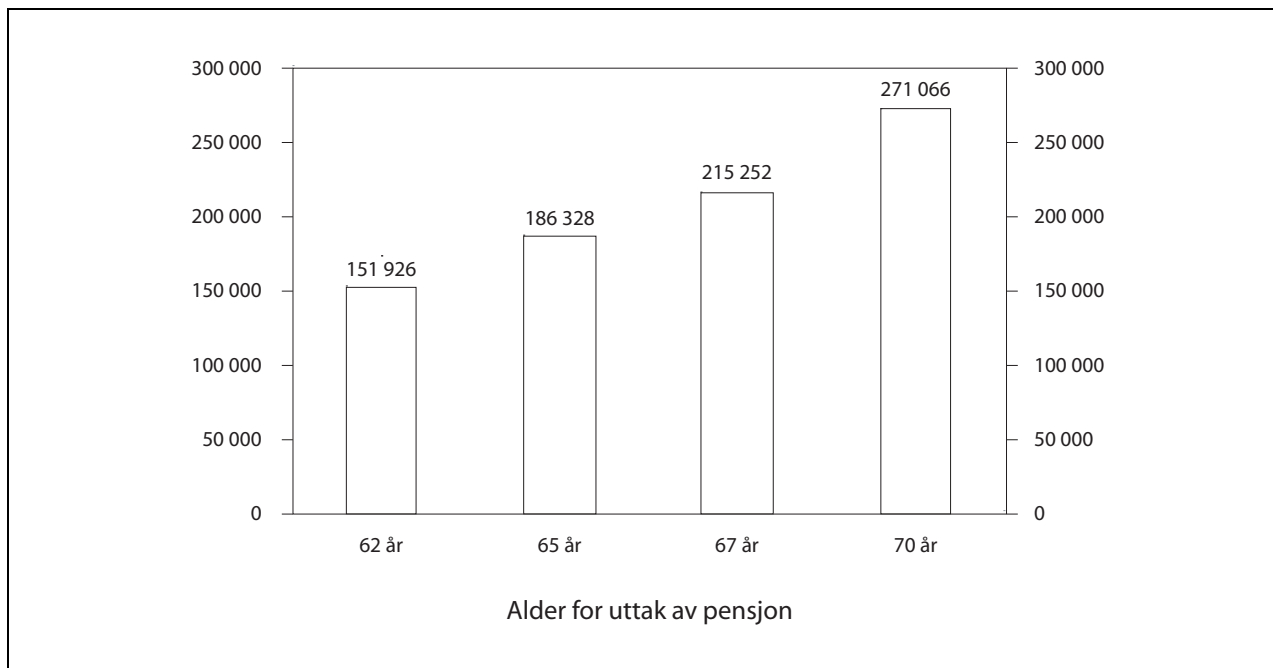
10.2.1 Opptjening av en pensjonsbeholdning

Anne bygger opp pensjonsrettigheter i form av en pensjonsbeholdning. Pensjonsbeholdningen er en teknisk hjelpetørrelse som benyttes til å beregne den enkeltes pensjonsrettighet, se nærmere omtale i avsnitt 3.2. Beholdningen består av årlige opparbeidede pensjonsrettigheter, tildelt regulering. Den årlige pensjonsopptjeningen utgjør 18,1 prosent av en inntekt på 414 648, det vil si 75 051 kroner.

Tabell 10.1 illustrerer oppbygningen av Annes pensjonsbeholdning fra 22 år med henholdsvis 40, 43, 45 og 48 opptjeningsår. Tabellen viser hvordan pensjonsbeholdningen bygges opp når det ses bort fra regulering av opparbeidede pensjonsrettigheter. I eksempelet måles pensjonsbeholdningen i gjennomsnittlig lønnsnivå pr. 2008. Ved 62 år er Annes pensjonsbeholdning 3 002 052 kroner. Tabellen viser at Annes pensjonsbeholdning øker til henholdsvis 3 227 205 og 3 377 308 ved 65 år og 67 år. Ved 70 år er beholdningen beregnet til 3 602 462.

Tabell 10.1 Opptjening av pensjonsbeholdning fra 22 år. Målt i lønnsnivået i 2008.

Ved 62 år. Per 31.12.2024 (40 år x 18,1 x 414 648)	3 002 052
Ved 65 år. Per 31.12.2027 (43 år x 18,1 x 414 648)	3 227 205
Ved 67 år. Per 31.12.2029 (45 år x 18,1 x 414 648)	3 377 308
Ved 70 år. Per 31.12.2032 (48 år x 18,1 x 414 648)	3 602 462



Figur 10.2 Årlig pensjon ved ulike uttaksalde. 2008-kroner.

10.2.2 Fleksibelt uttak av inntektspensjon

Fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden innebærer at det åpnes for uttak fra fylte 62 år. Pensjonen beregnes ved at pensjonsbeholdningen på ulike uttakstidspunkt deles på delingstall som reflekterer forventet antall år som pensjonist. Dette innebærer at sent pensjonsuttak gir høyere årlig inntektspensjon enn tidlig uttak. Delingstallet er nærmere beskrevet i kapittel 5. De anslåtte delingstallene for Annes årskull er oppgitt i boks 10.1. Figur 10.2 illustrerer Annes årlige pensjon ved start av uttak av pensjon ved 62 år, 65 år, 67 år og 70 år.

Senere uttak gir høyere årlig pensjon enn tidlig uttak av flere grunner. For det første skal opptjente rettigheter fordeles over færre forventede år som pensjonist, noe som reflekteres i at delingstallet reduseres når uttaket utsettes. I tillegg øker pensjonsbeholdningen på grunn av økt opptjening. Dersom Anne tar ut pensjonen ved 62 år, blir den årlige pensjonen 151 926 kroner. Ved uttak ved 67 år blir den årlige pensjonen 215 252 kroner, og dersom hun venter med å ta ut pensjon til hun er 70 år, blir årlig pensjon 271 066 kroner. Annes årlige pensjon blir 78 prosent høyere dersom hun fortsetter i arbeid og tar ut pensjon ved 70 år framfor ved 62 år.

10.2.3 Opptjening og valg av tidspunkt for pensjonsuttak

Tabell 10.2 viser pensjon for Anne fra 62 år til 70 år avhengig av antall år med pensjonsopptjening og uttaksalder. Tabell 10.3 viser pensjon som andel av tidligere inntekt. Tabell 10.2 illustrerer at årlig pensjon øker når uttaket utsettes. Innenfor samme kolonne i tabellen vises effekten av utsatt uttak for samme pensjonsopptjening, mens diagonalt i tabellen vises effekten av utsatt uttak kombinert med fortsatt pensjonsopptjening.

Det framgår av tabell 10.2 at Annes pensjon vil øke fra 151 926 kroner til 158 503 kroner dersom pensjonsopptjeningen stopper ved 62 år, men pensjonsuttaket utsettes ett år. Økningen skyldes at forventet antall år som pensjonist reduseres. Dersom Anne også velger å stå i arbeid fra 62 år til 63 år, vil økningen i pensjonen bli høyere – fra 151 926 kroner til 162 466 kroner. Om lag 2/3 av denne økningen i pensjonen skyldes redusert delingstall, mens om lag 1/3 av økningen skyldes ny pensjonsopptjening.

Av tabell 10.3 ser vi at Annes pensjon som andel av tidligere inntekt vil øke fra 37 prosent til 52 prosent dersom hun både fortsetter opptjeningen og utsetter uttaket av pensjon fra 62 år til 67 år. De fleste vil ha rett til avtalefestet pensjon (AFP) og tjenestepensjon i tillegg. Ved arbeid til 70 år og helt uttak av pensjon fra 70 år, øker pensjon som andel av tidligere lønn til 65 prosent. Andelene i tabell 10.3 nedenfor omfatter bare alderspensjon fra fol-

Tabell 10.2 Pensjon ved ulike uttaksalder. 2008-kroner.

Uttaksalder	Pensjonsopptjening til alder 62-70 år (antall opptjeningsår)								
	62 år (40 år)	63 år (41 år)	64 år (42 år)	65 år (43 år)	66 år (44 år)	67 år (45 år)	68 år (46 år)	69 år (47 år)	70 år (48 år)
62 år	151 926								
63 år	158 503	162 466							
64 år	165 585	169 724	173 864						
65 år	173 329	177 662	181 995	186 328					
66 år	181 943	186 491	191 040	195 588	200 137				
67 år	191 335	196 119	200 902	205 685	210 469	215 252			
68 år	201 615	206 656	211 696	216 736	221 777	226 817	231 858		
69 år	213 063	218 389	223 716	229 042	234 369	239 695	245 022	250 349	
70 år	225 888	231 535	237 182	242 830	248 477	254 124	259 771	265 418	271 066

Pensjonsbeløpene i tabellen er målt i lønnsnivået i 2008. Pensjonsbeløpene tar ikke hensyn til at framtidig reallønnsvekst vil gi høyere pensjon sammenlignet med beløpene i tabellen.

Tabell 10.3 Pensjon som andel av tidligere inntekt ved ulike uttaksalder. Prosent.

Uttaksalder	Pensjonsopptjening til alder 62-70 år (antall opptjeningsår)								
	62 år (40 år)	63 år (41 år)	64 år (42 år)	65 år (43 år)	66 år (44 år)	67 år (45 år)	68 år (46 år)	69 år (47 år)	70 år (48 år)
62 år	37								
63 år	38	39							
64 år	40	41	42						
65 år	42	43	44	45					
66 år	44	45	46	47	48				
67 år	46	47	48	50	51	52			
68 år	49	50	51	52	53	55	56		
69 år	51	53	54	55	57	58	59	60	
70 år	54	56	57	59	60	61	63	64	65

ketrygden og er beregnet før skatt. Som følge av at pensjonister betaler lavere skatt enn yrkesaktive vil disse andelene være høyere etter skatt enn vist i tabellen.

10.2.4 Hvor mye lenger senere årskull må arbeide for å få samme pensjon

Dersom Anne hadde vært født senere enn i 1963, måtte hun som følge av at levealderen forventes å øke over tid, arbeide noe lenger for å få samme pensjon som i eksemplene over. Tabell 10.4 illustrerer antall måneder senere årskull må arbeide ut over 67 år for samme pensjonsnivå som Anne ved 67 år.

Personer født i 1964 må arbeide om lag én måned utover 67 år for å få samme pensjon som

Anne ved 67 år, mens personer født i 1973 må jobbe 11 måneder ut over 67 år. Verdiene i tabellen er basert på prognoser for utviklingen i forventet levealder. Hvor mye lenger en må arbeide for å kompensere for levealdersjusteringen vil avhenge av den faktiske utviklingen i levealder, og vil variere mellom årskull.

10.2.5 Pensjon ved ulike valg av pensjonsgrad og videre opptjening

I beregningene under punkt 10.2.2 og 10.2.3 tok Anne ut full pensjon. Ny alderspensjon åpner for uttak av delvis pensjon, og kombinasjon av arbeid og pensjon uten avkorting av pensjonen. Dersom man ønsker å trappe gradvis ned fra yrkeslivet til pensjonisttilværelsen, kan man for eksempel jobbe

Tabell 10.4 Antall måneder lenger senere årskull må arbeide for å få lik pensjon som Anne ved 67 år.

Årskull	Forventet levealder på uttakstidspunktet	Anslag på antall måneder senere årskull må arbeide utover 67 år for samme pensjonsnivå som Anne ved 67 år
1963	85 år og 10 måneder	
1964	85 år og 11 måneder	1 måned
1965	86 år	2 måneder
1966	86 år og 1 måned	4 måneder
1967	86 år og 2 måneder	5 måneder
1968	86 år og 4 måneder	6 måneder
1969	86 år og 5 måneder	7 måneder
1970	86 år og 6 måneder	8 måneder
1971	86 år og 7 måneder	9 måneder
1972	86 år og 9 måneder	10 måneder
1973	86 år og 10 måneder	11 måneder

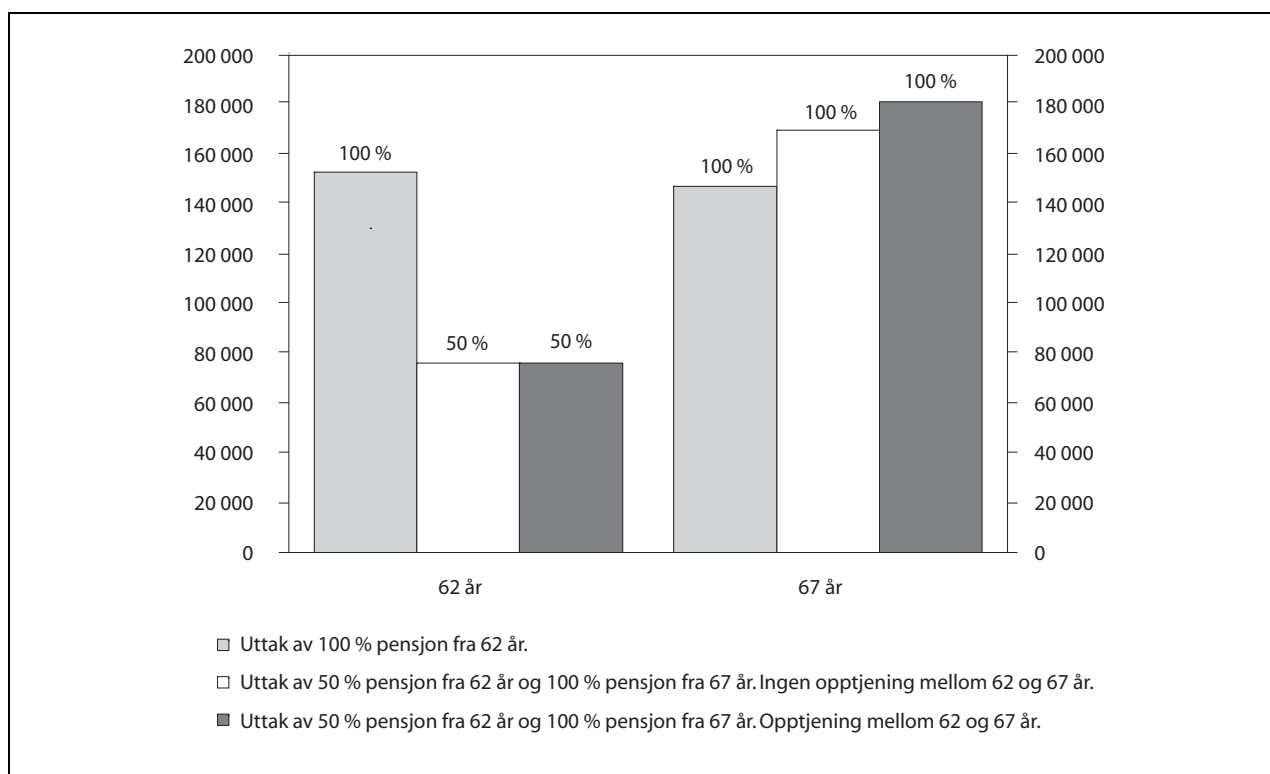
i halv stilling og ta ut halv pensjon. I figur 10.3 illustreres Annes årlige pensjon ved ulike valg av pensjonsgrad og videre opptjening. Beregningene belyser at ulike valg av pensjonsgrad og yrkesaktivitet i perioden mellom 62 år og 67 år fører til ulike pensjonsnivåer ved uttak av full pensjon ved 67 år:

- Uttak av full pensjon fra 62 år. Anne slutter samtidig å arbeide.
- Uttak av halv pensjon fra 62 år. Uttak av full pensjon fra 67 år. Anne arbeider ikke mellom 62 og 67 år.

- Uttak av halv pensjon fra 62 år. Uttak av full pensjon fra 67 år. I perioden mellom 62 år og 67 år arbeider Anne i halv stilling.

De lysegrå søylene i figur 10.3 illustrerer Annes pensjon dersom hun tar ut full pensjon fra 62 år. Annes pensjon ved uttak av full pensjon fra 62 år er 151 926 kroner.

De hvite søylene i figuren illustrerer Annes årlige pensjon dersom hun tar ut halv pensjon fra 62 år, og full pensjon fra 67 år. Hun arbeider ikke mellom 62 år og 67 år. Annes pensjon ved 62 år er



Figur 10.3 Årlig pensjon ved uttak av full eller halv pensjon fra 62 år og uttak av full pensjon fra 67 år, med og uten opptjening etter 62 år. 2008-kroner.

75 963 kroner (151 926/2). Den årlige pensjonen ved 67 år beregnes ved å ta utgangspunkt i pensjonen som har vært under utbetaling og den delen pensjonsbeholdningen som ikke er tatt ut ennå. Restbeholdningen ved 67 år (3 002 052/2) divideres på delingstallet som er 15,69 ved 67 år. Annes årlige pensjon ved 67 år blir da 168 824 kroner ($75\,963 \times 0,9925^5 + 95\,668$). Ved å utsette uttaket av 50 prosent av pensjonen fra 62 år til 67 år har Anne utsatt fem halve årlige pensjoner som hun fordeler på færre år. Som følge av dette blir den årlige pensjonen ved 67 år 15 prosent høyere sammenlignet med 146 314 kroner, som er den pensjonen hun ville ha fått ved 67 år ved fullt uttak fra 62 år ($151\,926 \times 0,9925^5$).

De mørkegrå søylene illustrerer Annes årlige pensjon dersom hun tar ut halv pensjon fra 62 år, og full pensjon fra 67 år. Hun arbeider i halv stilling mellom 62 år og 67 år, og har en årlig inntekt på 3 G (207 324 kroner). Annes pensjon ved 62 år er 75 963 kroner. Den årlige pensjon ved 67 år er lik summen av pensjonen som har vært under utbetaling, samt pensjonen beregnet på grunnlag av den delen av pensjonsbeholdningen som ikke er tatt ut ennå og den nye opptjeningen. Som følge av at Anne har arbeidet mellom 62 og 67 år blir pensjonsbeholdningen større. Restbeholdningen ved 67 år ($3\,002\,052/2 + 5 \times 18,1 \times 207\,324$) divideres på delingstallet som er 15,69 ved 67 år. Annes årlige pensjon ved 67 år blir da $75\,963 \times 0,9925^5 + 107\,626 = 180\,783$ kroner. Den årlige pensjonen ved 67 år øker med 11 959 kroner (7 prosent) som følge av at Anne har jobbet 50 prosent fra 62 til 67 år.

Annes årlige pensjon ved 67 år blir 24 prosent høyere enn i alternativet der hun tok ut full pensjon fra 62 år.

10.2.6 Fleksibelt uttak av garantipensjon

I kapittel 4 omtales garantipensjonen i ny alderspensjon. Garantipensjonen sikrer inntekt i alderdommen for personer uten eller med liten pensjonsopptjening. Størrelsen på garantipensjonen beregnes ut fra garantipensjonsnivået ved 67 år. I kapittel 6 foreslår departementet at garantipensjonen på samme måte som inntektpensjonen kan tas ut fleksibelt. Uttak senere enn 67 år gir høyere garantipensjon, mens uttak før 67 år gir lavere garantipensjon for en gitt opptjening.

I eksemplet nedenfor tas det utgangspunkt i eksempelpersonen Anette, som er beskrevet i boks 10.2. Anettes inntekt på 3 G innebærer at hun vil motta både inntektpensjon og garantipensjon.

Garantipensjonen for enslige ved 67 år er i 2030 anslått til 124 930 kroner målt i faste lønninger. Garantipensjonen skal reguleres med lønnsutviklingen justert for effekten av levealdersjusteringen. Forskjellen mellom garantipensjonen i 2010 på kroner 138 216 ($2 \times 69\,108$) og garantipensjonen for 1963-kullet, skyldes fratrekking som følge av levealdersjusteringen. Ved fortsatt vekst i reallønn vil framtidige pensjonister likevel ha høyere kjøpekraft sammenlignet med dagens minstepensjonister.

Figur 10.4 illustrerer Anettes pensjon ved uttak fra 65 år, 67 år og 70 år. Pensjonen består av både inntektpensjon og garantipensjon. Dette er illus-

Boks 10.2 Forutsetninger

Anette

Fødselsår: 1963

Sivilstand: enslig

Opptjeningsmodell: ny alderspensjon

Karriere:

- Jobber fra 22 år
- Inntekt: 3 G (207 324 kroner) i hele karrieren

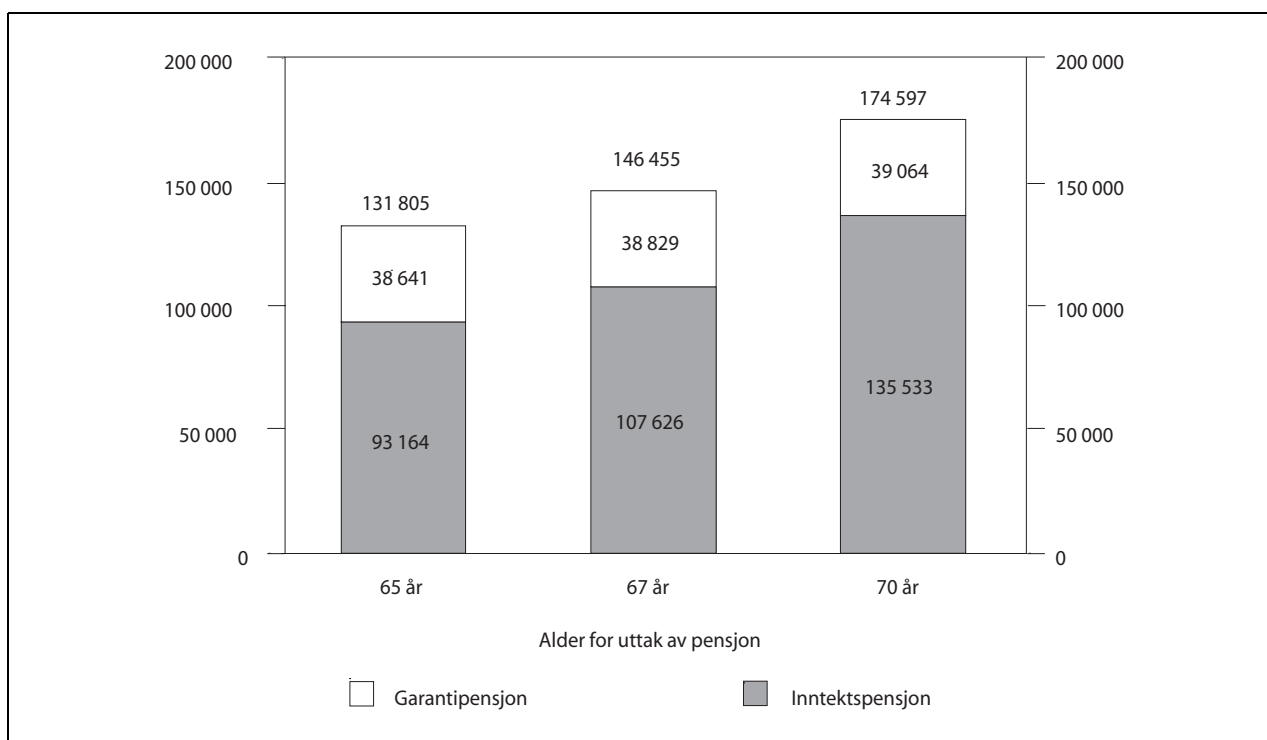
Uttak: uttak av pensjon skjer ved alder i hele år

Grunnbeløp (G): 69 108 kroner (gjennomsnitt for 2008)

Anslåtte delingstall for 1963-årskullet:

Alder	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år
Delingstall	19,76	18,94	18,13	17,32	16,50	15,69	14,89	14,09	13,29

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 10.4 Årlig pensjon ved ulike uttakaldre. 2008-kroner.

trert ved at søylene er markert med to ulike farger. Den grå delen av søylene er inntektpensjonen ved de ulike uttakstidspunktene. I dette eksempelet legges det til grunn at Anette arbeider etter 65 år.

Den hvite delen av søylene er garantipensjonen ved de ulike uttakstidspunktene. I beregningen av garantipensjonen tas det som nevnt utgangspunkt i garantipensjonsnivået når Anette fyller 67 år.

Summen av inntektpensjonen og garantipensjonen utgjør Anettes samlede pensjon ved de ulike uttakaldrene. Ved 62 år blir Anettes samlede pensjon 114 391 kroner ($1\,501\,026/19,76 + (124\,930 \times 15,69 - 0,8 \times 1\,501\,026)/19,76$). Som omtalt i boks 6.9 er det et vilkår for uttak av pensjon før 67 år at pensjonen ved 67 år minst må tilsvare garantipensjonsnivået. Garantipensjonen anslås i 2030 til 124 930. Dette innebærer at Anette ikke kan ta ut pensjon ved 62 år, men må vente til 65 år før hun kan ta ut tidligpensjon. Av figuren ser vi at hennes pensjon ved uttak fra 65 år er beregnet til 131 805 kroner som regulert fram til 67 år vil være høyere enn nivået på garantipensjonen fra fylte 67 år.

Dersom Anette tar ut pensjonen ved 67 år, får hun 146 455 kroner i årlig pensjon. Dersom hun venter med å ta ut pensjonen til hun er 70 år, blir den årlige pensjonen 174 597 kroner. Dette er 19 prosent mer enn dersom hun hadde tatt ut pensjonen ved 67 år.

10.3 Dagens alderspensjon – årskullene fra 1943 til 1953

I dette avsnittet illustreres departementets forslag til regler for uttak av pensjon for årskullene fra 1943 til 1953, det vil si de årskullene som omfattes av nye regler om fleksibel pensjon og levealdersjustering, men som utelukkende har opptjening fra dagens alderspensjon. Dersom ikke annet er oppgitt, tar alle eksemplene utgangspunkt i personen Arild. Forutsetningene bak beregningene for Arild er gitt i boks 10.3. Alle opptjente rettigheter måles i 2008-kroner, det vil si at det ses bort fra regulering av opptjente pensjonsrettigheter. Forutsetningen innebærer at årlig pensjon på ulike tidspunkt for uttak uttrykkes i 2008-kroner.

Pensjonen skal deles på forholdstallet som gjelder på uttakstidspunktet.

10.3.1 Fleksibelt uttak av grunn- og tilleggspensjon

I henhold til Stortingets vedtak av 23. april 2007 skal det åpnes for uttak av alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år. Pensjonen justeres etter uttakstidspunkt slik at årlig pensjon reflekterer antall år som pensjonist. Dette innebærer at sent

Boks 10.3 Forutsetninger

Arild

Fødselsår: 1949

Sivilstand: enslig

Opptjeningsmodell: dagens alderspensjon

Karriere:

- Jobber fra 22 år
- Jobber til og med 61 år
- Antall opptjeningsår: 40
- Inntekt: 6 G (414 648 kroner) i hele karrieren

Uttak: uttak av pensjon skjer ved alder i hele år

Grunnbeløp (G): 69 108 kroner (gjennomsnitt for 2008)

Anslåtte forholdstall for 1949-årskullet:

Alder	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år
Forholdstall	1,320	1,262	1,204	1,145	1,088	1,030	0,973	0,917	0,861

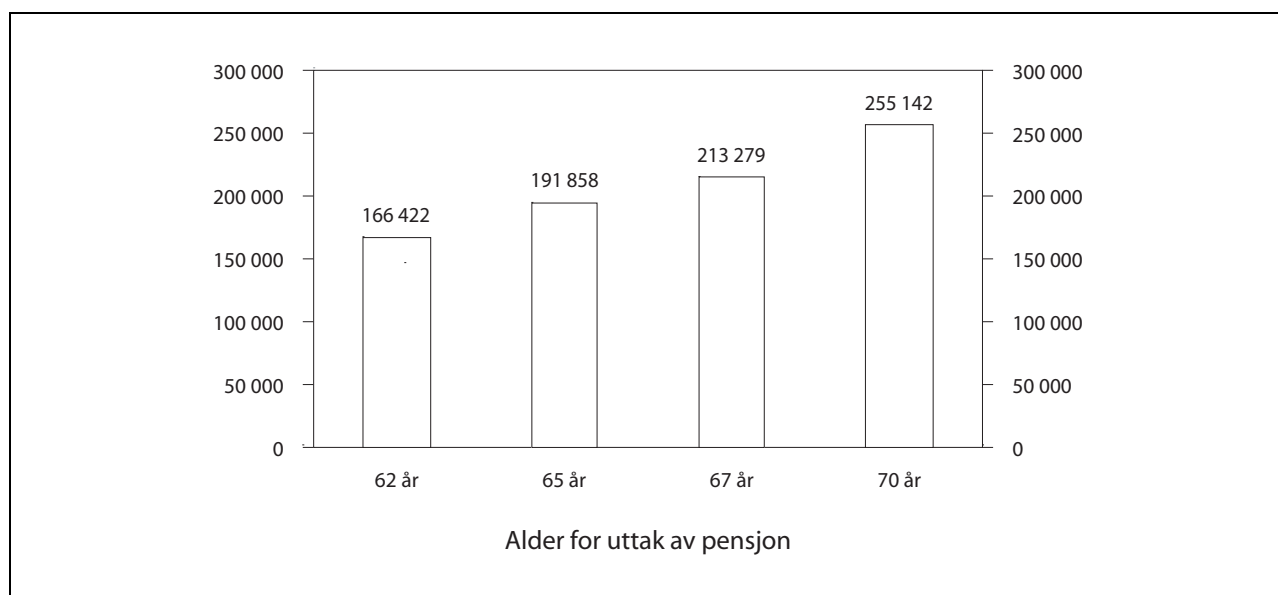
Kilde: Statistisk sentralbyrå

uttak gir høyere årlig pensjon enn tidlig uttak. Eksemplet nedenfor illustrerer dette.

Hvorvidt Arild fortsetter å jobbe etter fylte 62 år har ingen betydning for pensjonsopptjeningen siden Arild allerede har 40 års opptjening ved 62 år. Opptjeningsreglene i dagens folketrygd ble endret i 1992 blant annet ved at opptjening før 1992 gir en pensjonsprosent på 45, mens opptjening fra og med 1992 gir en pensjonsprosent på 42. Siden Arild starter å jobbe når han er 22 år, har han 21 opptje-

ningsår før 1992 og 19 tellende opptjeningsår etter 1992. Med 6 G i inntekt i 40 år har Arild tjent opp en basispensjon tilsvarende kroner 219 677 (grunn- og tilleggspensjon før levealdersjustering og justering i forhold til uttakstidspunkt).

For å beregne årlig utbetalt pensjon, deles basispensjonen på forholdstallet ved uttakstidspunktet. De anslåtte forholdstallene for Arilds årskull er oppgitt i boks 10.3. Uttak av fleksibel pensjon innføres i 2011 og 1949- årskullet er det første



Figur 10.5 Årlig pensjon ved ulike uttakaldre. 2008-kroner.

som kan ta ut pensjon fra 62 år. Figur 10.5 illustrerer årlig pensjon ved uttak av pensjon ved 62 år, 65 år, 67 år og 70 år.

Sent uttak av pensjon gir høyere årlig pensjon enn tidlig uttak. Dette skyldes at forholdstallet reduseres når uttaket av pensjon utsettes. Dersom Arild ikke hadde hatt full opptjening ved 62 år og hadde fortsatt å jobbe etter 62 år, ville årlig pensjon også økt som følge av økt opptjening. Dersom Arild tar ut pensjonen ved 65 år, blir den årlige pensjonen 191 858 kroner. Ved uttak ved 67 år blir den årlige pensjonen 213 279 kroner. Arild må arbeide til han er 67 år og 6 måneder for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen. Dersom han venter med å ta ut pensjon til han er 70 år, blir årlig pensjon 255 142 kroner. Arilds årlige pensjon blir 33 prosent høyere dersom han tar ut pensjon ved 70 år i stedet for ved 65 år.

10.3.2 Valg av uttakstidspunkt

Tabell 10.5 viser pensjon ved ulike valg av uttakstidspunkt for årskullene 1943-1953 som får hele sin pensjon beregnet etter dagens opptjeningsregler. Det er forutsatt jevn inntekt på 6 G (414 648 kroner) i hele opptjeningsperioden, og 40 opptjeningsår ved 62 år. Det betyr at pensjonen er fullt opptjent ved ethvert mulig uttakstidspunkt. Det framgår av tabellen at senere uttak fører til høyere pensjon. Dette skyldes at det er færre år å utbetale pensjonen over.

Tabellen illustrerer at 1943-årskullet først kan ta ut pensjon fra 67 år. 1944-årskullet kan ta ut pensjon fra 66 år, men tidligst fra januar 2011 når fleksibelt uttak av alderspensjon iverksettes. Uttakstidspunktet i tabellen er ved hel alder og 1945-årskullet er dermed det første årskullet som kan ta ut pensjon på 66-årsdagen. 1949-årskullet er det første årskullet som kan ta ut pensjon fra 62 år.

10.3.3 Hvor mye lenger senere årskull må arbeide for å få samme pensjon

Tabell 10.6 viser hvor mye lenger 1944-1953-årskullene må arbeide for å kompensere for levealdersjusteringen. Antall måneder uttaket av pensjon må utsettes for samme pensjonsnivå som uten levealdersjustering er beregnet med henholdsvis 40 og 38 års opptjening i dagens folketrygd.

Med 40 års opptjening ved 67 år må 1944-årskullet arbeide i én måned ut over 67 år, og 1953-årskullet arbeide til 68 år for å kompensere for levealdersjusteringen. Samtidig øker forventet levetid fra dette uttakstidspunktet med ett år og syv måneder sammenliknet med 1943-kullet for forventede levetid ved 67 år. Det innebærer at perioden som pensjonist er syv måneder lenger for 1953-årskullet sammenliknet med 1943-årskullet gitt forutsetningene om utviklingen i forventet levealder. Med 38 opptjeningsår ved 67 år, blir uttakstidspunktet framskyndet sammenliknet med 40 opptjeningsår. Det skyldes at det opptjenes nye pensjonsrettighe-

Tabell 10.5 Pensjon ved ulike uttakstidspunkt for årskullene 1943-1953. 2008-kroner.

Uttaks- alder	Årskull										
	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
62 år						166 422	165 598	164 781	163 970	163 043	
63 år					174 830	174 071	173 179	172 295	171 417	170 413	
64 år				184 264	183 433	182 456	181 637	180 526	179 426	178 482	
65 år			194 748	193 834	192 757	191 858	190 632	189 584	188 382	187 192	
66 år		206 661	205 456	204 263	203 081	201 909	200 748	199 417	198 099	196 973	
67 år	220 714	219 616	218 528	217 197	215 878	214 572	213 279	211 793	210 325	208 874	207 636
68 år	234 303	233 066	231 842	230 360	228 656	227 207	225 773	224 125	222 496	220 888	219 298
69 år	249 676	248 272	246 607	244 678	243 041	241 423	239 561	237 723	236 162	234 117	232 349
70 år	266 885	264 962	263 381	261 202	259 053	257 235	255 142	253 077	251 041	249 033	247 051

Pensjonsbeløpene i tabellen er målt i lønnsnivået i 2008. Pensjonsbeløpene tar ikke hensyn til at framtidig reallønnsvekst vil gi høyere pensjon sammenliknet med beløpene i tabellen.

Tabell 10.6 Antall måneder senere årskull må arbeide for å få lik pensjon som uten levealdersjustering

Årskull	Forventet levealder på uttakstidspunktet	Anslag på antall måneder senere årskull må arbeide utover 67 år for å få samme pensjonsnivå som uten levealdersjustering.	
		40 opptjeningsår ved 67 år.	38 opptjeningsår ved 67 år.
1943	83 år og 4 måneder		
1944	83 år og 6 måneder	1 måned	1 måned
1945	83 år og 8 måneder	2 måneder	2 måneder
1946	83 år og 10 måneder	4 måneder	3 måneder
1947	84 år	5 måneder	4 måneder
1948	84 år og 2 måneder	6 måneder	4 måneder
1949	84 år og 4 måneder	7 måneder	5 måneder
1950	84 år og 5 måneder	8 måneder	6 måneder
1951	84 år og 7 måneder	9 måneder	7 måneder
1952	84 år og 9 måneder	10 måneder	8 måneder
1953	84 år og 10 måneder	1 år	9 måneder

ter i tiden fra 67 år og fram til uttakstidspunktet. En person fra 1953-årskullet må i dette tilfellet kun arbeide i ni måneder lenger sammenlignet med ett år for en person fra 1953-årskullet som har 40 års opptjening ved 67 år.

Årskullene 1943-1953 må arbeide kortere for å kompensere for levealdersjusteringen enn årskullene 1963-1973 (jmfør tabell 10.4). Det har sammenheng med at årskullene født i 1943-1953 er omfattet av den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen som innebærer at veksten i levealder ikke gis fullt utslag i pensjonsnivået ved 67 år for disse årskullene.

10.3.4 Pensjon ved ulike valg av pensjonsgrad

I beregningene under punkt 10.3.1 er det forutsatt at Arild tar ut full pensjon. Fra 2011 åpnes det også for at man kan ta ut delvis pensjon. Figur 10.6 nedenfor illustrerer Arilds årlige pensjon ved uttaksalder 62 år og 67 år:

- Uttak av full pensjon fra 62 år.
- Uttak av halv pensjon fra 62 år. Uttak av full pensjon fra 67 år.

Fordi Arild har full opptjening ved 62 år, er det uten betydning for pensjonsnivået om han arbeider ved siden av uttak av pensjon.

De grå søylene illustrerer Arilds pensjon dersom han tar ut full pensjon fra 62 år. Arilds pensjon ved uttak av full pensjon fra 62 år er 166 422 kroner.

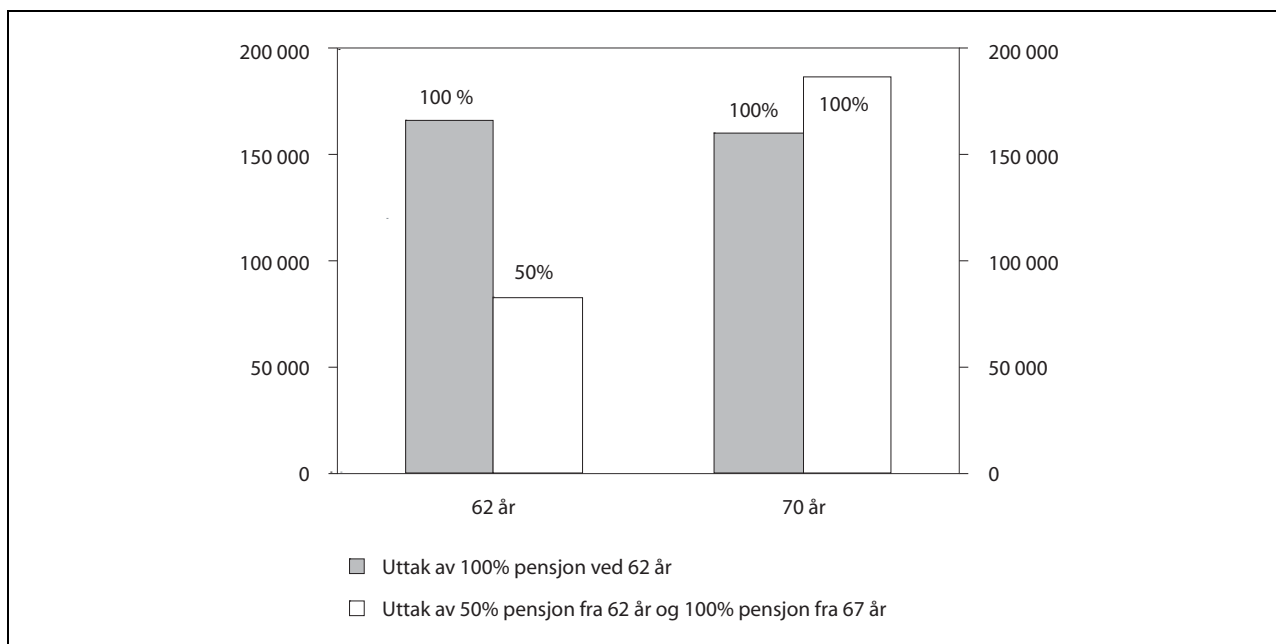
De hvite søylene illustrerer Arilds årlige pensjon dersom han tar ut halv pensjon fra 62 år og full pensjon fra 67 år. Arilds pensjon ved 62 år er 83 211 kroner. For å beregne den årlige pensjon ved 67 år,

tas det utgangspunkt i pensjonen som har vært under utbetaling og den delen av pensjonen som ennå ikke er tatt ut. Arilds årlige pensjon ved 67 år er 186 776 kroner ($83\,211 \times (1-0,0075)^5 + 109\,839/1,030$). Ved ikke å ta ut full pensjon og utsette uttaket av 50 prosent av pensjonen fra 62 år til 67 år har Arild utsatt fem halve årlige pensjoner som han fordeles på færre år. Som følge av dette blir den årlige pensjonen 26 502 kroner eller 17 prosent høyere enn dersom han hadde tatt ut full pensjon fra 62 år. Dersom Arild ikke hadde hatt full opptjening ved 62 år, og fortsatt å arbeide etter uttaket, ville pensjonen fra 67 år økt ytterligere som følge av økt opptjening.

10.3.5 Fleksibelt uttak av pensjonstillegg

Departementet foreslår i kapittel 7 at pensjonstillegget skal justeres for uttakstidspunkt på samme måte som tilleggs- og grunnpensjonen. Dette innebærer at uttak senere enn 67 år gir høyere pensjon enn minstepensjonsnivået. Personer som mottar pensjonstillegg kan i utgangspunktet ikke ta ut pensjon før 67 år fordi det stilles krav om at pensjonen fra 67 år skal overstige minstepensjonsnivået. Dersom man er tilsluttet supplerende ordninger som kan medregnes ved vurdering av vilkår for uttak før 67 år, kan også pensjonstillegget tas ut før 67 år.

I eksemplet nedenfor tas det utgangspunkt i eksempelpersonen Anders, som er beskrevet i boks 10.4. Anders' inntekt på 3 G medfører at Anders har såvidt lav opptjent tilleggspensjon at han får utbetalt pensjonstillegg. Han kan derfor ikke ta ut pensjon før 67 år. Eksemplet nedenfor



Figur 10.6 Årlig pensjon ved ulike uttaksaldre. 2008-kroner.

illustrerer hva Anders årlige pensjon blir ved uttak ved 67 år og 70 år.

Minstepensjonsnivået for enslige ved 67 år målt i faste lønninger er anslått til 134 190 kroner for 1949-kullet. Anders' pensjon ved uttak fra 67 år vil være lik minstepensjonsnivået i 2016. Utviklingen i

minstepensjon er nærmere beskrevet i kapittel 8 om regulering.

Dersom Anders venter med å ta ut pensjonen til han er 70 år, blir den årlige pensjonen høyere. Figur 10.7 illustrerer at pensjonen blir 20 prosent høyere sammenlignet med uttak fra 67 år.

Boks 10.4 Forutsetninger

Anders

Fødselsår: 1949

Sivilstand: enslig

Opptjeningsmodell: dagens alderspensjon

Karriere:

- Jobber fra 22 år
- Jobber til og med 61 år
- Antall opptjeningsår: 40
- Inntekt: 3 G (207 324 kroner) i hele karrieren

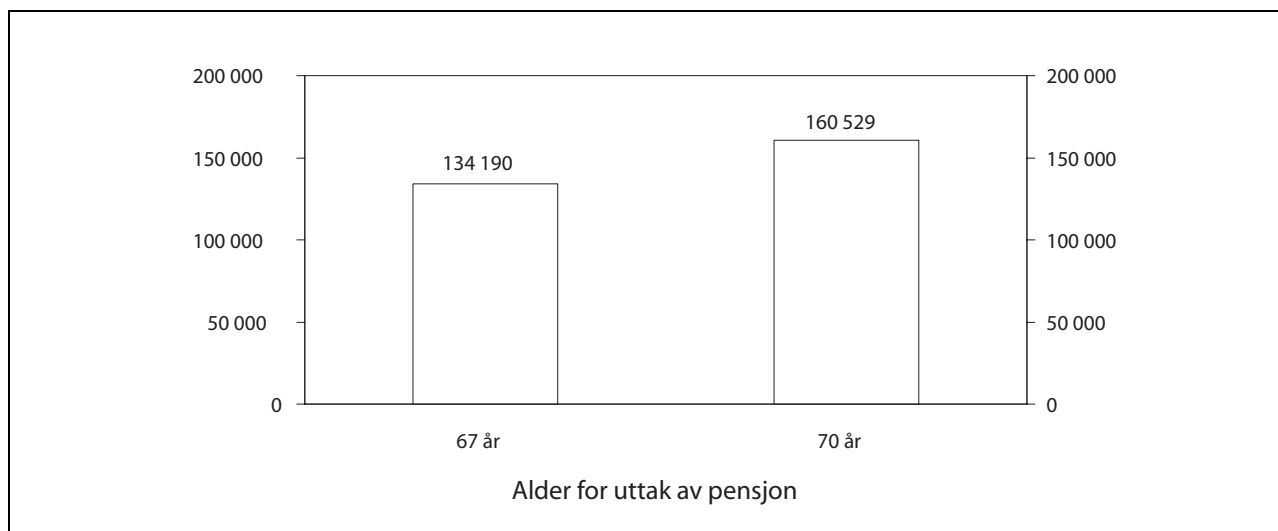
Uttak: uttak av pensjon skjer ved alder i hele år

Grunnbeløp (G): 69 108 kroner (gjennomsnitt for 2008)

Anslåtte forholdstall for 1949-årskullet:

Alder	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år
Forholdstall	1,320	1,262	1,204	1,145	1,088	1,030	0,973	0,917	0,861

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 10.7 Årlig pensjon ved uttak av pensjon med pensjonstillegg ved 67 og 70 år. 2008-kroner.

10.4 Overgangsreglene – årskullene fra 1954 til 1962

Departementet foreslår at ny alderspensjon skal fases gradvis inn ved at årskullene 1954-1962 får sin pensjon beregnet med en forholdsvis andel fra dagens alderspensjon og ny alderspensjon. For å beregne et årskulls pensjon, beregnes det først full pensjon både etter dagens og etter nye opptjeningsregler, som deretter vektet. Beregningene må omfatte både inntektspensjon og garantipensjon i nytt system, og grunnpensjon, tilleggspensjon og pensjonstillegg i dagens system. Gjennomføringen av overgangsreglene er nærmere beskrevet i kapittel 9.

Tabell 10.7 illustrerer hvordan pensjonen beregnes for årskullene 1954 til 1962. Personene i eksempelet antas å jobbe fra 22 år til 65 år, og har en jevn inntekt på 6 G (414 648 kroner) i hele karrieren. Pensjonen tas ut fra 65 år.

Fleksibel alderspensjon innebærer at uttak kan skje i perioden fra 62 år til 75 år, og at pensjonsgraden kan endres både opp og ned. Ved endringer i pensjonen må nye separate beregninger foretas både for ny alderspensjon og dagens alderspensjon. Deretter vektet de nye pensjonsberegningene sammen i forhold til den fastsatte brøkfordelingen. I begge beregningene vil pensjonen avhenge av uttakstidspunkt, og den justeres for tidlig og sent uttak ved hjelp av delingstall for ny

Tabell 10.7 Pensjon for årskullene 1954 til 1962. 2008-kroner.

	Årskull									
	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	
Ny alderspensjon	195 707	194 762	193 943	192 899	191 867	190 733	189 613	188 505	187 410	
Dagens alderspensjon	186 332	185 320	184 473	183 477	182 489	181 358	180 238	179 129	178 031	
Andel ny alderspensjon	1/10	2/10	3/10	4/10	5/10	6/10	7/10	8/10	9/10	
Andel dagens alderspensjon	9/10	8/10	7/10	6/10	5/10	4/10	3/10	2/10	1/10	
Vektet pensjon som utbetales	187 270	187 209	187 314	187 246	187 178	186 983	186 800	186 630	186 472	

Pensjonsbeløpene i tabellen er målt i lønnsnivået i 2008. Pensjonsbeløpene tar ikke hensyn til at framtidig reallønnsvekst vil gi høyere pensjon sammenlignet med beløpene i tabellen.

Tabell 10.8 Pensjon ved ulike uttakstidspunkt. 1958-kullet. 2008-kroner.

Uttaks- alder	Pensjonsopptjening til alder 62-70 år (antall opptjeningsår)								
	62 år (40 år)	63 år (41 år)	64 år (42 år)	65 år (43 år)	66 år (44 år)	67 år (45 år)	68 år (46 år)	69 år (47 år)	70 år (48 år)
62 år	157 607								
63 år	164 566	166 600							
64 år	172 148	174 276	176 405						
65 år	180 485	182 716	184 947	187 178					
66 år	189 586	191 930	194 274	196 618	198 962				
67 år	199 590	202 057	204 524	206 991	209 458	211 925			
68 år	210 707	213 311	215 915	218 519	221 124	223 728	226 332		
69 år	223 019	225 776	228 534	231 291	234 048	236 805	239 562	242 320	
70 år	236 768	239 695	242 622	245 549	248 476	251 403	254 331	257 258	260 185

Pensjonsbeløpene i tabellen er målt i lønnsnivået i 2008. Pensjonsbeløpene tar ikke hensyn til at framtidig reallønnsvekst vil gi høyere pensjon sammenlignet med beløpene i tabellen.

alderspensjon og forholdstall for dagens alderspensjon

En person født i 1958 vil, som det framgår av tabell 10.8, få 157 607 kroner i pensjon ved uttak fra 62 år. Pensjonen øker fra 157 607 kroner til 164 566 kroner dersom personen slutter å arbeide ved 62 år, og uttaket utsettes ett år. Økningen skyldes at både delingstall og forholdstall endres fra 62 år til 63 år fordi forventet antall år som pensjonist reduseres.

Dersom personen fortsetter å arbeide fra 62 år til 63 år, vil pensjonen øke mer, fra 157 607 kroner til 166 600 kroner. Effekten av ett års ekstra opptjening på pensjonen vil bli noe lavere for 1958-årskullet enn for en person født i 1963. Mens opptjenings-effekten utgjør 20 prosent av økningen i pensjon for en person fra 1958-årskullet, vil den utgjøre om lag 1/3 for en person fra 1963-årskullet. Dette skyldes at personen fra 1958-årskullet får halve pensjonen beregnet etter reglene i dagens alderspensjon. Ettersom det er antatt at han har 40 års opptjening ved 62 år vil han dermed kun få ny opptjening fra ny alderspensjon. Personen fra 1963-årskullet får derimot hele sin pensjon beregnet etter nye regler, og vil på grunn av alleårsregelen få full effekt av ett års ekstra opptjening.

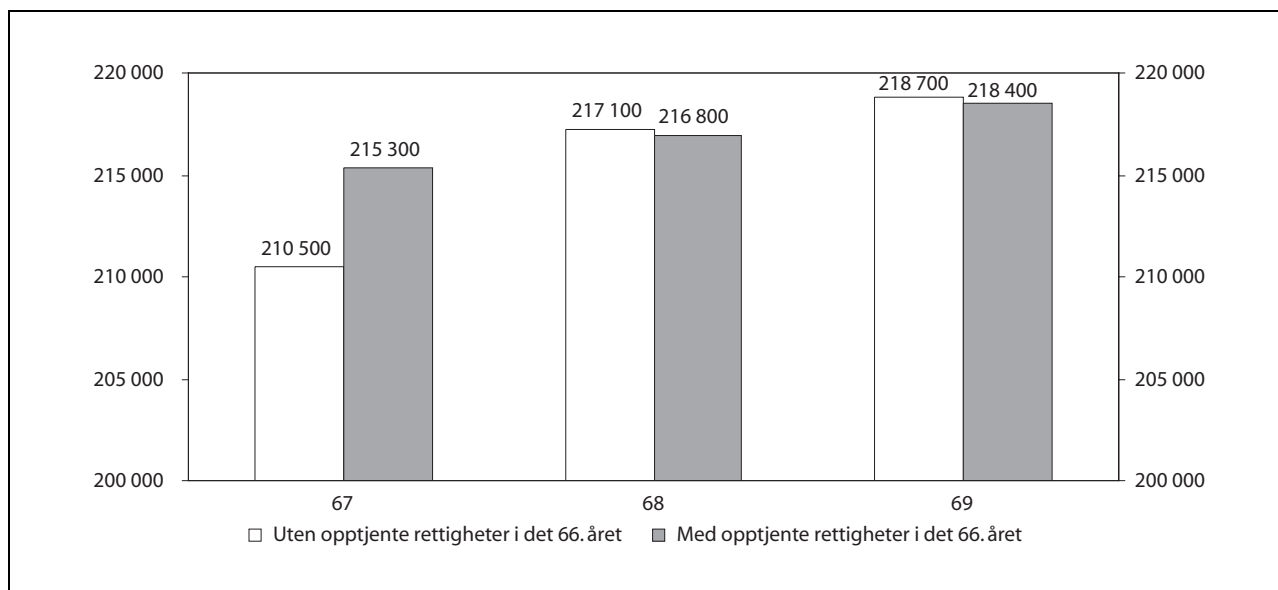
10.5 Opptjening som skal medregnes på tidspunkt for pensjonsuttak

I ny alderspensjon er det foreslått at verdien av pensjongivende inntekt tilføres pensjonsbeholdningen ved utgangen av det året inntekten stadfæstes ved ligning. Det er foreslått at annen pensjonsopptjening tilføres pensjonsbeholdningen etter

samme regler som for pensjongivende inntekt, det vil si at verdien tilføres pensjonsbeholdningen ved utgangen av året etter opptjeningen. Tilsvarende er det i dagens alderspensjon foreslått at kun ferdiglignet inntekt skal legges til grunn ved pensjonsberegningen. Slik vil reglene for medregning av pensjonsrettigheter bli identiske i dagens og ny alderspensjon.

Figur 10.8 illustrerer hvordan inntekt som ikke er ferdiglignet påvirker beregnet pensjon på uttakstidspunktet. Det er lagt til grunn 45 opptjeningsår ved 67 år og uttak av pensjon fra samme alder. Pensjonen er beregnet i ny alderspensjon og beløpene er beregnet i faste priser gitt 1,5 prosent reallønnsvekst.

De hvite søylene i figur 10.8 illustrerer Regjeringens forslag om at kun ferdiglignet inntekt medregnes i pensjonsberegningen. De grå søylene i figuren viser pensjonsberegningen forutsatt at alle opptjente rettigheter (inklusive inntekt som ikke er ferdiglignet) er kjent på uttakstidspunktet. Som det framgår av tabell 10.3 vil en inntekt på 6 G i 45 år gi en årlig pensjon fra 67 år tilsvarende 215 300 kroner. Dersom vi kun legger til grunn 44 år med opptjening i pensjonsberegningen ved 67 år, vil pensjonen som kommer til utbetaling tilsvare kroner 210 500. Ved 68 år vil ligningen for det siste opptjeningsåret være kjent og pensjonen vil oppjusteres til kroner 217 200 som tilsvarer 300 kroner høyere pensjon sammenlignet med beløpet som vil bli utbetalt fra 68 år når all inntekt forutsettes ferdiglignet fra 67 år. Med pensjon basert på ferdiglignet inntekt vil nivået på pensjonen i året etter uttaksåret og resten av tiden som pensjonist være høyere sammenlignet med om all inntekt hadde



Figur 10.8 Årlig pensjon med og uten opptjente rettigheter i det 66. året.

vært ferdiglignet på uttakstidspunktet. Nåverdien av samlet forventet pensjon med etterligning vil bli den samme som uten etterligning.

Effekten av at kun ferdiglignet inntekt medregnes, vil være tilsvarende i dagens alderspensjon. For personer som har flere enn 40 godskrevne opptjeningsår ved 66 år, vil de to beregningsmetodene gi samme resultat.

10.6 Regulering

Departementet foreslår at Stortingets vedtak om at pensjonen skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten skal gjennomføres ved at pensjonen reguleres med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent. Stortinget har vedtatt at garantipensjonen skal reguleres med lønnsveksten justert for utviklingen i levealder. Departementet foreslår i tillegg en garantiregel som sikrer at garantipensjonen aldri reguleres svakere enn pensjon under utbetaling. I dette avsnittet illustreres de vedtatte reglene for regulering av pensjoner under utbetaling.

10.6.1 Regulering av inntektpensjon under utbetaling

Pensjon fra ny og dagens alderspensjon vil bli regulert likt. Vi velger derfor her kun å illustrere regulering av inntektpensjonen til Anne fra avsnitt 10.2. Anne vil, som det framgår av tabell 10.2, få en pensjon fra 67 år på 215 252 kroner.

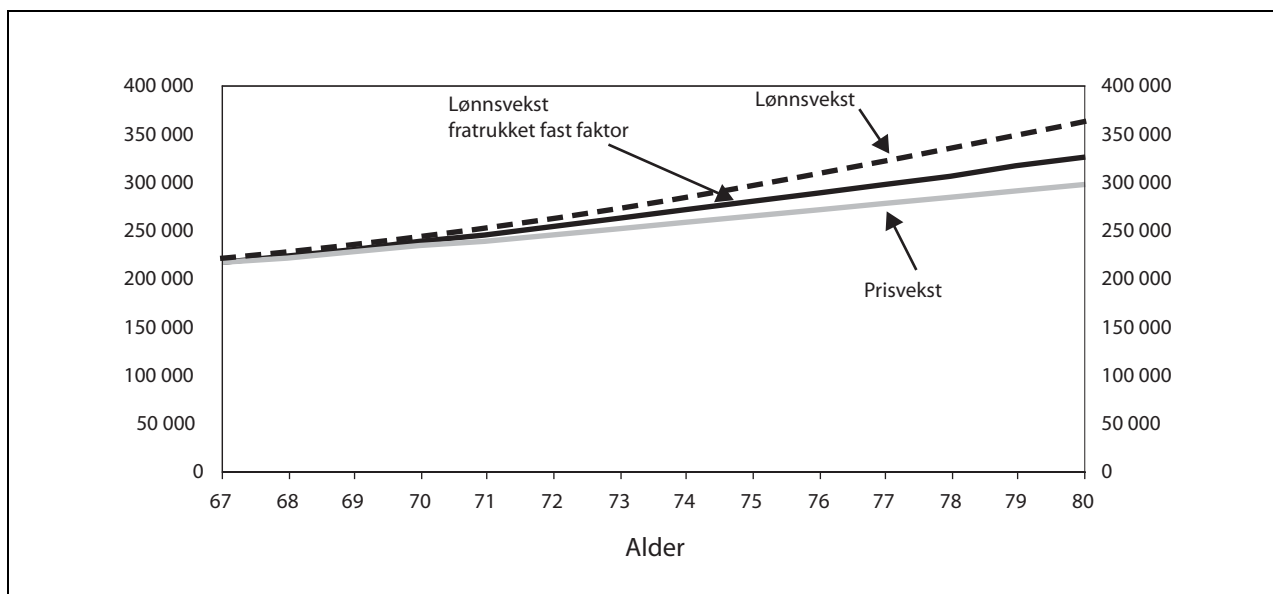
Figur 10.9 illustrerer utviklingen i Annes pensjon etter 67 år. Det er antatt en årlig lønnsvekst på 4 prosent, og Annes pensjon reguleres årlig med 3,22 prosent. Annes pensjon vil i dette eksempelet øke fra om lag 215 000 kroner ved 67 år, til om lag 325 000 kroner ved 80 år. Dersom prisveksten antas lik 2,5 prosent vil hennes kjøpekraft i perioden som pensjonist i det valgte eksempelet øke med om lag 0,7 prosent pr. år fordi pensjonen årlig reguleres med 0,7 prosent mer enn prisveksten.

Figuren illustrerer også hvordan Annes pensjon utvikler seg i forhold til pris- og lønnsveksten¹, forutsatt 4 prosent lønnsvekst og 2,5 prosent prisvekst. Ved prisregulering av pensjonen ville Anne ha beholdt kjøpekraften over tid, mens hun ved lønnsregulering ville fått en realvekst i pensjonen på om lag 1,5 prosent pr. år. Hadde pensjonen blitt regulert med pris- eller lønnsveksten, ville pensjonen ved 80 år blitt på henholdsvis om lag 297 000 kroner eller om lag 358 000 kroner.

10.6.2 Regulering av garantipensjonssatsene og minste pensjonsnivå

Garantipensjonssatsen i ny alderspensjon og minste pensjonsnivå i dagens alderspensjon vil bli regulert likt. Garantipensjonen og minstepensjonen skal reguleres med lønnsveksten fratrukket

¹ Forutsetningene som ligger til grunn for hvordan pensjonene under utbetaling skal reguleres påvirker som det framgår av kapittel 5 også fastsettelsen av delingstallene. Vi har sett bort fra dette for å illustrere hvordan Annes pensjon vil utvikle seg i forhold til pris- og lønnsutviklingen.



Figur 10.9 Effekten av ulike reguleringsmåter på Annes pensjon fra 67 år.

effekten av levealderjusteringen. Effektene av vedtaket er illustrert i Figur 10.10. Det er antatt 4 prosent lønnsvekst og 2,5 prosent prisvekst. Levealderjusteringen fra 2010 til 2029 er definert ved relative endringer i forholdstallene ved 67 år, se nærmere omtale i kapittel 8 (boks 8.2).

Som omtalt i kapittel 8 foreslår departementet at regelverket for regulering av garantipensjons-satsene og minstepensjonsnivå skal suppleres med en garantibestemmelse som sikrer at pensjonene aldri skal kunne reguleres svakere enn pensjon under utbetaling. Med den foreslåtte metoden for å beregne levealderjustering, og gitt Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger, vil garantibestemmelsen være uten praktisk betydning. Ved en sterkere utviklingen i forventet levealder enn forutsatt i framskrivningene, vil garantibestemmelsen kunne komme til anvendelse.

10.7 Vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år

Departementets forslag innebærer at alle – som i dag – kan ta ut alderspensjon fra 67 år. I tillegg åpnes det for uttak av alderspensjon fra 62 år så lenge alderspensjonen ved 67 år overstiger garantipensjonsnivået (minstepensjonsnivået). Det åpnes for fleksibelt uttak både av dagens og ny alderspensjon.

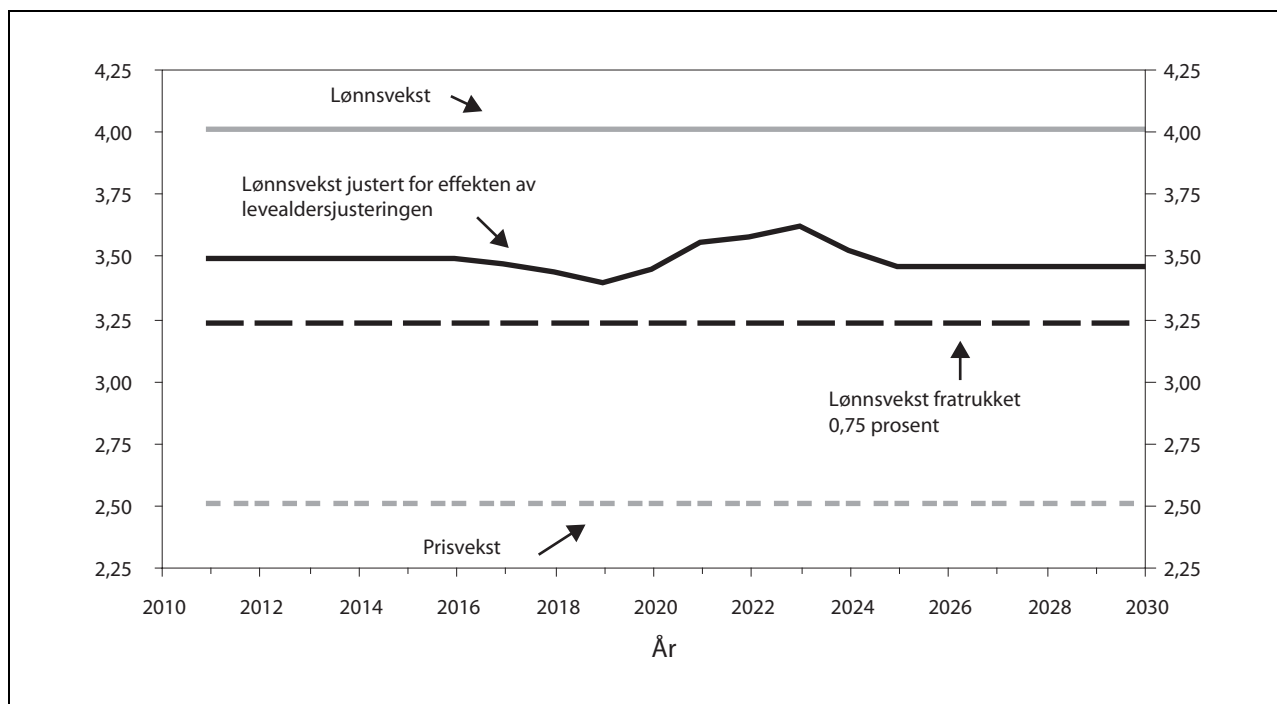
Garantipensjonsnivået er knyttet til 67 år, slik at alle har en pensjon minimum på linje med garanti-

pensjonsnivået dersom uttaket skjer ved 67 år. Formålet med å knytte vilkår til pensjonsnivået ved uttak før 67 år, er at alle skal være sikret et minste inntektsnivå i alderdommen, livet ut.

Kravet til tidligere yrkesaktivitet for å kunne ta ut pensjon før 67 år varierer langs flere dimensjoner. For det første vil kravet være lavere desto senere uttaket skjer (62–66 år). Kravet vil også variere med uttaksgrad, og være lavere desto lavere uttaksgraden er (20–100 prosent). Endelig vil kravet avhenge av hvilken opptjeningsmodell årskullene omfattes av. I de fleste tilfeller er kravet lavere i ny alderspensjon enn i dagens alderspensjon. Dette skyldes at personer med lav opptjening får høyere pensjonsnivå når garantipensjonen bare avkortes med 80 prosent av inntektpensjonen (særtillegget i dagens alderspensjon avkortes med 100 prosent av tilleggspensjonen).

Mange kan dermed ta ut tidligpensjon, og muligheten begrenses ikke bare til personer som i dag har avtalefestet pensjon (AFP) eller tjenestepensjonsordning med særaldersgrense.

I trygdeoppgjøret 2008 ble det avtalt at minstepensjonen for enslige skal øke fra 1,7933 til 2 G fram til 2010. Dette minstepensjonsløftet, som det var tverrpolitisk enighet om, medfører selvsagt at mange med lav opptjening får en vesentlig forbedret pensjon. Men som følge av at minstepensjonen økte vesentlig, vil også krav til tidligere yrkesaktivitet for å kunne ta ut pensjon før 67 år for de som nyter godt av dette, måtte bli høyere.



Figur 10.10 Reguleringslinje for minste pensjonsnivå og garantipensjonssatsene ved 67 år.

10.7.1 Andeler som oppfyller vilkår for uttak av 20 prosent alderspensjon

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort simuleringer av antatte framtidige inntektsrekker og på bakgrunn av dette anslått andeler av årskullene som oppfyller vilkår for uttak ved ulike aldre. Anslagene gjelder ikke-uføre, siden vilkåret for uttak av alderspensjon før 67 år ikke er relevant for personer med uførepensjon.

I lønnsoppgjøret i 2008 ble AFP i privat sektor endelig avklart, mens det for AFP i offentlig sektor ble avtalt hovedprinsipper i tråd med løsningen i privat sektor. Simuleringsmodellen til direktoratet skiller ikke mellom privat og offentlig sektor. Det er derfor forutsatt her at AFP i offentlig sektor utformes som i privat sektor og medregnes på samme måte.

En viktig side ved fleksibelt uttak av alderspensjon er at det legges til rette for en mer gradvis overgang fra arbeidslivet til pensjonisttilværelsen. Det åpnes for uttak av delvis pensjon, og arbeid og pensjon skal kunne kombineres fritt uten avkorting av pensjonen. Dette er en betydelig velferdsreform.

Figur 10.11 viser anslag på andelen ikke-uføre som oppfyller vilkår for uttak av 20 prosent alderspensjon fram til 67 år i de ulike årskullene. For personer med rett til AFP er det beregnet hvor mange som oppfyller vilkår for å ta ut 20 prosent alders-

pensjon og hel AFP, siden uttaket av AFP ikke kan graderes. Den reelle uttaksgraden for denne gruppen er dermed en del høyere enn 20 prosent.

Det går fram av tabellen at om lag 8 av 10 kvinner og over 95 prosent av menn kan ta ut delvis pensjon i de første årskullene. I senere årskull vil så godt som alle kunne ta ut delvis pensjon.

«Trappa» i tabellen illustrerer effekten av levealdersjusteringen. Levealdersjustering innebærer at yngre årskull må utsette uttaket for å oppnå samme kompensasjonsnivå som eldre årskull når forventet levealder øker. Trappa viser om lag hvilken alder pensjonsuttaket må utsettes til for å kompensere for levealdersjusteringen. For eksempel vil 1953-kullet måtte utsette uttaket til 63 år for å få omlag samme pensjon som 1949-kullet får ved 62 år.

Figur 10.12 viser de tilsvarende andelene som i figur 10.11, men for personer med rett til AFP særskilt. Alle anslagene innebærer at nær 100 prosent av de med rett til AFP oppfyller vilkåret for å kunne ta ut 20 prosent alderspensjon.

10.7.2 Andeler som oppfyller vilkår for uttak av 50 prosent alderspensjon

De neste tabellene gjengir anslag på andeler som kan ta ut halv pensjon ved ulike aldre. For personer med AFP er det beregnet hvor mange som oppfyl-

Årskull	Kvinner					Menn				
	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år
1949	78,7	80,1	81,1	81,9	82,7	95,9	96,4	96,6	96,9	97,1
1953	82,9	84,0	84,8	85,6	86,2	95,7	96,2	96,6	96,9	97,2
1958	95,9	97,4	98,6	99,4	99,7	97,8	98,4	98,9	99,4	99,7
1963	99,3	99,5	99,6	99,7	99,8	99,3	99,4	99,6	99,8	99,9
1968	99,5	99,6	99,7	99,8	99,8	99,7	99,8	99,9	99,9	99,9
1973	99,7	99,8	99,9	99,9	99,9	99,7	99,8	99,9	99,9	100,0
1978	99,6	99,7	99,8	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0
1983	99,8	99,8	99,9	99,9	99,9	99,8	99,9	100,0	100,0	100,0

Figur 10.11 Anslag på andelen ikke-uføre som oppfyller vilkår for uttak av 20 prosent alderspensjon. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

ler vilkår for å ta ut halv alderspensjon og hel AFP, siden uttaket av AFP ikke kan graderes. Som i punkt 10.7.1, gjenspeiler andelen utviklingen i krav til tidligere yrkesaktivitet og økt yrkesdeltaelse i yngre årskull.

Figur 10.13 viser at to av tre kvinner i de eldste årskullene oppfyller vilkår for uttak av halv pensjon ved 62 år, og at andelen øker over tid. Blant menn kan 94 prosent ta ut halv pensjon fra første mulige uttakstidspunkt. Utviklingen er tilsvarende – men fra et høyere startnivå – i figur 10.14, som viser andeler blant de med rett til AFP særskilt.

10.7.3 Andeler som oppfyller vilkår for uttak av 100 prosent alderspensjon

Figur 10.15 viser anslag på andelen ikke-uføre som oppfyller vilkår for uttak av hel alderspensjon i de ulike årskullene. Samlet kan om lag halvparten av kvinner ta ut hel pensjon fra 62 år, og 9 av 10 menn.

I figur 10.16 er de tilsvarende andelen vist særskilt for personer med rett til ny AFP. 60–70 prosent av kvinnene i de første årskullene oppfyller vilkår for uttak av 100 prosent pensjon fra 62 år. Fra 65 år kan nær alle ta ut hel pensjon. Andelen øker også

Årskull	Kvinner					Menn				
	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år
1949	98,5	99,5	99,9	100,0	100,0	99,1	99,6	99,7	99,9	100,0
1953	99,2	99,7	99,9	100,0	100,0	99,0	99,5	99,7	99,9	100,0
1958	99,8	99,9	100,0	100,0	100,0	99,7	99,9	99,9	100,0	100,0
1963	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0
1968	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1973	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1978	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1983	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Figur 10.12 Anslag på andelen ikke-uføre med rett til AFP som oppfyller vilkår for uttak av 20 prosent alderspensjon. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Årskull	Kvinner					Menn				
	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år
1949	66,3	74,6	78,6	80,7	82,1	94,4	95,1	95,9	96,5	96,9
1953	73,9	79,7	82,7	84,4	85,7	93,9	94,8	95,7	96,4	97,0
1958	85,5	88,0	90,7	95,6	99,1	94,9	96,0	96,8	97,8	99,2
1963	94,5	96,9	98,4	99,2	99,7	96,5	97,8	98,6	99,3	99,7
1968	96,3	97,9	98,9	99,4	99,8	97,7	98,7	99,4	99,7	99,9
1973	96,7	98,3	99,2	99,6	99,9	97,7	98,7	99,3	99,7	99,9
1978	97,0	98,3	99,1	99,6	99,8	98,6	99,2	99,6	99,8	100,0
1983	97,2	98,7	99,4	99,7	99,9	98,3	99,1	99,7	99,8	100,0

Figur 10.13 Anslag på andelen ikke-uføre som oppfyller vilkår for uttak av 50 prosent alderspensjon. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

raskt over tid. Det er få menn som ikke oppfyller vilkår for uttak av hel pensjon.

Samfunnsmessig sett, og for de fleste enkeltformuleringpersoner, er 100 prosent pensjon fra 62 år ikke ønskelig. Gradvis nedtrapping har mange fordeler for den enkelte, blant annet at man lenger holder kontakten med kollegene i arbeidsmiljøet. Også «slitere» vil kunne ha ønsker om gradvis nedtrapping.

Det understrekes at anslagene ikke tar hensyn til eventuell medregning av livsvarige tjenestepensjoner i offentlig og privat sektor. Heller ikke kompensasjonstillegget i ny AFP er medregnet. Hvis disse inkluderes i vurderingsgrunnlaget for vilkåret for uttak av alderspensjon før 67 år, noe som vil bli tatt stilling til senere, vil andelene i tabellene øke.

Årskull	Kvinner					Menn				
	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år
1949	83,2	94,1	98,4	99,8	100,0	97,9	98,4	99,1	99,6	99,9
1953	89,4	96,5	99,1	99,8	100,0	97,3	98,0	99,0	99,6	99,9
1958	98,6	99,4	99,7	99,9	100,0	98,4	99,4	99,7	99,9	100,0
1963	99,7	99,9	99,9	100,0	100,0	99,7	99,9	99,9	100,0	100,0
1968	99,7	99,9	99,9	100,0	100,0	99,8	99,9	100,0	100,0	100,0
1973	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0
1978	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0
1983	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0

Figur 10.14 Anslag på andelen ikke-uføre med rett til ny AFP som oppfyller vilkår for uttak av 50 prosent alderspensjon. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Årskull	Kvinner					Menn				
	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år
1949	48,2	56,9	65,7	77,0	81,1	91,0	93,0	94,4	95,4	96,6
1953	56,8	64,5	73,0	81,4	84,7	90,4	92,4	93,8	95,2	96,6
1958	65,5	75,9	83,2	88,2	95,4	87,6	91,7	94,3	96,3	97,8
1963	70,5	76,5	89,1	96,3	99,2	80,7	86,2	93,9	97,6	99,3
1968	72,1	78,0	91,4	97,4	99,4	82,9	88,5	95,4	98,5	99,7
1973	73,2	79,5	91,9	97,9	99,6	80,4	87,2	95,4	98,6	99,7
1978	73,0	80,1	92,9	98,0	99,5	83,9	90,9	97,0	99,1	99,8
1983	74,6	82,9	93,5	98,3	99,7	82,2	90,4	96,6	99,1	99,8

Figur 10.15 Anslag på andelen ikke-uføre som oppfyller vilkår for uttak av 100 prosent alderspensjon. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Årskull	Kvinner					Menn				
	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år
1949	62,5	72,5	83,0	97,0	99,9	96,9	97,6	98,1	98,7	99,7
1953	71,8	80,0	88,9	98,2	99,9	96,0	96,9	97,5	98,4	99,7
1958	83,8	93,5	98,1	99,5	99,9	95,0	96,6	98,2	99,6	99,9
1963	95,1	98,7	99,6	99,9	100,0	96,6	98,7	99,6	99,9	100,0
1968	96,4	98,8	99,6	99,9	100,0	97,9	99,3	99,8	99,9	100,0
1973	97,5	99,3	99,8	100,0	100,0	98,3	99,5	99,8	99,9	100,0
1978	97,8	99,3	99,8	100,0	100,0	98,9	99,6	99,9	100,0	100,0
1983	98,6	99,7	99,9	100,0	100,0	98,9	99,7	99,9	100,0	100,0

Figur 10.16 Anslag på andelen ikke-uføre med rett til ny AFP som oppfyller vilkår for uttak av 100 prosent alderspensjon. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Innledning og sammendrag

Et bærekraftig pensjonssystem innebærer at pensjonssystemet over tid ikke medfører for stor økonomisk belastning for de yrkesaktive, og at det motiverer til arbeid. Dette er spesielt viktig når andelen eldre i forhold til yrkesaktive øker. Utformingen av pensjonssystemet påvirker både arbeidstilbudet i det enkelte år og hvor lenge den enkelte velger å stå i arbeid. Ny alderspensjon bidrar både til å øke den samlede verdiskapingen i samfunnet og til å dempe veksten i utgiftene.

Hovedtrekkene i ny alderspensjon i folketrygden ble klarlagt ved Stortingets vedtak 23. april 2007. I St.meld. nr. 5 (2006-2007) ble utgiftene til alderspensjon med videreføring av dagens system anslått til 224 milliarder 2006-kroner i 2050, det vil si regnet i grunnbeløpet i 2006. Beregningene var blant annet basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra 2005. Med Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden ble utgiftene anslått til 196 milliarder 2006-kroner i 2050. Stortinget sluttet seg til Regjeringens forslag, men med noen justeringer. Blant annet ble antall år det gis omsorgsopptjening for økt fra 4 til 6 år, og taket for pensjonsopptjening ble med Stortingets vedtak hevet fra 7 til 7,1 G. Utgiftene til ny alderspensjon ble anslått til om lag 198 milliarder 2006-kroner i 2050.

I denne proposisjonen er det gjennomført nye beregninger av utgiftene til alderspensjon. De nye beregningene bygger på Statistisk sentralbyrås nye befolkningsframskrivninger som ble publisert i mai 2008. Utgiftene til folketrygdens alderspensjon i 2050 ved videreføring av dagens alderspensjon er nå anslått til 271 milliarder 2008-kroner. Den sterke økningen sammenliknet med beregningene i St.meld. nr. 5 (2006-2007), skyldes i hovedsak at beregningene er foretatt i 2008-kroner, noe som bidrar til å øke utgiftensanslagene med 11,2 prosent. I tillegg innebærer de nye befolkningsframskrivningene at både arbeidsstyrken og antall alderspensjonister er anslått å øke mer i de nye befolkningsframskrivningene enn i framskrivningene fra 2005, blant annet som følge av økt innvandring. Se punkt 11.3.1 og 11.3.2.

Utgiftene til alderspensjon som følge av Stortingets vedtak 2007 og basert på de nye befolkningsframskrivningene er nå anslått til 234 milliarder 2008-kroner. Etter Stortingets vedtak er det videre foreslått endringer som har betydning for utgiftene. Regjeringens forslag om konkret gjennomføring av levealdersjusteringen i høringsnotatet av 28. januar 2008 anslås nå å redusere utgiftene med om lag 9 milliarder 2008-kroner i 2050.

I forbindelse med lønnsoppgjøret 2008 meddelte statsministeren i brev av 2. april 2008 til Riksmeklingsmannen at Regjeringen var innstilt på å foreslå for Stortinget en gradvis innfasing av levealdersjusteringen for de som omfattes av dagens opptjeningsregler. Merutgiftene av forslaget, som følges opp i denne proposisjonen, ble anslått til om lag 1 milliard 2008-kroner i 2050.

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 65 (2007-2008) Om trygdeoppgjøret 2008 å regulere folketrygdens grunnbeløp med lønnsveksten i 2008. Etterslepet fra året før, som de siste årene også har blitt tatt hensyn til ved reguleringen av grunnbeløpet, ble i stedet benyttet til å heve den ordinære særtilleggssatsen fra 79,33 til 94 prosent av G fra 1. mai 2008. Dermed ble minstepensjonen for enslige 1,94 G. Det ble videre enighet i trygdeoppgjøret om en plan for å trappe opp minstepensjonen for enslige til 2 G fram mot 2010. Merutgiftene som følge av heving av minstepensjonen er anslått til om lag 3 milliarder 2008-kroner i 2050.

Samlede utgifter til alderspensjon i 2050 med forslagene i denne proposisjonen anslås nå å bli redusert fra 271 til 229 milliarder kroner. Utgiftene i 2050 er nå anslått å være 5 milliarder lavere enn det som følger av Stortingets vedtak våren 2007. Dette skyldes at utgiftsreduksjonene som følge av konkretiseringen av levealdersjusteringen i 2050 er anslått å være noe større enn den økningen av utgiftene som følger av økt minstepensjon og gradvis innfasing av levealdersjusteringen, se punkt 11.3.3.

Utfordringene knyttet til finansiering av folketrygden framover antas ikke å øke sammenliknet med tidligere beregninger selv om utgiftene til alderspensjon med de nye beregningene anslås å

komme opp på et høyere nivå. Årsaken er at arbeidsstyrken er anslått å bli vesentlig større enn tidligere beregnet. Dette kan illustreres ved å beregne hvilken skattesats som er nødvendig for å finansiere utbetalingene av alderspensjonen i folketrygden dersom finansieringen legges utelukkende på arbeids- og pensjonsinntekter i samme år. I de nye beregningene anslås denne såkalte bidragsraten i 2050 å bli litt lavere enn i tilsvarende beregninger til St.meld. nr. 5 (2006-2007), se punkt 11.3.4.

I St.meld. nr. 5 ble utgiftene til folketrygdens alderspensjon som andel av Fastlands-BNP med videreføring av dagens alderspensjon anslått å øke fra dagens nivå på 6 prosent til 15 prosent i 2050. Med forslagene til ny alderspensjon i St.meld. nr. 5 ble utgiftene anslått til om lag 12 prosent av Fastlands-BNP i 2050. Med de nye befolkningsframskrivingene kan andelen ved å videreføre dagens alderspensjon anslås til om lag 14 prosent i 2050, det vil si at veksten er litt lavere enn med tidligere framskrivninger. Dette skyldes at arbeidsstyrken øker relativt sett mer enn antall alderspensjonister, blant annet som følge av at innvandringen fram mot 2050 nå anslås å bli høyere enn ved tidligere framskrivninger. Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen i innvandringen og i innvandreres yrkesaktivitet i tiden framover. Virkningene av ny alderspensjon på folketrygdens utgifter og på verdiskapingen gjennom økt sysselsetting er anslått å være om lag den samme som i beregningene i St.meld. nr. 5. Det betyr at folketrygdens utgifter til alderspensjon som andel av Fastlands-BNP anslås å bli redusert med 3 prosentpoeng til om lag 11 prosent i 2050, se punkt 11.3.5.

Forslaget i denne proposisjonen innebærer en bærekraftig og god ny alderspensjon i folketrygden. Forslaget må ses i sammenheng med en rekke tiltak som gjennomføres for å legge til rette for at flere står lenger i arbeid, for eksempel et godt arbeidsmiljø, bedre muligheter for etter- og videreutdanning og tettere oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Departementet mener at forslaget til alderspensjon i folketrygden innebærer en god avveining mellom ulike hensyn, som 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 utfordringene som ligger i en stadig eldre befolkning, se punkt 11.3.6.

Fleksibiliteten i ny alderspensjon vil på lang sikt ikke påvirke folketrygdens utgifter i særlig grad fordi pensjonen beregnes med sikte på at den samlede pensjonsutbetalingen til den enkelte skal være uavhengig av uttaksalder. Muligheten til å ta

ut alderspensjon før 67 år fra 2011 kan imidlertid gi flere alderspensjonister i folketrygden og økte utgifter de første årene, som følge av at pensjonsutbetalingene skyves fram i tid. Dette vil imidlertid motsvares av lavere pensjonsutbetalinger senere. Det vises i den sammenheng til at fem årskull får muligheten til å ta ut fleksibel alderspensjon i 2011. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til hvor mange mellom 62 og 66 år som kommer til å ta ut full eller delvis alderspensjon fra folketrygden når fleksibel alderspensjon innføres. Reformen vil også gjøre det gunstigere å stå i arbeid etter 67 år og flere kan dermed komme til å utsette pensjonsuttaket. Selv om valg av tidspunkt for pensjonsuttak ikke har så stor betydning for folketrygdens utgifter til alderspensjon over tid, vil høyere uttaksalder gi en større arbeidsstyrke, se punkt 11.4.

Pensjonsreformen innebærer betydelige administrative forberedelser i Arbeids- og velferdsetaten. Det må blant annet etableres nye IKT-systemer og nye rutiner for håndtering av pensjoner. Den enkelte skal ha trygghet for at opptjening av pensjonsrettigheter og utbetalte pensjoner er korrekt beregnet, og at pensjonene utbetales til rett tid. I forbindelse med pensjonsreformen legges det økt vekt på automatisering av saksbehandlingen og selvbetjeningsløsninger. Den enkelte skal kunne få en oversikt over sine opparbeidede pensjonsrettigheter, samt kunne beregne egen forventet pensjon basert på forutsetninger om blant annet framtidig inntekt og tidspunkt for pensjonsuttak, se avsnitt 11.5.

11.2 Nye befolkningsframskrivninger

De nye beregningene i denne proposisjonen av utviklingen i utgifter til folketrygdens alderspensjon bygger på nye befolkningsframskrivninger fra mai 2008 utført av Statistisk sentralbyrå (SSB). Framskrivningene baserer seg på forutsetninger om utviklingen i fruktbarhet, dødelighet og netto innvandring. Det er usikkerhet om utviklingen i alle disse komponentene, og framskrivingene består derfor av ulike alternative beregninger basert på ulike forutsetninger.

I dette avsnittet omtales mellomalternativet i framskrivingene. I dette alternativet er det lagt til grunn et samlet fruktbarhetstall på 1,85. Dette er noe høyere enn i de forrige befolkningsframskrivingene fra 2005, men justeringen har ingen stor effekt på den samlede befolkningsutviklingen.

Forutsetninger om endringer i dødelighet bygger på den observerte utviklingen i dødelighet. Forventet levealder i 2007 var 78,2 år for menn og

Tabell 11.1 Utvikling i forventet gjenstående levetid. Begge kjønn

Alder	2008	2010	2020	2030	2040	2050
0	80,5	80,8	82,5	84,1	85,6	87,0
62	21,6	21,8	22,8	23,8	24,9	26,0
67	17,5	17,7	18,5	19,5	20,4	21,4
70	15,2	15,3	16,1	17,0	17,8	18,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 11.2 Utvikling i forventet gjenstående levetid. Menn

Alder	2008	2010	2020	2030	2040	2050
0	78,4	78,8	80,5	82,1	83,6	85,0
62	20,0	20,2	21,1	22,1	23,1	24,1
67	16,0	16,2	17,0	17,9	18,8	19,7
70	13,8	13,9	14,7	15,5	16,3	17,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 11.3 Utvikling i forventet gjenstående levetid. Kvinner

Alder	2008	2010	2020	2030	2040	2050
0	82,5	82,8	84,5	86,1	87,5	88,9
62	23,0	23,2	24,3	25,4	26,6	27,7
67	18,7	18,9	19,9	21,0	22,0	23,0
70	16,3	16,5	17,4	18,3	19,3	20,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

82,7 år for kvinner. I befolkningsframskrivningene fra 2008 gir forutsetningene i mellomalternativet en økning fra 2008 til 2050 på 6,6 år for menn og 6,4 år for kvinner. Sterkere vekst i forventet levealder fra 2002 til 2006 har ført til at forventet levealder i 2008 er på et høyere nivå enn i framskrivingene fra 2005. Videre utvikling er anslått å være om lag som tidligere, og nivået for forventet levealder er dermed noe høyere enn i den forrige framskrivingen i hele framskrivingsperioden. Forutsetningene innebærer isolert sett en litt sterkere økning i antall eldre enn tidligere lagt til grunn.

Tabell 11.1-11.3 viser utviklingen i forventet levealder ved 0, 62, 67 og 70 år for begge kjønn, samt for menn og kvinner separat. Tabell 11.1 viser at forventet levealder ved fødsel er anslått å øke med om lag 6,5 år fra 2008 til 2050. For en 67-åring er forventet gjenstående levetid anslått å øke med om lag 4 år, fra 17,5 år i 2008 til 21,4 år i 2050. Forventet levealder for kvinner er om lag 4 år høyere enn for menn, og denne forskjellen holdes om lag uendret i framskrivingsperioden.

I forhold til den forrige framskrivingen fra 2005, er det særlig forutsetningene om nettoinn-

vandring som er endret. Nettoinnvandringen til Norge var i gjennomsnitt 13 600 personer pr. år i årene 2001–2005. De siste årene har innvandringen vært høyere enn noen gang tidligere, og i 2007 var nettoinnvandringen på hele 39 700 personer. I framskrivingene er det lagt til grunn at nettoinnvandringen vil synke i forhold til dagens nivå, og komme ned i 20 000 personer pr. år noen år etter 2030.

Forutsetningene innebærer en høyere nettoinnvandring fram mot 2050 enn ved tidligere framskrivninger, og dermed også en sterkere befolkningsvekst framover enn tidligere lagt til grunn. I mellomalternativet er folketallet i Norge anslått å øke fra om lag 4,8 millioner i 2008 til om lag 6,6 millioner i 2050. Dette er noe høyere enn i befolkningsframskrivingen fra 2005, og skyldes i hovedsak høyere nettoinnvandring. Høyere levealder og litt høyere fruktbarhet bidrar også til økt folketall. Forutsetningene om høy innvandring og høyere levealder fører dessuten til at det i 2050 blir flere personer over 67 år enn det som fulgte av framskrivingen fra 2005.

De nye befolkningsframskrivingene viser som tidligere framskrivinger at det vil finne sted en sterk aldring av den norske befolkningen. I 2050 er det anslått å være mer enn dobbelt så mange personer i alder 67 år eller mer som i dag. Forholdet mellom antall personer i yrkesaktiv alder og antall personer i alder 67 år eller mer utvikler seg likevel noe gunstigere enn i tidligere framskrivinger. Nettoinnvandringen til Norge skjer særlig av personer i yrkesaktiv alder og bidrar derfor i tiårene framover til et noe gunstigere forhold mellom antall arbeidstakere og pensjonister.

11.3 Framskrivning av arbeidsstyrken og utgifter til alderspensjon

Framskrivningene av arbeidsstyrken og folketrygdens utgifter til alderspensjon i dette avsnittet er i likhet med tidligere beregninger av virkninger av pensjonsreformen basert på analyser utført av Statistisk sentralbyrå (SSB).

Analysene er basert på modellen MOSART, som med utgangspunkt i historiske data framskriver et utvalg av befolkningen, blant annet når det gjelder utdanning, arbeid og pensjonsrettigheter. Modellen gir en konsistent framskriving av befolkningsutviklingen, arbeidsstyrken og pensjonsrettigheter. Modellen er godt egnet til å analysere virkninger av regelendringer fordi den inneholder detaljert informasjon om pensjonsrettigheter for et stort utvalg av befolkningen. Analysene baserer seg på mellomalternativet i SSBs siste befolkningsframskriving fra mai 2008.

11.3.1 Utviklingen i arbeidsstyrken

De nye befolkningsframskrivingene innebærer en betydelig sterkere vekst i arbeidsstyrken framover enn tidligere anslått. Isolert sett anslås arbeidsstyrken i 2050 nå å bli om lag 380 000 høyere, det vil si 13 prosent høyere enn i framskrivingene fra 2005, se figur 11.1. Veksten er spesielt høy de første årene som følge av forutsetningen om høy nettoinnvandring.

SSB framskriver arbeidsstyrken ved en videreføring av dagens system med utgangspunkt i at arbeidstilbudet etter kjønn, alder og utdanning vil være om lag som i dag. Yrkesfrekvensene vil i beregningene øke litt framover når utdanningsnivået i befolkningen øker.

Framskrivninger av arbeidsstyrken gitt dagens pensjonssystem er usikre når det gjelder utviklingen i yrkesfrekvenser og gjennomsnittlig arbeidstid, og det er også usikkerhet knyttet til nivået på

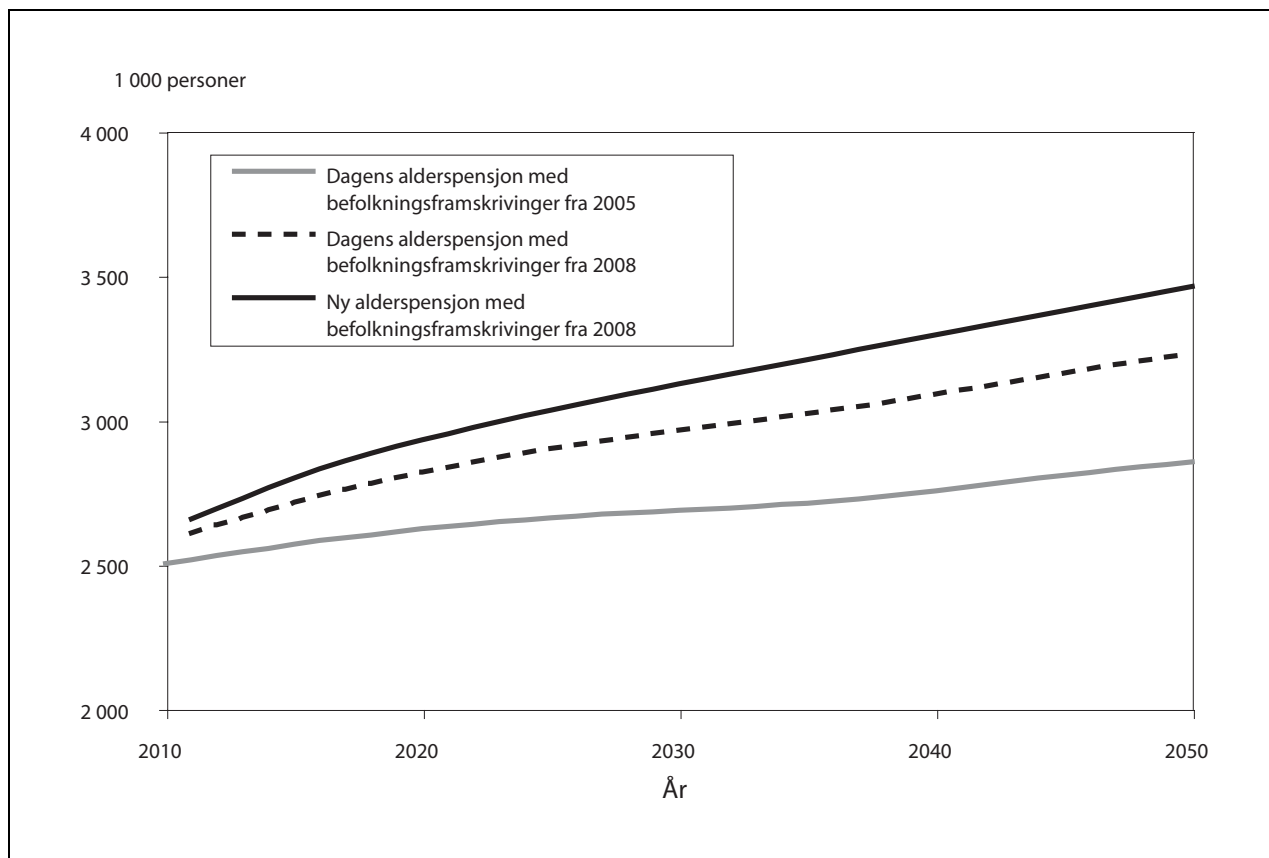
innvandringen og yrkesaktivitet blant innvandrere. Den svake økonomiske utviklingen i den senere tid kan isolert sett trekke i retning av at innvandringen på kort sikt blir lavere enn anslått i de siste befolkningsframskrivingene.

Arbeidsstyrken anslås å øke over tid som følge av pensjonsreformen sammenliknet med om dagens alderspensjon videreføres. Reformen gir bedre insentiver til å stå lenger i arbeid gjennom at det innføres fleksibelt pensjonsuttak basert på at nåverdien av samlede pensjonsutbetalinger er uavhengig av uttakstidspunkt (nøytralt uttak). SSB har anslått at gjennomsnittlig uttaksalder på kort sikt kan øke med om lag 0,6 år for de yrkesaktive som følge av fleksibelt, nøytralt uttak.

Levealdersjustering innebærer at pensjonsytelsen i framtiden vil avhenge av utviklingen i forventet gjenstående levetid ved pensjonsuttak. Ved økende levealder må en over tid arbeide noe lenger for å oppnå samme kompensasjonsgrad. I SSBs analyser legges det grovt sett til grunn at de som ikke mottar uførepensjon kompenserer for levealdersjusteringen ved å arbeide lengre. Ved en økning i levealderen over tid vil dermed nye årskull forlenge den yrkesaktive perioden i livet. Samtidig vil perioden som pensjonist normalt bli lengre. Forutsetningene er i hovedtrekk i samsvar med tidligere analyser fra SSB.¹ SSB anslår at gjennomsnittlig uttaksalder fram mot 2050 kan komme til å øke med om lag 2,6 år sammenliknet med i dag som følge av fleksibelt nøytralt uttak og levealdersjustering. Arbeidstilbudet i 2050, målt i utførte timeverk, anslås å øke med om lag 5,9 prosent sammenliknet med å videreføre dagens system.

I tillegg innebærer de nye opptjeningsreglene en tettere kopling mellom inntekt og pensjonsopptjening som kan ha en positiv effekt på arbeidstilbudet gjennom livet. SSB anslår at arbeidstilbudet kan øke med 2,5 prosent i 2050 som følge av dette sammenliknet med å videreføre dagens alderspensjon. Samlet sett anslår SSB at pensjonsreformen kan føre til 230 000 flere sysselsatte i 2050 sammenliknet med å videreføre dagens alderspensjon. Totalt antall utførte timeverk kan øke med 8,5 prosent. Virkningen av pensjonsreformen på arbeidstilbudet er usikker fordi det er usikkert hvordan den enkelte vil tilpasse seg til de nye reglene for

¹ Se for eksempel Kyrre Stensnes, Nils Martin Stølen og Inger Texmon: Pensjonsreformen: Virkninger på statsfinanser, effektivitet og fordeling, Rapporter 2007/11, Statistisk sentralbyrå og Erling Holmøy and Kyrre Stensnes: Will the Norwegian pension reform reach its goals? An integrated micro-macro assessment. Discussion Paper no. 557, September 2008, Statistics Norway, Research Departement.



Figur 11.1 Framskrivning av arbeidsstyrken gitt ulike forutsetninger om befolkningsutviklingen og pensjonssystem. 1 000 personer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

fleksibelt pensjonsuttak, levealdersjusteringen og nye opptjeningsregler.

Pensjoneringsatferden i befolkningen avhenger av flere faktorer enn utformingen av folketrygdens alderspensjon. Tilpasningene av uførepensjon, AFP i privat og offentlig sektor, tjenestepensjon i privat og offentlig sektor, samt skattesystemet vil påvirke valg av tidspunkt for uttak av pensjon og hvor lenge den enkelte står i arbeid. AFP i privat sektor er besluttet lagt om slik at også denne ordningen skal gi insentiver til å utsette uttakstidspunktet. Tilpasningene på øvrige områder er foreløpig ikke avklart. Se nærmere omtale i avsnitt 1.4 om status og videre arbeid med pensjonsreformen.

Selv om det samlede pensjonssystemet er nøytralt utformet og gir gode insentiver til å stå i arbeid, avhenger valg av uttaksalder også av den samlede kompensasjonsgraden i systemet ved ulike uttakstidspunkt. Hvis det samlede pensjonsnivået oppfattes som tilstrekkelig, kan en del velge å ta ut pensjon selv om kompensasjonsgraden vil øke ytterligere ved senere uttak av pensjon.

Økningen i minstepensjonen fram til 2010 fører til at andelen som berøres av minstesikringen framover blir noe høyere enn tidligere lagt til grunn. Dette gir svakere arbeidsinsentiver fordi en får mindre pensjonsmessig uttelling for arbeid når man omfattes av garantipensjonen. Dette skyldes reglene om avkorting av garantipensjonen mot inntektspensjonen.

Yrkesdeltakingen blant eldre avhenger ikke bare av den enkeltes ønsker og behov, men også av etterspørselen etter arbeidskraft. I perioder med økende arbeidsledighet og svak etterspørsel etter arbeidskraft kan det være vanskeligere for eldre arbeidstakere å fortsette i arbeidslivet, og flere kan få tilbud om å gå over på ulike førtidspensjonsordninger.

11.3.2 Antall alderspensjonister

I beregningene utført av Statistisk sentralbyrå anslås antall alderspensjonister i 2050 å øke med om lag 140 000 personer sammenliknet med framskrivningene fra 2005, se figur 11.2. Dette skyldes at

innvandringen til Norge anslås å bli høyere i tillegg til at levealderen øker noe i de siste befolkningsframskrivingene.² De første årene etter 2010 har endrede forutsetninger om nettoinnvandringen liten betydning for utviklingen i antall alderspensjonister, da de fleste innvandrere er i yrkesaktiv alder.

Som følge av at uttaksalderen er forutsatt å øke gradvis over tid, se punkt 11.3.1, er det i beregningene om lag 160 000 færre alderspensjonister i 2050 med ny alderspensjon enn om dagens alderspensjon videreføres. Dette er illustrert i figur 11.2. Selv med økningen i uttaksalderen er antall alderspensjonister anslått å bli mer enn fordoblet fra i dag

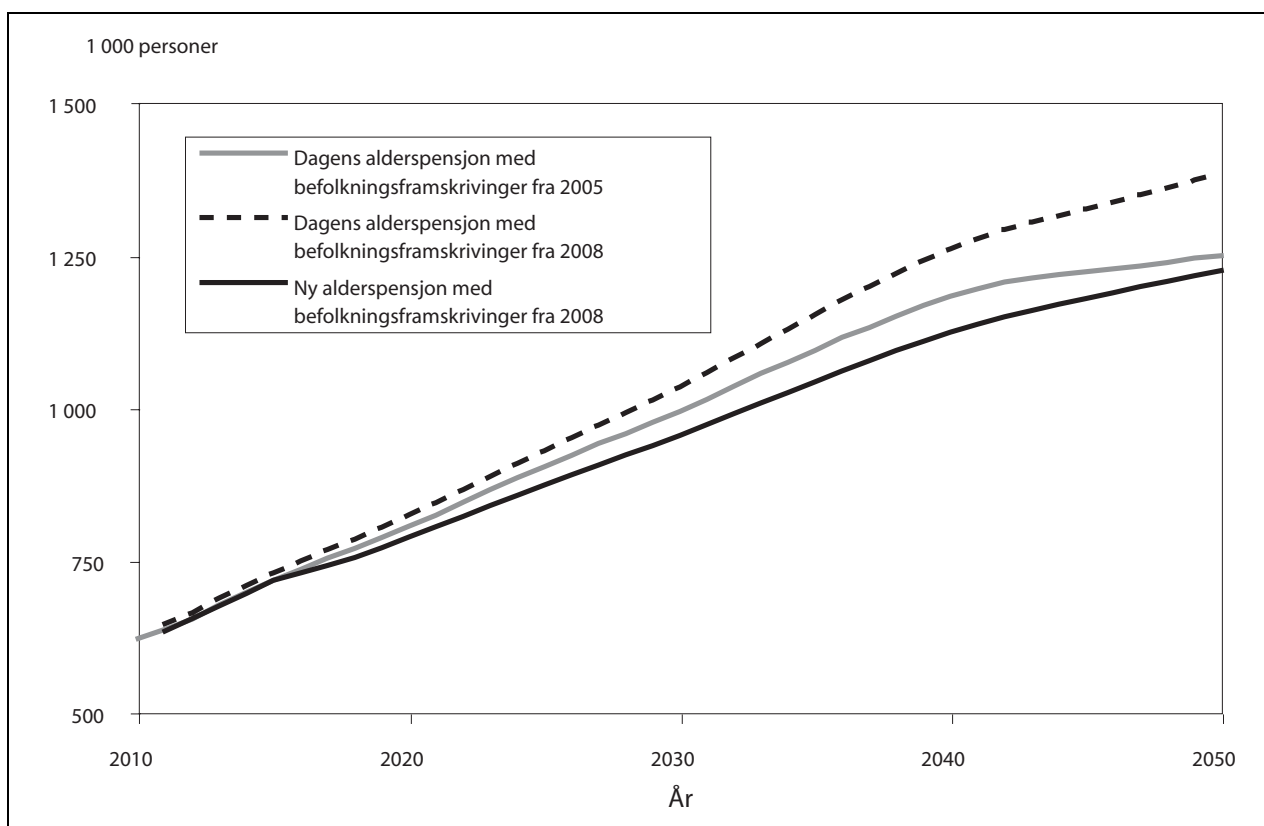
² Antall alderspensjonister er noe lavere i framskrivinger utført av Statistisk sentralbyrå (SSB) enn i tilsvarende beregninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er i SSBs framskrivinger ikke tatt hensyn til alderspensjon til personer bosatt i utlandet med rettigheter til alderspensjon fra Norge. Antall alderspensjonister bosatt i utlandet utgjør i følge Arbeids- og velferdsdirektoratet om lag 5 prosent av alle pensjonister, og denne andelen kan komme til å øke framover. I 2008 hadde alderspensjonister bosatt i utlandet i gjennomsnitt om lag 41 prosent av pensjonen til alderspensjonister bosatt i Norge slik at utgiftene i SSBs framskrivinger kan være undervurdert med vel 2 prosent som følge av at disse ikke er inkludert. Undervurderingen av utgiftene kan øke noe over tid hvis andelen som bor i utlandet øker.

og fram mot 2050. Forskjellen i forhold til dagens alderspensjon vil komme gradvis da uttaksalderen er forutsatt å øke gradvis etterhvert som levealderen øker.

11.3.3 Utgifter til alderspensjon i folketrygden

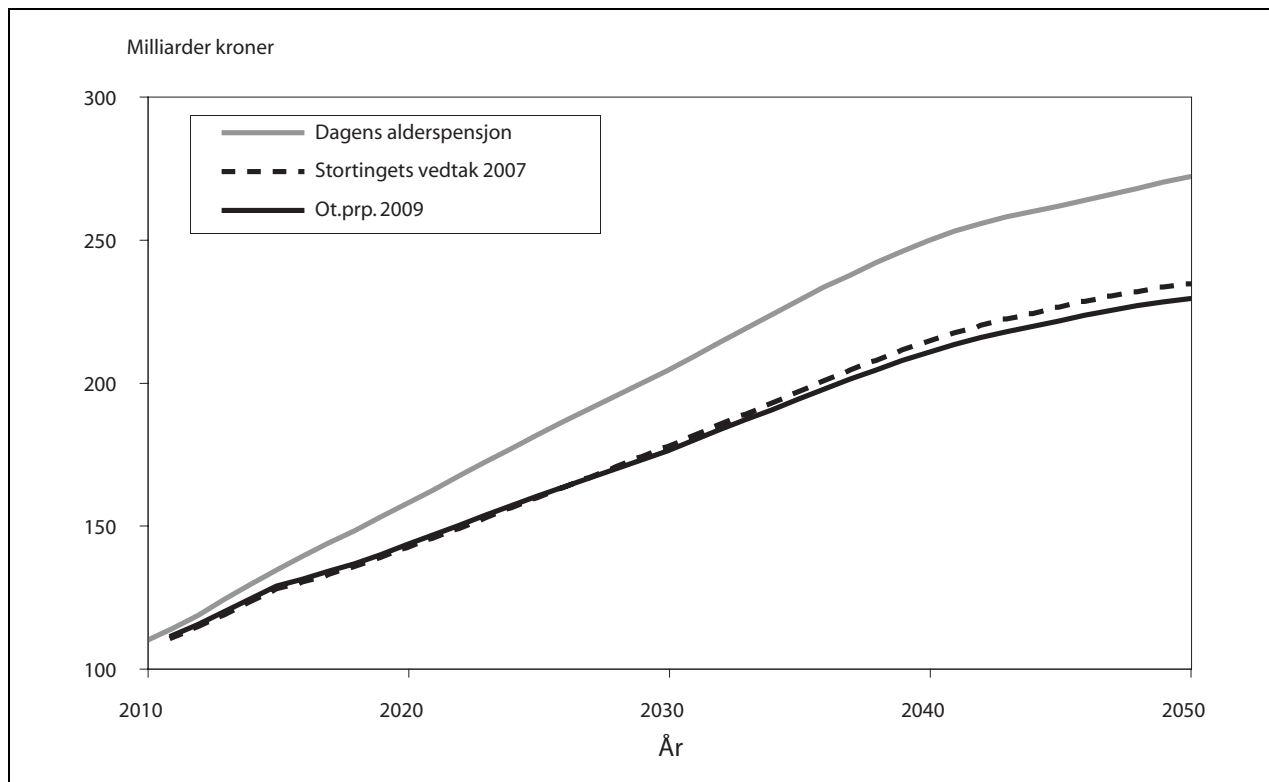
I St.meld. nr. 5 (2006–2007) ble utgiftene til alderspensjon med videreføring av dagens alderspensjon anslått til 224 milliarder kroner i 2050 målt i grunnbeløpet for 2006. Utgiftene med Regjeringens forslag ble anslått til 196 milliarder 2006-kroner. Stortinget sluttet seg til Regjeringens forslag 23. april 2007, men med noen justeringer. Det ble blant annet vedtatt forbedret omsorgsopptjening og et litt høyere tak for pensjonsopptjening. Som følge av vedtaket ble utgiftene anslått til om lag 198 milliarder 2006-kroner i 2050.

Forslaget i høringsnotatet fra januar 2008 ble anslått å redusere utgiftene med om lag 10 milliarder kroner sammenliknet med Stortingets vedtak i 2007. Dette skyldes den konkrete gjennomføringen av levealdersjusteringen, jf. omtale i kapittel 11 i høringsnotatet. Utgiftene til alderspensjon i 2050



Figur 11.2 Framskrivning av antall alderspensjonister gitt ulike forutsetninger om befolkningsutviklingen og pensjonssystem. 1 000 personer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 11.3 Utgifter til alderspensjon under ulike forutsetninger. Milliarder 2008-kroner. $G = 69\ 108$ kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ble i høringsnotatet dermed anslått til om lag 188 milliarder kroner. Merutgiftene av forslaget om en gradvis innfasing av levealdersjusteringen som ble sendt på høring 8. mai 2008, ble anslått til om lag 1 milliard kroner i 2050.

I trygdeoppgjøret 2008 ble det enighet om en plan for å trappe opp minstepensjonen for enslige til 2 G fram mot 2010. Hevingen av minstepensjonen øker utgiftene til dagens alderspensjon på kort sikt, men bidrar i liten grad til økte utgifter i 2050 ved en videreføring av dagens alderspensjon. Økt minsteytelse har konsekvenser for langt flere i ny alderspensjon enn i dagens alderspensjon. Det skyldes at garantipensjonen er bygd opp annerledes enn dagens minstepensjon. Økt pensjonsopptjening vil ikke gi full avkorting av garantipensjonen i ny alderspensjon, mens minstepensjonen i dag avkortes krone for krone. Utgiftene til ny alderspensjon som følge av økt minsteytelse er anslått å øke med om lag 3 milliarder kroner i 2050.

I forbindelse med denne proposisjonen er det gjennomført nye beregninger av utgiftene til alderspensjon. De nye beregningene er foretatt i 2008-kroner. Skifte av basisår bidrar til å øke utgiftsanslagene med 11,2 prosent som følge av at gjennomsnittlig grunnbeløp er 11,2 prosent høyere i 2008 enn i 2006. De nye beregningene bygger

dessuten på nye befolkningsframskrivninger der det er lagt til grunn høyere innvandring og litt høyere levealder. Dette bidrar til å øke utgiftene til alderspensjon ved at det blir flere alderspensjonister enn i tidligere beregninger. Utgiftene til folketrygdens alderspensjon i 2050 ved videreføring av dagens system er nå anslått til 271 milliarder 2008-kroner, se figur 11.3.

Som tidligere beregninger viser også de nye beregningene at veksten i pensjonsutgiftene blir dempet i perioden 2010-2050 som følge av pensjonsreformen. De første årene etter at reformen trer i kraft har ny regulering relativt stor effekt på endringen i pensjonsutgiftene, som følge av at dette vil gjelde alle alderspensjonister. På lengre sikt vil levealdersjusteringen og innføringen av nye opptjeningsregler få gradvis større betydning for utgiftene.

Utgiftene som følge av Stortingets vedtak i 2007 er med de oppdaterte befolkningsframskrivningene nå anslått til 234 milliarder 2008-kroner i 2050. Den konkrete gjennomføringen av levealdersjusteringen er nå anslått til å redusere utgiftene med 9 milliarder kroner i 2050. Den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen og trygdeoppgjøret i 2008 er på den annen side anslått å øke utgiftene med henholdsvis 1 og 3 milliarder kroner

i 2050. Samlede utgifter til alderspensjon i 2050 med forslagene i denne proposisjonen anslås nå til om lag 229 milliarder 2008-kroner. I de nærmeste årene anslås det at forslagene i denne proposisjonen vil gi en tilnærmet lik utvikling som det som følger av Stortingets vedtak i 2007.

Utgiftene til alderspensjon er beregnet å øke mer enn det som følger av økningen i antall alderspensjonister. Dette gjelder både ved en videreføring av dagens alderspensjon og ved ny alderspensjon. Det skyldes at gjennomsnittlig pensjon er anslått å øke betydelig i årene framover som følge av at gjennomsnittlig opptjening er høyere for nye pensjonister enn for dagens alderspensjonister. Høyere opptjening har blant annet sammenheng med at nye alderspensjonister har flere opptjeningsår, og at yrkesaktiviteten blant kvinner har økt over tid. På lengre sikt dempes veksten i opptjening som følge av regelendringer som blant annet gir lavere pensjonsopptjening for opptjeningsår fra og med 1992. En videreføring av dagens alderspensjon er på denne bakgrunn beregnet å gi en økning i gjennomsnittlig pensjonsytelse fram til 2050 på 17 prosent sammenlignet med 2008. I framskrivningen er det lagt til grunn at pensjonene lønnsreguleres, og at pensjonsalderen er 67 år som i dag.

Den sterke veksten i gjennomsnittlig opptjening gir en vekst i utgiftene de første årene også med forslagene i denne proposisjonen, men veksten dempes som følge av at det innføres levealdersjustering og ny regulering av pensjonene fra 2011. Levealdersjustering og ny regulering bidrar også på lengre sikt til å redusere ytelsene med ny alderspensjon. På den annen side er nye opptjeningsregler isolert sett noe gunstigere enn dagens, og det anslås at nye opptjenings- og uttaksregler vil bidra til økt yrkesaktivitet og senere pensjonsuttak. Dette vil bidra til et høyere pensjonsnivå. Gjennomsnittlig pensjon med forslagene i denne proposisjonen er anslått å øke med om lag 10 prosent fram mot 2050 sammenlignet med nivået i 2008. Hvis arbeidstakerne ikke kompenserer for effekten av levealdersjusteringen ved å arbeide lenger, kan gjennomsnittlig pensjonsnivå fra folketrygden utvikle seg svakere.

Økningene i gjennomsnittlig pensjon beskrevet over er i forhold til lønnsnivået generelt i samfunnet. Med økonomisk vekst vil både yrkesaktive og pensjonister i framtiden få et høyere inntektsnivå enn dagens yrkesaktive og pensjonister. En reallønnsvekst på 1,5 prosent pr. år framover innebærer isolert sett at kjøpekraften til en som går av med pensjon i 2050 vil være 85 prosent høyere enn kjøpekraften til en som går av med pensjon i dag,

se figur 10.1 i kapittel 10. I langsiktige framskrivinger av den økonomiske utviklingen anslås gjerne potensialet for reallønnsvekst til 1,5-2,5 prosent pr. år. Med en høyere reallønnsvekst enn 1,5 prosent framover vil veksten i kjøpekraften for nye pensjonister bli enda sterkere.

11.3.4 Utgifter til alderspensjon som andel av pensjonsgivende inntekt

Selv om utgiftene til alderspensjon er anslått å øke mer enn i tidligere beregninger, antas det ikke at utfordringene med å finansiere folketrygden framover blir større enn tidligere anslått. Årsaken er at også arbeidsstyrken er anslått å bli vesentlig større. For å illustrere dette er det beregnet en såkalt bidragsrate som tilsvarende den skattesatsen som er nødvendig for å finansiere utbetalingene av alderspensjon i folketrygden dersom finansieringen legges utelukkende på arbeids- og pensjonsinntekter i samme år.

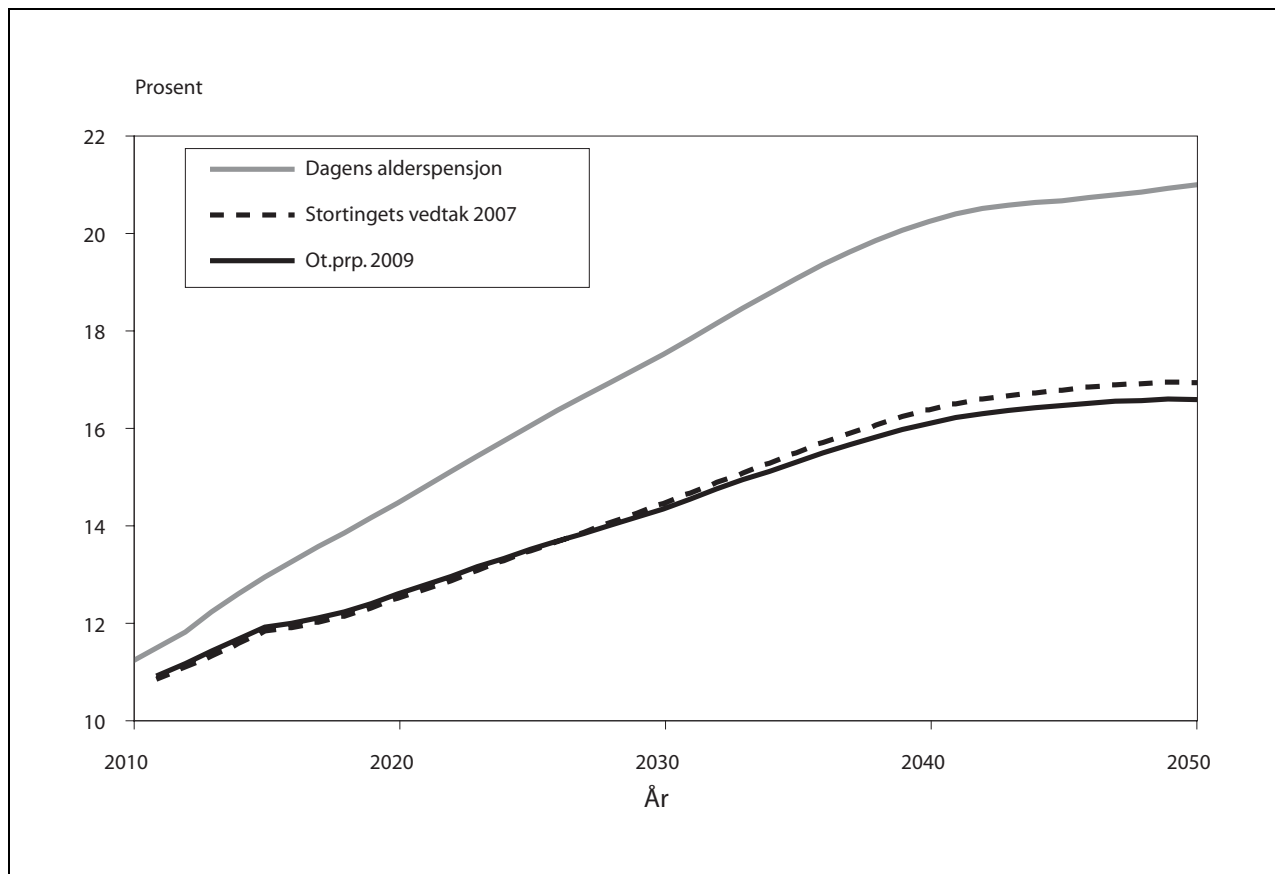
I St.meld. nr. 5 ble bidragsraten i 2050 anslått å reduseres fra 21,8 prosent ved å videreføre dagens alderspensjon til 17,6 prosent med Regjeringens forslag. Stortingets vedtak ga litt høyere utgifter, og bidragsraten ble anslått til 17,8 prosent etter dette.

Figur 11.4 viser oppdaterte beregninger for utviklingen i bidragsraten under ulike alternativer. Sammenliknet med tidligere beregninger bidrar befolkningsframskrivningene fra 2008 til å dempe veksten i bidragsraten både ved en videreføring av dagens alderspensjon og ved ny alderspensjon. Selv om det blir flere alderspensjonister, bidrar den økte innvandringen til at forholdet mellom antall alderspensjonister og arbeidsstyrken blir lavere. Bidragsraten ved en videreføring av dagens alderspensjon i 2050 er nå anslått til 21,0 prosent, mens Stortingets vedtak i 2007 nå er anslått å gi en bidragsrate på 16,9 prosent.

Den konkrete gjennomføringen av levealdersjusteringen bidrar isolert sett til å redusere bidragsraten med 0,6 prosentpoeng i 2050. Gradvis innfasing av levealdersjusteringen og trygdeoppgjøret i 2008 bidrar på den annen side isolert sett til å øke bidragsraten med 0,3 prosentpoeng. Bidragsraten med forslaget i denne proposisjonen er dermed anslått til 16,6 prosent i 2050.

11.3.5 Utgifter til alderspensjon som andel av Fastlands-BNP

I St.meld. nr. 5 (2006–2007) ble det anslått at utgiftene til folketrygdens alderspensjon kan øke fra 6 prosent av Fastlands-BNP i dag til 15 prosent av



Figur 11.4 Bidragsrate alderspensjon. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Fastlands-BNP i 2050. Med pensjonsreformen ble utgiftene anslått til om lag 12 prosent av Fastlands-BNP i 2050.

Veksten i Folketrygdens utgifter til alderspensjon som andel av Fastlands-BNP blir litt lavere med de nye befolkningsframskrivingene enn med tidligere framskrivinger. Ved en videreføring av dagens alderspensjon er andelen nå anslått til om lag 14 prosent i 2050.

Virkingen av pensjonsreformen på utgiftene til alderspensjon er om lag som anslått i tidligere beregninger. Det samme gjelder virkninger på verdiskapingen gjennom økt sysselsetting. Etter pensjonsreformen kan dermed folketrygdens utgifter til alderspensjon som andel av Fastlands-BNP fremdeles anslås å bli redusert med 3 prosentpoeng, det vil si til om lag 11 prosent i 2050.

11.3.6 Folketrygdens alderspensjon i et helhetlig perspektiv

Departementets forslag til ny alderspensjon innebærer en bærekraftig og god alderspensjon i folketrygden. Utgiftene til alderspensjon må fortsatt påregnes å øke kraftig i tiårene framover. Utgiftene

vil dermed belaste de offentlige budsjettene betydelig mer enn i dag og redusere handlingsrommet for andre offentlige utgifter. Etter hvert som antall alderspensjonister vil øke, og sett i lys av at nye alderspensjonister vil ha opptjent høyere pensjonsrettigheter, er det naturlig og nødvendig å kanalisere en større andel av verdiskapingen i samfunnet til alderspensjoner.

Forslaget til ny alderspensjon i folketrygden må ses i sammenheng med en rekke andre tiltak som gjennomføres 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 tett og kompetent oppfølging fra den nye Arbeids- og velferdsetaten er 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 samfunnsøkonomiske utfordringene de nærmeste tiårene blir håndterbare.

Det er etter departementets syn ikke tilrådelig å legge opp til høyere alderspensjonsutgifter i folketrygden enn forslaget innebærer, ikke minst fordi et økende antall eldre også vil medføre økte

utgifter til helse og omsorg. Blir utgiftene til alderspensjon for høye, vil det kunne kreves sterke innstramminger i framtiden. En folketrygd med et forsvarelig forventet utgiftsnivå er derfor en forutsetning for at folk skal kunne føle trygghet for framtidens pensjoner.

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 blant annet kunne ha høye administrasjonskostnader. Skattefaviserte ordninger vil også gi staten et provenytab i form av lavere skatteinntekter. Det er dermed ikke opplagt at innstramminger i folketrygden vil føre til en bedre samfunnsøkonomisk løsning. Folketrygdens alderspensjon bør heller stå i et rimelig forhold til de flestes behov for samlet pensjon.

Departementet mener at forslaget til ny alderspensjon i folketrygden innebærer en god balanse mellom de ulike hensynene om 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 for å møte de utfordringene som ligger i en stadig eldre befolkning.

11.4 Nærmere om utgifter til alderspensjon de første årene etter 2010

I beregningene som det er redegjort for i avsnitt 11.3, er det forutsatt at det kompenseres for levealdersjusteringen ved at man arbeider lenger og utsetter pensjonsuttaket. De nøytrale uttaksreglene gjør at utviklingen i uttaksalder i liten grad påvirker utgiftene på lang sikt. Hvis for eksempel svært mange velger å ta ut alderspensjon tidligere, motsvares flere år som pensjonist av lavere årlig pensjon. Utgiftene på kort sikt vil imidlertid øke hvis flere tar ut pensjon tidligere enn forutsatt i beregningene. Utgiftene kan også bli lavere hvis flere enn anslått utsetter pensjonsuttaket.

Ved innføring av fleksibel alderspensjon fra 2011 er det fem årskuller i alderen 62-66 år som har mulighet til å ta ut fleksibel alderspensjon. Økningen i antall nye alderspensjonister begrenses av at en betydelig andel av årskullene som får mulighet til fleksibelt uttak i 2011 allerede er ute av arbeidstyrken, for eksempel fordi de mottar uførepensjon

eller avtalefestet pensjon (AFP). Den potensielle økningen begrenses også av at noen i disse årskullene har begrenset rett til pensjonsuttak før 67 år, på grunn av for lav pensjonsopptjening. Endelig vil også innfasningen av den tilpassede AFP-ordningen ha stor betydning, siden personer med dagens AFP først går over på alderspensjon fra 67 år.

Fleksibelt uttak av alderspensjon, ingen avkorting mot arbeidsinntekt og levealdersjustering vil påvirke den enkeltes valg av uttak av alderspensjon. Ulike forutsetninger om disse tilpasningene påvirker i stor grad anslagene på antall alderspensjonister og dermed utgiftene til alderspensjon. I Statistisk sentralbyrås beregninger er det lagt til grunn at uttak av alderspensjon for de som ikke er uførepensjonister blir utsatt så mye at den årlige alderspensjonen blir noenlunde opprettholdt når levealderen øker.

I de nærmeste årene fra 2011 påvirkes pensjonene lite av levealdersjusteringen og det er tilpasningene til de nye reglene for fleksibelt uttak som i hovedsak antas å ha betydning for uttaksalder, og dermed for utgiftene til alderspensjon.

For å illustrere usikkerheten i anslagene de første årene etter 2010, har Arbeids- og velferdsdirektoratet anslått utgiftene til alderspensjon ved å framskrive pensjoneringsmønsteret til årskullene som kan ta ut alderspensjon fra 2011 ved hjelp av inntektsmønstrene til personer i tidligere årskull. I referansealternativet justeres uttaksalderen over tid ved at uttaket utsettes for å kompensere for levealdersjusteringen.³ Framskrivningene tar også hensyn til at det stilles vilkår for uttak før 67 år. I tillegg til referansealternativet er det beregnet utgifter ved to alternative forutsetninger der ønsket uttaksalder enten settes til ett år før eller ett år etter det som kreves for å kompensere for levealdersjusteringen. Det tas på tilsvarende måte som i referansealternativet hensyn til vilkår for uttak før 67 år.

En viktig faktor i anslagene er hvor stor del av årskullene som er uførepensjonister, som her forutsettes å gå over på alderspensjon ved 67 år. Anslagene påvirkes også av andelen som mottar dagens AFP. Tilpasningene av AFP i privat og offentlig sektor til ny alderspensjon er ikke endelig bestemt, se avsnitt 1.4. I beregningene som blir presentert her er det gjort en teknisk forutsetning om at alle som går av med AFP til og med 1947-årskullet går av med alderspensjon i folketrygden ved 67 år. Personer i 1948-kullet går av med AFP ved 62

³ Arbeids- og velferdsdirektoratets og Statistisk sentralbyrås beregningsmetoder er ikke identiske. Resultatene som blir presentert her kan derfor avvike noe fra tallene som framgår av figurene for den langsiktige utviklingen.

Tabell 11.4 Beregnede andeler i prosent etter pensjonsstatus og kjønn ved 67 år. 1947-årskullet

Pensjonsstatus	Kvinner	Menn	Totalt
Uførepensjon	48,3	38,0	43,1
AFP	22,7	27,8	25,3
Ubenyttet rett til AFP	10,6	9,1	9,8
Øvrige	18,4	25,0	21,7

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

år (i 2010) forutsettes å gå over på alderspensjon ved 67 år. Personer i 1948-kullet som går av ved alder 63 år eller senere, forutsettes å få ny AFP og tar ut denne i kombinasjon med fleksibel alderspensjon fra samme alder. For årskullene fra 1949 forutsettes AFP fullt ut lagt om til å utgjøre et påslag til folketrygdens alderspensjon. Med disse forutsetningene vil dagens AFP derfor gradvis bli faset ut i årene etter 2010.

Tabell 11.4 presenterer anslag på andeler av 1947-årskullet som ved 67 år er henholdsvis uføre, som har gått av med AFP, som har hatt rett til å gå av med AFP, men som ikke har benyttet seg av det, og de øvrige.

Som følge av forutsetningene om tilpasningen av AFP til fleksibel alderspensjon, vil alle som ikke mottar uførepensjon eller ytelser fra andre trygdeordninger kunne ta i bruk den fleksible alderspensjonen i framtiden. Det kan dermed anslås at 50-60 prosent av personer i årskullene fra 1949 og framover kan ta ut alderspensjon før 67 år som følge av omleggingen av alderspensjon.

1943-kullet har i praksis bare mulighet til å utsette uttaket siden fleksibelt uttak blir innført året etter at dette kullet fyller 67 år. Muligheten til tidlig uttak er bedre for yngre årskull. 1949-kullet, som fyller 62 år i 2011, er det første kullet som har mulighet til å ta ut alderspensjon allerede fra 62 år. Uttaksalderen vil derfor ventelig falle i de første årene etter 2011. Anslagene om utviklingen i uttaksalder gjelder for alderspensjonen isolert sett og ikke for eksempel utviklingen i uttaksalder for alderspensjon og AFP samlet.

Det anslås i framskrivingene at andelen uføre i framtidige årskull vil være om lag på samme nivå som for 1947-kullet. Det kan dermed anslås at om lag 30 prosent av 62-åringene vil motta uførepensjon og at denne andelen vil stige til vel 40 prosent ved 67 år. I tillegg vil enkelte være tilsluttet andre trygdeordninger som etterlattepensjon med videre.

Antall alderspensjonister er i referansebanen anslått å øke fra om lag 675 000 i 2011 til om lag 870 000 i 2020. Ett år lavere uttaksalder vil øke anslaget med om lag 5 000 i 2011 og med om lag

30 000 i 2020. Utsatt uttak med ett år reduserer anslaget med om lag 15 000 i 2011 og om lag 30 000 i 2020.

Utgiftene til alderspensjon målt i gjennomsnittlig grunnbeløp for 2008 er anslått å øke fra 115 milliarder kroner i 2011 til om lag 150 milliarder kroner i 2020. Et alternativ der de yrkesaktive ønsker å ta ut alderspensjon ett år tidligere enn det som ligger i hovedalternativet, fører til at utgiftene til alderspensjon øker med 1 milliard kroner i 2011 og 4 milliarder kroner i 2020. Et alternativ der de yrkesaktive ønsker å ta ut alderspensjon ett år senere enn det som ligger i hovedalternativet, fører til at utgiftene til alderspensjon reduseres med 3 milliarder kroner i 2011 og 3 milliarder kroner i 2020.

11.5 Administrative konsekvenser

Som følge av pensjonsreformen må det etableres nye IKT-systemer og rutiner for håndtering av pensjonsområdet i Arbeids- og velferdsetaten som har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av pensjonsreformen.

For å redusere risikoen i gjennomføringen, er det valgt en faseinndelt modell for gjennomføringen:

- Fase 1 var en forprosjektfase som ble gjennomført i perioden 2005–2006.
- Fase 2 er implementering av nye IKT-systemer, nye arbeidsprosesser og ny organisering på pensjonsområdet for dagens regelverk. Denne fasen startet opp i 2007 og en tar sikte på avslutning i løpet av 2009.
- Fase 3 er implementering av nye pensjonsregler i IKT-systemene, med tilhørende håndtering av informasjons- og veiledningsbehovet overfor den enkelte bruker og overfor samfunnet generelt. Forberedelsene til fase 3 ble startet opp høsten 2006 og vil fortsette helt fram til pensjonsreformen trer i kraft.

Gjennomføring av pensjonsreformen i Arbeids- og velferdsetaten innebærer ny organisering og nye

arbeidsprosesser på pensjonsområdet. Det er etablert fem spesialenheter for pensjon i tillegg til at de lokale NAV-kontorene skal gi service og veiledning på pensjonsområdet. Ny organisering og arbeidsprosesser ble iverksatt i 2008 for å håndtere gjeldende pensjonsregler i nye IKT-systemer.

Når fase 3 er ferdigstilt og produksjonssett, vil etaten ved hjelp av ny organisering, nye arbeidsprosesser og nytt IKT-system være i stand til å håndtere både eksisterende regelverk, overgangsregler og nytt regelverk for alderspensjon.

Det er sentralt for departementet at alle medlemmene i folketrygden skal ha trygghet for at de registrerte opptjente pensjonsrettighetene er korrekte og at rett pensjonsbeløp blir utbetalt til rett tid. Det er også viktig at publikum får god veiledning og rådgivning når en henvender seg til Arbeids- og velferdsetaten for avklaringer rundt pensjonsspørsmål.

Det legges videre opp til at den enkelte får årlig informasjon om opparbeidede rettigheter og forventet fremtidig pensjon. Det understrekes at en skal få likeverdig kundeservice enten en velger selvbetjeningsløsninger eller velger å møte opp på de lokale NAV-kontorene for avklaringer rundt pensjonsspørsmål. Det vil også bli lagt opp til veiledning for blant annet å synliggjøre konsekvensene av valg av tidspunkt for pensjonsuttak og mulighetene for å kombinere arbeid og pensjon.

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, slik at den enkelte selv kan beregne sine pensjonsytelser ved hjelp av disse.

Selv om hovedprinsippene for den nye alderspensjonen i folketrygden er enkle, vil kompleksiteten i regelverket være betydelig også etter gjennomføringen av reformen. Som følge av denne

kompleksiteten kombinert med høye krav og mål på pensjonsområdet, vil det legges til rette for en omfattende kompetanse- og fagutvikling i Arbeids- og velferdsetaten.

Gjennomføringen av pensjonsprosjektet vil påvirke en rekke av etatens samarbeidspartnere, som for eksempel Statens Pensjonskasse og andre offentlige pensjonskasser, Skatteetaten og forsikringsbransjen. Det arbeides nå med å etablere løsninger og opplegg for effektiv samhandling med disse.

Deler av den nye IKT-løsningen er allerede implementert, men det gjenstår fortsatt mye før det er ferdigstilt. Det er fortsatt betydelig risiko ved den gjenstående delen av gjennomføringen. Dette har blant annet sammenheng med at det tar tid fra nye pensjonsregler blir vedtatt til reglene er innarbeidet i IKT-løsningene og nytt saksbehandlings-system er ferdig utviklet og i funksjon. For etaten vil drift av pensjonsløsningen samt selve systemforvaltningen isolert sett gi en økning i varige driftskostnader. Dette knytter seg blant annet til økt behov for maskinvare- og produksjonskapasitet, samt forvaltningskostnader som erfaringsmessig vil stå i et visst forhold til ressursbruken for å utvikle løsningene.

For i størst mulig grad å ta hensyn til og redusere risiko har Arbeids- og inkluderingsdepartementet i fellesskap med Finansdepartementet benyttet ekstern kvalitetssikring i tråd med Finansdepartementets opplegg for kvalitetssikring av store prosjekter over 500 millioner kroner. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har lagt til grunn ekstern kvalitetssikrers anbefalte kostnadsrammer og usikkerhetsavsetning, og bevilgede beløp i budsjettproposisjoner er hovedsakelig basert på kvalitetssikrers anbefalinger. Per i dag er kostnadsrammen for totalprosjektet (fase 1–3) for hele perioden rundt 2,9 milliarder kroner.

12 Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget

Til § 1-4

Paragrafen gir regler om grunnbeløpet som fortsatt vil ha betydning for opptjening og beregning av pensjoner fra folketrygden etter dagens regler. Grunnbeløpet vil også ha betydning for fastsetting av høyeste stønadsnivå for enkelte ytelser, og for høyeste pensjonsopptjening etter nye regler. Grunnbeløpet vil ikke lenger ha betydning for regulering av pensjoner under utbetaling.

Dagens regler om at grunnbeløpet fastsettes av Stortinget, og at Stortinget gir bestemmelser om regulering av grunnbeløpet, erstattes av en ordning der Kongen både fastsetter grunnbeløpet med virkning fra 1. mai hvert år og gir nærmere regler om reguleringen, se *andre og fjerde ledd*. Regelen i *tredje ledd* er i tråd med de retningslinjer som følges i dag. Tilsvarende bestemmelse foreslås i § 19-14 sjette ledd og § 20-18 sjette ledd.

Det vises til punkt 8.8.4 og 8.6.2.

Til § 3-5

Paragrafen gir regler om trygdetid som i dag kan regnes fra fylte 16 år til og med det året medlemmet fyller 69 år. *Tredje ledd* endres slik at kalenderår der medlemmet fyller 67 til og med 75 år og opptjener pensjonspoeng, regnes som trygdetid. Endringen skyldes at øvre aldersgrense for fastsetting av pensjongivende inntekt økes til og med det året medlemmet fyller 75 år, se § 3-15 med merknader.

Det vises til punkt 7.3.1.

Til § 3-15

Paragrafen gir regler om pensjongivende inntekt. *Tredje ledd* regulerer nedre og øvre aldersgrense for fastsetting av pensjongivende inntekt. Nedre aldersgrense endres slik at fastsetting av pensjongivende inntekt senkes fra 17 til 13 år. Øvre aldersgrense heves slik at det kan fastsettes pensjongivende inntekt til og med det året medlemmet fyller 75 år.

Det vises til punkt 3.3.3 og 7.3.1.

Til § 3-16

Paragrafen gir regler om godskriving av pensjonspoeng for omsorgsarbeid. Hvor mange pensjonspoeng som kan godskrives, reguleres i *innledningen i første ledd*. Endringen innebærer at antall pensjonspoeng som kan godskrives, økes fra tre til tre og et halvt. *Bokstav a* angir vilkårene for godskriving av pensjonspoeng ved omsorg for små barn. Endringen i *første punktum* innebærer at perioden som det kan godskrives pensjonspoeng for, reduseres med ett år. Endringen i *andre punktum* er en presisering som følge av at antall pensjonspoeng som kan godskrives, økes fra tre til tre og et halvt.

Det vises til punkt 7.3.2.

Til § 19-1

Formålsangivelsen i *første ledd* er endret fordi fleksibel alderspensjon og muligheten for gradvis overgang mellom arbeid og pensjon også skal gjelde for opptjening etter dagens regler. I *andre ledd* er det presisert at kapittel 19 gjelder for personer født til og med 1962 og delvis for personer født i årene 1954-1962. Se nærmere § 19-15 med kommentarer.

Det vises til punkt 7.5.2.

Til § 19-4

Paragrafen gir regler om alder som vilkår for å få rett til alderspensjon. Den enkelte kan tidligst ta ut alderspensjon fra fylte 62 år, jf. første punktum. Det følger av andre punktum at enkelte vilkår som gjelder størrelsen på opptjent pensjon må være oppfylt mellom 62 og 67 år, se nærmere § 19-11 med merknader. Ved 67 år kan alle ta ut alderspensjon.

Det vises til punkt 7.5.2.

Til § 19-5

Paragrafen erstatter tidligere regler om sammensetning og beregning av alderspensjon med tillegg. Som en følge av at det innføres levealdersjustering og fleksibilitet i folketrygdens alderspensjon, vil grunnpensjon og tilleggspensjon beregnet etter kapittel 3 ikke lenger gi uttrykk for den faktiske pensjonen som vedkommende får.

Første ledd slår fast at beregnet grunnpensjon og tilleggspensjon etter kapittel 3, skal benevnes basispensjon. Basispensjonen danner grunnlaget for beregning av årlig pensjon. Basispensjon er en nødvendig teknisk hjelpetørrelse i forbindelse med innføring av fleksibelt uttak og levealdersjustering av alderspensjon opptjent etter dagens regler.

Det følger av *andre ledd* at basispensjonen ved uttak av alderspensjon skal divideres med et forholdstall.

Det vises til punkt 7.3.3.

Til § 19-6

Paragrafen fastslår at alderpensjon fra folketrygden skal levealdersjusteres og være nøytral i forhold til uttaksalder. Paragrafen regulerer også for hvilke årskull og uttakstidspunkter det skal fastsettes forholdstall. Videre bestemmes det at forholdstallet skal være felles for kvinner og menn, og at levealdersjusteringen skal fases gradvis inn.

Første ledd første punktum fastslår at alderspensjonen skal levealdersjusteres. Det følger av *andre punktum* at levealdersjustering innebærer at den enkeltes pensjon skal justeres for endringer i befolkningens levealder, og det presiseres at dette gjøres på uttakstidspunktet. Flexibiliteten gjør at effekten av levealdersjusteringen kan motvirkes ved å utsette uttakstidspunkt for alderspensjon.

Andre ledd første punktum fastslår at alderspensjonen skal være nøytral i forhold til uttaksalder. I *andre punktum* vises det til at dette innebærer at forventet nåverdi av den enkeltes pensjonsutbetalinger er uavhengig av uttaksalder. Årlig pensjon blir dermed høyere jo senere uttakstidspunktet er.

Tredje ledd første punktum viser til reglene for hvordan levealdersjusteringen og nøytralt uttak skal konkretiseres ved hjelp av forholdstall, se § 19-7 og merknader til bestemmelsen. Etter *andre og tredje punktum* kommer levealdersjusteringen til uttrykk gjennom endringer i forholdstallet fra et årskull til det neste, og nøytralt uttak kommer til uttrykk gjennom forskjellen i forholdstall ved ulike uttakstidspunkt innen hvert årskull.

Fjerde ledd første punktum fastslår at det skal fastsettes forholdstall for hvert årskull for årskullene fra 1943 til 1962 for ulike uttakstidspunkt mellom 62 og 75 år. Levealdersjusteringen skal gjelde fra 1943-kullet, mens nye opptjeningsregler ikke vil gjelde fullt ut før 1963-kullet. Forholdstallene skal dermed ivareta levealdersjusteringen for personer som helt eller delvis har opptjening etter dagens regler. For en gitt uttaksalder vil et årskull ha forskjellig forholdstall fra det forrige som reflekterer

utviklingen i forventet gjenstående levetid mellom de to årskullene. *Andre punktum* fastslår at det skal fastsettes månedlige forholdstall. Månedlige forholdstall innebærer at den enkelte får pensjonsmessig uttelling av å utsette uttaket også utover hele år. *Tredje punktum* bestemmer at de samme forholdstallene skal gjelde for kvinner og menn innen samme årskull, selv om kvinner i gjennomsnitt lever lenger enn menn. Lik pensjonsopptjening vil dermed gi lik årlig pensjon, uavhengig av kjønn.

Femte ledd fastslår at levealdersjusteringen fases gradvis inn. Det innebærer at årskullene født i 1944-1958 skjermes for den fulle effekten av levealdersjusteringen etter nærmere regler i § 19-7 tredje ledd.

Det vises til punkt 5.4.3.

Til § 19-7

Paragrafen gir regler om fastsetting av forholdstall.

Første ledd slår fast at forholdstallene for et årskull skal fastsettes med endelig virkning det året årskullet fyller 61 år, det vil si året før nedre aldersgrense for uttak. Det framgår av lovforslaget avsnitt II *Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser* at det skal fastsettes forholdstall for årskullene 1943-1949 i 2010.

Andre ledd første og andre punktum bestemmer at grunnlaget for fastsetting av forholdstallene skal være forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet beregnet som gjennomsnittet av observerte dødelighetsrater for eldre årskull de siste ti årene forut for fastsettelsestidspunktet, og at det ved fastsettelsen skal tas hensyn til hvor mange som dør mellom nedre grense for uttak og uttakstidspunktet. Det betyr at det er dødelighetsrater for eldre årskull i perioden et årskull er 51 til 60 år som inngår i beregningen. Det vises til vurderinger i punkt 5.4.3, jf. 5.3.3. I *tredje punktum* fastslås det at det i beregningen av forholdstallene også skal tas hensyn til regulering etter § 19-14, mens *fjerde punktum* fastslår at lønnsveksten etter § 19-14 skal brukes som diskonteringsrente. *Femte punktum* fastslår at forholdstallet normeres til 1 for 1943-kullet ved 67 år. Dette innebærer at det er utviklingen i levealder i forhold til 1943-kullet som er av betydning for utviklingen i forholdstallene.

Det følger av *tredje ledd* at årskullene født i 1944-1958 skal skjermes for den fulle effekten av levealdersjustering hvis endringen i dødeligheten innebærer at forholdstallene ved 67 år øker mer enn 0,5 prosent fra et årskull til det neste. *Bokstav a* fastslår at økningen i forholdstallet i forhold til forrige årskull da skal begrenses til 0,5 prosent for

Tabell 12.1 Vektene for fastsetting av forholdstall etter § 19-7.

	Vekt på beregnet prosentvis økning etter § 19-7 andre ledd	Vekt på 0,5 prosents økning dersom vekten etter andre ledd overstiger 0,5 prosent
1943		
1944	0	100
1945	0	100
1946	0	100
1947	0	100
1948	0	100
1949	0	100
1950	10	90
1951	20	80
1952	30	70
1953	40	60
1954	50	50
1955	60	40
1956	70	30
1957	80	20
1958	90	10
1959	100	0
1960	100	0
1961	100	0
1962	100	0

årskullene født i 1944-1949. *Bokstav b* fastslår at den fulle effekten av levealdersjusteringen skal fases gradvis inn for årskullene født i 1950-1958, der økningen i forholdstallene fra et årskull til det neste er beregnet som et veid gjennomsnitt av 0,5 prosent og den prosentvise økningen i forholdstallene beregnet etter andre ledd. Vektene framgår av tabell 12.1.

Fjerde ledd fastslår at endringen i forholdstallet ved 67 år for årskullene 1959-1962 skal tilsvare endringen som følger av beregning av forholdstall etter andre ledd. Gradvis innfasing av levealdersjusteringen etter tredje ledd innebærer at alle forholdstallene blir berørt. Dette skyldes at endringene i forholdstallene mellom årskullene, som gir lavere nivå på forholdstallene for de årskullene som omfattes, påvirker nivået på forholdstallene til de etterfølgende årskullene.

Femte ledd innebærer at forholdstallene for andre uttakstidspunkt enn 67 år for det enkelte årskull født i 1943-1962, skal utformes slik at forventet nåverdi av de samlede pensjonsutbetalinger skal være uavhengig av uttakstidspunkt.

Sjette ledd bestemmer at månedlige forholdstall skal fastsettes ved lineær interpolering mellom de to tilstøtende forholdstallene for uttaksalder i hele år. Dette innebærer at endringen i forholdstallet mellom to påfølgende uttakstidspunkt i hele år fordeles jevnt på de mellomliggende månedlige uttakstidspunktene.

Etter *sjuende ledd* skal forholdstallene fastsettes med tre desimaler, noe som sikrer tilstrekkelig grad av presisjonsnivå. Dette sikrer også at forholdstallene blir om lag like presise som delingstallene. Det vises til tilsvarende bestemmelse i § 20-13 om delingstall.

Det følger av *åttende og niende ledd* at departementet gir forskrifter med nærmere regler om fastsetting av forholdstall, og at tallene fastsettes av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Det vises til punkt 5.4.3, 5.5.3 og 5.6.3.

Til § 19-8

Paragrafen gir regler om minste pensjonsnivå for pensjon opptjent etter dagens regler. Regler om minste pensjonsnivå og pensjonstillegg vil erstatte ordningen med minstepensjon, som består av grunnpensjon og sært tillegg. Både grunnpensjon og sært tillegg gis med forskjellige satser avhengig av blant annet sivilstand, samboerforhold og ektefelles/samboers inntekts- og pensjonsforhold. De forskjellige satsene for minste pensjonsnivå opprettholdes som i dag.

I *første ledd første punktum* slås det fast at minst 40 års trygdetid gir rett til minste pensjonsnivå ved 67 år. Nivået avkortes forholdsmessig dersom trygdetiden er lavere, jf. andre punktum. Det følger av tredje punktum at minstekravet for rett til avkortet ytelse er 3 års trygdetid.

Etter *andre ledd* skal satsene for minste pensjonsnivå ved 67 år fastsettes i forbindelse med den årlige reguleringen av alderspensjoner. Det innebærer at satsene skal fastsettes av Kongen, se § 19-14 med kommentarer.

Etter *tredje, fjerde og femte ledd* skal det fastsettes lav, ordinær og høy sats, avhengig av sivilstand, samboerforhold og ektefelles/samboers inntekts- og pensjonsforhold. Den laveste satsen gis til en person som har ektefelle som mottar pensjon fra folketrygden. *Åttende ledd* gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om minste samlet pensjonsnivå til pensjonistektepar, og kan herunder fravike satsene i tredje ledd. Intensjonen er at ektepar i tråd med dagens regler om såkalt glidende sært tillegg, minst skal sikres et visst samlet pensjonsnivå. Det skal i forskriftene tas hensyn til

muligheten for fleksibelt pensjonsuttak hos en eller begge ektefellene.

I *sjette ledd* videreføres gjeldende regler om at flyktninger som opprettholder medlemskapet i folketrygden har rett til minste pensjonsnivå uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid.

Hvis minste pensjonsnivå overstiger summen av grunnpensjon og tilleggspensjon, framgår det av *sjuende ledd* at det utbetales et pensjonstillegg tilsvarende differansen. Nærmere bestemmelser om pensjonstillegget er gitt i egen paragraf, se § 19-9 med merknader.

Det vises til punkt 7.4.1.

Til § 19-9

Paragrafen gir regler om pensjonstillegg. På grunn av nye regler om regulering av alderspensjon skal dagens særtillegg erstattes av et pensjonstillegg. Pensjonstillegget skal tilsvare differansen mellom grunnpensjon og opptjent tilleggspensjon, og minste pensjonsnivå som den enkelte har rett til på grunnlag av trygdetid og sivilstand, se § 19-8 med merknader.

Første ledd er en opplysningsbestemmelse som slår fast at pensjonstillegg gis til personer med lav opptjening av tilleggspensjon. Dersom summen av grunnpensjon og tilleggspensjon overstiger minste pensjonsnivå som den enkelte har rett til, vil det ikke bli utbetalt pensjonstillegg. Minste pensjonsnivå tilsvarende summen av dagens grunnpensjon og særtillegg.

Andre ledd gir regler om beregning av minste pensjonsnivå ved annen uttaksalder enn 67 år. Siden pensjonstillegget framkommer som en differanse mellom summen av grunnpensjon og tilleggspensjon på den ene siden og minste pensjonsnivå på den andre siden, må minste pensjonsnivå beregnes før denne sammenligningen kan foretas. For at uttaket skal være nøytralt, må det tas utgangspunkt i et beregnet minste pensjonsnivå ved 67 år.

Tredje ledd gir regler om fastsetting av basispensjonstillegg. Ved fastsetting av pensjonstillegg skal det tas utgangspunkt i basispensjonen, som er grunnpensjon og tilleggspensjon før justering med forholdstall (dvs. pensjon beregnet etter kapittel 3). For å kunne beregne differansen mellom basispensjonen og minste pensjonsnivå, må minste pensjonsnivå være sammenlignbart med basispensjonen. Dette gjøres ved å multiplisere minste pensjonsnivå med den enkeltes forholdstall ved 67 år slik at man får et oppjustert beløp som kan sammenlignes med basispensjonen. Dette oppjusterte beløpet avkortes mot basispensjonen og kalles

basispensjonstillegg, som er pensjonstillegget før justering for uttaksalder.

Det framgår av *fjerde ledd* at pensjonstillegget framkommer ved å dividere basispensjonstillegget med forholdstallet på uttakstidspunktet.

Femte ledd har regler om beregning av pensjonstillegg ved uttak av gradert pensjon. Den delen av basispensjonstillegget som tilsvarende uttaksgraden, skal divideres med forholdstallet og utbetales. Resten av basispensjonstillegget inngår i vedkommendes restpensjon, se § 19-10 siste ledd.

Det vises til punkt 7.4.2.

Til § 19-10

Paragrafen gir regler om uttak av alderspensjon og fastsettelsen av årlig pensjon. Det kan tas ut hel eller delvis alderspensjon opptjent etter dagens regler, slik at årlig pensjon reflekterer forventet antall år som pensjonist.

Etter *første ledd* fastsettes årlig pensjon ut fra basispensjonen på uttakstidspunktet og et eventuelt basispensjonstillegg. Se nærmere §§ 19-5 og 19-9 og merknadene til disse bestemmelsene.

Årlig pensjon framkommer i henhold til *andre ledd* ved å dividere basispensjonen og eventuelt basispensjonstillegget på det aktuelle forholdstallet på uttakstidspunktet, se § 19-7 med merknader.

Etter *tredje ledd* kan alderspensjon graderes ned til 20 prosent.

I *fjerde ledd* gis det nærmere regler om endring og oppdatering av pensjonsgraden etter uttak. Oppdatering av pensjonsgraden innebærer at pensjonen beregnes på ny, men uten at pensjonsgraden endres. Siden hele opptjeningen etter uttak tillegges beholdningen dersom det tas ut gradert pensjon, vil forholdet mellom pensjonsbeholdning og løpende pensjon endres over tid. En oppdatering av pensjonsgraden innebærer at opptjening etter uttak kan tillegges pensjon under utbetaling uten at man må endre uttaksgrad.

Det følger av *femte ledd* at gjenværende verdi av basispensjonen overføres til en restpensjon. Tilsvarende gjelder et eventuelt basispensjonstillegg.

Det vises til punkt 7.5.3 og 7.5.5.

Til § 19-11

Paragrafen gir regler om vilkår for å kunne ta ut pensjon før fylte 67 år. Som det framgår av § 19-4, vil alle kunne ta ut pensjon fra 67 år.

Det framgår av *første ledd første og andre punktum* at vilkår for å ta ut pensjon før 67 år, er at samlet pensjon (grunnpensjon, tilleggspensjon og pensjonstillegg) ved 67 år minst må tilsvare minste pensjonsnivå med full trygdetid, se § 19-8. Pensjo-

nen framskrives fra uttakstidspunktet til 67 år ved hjelp av reguleringsprinsippene i § 19-14 andre ledd, mens minste pensjonsnivå framskrives tilsvarende som beskrevet i § 19-9 andre ledd, jf. § 19-14 tredje ledd. Beregningene gjøres i faste lønninger, og vilkåret kan vurderes på sikkert grunnlag uten forutsetninger om lønnsveksten som følge av at det relative/prosentmessige avviket mellom regulering av pensjonen og minste pensjonsnivå er kjent på uttakstidspunktet. Etter *tredje punktum* skal både pensjon (pensjonstillegget) og minste pensjonsnivå i vilkårsprøvingen beregnes ved hjelp av høy sats for minste pensjonsnivå. Bestemmelsen sikrer at to personer med lik opptjening, men med ulik sivilstand, gis mulighet til å ta ut pensjon fra samme tidspunkt, og at retten til alderspensjon ikke påvirkes av endring i sivilstand. Dersom vilkåret er oppfylt, benyttes deretter den satsen den enkelte har rett til i beregningen av den pensjonen som skal komme til utbetaling.

I *andre ledd* reguleres hvordan vilkårsprøvingen gjennomføres ved gradert (delvis) uttak. Det vil da være igjen en restpensjon som kan tas ut senere. Når pensjonen skal sammenliknes med minste pensjonsnivå ved 67 år, tas det hensyn til restpensjonen ved å forutsette at den tas ut ved 67 år. Beløpet må oppreguleres med lønnsvekst i perioden fra uttak og fram til 67 år. Dette beløpet divideres med vedkommendes forholdstall ved 67 år. Dette beløpet regnes inn i samlet pensjon ved 67 år beregnet etter første ledd.

Tredje ledd fastslår at personer med rett til den nye ordningen for avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor, kan få medregnet AFP som del av samlet pensjon ved 67 år i beregningen etter første ledd. Dette gjør det enklere å oppfylle vilkåret for uttak. Det kreves at AFP allerede er tatt ut eller blir tatt ut sammen med det uttaket av alderspensjon som skal vilkårsprøves. Av bestemmelsen går det også fram at den delen som medregnes skal være livsvarig (dagens AFP og det høyere nivået i ny AFP før 67 år medregnes ikke) og være regulerbar (det nominelt faste kompensasjonstillegget medregnes ikke).

For årskullene 1954-1962 framgår det av § 19-15 tredje ledd at det er den samlede pensjonen etter kapitlene 19 og 20 som legges til grunn ved vurderingen av om vilkårene for tidliguttak er oppfylt.

Det vises til punkt 7.5.7.

Til § 19-12

Paragrafen gir regler om hvordan pensjon og restpensjon skal omregnes dersom pensjonsgraden endres eller pensjonsuttaket stanses. Mulige gra-

deringer og hvor ofte graden tillates endret, er regulert i § 19-10 tredje og fjerde ledd.

Første ledd omhandler omregning når pensjonsgraden endres eller oppdateres. Samme regler gjelder for alle deler av pensjonen, det vil si grunnpensjon, tilleggspensjon og pensjonstillegg. Pensjonen skal først legges tilbake i restpensjonen. Omregning av pensjonen til en størrelse som er sammenliknbar med restpensjonen, gjøres ved å multiplisere pensjonen med forholdstallet på endringstidspunktet. Det framkomne beløpet legges til den restpensjonen vedkommende har fra før dersom uttaket er gradert, eller utgjør en nyopptret restpensjon. Når pensjonen er lagt tilbake i restpensjonen, beregnes ny pensjon etter tilsvarende regler som i § 19-10, ved at en del av restpensjonen tilsvarende ny uttaksgrad divideres på forholdstallet på endringstidspunktet. Den delen som ikke tas ut, utgjør ny restpensjon etter endringen. Dersom endringen i graden innebærer at uttaket økes til 100 prosent, vil det ikke være noen restpensjon etter endringen.

Omregning ved stans av pensjonsuttaket framgår av *andre ledd*. Pensjon under utbetaling legges tilbake i restpensjonen på samme måte som ved endring i pensjonsgrad. Fordi uttaket stanses, beregnes det ikke noen ny pensjon under utbetaling før det igjen tas ut pensjon. Pensjonen beregnes da av restpensjonen på vanlig måte.

Det vises til punkt 7.5.6.

Til § 19-13

Paragrafen gir regler om hvordan pensjon under utbetaling og restpensjon skal omregnes ved ny opptjening, økt trygdetid eller endring i sivilstand etter første pensjonsuttak.

Første til fjerde ledd omhandler ny opptjening og økt trygdetid. Av *første ledd* framgår det at ved ny opptjening av tilleggspensjon (endret sluttpoeng tall og/eller økt antall poengår) eller økt grunnpensjon (økt trygdetid) etter uttak, skal det beregnes ny basispensjon etter § 19-5, jf. kapittel 3. Denne sammenliknes med gammel basispensjon beregnet med det grunnbeløpet som gjelder på endringstidspunktet. Økningen i basispensjonen representerer verdien av ny opptjening og/eller økt trygdetid. Beregningen gjøres med virkning fra januar året etter at skatteligningen for inntektsåret foreligger.

I *andre ledd* gis regler for hvordan ny opptjening eller økt trygdetid påvirker basispensjonstillegget for personer som har såpass lav tilleggspensjon at de har rett til pensjonstillegg. Tidligere beregnet basispensjonstillegg (oppjustert til lønns-

nivået på endringstidspunktet) avkortes mot økningen i basispensjonen. Grunnen til at det bare er økningen det skal avkortes mot, er at det har vært avkortet mot resten av basispensjonen tidligere, se § 19-9 tredje ledd. Dersom trygdetiden har økt, skal imidlertid basispensjonstillegget også tilføres en verdi. Økt trygdetid innebærer at minste pensjonsnivå etter § 19-9 andre ledd, jf. § 19-8, øker. Verdien av den økte trygdetiden er endringen i minste pensjonsnivå multiplisert med forholdstallet ved 67 år.

I *tredje ledd* beskrives hvordan økningen i basispensjonen etter første ledd skal fordeles mellom pensjon og restpensjon. Ved uttak av full pensjon divideres økningen med forholdstallet på omregningstidspunktet og tillegges pensjon under utbetaling (grunnpensjon og/eller tilleggspensjon økes). Ved gradert uttak skal økningen i basispensjonen tillegges restpensjonen.

Fjerde ledd gir tilsvarende regler for hvordan endringen i basispensjonstillegget etter andre ledd skal fordeles mellom pensjon og restpensjon. Betegnelsen «endring» reflekterer at ny opptjening og økt trygdetid i sum kan føre enten til en økning eller en reduksjon i basispensjonstillegget. Ved uttak av full pensjon divideres endringen med forholdstallet på omregningstidspunktet og overføres til pensjon under utbetaling (pensjonstillegget økes eller reduseres). Ved gradert uttak skal endringen i basispensjonstillegget overføres til restpensjonen.

Femte ledd slår fast at pensjon og restpensjon skal omregnes ved endring i sivilstand mv. som blant annet endrer retten til grunnpensjon etter § 3-2, minste pensjonsnivå etter § 19-8 eller som fører til en kombinert tilleggspensjon etter § 3-23. De konkrete reglene gis i forskrift, se sjette ledd.

I *sjette ledd* er departementet gitt hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift. Blant annet må regler for omregning av pensjon og restpensjon ved endring i sivilstand mv. konkretiseres. Videre er det behov for enkelte presiseringer knyttet til hvordan det ved økt trygdetid skal tas hensyn til basispensjon som tidligere ikke har kommet til avkorting, og hva som skjer ved ny opptjening under gradert uttak dersom hele restpensjonstillegget er avkortet samtidig som vedkommende har et pensjonstillegg under utbetaling. Det kan også gis mindre unntak fra regelen om fordeling av ny opptjening ved gradert uttak, samt fordeling av verdien av økt trygdetid.

Det vises til punkt 7.5.8.

Til § 19-14

Paragrafen gir regler om regulering av pensjon under opptjening og utbetaling etter kapittel 19, mens § 20-18 gir tilsvarende bestemmelser for pensjon etter kapittel 20.

Det framgår av *første ledd* at pensjon under opptjening skal reguleres med grunnbeløpet som i dag. Grunnbeløpet skal reguleres i samsvar med lønnsveksten, jf. § 1-4. Også den delen av pensjonen som ikke tas ut ved delvis uttak av pensjon, se § 19-10 femte ledd, skal reguleres i samsvar med lønnsveksten.

Etter *andre ledd* skal pensjoner under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Ved slik regulering tas det sikte på at reguleringen over tid tilsvarer gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.

Etter *tredje ledd* skal minste pensjonsnivå reguleres i samsvar med lønnsveksten justert for effekten av levealdersjusteringen for 67-åringer i reguleringsåret. Reguleringen av minste pensjonsnivå vil normalt være bedre enn reguleringen etter andre ledd, men reguleringen vil avhenge av utviklingen i levealderen framover. Det gis en garanti om at minste pensjonsnivå ikke skal reguleres svakere enn etter hovedregelen i andre ledd.

Det følger av *fjerde ledd* at pensjonsrettigheter under opptjening og pensjoner under utbetaling skal reguleres med virkning fra 1. mai. Dette er tilsvarende som i dag, se også § 1-4 om grunnbeløpet.

Som følge av ulik regulering av minste pensjonsnivå og løpende pensjoner, se andre og tredje ledd, kan en pensjon som på uttakstidspunktet var høyere enn minste pensjonsnivå, senere falle under dette nivået. For å unngå dette, skal det i slike tilfeller etter *femte ledd* utbetales et tillegg til pensjonen som sikrer at den enkelte aldri faller under minste pensjonsnivå ved uttak av hel alderspensjon. Tillegget vil dekke differansen mellom løpende pensjon og det minste pensjonsnivå som vedkommende har rett til på bakgrunn av sivilstand og trygdetid. Som løpende pensjon regnes også den delen av avtalefestet pensjon som er livsvarig og gjenstand for regulering, noe som blant annet må ses på bakgrunn av at denne pensjonen også medregnes ved vurderingen av rett til tidlig uttak, se § 19-11 tredje ledd med kommentarer.

Regelen i *sjette ledd* om at reguleringen skjer på grunnlag av forventet lønnsutvikling i registreringsåret og justert for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste år, er i tråd med de retningslinjer som følges i dag.

Gunstigere regulering av pensjon under opptjening enn av pensjon under utbetaling, kan gi utilsiktede forskjeller i pensjonsnivå avhengig av uttakstidspunkt. Bestemmelsen i *sjuende ledd* innebærer at slike effekter nøytraliseres ved å justere første regulering etter uttak i forhold til uttaks måned. Tilsvarende gjelder ved endring i uttaksgrad. Nærmere regler om framgangsmåten gis i forskrift, se *tiende ledd*.

Etter *åttende og niende ledd* gir Kongen regler om regulering etter denne paragrafen, og fastsetter årlig reguleringsfaktorer. Tilsvarende skal Kongen etter § 1-4 fastsette folketrygdens grunnbeløp.

Det følger av *tiende ledd* at departementet gir forskrifter om den første regulering etter uttak eller endring av pensjonsgrad, se *sjuende ledd*.

Det vises til punkt 8.6.2 til 8.6.4, avsnitt 8.7 og punkt 8.8.4.

Til § 19-15

Paragrafen gir regler om alderspensjon til årskullene født fra og med 1954 til og med 1962. Disse årskullene vil få en alderspensjon som består av to deler. Den ene delen vil bestå av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt pensjonstillegg som beregnes etter reglene i kapittel 19, jf. kapittel 3. Den andre delen vil bestå av inntektspensjon og eventuelt garantipensjon beregnet etter reglene i kapittel 20. I kapittel 20 er det gitt tilsvarende regler i § 20-19.

Første ledd regulerer hvor store andeler av alderspensjonen som skal beregnes etter de ulike kapitlene. Personer som er født i 1954 får 9/10 av pensjonen beregnet etter kapittel 19, jf. kapittel 3, og 1/10 beregnet etter kapittel 20. For hvert årskull skal de to andelene henholdsvis reduseres og økes med 1/10, slik at en person som er født i 1957 vil få 6/10 beregnet etter kapittel 19, jf. kapittel 3, og 4/10 beregnet etter kapittel 20. For de aktuelle årskullene skal det først fastsettes alderspensjon beregnet etter begge regelsett. Deretter fordeles de to delene forholdsmessig avhengig av fødselsår.

I *andre ledd* gis det regler om regulering av pensjon for overgangskullene. *Første punktum* henviser til § 19-14 der det blant annet framgår at pensjon under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. *Andre punktum* gjelder beregning av tillegg til utbetalt pensjon for å sikre at pensjonen ikke kommer under minste pensjonsnivå. Se merknad til § 19-14 femte ledd. Ved fastsetting av tillegget skal det tas hensyn til summen av de to pensjonsandelen. Selv om vedkommende ville vært minstepensjonist dersom hele pensjonen var beregnet i hen-

hold til kapittel 19, gis det ikke tillegg dersom den sammenveide pensjonen etter kapittel 19 og kapittel 20 ligger over minste pensjonsnivå. *Tredje punktum* må ses i sammenheng med at minste pensjonsnivå for gifte pensjonister kan være ulikt i dagens (lav sats) og ny alderspensjon (ordinær sats). Dersom vedkommende har rett til ulikt minste pensjonsnivå etter de to alderspensjonsmodellene, følger det av *fjerde punktum* at minste pensjonsnivå for vedkommende skal fastsettes ved en sammenvektning av minste pensjonsnivå etter de to regelsettene med de samme andeler som følger av første ledd.

Det følger av *tredje ledd* at for de aktuelle årskullene er det den sammenvektede pensjonen som skal legges til grunn ved prøving av retten til uttak før 67 år etter § 19-11.

Det vises til punkt 9.2.3, 7.5.7 og 8.6.5.

Til overskrift og innholdsfortegnelse i kapittel 20

Det tidligere kapittel 20 som omhandlet administrative organer, ble opphevet ved lov 16. juni 2006 nr. 20. Kapitlet er nå ledig, og det foreslås at regler om ny alderspensjon reguleres i dette kapitlet. Dette innebærer at deltittel VII Forvaltningsmessige bestemmelser som i dag står mellom kapittel 19 og 20, flyttes til mellom kapittel 20 og 21.

Til § 20-1

Etter *første ledd* er formålet med alderspensjon opptjent etter nye regler å sikre inntekt i alderdommen og gi mulighet for gradvis overgang mellom arbeid og pensjon. I *andre ledd* er det presisert at kapittel 20 gjelder fullt ut for personer født fra og med 1963 og delvis for personer født årene 1954-1962. Se nærmere § 20-19 og merknadene til bestemmelsen.

Det vises til avsnitt 2.3.

Til § 20-2

Paragrafen gir regler om alder som vilkår for å få rett til alderspensjon. Den enkelte kan tidligst ta ut alderspensjon fra fylte 62 år. Mellom 62 og 67 år må enkelte vilkår som gjelder størrelsen på opptjent pensjon være oppfylt, se nærmere § 20-15 med merknader. Ved 67 år kan alle ta ut alderspensjon.

Det vises til avsnitt 2.3.

Til § 20-3

Paragrafen er en opplysningsbestemmelse som slår fast at alderspensjonen består av inntektspensjon og eventuelt en garantipensjon.

Det vises til avsnitt 2.3.

Til § 20-4

Paragrafen gir regler om opptjening av pensjonsbeholdning som skjer på grunnlag av den enkeltes pensjonsopptjening ved inntekt som yrkesaktiv eller på annen måte. Pensjonsbeholdningen reflekterer opptjente pensjonsrettigheter over livsløpet.

Første ledd definerer de ulike opptjeningsgrunnlagene som er pensjonsgivende inntekt, førstegangstjeneste, mottak av dagpenger og omsorgsarbeid, se merknadene til §§ 20-5 til 20-8.

Det følger av *andre ledd* at opptjening i form av pensjonsgivende inntekt, førstegangstjeneste og mottak av dagpenger kan legges sammen. Den samlede opptjening på disse grunnlagene skal ikke overstige 18,1 prosent av taket på 7,1 G. Opptjening ved omsorgsarbeid er subsidiær i forhold til de andre opptjeningsgrunnlagene, se merknadene til § 20-8.

Tredje ledd gir regler for når pensjonsopptjening skal tilføres pensjonsbeholdningen og dermed anses for opptjent. Pensjonsopptjeningen skal oppreguleres med lønnsveksten og tilføres beholdningen ved utløpet av året ligningen for det aktuelle året er ferdig. Inntekt som den enkelte har hatt, anses dermed ikke som opptjent før den er ferdiglignet og tillagt beholdningen.

Det følger av *fjerde ledd* at pensjonsbeholdningen skal reguleres årlig i takt med den ordinære lønnsveksten i samfunnet, se nærmere merknadene til § 20-18.

Det vises til avsnitt 3.2.

Til § 20-5

Paragrafen gir regler om pensjonsopptjening på grunnlag av pensjonsgivende inntekt. Som pensjonsgivende inntekt regnes blant annet fordel vunnet ved arbeid og enkelte ytelser fra folketrygden. Med de særskilte unntak som er nevnt i § 3-15, tilsvarer pensjonsgivende inntekt personinntekt etter skatteloven § 12-2. Pensjonsgivende inntekt skal fastsettes for hvert kalenderår fra og med det året en fyller 13 år til og med det året en fyller 75 år, se merknadene til § 3-15.

Pensjonsopptjeningen i hvert kalenderår skal tilsvare 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt regnet opp til 7,1 ganger grunnbeløpet.

Det vises til avsnitt 3.3.

Til § 20-6

Paragrafen gir regler om pensjonsopptjening ved avtjening av førstegangstjeneste.

Første ledd setter som vilkår for pensjonsopptjening at tjenesten må være utført i en sammenhengende periode på minst seks måneder. Det framgår

at militær eller sivil førstegangstjeneste eller frivillig slik tjeneste gir pensjonsopptjening.

Andre ledd definerer nivået på pensjonsopptjeningen ved avtjent førstegangstjeneste. For et medlem med tolv måneders tjenestetid skal pensjonsopptjeningen utgjøre 18,1 prosent av et beløp tilsvarende 2,5 ganger grunnbeløpet (G).

Det følger av *tredje ledd* at pensjonsopptjeningen gis forholdsmessig for hver påbegynte måned. Dette gjøres ved at antall måneder beregnes fra dato til dato og ved at følgende påbegynt måned regnes som hel måned. Dersom tjenesten for eksempel er avtjent fra 20. januar til 30. september regnes 8 måneder fra 20. januar til 19. september. Neste påbegynte måned regnes fra 20. september. Perioden fra 20. september til 30. september regnes dermed som en hel måned. Dette gir 9 måneders opptjeningstid som gir pensjonsopptjening tilsvarende 1,875 G. Regelen om at påbegynt måned regnes som hel måned, gjelder ved beregning av pensjonsopptjeningen. Det foretas derimot ingen avrunding ved vurderingen av om vilkåret om seks måneder i første ledd er oppfylt.

Det vises til avsnitt 3.4.

Til § 20-7

Paragrafen gir regler om pensjonsopptjening for dagpengemottakere.

I *første ledd* fastsettes det at medlemmer av folketrygden som mottar dagpenger etter kapittel 4, får fastsatt pensjonsopptjening på grunnlag av inntekten forut for arbeidsledigheten. Fastsettingen av slik inntekt følger de samme regler som fastsetting av dagpengegrunnlag, men det medregnes inntekt opp til 7,1 ganger grunnbeløpet, se nedenfor.

Det følger av *andre ledd* at pensjonsopptjeningen skal tilsvare 18,1 prosent av den type inntekt som gir rett til dagpenger. Begrensningen oppad til 6 ganger grunnbeløpet som gjelder for rett til dagpenger, gjelder ikke.

Siden utbetalte dagpenger er pensjonsgivende etter folketrygdloven § 3-15, presiseres det i *tredje ledd* at det skal gjøres fradrag for denne pensjonsopptjeningen slik at det ikke gis "dobbel" pensjonsopptjening i perioder med dagpenger.

I *fjerde ledd* gis departementet hjemmel til å gi forskrifter om beregning av pensjonsopptjening ved mottak av dagpenger, herunder pensjonsopptjening for fiskere og fangstmenn som mottar dagpenger etter en særskilt ordning.

Det vises til avsnitt 3.5.

Til § 20-8

Paragrafen gir regler om pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid. Sammenliknet med nåværende ordning, som ble innført i 1992, heves nivået for den årlige omsorgsopptjeningen fra 4 G til 4,5 G, og perioden det kan godskrives omsorgsopptjening for barn justeres fra inntil syv år pr. barn til inntil seks år pr. barn. Justeringen er tilpasset at skolestart nå er fra seks år. Det er ellers ingen endringer i ordningen med pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid.

Første ledd slår fast at pensjonsopptjeningen pr. kalenderår skal tilsvare 18,1 prosent av et beløp på 4,5 ganger grunnbeløpet. I *bokstavene a og b* defineres i hvilke tilfeller det kan gis pensjonsopptjening.

Etter *bokstav a* kan pensjonsopptjening gis ved omsorg for barn som ikke har fylt seks år innen kalenderårets utgang. For at det skal kunne gis omsorgsopptjening i seks år, blir barnets fødselsår alltid regnet med, selv om barnet er født i slutten av kalenderåret. Hovedregelen er at opptjeningen gis den som mottar barnetrygd for barnet etter barne-trygdloven. Nærmere regler vil bli presisert i forskrift, se merknad til fjerde ledd.

Etter *bokstav b* kan pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid gis ved omsorg for en syk, funksjonshemmet eller eldre person som selv er medlem i eller mottar pensjon fra folketrygden. Omsorgsarbeidet må utgjøre minst 22 timer pr. uke. Også omsorgsarbeid som avsluttes før halve året er gått, kan gi grunnlag for godskriving av omsorgsarbeid dersom omsorgsarbeidet tar slutt på grunn av varig institusjonsopphold eller dødsfall. Nærmere regler vil bli presisert i forskrift, se merknad til fjerde ledd.

Andre ledd angir perioden der det kan gis pensjonsopptjening etter første ledd. Pensjonsopptjening kan gis fra og med det kalenderåret den som utfører omsorgsarbeid fyller 17 år til og med det året vedkommende fyller 69 år.

Etter *tredje ledd* skal pensjonsopptjeningen etter første ledd reduseres med pensjonsopptjening for det enkelte år som er opptjent på grunnlag av pensjonsgivende inntekt etter § 20-5, førstegangstjeneste etter § 20-6 eller som dagpengemottaker etter § 20-7. Det innebærer at ordningen med omsorgsopptjening er utformet som en minstepensjon.

I *fjerde ledd* er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift om ordningen, herunder pensjonsopptjening når foreldre deler omsorgen for barn. Det tas sikte på at innholdet i dagens forskrift gitt i medhold av § 3-16 i all hovedsak videreføres også i ny alderspensjon.

Det vises til avsnitt 3.6.

Til § 20-9

Paragrafen gir regler om satsene for garantipensjon. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 20-10 om trygdetid og § 20-11 om garantipensjon som beholdning, se merknadene til disse bestemmelsene.

Garantipensjon skal etter *første ledd* fastsettes med satser som gjelder ved 67 år for ugradert pensjon med full trygdetid. Det framgår av *andre til fjerde ledd* at garantipensjonen fastsettes med to satser, ordinær og høy sats, som blant annet avhenger av sivilstand og ektefelles/samboers pensjonsforhold. *Femte ledd* bestemmer at Kongen fastsetter satsene som en del av den årlige reguleringen av alderspensjon, se § 20-18 med merknader.

Det vises til avsnitt 4.3.

Til § 20-10

Paragrafen gir regler om trygdetid som grunnlag for rett til garantipensjon.

Første ledd første punktum slår fast at garantipensjon fastsettes på grunnlag av trygdetid. Reglene om trygdetid er en videreføring av gjeldende regler i § 3-5 andre ledd første punktum og sjette ledd. Som trygdetid regnes etter *andre punktum* tidsrom da en person fra fylte 16 år til og med det året han eller hun fylte 66 år har vært medlem av trygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene. Uttak av alderspensjon påvirker ikke opptjeningen av trygdetid, jf. *tredje punktum*. En person som tar ut hel alderspensjon fra 62 år, kan dermed få medregnet trygdetid til og med det året han eller hun fyller 66 år.

Andre ledd bestemmer at det kreves minst tre års trygdetid for å få rett til garantipensjon. Dette vilkåret er en videreføring av gjeldende regler for rett til minstepensjon. Det følger videre av bestemmelsen at det, på samme måte som i dag, skal kreves 40 års trygdetid for å få full minstestytelse. Er trygdetiden mindre enn 40 år, blir garantipensjonen tilsvarende mindre.

En person som defineres som flyktning i henhold til § 1-7 og som er medlem i trygden, får etter *tredje ledd* full garantipensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid i første og andre ledd. Dette innebærer at en flyktning vil få full garantipensjon uavhengig av hvor lenge han eller hun har bodd i Norge.

I *fjerde ledd* gis regler om eksport av garantipensjon. Som utgangspunkt gis garantipensjon bare til personer som er medlem i trygden. Ved utflytting er det et vilkår at vedkommende har minst 20 års samlet trygdetid for å få utbetalt garantipensjon til utlandet. Lignende regler gjelder

for eksport av grunnpensjon til personer som ikke har opptjent tilleggspensjon.

Det vises til avsnitt 4.4 og 4.5.

Til § 20-11

Paragrafen gir regler om omregning av den enkelte rett til garantipensjon til en beholdningsstørrelse. Formålet med denne omregningen er å forenkle framstillingen av fleksibelt uttak, ved at de videre beregningene tilknyttet inntektspensjon og garantipensjon blir mer parallelle.

Første ledd fastsetter at garantipensjonen skal regnes om til en egen beholdning ved pensjonsuttak.

For at uttaket av garantipensjon skal være nøytralt, må det tas utgangspunkt i et garantipensjonsnivå som gjelder på et spesifikt tidspunkt. Den ubetingede retten til garantipensjon er knyttet til fylte 67 år, se § 20-2 jf. § 20-15, og derfor benyttes den enkeltes garantipensjonsnivå ved 67 år.

Andre ledd beskriver hvordan nivået beregnes ved ulike tidspunkt for første pensjonsuttak. Dersom uttaket skjer akkurat ved fylte 67 år, benyttes garantipensjonsnivået på uttakstidspunktet, det vil si sats etter § 20-9 justert for trygdetid i samsvar med § 20-10. Dersom uttaket skjer før 67 år, tas det utgangspunkt i nivået på uttakstidspunktet, framskrevet til det tidspunktet vedkommende fyller 67 år ved hjelp av reguleringsprinsippene i § 20-18 tredje ledd. Beregningen må gjøres i lønnsnivået som gjelder på uttakstidspunktet, fordi eventuell garantipensjon eller garantipensjonsbeholdning senere vil bli regulert med lønnsvekst fratrukket en fast faktor eller lønnsvekst. Dersom uttaket skjer etter 67 år, er det kjent hva garantipensjonsnivået var ved 67 år. For at dette også skal beregnes i lønnsnivået som gjelder på uttakstidspunktet, oppreguleres nivået med lønnsveksten fra 67 år.

Tredje ledd fastsetter hvordan beregningen av beholdningen gjøres. Det tas utgangspunkt i garantipensjonsnivået ved 67 år som er beregnet etter andre ledd og vedkommendes pensjonsbeholdning (beholdning av inntektspensjon), se § 20-4. Garantipensjonsnivået multipliseres med delingstallet ved 67 år for å omregne dette til en beholdningsstørrelse. Deretter avkortes det med 80 prosent av pensjonsbeholdningen. Eventuelt gjenstående positivt beløp utgjør garantipensjonsbeholdningen.

Det vises til avsnitt 4.6.

Til § 20-12

Paragrafen fastslår at alderspensjon fra folketrygden skal levealdersjusteres og være nøytral i forhold

til uttaksalder. Paragrafen regulerer også for hvilke årskull og uttakstidspunkt det skal fastsettes delingstall og fastslår at delingstallet skal være felles for kvinner og menn.

Første ledd første punktum bestemmer at alderspensjonen skal levealdersjusteres. Det følger av *andre punktum* at levealdersjustering innebærer at den enkeltes pensjon skal justeres for endringer i befolkningens levealder, og det presiseres at dette gjøres på uttakstidspunktet. Pensjon under utbetaling vil dermed ikke påvirkes. Flexibiliteten i ny alderspensjon gjør at effekten av levealdersjusteringen kan motvirkes ved å utsette uttakstidspunkt for alderspensjon.

Andre ledd første punktum fastslår at alderspensjonen skal være nøytral i forhold til uttaksalder, og i *andre punktum* vises det til at dette innebærer at forventet nåverdi av den enkeltes pensjonsutbetalinger er uavhengig av uttaksalder. Årlig pensjon blir dermed høyere jo senere uttakstidspunktet er.

Tredje ledd første punktum viser til reglene for hvordan levealdersjusteringen og nøytralt uttak skal konkretiseres ved hjelp av delingstall, se § 20-13 og merknader til bestemmelsen. Etter *andre* og *tredje punktum* kommer levealdersjusteringen til uttrykk gjennom endringer i delingstallet fra et årskull til det neste, og nøytralt uttak kommer til uttrykk gjennom forskjellen i delingstall ved ulike uttakstidspunkt innen hvert årskull.

Fjerde ledd første punktum fastslår at det skal fastsettes delingstall for hvert årskull for årskullene fra og med 1954 for ulike uttakstidspunkt mellom 62 og 75 år. Delingstallene ivaretar levealdersjusteringen for personer som helt eller delvis har opptjening etter nye regler, det vil si årskullene fra 1954. For en gitt uttaksalder vil et årskull ha forskjellig delingstall fra det forrige som reflekterer utviklingen i forventet gjenstående levetid mellom de to årskullene. *Andre punktum* slår fast at det skal fastsettes månedlige delingstall. Månedlige delingstall innebærer at den enkelte får pensjonsmessig uttelling av å utsette uttaket også utover hele år. I *tredje punktum* er det bestemt at de samme delingstallene skal gjelde for kvinner og menn innen samme årskull, selv om kvinner i gjennomsnitt lever lenger enn menn. Lik pensjonsopptjening vil dermed gi lik årlig pensjon, uavhengig av kjønn.

Det vises til kapittel 5.

Til § 20-13

Paragrafen gir regler om fastsetting av delingstall.

Første ledd slår fast at delingstallene for et årskull skal fastsettes med endelig virkning det året

årskullet fyller 61 år, det vil si året før nedre aldersgrense for uttak.

I *andre ledd første punktum* er det bestemt at grunnlaget for fastsetting av delingstallene skal være forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet beregnet ut fra gjennomsnittet av observerte dødelighetsrater for eldre årskull de siste ti årene forut for fastsettelsestidspunktet. Det betyr at det er dødelighetsrater for eldre årskull i perioden et årskull er 51 til 60 år som inngår i beregningen. *Andre punktum* slår fast at det ved fastsettelsen av delingstallene skal tas hensyn til hvor mange som dør før uttakstidspunktet. Faktoren i delingstallene som hensyntar dødelighet før uttakstidspunktet er overlevelsesandelen ved uttakstidspunktet i forhold til gjennomsnittlig overlevelsesandel før uttakstidspunktet. Ved beregningen av denne faktoren benyttes årskullets faktiske dødelighetsrater fram til året årskullet fyller 59 år og gjennomsnittlig observerte dødelighetsrater for eldre årskull de siste ti årene forut for fastsettelsen av årskullets delingstall som prognose på årskullets dødelighet fra 60 år til uttakstidspunktet. Det vises til vurderinger i punkt 5.3.3. *Tredje punktum* bestemmer at regulering etter § 20-18 også skal inngå i fastsettingen av delingstallene, mens *fjerde punktum* slår fast at det er lønnsveksten etter § 20-18 som skal brukes som diskonteringsrente.

Tredje ledd fastslår at månedlige delingstall skal fastsettes ved lineær interpolering mellom de to tilstøtende delingstallene for uttaksalder i hele år. Dette innebærer at endringen i delingstallet mellom to påfølgende uttakstidspunkt i hele år, fordeles jevnt på de mellomliggende månedlige uttakstidspunktene.

Etter *fjerde ledd* skal delingstallene fastsettes med to desimaler, noe som sikrer tilstrekkelig grad av presisjonsnivå. Det vises til tilsvarende bestemmelse i § 19-7 om forholdstall.

Det følger av *femte og sjette ledd* at departementet gir forskrifter med nærmere regler om fastsetting av delingstall, og at tallene fastsettes av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Det vises til kapittel 5.

Til § 20-14

Paragrafen gir regler om uttak av alderspensjon, og fastsettelsen av årlig pensjon. Det kan tas ut hel eller delvis alderspensjon som reflekterer forventet antall år som pensjonist.

Etter *første ledd* fastsettes årlig pensjon ut fra pensjonsbeholdningen på uttakstidspunktet og eventuelt beholdningen for garantipensjonen. Se

nærmere § 20-4 og § 20-11 tredje ledd og merkningene til disse bestemmelsene.

Årlig pensjon framkommer i henhold til *andre ledd* ved å dividere beholdningene med det aktuelle delingstallet på uttakstidspunktet, se § 20-13 med merknader.

Etter *tredje ledd* kan alderspensjon graderes ned til 20 prosent. *Fjerde ledd* gir nærmere regler om endring og oppdatering av pensjonsgraden etter uttak. Oppdatering av pensjonsgraden innebærer at pensjonen beregnes på ny, men uten at pensjonsgraden endres. Siden hele opptjeningen etter uttak tillegges beholdningen dersom det tas ut gradert pensjon, vil forholdet mellom pensjonsbeholdning og løpende pensjon endres over tid. En oppdatering av pensjonsgraden innebærer at opptjening etter uttak kan tillegges pensjon under utbetaling uten at man må endre uttaksgrad.

Etter *femte ledd* reguleres gjenværende beholdning med lønnsveksten, se § 20-18 med merknader.

Det vises til punkt 6.3.1 og 6.4.1.

Til § 20-15

Paragrafen gir regler om vilkår for å kunne ta ut pensjon før fylte 67 år. Som det framgår av § 20-2, vil alle kunne ta ut pensjon fra 67 år.

Første ledd gir regler om at samlet pensjon (inntektspensjon og garantipensjon) ved 67 år minst må tilsvare garantipensjonsnivået ved full trygdetid, se §§ 20-9 og 20-10. Pensjonen framskrives fra uttakstidspunktet til 67 år ved hjelp av reguleringsprinsippene i § 20-18 andre ledd, mens garantipensjonsnivået framskrives tilsvarende som beskrevet i § 20-11 andre ledd, jf. reguleringsprinsippene i § 20-18 tredje ledd. Beregningene gjøres i faste lønninger, og vilkåret kan vurderes på sikkert grunnlag uten forutsetninger om lønnsveksten som følge av at det relative/prosentmessige avviket mellom regulering av pensjon under utbetaling og garantipensjonsnivået er kjent på uttakstidspunktet. For å sikre at to personer med lik opptjening gis mulighet til å ta ut pensjon fra samme tidspunkt uavhengig av om de har ulik sivilstand, og at retten til alderspensjon ikke påvirkes av endring i sivilstand, skal både pensjon under utbetaling (garantipensjonen) og garantipensjonsnivået i vilkårsprøvingen beregnes ved hjelp av høy sats for garantipensjon. Dersom vilkåret er oppfylt, benyttes deretter den satsen den enkelte har rett til i beregningen av den pensjonen som skal komme til utbetaling.

Andre ledd regulerer hvordan vilkårsprøvingen foretas ved gradert (delvis) uttak. Dersom uttaket er gradert, vil det være igjen pensjonsbeholdning og eventuelt garantipensjonsbeholdning som kan

tas ut senere. Når utbetalt pensjon skal sammenliknes med garantipensjonsnivået ved 67 år, tas det hensyn til restbeholdningene ved å forutsette at de tas ut ved 67 år. Beløpet må oppreguleres med lønnsvekst i perioden fra uttak og fram til 67 år. Dette beløpet divideres med vedkommendes delingstall ved 67 år. Dette beløpet regnes inn i samlet pensjon ved 67 år beregnet etter første ledd.

Tredje ledd fastslår at personer med rett til avtafestet pensjon (AFP) i privat sektor, kan få medregnet AFP som del av samlet pensjon ved 67 år i beregningen etter første ledd. Dette gjør det enklere å oppfylle vilkår for uttak for denne gruppen. Det framgår at vedkommende må motta AFP, det vil si at AFP allerede er tatt ut eller blir tatt ut sammen med det uttaket av alderspensjon som skal vilkårsprøves. Av bestemmelsen går det også fram at den delen som medregnes skal være livsviktig og være regulierbar, det vil si at det nominelt faste kompensasjonstillegget ikke medregnes.

For årskullene 1954-1962 framgår det av § 20-19 tredje ledd at det er den samlede pensjonen etter kapitlene 19 og 20 som legges til grunn ved vurderingen av om vilkårene for tidliguttak er oppfylt.

Det vises til avsnitt 6.5.

Til § 20-16

Paragrafen gir regler om hvordan pensjon og beholdninger skal omregnes dersom pensjonsgraden endres eller pensjonsuttaket stanses. Mulige graderinger og hvor ofte pensjonen kan endres framgår av § 20-14 tredje og fjerde ledd.

Første ledd omhandler omregning av inntektspensjon og pensjonsbeholdning når pensjonsgraden endres eller oppdateres. Ved endring i pensjonsgrad legges inntektspensjonen først tilbake i pensjonsbeholdningen. Inntektspensjonen omregnes til en størrelse som er sammenliknbar med pensjonsbeholdningen ved at den multipliseres med delingstallet på endringstidspunktet. Dersom pensjonsuttaket er gradert, har vedkommende en restbeholdning. Det framkomne beløpet legges til denne restbeholdningen eller utgjør en nyopprettet restbeholdning. Ny pensjon beregnes deretter etter reglene i § 20-14.

Omregning ved stans av pensjonsuttaket framgår av *andre ledd*. Inntektspensjonen legges tilbake i restbeholdningen på samme måte som ved endring i pensjonsgrad. Fordi uttaket stanses, beregnes det ikke noen ny pensjon før det igjen tas ut pensjon. Pensjonen beregnes da av restbeholdningen på vanlig måte etter reglene i § 20-14.

Tredje ledd slår fast at garantipensjon omregnes på tilsvarende vis som inntektspensjonen ved end-

ring i pensjonsgrad og stans av pensjonen. Beregningene av inntektspensjon og garantipensjon gjøres separat, via henholdsvis pensjonsbeholdningen og beholdningen av garantipensjon. Garantipensjon og inntektspensjon graderes likt.

Det vises til punkt 6.4.2.

Til § 20-17

Paragrafen gir regler om hvordan pensjon og beholdninger skal omregnes ved ny opptjening, økt trygdetid eller endring i sivilstand etter første pensjonsuttak.

Første til tredje ledd gir regler for omregning ved ny opptjening. Ved uttak av hel pensjon skal ny pensjonsopptjening etter uttak legges til pensjon under utbetaling. Opptjeningen omregnes til inntektspensjon ved å dividere med delingstallet på omregningstidspunktet. Eventuell garantipensjon avkortes med 80 prosent av økningen i inntektspensjonen. Grunnen til at det bare er økningen som garantipensjonen skal avkortes med, er at den resterende delen av inntektspensjonen er kommet til avkorting ved den opprinnelige beregningen av beholdningen av garantipensjon, se § 20-11 tredje ledd.

Ved uttak av gradert pensjon skal ny opptjening tilføres pensjonsbeholdningen. Den vil da bli medregnet i pensjonen ved neste endring i pensjonsgrad, se § 20-16. Beholdningen av garantipensjon avkortes med 80 prosent av økningen i pensjonsbeholdningen.

Omregning ved opptjening etter uttak gis virkning fra januar året etter at skattelikningen foreligger.

Regler for omregning ved økt trygdetid er gitt i *fjerde ledd*. Det er bare garantipensjonen som avhenger av trygdetid, se § 20-10. Verdien av økt trygdetid beregnes ved å multiplisere endringen i garantipensjonsnivået beregnet ved 67 år, se § 20-11 andre ledd, med vedkommendes delingstall ved 67 år. Dette tilsvarer den opprinnelige beregningen av garantipensjon som beholdning. Deretter behandles denne nye opptjeningen av garantipensjon på tilsvarende måte som ny opptjening av inntektspensjon. Før verdien av trygdetiden fordeles, må den avkortes med verdien av eventuell pensjonsbeholdning som ikke har kommet til avkorting tidligere.

Femte ledd gir regler for omregning ved endring i sivilstand mv. som endrer retten til garantipensjon etter § 20-9. Det vil være eventuell garantipensjon og beholdning av garantipensjon som må omregnes, mens inntektspensjon og pensjons-

beholdning ikke påvirkes. De konkrete reglene gis i forskrift, se merknader til sjette ledd nedenfor.

I *sjette ledd* er departementet gitt hjemmel til å gi nærmere regler. Blant annet må regler for omregning av garantipensjon og beholdning av garantipensjon ved endring i sivilstand mv. konkretiseres, se også punkt 6.7.2.

Videre er det behov for enkelte presiseringer knyttet til hvordan det ved økt trygdetid skal tas hensyn til beholdning av garantipensjon som tidligere ikke har kommet til avkorting, og hva som skjer ved ny opptjening under gradert uttak dersom all beholdning av garantipensjon er avkortet samtidig som vedkommende har en garantipensjon under utbetaling. Det kan også gis mindre unntak fra regelen om fordeling av ny opptjening ved gradert uttak, samt fordeling av verdien av økt trygdetid.

Det vises til avsnitt 6.6 og punkt 6.7.1 og 6.7.2.

Til § 20-18

Paragrafen gir regler om regulering av pensjon under opptjening og utbetaling etter kapittel 20, mens § 19-14 gir tilsvarende bestemmelser for pensjon etter kapittel 19.

Første ledd fastsetter at pensjonsbeholdningen skal reguleres i samsvar med lønnsveksten. Dette innebærer at pensjonsrettigheter under opptjening beholder sin verdi i forhold til lønnsutviklingen i samfunnet.

Etter *andre ledd* skal pensjoner under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Ved slik regulering tas det sikte på at reguleringen over tid tilsvare gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.

Garantipensjonen i ny alderspensjon erstatter dagens minstepensjon. I *tredje ledd* er det presisert at satsene for garantipensjon skal reguleres i samsvar med lønnsveksten justert for effekten av levealdersjusteringen for 67-åringer i reguleringsåret. Reguleringen av garantipensjonssatsene vil normalt være bedre enn reguleringen etter andre ledd, men reguleringen vil avhenge av utviklingen i levealderen framover. Det gis en garanti om at garantipensjonssatsene ikke skal reguleres svakere enn etter hovedregelen i andre ledd.

Det følger av *fjerde ledd* at pensjonsrettigheter under opptjening og pensjoner under utbetaling skal reguleres med virkning fra 1. mai. Dette er tilsvarende som i dag, se også § 1-4 om grunnbeløpet.

Som følge av ulik regulering av garantipensjonssatsene og løpende pensjoner, se andre og tredje ledd, kan en pensjon som på uttakstidspunk-

tet var høyere enn nivået for garantipensjonen, senere falle under dette nivået. For å unngå dette, skal det i slike tilfeller etter *femte ledd* utbetales et tillegg til pensjonen som sikrer at den enkelte aldri faller under nivået for garantipensjonen ved uttak av hel pensjon. Tillegget vil dekke differansen mellom løpende pensjon og det garantipensjonsnivået som vedkommende har rett til på bakgrunn av sivilstand og trygdetid. Som løpende pensjon regnes også den delen av avtalefestet pensjon som er livsvarig og gjenstand for regulering, noe som blant annet må ses på bakgrunn av at denne pensjonen også medregnes ved vurderingen av rett til tidlig uttak, se § 20-15 tredje ledd med kommentarer.

Regelen i *sjette ledd* om at reguleringen skjer på grunnlag av forventet lønnsutvikling i reguleringsåret og justert for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste år, er i tråd med de retningslinjer som følges i dag.

Gunstigere regulering av pensjon under opptjening enn av pensjon under utbetaling, kan gi utilsiktede forskjeller i pensjonsnivå avhengig av uttakstidspunkt. Bestemmelsen i *sjunde ledd* innebærer at slike effekter nøytraliseres ved å justere første regulering etter uttak i forhold til uttaksmåned. Tilsvarende gjelder ved endring i uttaksgrad. Nærmere regler om framgangsmåten gis i forskrift, se *tiende ledd*.

Etter *åttende og niende ledd* gir Kongen regler om regulering etter denne paragrafen, og fastsetter årlig reguleringsfaktorer. Tilsvarende skal Kongen etter § 1-4 fastsette folketrygdens grunnbeløp.

Det følger av *tiende ledd* at departementet gir forskrifter om den første regulering etter uttak eller endring av pensjonsgrad, se *sjunde ledd*.

Det vises til punkt 8.4.3, 8.5.3, 8.8.4, avsnitt 8.3 og 8.7

Til § 20-19

Paragrafen gir regler om alderspensjon til årskullene født fra og med 1954 til og med 1962. Disse årskullene vil få en alderspensjon som består av to deler. Den ene delen vil bestå av inntektspensjon og eventuelt garantipensjon beregnet etter reglene i kapittel 20. Den andre delen vil bestå av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt pensjonstillegg som beregnes etter reglene i kapittel 19, jf. kapittel 3. I kapittel 19 er det gitt tilsvarende regler i § 19-15.

Første ledd regulerer hvor store andeler av alderspensjonen som skal beregnes etter de ulike kapitlene. Personer som er født i 1954 får 9/10 av pensjonen beregnet etter kapittel 19, jf. kapittel 3, og 1/10 beregnet etter kapittel 20. For hvert års-

kull skal de to andelene henholdsvis reduseres og økes med 1/10, slik at en person som er født i 1957 vil få 6/10 beregnet etter kapittel 19, jf. kapittel 3, og 4/10 beregnet etter kapittel 20. For de aktuelle årskullene skal det først fastsettes alderspensjon beregnet etter begge regelsett. Deretter fordeles de to delene forholdsmessig avhengig av fødselsår.

I *andre ledd* gis det regler om regulering av pensjon for overgangskullene. *Første punktum* henviser til § 20-18, der det blant annet framgår at pensjon under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. *Andre punktum* gjelder beregning av tillegg til utbetalt pensjon for å sikre at pensjonen ikke kommer under garantipensjonsnivået. Se merknad til § 20-18 femte ledd. Ved fastsettingen av tillegget skal det tas hensyn til summen av de to pensjonsandelene. Selv om vedkommende ville hatt en pensjon under garantipensjonsnivået dersom hele pensjonen var beregnet i henhold til kapittel 20, gis det ikke tillegg dersom den sammenveide pensjonen etter kapittel 20 og kapittel 19 ligger over garantipensjonsnivået. *Tredje punktum* må ses i sammenheng med at minste pensjonsnivå for gifte pensjonister kan være ulikt i ny og dagens alderspensjon. Dersom vedkommende har rett til ulikt minste pensjonsnivå etter de to regelsettene, følger det av *fjerde punktum* at minste pensjonsnivå for vedkommende skal fastsettes ved en sammenvekting av minste pensjonsnivåene etter de to regelsettene med de samme andeler som følger av første ledd.

Det følger av *tredje ledd* at for de aktuelle årskullene er det den sammenvekte pensjonen som skal legges til grunn ved prøving av retten til uttak før 67 år etter § 20-15.

Det vises til punkt 9.2.3, 8.6.5 og 6.5.1.

Til § 20-20

Paragrafen gir regler om garanti for opptjente rettigheter når nye opptjeningsregler trer i kraft 1. januar 2010.

Første ledd slår fast at den enkelte ikke skal ha lavere pensjon enn det vedkommende ville hatt rett til på grunnlag av opptjente pensjonsrettigheter pr. 31. desember 2009, justert for effekten av levealdersjusteringen ved 67 år. Garantien skal således ikke motvirke effekten av levealdersjusteringen.

Det framgår av *andre ledd* at garantien tidligst skal utbetales fra fylte 67 år. Aldersgrensen på 67 år må blant annet ses i sammenheng med at det er denne pensjonsalderen som gjelder i folketrygden pr. 31. desember 2009. Dersom alderspensjon tas ut fra 67 år, skal den alderspensjonen som vedkommende har rett til sammenlignes med opptjente

rettigheter pr. 31. desember 2009 justert for effekten av levealdersjusteringen ved 67 år. Differansen utbetales som et garantitillegg. Dersom pensjon er tatt ut fra et tidligere tidspunkt, vil pensjonen være lavere enn om vedkommende hadde ventet til 67 år. Garantien er ikke ment å kompensere for at pensjon blir lavere som følge av tidlig uttak. Ved uttak før 67 år skal det derfor foretas en beregning av hva pensjonen ville utgjort dersom den var tatt ut ved 67 år, slik at pensjonsnivåene blir sammenlignbare.

Dersom vedkommende velger å vente med pensjonsuttak til etter 67 år, skal garantitillegget behandles som bestemt i *tredje ledd*. Utbetaling av garantitillegg skal følge utbetalingen av alderspensjon. Garantitillegget skal derfor multipliseres med delingstallet ved 67 år, og summen inngår i en egen beholdning som reguleres i takt med lønnsveksten, på samme måte som andre rettigheter under opptjening. Garantitillegget skal ikke avkortes mot videre opptjening av inntektpensjon etter 67 år. Når alderspensjonen tas ut, divideres beholdningen med delingstallet på uttakstidspunktet. Ved gradert uttak skal en tilsvarende andel av garantitillegget divideres med delingstallet og utbetales, mens resten forblir i beholdningen.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om gjennomføring av paragrafen. Det er særlig behov for nærmere regler om hvordan det skal justeres for effekten av levealdersjusteringen ved 67 år.

Det vises til punkt 9.2.3.

Til § 20-21

Paragrafen omhandler pensjon opptjent før 1. januar 2010.

Det følger av *første ledd* at all pensjongivende inntekt som er registrert, skal legges til grunn for fastsetting av pensjonsbeholdning pr. 1. januar 2010. Pensjonsopptjening for det enkelte år vil bestå av 18,1 prosent av pensjongivende inntekt, og alle år legges sammen.

I *andre ledd* gis det regler om hvordan nåverdien av tidligere opptjente rettigheter skal fastsettes. Inntekten for hvert år oppreguleres i forhold til det gjennomsnittlige grunnbeløp for det enkelte år og grunnbeløpet på oppreguleringstidspunktet. Nærmere regler om fastsettingen vil bli gitt i forskrift, se *fjerde ledd*.

Tredje ledd gjelder pensjonsopptjening ved omsorgsarbeid. Godskrevne pensjonspoeng i medhold av § 3-16 skal tilføres pensjonsbeholdningen i form av et beløp tilsvarende 18,1 prosent av et beløp tilsvarende fire ganger grunnbeløpet.

Bestemmelsen regulerer også tilbakevirkende godskriving av pensjonsrettigheter ved omsorgsarbeid. Tilbakevirkningen gjelder bare ved omsorg for barn, se § 3-16 første ledd bokstav a. Dersom vedkommende i årene før 1992 ville fylt vilkårene for godskriving av pensjonspoeng etter § 3-16 første ledd bokstav a, skal et beløp tilsvarende 18,1 prosent av fire ganger grunnbeløpet tilføres pensjonsbeholdningen for aktuelle år. Både godskrevne pensjonspoeng etter første punktum og tilbakevirkende pensjonspoeng etter andre punktum er subsidiære i forhold til pensjonsgivende inntekt som er opptjent de aktuelle år.

Fjerde ledd gir departementet myndighet til å gi nærmere regler om gjennomføringen.

Det vises til punkt 9.2.3 og avsnitt 9.3.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon) i samsvarende med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) gjøres følgende endringer:

§ 1-4 andre, tredje og nytt fjerde ledd skal lyde:

Grunnbeløpet fastsettes av *Kongen og reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten.*

Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste år.

Kongen gir forskrifter med nærmere regler om regulering av grunnbeløpet.

§ 3-5 tredje ledd skal lyde:

I tillegg regnes som trygdetid kalenderår da medlemmet fyller 67 til og med 75 år og opptjener pensjonspoeng.

§ 3-15 tredje ledd skal lyde:

Pensjonsgivende inntekt fastsettes for hvert kalenderår fra og med det året medlemmet fyller 13 år, til og med det året medlemmet fyller 75 år.

§ 3-16 første ledd første setning og bokstav a skal lyde:

For år da et medlem har utført omsorgsarbeid, godskrives det tre *og et halvt* pensjonspoeng i følgende tilfeller:

- a) Medlemmet har minst halve året hatt den daglige omsorgen for et barn som ikke har fylt seks år innen årets utgang. For barnets fødselsår godskrives tre *og et halvt* pensjonspoeng selv om omsorgen har vart mindre enn et halvt år. Pensjonspoengene godskrives den som mottar barnetrygd for barnet etter barnetrygdloven, dersom ikke noe annet er bestemt i forskrift.

Etter kapitteloverskriften i kapittel 19 skal ny innholdsfortegnelse lyde:

Bestemmelser om

- formål og virkeområde står i § 19-1
- vilkår for rett til alderspensjon står i §§ 19-2 til 19-4
- basispensjon står i § 19-5
- levealdersjustering, nøytralt uttak og forholdstall står i §§ 19-6 og 19-7
- minste pensjonsnivå og pensjonstillegg står i §§ 19-8 og 19-9
- uttak av alderspensjon står i § 19-10
- vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år står i § 19-11
- omregning av pensjon ved endring i pensjonsgrad står i § 19-12
- omregning av pensjon ved opptjening mv. etter pensjonsuttak står i § 19-13
- regulering av pensjon under opptjening og utbetaling står i § 19-14
- alderspensjon til årskullene 1954-1962 står i § 19-15
- alderspensjon til gjenlevende ektefelle står i § 19-16
- avkall på alderspensjon står i § 19-17
- forholdet til avtalefestet pensjon med statstilskott står i § 19-18
- ventetillegg står i § 19-19
- alderspensjon ved yrkesskade står i § 19-20.

§ 19-1 skal lyde:

§ 19-1. Formål og virkeområde

Formålet med alderspensjon er å sikre inntekt for personer i alderdommen og å legge til rette for en fleksibel og gradvis overgang fra arbeid til pensjon.

Dette kapitlet gjelder for personer født til og med 1962. For personer født i årene 1954-1962 skal alderspensjonen bestå av en forholdsmessig andel etter dette kapitlet, jf. kapittel 3, og etter kapittel 20. Se § 19-15.

§ 19-4 skal lyde:

§ 19-4. Alder

En person kan tidligst ta ut alderspensjon fra fylte 62 år. Ved uttak av alderspensjon før fylte 67 år må visse vilkår være oppfylt, se § 19-11 om vilkår for uttak før 67 år.

§ 19-5 skal lyde:

§ 19-5. Basispensjon

Grunnpensjon og tilleggspensjon beregnet etter reglene i kapittel 3 utgjør basispensjonen.

Ved uttak av alderspensjon skal basispensjonen divideres med et forholdstall, se §§ 19-7 og 19-10.

§ 19-6 skal lyde:

§ 19-6. Levealdersjustering og nøytralt uttak

Alderspensjon skal levealdersjusteres. Levealdersjustering vil si at den enkeltes pensjon justeres ved uttakstidspunktet for endringer i befolkningens levealder.

Alderspensjon skal være nøytral i forhold til uttaksalder. Nøytralt uttak vil si at forventet nåverdi av den enkeltes samlede pensjonsutbetalinger skal være uavhengig av uttaksalder.

Levealdersjustering og nøytralt uttak gjennomføres ved hjelp av forholdstall, se § 19-7. Levealdersjusteringen kommer til uttrykk gjennom endring i forholdstall fra et årskull til det neste for et gitt uttakstidspunkt. Nøytralt uttak kommer til uttrykk gjennom forskjeller i forholdstall ved ulike uttakstidspunkt innen hvert årskull.

Det fastsettes forholdstall for hvert årskull fra og med 1943-kullet til og med 1962-kullet som gjelder for uttak av alderspensjon mellom 62 og 75 år. Det fastsettes månedlige forholdstall, som gjelder for uttaksaldre mellom hele år. Det fastsettes felles forholdstall for kvinner og menn.

Levealdersjusteringen skal fases gradvis inn, se § 19-7 tredje ledd.

§ 19-7 skal lyde:

§ 19-7. Fastsetting av forholdstall

Forholdstallene fastsettes endelig det året et årskull fyller 61 år.

Forholdstallene fastsettes på bakgrunn av forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet beregnet ut fra gjennomsnittet av observerte dødelighetsrater for eldre årskull de siste ti årene forut for fastsettings-tidspunktet. Ved fastsettingen tas det hensyn til dødelighet mellom 62 år og uttakstidspunktet. Regulering etter § 19-14 inngår i beregningene. Som diskonteringsrente ved fastsetting av forholdstallene brukes

lønnsvækst, se § 19-14. Forholdstallet normeres til 1 for 1943-kullet ved 67 år.

Dersom endringen i forholdstallet ved 67 år som følger av andre ledd er høyere enn 0,5 prosent fra ett årskull til det neste, skal forholdstall for årskullene 1944-1958 fastsettes slik:

- a) *For årskullene 1944-1949 skal økningen i forholdstallet ved 67 år fra ett årskull til det neste være 0,5 prosent.*
- b) *For årskullene 1950-1958 skal økningen i forholdstallet ved 67 år fra ett årskull til det neste tilsvare en veid sum av 0,5 prosent og den prosentvise økningen i forholdstallet beregnet etter andre ledd. For 1950-kullet skal 0,5 prosent multipliseres med 0,9 og legges sammen med den prosentvise økningen i forholdstallet beregnet etter andre ledd multiplisert med 0,1. For 1951-kullet skal 0,5 prosent multipliseres med 0,8 og legges sammen med den prosentvise økningen i forholdstallet beregnet etter andre ledd multiplisert med 0,2. Vektingen endres tilsvarende for senere årskull til og med 1958-kullet der 0,5 prosent multipliseres med 0,1 og legges sammen med den prosentvise økningen i forholdstallet beregnet etter andre ledd multiplisert med 0,9.*

For årskullene 1959-1962 skal endringen i forholdstallene ved 67 år fra et årskull til det neste tilsvare endringen som følger av beregning av forholdstall i andre ledd.

Forholdstallene ved andre uttaksaldre enn 67 år fastsettes med utgangspunkt i forholdstallene ved 67 år, slik at alderspensjonen blir nøytral i forhold til uttaksalder.

Månedlige forholdstall fastsettes ved lineær interpolering mellom de to tilstøtende forholdstallene for uttaksalder i hele år.

Forholdstallene fastsettes med tre desimaler.

Departementet gir forskrifter med nærmere regler om fastsetting av forholdstall.

Forholdstallene fastsettes av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

§ 19-8 skal lyde:

§ 19-8. Minste pensjonsnivå

En person som har minst 40 års trygdetid, se § 3-5, har rett til et uavkortet minste pensjonsnivå ved 67 år. Er trygdetiden mellom 3 og 40 år, avkortes nivået forholdsmessig. Det kreves minst 3 års trygdetid for rett til et minste pensjonsnivå ved 67 år.

Satsene for minste pensjonsnivå ved 67 år for ugradert pensjon fastsettes i forbindelse med den årlige reguleringen av alderspensjoner, se § 19-14 åttende ledd. Nivået fastsettes med flere satser som

avhenger av sivilstatus og størrelsen på ektefellens inntekt og pensjon.

Lav sats ytes til den som lever sammen med en ektefelle som mottar foreløpig uførepensjon, uførepensjon eller alderspensjon.

Ordinær sats ytes til samboere som har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene, og til personer som har en ektefelle som ikke mottar foreløpig uførepensjon, uførepensjon eller alderspensjon.

Høy sats ytes til personer som ikke omfattes av tredje eller fjerde ledd. Det kan likevel gis høy sats til personer som nevnt i fjerde ledd dersom ektefellen eller samboeren har en årlig inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er mindre enn to ganger grunnbeløpet.

En flyktning (§ 1-7) som er medlem i trygden har rett til et pensjonsnivå som nevnt i første til femte ledd uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid.

Dersom summen av grunnpensjon og tilleggspensjon er lavere enn pensjonsnivået vedkommende har rett til i henhold til denne bestemmelsen, skal differansen utbetales som et pensjonstillegg, se § 19-9.

Departementet gir forskrifter om minste samlede pensjonsnivå til pensjonistektepar og kan herunder gjøre unntak fra reglene i tredje ledd.

§ 19-9 skal lyde:

§ 19-9. Pensjonstillegg

Ved lav opptjening av tilleggspensjon utbetales et pensjonstillegg, som beregnes med utgangspunkt i basispensjonen, se § 19-5, og minste pensjonsnivå, se § 19-8.

Dersom pensjonen tas ut ved 67 år, framgår minste pensjonsnivå av § 19-8. Ved annen uttaksalder skal vedkommendes minste pensjonsnivå ved 67 år beregnes. Dersom uttaket skjer før 67 år, framskrives gjeldende minste pensjonsnivå til 67 år ved hjelp av reguleringsprinsippene i § 19-14 tredje ledd. Beregningen gjøres i faste lønninger. Dersom uttaket skjer etter 67 år, oppreguleres minste pensjonsnivå som gjaldt da vedkommende fylte 67 år med lønnsveksten fram til uttakstidspunktet.

Minste pensjonsnivå etter andre ledd multipliseres med forholdstallet ved 67 år og avkortes mot basispensjonen. Gjenstående beløp utgjør vedkommendes basispensjonstillegg.

Basispensjonstillegget divideres med forholdstallet på uttakstidspunktet og utgjør vedkommendes pensjonstillegg.

Ved gradert pensjon, se § 19-10 tredje ledd, skal den delen av basispensjonstillegget som tilsvarer uttaksgraden, divideres med forholdstallet og utbetales.

§ 19-10 skal lyde:

§ 19-10. Uttak av alderspensjon

Grunnpensjon og tilleggspensjon fastsettes på grunnlag av basispensjonen på uttakstidspunktet, se § 19-5. Pensjonstillegget fastsettes på grunnlag av basispensjonstillegget, se § 19-9.

Basispensjon og basispensjonstillegg gjøres om til årlig pensjon ved å dividere med vedkommendes forholdstall på uttakstidspunktet, se § 19-7.

Alderspensjon kan tas ut helt eller delvis. Laveste uttaksgrad er 20 prosent. Pensjonen graderes med 20, 40, 50, 60, 80 eller 100 prosent.

Pensjonsgraden kan endres eller oppdateres når det har gått ett år fra uttakstidspunktet. Tilsvarende gjelder for senere endringer. Den enkelte kan likevel ta ut full pensjon eller stanse pensjonen uten hensyn til bestemmelsene i første og andre punktum.

Ved gradert uttak overføres verdien av basispensjonen og eventuelt basispensjonstillegg som ikke tas ut, til en restpensjon.

§ 19-11 skal lyde:

§ 19-11. Vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år

For å ta ut alderspensjon før fylte 67 år må summen av grunnpensjon, tilleggspensjon og pensjonstillegg etter §§ 19-5 og 19-9 når vedkommende fyller 67 år, minst tilsvare minste pensjonsnivå med full trygdetid når vedkommende fyller 67 år. Se § 19-9 andre ledd om framskriving av minste pensjonsnivå til 67 år. I beregningene skal minste pensjonsnivå med høy sats benyttes, se § 19-8. Se også § 19-15 tredje ledd.

Ved gradert pensjon, skal restpensjonen, se § 19-10 femte ledd, forutsettes tatt ut ved 67 år og medregnes i beregningene etter første ledd.

Dersom vedkommende mottar avtalefestet pensjon med statstilskott, skal den delen som er livsvarig og gjenstand for regulering medregnes i beregningene etter første ledd.

§ 19-12 skal lyde:

§ 19-12. Omregning av pensjon ved endring i pensjonsgrad

Dersom pensjonsgraden endres eller oppdateres, skal pensjon under utbetaling multipliseres med forholdstallet på endringstidspunktet. Dette beløpet legges sammen med eventuell restpensjon, se § 19-10. Summen multipliseres med aktuell uttaksgrad og divideres med forholdstallet på endringstidspunktet. Pensjon som ikke tas ut, utgjør ny restpensjon.

Ved stans i pensjonen skal pensjon under utbetaling multipliseres med forholdstallet på endringstidspunktet. Dette beløpet legges sammen med eventuell restpensjon, se § 19-10, og utgjør vedkommendes nye

restpensjon. Ved senere uttak multipliseres restpensjonen med aktuell uttaksgrad og divideres med forholdstallet på uttakstidspunktet.

§ 19-13 skal lyde:

§ 19-13. Omregning av pensjon på grunnlag av opptjening mv. etter pensjonsuttak

Etter at pensjonsuttaket har startet skal det beregnes ny basispensjon, se § 19-5, dersom opptjente pensjonspoeng eller økt trygdetid etter uttaket kan gi høyere pensjon. Beregningen foretas med virkning fra januar året etter at skatteligningen for det aktuelle året foreligger.

Dersom det beregnes ny basispensjon etter første ledd, skal tidligere beregnet basispensjonstillegg avkortes mot økningen i basispensjonen. Det avkortes også mot eventuell basispensjon som det ikke er avkortet mot tidligere. Ved økt trygdetid skal basispensjonstillegget først økes med endringen i minste pensjonsnivå etter § 19-9 andre ledd multiplisert med forholdstallet ved 67 år.

Økning i basispensjonen skal ved uttak av full pensjon divideres med forholdstallet på omregningstidspunktet og tillegges pensjon under utbetaling. Ved gradert uttak skal økningen i basispensjonen tillegges restpensjonen.

Ved uttak av hel pensjon skal pensjon under utbetaling endres med endringen i basispensjonstillegget etter andre ledd, dividert med forholdstallet på omregningstidspunktet. Ved gradert uttak skal restpensjonen endres tilsvarende endringen i basispensjonstillegget etter andre ledd.

Ved endring i sivilstand mv. som påvirker pensjonen, skal pensjonen og restpensjonen omregnes.

Departementet gir forskrifter om pensjonsberegning etter denne paragrafen.

§ 19-14 skal lyde:

§ 19-14. Regulering av pensjon under opptjening og utbetaling

Pensjon under opptjening reguleres gjennom endringer i grunnbeløpet, se § 1-4. Restpensjon, se § 19-10, reguleres i samsvar med lønnsveksten.

Pensjoner under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent.

Satsene for minste pensjonsnivå, se § 19-8, reguleres i samsvar med lønnsveksten justert for effekten av levealdersjusteringen for 67-åringer i reguleringsåret. Satsene for minste pensjonsnivå skal likevel ikke reguleres lavere enn etter andre ledd.

Regulering etter første til tredje ledd skjer årlig med virkning fra 1. mai.

Dersom vedkommende mottar hel alderspensjon og utbetalt pensjon blir lavere enn satsen for minste pensjonsnivå som vedkommende har rett til etter § 19-8, skal differansen utbetales som et tillegg til pensjonen. Som utbetalt pensjon etter denne bestemmelsen inngår også ytelser som kan medregnes ved tidliguttak etter § 19-11 tredje ledd. Se også § 19-15 andre ledd.

Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste år.

Ved første regulering etter uttak eller endring av uttaksgrad, skal pensjonen eller restpensjonen reguleres etter første og andre ledd i forhold til når på året pensjonen tas ut eller endres.

Kongen fastsetter reguleringsfaktorer etter første og andre ledd og satser for minste pensjonsnivå etter tredje ledd, jf. § 19-8.

Kongen gir forskrifter med nærmere regler om regulering etter denne paragrafen.

Departementet gir forskrifter med nærmere regler om framgangsmåten ved regulering som nevnt i sjuende ledd.

§ 19-15 skal lyde:

§ 19-15. Alderspensjon til årskullene 1954-1962

Personer som er født i 1954 får 9/10 av pensjonen beregnet etter dette kapitlet, og 1/10 beregnet etter kapittel 20. Andelen beregnet etter dette kapitlet reduseres med 1/10 for hvert senere årskull, slik at personer født i 1962 får 1/10 av pensjonen beregnet etter dette kapitlet og 9/10 beregnet etter kapittel 20.

Ved regulering av den andelen av pensjon som utbetales etter dette kapitlet, se første ledd, gjelder § 19-14 tilsvarende. Ved beregning av tillegg etter § 19-14 femte ledd skal den samlede pensjonen etter kapitlene 19 og 20 legges til grunn. Den satsen for minste pensjonsnivå som skal legges til grunn, beregnes som forholdsmessige andeler av satsen for minste pensjonsnivå etter kapittel 19 og garantipensjonssatsen etter kapittel 20. Fastsetting av andeler følger av første ledd.

Ved vurdering av vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år etter § 19-11 skal den samlede pensjonen etter kapitlene 19 og 20 legges til grunn.

Någjeldende §§ 19-7 til 19-11 blir nye §§ 19-16 til 19-20.

Overskriften del VII. Forvaltningsmessige bestemmelser flyttes til mellom kapittel 20 og kapittel 21.

Kapittel 20 skal lyde:

Kapittel 20. Ny alderspensjon

Bestemmelser om

- formål og virkeområde står i § 20-1
- alder står i § 20-2
- sammensetning av alderspensjon står i § 20-3
- pensjonsbeholdning står i § 20-4
- pensjonsopptjening på grunnlag av pensjonsgivende inntekt står i § 20-5
- pensjonsopptjening ved avtjening av førstegangstjeneste står i § 20-6
- pensjonsopptjening for dagpengemottakere står i § 20-7
- pensjonsopptjening ved omsorgsarbeid står i § 20-8
- garantipensjon står i §§ 20-9, 20-10 og 20-11
- levealdersjustering, nøytralt uttak og delingstall står i §§ 20-12 og 20-13
- uttak av alderspensjon står i § 20-14
- vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år står i § 20-15
- omregning av pensjon ved endring i pensjonsgrad står i § 20-16
- omregning av pensjon ved opptjening mv. etter pensjonsuttak står i § 20-17
- regulering av pensjonsbeholdning og pensjoner står i § 20-18
- alderspensjon til årskullene 1954-1962 står i § 20-19
- garanti for opptjente rettigheter står i § 20-20
- pensjon opptjent før 1. januar 2010 står i § 20-21.

§ 20-1. Formål og virkeområde

Formålet med alderspensjon er å sikre inntekt for personer i alderdommen og å legge til rette for en fleksibel og gradvis overgang fra arbeid til pensjon.

Dette kapitlet gjelder for personer født fra og med 1954. For personer født i årene 1954-1962 skal alderspensjonen bestå av en forholdsmessig andel beregnet etter dette kapitlet og etter kapittel 19. Se § 20-19.

§ 20-2. Alder

En person kan tidligst ta ut alderspensjon fra fylte 62 år. Ved uttak av alderspensjon før fylte 67 år må visse vilkår være oppfylt, se § 20-15 om vilkår for uttak før 67 år.

§ 20-3. Sammensetning av alderspensjon

Alderspensjon etter dette kapitlet består av inntektspensjon beregnet ut fra en opparbeidet pen-

sjonsbeholdning. Til personer som har opparbeidet liten eller ingen pensjonsbeholdning gis det garantipensjon.

§ 20-4. Pensjonsbeholdning

Pensjonsbeholdningen danner grunnlag for beregning av inntektspensjon, og bygges opp ved summen av årlig pensjonsopptjening. Pensjonsopptjening skjer på grunnlag av

- a) pensjonsgivende inntekt (§ 20-5)
- b) førstegangstjeneste (§ 20-6)
- c) mottak av dagpenger (§ 20-7)
- d) omsorgsarbeid (§ 20-8).

Summen av årlig pensjonsopptjening etter første ledd bokstavene a til c kan ikke overstige 18,1 prosent av et beløp tilsvarende 7,1 ganger grunnbeløpet.

Pensjonsopptjeningen for et kalenderår oppreguleres med lønnsvekst og tilføres pensjonsbeholdningen ved utløpet av året lingen for det aktuelle året er ferdig.

Pensjonsbeholdningen reguleres årlig i samsvar med lønnsveksten, se § 20-18.

§ 20-5. Pensjonsopptjening på grunnlag av pensjonsgivende inntekt

Et medlem som har pensjonsgivende inntekt, se § 3-15, får hvert kalenderår en pensjonsopptjening tilsvarende 18,1 prosent av inntekten. Det regnes bare med inntekt opp til 7,1 ganger grunnbeløpet.

§ 20-6. Pensjonsopptjening ved avtjening av førstegangstjeneste

Et medlem som i en sammenhengende periode på minst seks måneder utfører militær eller sivil førstegangstjeneste eller frivillig slik tjeneste, gis pensjonsopptjening.

Pensjonsopptjeningen for et medlem med tolv måneders tjenestetid utgjør 18,1 prosent av et beløp tilsvarende 2,5 ganger grunnbeløpet.

Pensjonsopptjening gis forholdsmessig for hver måned. Påbegynt måned regnes som en hel måned.

§ 20-7. Pensjonsopptjening for dagpengemottakere

Et medlem som mottar dagpenger etter kapittel 4, får pensjonsopptjening på grunnlag av inntekt som omfattes av § 4-11 andre ledd og § 4-17 femte ledd.

Årlig pensjonsopptjening tilsvarer 18,1 prosent av inntekt etter første ledd, opp til 7,1 ganger grunnbeløpet.

Opptjening etter § 20-5 på grunnlag av utbetalte dagpenger for samme tidsrom går til fradrag i opptjeningen etter andre ledd.

Departementet gir forskrifter om beregning av pensjonsopptjening ved mottak av dagpenger, herunder pensjonsopptjening for fiskere og fangstmenn som mottar dagpenger etter forskrift gitt i medhold av § 4-18.

§ 20-8. Pensjonsopptjening ved omsorgsarbeid

Et medlem som har utført omsorgsarbeid, får hvert kalenderår en pensjonsopptjening tilsvarende 18,1 prosent av et beløp på 4,5 ganger grunnbeløpet i følgende tilfeller:

- a) Medlemmet har minst halve året hatt den daglige omsorgen for et barn som ikke har fylt seks år innen årets utgang. For barnets fødselsår opptjenes det samme beløpet selv om omsorgen har vart mindre enn et halvt år. Opptjening gis den som mottar barnetrygd for barnet etter barnetrygdloven, dersom ikke noe annet er bestemt i forskrift.
- b) Medlemmet har minst halve året utført omsorgsarbeid for en syk, en funksjonshemmet eller en eldre person som selv er medlem i eller mottar pensjon fra folketrygden. Omsorgsarbeidet må utgjøre minst 22 timer pr. uke. Dersom omsorgsarbeidet tar slutt på grunn av varig institusjonsopphold eller dødsfall, opptjenes det samme beløpet selv om omsorgsarbeidet avsluttes før halve året er gått. Det er forutsatt at det har vært pensjonsopptjening for omsorgsarbeidet i de tre umiddelbart foregående årene.

Det kan gis pensjonsopptjening etter første ledd fra og med det året vedkommende fyller 17 år, til og med det året vedkommende fyller 69 år.

Beløpet som opptjenes etter første ledd, reduseres med pensjonsopptjening for det enkelte år etter §§ 20-5, 20-6 og 20-7.

Departementet gir forskrifter om gjennomføringen av bestemmelsene i denne paragrafen. Det kan herunder gis bestemmelser om pensjonsopptjening når foreldrene deler omsorgen for barn, om hvilke omsorgsforhold bestemmelsene i første ledd bokstav b skal gjelde for, om dokumentasjon av omsorgsforholdet, og om plikt for offentlige organer til å bistå med å skaffe dokumentasjon.

§ 20-9. Garantipensjon – satser

Garantipensjonen fastsettes med en ordinær og en høy sats som gjelder ved 67 år for ugradert pensjon med full trygdetid.

Ordinær sats ytes til den som lever sammen med en ektefelle

- a) som får foreløpig uførepensjon, uførepensjon eller alderspensjon, eller
- b) som har en årlig inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er større enn to ganger grunnbeløpet.

I tillegg til de personene som er likestilt med ektefeller etter § 1-5, skal bestemmelsen i andre ledd også gjelde for samboere som har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene. Garantipensjon ytes også med ordinær sats når samboeren får pensjon eller overgangsstonad etter kapitlene 16 og 17.

Personer som ikke omfattes av andre eller tredje ledd, skal ha garantipensjon med høy sats.

Garantipensjonssatsene fastsettes av Kongen i forbindelse med den årlige reguleringen av alderspensjon, se § 20-18.

§ 20-10. Garantipensjon – trygdetid

Garantipensjon fastsettes på grunnlag av trygdetid. Som trygdetid regnes tidsrom da en person fra fylte 16 år til og med det året han eller hun fyller 66 år har vært medlem av trygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene. Dette gjelder også når vedkommende har tatt ut hel eller delvis pensjon. Når samlet trygdetid utgjør minst tre år, avrundes trygdetiden til nærmeste hele år.

Det er et vilkår for rett til garantipensjon at vedkommende har minst tre års trygdetid. Full garantipensjon ytes til den som har minst 40 års trygdetid. Dersom trygdetiden er kortere, blir garantipensjonen tilsvarende mindre.

En flyktning (§ 1-7) som er medlem i trygden, får full garantipensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid i første og andre ledd.

Det er et vilkår for rett til garantipensjon at vedkommende er medlem i trygden eller har minst 20 års samlet trygdetid. Garantipensjon beregnet på grunnlag av tredje ledd beholdes bare så lenge vedkommende er medlem i trygden.

§ 20-11. Garantipensjon – beholdning

Når pensjonen tas ut, regnes garantipensjonen om til en egen beholdning.

Dersom pensjonen tas ut ved 67 år, framgår garantipensjonsnivået av §§ 20-9 og 20-10. Ved annen uttaksalder skal vedkommendes garantipensjonsnivå ved 67 år beregnes. Dersom uttaket skjer før 67 år, framskrives gjeldende garantipensjonsnivå til 67 år ved hjelp av reguleringsprinsippene i § 20-18 tredje ledd. Beregningen gjøres i faste lønninger. Dersom uttaket skjer etter 67 år, oppreguleres garantipensjonsnivået som gjaldt da

vedkommende fylte 67 år med lønnsveksten fram til uttakstidspunktet.

Garantipensjonsnivået etter andre ledd multipliseres med delingstallet ved 67 år og avkortes med 80 prosent av pensjonsbeholdningen, se § 20-4. Gjenstående beløp utgjør vedkommendes beholdning av garantipensjon.

§ 20-12. *Levealdersjustering og nøytralt uttak*

Alderspensjon skal levealdersjusteres. Levealdersjustering vil si at den enkeltes pensjon justeres ved uttakstidspunktet for endringer i befolkningens levealder.

Alderspensjon skal være nøytral i forhold til uttaksalder. Nøytralt uttak vil si at forventet nåverdi av den enkeltes samlede pensjonsutbetalinger skal være uavhengig av uttaksalder.

Levealdersjustering og nøytralt uttak gjennomføres ved hjelp av delingstall, se § 20-13. Levealdersjusteringen kommer til uttrykk gjennom endring i delingstall fra et årskull til det neste for et gitt uttakstidspunkt. Nøytralt uttak kommer til uttrykk gjennom forskjeller i delingstall ved ulike uttakstidpunkt innen hvert årskull.

Det fastsettes delingstall for hvert årskull fra og med 1954-kullet som gjelder for uttak av alderspensjon mellom 62 og 75 år. Det fastsettes månedlige delingstall, som gjelder for uttaksalder mellom hele år. Det fastsettes felles delingstall for kvinner og menn.

§ 20-13. *Fastsetting av delingstall*

Delingstallene fastsettes endelig det året et årskull fyller 61 år.

Delingstallene fastsettes på bakgrunn av forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet beregnet ut fra gjennomsnittet av observerte dødelighetsrater for eldre årskull de siste ti årene forut for fastsettingstidspunktet. Ved fastsettingen tas det hensyn til dødelighet fram til uttakstidspunktet. Regulering etter § 20-18 inngår i beregningene. Som diskonteringsrente ved fastsetting av delingstallene brukes lønnsvekst, se § 20-18.

Månedlige delingstall fastsettes ved lineær interpolering mellom de to tilstøtende delingstallene for uttaksalder i hele år.

Delingstallene fastsettes med to desimaler.

Departementet gir forskrifter med nærmere regler om fastsetting av delingstall.

Delingstallene fastsettes av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

§ 20-14. *Uttak av alderspensjon*

Inntektspensjon fastsettes på grunnlag av pensjonsbeholdningen på uttakstidspunktet, se § 20-4. Garantipensjon fastsettes på grunnlag av beholdning etter avkorting, se § 20-11 tredje ledd.

Beholdningene gjøres om til årlig pensjon ved å dividere med vedkommendes delingstall på uttakstidspunktet, se § 20-13.

Alderspensjon kan tas ut helt eller delvis. Laveste uttaksgrad er 20 prosent. Pensjonen graderes med 20, 40, 50, 60, 80 eller 100 prosent.

Pensjonsgraden kan endres eller oppdateres når det har gått ett år fra uttakstidspunktet. Tilsvarende gjelder for senere endringer. Den enkelte kan likevel ta ut full pensjon eller stanse pensjonen uten hensyn til bestemmelsene i første og andre punktum.

Deler av beholdningene som ikke tas ut, se tredje ledd, reguleres årlig i samsvar med lønnsveksten.

§ 20-15. *Vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år*

For å ta ut alderspensjon før fylte 67 år må summen av inntektspensjon og garantipensjon når vedkommende fyller 67 år, minst tilsvare garantipensjonsnivået med full trygdetid når vedkommende fyller 67 år. Se § 20-11 andre ledd om framskriving av garantipensjonsnivå til 67 år. I beregningene skal garantipensjonsnivå med høy sats benyttes, se § 20-9. Se også § 20-19 tredje ledd.

Ved gradert pensjon, skal den delen av pensjonsbeholdningene som ikke er tatt ut, se § 20-14, forutsettes tatt ut ved 67 år og medregnes i beregningene etter første ledd.

Dersom vedkommende mottar avtalefestet pensjon med statstilskott, skal den delen som er livsvarig og gjenstand for regulering medregnes i beregningene etter første ledd.

§ 20-16. *Omregning av pensjon ved endring i pensjonsgrad*

Dersom pensjonsgraden endres eller oppdateres, skal inntektspensjonen gjøres om til pensjonsbeholdning ved å multiplisere den med delingstallet på endringstidspunktet. Dette beløpet legges sammen med eventuell beholdning som ikke er tatt ut, se § 20-14 femte ledd. Pensjonen beregnes deretter etter reglene i § 20-14.

Ved stans i pensjonen gjøres inntektspensjonen om til en pensjonsbeholdning etter reglene i første ledd.

Bestemmelsene i første og andre ledd gjelder tilsvarende for garantipensjon.

§ 20-17. Omregning av pensjon på grunnlag av opptjening mv. etter pensjonsuttak

Ved uttak av hel alderspensjon skal pensjonsopptjening som tilføres pensjonsbeholdningen etter uttak, regnes om til årlig pensjon ved hjelp av delingstallet på omregningstidspunktet, og legges til pensjonen som allerede er tatt ut. Eventuell garantipensjon avkortes med 80 prosent av økningen i inntektspensjonen, jf. § 20-11 tredje ledd.

Ved gradert uttak av pensjon skal pensjonsopptjening som tilføres pensjonsbeholdningen etter uttak omregnes til pensjon når uttaksgraden endres, se § 20-16. Beholdning av garantipensjon, se § 20-11, avkortes med 80 prosent av økt pensjonsbeholdning.

Omregninger foretas med virkning fra januar året etter at skatteliggingen foreligger.

Ved økt trygdetid beregnes ny opptjening av garantipensjon ved å multiplisere endringen i garantipensjonsnivået etter § 20-11 andre ledd med delingstallet ved 67 år. Beregnet opptjening avkortes mot eventuell pensjonsbeholdning som det ikke er avkortet mot tidligere. Ved uttak av hel alderspensjon omregnes verdien av økt trygdetid til årlig pensjon ved å dividere med delingstallet på omregningstidspunktet, og legges til garantipensjonen. Ved uttak av gradert pensjon tilføres verdien beholdningen av garantipensjon.

Ved endring i sivilstand mv. som påvirker pensjonen, skal pensjonen og eventuell restbeholdning omregnes.

Departementet gir forskrifter om gjennomføringen av denne paragrafen.

§ 20-18. Regulering av pensjonsbeholdning og pensjoner

Pensjonsbeholdningen reguleres årlig i samsvar med lønnsveksten.

Pensjoner under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent.

Satsene for garantipensjon, se § 20-9, reguleres i samsvar med lønnsveksten justert for effekten av levealdersjusteringen for 67-åringer i reguleringsåret. Satsene for garantipensjon skal likevel ikke reguleres lavere enn etter andre ledd.

Regulering etter første til tredje ledd skjer årlig med virkning fra 1. mai.

Dersom vedkommende mottar hel alderspensjon og utbetalt pensjon blir lavere enn satsen for garantipensjon som vedkommende har rett til etter §§ 20-9 og 20-10, skal differansen utbetales som et tillegg til pensjonen. Som utbetalt pensjon etter denne bestemmelsen inngår også ytelser som kan

medregnes ved tidliguttak etter § 20-15 tredje ledd. Se også § 20-19 andre ledd.

Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste år.

Ved første regulering etter uttak eller endring av uttaksgrad, skal pensjonen eller pensjonsbeholdningen reguleres etter første og andre ledd i forhold til når på året pensjonen tas ut eller endres.

Kongen fastsetter reguleringsfaktorer etter første og andre ledd og satser for garantipensjon etter tredje ledd, jf. § 20-9.

Kongen gir forskrifter med nærmere regler om regulering etter denne paragrafen.

Departementet gir forskrifter med nærmere regler om framgangsmåten ved regulering som nevnt i sjuende ledd.

§ 20-19. Alderspensjon til årskullene 1954-1962

Personer som er født i 1954 får 1/10 av pensjonen beregnet etter dette kapitlet, og 9/10 beregnet etter kapittel 19, jf. kapittel 3. Andelen beregnet etter dette kapitlet økes med 1/10 for hvert senere årskull, slik at personer født i 1962 får 9/10 av pensjonen beregnet etter dette kapitlet og 1/10 beregnet etter kapittel 19, jf. kapittel 3.

Ved regulering av den andelen av pensjon som utbetales etter dette kapitlet, se første ledd, gjelder § 20-18 tilsvarende. Ved beregning av tillegg etter § 20-18 femte ledd skal den samlede pensjonen etter kapitlene 19 og 20 legges til grunn. Den garantipensjonssatsen som skal legges til grunn, beregnes som forholdsmessige andeler av satsen for minste pensjonsnivå etter kapittel 19 og garantipensjonssatsen etter kapittel 20. Fastsetting av andeler følger av første ledd.

Ved vurdering av vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år etter § 20-15 skal den samlede pensjonen etter kapitlene 19 og 20 legges til grunn.

§ 20-20. Garanti for opptjente rettigheter

Pensjonen skal ikke være lavere enn pensjon beregnet etter kapittel 19, jf. kapittel 3, på grunnlag av pensjonsrettigheter opptjent pr. 31. desember 2009, justert for effekten av levealdersjusteringen ved 67 år.

Pensjon beregnet etter denne paragrafen kommer tidligst til utbetaling fra fylte 67 år. Dersom alderspensjon er tatt ut tidligere, skal pensjonen etter første ledd sammenholdes med det pensjonen ville utgjort dersom uttak hadde skjedd ved 67 år. Eventuell differanse utbetales som et garantitillegg.

Dersom alderspensjon ikke tas ut ved 67 år, skal garantitillegget multipliseres med delingstallet ved 67 år og inngå i en egen beholdning som reguleres i takt med lønnsveksten, se § 20-18. Ved uttak divideres beholdningen med delingstallet på uttakstidspunktet. Garantitillegg tas ut i samme grad som alderspensjon og reguleres i takt med lønnsveksten og fratrekkes 0,75 prosent, se § 20-18 andre ledd.

Departementet gir forskrifter om gjennomføringen av denne paragrafen.

§ 20-21. Pensjon opptjent før 1. januar 2010

Pensjonsgivende inntekt for tiden før 1. januar 2010 legges til grunn for fastsetting av pensjonsbeholdning pr. 1. januar 2010.

Inntekten for hvert år oppreguleres i forhold til det gjennomsnittlige grunnbeløp for det enkelte år og grunnbeløpet pr. 1. januar 2010.

For år det er godskrevet pensjonspoeng for omsorgsarbeid etter § 3-16, skal pensjonsbeholdningen tilføres 18,1 prosent av et beløp tilsvarende fire ganger grunnbeløpet. Tilsvarende skal gjøres for år før 1992 dersom vedkommende i denne perioden utførte omsorgsarbeid som nevnt i § 3-16 første ledd bokstav a.

Departementet gir forskrifter om gjennomføringen av denne paragrafen.

II

Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft 1. januar 2010.

Endringen i § 3-5 og endringen i øvre aldersgrense i § 3-15 gis virkning for personer født fra og med 1943. Endringen i nedre aldersgrense i § 3-15 skal gjelde for inntekt opptjent fra og med 2010.

Endringene i § 1-4 og i kapittel 19 gis virkning fra 1. januar 2011.

Någjeldende § 19-6 første ledd skal fortsatt gjelde for personer født i 1942 og tidligere år.

Dersom personer født i 1943 tar ut og stanser pensjon i 2010, skal det ved nytt uttak fra 2011 eller senere tas hensyn til at det er utbetalt pensjon i 2010.

For personer født i 1943 som tar ut pensjon i 2010 beregnet med foreløpig poengtall, gir departementet regler om hvordan omregning skal skje når faktisk poengtall foreligger.

For årskullene 1943-1949 skal det i 2010 fastsettes forholdstall. Forholdstallene skal fastsettes som angitt i §§ 19-6 og 19-7 slik disse vil lyde fra 1. januar 2011.

§ 20-6 gis virkning for personer som starter sin førstegangstjeneste etter 31. desember 2009.

Departementet gir forskrifter om gjennomføring av reglene her, herunder om omregning av pensjon for personer født til og med 1942 ved økt opptjening og endring i sivilstand mv. etter uttak.

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: Lobo Media AS 02/2009

