

NOU

Norges offentlige utredninger **2004: 1**

Modernisert folketrygd

Bærekraftig pensjon for framtida

Utredning fra en kommisjon oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. mars 2001.
Avgitt til Finansdepartementet og Sosialdepartementet 13. januar 2004.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2004

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0754-1

GAN Grafisk AS, Oslo

Til Finansdepartementet og Sosialdepartementet

Regjeringen Stoltenberg oppnevnte ved kongelig resolusjon av 30. mars 2001 en kommisjon for å avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem. Pensjonskommisjonen la fram en foreløpig rapport om mål, prinsipper og veivalg for pensjonssystemet den 4. september 2002. Pensjonskommisjonen legger med dette fram sin endelige innstilling.

Oslo 13. januar 2004

Sigbjørn Johnsen
leder

Eva Birkeland

Terje Johansen

Rigmor Kofoed-Larsen

Sverre Myrli

Hilde Olsen

Trond Reinertsen

Asbjørn Rødseth

Endre Skjørestad

Hill-Marta Solberg

Ketil Anton Stene

Henriette Westhrin

Inger-Marie Ytterhorn

Bjørn Halvorsen
(Sekretariatsleder)

Tomas Berg

Arne Magnus
Christensen

Hege G. Eliassen

Jan Kristensen

Frank Myhre

Anita M. Sivertsen

Arent Skjæveland

Lars Wahl

Innhold

1	Sammendrag og tilrådinger	9	3.3.2	Resultater	55
1.1	Innledning og bakgrunn	9	3.4	Arbeidsstyrken	56
1.2	Hovedkonklusjoner	11	3.5	Pensjonsutgiftene	59
1.3	Økonomiske utfordringer for pensjonssystemet (kapittel 3)	14	3.5.1	Antall pensjonister.....	59
1.4	Pensjonspolitiske utfordringer (kapittel 4)	17	3.5.2	Gjennomsnittlig pensjon.....	60
1.5	Mål og prinsipper (kapittel 5)	18	3.5.3	Pensjonsutgifter	61
1.6	Strategier for et bærekraftig pensjonssystem (kapittel 6)	19	3.5.4	Pensjonsutgifter som andel av pensjonsgivende inntekt.....	61
1.7	Modernisert folketrygd (kapittel 7)	22	3.6	Pensjoner for menn og kvinner	62
1.8	Andre pensjonsmodeller (kapittel 8) ..	24	3.6.1	Antall pensjonister.....	62
1.9	Pensjonsalder og fleksibel pensjonering (kapittel 9).....	27	3.6.2	Gjennomsnittlig pensjon.....	62
1.10	Fondering av folketrygden (kapittel 10)	29	4	Pensjonspolitiske utfordringer	66
1.11	Supplerende pensjoner i arbeidsforhold (kapittel 11).....	33	4.1	Innledning og sammenfatning	66
1.12	Om uførepensjon og etterlattepensjon i folketrygden (kapittel 12)	34	4.2	Pensjonssystemets hovedstruktur	67
1.13	Om innfasing, overgangsordninger og administrative konsekvenser (kapittel 13)	36	4.2.1	Folketrygden	67
2	Mandat, sammensetning og arbeid	38	4.2.2	Tjenestepensjoner	67
2.1	Pensjonskomisjonens mandat	38	4.2.3	Individuelle pensjonsordninger	68
2.2	Pensjonskomisjonens sammensetning	38	4.2.4	Fleksibilitet i pensjonssystemet.....	68
2.3	Pensjonskomisjonens arbeid	39	4.3	Folketrygdens konstruksjon og utvikling	69
2.4	Foreløpig rapport fra Pensjonskomisjonen	40	4.3.1	Betydningen av folketrygdens regelverksutvikling fra 1967 og fram til i dag.....	69
2.5	Reaksjoner på den foreløpige rapporten.....	41	4.3.2	Betydningen av grunnbeløpsutviklingen.....	70
2.5.1	Nasjonalbudsjettet 2003.....	41	4.3.3	Nærmere om minstepensjon	71
2.5.2	Andre innspill.....	42	4.3.4	Fordelingsvirkningene av folketrygdens pensjonssystem i et livsinntektsperspektiv.....	72
2.6	Innretning og avgrensning av arbeidet med sluttrapporten	43	4.3.5	Målet om 2/3 kompensasjonsgrad.....	75
3	Økonomiske utfordringer for pensjonssystemet	45	4.4	Supplerende pensjonsordninger.....	75
3.1	Innledning og sammendrag	45	4.4.1	Innledning	75
3.2	Utviklingen i offentlige finanser på lang sikt	46	4.4.2	Ytelsespensjon og innskuddspensjon ..	76
3.2.1	Langsiktige makroøkonomiske framskrivinger	46	4.4.3	Offentlig tjenestepensjon og foretakspensjon	76
3.2.2	Generasjonsregnskap	49	4.4.4	Samordning med folketrygden	78
3.2.3	Utviklingen i Norge sammenliknet med andre land	49	4.5	Pensjonistenes inntekts- og formuesforhold	79
3.3	Befolkningsutviklingen.....	51	4.5.1	Innledning	79
3.3.1	Forutsetninger	51	4.5.2	Alderspensionister	79
			4.5.3	Uførepensionister	81
			4.5.4	AFP-pensionister	82
			4.5.5	Etterlattepensionister.....	82
			4.6	Endringer i familiemønsteret.....	83
			4.6.1	Innledning	83
			4.6.2	Differensiert grunnsikring	84
			4.6.3	Etterlattepensjon	84
			4.6.4	Deling av pensjonsrettigheter	85
			4.7	Fleksibilitet i pensjonssystemet	85
			4.8	Tillit til pensjonssystemet.....	87

4.9	Pensjonssystemets kompleksitet.....	89	7.4.1	Typeeksempler.....	131
5	Mål og prinsipper	90	7.4.2	Beregninger på MOSART.....	133
5.1	Innledning og sammenfatning	90	7.5	Et klarere individuelt eierskap til folketrygden	138
5.2	Hovedformål og generelle krav	91	7.6	Kort om pensjonssystemene i andre nordiske land	142
5.3	Et økonomisk bærekraftig pensjonssystem	92	7.6.1	Grunnsikring	142
5.4	Statlig grunnsikring	94	7.6.2	Inntektspensjon.....	143
5.5	Standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt	95	7.6.3	Omsorgsopptjening	144
5.6	Individ- eller husholdsbasert pensjon?	98	7.6.4	Verdisikring.....	144
5.7	Verdisikring av pensjoner og pensjonsopptjening	99	7.6.5	Delingstall.....	145
5.8	Pensjonsalder og fleksibel pensjonering	100	8	Andre pensjonsmodeller	146
5.9	Supplerende pensjoner i arbeidsforhold	102	8.1	Innledning og sammendrag	146
6	Strategier for et bærekraftig pensjonssystem	103	8.2	Lik folketrygdpensjon til alle pensjonister	147
6.1	Innledning og sammendrag	103	8.2.1	Innledning og vurdering	147
6.2	Hvor store bør pensjonsutgiftene være?	104	8.2.2	Hovedtrekk i modellen.....	148
6.3	Hovedtrekk ved pensjonsreformer i andre land	107	8.2.3	Obligatorisk eller frivillig standardsikring	148
6.4	Pensjonsalder, delingstall og livsløpsbasering.....	109	8.2.4	Supplerende ordninger.....	150
6.4.1	Virkninger av delingstall på pensjonsytelser og pensjoneringsalder	110	8.2.5	Økonomiske virkninger	151
6.4.2	Garantipensjon, delingstall og indeksering.....	111	8.2.6	Innfasing og overgangsordning.....	152
6.4.3	Om delingstall og fleksibel pensjonering	112	8.3	Universell grunnpensjon og tilleggspensjon i folketrygden	152
6.4.4	Institusjonell ramme og forholdet til supplerende pensjonsordninger....	113	8.3.1	Innledning.....	152
6.4.5	Livsløpsbasert opptjening.....	113	8.3.2	Hovedtrekk ved modellen.....	153
6.5	Verdisikring av pensjoner	114	8.3.3	Sammenlikning med dagens pensjonssystem	153
6.6	Andre tiltak for å sikre folketrygdens bærekraft	115	8.3.4	Sammenlikning med modernisert folketrygd.....	154
7	Modernisert folketrygd	118	8.3.5	Vurdering.....	156
7.1	Innledning og sammendrag	118	8.4	Livsløpsbasert og fleksibel folketrygdpensjon	156
7.2	Utformingen av modernisert folketrygd.....	120	8.4.1	Innledning og vurdering	156
7.2.1	Standardsikring	120	8.4.2	Hovedtrekk ved modellen	157
7.2.2	Grunnsikring.....	122	8.4.3	Fordelingsvirkninger av en livsløpsbasert folketrygd	158
7.2.3	Fleksibel pensjonering	124	8.5	Særmerknad fra kommisjonens medlem Inger-Marie Ytterhorn.....	159
7.2.4	Delingstall	124	8.6	Særmerknad fra kommisjonens medlem Henriette Westhrin	164
7.2.5	Verdisikring	125	9	Pensjonsalder og fleksibel pensjonering	170
7.2.6	Innfasing og forholdet til uføre- og etterlattepensjon	125	9.1	Innledning og sammenfatning.....	170
7.3	Økonomiske virkninger.....	126	9.2	Om yrkesdeltakelse blant eldre, pensjoneringsmønster og utvikling i pensjoneringsalder	172
7.4	Fordelingsvirkninger.....	131	9.2.1	Yrkesdeltakelse blant eldre	172
			9.2.2	Hovedtrekk i pensjoneringsmønsteret.....	172
			9.2.3	Utviklingen i pensjoneringsalder	177
			9.3	NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering.....	181

9.3.1	Innledning	181			
9.3.2	Et framtidig fleksibelt pensjonssystem innenfor folketrygden	181	10.8	foreløpige rapporten fra Pensjonskommisjone	219
9.3.3	Strakstiltak for å demme opp om tiltakende tidligpensjonering.....	182	10.8.1	Håndtering av risiko i et statlig ytelsesbasert pensjonssystem med fondering	222
9.3.4	Oppfølging av anbefalingene i NOU 1998:19 Flexibel pensjonering	183	10.8.2	Hovedtrekk	222
9.4	Sentrale avveiiinger	184	10.9	Nærmere om de forsikringstekniske beregningene	224
9.4.1	Innledning	184	10.9.1	Har vi råd til å fondere økningen i pensjonsforpliktelsene?	225
9.4.2	Hvorfor fleksibel folketrygd?.....	185	10.9.2	Virkningen av et forsikringsbasert pensjonsfond for de regnskapsmessige pensjonsutgiftene og pensjonsfondet	225
9.4.3	Om omfanget av fleksibel pensjonering	185	10.9.3	Virkningene for statsbudsjettet inkludert Petroleumsfondet	227
9.4.4	Om pensjonsnivå og kostnader	187	10.9.3	Oppsummering.....	227
9.5	Flexibilitet i modernisert folketrygd	188	10.10	Institusjonell organisering, kapitalforvaltning og forholdet til pengepolitikken.....	229
9.5.1	Pensjonsnivå og avgangstidspunkt...	188	10.11	Vurdering av de ulike fondsmodellene	230
9.5.2	Alternativ justering av den årlige pensjonen	191	10.12	Individuelle pensjonskonti med investeringsvalg.....	233
9.5.3	Arbeid og pensjon.....	194	10.12.1	Innledning.....	233
9.5.4	Supplerende pensjoner	195	10.12.2	Nærmere om utformingen av et system med individuelle pensjonskonti med investeringsvalg.....	234
9.5.5	Forholdet til uførepensjonsordningen	196	10.12.3	Om virkninger på det norske kapitalmarkedet.....	239
9.5.6	Forholdet til ordningen med avtalefestet pensjon og supplerende tjenestepensjoner	196	10.12.4	Vurderinger	241
9.6	En overgangsordning for personer med mange yrkesaktive år	197			
9.7	Flexibilitet i alternativet med lik, statlig basispensjon	198	11	Supplerende pensjoner i arbeidsforhold og individuelle pensjoner	246
9.8	Flexibilitet i modellen med universell grunnpensjon og tilleggspensjon i folketrygden.....	199	11.1	Innledning og sammendrag	246
9.9	Arbeidsgivers rolle	200	11.2	Supplerende pensjoner i arbeidsforhold	247
9.10	Overgang til en fleksibel folketrygd .	200	11.2.1	Omfanget av supplerende pensjonsordninger	247
10	Fondering av folketrygden	201	11.2.2	Nærmere om utformingen av supplerende ordninger med skattefavorisering.....	250
10.1	Innledning og sammenfatning	201	11.2.3	Forvaltningen av pensjonsmidler	252
10.2	Hvorfor fondering?	204	11.3	Tjenestepensjoner i offentlig sektor ..	252
10.3	Virkninger av reell fondering	205	11.3.1	Forholdet mellom folketrygden og offentlige tjenestepensjoner	252
10.4	Ulike former for risiko i pensjonssystemer	206	11.3.2	Nærmere om samordning	253
10.5	Folketrygdens pensjonsforpliktelser	208	11.3.3	Hvorfor nettoordninger i offentlig sektor?	259
10.6	Et statlig pensjonsfond.....	211	11.3.4	Alternative nettoordninger i offentlig virksomhet	260
10.6.1	Et bredt eller snevert pensjonsfond?	212			
10.6.2	Vil fondering gjøre det lettere å føre en bærekraftig økonomisk politikk?	214			
10.6.3	Vil fondering begrense handlefriheten i den økonomiske politikken?	214			
10.7	Modeller for et statlig pensjonsfond.	215			
10.7.1	Moland-utvalget.....	215			
10.7.2	Omtalen av pensjonsfond i den				

11.3.5	Indeksering og delingstall.....	261	12.3	Pensjon til etterlatte	289
11.3.6	Fleksibilitet og 85-årsregelen.....	261	12.3.1	Innledning	289
11.3.7	Forholdet til de ansattes organisasjoner	262	12.3.2	Barnepensjon og etterlattepensjon til gjenlevende under 67 år.....	289
11.3.8	Pensjonsordningene for statsråder, stortingsrepresentanter m.v.....	262	12.3.3	Avledet pensjon til gjenlevende ektefelle med egen pensjon	291
11.3.9	Finansiering og fondering av Statens Pensjonskasse.....	263	12.4	Deling av pensjonsrettigheter	291
11.4	Supplerende pensjoner etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold	265	12.4.1	Innledning.....	291
11.4.1	Innledning	265	12.4.2	Tidligere behandling av spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter	293
11.4.2	Foretakspensjon	266	12.4.3	Deling av pensjonsrettigheter i det reformerte svenske pensjonssystemet.....	294
11.4.3	Innskuddspensjon	266	12.4.4	Deling av pensjonsrettigheter i modernisert folketrygd.....	294
11.4.4	Mulige tiltak for å øke omfanget av private pensjonsordninger	267	13	Innfasing og overgangsordninger	297
11.4.5	Kommisjonens vurderinger	272	13.1	Innledning og sammendrag	297
11.5	Individuelle pensjonsordninger	275	13.2	Overgangsordninger	298
11.6	Andre spørsmål	276	13.3	Vern av opptjente rettigheter	300
11.6.1	Mobilitet og medregning av opptjent pensjon	276	13.4	Forholdet til nye rettigheter	302
11.6.2	Særaldersgrenser	277	13.5	Forholdet til regulering av pensjoner.....	302
11.6.3	Opptjeningstid	278	13.6	Forholdet til offentlige tjenestepensjoner	303
11.7	Oversikt over arbeidspensjoner i andre nordiske land	279	13.7	Administrative konsekvenser	304
12	Forholdet til folketrygdens uførepensjon og etterlattepensjon	281	Vedlegg		
12.1	Innledning og sammendrag	281	1	Kort om pensjonssystemet i Norge...	306
12.2	Uførepensjon.....	282	2	Konsekvenser av fondering av pensjoner for pengepolitikken	314
12.2.1	Innledning	282	3	Diskusjon av en arbeidspensjonsordning	317
12.2.2	Sammenhengen mellom alders- og uførepensjonssystemet i dagens folketrygd.....	283	4	Yrkesdeltakelse, pensjoneringsatferd og økonomiske insentiver	324
12.2.3	Nye beregningsregler for rehabiliteringspenger og attføringspenger	284	5	Omlægning av pensjonssystemet – overgangsordninger og forholdet til Grunnloven.....	325
12.2.4	Tidsbegrenset uførestønad	284	6	Folketrygdens pensjonssystem: Tillit, tilfredshet og politiske holdninger.....	335
12.2.5	Omlægning av den svenske førtidspensjonsordningen (uførepensjon)	284	7	Korfor obligatorisk pensjon?.....	348
12.2.6	Konsekvenser for uførepensjon ved et nytt alderspensjonssystem i Norge.....	285	8	Makroøkonomiske virkninger av endringer i pensjonssystemet	389

Kapittel 1

Sammendrag og tilrådinger

1.1 Innledning og bakgrunn

Grunnlaget for vår felles velferd er arbeid og de inntekter dette gir oss. Arbeidskraften er vår klart viktigste ressurs. Målt som andel av landets samlede formue er den 15 ganger høyere enn oljeformuen, både den som er tatt opp og plassert i Petroleumsfondet og de gjenværende reservene under havbunnen i Nordsjøen. Vi må derfor innrette oss slik at den samlede verdien av arbeid kan øke i årene fremover.

Vi må innrette oss slik at færre stenges ute eller støtes ut av arbeidslivet. Arbeidslivet må legges til rette slik at flere eldre som ønsker det, får fortsette i inntektsgivende arbeid. Eldre mennesker er en stor ressurs for samfunnet, og det blir viktig i årene framover å mobilisere den arbeidskraft som ligger hos eldre. Det samme gjelder arbeidsløse, funksjonshemmede og mennesker med helseproblemer av ulike slag. Det må arbeides systematisk for å få folk tilbake til arbeidslivet etter langvarig sykdom eller annet langvarig fravær fra arbeidslivet. Det er viktig å bygge opp under arbeidslinjen i arbeids- og sosialpolitikken. Mange er uten arbeid og andre har mindre arbeid enn de ønsker. Ufrivillig deltidsarbeid bør også reduseres. For noen vil kombinasjon av trygd og arbeid være det beste.

Ny teknologi og økt produktivitet vil også øke verdien av arbeid. Arbeidspolitikken og næringspolitikken må føres i et nært samspill mellom næringsliv, organisasjoner og myndigheter. Dersom vi mislykkes i dette arbeidet, vil det bli svært krevende og vanskelig å finansiere både pensjonene og velferden i framtida.

Folketrygden er det viktigste elementet i det samlede pensjonssystemet i Norge. Det skal den fortsatt være. Pensjonskommisjonen har som hovedmål å legge til rette for at vi skal ta vare på folketrygden slik at den fortsatt skal gi alle innbyggere økonomisk og sosial trygghet i alderdommen, ved varig uførhet eller hvis forsørger faller fra. Det forutsetter at den er økonomisk

bærekraftig. Folketrygden bør derfor ikke love mer enn den kan holde i det lange løp. Folketrygden må inngå i en helhet som også omfatter arbeidsmarkedsbaserte og individuelle pensjonsordninger.

Både offentlige og private pensjonsordninger må finansieres. Dette skjer først og fremst gjennom å skattlegge bedrifter og personer, og ved at de samme betaler premier og innskudd til supplerende ordninger. Skatte- og betalingsevnen styrkes når det går godt i økonomien og i næringslivet. Men et høyt og stigende skattenivå kan gjøre produksjonen for kostbar og derved undergrave vår økonomiske trygghet og velferd.

Vår velferdsmodell bygger på et solidarisk fellesskap mellom grupper og generasjoner, der vi stiller opp for hverandre ved ulike hendelser og faser i livet. Den sterke økningen i antallet eldre i årene framover setter denne modellen under press. Finansieringen av pensjonene og bevilningene til helse og omsorg for eldre vil kreve en stadig større andel av landets verdiskaping. Derfor må spørsmålet om pensjonene settes inn i en samfunnsmessig og økonomisk helhet. Det blir nødvendig å innrette seg slik at det ikke oppstår en konflikt mellom generasjonene om fordelingen av goder og byrder til viktige formål i samfunnet. En langsiktig og helhetlig økonomisk politikk som bygger opp under vekstmulighetene i økonomien, vil gjøre det lettere å møte utfordringene knyttet til finansieringen av velferden. Forvaltningen og bruken av den store formuen vi nå bygger opp gjennom Petroleumsfondet, blir en viktig del av en slik langsiktig politikk.

Pensjonssystemet skal vare over lang tid, og det må være mest mulig forutsigbart og gi trygghet flere tiår frem i tid. Det må være mest mulig robust mot svingninger i økonomien og endringer i arbeidslivet og befolkningens levealder. Pensjonssystemet må også virke sammen med og bygge opp under andre deler av politikken. Pensjonssystemet kan i en viss utstrekning rette opp i skjevheter som kommer av forhold i arbeidslivet. Spørsmål om utstøting fra arbeidslivet og inn-

tektsforskjeller i arbeidslivet må likevel først og fremst finne sin løsning gjennom inntekts- og sysselsettingspolitikken og på den enkelte arbeidsplass. Samspillet mellom pensjonssystemet og sysselsettingspolitikken må bygge opp under arbeidslinjen. Dette er hovedbegrunnelsen for at et bredt flertall i kommisjonen foreslår en modernisert folketrygd som sikter mot å få en bedre balanse mellom arbeid og pensjon. Pensjon må kunne opptjenes så lenge en har arbeidsinntekt opp til en fyller 70 år, og i framtida enda lengre.

Et bredt flertall i Pensjonskommisjonen mener at folketrygden fortsatt skal bygge både på et fordelingsprinsipp og et forsikringsprinsipp. En garantipensjon skal sikre alle en grunnnyttelse uavhengig av tidligere inntekt, mens standardsikringen skal gjenspeile inntekten som yrkesaktiv. Pensjonskommisjonens flertallsforslag innebærer totalt sett at det blir bedre samsvar mellom inntekt og pensjon enn i dagens ordning. Likevel er proporsjonaliteten i systemet svakere enn i den opprinnelige folketrygden av 1967. Hovedgrunnen til dette er at grunnnyttelsens andel av den totale pensjonen nå er langt høyere enn den var i 1967. Ut fra fordelingshensyn er det viktig at grunnsikringen videreføres i et nytt system.

Folketrygden gir økonomisk og sosial trygghet for alle innbyggere, og den har bidratt til en markert bedring av pensjonistenes levestandard. Det vesentlig nye med folketrygden i 1967 var at alle yrkesaktive skulle tjene opp en pensjon som sto i forhold til inntekten som yrkesaktiv, samtidig som alle pensjonister skulle være sikret en viss grunnleggende trygghet for inntekt uansett tidligere arbeidsinntekt.

Folketrygdens pensjonssystem har utviklet seg i retning av et flatere system enn det man tok sikte på da den ble innført i 1967. Minstepensjonen har blitt økt langt mer enn tilleggspensjonen. Kompensasjonsgraden for en gjennomsnittslønn er blitt noe lavere enn planlagt for enslige pensjonister, men høyere enn planlagt for par med en inntekt. Sammenhengen mellom innbetalinger og ytelser er svak og svekket over tid. Trygde- og arbeidsgiveravgiftene har preg av å være generell skatt, uten noen sammenheng med opptjente pensjonsrettigheter. Spørsmålet er om folketrygden nå har funnet en hensiktsmessig balanse mellom fordeling, sparing og forsikring.

Arbeidsmarkedet og arbeidstilknytningen endres. Den enkeltes arbeidstilknytning preges i mindre grad av livslang tilknytning til ett og samme foretak eller type arbeid. Skifte av jobb og arbeidstilknytning blir mer vanlig, både mellom

offentlig og privat sektor og innenfor hver av sektorene. Det blir også mer vanlig med arbeidsopphold i andre land; både nordmenn i utlandet og utlendinger og innvandrere med arbeid i Norge. Dette krever pensjonsordninger som er fleksible og der en enkelt kan legge sammen pensjonsopptjening fra ulike arbeidsforhold.

Stigende levealder gjør det viktig at eldre som ønsker og har helse til det, kan fortsette i arbeid, eventuelt trappe gradvis ned på arbeidsinnsatsen. Både pensjonssystemet og arbeidslivet bør legge bedre til rette for dette. Velstandsutviklingen fører også med seg ønsker om mer fritid, herunder lengre tid som pensjonist. Dette taler for et mer fleksibelt pensjonssystem for alle yrkesaktive.

Utfordringene knyttet til å lage et godt pensjonssystem og å sette i verk tiltak for å møte den sterke veksten i pensjonsutgiftene i tiårene framover deler vi med andre vestlige land. Bakgrunnen er særlig aldringen i befolkningen.

Aldringen av befolkningen skyldes at fødselstallene ligger lavere enn de gjorde fram til 1960-tallet, samtidig som levealderen øker. I de siste befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå anslås den forventede gjenstående levealderen for en 67-åring å øke fra om lag 17 år i dag til 22 år i 2050. Den tilsvarende gjenstående levetiden da pensjonsalderen i folketrygden ble senket til 67 år i 1973 var 14 år.

Det er selvsagt positivt at vi lever lengre, men det betyr også at perioden med alderspensjon fra folketrygden kan bli mer enn 50 prosent lenger i 2050 enn da den nåværende pensjonsalderen ble vedtatt. De utfordringene som dette reiser for pensjonssystemet, forsterkes av at pensjonene i folketrygden vil fortsette å stige sammenliknet med lønnsnivået som følge av at flere av pensjonistene får opptjent høyere pensjonsrettigheter. I tillegg er det mer utbredt tidlig pensjonering gjennom uførepensjon, avtalefestet pensjon og andre førtidspensjonsordninger. På den annen side vil høyere pensjoner gi høyere skatteinntekter og betalingsevne.

Aldringen i befolkningen og tiltakende førtidspensjonering gjør det desto viktigere å opprettholde en høy arbeidsstyrke. Her har Norge et godt utgangspunkt sammenliknet med resten av Europa, spesielt som følge av at yrkesdeltakelsen blant kvinner er høy og har fortsatt å øke. Yrkesdeltakelsen blant eldre ligger også på et høyt nivå sammenliknet med andre land. Hvis en tar med uførepensjon i alle aldersgrupper og avtalefestet pensjon (AFP), er forventet pensjoneringsalder i Norge om lag 61 år, dvs. 6 år lavere enn den for-

melle pensjonsalderen i folketrygden. Det har vært en nedgang i løpet av 1990-årene, men en viss øking igjen etter 1998. Det skyldes noe lavere tilgang til uførepensjon, samtidig som antall på rehabilitering og attføring har økt. Hvordan vi kan legge til rette for en høy og stigende yrkesdeltaking blant eldre har vært et viktig spørsmål for kommisjonen.

Kombinasjonen av en sterk økning i antall pensjonister og svak vekst i arbeidsstyrken vil føre til at forholdet mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister avtar. Framskrivningene viser at mens det i 2001 var om lag 2,7 personer i arbeidsstyrken pr. pensjonist, vil dette forholdstallet gå ned til 1,6 personer i arbeidsstyrken pr. pensjonist i 2050. Det anslås en reell dobling av pensjonsutgiftene i folketrygden fram mot 2050. Det er da regnet med dagens regler og parallell utvikling i lønninger og grunnbeløp. Alderssammensetningen i Norge blir ikke spesielt problematisk sammenlignet med andre land, og yrkesdeltakingen er relativt høy. I utgangspunktet er folketrygdens utgifter til alderspensjon relativt lave i Norge sammenlignet med tilsvarende utgifter i andre land. Utgiftene ventes imidlertid å øke mer enn i andre vestlige land. Mange andre land har satt i verk eller vedtatt reformer i sine pensjonssystemer som over tid demper veksten i de offentlige pensjonsutgiftene. Slike reformer omfatter bl.a. strategier for å øke yrkesdeltakingen og den reelle pensjoneringsalderen, redusere de offentlige pensjonene og skape bedre sammenheng mellom innbetaling og pensjon.

Gjennom de siste årene er det blitt avsatt betydelige midler til Statens petroleumsfond, og i beregningene er det lagt til grunn at Statens petroleumsfond vil fortsette å vokse i årene framover. Dette vil gjøre det noe lettere å møte den sterke veksten i pensjonsutbetalingene på lengre sikt. Beregninger i Nasjonalbudsjettet 2004 viser imidlertid at økningen i avkastningen av Petroleumsfondet trolig bare vil kunne dekke en relativt liten del av den anslåtte økningen i pensjonsutbetalingene som følger av dagens regelverk i folketrygden. Resten av økningen vil før eller senere måtte dekkes inn på andre måter, og hvordan dette bør skje har vært et viktig tema for Pensjonskommisjonen. En del av dette vil måtte skje ved at det gjennomføres tiltak som bidrar til å begrense veksten i pensjonsutbetalingene sammenliknet med dagens system. Ellers blir det neppe nok igjen til å dekke andre sentrale behov knyttet til helse, omsorg, utdanning og andre viktige fellesoppgaver framover. Både ut fra hensy-

net til å holde en høy arbeidsstyrke, og hensynet til inntektsnivået hos pensjonistene, er det ønskelig at så mye som mulig av reduksjonen i pensjonsutgiftene kommer gjennom tiltak som bidrar til å begrense veksten i antall pensjonister ved at flere er i arbeid. Jo lenger en kan komme på dette området, jo mindre behov vil det være for tiltak som innebærer reduksjon i pensjonene eller økt beskatning.

Pensjonsordningene i folketrygden har to sentrale siktemål. For det første skal de sikre alle en viss minstepensjon uansett tidligere inntekt. Dette er en del av det felles ansvar vi har for å motvirke fattigdom og ta vare på alle i samfunnet. For det andre skal alderspensjonen sikre at det er en rimelig sammenheng mellom den inntekt man har hatt som yrkesaktiv og den inntekt man får som pensjonist. Sammenhengen bør være slik at man får høyere pensjon jo lenger man har vært i arbeid. Det er også viktig at reglene i folketrygden er enkle å forstå, slik at man både gjennom yrkeskarrieren og pensjonisttilværelsen vet hva man har opptjent og omtrent hva man kan vente å få utbetalt i pensjon.

1.2 Hovedkonklusjoner

Et bredt flertall i Pensjonskommisjonen, alle unntatt Ytterhorn, har samlet seg om hovedkonklusjonene som er listet opp nedenfor. Kommisjonens medlem Westhriin slutter seg ikke til punktene 1 og 2 nedenfor.

1. *En modernisert folketrygd med en nærmere sammenheng mellom den enkeltes inntekt og pensjon.* Det foreslås en pensjonsopptjening som svarer til 1,25 pst. av arbeidsinntekten hvert år. Det gir en kompensasjonsgrad i folketrygden på 54 pst. av den gjennomsnittlige lønnsinntekten før skatt ved 43 års opptjening. Opptjening i 43 år kan for eksempel innebære at man går ut i arbeid som 24-åring og går av med pensjon når man er 67 år. Det foreslås en øvre grense for årlig inntekt som gir grunnlag for pensjonsopptjening på 8 ganger grunnbeløpet i folketrygden (for tiden ca 455 000 kroner).
2. *Grunnsikring ved garantipensjon.* Alle garanteres en pensjon fra folketrygden tilsvarende dagens nivå på minstepensjonen, uansett tidligere arbeidsinntekt og innbetaling. Det foreslås en gradvis avtrapping av garantipensjonen mot opptjent pensjon i folketrygden. Det gir en målrettet og effektiv grunnsikring for alle. Det

- innebærer også at lave inntekter gir opptjening ut over garantnivået.
3. *Livsløpsopptjening*, dvs. at alle år i arbeid skal gi pensjonsopptjening. Dette vil skape en tydeligere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon enn i dag. Dette innebærer at dagens besteårsregel (20 beste år) og 40-årsregel fjernes. I dagens folketrygd gir ikke yrkesaktivitet ut over 40 år noen ytterligere pensjonsopptjening i folketrygden. Besteårsregelen innebærer at de 20 beste årene gir grunnlag for beregning av pensjonen, og det fører til store forskjeller i pensjon for tilnærmet lik inntekt og innbetaling over livsløpet. Samtidig med forslaget om livsløpsopptjening foreslår kommisjonen gunstigere regler for opptjening av pensjon ved ulønnet omsorgsfravær.
 4. Det foreslås en automatisk stabiliseringsfaktor, et *delingstall*, som jevner ut konsekvenser av at levealderen i befolkningen øker over tid. En slik ordning er innført bl.a. i Sverige og Finland. Delingstallet innebærer at hvis nye kull av pensjonister forventes å leve lengre enn tidligere pensjonister, blir den årlige pensjonen fra folketrygden lavere, slik at de samlede utbetalingene i løpet av tiden som pensjonist blir de samme. Forslaget kombineres med mulighet for fleksibel pensjonering slik at den enkelte ved å jobbe lengre kan motvirke denne reduksjonen i ytelsene, jf. neste punkt. Delingstallet skal være likt for kvinner og menn. Det skal ligge fast for den enkelte som pensjonist, og den enkelte må få god informasjon om forventet delingstall og årlig pensjon i god tid før pensjonering.
 5. Kommisjonen går inn for at det innføres *fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden fra fylte 62 år*. Den øvre aldersgrensen på 70 år for fortsatt å kunne tjene opp nye pensjonsrettigheter i folketrygden bør kunne økes over tid etter hvert som levealderen øker. Den årlige pensjonen beregnes etter tilnærmet forsikringstekniske prinsipper, slik at samlet pensjonsutbetaling som pensjonist blir omtrent like stor uavhengig av når en tar ut pensjonen, alt annet likt. Jo lengre men fortsetter i arbeid, desto høyere blir den årlige pensjonen og omvendt. Hovedprinsippet er at den enkelte selv vil måtte dekke hoveddelen av kostnadene dersom han eller hun velger å gå av tidlig, samtidig som man får tilsvarende høyere pensjon ved å arbeide lengre. Kommisjonen foreslår imidlertid at et beløp på 30 000 kroner av den opptjente pensjonen ikke justeres i forhold til pensjoneringstidspunkt. Kommisjonen foreslår at det blir fri adgang til å kombinere arbeid og pensjon fra fylte 62 år i folketrygden, uten avkorting av pensjonen mot arbeidsinntekten. Kommisjonen foreslår at statens økonomiske bidrag til fleksibel og tidlig pensjonering konsentreres om folketrygden. I den grad partene i arbeidslivet velger å videreføre AFP-ordningen, bør dette bli uten økonomisk bidrag fra staten.
 6. Kommisjonen foreslår en *egen premie for den inntektsavhengige alderspensjonen* fra folketrygden. Med flertallets forslag anslås denne til 17½ prosent av årlig arbeidsinntekt. Premien fordeles mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Garantipensjonen foreslås finansiert ved generelle skattemidler. Pensjonspremien vil føre til at dagens trygdeavgift og arbeidsgiveravgift til folketrygden må endres. Hensikten med forslaget er å tydeliggjøre sammenhengen mellom hva som betales inn, hva man tjener opp og hva man får tilbake fra folketrygdens alderspensjon. Forslaget skal i seg selv ikke føre til endringer i det samlede skatte- og avgiftsnivået, og andre skatter og avgifter kan tilpasses slik at en oppnår dette.
 7. Kommisjonen foreslår at *løpende utbetalte alderspensjoner reguleres årlig med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten*, i stedet for lønnsregulering som i dag. I opptjeningsfasen legges det opp til at tidligere opptjente pensjonsrettigheter indekseres med lønnsutviklingen. Det er nå svært få land som regulerer løpende, utbetalte alderspensjoner i takt med lønnsutviklingen. En regulering med gjennomsnittet av pris- og lønnsendring vil sikre pensjonistenes kjøpekraft og del i den generelle velstandsutviklingen. Høyere regulering av løpende pensjoner ville krevd høyere pensjonspremie eller lavere pensjonsprosent målt i forhold til tidligere lønnsinntekt. Uførepensjon foreslås lønnsindeksert, mens etterlattepensjon før fylte 67 år foreslås indeksert med gjennomsnittet av lønns- og prisutviklingen.
 8. Pensjonskommisjonen er kommet til at pensjonene i folketrygden i hovedsak bør finansieres ved løpende innbetaling etter hvert som de kommer til utbetaling. I tillegg bør det være en *generell, statlig fondsoppbygging* som både reflekterer utviklingen i statens petroleumsinntekter og pensjonsforpliktelsene i folketrygden. Pensjonskommisjonen foreslår at det etableres en klarere sammenheng mellom utviklingen i statens fondskapital, de samlede

alderspensionsforpliktelsene i folketrygden og den økonomiske politikken. Kommisjonen foreslår at det etableres et *Statens Pensjonsfond* basert på Statens Petroleumsfond og Folketrygdfondet. I de årlige budsjettdokumentene til Stortinget foreslår kommisjonen at det presenteres balanseoppstillinger for Pensjonsfondet, der alderspensionsforpliktelsene framgår som en gjeldspost, mens aktivasisden består av fondets kapital og en fordring på staten svarende til de ufonderte pensionsforpliktelsene. På denne måten vil det framgå at selv om alle oljeinntektene settes inn i Pensjonsfondet, vil Pensjonsfondet fortsatt ha en betydelig fordring på staten som tilsvarer de ufonderte pensionsforpliktelsene.

9. Kommisjonen foreslår at det etableres en *langsiktig retningslinje om at de ufonderte forpliktelsene knyttet til alderspensjonen i folketrygden ikke skal øke over tid som andel av den samlede verdiskapingen i landet*. På den måten vil en unngå å skyve stigende pensionsforpliktelser over på kommende generasjoner. Dersom denne retningslinjen brytes, pålegges Regjeringen å legge fram en særskilt redegjørelse for Stortinget som en del av de årlige budsjettdokumentene, og med forslag til tiltak for å gjenopprette balansen.
10. Pensjonskommisjonen går inn for at *offentlig tjenestepensjon legges om slik at den blir et direkte (netto) tillegg til folketrygden*. Dette foreslås å erstatte dagens brutto samordning av offentlig tjenestepensjon mot utbetalt folketrygdpensjon. Dette vil gi en tjenestepensjon som supplerer folketrygden på en enklere og klarere måte, og det gir bedre sammenheng mellom arbeidsinntekt, pensjonspremie og pensjon i tjenestepensjonsordningen. Det vil også bli enklere å ta med seg og legge sammen opptjente pensjonsrettigheter ved skifte av arbeid mellom offentlig og privat virksomhet. En overgang fra et bruttosystem til et nettosystem trenger ikke i seg å selv endre det samlede pensjonsnivået. Ved en omlegging til netto tjenestepensjon foreslår kommisjonen at Statens Pensjonskasse blir fondsfinansiert. En omlegging av offentlig tjenestepensjon må være gjenstand for forhandlinger med organisasjonene i offentlig sektor. Kommisjonen går inn for at forslagene om delingstall og endret indeksering av utbetalte pensjoner får virkning også for offentlig tjenestepensjon.
11. Det foreslås at ordninger med *særaldersgrenser* knyttet til bestemte yrkesgrupper blir gjen-

nomgått og tatt opp i forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Prinsippet bør være at det er arbeidets art og risiko som avgjør behovet for tidlig og særskilt pensjonering, og ikke en bestemt alder. Der hvor det fortsatt beholdes særaldersgrenser p.g.a. arbeidets art bør det så langt råd er legges til rette for andre arbeidsoppgaver slik at det kan være mulig med en yrkeskarriere fram til ordinær pensjonsalder.

12. Pensjonskommisjonen foreslår at *folketrygdens uførepensjonsordning blir utredet nærmere*. Pensjonskommisjonens forslag dreier alderspensjonen noe mer i retning av en spareordning, mens uførepensjonen fortsatt må være en risikoordning. Kommisjonens forslag til fleksibel alderspensjon reiser også spørsmål om forholdet mellom alders- og uførepensjon som må utredes nærmere.
13. *Forenkling og informasjon*. Det foreslås et enkelt system for opptjening av pensjon i folketrygden, slik at den enkelte kan vite hva man har tjent opp og hva man omtrent kan forvente å få utbetalt i pensjon. Det foreslås at alle yrkesaktive over en viss alder får årlig informasjon om opptjente rettigheter i folketrygden. Kommisjonens forslag innebærer at det blir enklere å bygge supplerende pensjonsordninger i tillegg til folketrygden. Overgang fra brutto- til nettoordning for offentlig sektor gjør at en unngår mange av de vanskelige samordningsreglene. Kommisjonens forslag gjør det enklere å skifte arbeidsgiver mellom offentlig og privat sektor.
14. Et nytt pensjonssystem i folketrygden foreslås *å tre i kraft fra 2010*, og at det fases gradvis inn over en femtenårs periode. Personer som er født i 1950 eller tidligere får pensjon fullt ut etter dagens system. De vil være 60 år og eldre i 2010. Personer som er født i 1965, får sin pensjon fullt ut beregnet etter det nye systemet. De vil fylle 45 år i 2010. Personer som er født i årene 1951-1964, vil få pensjon forholdsmessig basert på henholdsvis dagens system og nytt system. Med dette opplegget vil de første som får sin pensjon delvis basert på det nye systemet, være personer født i 1951 på 62 år som tar ut 1/15 pensjon fra nytt system og 14/15 fra dagens system i 2013. Nytt system vil være fullt innfaset (15/15) for 62-åringer som tar ut alderspensjon i 2028. I perioden fram mot 2050 vil det utbetales alderspensjon både fra gammelt og nytt system. Forslag om delingstall, fleksibel pensjonering og endret indeksering

foreslås å tre i kraft fra 2010. Disse forslagene vil gjelde både dagens system og nytt system.

Pensjonskommisjonens medlem *Westhrin* slutter seg til de ovenstående punktene 3-14. *Westhrin* går inn for en pensjonsløsning med en lik grunnpensjon til alle som ikke avkortes mot opptjent pensjon i folketrygden, men der den opptjente pensjonen har en lavere proporsjonalitet i forhold til den tidligere arbeidsinntekten.

Pensjonskommisjonens medlem *Ytterhorn* går inn for et pensjonssystem med lik folketrygdpensjon til alle på nivå med dagens minstepensjon i folketrygden, og at standardsikringen overlates fullt ut til pensjoner i arbeidsforhold og individuelle pensjons- og spareordninger.

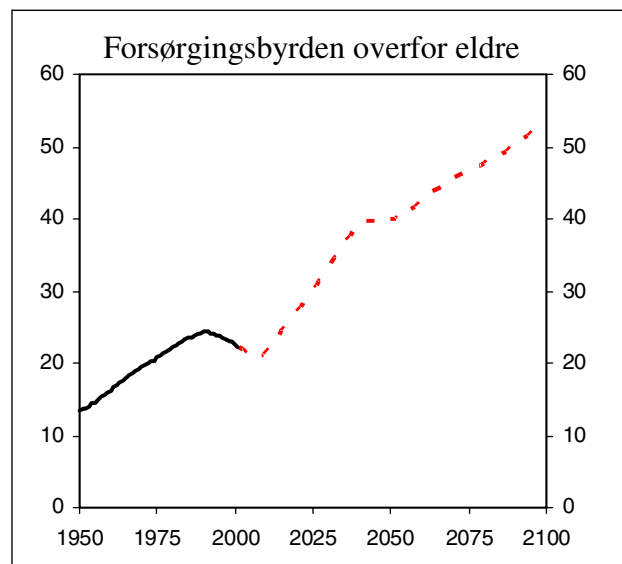
Pensjonskommisjonen regner med at *arbeidslivsbaserte pensjonsordninger* vil spille en stor rolle også i fremtiden. Gjennom forslaget til modernisert folketrygd kan en oppnå en pensjon på 54 prosent av arbeidsinntekten etter 43 år i arbeidslivet, og 50 prosent ved 40 år i arbeidslivet. Flertallet av arbeidstakere har i dag tjenstepensjoner hvor en kan oppnå en pensjonsprosent samlet på mellom 60 og 70 prosent av inntektsgrunnlaget før skatt, medregnet folketrygden, men som oftest ved kortere opptjeningsstid enn i folketrygden. Tjenstepensjoner er minst utbredt innen lavlønnstyrker og i bransjer med lav lønnsevne. Pensjonskommisjonen mener det er ønskelig at flest mulig yrkesaktive får mulighet til å bygge opp supplerende pensjon gjennom kollektive ordninger på arbeidsplassen eller ved individuelle ordninger. Dette kan skje gjennom ordninger basert på lovene om foretaks- og innskuddspensjon, gjennom tariffavtaler, ved individuelle pensjonsavtaler, eller ved at det lovfestes obligatoriske ordninger for alle yrkesaktive eller alle arbeidstakere.

Et flertall i kommisjonen, alle unntatt medlemmene Birkeland, Olsen, Rødseth og Ytterhorn går fra noe ulike utgangspunkt inn for at det blir etablert et obligatorisk element i pensjonssystemet ved siden av modernisert folketrygd. Det er ulike oppfatninger i kommisjonen om hvilken rolle et slikt element bør ha i pensjonssystemet og hvordan det bør utformes. Det vises til oversikt i avsnittene 1.10 og 1.11 og nærmere omtale i avsnittene 10.12.4 og 11.4.5.

1.3 Økonomiske utfordringer for pensjonssystemet (kapittel 3)

Pensjonsutgiftene i folketrygden vil med uendrede regler øke meget sterkt i tiårene framover. Den viktigste årsaken til dette er at antall eldre forventes å øke kraftig i forhold til antall yrkesaktive, bl.a. fordi levealderen øker over tid, jf. figur 1.1. I tillegg hadde Norge store fødselskull etter annen verdenskrig som nærmer seg pensjonsalderen, mens fødselstallene senere har gått ned. Også ytelsene pr. pensjonist øker i årene som kommer, fordi nye pensjonister tjener opp høyere tilleggspensjon enn de som dør, jf. tabell 1.1.

Etter at Pensjonskommisjonens foreløpige rapport ble lagt fram, har Statistisk sentralbyrå publisert nye befolkningsframskrivninger. Disse viser en sterkere vekst i levealderen enn tidligere lagt til grunn, noe som innebærer en ytterligere økning i antall pensjonister. Tabell 1.1 viser at samlet antall pensjonister er anslått å øke med vel 80 pst. fra 2001 til 2050, mens pensjonsutgiftene målt som andel av BNP for Fastlands-Norge er anslått å bli om lag dobbelt så høye. Det er da regnet med uendrete regler, fast grunnbeløp og parallell utvikling i lønn og grunnbeløp. I 2001 var BNP 1527 mrd. kroner, og Fastlands-BNP 1163 mrd. kroner. I Langtidsprogrammet 2002-2005 ble BNP-veksten fram til 2050 anslått til omlag 1,7 pst pr. år.



Figur: 1.1 Forsørgingsbyrden overfor eldre. Forholdet mellom antall personer 67 år og over og antall personer i alderen 20-66 år. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell: 1.1 Framskriving av antall pensjonister, gjennomsnittlig pensjon, og samlede pensjonsutgifter i folketrygden.

	2001	2010	2020	2030	2040	2050
Antall pensjonister i alt (1 000 personer)	915	1013	1224	1421	1589	1674
Gjennomsnittlig pensjon (1 000 kroner)	112	124	134	138	140	140
Pensjonsutgifter i alt (mrd. kroner)	102	125	164	197	222	234
Pensjonsutgifter i alt i pst. av BNP Fastlands-Norge	9,1	11,0	13,7	16,5	18,7	19,7

Antall pensjonister omfatter summen av antall alders-, uføre-, og etterlattepensjonister i folketrygden. Gjennomsnittlig pensjon og pensjonsutgifter gjelder alle pensjonister, og er basert på fast grunnbeløp(G). G = 50 603 kroner som er lik gjennomsnittet for 2001.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Utgiftene til alderspensjon er relativt sett anslått å øke enda mer, fra om lag 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2001 til vel 15 pst. i 2050. Veksten er betydelig sterkere enn tilsvarende anslag for andre OECD-land. Norge har i dag relativt lave utgifter til alderspensjoner i folketrygden sammenlignet med mange andre land, mens det anslåtte nivået i 2050 er høyere enn for de fleste OECD-landene.

Fra 1972 til 2001 økte antall sysselsatte med om lag 650 000, mens antall alderspensjonister økte med om lag 280 000. Framover mot 2050 vil forholdet bli motsatt. Fra 2001 til 2050 er antall alderspensjonister anslått å øke med 650 000, mens antall sysselsatte er anslått å øke med 300 000.

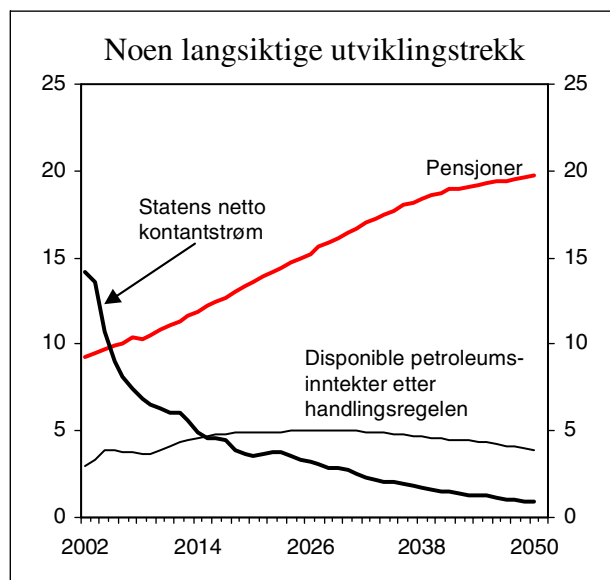
Fram mot 2010 er utgiftene til uførepensjon anslått å øke kraftig. Dette har sammenheng med endringer i befolkningens sammensetning med en økende andel personer i de aldersgrupper som har høyest andel uføre. Antall AFP-pensjonister er av samme grunn anslått å øke sterkt i årene som kommer. Også utgiftene til alderspensjon vil øke noe fram mot 2010, da som følge av høyere gjennomsnittlige pensjoner, mens antall alderspensjonister vil være om lag konstant.

Etter 2010 vil utgiftene til alderspensjon vokse meget kraftig, og de forventes å fortsette å øke i hele dette århundret, forutsatt at dagens regelverk i folketrygden videreføres. Dette skyldes at antall personer over 67 år som andel av befolkningen i alderen 20 – 66 år stadig vil øke som følge av økende levealder. Antall alderspensjonister vil om lag fordobles fram mot 2050. Forventet levealder ved alder 67 år er anslått å være om lag 5 år høyere i 2050 enn i dag både for kvinner og menn.

Gjennomsnittlig alderspensjonen som andel av lønn for den enkelte pensjonist forventes å stabiliseres fra om lag 2030. Nye pensjonister vil da ha like høy opptjening som gjennomsnittet av pensjo-

nister. Utgiftene til alderspensjoner målt i forhold til samlet pensjonsgivende inntekt i befolkningen forventes imidlertid å fortsette å øke etter dette. Det er fordi det blir flere pensjonister og høyere levealder. En stadig økende andel av yrkesaktives inntekter må derfor i fremtiden gå til å finansiere pensjoner. Framskrivingene fokuserer på folketrygdens utgifter da disse utgjør hoveddelen av de samlede pensjonsutgiftene, og da det bare i begrenset grad finnes langsiktige framskrivinger av pensjonsutgifter i andre ordninger.

Den sterke veksten i pensjonsutgiftene kommer samtidig som inntektene fra oljevirkomheten i Nordsjøen ventes å gå ned. Kapitalen i Petroleumsfondet anslås likevel å øke betydelig de nær-



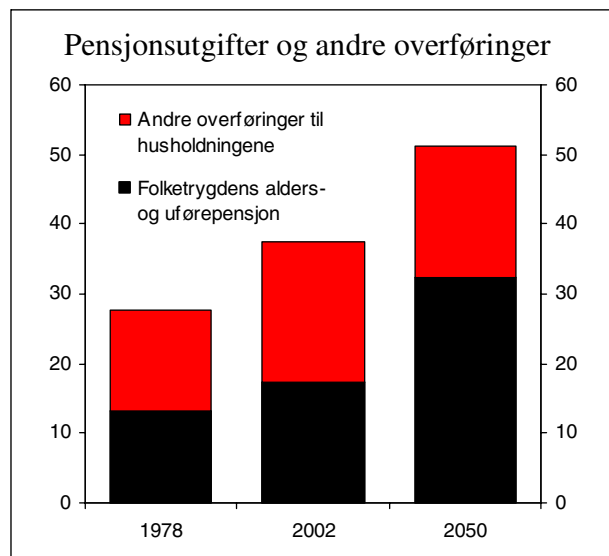
Figur: 1.2 Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon, statens netto kontantstrøm fra oljevirkomheten og disponible petroleumsinntekter etter handlingsregelen. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

meste 15 årene. Dette gir større inntekter fra Petroleumsfondet, og gjør at Norge har en handlefrihet som få andre land har. Den økte avkastningen er imidlertid forholdsvis beskjeden sammenliknet med den sterke veksten i pensjonsutgiftene, og oljeinntektene vil avta igjen på lang sikt. Pensjonsutgiftene anslås å øke med ca 10 prosentpoeng målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Avkastningen i Petroleumsfondet vil på den annen side bare øke med anslagsvis 1 – 1½ prosentpoeng i forhold til dagens nivå, dersom en framover klarer å begrense bruken av oljeinntekter i statsbudsjettet til det som følger av handlingsregelen, jf. figur 1.2. Selv når en tar hensyn til den ekstra handlefriheten oljeinntektene og Petroleumsfondet gir, står således Norge ovenfor en stor ubalanse i de offentlige finanser på lang sikt.

Statens samlede pensjonsforpliktelser i folketrygden er ved utgangen av 2003 anslått til om lag 3 700 mrd. kroner. Petroleumsfondet er anslått til om lag 850 mrd. kroner. Pensjonsforpliktelsene i folketrygden anslås å øke med om lag 150 mrd. kroner i realverdi pr. år framover.

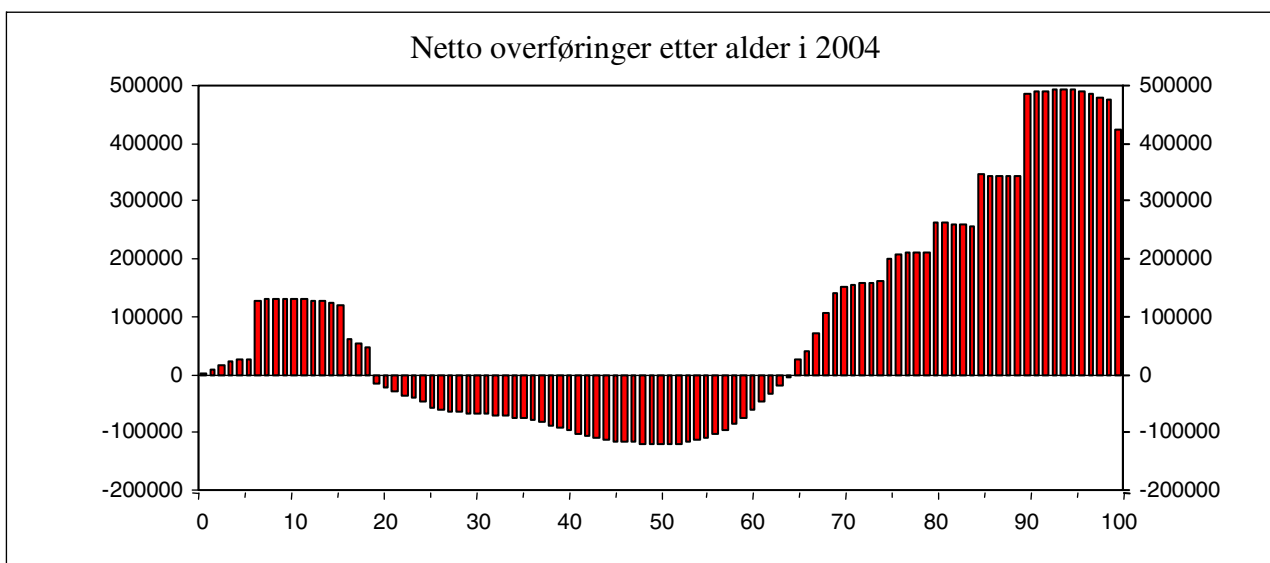
Veksten i pensjonsutgiftene betyr at en stigende andel av offentlige utgifter brukes til overføringer til husholdningene, jf. figur 1.3. Figuren viser at hele veksten i utgiftsandelen framover kommer som følge av økte utgifter til pensjoner, mens andre overføringer i beregningene vokser om lag i takt med offentlige utgifter samlet. Figuren illustrerer at pensjonsutgiftene vil legge et kraftig press på det offentlige tjenestetilbudet framover.



Figur: 1.3 Pensjoner og andre overføringer til husholdningene. Prosent av offentlige utgifter

Kilde: Finansdepartementet.

Figur 1.4 viser hvordan netto overføringer (skatteinnbetalinger fratrukket stønader fra det offentlige) er fordelt etter alder. Barn og ungdom er netto mottakere av overføringer, mens aldersgruppene fra 19-64 år er netto skattebetalere. Pensjonistene er netto mottakere av overføringer, både i form av pensjon og helse- og omsorgstjenester. Dette blir mer markert desto eldre pensjonisten blir. Mønsteret for netto overføringer illustrerer hvilke utfordringer endret alderssammensetning i befolkningen kan skape. Når det relativt sett blir flere gamle i forhold til antall personer i



Figur: 1.4 Netto overføringer etter alder i 2004. Kroner

Kilde: Finansdepartementet.

yrkesaktiv alder, står man overfor betydelige utfordringer. Det er denne situasjonen Norge og mange andre land kommer i framover.

Framskrivninger av offentlige utgifter og inntekter langt fram i tid er usikre, og må baseres på en rekke forutsetninger. Beregningene indikerer at fram mot 2050 må det offentliges skatteinntekter øke med vel 8-9 pst. av Fastlands-BNP dersom dagens pensjonssystem videreføres og en skal unngå kutt i standard- og dekningsgrad på offentlige tjenester i framtiden. Vel en tredel av dette vil bli dekket opp gjennom økte skatteinntekter fra pensjonistene etter hvert som deres inntekter øker, gitt uendrete skatteregler. Det gjenstående behovet for å styrke de offentlige finansene kan anslås til om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Dette innstrammingsbehovet krever tiltak enten i form av økte inntekter, lavere vekst i pensjonsutgiftene eller lavere vekst i andre utgifter. Innstrammingsbehovet er større enn da Pensjonskommisjonens foreløpige rapport ble lagt fram, og det skyldes i hovedsak de nye befolkningsframskrivningene.

Det offentliges inntekter omfatter både skatteinntekter, evt. premiebetalinger til et offentlig pensjonssystem og andre offentlige inntekter. Ingen andre land planlegger som en hovedstrategi å løse sine pensjonsutfordringer med en kraftig økning i skattenivået. Skal norsk næringsliv være konkurransedyktig, betyr det antakelig at heller ikke Norge kan gjøre dette. En kommer da ikke utenom at en betydelig del av det langsiktige behovet for innstramminger bør komme i form av lavere vekst i pensjonsutgiftene.

1.4 Pensjonspolitiske utfordringer (kapittel 4)

Innføringen og utviklingen av folketrygden har langt på vei avskaffet tidligere tiders fattigdom blant eldre. Folketrygden har bidratt til en markert bedring av pensjonistenes levestandard. Ikke minst gjelder dette for de av pensjonistene som har lavest inntekt. Pensjonistene som gruppe har hatt en høyere inntektsutvikling enn yrkesaktive, sett under ett. Det skyldes økingen av minstepensjonen og at nye kull av pensjonister har tjent opp høyere pensjon i og utenom folketrygden.

Folketrygdens pensjonssystem har utviklet seg i retning av et flatere system enn det man tok sikte på da den ble innført i 1967. Forholdet mellom maksimalpensjon og minstepensjon i folketrygdens regelverk har avtatt fra 4:1 i 1967 til nær-

mere 2:1 etter 1998. Dette skyldes en kombinasjon av at minstepensjonen har økt raskere enn både pris- og lønnsveksten samtidig som pensjonsopptjeningen for lønnstakere er redusert. Grunnbeløpet har ikke fullt ut fulgt lønnsutviklingen for yrkesaktive. Folketrygden har dermed fått redusert sin funksjon som standardsikring for personer med høyere inntekter enn gjennomsnittet. Systemet er imidlertid betydelig forbedret med hensyn til minstesikringsnivå, og kompensasjonsgraden er relativt høy for midlere og lavere inntekter. Spørsmålet er om folketrygden nå har funnet en hensiktsmessig balanse mellom fordeling, sparing og forsikring.

Folketrygdens beregningsregler (besteårsregelen og 40-årsregelen) innebærer at personer med svært ulik livsinntekt kan få rett til omtrent identisk pensjon, og omvendt at personer med like stor livsinntekt kan få svært ulik pensjon. Regelverket kan i mange tilfeller føre til dårlig samsvar mellom pensjonsgivende inntekt i yrkeskarrieren og de ytelsene man senere får som pensjonist. Dagens system er ikke til fordel for personer med lang yrkeskarriere og en jevn inntekt i yrkeslivet, mens det er til fordel for personer med varierende eller stigende inntekt over livsløpet. Sammenhengen mellom de innbetalingene man gjør i løpet av yrkeskarrieren og de ytelsene man får som pensjonist er svak og uklar og kan i noen grad virke tilfeldig.

Lovgrunnlaget for pensjoner i arbeidsforhold i private foretak er nylig gjennomgått og modernisert. I tillegg til ordninger der det er pensjonsytelsen som defineres (ytelsesordninger), er det åpnet for ordninger der innskuddene defineres (innskuddsordninger). Både ytelsesordningene og innskuddsordningene har betydelige frihetsgrader og valgmuligheter, i tillegg til at de i noen grad kan kombineres. Arbeidspensjoner i privat sektor beregnes som direkte (netto) tillegg til pensjon fra folketrygden. Om lag 8-900 000 arbeidstakere omfattes imidlertid ikke av pensjonsordninger i sitt arbeidsforhold.

De offentlige tjenstepensjonsordningene er av eldre dato. Ordningene definerer en samlet pensjonsytelse fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen (bruttogaranti) på 2/3 av sluttlønnen ved full opptjeningstid på 30 år. Tilpassingen mellom tjenstepensjon og folketrygd skjer gjennom et omfattende og detaljert samordningsregelverk. Systemet er så komplekst at det kan være vanskelig for den enkelte å forstå hvordan pensjonen er beregnet. Det er et klart behov for tiltak som kan bidra til forenklinger og gjøre systemet

mer oversiktlig. Bruttogarantien i det offentlige tjenestepensjonssystemet innebærer at eventuelle endringer i folketrygden ikke får virkning for offentlig ansatte. Det er derfor behov for løsninger som gjør de offentlige tjenestepensjonsordningene om til mer rendyrkede supplerende ordninger, slik som i privat sektor. En slik omlegging trenger ikke i seg selv å føre til endringer i offentlig ansattes samlede pensjonsnivå.

Familiestrukturen og forsørgingsmønsteret endres. Den tradisjonelle én-inntektsfamilien er blitt mindre sentral som forsørgingssystem. I tillegg er familiestrukturen endret ved at antallet én-personhusholdninger, enslige forsørgere og samboerpar har økt betydelig. Flere ekteskap blir oppløst. Dessuten er det færre personer i hver familie enn tidligere, og familieetableringen skjer senere i livsløpet enn før. Utviklingen taler for at det kan bli vanskeligere å bygge en fremtidig pensjonspolitikk basert på at forsørgelse gjennom ekteskap er den dominerende familietyper. Utviklingen går heller i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter, med mindre hensyn til ekteskapsstatus. Pensjonssystemet har imidlertid heller gått i retning av å likestille ektepar og varige samboere når det gjelder utmålingen av pensjon.

Arbeidsmarkedet endres. Yrkesdeltakingen blant kvinner har økt betraktelig, og mye av økningen har skjedd i form av deltidsarbeid. Den enkeltes arbeidstilknytning preges i mindre grad av livslang tilknytning til ett og samme foretak eller type arbeid. Skifte av jobb og arbeidstilknytning blir vanligere og hyppigere. Skillet mellom arbeid i offentlig og privat virksomhet synes å bli mindre, og flere vil skifte mellom arbeid i offentlig og privat virksomhet. Det blir også mer vanlig med arbeidsopphold i andre land; både nordmenn i utlandet og utlendinger og innvandrere med arbeid i Norge. Dette krever pensjonsordninger som er mer fleksible og lettere å legge sammen fra ulike arbeidsforhold.

Pensjonskommissjonen mener at det er *behov for mer fleksible pensjonsordninger i folketrygden*. På bakgrunn av den økende levealderen er det viktig at det også er en reell fleksibilitet oppover, slik at eldre som ønsker og har helse til det kan fortsette lenger i arbeid, eventuelt ved å trappe gradvis ned på arbeidsinnsatsen. Både pensjonssystemet og arbeidslivet bør legges bedre til rette for dette. En del eldre yrkesaktive som er slitne etter lange yrkeskarrierer, har behov for å gå av før fylte 67 år. Velstandsutviklingen fører også

med seg ønsker om mer fritid, herunder lengre pensjonisttilværelse. Samtidig bør pensjonssystemet innrettes slik at det belønner personer som står lenge i arbeid. Det er også viktig at pensjon ved tidlig uttak blir stor nok til å kunne leve av.

1.5 Mål og prinsipper (kapittel 5)

Pensjonssystemets grunnleggende formål er å gi *økonomisk og sosial trygghet*. Det skal sikre den enkelte inntekt i alderdommen, ved varig nedsatt funksjonsevne eller tap av forsørger, dersom en ikke kan forventes å forsørge seg ved eget arbeid. Målet om trygghet omfatter grunntrygghet og standardtrygghet.

Grunntrygghet innebærer at alle pensjonister er garantert en minste inntekt som pensjonist, uavhengig av tidligere inntekt eller innbetaling til pensjonssystemet. Formålet er å forhindre fattigdom. Grunnsikring er en klar statlig oppgave. Pensjonskommissjonen går inn for at folketrygden fortsatt skal gi en grunnsikring på nivå med dagens minstepensjon. Det er ulike syn på hvordan grunnsikringen bør utformes:

Pensjonskommissjonens flertall, alle unntatt medlemmene Westhrin og Ytterhorn, mener at grunnsikringen bør ha form av en garantipensjon som avtrappes mot opptjent pensjon i folketrygden. Flertallet legger hovedvekt på at en modernisert folketrygd skal være mer opptjeningsbasert, og at en garantipensjon da gir en målrettet og effektiv grunnsikring.

Pensjonskommissjonens medlemmer Westhrin og Ytterhorn mener at grunnsikringen bør ha form av en lik grunnpensjon til alle, uten avtrapping mot opptjent pensjon eller annen inntekt. Medlemmet *Westhrin* mener at folketrygden i tillegg skal ha en viss inntekts- og opptjeningsbasert tilleggspensjon.

Standardtrygghet sikter mot at den enkelte ikke skal gå for mye ned i materiell levestandard som pensjonist. Pensjonen skal stå i forhold til tidligere arbeidsinntekt og innbetaling. Pensjonskommissjonen mener at det samlede pensjonssystemet også skal ha til formål å gi standardsikring. Det er ulike syn på hvordan standardsikringen bør organiseres:

Pensjonskommissjonens flertall, alle unntatt Ytterhorn, mener at folketrygden fortsatt bør kombinere grunnsikring og en viss standardsikring for alle pensjonister. Standardsikringen forutsettes i tillegg ivaretatt ved supplerende pensjoner i arbeidsforhold og individuelle pensjons- og spareordninger.

Kommisjonens medlem Ytterhorn går inn for at folketrygden konsentreres om grunnsikring i form av en lik, statlig og skattefinansiert pensjon til alle pensjonister på nivå med dagens minstepensjon for enslige. Standardsikringen bør fullt ut overlates til kollektive pensjoner i arbeidsforhold og individuelle pensjons- og spareordninger.

Pensjonskommisjonen vil understreke at trygge pensjoner forutsetter *et bærekraftig pensjonssystem*. Pensjonsløfter og forpliktelser må kunne innfris. De samlede ytelser og byrder i pensjonssystemet bør derfor være jevnt fordelt mellom generasjoner. Finansieringen må være langsiktig, realistisk og stabil, og ikke legge stigende byrder på de yrkesaktive og foretak i framtida. Pensjonskommisjonen mener at det er nødvendig å trygge pensjonene ved å begrense den forventede utgiftsveksten og jevne ut finansieringsbehovet i folketrygden i framtida. Kommisjonen foreslår strategier og tiltak for å oppnå dette.

Pensjonssystemet skal bidra til *fordeling av inntekt og risiko* over den enkeltes livsløp og mellom grupper i befolkningen. Pensjonskommisjonen mener at pensjonssystemet skal legge en effektiv ramme for den enkeltes sparing og forsikring over livsløpet. Det tilsier en nær sammenheng mellom premieinnbetaling og pensjon, og et tydelig individuelt eierskap til opptjente pensjonsrettigheter. Pensjonssystemet bør også bidra til sosial omfordeling av inntekt mellom grupper i befolkningen, først og fremst ved en god grunnsikring. Gjennom obligatoriske pensjonsordninger kan alle omfattes på like vilkår, uavhengig av, kjønn, helse eller funksjonsevne. Pensjonssystemet skal også være et effektivt redskap for å håndtere og fordele risiko av ulike slag for at pensjonsløfter skal innfris og gi mest mulig forutsigbare pensjoner.

Pensjonssystemet er *komplisert* og forholdsvis uoversiktlig. Det er ikke lett for den enkelte å ha oversikt over sine pensjonsrettigheter og den pensjon en kan forvente. Det er liten sammenheng mellom hva en betaler inn, og hva en kan forvente å få igjen i pensjon. Pensjonskommisjonen legger vekt på at *framtidens pensjonssystem må bli enklere og mer oversiktlig*: Kommisjonen går inn for et klarere skille mellom en statlig, skattefinansiert grunnsikring og mer inntekts- og premiebaserte pensjoner. Det bør være en nærmere sammenheng mellom inntektsgrunnlag, premieinnbetaling og pensjon. Pensjoner fra ulike kilder og arbeidsforhold bør lettere kunne legges sammen fra ulike arbeidsforhold.

Et pensjonssystem kan enten ha form av et

ytelsesbasert system eller et *innskuddsbasert system*. Ved et ytelsesbasert system er pensjonsytelsen definert i forhold til inntektsgrunnlaget. Innbetalingen bestemmes slik at den er tilstrekkelig til å finansiere pensjonsytelsene. Ved innskuddsbaserte systemer er det innskuddet som er bestemt. Pensjonen blir lik summen av innskuddene og avkastningen på den akkumulerte pensjonskapitalen. Et ytelsesbasert system gir vanligvis størst finansiell risiko for den som skal finansiere pensjonsytelsen. Et innskuddsbasert system gir størst forutsigbarhet for den som betaler innskuddene, men gir vanligvis størst usikkerhet for hva pensjonen vil bli.

Pensjonskommisjonen viser til at det i praksis skjer en viss tilnærming mellom ytelsesbaserte og innskuddsbaserte ordninger. I flere land, blant annet i Sverige, blir det obligatoriske pensjonssystemet reformert i mer innskuddslignende retning. Pensjonskommisjonen mener at det i framtida vil være hensiktsmessig med både ytelsesbaserte og innskuddsbaserte pensjonsordninger i Norge. Det bidrar til fordeling av risiko.

Pensjoner kan enten finansieres løpende etter hvert som de kommer til utbetaling (pay-as-you-go), eller de kan forhåndsfinansieres ved kapitaldekning i fond. Fondsfinansiering er påkrevet i private og individuelle pensjonsordninger. Det er i hovedsak for at det skal være sikret midler til pensjon selv om bedriften skulle gå konkurs. Offentlige pensjoner kan være utligningsfinansierte, fordi staten har beskatningsrett og i praksis ikke kan gå konkurs. Fondsfinansierte ordninger gir risiko for avkastning på kapitalen, mens utligningsfinansierte ordninger gir risiko for framtidig finansieringsevne og generasjonsbalanse. Pensjonskommisjonen går inn for at folketrygden fortsatt i hovedsak bør være utligningsfinansiert, men foreslår at det etableres et statlig pensjonsfond for å knytte nærmere sammenheng mellom statens fondskapital, sparing og pensjonsforpliktelsene i folketrygden.

1.6 Strategier for et bærekraftig pensjonssystem (kapittel 6)

Norge har relativt høy yrkesdeltaking blant eldre, og oljeinntektene gir oss muligheter mange andre land ikke har. Norge har således et godt utgangspunkt for å møte høyere utgifter til pensjoner i årene framover. Likevel anslås pensjonsutgiftene i folketrygden å øke så sterkt framover at det er behov for å begrense utgiftsveksten også hos oss.

Dersom pensjonssystemet videreføres uten endringer, anslås folketrygdens utgifter til alderspensjon å øke fra 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2002 til vel 15 pst. i 2050. Veksten i pensjonsutgiftene er anslått å bli betydelig sterkere enn gjennomsnittet for andre OECD-land, jf. tabell 1.2. Økningen er så sterk at den bare i begrenset grad kan finansieres av kapitalen som bygges opp i Petroleumsfondet. I tillegg vil det i takt med aldringen av befolkningen bli vekst i utgiftene knyttet til helse og omsorg.

Mange OECD-land har vedtatt og er i ferd med å gjennomføre reformer som begrenser veksten i de offentlige pensjonsutgiftene. I den foreløpige rapporten mente Pensjonskommissjonen at det er nødvendig med reformer også hos oss, og la til grunn at en burde illustrere innstramminger i pensjonssystemet på i størrelsesorden 2-3 pst. av BNP på lang sikt. Etter at den foreløpige rapporten ble lagt fram, har det kommet nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå som viser en sterkere vekst i levealderen, og som dermed ytterligere vil øke veksten i pensjonsutgiftene framover.

De langsiktige framskrivingene i kapittel 3

indikerer at fram mot 2050 er det et nettobehov for å styrke de offentlige finansene med om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Dette krever tiltak enten i form av økte inntekter, lavere pensjonsutgifter eller kutt i andre utgifter. Pensjonskommissjonen mener at en betydelig del av det anslåtte innstrammingsbehovet bør dekkes gjennom endringer i pensjonssystemet som kan bidra til høyere sysselsetting og lavere pensjonsutgifter enn om dagens system videreføres. Pensjonskommissjonens flertallsforslag er anslått å redusere utgiftene til alderspensjoner med om lag 3 prosent av fastlands-BNP i 2050 sammenliknet med om dagens system videreføres. Statens budsjettbalanse kan bedres netto med 2 – 3 pst. av BNP for Fastlands-Norge når det tas hensyn til reduserte pensjonsutgifter, økt sysselsetting, og at både lønnstakere og pensjonister betaler skatt. Pensjonskommissjonens flertallsforslag vil dermed innebære at om lag halvparten av det anslåtte samlede netto innstrammingsbehovet tas gjennom endringer i alderspensjonen. Utgiftene til alderspensjoner fram mot 2050 vil likevel om lag dobles målt som andel av BNP Fastlands-Norge. Selv med slike innstramminger vil veksten i pen-

Tabell: 1.2 Alderspension i noen OECD-land. Prosentandeler av BNP

	2000	2050
Belgia	8,8	12,1
Canada	5,1	10,9
Danmark	6,1	8,8
Finland	8,1	12,9
Frankrike	12,1	16,0
Tyskland	11,8	16,8
Italia	14,2	13,9
Nederland	5,2	10,0
Spania	9,4	17,4
Sverige	9,2	10,8
Storbritannia	4,3	3,6
USA	4,4	6,2
Østerrike	9,5	11,7
Gjennomsnitt av utvalgte OECD-land ¹	7,4	10,8
Norge, i pst. av BNP for Fastlands-Norge:		
Gamle befolkningsframskrivninger (OECDs tall)	6,5	13,4
Nye befolkningsframskrivninger ² - uten reformer	5,9	15,2
- med Pensjonskommissjonens forslag	5,9	12-12½

¹ Gjennomsnittet inkluderer Tsjekkia, Ungarn, Japan, Australia, New Zealand, Sør-Korea og Polen i tillegg til landene i tabellen.

² Basert på Statistisk sentralbyrås nyeste befolkningsframskrivninger. Se nærmere omtale i avsnitt 3.2.3 i denne rapporten.

sjonsutgiftene i folketrygden kunne bli større enn veksten i de fleste andre OECD-land.

Endringer i pensjonsystemet for å sikre økt bærekraft kan skje innenfor rammen av dagens folketrygd eller som del av en større reform. I kapittel 6 drøftes endringer som Pensjonskommissjonens flertall mener bør gjennomføres uansett valg av pensjonsmodell. Et bredt flertall i Pensjonskommissjonen ønsker å kombinere disse tiltakene med en større reform av folketrygden bl.a. for å skape en sterkere sammenheng mellom den enkeltes inntekt over livsløpet og utbetalt pensjon, jf. avsnitt 1.7.

Hoveddelen av innstrammingene i forhold til dagens system er knyttet til konsekvensene av økt levealder etter 2010. Pensjonskommissjonen foreslår innført et *delingstall* for å gjøre pensjonsystemet mer robust i forhold til økende levealder. Et delingstall innebærer at hvis ett nytt pensjonistkull lever ett år lenger som pensjonister enn tidligere pensjonistkull, så blir de årlige ytelsene i folketrygden tilsvarende lavere. Delingstallet bør være likt for kvinner og menn. Både inntektspensjonen og minstepensjonen, samt alderspensjonen for personer som har hatt uførepensjon, bør omfattes av delingstallet. Gitt de siste befolkningsframskrivingene anslås et delingstall isolert sett å redusere utgiftene til alderspensjon i 2050 med om lag 18 prosent i forhold til å videreføre dagens system.

Innføring av delingstall bør kombineres med fleksibel pensjonsalder, slik at den enkelte ved å arbeide lenger kan motvirke effekten av delingstallet. En slik reform vil dermed kunne stimulere til høyere yrkesdeltaking blant eldre. Innføring av delingstall i folketrygden bør få konsekvenser for hele befolkningen ved overgang til alderspensjon. Det taler for at en bør bygge på tilsvarende prinsipper i forbindelse med omlegging til nettoppensjon i de offentlige tjenstepensjonsordningene. I tillegg bør det skje endringer i AFP-ordningen. Ved innføring av en allmenn fleksibel pensjonsordning i folketrygden, bør staten konsentrere sin økonomiske medvirkning om denne. Tariffbaserte ordninger bør bygge opp under de incentiver som foreslås bygd inn i den generelle ordningen for fleksibel alderspensjon i folketrygden.

For å sikre forutsigbare pensjoner bør *verdisikringen av pensjoner* følge klare regler, samtidig som pensjonsystemet må være økonomisk opprettholdbart over tid. Opptjening av pensjonsrettigheter mens man er yrkesaktiv bør etter Pensjonskommissjonens syn indekseres i takt med lønnsveksten. Uførepensjon er ment som erstat-

ning for arbeidsinntekt i yrkesaktiv alder, og bør derfor lønnsindekseres fram til overgang til alderspensjon.

Ved framskrivinger av dagens system er det forutsatt at de løpende pensjonene lønnsindekseres. I et reformert system foreslår Pensjonskommissjonen at utbetalte alderspensjoner indekseres med lik vekt på lønns- og prisutviklingen. Pensjonenes kjøpekraft øker da noe over tid, men de vil øke noe svakere enn lønningene for yrkesaktive ved reallønnsvekst. En indeksering med lik vekt på pris og lønn kan isolert sett redusere utgiftene til alderspensjon med 7-8 pst. sammenliknet med ren lønnsindeksering, forutsatt en årlig reallønnsvekst framover på 1,5 pst. pr år. Garantipensjonen bør etter Pensjonskommissjonens syn lønnsindekseres på samme måte som opptjeningen av inntektspensjonen, men justeres med delingstallet.

Pensjonskommissjonen går inn for *livsløpsbasert pensjonsopptjening*, der all arbeidsinntekt som yrkesaktiv opp til et tak skal gi samme pensjonsopptjening. Dette vil stimulere til økt yrkesdeltaking blant eldre, samtidig som det er rimelig at en gitt livsinntekt i hovedsak skal gi samme pensjon uavhengig av fordelingen av inntekten over livsløpet. Reformene med delingstall, endret indeksering og livsløpsbasering trykker samlet folketrygdens økonomi og gir grunnlag for høyere opptjening i pensjonsystemet enn det som ellers ville vært mulig.

En reform av folketrygden vil ikke kunne iverksettes før rundt 2010, og det vil være nødvendig med overgangsordninger som strekker seg over mange år. Effekten av reformen vil derfor komme gradvis. At befolkningsstrukturen vil endres i retning av en økende andel eldre, er noe vi vet med stor sikkerhet, selv om det er usikkert hvor stor endringen vil bli. Den lange tiden det tar fra en pensjonsreform besluttet til en oppnår konsekvenser av betydning, tilsier at det nå bør gjennomføres en reform som tar høyde for framtidige demografiske endringer.

Inntektsnivået for framtidens pensjonister, og mulighetene for å sikre et økonomisk bærekraftig pensjonsystem på sikt, avhenger av den økonomiske utviklingen og den økonomiske politikken på en rekke områder. Pensjonskommissjonen mener det er svært viktig med en økonomisk politikk som støtter opp om høy yrkesdeltaking og verdiskaping og en godt kvalifisert arbeidsstyrke i framtiden. Likeledes kan en barne- og familiepolitikk og et arbeidsliv som legger forholdene til rette for å kombinere barn og arbeid, bidra til å oppnå en fødselsrate framover som kan opprett-

holde befolkningens størrelse over tid. Dette er viktig også for bærekraften i pensjonssystemet. Mange andre land i Europa har svært lave fødselstall, noe som øker problemene med å få til et opprettholdbart pensjonssystem. Kommisjonen har likevel, gitt sitt mandat, lagt vekt på å utrede endringer i pensjonssystemet, og har i liten grad kunnet gå inn på innretningen av den samlede økonomiske politikken, arbeidsmarkedspolitikken eller barne- og familiepolitikken.

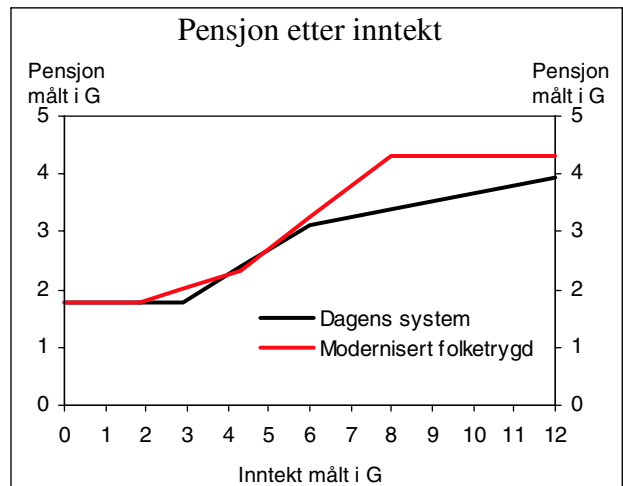
1.7 Modernisert folketrygd (kapittel 7)

I foreløpig rapport presenterte Pensjonskommissjonen to alternative modeller for et framtidig pensjonssystem. Det ene hovedalternativet var en lik basispensjon til alle i folketrygden. Det andre hovedalternativet var en modernisert folketrygd med en klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt, premieinnbetaling og pensjon i det allmenne pensjonssystemet.

I modernisert folketrygd vil den enkelte tjene opp en pensjon som er proporsjonal med arbeidsinntekten gjennom hele yrkeslivet opp til et tak for årlig inntekt. Den opptjente pensjonen skal også stå i forhold til premieinnbetalingene til systemet. Personer uten eller med lav opptjent pensjon får økt pensjonsnivået gjennom et garantitillegg som sikrer et minstenivå på den samlede pensjonen. Garantipensjonen svarer til minstepensjonen i folketrygden. Garantitillegget avtrappes gradvis mot inntektpensjonen, og finansieres gjennom den generelle beskatningen. Modellen sammenliknet med dagens system i et typeeksempel med jevne inntekter i 43 år er illustrert i figur 1.5.

Modernisert folketrygd bygger på livsløpsopptjening ved at inntekten over hele livsløpet skal danne grunnlaget for pensjonen. Den klare sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon over livsløpet får en ved å legge lik vekt på alle år med pensjongivende inntekt ved opptjening av pensjonen. Dette innebærer at dagens tak på 40 år for opptjening av tilleggspensjon og besteårsregelen med de 20 beste opptjeningsårene som tellende for sluttpoengtallet i folketrygden faller bort.

Pensjonskommissjonen foreslår gunstigere pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsfravær for egne barn under skolepliktig alder og for syke, funksjonshemmede eller eldre. Formålet er å gi bedre kompensasjon for manglende pensjonsopptjening som følge av perioder med ulønnet



Figur: 1.5 Pensjon i dagens system og i modernisert folketrygd for en enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år

Kilde: Pensjonskommissjonen.

omsorg for barn, syke, funksjonshemmede eller eldre. Dette ivaretas dersom nivået på omsorgsopptjeningen knyttes til det faktiske inntektsbortfallet, men med en høyere minstegaranti uavhengig av inntekt, og et inntektstak for opptjeningen. Ved dagens mønster for fordeling av lønnet arbeid og omsorg vil endringen særlig ha betydning for kvinner.

Pensjonskommissjonen går inn for en allmenn, *fleksibel pensjonsordning* i modernisert folketrygd. Nedre aldersgrense for pensjonering settes til 62 år. Den årlige pensjonen ved fleksibel pensjonering foreslås justert etter satser som gir noe mindre enn fullt ut forsikringsteknisk justering etter alder ved pensjonsuttaket.

Det foreslås et *delingstall* som innebærer at størrelsen på den årlige pensjonsutbetalingen for den enkelte aldersgruppe knyttes til utviklingen i levealderen for denne aldersgruppen. Det foreslås også nye prinsipper for *regulering av alderspensjon* fra folketrygden, der den indekseres med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten etter at en har begynt å ta ut alderspensjonen.

Kommisjonen foreslår videre at det skal innføres en egen *pensjonspremie* knyttet til den inntektsavhengige delen av alderspensjonen. Sammen med de andre endringene som foreslås, vil dette bidra til et klarere individuelt eierskap til inntektpensjonen. Premien er foreløpig anslått til 17 ½ prosent av årlig arbeidsinntekt opp til 8 G (for tiden 455 000 kroner).

Kommisjonen anbefaler at ved en reform av folketrygden bør supplerende ordninger i offent-

Boks 1.1 Modernisert folketrygd

Inntekstavhengig pensjon

- Det opptjenes en proporsjonal, livsløpsbasert pensjon fra 1. krone av arbeidsinntekt opp til et tak på 8 G pr år.
- Opptjeningen er beregnet til 1,25 prosent av inntektsgrunnlaget det enkelte år. Ved en samlet opptjeningsperiode på 43 år gir det en kompensasjonsgrad på 54 pst. av gjennomsnittsinntekten som yrkesaktiv.
- Ulønnet omsorgsfravær for egne barn og pleietrengende gir pensjonsopptjening svarende til det beste alternativet av fødselspengegrunnlaget og en inntekt som svarer til 4 ½ G. Omsorgsopptjening gis i inntil 6 år for barn mot 7 nå.
- Det innføres en egen pensjonspremie for inntektspensjonen. Premien er anslått til 17 ½ pst. av arbeidsinntekten opp til 8 G.
- Informasjonen om hvor mye pensjon den enkelte har opptjent styrkes gjennom årlige kontoutskrifter

Garantipensjon

- Garantipensjonen utbetales fra fylte 67 år.
- Garantipensjonen svarer til dagens minstepensjon.
- Gradvis avkorting av garantipensjonen mot inntektspensjonen. Pensjonister med opptjent pensjon opp til 1G mottar garantipensjon. Garantipensjonen avkortes deretter med 60 prosent mot inntektspensjon utover 1 G.

Delingstall

- Det innføres et delingstall slik at pensjonen for nye årskull justeres i forhold til utviklingen i forventet levealder.
- Delingstallet innføres for hele alderspensjonen, og vil også gjelde for tidligere uføre når de blir alderspensjonister.

Fleksibel pensjonering.

- Det innføres fleksibel pensjonering i folketrygden fra 62 år, slik at årlig pensjon øker jo lenger en venter med å ta ut pensjon.
- Det innføres fri adgang til å ta ut hel eller delvis pensjon i kombinasjon med arbeidsinntekt.
- Ved beregning av fradraget ved tidlig pensjonering, og tillegget ved sen pensjonering foreslås det et beløp på 30 000 kroner som ikke justeres i forhold til tidspunktet for pensjonering. Resten av pensjonen justeres etter forsikringstekniske satser.

Indeksering

- Det innføres automatisk indeksering av opptjente pensjonsrettigheter og løpende utbetalte pensjoner.
- Opptjente pensjonsrettigheter som yrkesaktiv lønnsindekseres.
- Garantipensjonen lønnsindekseres fratrukket effekten av delingstallet
- Løpende utbetalt inntektspensjon for alderspensjonister indekseres med et gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst.
- Uførepensjon indekseres med lønnsveksten.
- Etterlattepensjon (før fylte 67 år) indekseres med gjennomsnittet av lønns- og prisutviklingen.

Forholdet til uføre- og etterlattepensjon

- Det foreslås at uførepensjonsordningen utredes særskilt som en del av oppfølgingen av Pensjonskommisjonens arbeid.
- Etterlattepensjon videreføres som i dagens folketrygd.

lig sektor gjøres om til netto tillegg til folketrygden, slik at de endringene som gjennomføres i folketrygden får betydning for hele befolkningen. Modernisert folketrygd med mer proporsjonal pensjon i forhold til inntektsgrunnlaget vil gjøre det enklere å utforme supplerende ordninger som et proporsjonalt tillegg til folketrygden.

En oversikt over flertallets forslag til modernisert folketrygd er gitt i boks 1.1.

Forslaget til modernisert folketrygd er anslått å redusere utgiftene til alderspensjon i 2050 målt som andel av BNP Fastlands-Norge med om lag 20 pst. sammenliknet med å videreføre dagens system. Innsparingene kan deles i tre ulike forhold:

- Verdiskapingen kan bli om lag 6 pst. høyere.
- Antall alderspensjonister kan bli om lag 7 pst. lavere.
- Gjennomsnittlig alderspensjon kan bli om lag 7 pst. lavere.

Disse virkningene avhenger av hvordan den enkelte vil tilpasse seg til pensjonsreformen. Pensjonskommisjonen foreslår et pensjonssystem som gir større mulighet til selv å velge når en vil gå av med pensjon. Samtidig må den enkelte bære en vesentlig del av kostnaden ved tidlig avgang fra arbeidslivet, mens en vil få høyere årlig pensjon ved lengre yrkeskarriere. Kommisjonens forslag forventes å stimulere flere til å fortsette lengre i arbeid. På denne måten øker sysselsettingen og konsekvensene av innstrammingene på pensjonsytelsene pr. pensjonist dempes.

Reformen vil bidra til et mer bærekraftig pensjonssystem over tid, og mindre behov for skatte- og avgiftsøkninger i framtiden. Samtidig ivaretas fordelingshensyn bl.a. gjennom garantipensjonen og en noe bedre ordning med omsorgsopptjening enn i dag. Selv med disse innstrammingene vil pensjonsutgiftene dobles målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, og økningen vil fortsatt være sterkere enn i de fleste andre land.

Kommisjonens medlemmer Ytterhorn og Westhrin ønsker å basere en reform av folketrygden på andre modeller enn forslaget til modernisert folketrygd, jf. nærmere omtale i avsnitt 1.8.

1.8 Andre pensjonsmodeller (kapittel 8)

Kommisjonen har også vurdert enkelte andre modeller for hvorledes folketrygden kan organiseres. Modellene skiller seg først og fremst fra hverandre når det gjelder hvilken rolle staten skal ha for å sikre den enkelte en rimelig levestandard utover lik minstepensjon til alle, og hvordan grunn sikringen i pensjonssystemet skal utformes.

Følgende alternative modeller behandles:

Lik folketrygdpensjon for alle pensjonister

I denne modellen gis det en lik basispensjon til alle alderspensjonister i folketrygden på nivå med dagens minstepensjon. Basispensjonen avhenger kun av botid i landet. Øvrig pensjon overlates til den enkelte og arbeidsmarkedsbaserte ordninger. En slik modell er enkel, og gir en klar avgrensning av statens ansvar til bare å omfatte grunnsikringen. En slik modell vil ventelig føre til at individu-

elle og arbeidsmarkedsbaserte ordninger får et vesentlig økt omfang, og det drøftes om en slik modell bør kombineres med obligatoriske arbeidsmarkedsbaserte ordninger. Spørsmålet om fleksibel pensjonering avgrenses til fra hvilket tidspunkt man skal få ta ut pensjon. Spørsmålet om prinsipper for regulering av løpende pensjoner vil være aktuelt også i denne modellen. Det blir mindre aktuelt enn i dagens system å finansiere deler av pensjonsutgiftene gjennom trygde- eller arbeidsgiveravgift. Pensjonskommisjonen mener at en slik basispensjon bør finansieres ved den generelle beskatningen. Kommisjonen tar ikke dermed stilling til hvor det samlede skatte- og avgiftsnivået bør ligge eller hvordan disse bør organiseres. Innsparingene i pensjonsutgiftene ved innføring av denne modellen er på lang sikt beregnet til 33 pst. Det er da forutsatt en gradvis innfasing, ved at ny opptjening i dagens system stanses fra 2010.

Etter en samlet vurdering har *Pensjonskommisjonens flertall, alle unntatt Ytterhorn*, funnet at de ikke vil anbefale en slik modell. *Kommisjonens flertall* går inn for at folketrygden fortsatt skal gi en standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt for alle yrkesaktive. Flertallet forventer at det ville bli langt større forskjeller i pensjon og mer uensartede pensjonsordninger ved et alternativ der folketrygden er begrenset til en lik basispensjon til alle alderspensjonister. Flere kan forventes å bli uten noen standardsikring i pensjonssystemet. Det blir vanskeligere å ta fordelingspolitiske hensyn ut over grunnsikringen, blant annet gjennom kjønnsnøytrale pensjoner og premier og pensjonsopptjening ved ulønnet omsorg.

Universell grunnpensjon og tilleggspensjon i folketrygden

Også i denne modellen gir folketrygden en lik grunnpensjon til alle alderspensjonister på nivå med dagens minstepensjon. I tillegg ytes det en mindre, inntektsbasert tilleggspensjon. Det legges til grunn livsløpsopptjening for tilleggspensjonen, bortsett fra at tilleggspensjon bare opptjenes på grunnlag av inntekter utover grunnpensjonen. Forslagene om delingstall og endret regulering av løpende pensjoner vil være aktuelle også i denne modellen. Spørsmål om fleksibel pensjonering blir i hovedsak tilsvarende som i modernisert folketrygd. Modellen innebærer relativt høy grad av generell skattefinansiering gjennom grunnpensjonen. Den inntektsavhengige pensjonen forutsettes å være fullt ut premiefinansiert, og premien

anslås til ca.11 prosent av inntektsgrunnlaget ved en inntekstpensjon på om lag 34 prosent etter 43 års opptjening (30 prosent ved 40 år).

Denne modellen vil gi relativt høy samlet kompensasjonsgrad for lave inntekter og lavere kompensasjon på høyere inntekter. Inntekter under grunnpensjonsnivået gir ingen pensjonsopptjening, men det betales heller ikke pensjonspremie for arbeidsinntekter under et slikt nivå.

Etter en samlet vurdering har *Pensjonskommissionens flertall, alle unntatt Westhrin*, funnet at de ikke kan anbefale denne løsningen. Flertallet har lagt vekt på at modellen med universell grunnpensjon vil sikre grunntryggheten i pensjonssystemet på en mindre målrettet og mer kostbar måte enn både modernisert folketrygd og dagens pensjonssystem. Flertallet vil også peke på at modellen med universell grunnpensjon vil gi en vesentlig lavere opptjent pensjon enn modernisert folketrygd. Pensjonsprosenten vil på marginen ligge på bare 30-35 prosent ved pensjonsuttak fra 67 år, og den vil avta ytterligere hvis levealderen fortsetter å øke. Over tid vil dette føre til en markert reduksjon i folketrygdens ansvar for standardsikringen for en betydelig del av de yrkesaktive. Flertallet i kommisjonen vil også vise til at skatteelementet i modellen med lik grunnpensjon til alle er vesentlig større enn i modernisert folketrygd, som følge av at hele minstepensjonen finansieres gjennom ordinære skatter. En følge av dette er at marginalskatten vil øke for størstedelen av arbeidstakerne, slik at det blir mindre lønnsomt å arbeide.

Livsløpsbasert og fleksibel folketrygd

I denne modellen beholdes ytelsesprofilen i dagens folketrygd, men inkluderer de felles prinsippene som er beskrevet i kapittel 5 og 6, det vil si livsløpsopptjening, delingstall og regulering av løpende pensjoner med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten. Livsløpsopptjening gir isolert sett en viss besparelse i pensjonsutgiftene, som benyttes til å øke pensjonsprosenten noe i forhold til dagens folketrygd.

Etter en samlet vurdering finner *Pensjonskommissionen* at den ikke kan anbefale denne løsningen. Dette har sammenheng med at en da også bevarer egenskaper ved dagens system som kommisjonen ønsker å gå bort fra. Blant annet blir sammenhengen mellom arbeidsinntekt, innbetaling til systemet og pensjon fortsatt svak. Innbetalingene til pensjonssystemet vil trolig i stor grad fortsatt framstå som generell skatt på arbeidsinn-

tekt, og man får ikke realisert den positive effekten på arbeidstilbudet som vil kunne følge i et mer premiebasert, proporsjonalt system.

Et bredt flertall i *Pensjonskommissionen, alle unntatt medlemmene Ytterhorn og Westhrin*, har samlet seg om modellen modernisert folketrygd, som er nærmere beskrevet i kapittel 7.

Kommisjonen har også vurdert flere andre pensjonsmodeller, og det har kommet innspill til slike fra flere av medlemmene i Pensjonskommissionens råd. Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) har foreslått et alternativ med høyere opptjening i folketrygden på lavere inntekter enn på høyere inntekter, kombinert med minstekrav om en obligatorisk pensjon i arbeidsforhold. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Finansnæringsens Hovedorganisasjon (FNH) har foreslått at folketrygden deles inn i en ytelsesbasert del og en innskuddsbasert del. Landsorganisasjonen i Norge (LO) går i hovedsak inn for å holde folketrygden, offentlig tjenestepensjon og avtalefestet pensjon uendret, men foreslår at Petroleumsfondet gjøres om til et generelt pensjonsfond for folketrygden.

Kommisjonens medlem Westhrin har følgende merknad:

«Dette medlem støtter ikke kommisjonens flertall i valg av hovedmodell for et nytt pensjonssystem. Målet med en pensjonsreform er å gjøre fremtidens pensjonsordning forutsigbar, logisk og rettferdig, i tillegg til at det må være økonomisk bærekraftig. Et forutsigbart, logisk og rettferdig pensjonssystem er en modell med universell grunnpensjon og proporsjonal tilleggspensjon med bunnfradrag. Denne modellen, «universell folketrygd», fremmes som et alternativ til modellen som kalles modernisert folketrygd. Modellen er presentert i sin helhet i kapittel 8.

Selv om nivået på minstepensjonen er det samme i de to modellene, og selv om de samlede utgiftene til pensjon forutsettes å bli de samme, blir de fordelingsmessige konsekvensene svært forskjellige. Modernisert folketrygd gir økt pensjon til høytlønnsgруппene, mens de med lave og midlere inntekter får mindre pensjon enn om vi hadde videreført dagens system. Fordi det fortsatt er store kjønnsmessige ulikheter i inntektene, vil dermed en omfordeling fra lavtlønnede til høytlønnende også være en overføring fra kvinner til menn, sammenlignet med dagens system. Derfor går dette medlemmet inn for «universiell folketrygd» som har en bedre fordelingsprofil.

Medlemmet mener at fordelingshensynet må tillegges stor vekt i et helhetlig offentlig pensjonssystem.

De to modellene har samtidig ulike konsekvenser for fordelingen av finansieringsbyrden. Ved «modernisert folketrygd» vil hovedparten av finansieringen baseres på trygdeavgifter som er beregnet på basis av all lønnsinntekt under taket for opptjening av pensjon. Med «universell folketrygd» vil derimot det alminnelige skattesystemet måtte bære en vesentlig større andel av den samlede finansieringsbyrden. Fordelingsvirkningene vil da avhenge av hvilke elementer i skattesystemet som man velger å benytte. Dette medlem vil påpeke at grunnlaget for den norske velferdsstaten har vært at folk har vært villige til å jobbe og betale skatt for å finansiere velferdsordninger som er universelle og solidariske, slik som universell grunnpensjon.

Det har vært et mål for Pensjonskommisjonens arbeid å lage et enklere pensjonssystem enn dagens folketrygd. Ved å velge «universell folketrygd» vil man oppnå å fjerne et av de kompliserende elementene i dagens folketrygd, nemlig avkortingen av særtillegget. Slik vil tilleggspensjonssystemets karakter av en obligatoriske spare- og forsikringsordning komme klarere frem. Fjerning av dagens skråtak for inntekter mellom 6 og 12 G vil være et bidrag til forenkling av systemet. Dette medlem mener det ikke er noen god løsning å innføre et nytt skråtak for lavere inntekter, slik det gjøres i «modernisert folketrygd».

Man vil med «universell folketrygd» få et rendyrket system, hvor det er et enkelt skille mellom grunnpensjon og tilleggspensjon. I tiden som yrkesaktiv betaler man pensjonsavgift på all inntekt i intervallet mellom bunnfradraget og det øvre taket. For hver krone den enkelte betaler inn til systemet opptjenes det en tilsvarende pensjonsrett. Den universelle grunnpensjonen vil derimot fremstå som et klart solidarisk og utjevne element i pensjonssystemet, og finansieres tilsvarende solidarisk: ved alminnelig beskatning.

Som pensjonist får alle utbetalt den universelle grunnpensjonen, pluss eventuell opptjent tilleggspensjon. Størrelsen på tilleggspensjonen henger direkte sammen med innbetalt pensjonsavgift som yrkesaktiv. I likhet med modellen modernisert folketrygd, er det lagt opp til at alle år som yrkesaktiv skal være pensjongivende. Dersom man i ett eller flere år har en inntekt som er lavere enn bunnfradraget, vil man heller ikke bli pålagt å betale pensjonsavgift det aktuelle året. Det vil bli svært få personer som i løpet av livet ikke har opptjent

noen tilleggspensjon, og begrepet minstepensjonist vil dermed etter hvert miste sin praktiske betydning.

«Universell folketrygd» kan innrettes slik at den innebærer en viss styrking av insentivene til arbeid for alle grupper i samfunnet. Den klare og entydige sammenhengen mellom premier innbetalt til tilleggspensjonssystemet og de forventede utbetalingene betyr at finansieringen av denne delen av systemet ikke vil skape unødige skattekiller – slik som dagens system. I modernisert folketrygd vil insentivene til arbeid bli bedre for lønnstakere med midlere og høyere inntekter over livet, men på grunn av avkortingen vil de samtidig bli dårligere i den nedre delen av inntektsfordelingen.

Det konkrete forslaget til utforming av «universell folketrygd» som er skissert her er basert på de samme kostnadsberegninger som er lagt til grunn for modernisert folketrygd. Dette medlem vil påpeke at eventuelle supplerende innsparingstiltak vil påvirke det samlede kompensasjonsnivået i folketrygden, uavhengig av modellvalg. Dersom levealderen øker som forventet frem mot midten av dette århundret vil en eventuell innføring av delingstall svekke standardsikringen i pensjonsordningen, uansett hvilken hovedmodell som legges til grunn.

Når det gjelder hensynet til å forbedre den økonomiske bærekraften og den generasjonsmessige balansen i pensjonssystemet, stiller de to hovedmodellene helt likt – i hvert fall teknisk sett. Dette medlemmet vil imidlertid påpeke at sjansen for å få allmenn aksept i befolkningen for innstramningstiltak av denne typen neppe vil øke hvis man velger å basere seg på en hovedmodell med en klart dårligere fordelingsprofil.»

Kommisjonens medlem Ytterhorn har følgende merknad:

«Dette medlem anser at Folketrygdens alderspensjon er en rettighetsbasert sosialforsikringsordning som skal ivareta en viss omfordeling og, i hovedsak, være en forsikringsordning basert på opptjeningstid og innbetalt premie. Dagens folketrygd er slik dette medlem ser det blitt svært komplisert, og det er sannsynlig at bare et fåtall av de som mottar ytelse fra Folketrygden har full oversikt over beregning og ytelsens størrelse og grunnlag. Ved samordning av ytelse fra forskjellige pensjonssystemer, etter lov om samordning av pensjons og trygdeytelser, kompliseres beregningene ytterligere og bidrar til å øke frustrasjonsnivået hos ytelsesmottakerne samtidig som faren for feil og misforståelser øker.

Etter dette medlems mening bør et pensjonssystem være langsiktig, forutsigbart og oversiktig slik at pensjonister forstår beregningen som ligger til grunn for ytelsen som mottas og slik at fremtidige pensjonister til enhver tid kan planlegge sin pensjonisttilværelse ut fra kjente størrelser og begreper. Dette medlem vil også understreke at et pensjonssystem må være forståelig og enkelt nok til at feilberegning og feilutbetaling ikke skal forekomme.

Dette medlem går derfor inn for et pensjonssystem med en lik pensjonsytelse til alle fra det offentlige. En ytelse tilnærmet lik dagens minstepensjon, eller av en slik størrelse at det er mulig å leve nøkternt av den, bør innrømmes alle borgere fra pensjonsalder. Dette medlem viser til fylldigere merknader og beskrivelse av systemet under kapittel 8.

Et slikt pensjonssystem vil etter dette medlems mening føre til betydelig lavere utgifter for det offentlige, ettersom de samlede ytelser vil bli mindre og kostnadene ved forvaltning og utbetaling betydelig redusert i forhold til dagens system. Ved innføringen av et pensjonssystem med lik pensjon til alle, vil eventuelle tilleggssystemer bli overlatt til den enkelte, eller den enkelte i samarbeid med sin arbeidsgiver. Størrelsesorden og investeringsmodell vil bli den enkeltes eller arbeidsgivers ansvar og forpliktelse. Dette vil kunne gi positive effekter i finansnæringen og føre til betydelig høyere sparing for den enkelte basert på behov, ønsker/prioriteringer og egne valg.

Etter dette medlems mening vil et pensjonssystem med lik pensjon til alle oppfylle så godt som alle målsettinger i Pensjonskommissjonens mandat. Dette medlem ønsker ikke å støtte modellen for modernisert folketrygd slik den foreligger, men viser til begrunnelse og økonomiske vurderinger i kapittel 8.»

1.9 Pensjonsalder og fleksibel pensjonering (kapittel 9)

Den gjeldende pensjonsalderen i Norge i dag er 67 år. Dette er pensjonsalderen i folketrygden, og 67 år er også en viktig aldersgrense i andre deler av pensjonssystemet. Tradisjonelt har pensjonsalderen blitt forstått som den alderen personer med normalt god helse forventes å stå i arbeid til. Formelt tilsvarer dette den alderen der retten til å gå av med alderspensjon inntreffer.

Mellom 67 og 70 år er det fleksibel pensjonsalder i folketrygden, og en fortsetter å tjene opp pensjonspoeng fram til fylte 70 år ved å fortsette i

arbeid. Fleksibel pensjonering før fylte 67 år ivaretas ved avtalefestet pensjon (AFP) som gir de som omfattes adgang til å gå av med pensjon fra fylte 62 år. Pensjonen beregnes i hovedsak som om de hadde fortsatt i arbeid til fylte 67 år, liksom ved uførepensjon. Tankegangen var at det skulle være et alternativ til uførepensjon for slitne arbeidstakere med lang yrkeskarriere.

De siste årenes utvikling i pensjoneringsatferden har utfordret den tradisjonelle oppfatningen av hva pensjonsalderen symboliserer. Mange slutter i arbeid før de fyller 67 år. Overgangen fra arbeid til alderspensjon strekker seg nå i hovedsak over en periode fra ca. 62 år til ca. 67 år. Noen går av tidligere og noen senere. Overgangen til pensjon kan oppfattes til dels svært ulikt av ulike personer. For enkelte vil pensjoneringen kunne være problematisk. Dette kan for eksempel skyldes at de mister deler av sitt sosiale nettverk, eller rett og slett at de ikke ønsker å slutte å jobbe. De fleste vil vel betrakte pensjonering som et velferdsgode. Atter andre vil ikke vurdere overgangen til pensjon verken som et velferdstap eller -gevinst.

Det at en har en alminnelig pensjonsalder, er ikke til hinder for at personer som er eldre eller yngre enn denne, kan henholdsvis fortsette i arbeid eller motta pensjon under bestemte vilkår. I dagens folketrygd er det adgang til å tjene opp pensjonspoeng til fylte 70 år. Inntil ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) ble innført i 1989, var adgangen til tidlig pensjon i hovedsak begrenset til uførepensjon og særskilte førtidspensjonsordninger. Men det skjedde også utstrakt førtidspensjonering via arbeidsløshet og på andre måter.

Ved vurdering av fleksibel pensjonering, og da spesielt pensjonering tidligere enn den formelle pensjonsalderen, er det viktig å skille mellom ønsket om fleksibilitet med hensyn til avgangsalder – i betydningen valgfrihet – og tidligpensjonering på grunn av særlige behov – knyttet til helseproblemer eller andre særlige forhold knyttet til yrket eller arbeidsplassen. Valgfriheten kan imidlertid være begrenset for mange eldre yrkesaktive ved nedbemanning og omstillinger osv.

Et viktig utgangspunkt for Pensjonskommissjonens arbeid er at pensjonssystemet skal være økonomisk bærekraftig. Det blir dermed sentralt at også fleksibiliteten innrettes slik at den bidrar til høy yrkesdeltaking. Det er klart at det mellom hensynet til yrkesdeltakelsen og økt fleksibilitet ligger en målkonflikt; jo høyere pensjonen er, desto større fare er det for at systemet ikke gir en tilstrekkelig stimulans til å fortsette i arbeid. Samti-

dig er det slik at lave pensjoner kan gjøre det urealistisk for mange å velge tidlig avgang. Disse hensynene må veies mot hverandre på en slik måte at pensjonssystemet ikke gir for sterkt stimulans til tidlig tilbaketreking fra arbeidslivet, samtidig som de som har behov for det gis mulighet til tidlig avgang med en pensjon som de kan leve av.

Pensjonskommisjonen tilrår følgende:

En fleksibel pensjonsordning i folketrygden

Pensjonskommisjonen går inn for at det innføres en allmenn, fleksibel pensjonsordning i folketrygden mellom 62 og 70 år. Etter fylte 70 år er det nå ubetinget rett til pensjon uavhengig av annen inntekt, samtidig som opptjening av nye pensjonsrettigheter opphører. Pensjonskommisjonen mener at aldersgrensen på 70 år bør økes over tid etter hvert som den generelle levealderen øker. En allmenn, fleksibel folketrygd vil gi lik adgang til å velge pensjoningstidspunkt for alle yrkesaktive som fyller kravene til opptjening og alder. En slik ordning vil dermed kunne ivareta hensynet til grupper som ønsker å gå av tidligere, så vel som de som ønsker å stå lenger i arbeid.

Krav til opparbeidet pensjon

Økt fleksibilitet i folketrygden er ment som et tilbud for yrkesaktive til å kunne trappe ned arbeidsinnsatsen tidligere eller gradvis over lengre tid. For at en person skal kunne benytte seg av den fleksible ordningen, bør det stilles krav til tidligere yrkesaktivitet. Pensjonskommisjonen foreslår at de opparbeidede pensjonsrettighetene må være på et slikt nivå at den pensjonen som kommer til utbetaling etter justering for avgangstidspunktet minst er på nivå med garantipensjonen. Garantipensjonen foreslås utbetalt fra fylte 67 år.

Klar sammenheng mellom pensjonsnivå, opptjeningstid og forventet tid som pensjonist

Pensjonskommisjonen mener at det bør være en klar sammenheng mellom avgangstidspunkt, opptjeningstid og årlig pensjon. Hvis den årlige ytelsen justeres fullt ut i tråd med et forsikringsteknisk prinsipp, vil imidlertid den årlige pensjonen kunne bli for lav til at valgfriheten kan sies å være reell for personer med lav inntekt. Hensynet til at lavinntektsgrupper i større grad skal kunne benytte seg av den fleksible ordningen, gjør at

Pensjonskommisjonen går inn for enn noe mindre justering enn ved rent forsikringstekniske satser. Det foreslås at et beløp på ca. 30 000 kroner (ca ½ G) ikke blir gjenstand for justering av pensjonen etter avgangsalder.

Personer med lang opptjening på iverksettingstidspunktet

Ordningen med fleksibilitet i folketrygden bør gjelde for alle fra det tidspunktet reformen gjennomføres. Dette innebærer at de første årskullene får pensjonen beregnet etter dagens regler, og de får dermed ikke uttelling for flere enn 40 år med pensjospoeng i folketrygden. Pensjonskommisjonen kan se for seg at det for personer som tar ut pensjon før fylte 67 år, og som fullt ut omfattes av dagens regler (født 1950 eller tidligere), kan beregnes opptjening for alle yrkesaktive år med pensjongivende inntekt etter 1967. Det innebærer at personer med pensjongivende inntekt i mer enn 40 år kan få uttelling for det når reformen settes i verk. Ingen bør likevel få høyere pensjon enn de ville ha fått ved 67 år etter dagens regler. En slik ordning vil i første rekke komme menn til gode. Kommisjonen kan også se for seg en ordning der personer født før 1950 får godskrevet omsorgsopptjening i folketrygden etter 1967 inn i en fleksibel ordning. Begge forslag trenger nærmere konsekvensutredning.

Forholdet til supplerende pensjon

Pensjonskommisjonen tilrår at det gis adgang til tidlig uttak av supplerende pensjoner i skattefavorede, supplerende ordninger og offentlige tjenstepensjoner fra samme alder og etter de samme prinsipper som i forslaget til modernisert folketrygd. Det må da kreves at disse innrettes slik at ikke stimulansen til arbeid som ligger i den offentlige, fleksible pensjonsordningen nøytraliseres eller svekkes vesentlig.

Pensjon og arbeid

Pensjonskommisjonen foreslår at pensjon ikke lenger skal avkortes mot arbeidsinntekt ved pensjoning fra 62 år. Dette fordi den fleksible ordningen foreslås å bygge på tilnærmet forsikringstekniske prinsipper, og for å stimulere til fortsatt arbeid. Det foreslås videre at den enkelte kan velge å ta ut hel eller delvis pensjon.

Avvikling av statlige bidrag til AFP

Når det innføres en mulighet til fleksibel pensjoning i folketrygden, mener Pensjonskommissjonen at staten bør konsentrere sine økonomiske bidrag til fleksibilitet i pensjonssystemet der, og utvikle de statlige bidragene til AFP-ordningene.

Ikrafttredelse

Pensjonskommissjonen tilrår at alle bør omfattes av den nye, fleksible ordningen fra det samme tidspunkt som modernisert folketrygd trer i kraft, det vil si fra 2010.

1.10 Fondering av folketrygden (kapittel 10)

Som omtalt i avsnitt 1.3, vil en videreføring av dagens regelverk i folketrygden føre til en sterk økning i folketrygdens utgifter til alders-, uføre- og etterlattepensjoner i tiårene framover. Pensjonskommissjonen har derfor foreslått omfattende tiltak for å begrense veksten i pensjonsutgiftene framover gjennom innføring av et delingstall for å kompensere for stigende levealder, større vekt på prisindeksering av løpende pensjoner mv. Totalt sett anslås forslagene fra kommissjonen å redusere folketrygdens pensjonsutgifter med om lag 3 prosentpoeng av BNP for Fastlands-Norge i 2050. De samlede pensjonsutgiftene i folketrygden anslås likevel å øke fra om lag 9 prosent av BNP for Fastlands-Norge i dag til om lag 17 prosent i 2050. Utfordringene knyttet til denne utviklingen vil bli forsterket av at petroleumsinntektene trolig vil avta vesentlig i samme tidsperiode.

Kombinasjonen av sterk vekst i pensjonsutgiftene, selv etter Pensjonskommissjonens forslag, og fallende petroleumsinntekter vil legge økte byrder på de yrkesaktive i framtiden hvis ikke staten bygger opp betydelige økonomiske reserver de nærmeste 10-20 årene. I sitt mandat ble derfor Pensjonskommissjonen bedt om å vurdere om en fondering av pensjonssystemene kan bidra til å sikre et bærekraftig pensjonssystem på sikt.

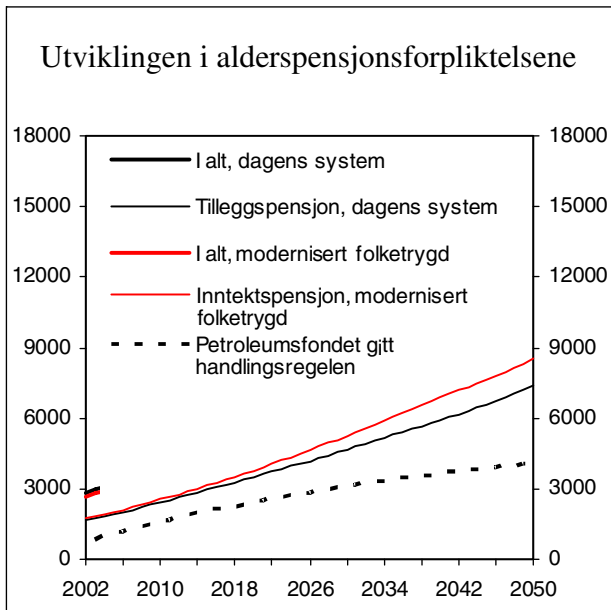
Utfordringene for pensjonssystemet framover knytter seg både til veksten i de offentlige pensjonsutgiftene, og til hvordan den finansielle belastningen knyttet til disse utgiftene bør fordele seg over tid.

Pensjonskommissjonen har sett det som en hovedutfordring å etablere et bærekraftig pensjonssystem i den forstand at det gir en rimelig

byrdefordeling mellom generasjonene, der bidraget fra hver generasjon står i et rimelig forhold til de pensjonssystemene generasjonen mottar. Manglende langsiktig bærekraft vil innebære at pensjonssystemet før eller senere må endres, og dette omstillingsbehovet vil bli større jo lenger en utsetter de omstillingene som er nødvendige. En pensjonsreform som ikke sikrer en rimelig byrdefordeling mellom generasjonene vil derfor vanskelig kunne opprettholdes over tid. Det er derfor behov for at staten bygger opp betydelige fordringer i årene framover gjennom overskudd på budsjettet. Behovet for å sikre langsiktig bærekraft forsterkes av at også andre aldersrelaterte offentlige utgifter knyttet til helse- og omsorgstjenester for eldre må forventes å øke betydelig framover i takt med aldringen av befolkningen. Belastningen på den yrkesaktive befolkningen vil derfor øke selv om en sikrer at pensjonssystemet isolert sett gir en rimelig byrdefordeling over tid.

Når en vurderer fondering av folketrygden, er det viktig å skille mellom *reell fondering* og *regnskapsmessig fondering*, jf. det tilsvarende skillet mellom det som ble kalt fondering i økonomisk forstand og fondering i juridisk forstand i rapporten fra Moland-utvalget, NOU 1998: 10 Fondering av folketrygden? Den statlige fordringsoppbyggingen som er nødvendig i årene framover, vil innebære at det skjer en reell fondering av deler av de framtidige utgiftene knyttet til aldringen av befolkningen. I dette ligger at staten bygger opp finansielle reserver for å møte de framtidige utgiftsforpliktelsene, uavhengig av om en har skilt ut egne fond for å ivareta for eksempel pensjonsforpliktelsene. Fokus er med andre ord på hvor mye staten alt i alt sparer i forhold til det som trengs for å trygge framtidige pensjonsforpliktelser. Fondering i reell forstand skjer ved at staten sørger for å ha inntekter som overstiger utgiftene.

Sammenliknet med et pensjonssystem basert på løpende finansiering av pensjonene etter hvert som de kommer til utbetaling, vil etablering av et pensjonssystem basert på reell fondering innebære økte innbetalinger i en innfasingsperiode, men lavere innbetalinger på lengre sikt. Et reelt sett fondsbasert pensjonssystem vil også være mer robust overfor endringer i aldersstrukturen i befolkningen. Hvis pensjonssystemet tidligere har vært finansiert løpende, vil imidlertid overgang til et pensjonssystem med full reell fondering normalt innebære en dobbelbelastning i en overgangsperiode, som følge av at en både må utbetale pensjoner knyttet til tidligere pensjons-



Figur: 1.6 Utviklingen i alderspensjonsforpliktelsene. Mrd. 2003-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Pensjonskommissjonen.

opptjening og foreta fondsavsetninger knyttet til ny opptjening.

Problemstillingene i kapittel 10 er særlig knyttet til om den reelle fonderingen av pensjonssystemet gjennom statlig oppsparing bør følges opp av en fondering i regnskapsmessig forstand. Med dette forstås ordninger der finansieringen av pensjonene er formelt atskilt fra resten av statsfinansene, og der det er knyttet en finansiell formue til finansieringen. Fokus er i dette tilfellet på finansieringen av pensjonssystemet isolert sett, og det er ikke noe krav om at resten av statsfinansene skal være i balanse. Oppretting av et eget pensjonsfond vil imidlertid ikke i seg selv dempe den framtidige belastningen knyttet til pensjonssystemet. Dette vil avhenge av i hvor stor grad den regnskapsmessige fonderingen følges opp av en reell fondering i form av tilstrekkelig høy sparing på statens hånd. Dette vil igjen avhenge av hvilken budsjettpolitikk som vil bli ført framover.

Etablering av et pensjonsfond vil i utgangspunktet verken gjøre pensjonssystemet mer eller mindre bærekraftig. Det avgjørende for om folketrygdens pensjonsforpliktelser vil kunne innfris i framtiden, er utformingen av den samlede finanspolitikken og den økonomiske utviklingen mer generelt. Et pensjonsfond vil imidlertid kunne gjøre det lettere å få oppslutning om en langsiktig finanspolitikk hvor det settes tilstrekkelig midler til side de nærmeste årene. Erfaringen fra en rekke

land er at det ikke er lett for staten å bygge opp finansiell formue – det oppstår lett et sterkt press for å bruke av midlene. Dette kan bli lettere å motstå dersom midlene plasseres i et pensjonsfond.

Pensjonskommissjonen går derfor inn for at det etableres et nytt *Statens pensjonsfond* basert på dagens Petroleumsfond og Folketrygdfond, som er nært knyttet opp mot statens pensjonsforpliktelser i folketrygden.

Et hovedspørsmål i Pensjonskommissjonens arbeid har vært om et nytt statlig pensjonsfond bør utformes som et bredt (makro) fond, der fondsoppbyggingen reflekterer både statens petroleumsinntekter og utviklingen i pensjonsforpliktelsene, eller om det bør opprettes et mer forsikringsbasert fond, som direkte er knyttet til omfanget av pensjonsforpliktelsene. Den siste løsningen vil kreve at en også viderefører et modifisert petroleumsfond for å kunne håndtere svingninger i petroleumsinntektene, valutakurser og fondsavkastning.

Ut fra en samlet vurdering har Pensjonskommissjonen kommet til at statens fondsoppbygging fortsatt bør skje i form av en *generell fondsoppbygging* som både reflekterer utviklingen i statens petroleumsinntekter og pensjonsforpliktelsene, og at det ikke bør etableres et rent forsikringsbasert pensjonsfond. I sin vurdering har Kommisjonen bl.a. lagt vekt på:

- En vil bare kunne fondere en begrenset del av de pensjonsforpliktelsene som allerede er bygget opp når Pensjonsfondet opprettes. Dette vil i betydelig grad redusere fordelene ved en fondsmodell som kun er knyttet til pensjonsforpliktelsene.
- De store svingningene en må regne med i kapitalavkastningen og andre forhold gjør at det vil være betydelig usikkerhet knyttet til hvor store de årlige fondsavsetningene må være i en slik modell. En slik løsning vil derfor måtte bli vesentlig mer komplisert enn en bredere fondsløsning, med en risiko for store variasjoner i fondsavsetningene over tid.
- Etablering av et forsikringsbasert pensjonsfond (snevert fond) med stor grad av autonomi i forhold til resten av statsfinansene vil kunne gjøre det vanskeligere å foreta helhetlige avveier mellom pensjonsutgiftene og statens utgifter og inntekter på andre områder.

Pensjonskommissjonen mener imidlertid at det er behov for tiltak som etablerer en klar sammenheng mellom Pensjonsfondet, pensjonsforpliktelsene og de langsiktige utfordringene i den økono-

miske politikken. For å styrke sammenhengen mellom Pensjonsfondet og pensjonsforpliktelsene foreslår Kommissjonen:

1. at det i de årlige budsjettokumentene fra Regjeringen presenteres balanseoppstillinger for Pensjonsfondet, der alderspensjonsforpliktelsene framgår som en gjeldspost, mens aktivasiden består av fondets kapital og en fordring på staten svarende til de ufonderte pensjonsforpliktelsene. På denne måten vil det framgå at selv om alle oljeinntektene settes inn i Pensjonsfondet, vil Pensjonsfondet fortsatt ha en betydelig fordring på staten som tilsvarer de ufonderte pensjonsforpliktelsene. Fondskonstruksjonen får også fram at økt bruk av oljeinntekter medfører at man tar av «pensjonskapitalen» ved at de ufonderte forpliktelsene øker.
2. at det i budsjettokumentene gis en mer omfattende drøfting av utviklingen i pensjonsforpliktelsene enn fram til nå, der det framgår hvor mye av de årlige endringene som skyldes ny opptjening av pensjonsrettigheter, regelverksendringer og endringer knyttet til regulering av opptjente pensjonsrettigheter som følge av lønns- og prisutviklingen.
3. at det etableres en langsiktig retningslinje om at de ufonderte forpliktelsene knyttet til alderspensjonen i folketrygden ikke skal øke som andel av BNP for Fastlands-Norge over tid.
4. at Regjeringen pålegges å legge fram en særskilt redegjørelse for Stortinget som en del av de årlige budsjettokumentene hvis det skulle oppstå situasjoner der den ufonderte pensjonsgjelden over tid øker sterkere enn etter retningslinjen i punkt 3. Denne redegjørelsen skal inneholde forslag til endringer i retningslinjene for finanspolitikken, forslag til reduserte utgifter i pensjonssystemet eller andre tiltak som kan bidra til at en over tid når målet om at de ufonderte pensjonsforpliktelsene ikke skal øke som andel av BNP for Fastlands-Norge.
5. at det i forbindelse med den årlige utsendelsen med informasjon om den enkeltes opptjente rettigheter til alderspensjon oppgis hvor stor del av de opptjente pensjonsrettighetene som er fondert i Pensjonsfondet.

Med hensyn til forvaltningen av Pensjonsfondet foreslår Pensjonskommissjonen at fondet ikke skal bygge opp en ny forvalterorganisasjon, men bygge videre på forvaltermiljøene i Folketrygd-fondet og Norges Bank. Utenlandsplasseringer bør således foretas av Norges Bank, mens innen-

landske plasseringer foretas av Folketrygdfondet. Det bør imidlertid åpnes for at deler av kapitalen kan forvaltes av private forvaltere, slik Petroleumsfondet allerede gjør ved at man har satt ut eksterne forvaltermandater. Kommissjonen foreslår at Finansdepartementet gir nærmere regler for fordelingen av fondskapitalen mellom innenlandske og utenlandske plasseringer, hvor det skal legges vekt på pengepolitiske hensyn.

Et viktig formål med Statens petroleumsfond har vært at valutainntektene fra oljevirkksomheten skal replaseres i utlandet slik at en ikke får store forstyrrelser i norsk økonomi og ustabilitet i den norske kronen. Dette hensynet må ivaretas også innenfor et statlig pensjonsfond. Oljeinntektene bør derfor i all hovedsak replaseres i utlandet. Det foreslås at Finansdepartementet gir nærmere retningslinjer for hvordan Norges Bank, Folketrygdfondet og private forvaltere skal forestå forvaltningen. Gitt disse retningslinjene skal forvalterne søke å maksimere avkastningen.

Bør det være et innskuddselement i modernisert folketrygd?

Pensjonskommissjonen har vurdert om det som en del av pensjonsreformen bør innføres et innskuddsbasert element i det obligatoriske pensjonssystemet, enten som en del av folketrygden eller som et tillegg til den. Et slikt element vil kunne bestå i at alle yrkesaktive ble pålagt å skyte inn en bestemt prosentandel av arbeidsinntekten hvert år i en individuell, innskuddsbasert pensjonsordning. En slik ordning vil måtte bygge på full fondering, og pensjonsytelsene fra ordningen vil avhenge av den kapitalavkastningen som oppnås på den enkeltes konto. For å begrense forvaltnings- og administrasjonskostnadene kan en tenke seg en offentlig medvirkning i ordningen, ved at innbetalingene skjer gjennom det offentlige, gjennom en sentralisering av kjøp av forvaltningstjenester og informasjon om opparbeidede pensjonsrettigheter til den enkelte.

Det er ulike oppfatninger om dette i kommissjonen:

Kommissjonens leder og medlemmene Birkeland, Myrli, Olsen, Solberg og Stene har følgende merknad:

«Forslaget til modernisert folketrygd bør fullt ut være et ytelsesbasert system. Det gir en enkel og forutsigbar pensjonsopptjening og trygghet for framtidig pensjon. Et obligatorisk innskuddselement innenfor rammen av modernisert folketrygd vil komplisere ordningen og

gjøre pensjonen mer usikker for den enkelte. Erfaringer blant annet fra Sverige viser at det både er administrativt og organisasjonsmessig krevende og kostbart å ha slike kombinerte ordninger innenfor det offentlige systemet. Dette flertallet mener derfor at det ikke bør inngå en obligatorisk innskuddspensjon i det fremlagte forslaget til modernisert folketrygd.

Dette er imidlertid ikke til hinder for at en innskuddspensjon kan komme som et tillegg til og utenfor forslaget til modernisert folketrygd, på linje med andre supplerende, ytelsesbaserte ordninger. Dette kan være aktuelt i forbindelse med supplerende arbeidsmarkedsbaserte ordninger i tillegg til modernisert folketrygd.

Disse medlemmer viser for øvrig til sitt forslag om pensjoner i arbeidsforhold i avsnitt 1.11 og kapittel 11.»

Kommisjonens medlemmer Westhrin og Ytterhorn deler dette synet, selv om de ikke støtter forslaget til modernisert folketrygd.

Kommisjonens medlemmer Johansen, Skjørestad og Reinertsen har følgende merknad:

«Disse medlemmer mener at det bør innføres et allment innskuddselement innenfor lov om modernisert folketrygd. Disse medlemmene vil peke på at forslaget kommisjonen har samlet seg om bare innebærer at om lag halvparten av det langsiktige innstrammingsbehovet i offentlige finanser dekkes opp. Innsparingene burde vært større for å unngå at de offentlige budsjettene på sentrale områder som undervisning, helse og omsorg blir for stramme på lengre sikt i forhold til samfunnets behov. Dessuten er det viktig for Norge at skatte- og avgiftsnivået er internasjonalt konkurransedyktig slik at investeringsnivået kan holdes oppe.

Samtidig er det 800-900 000 arbeidstakere som ikke har tjenestepensjonsordninger. Disse arbeidstakerne finnes først og fremst innen varehandel, hotell og restaurant og innen bygg og anlegg, andre tjenesteytende næringer og primærnæringene. Selv om modernisert folketrygd gir god standardsikring, kunne en obligatorisk innskuddspensjon, fullt fondert i form av en innskuddspensjon i tillegg til modernisert folketrygd, gi en ytterligere velferdsgevinst.

For samtidig å bidra til å løse de to nevnte gjenstående hovedproblemene – innsparingsbehovet i offentlige finanser og hensynet til de som ikke har tjenestepensjonsordninger – vil disse medlemmene av kommisjonen tilrå at en del av modernisert folketrygd blir gjort innskuddsbasert. Denne løsningen vil ha likhetstrekk med reformert pensjonssystem i Sverige.

Løsningen vil etter disse medlemmers syn gi en pensjonsmessig belønning til dem med lave inntekter og bidra til en sosial risikofordeling i pensjonssystemet basert på like regler for alle. Med et innskuddselement vil pensjonssystemet bli mer robust og bærekraftig. Det vil bygge på en effektiv offentlig innsamling av midlene og registrering av rettighetene hos pensjonsmyndigheten, og det vil samtidig gi grunnlag for god koordinering med uføretrygden og tjenestepensjoner av ulike slag.

Disse medlemmer viser til en samlet framstilling av forslaget i kapittel 10.»

Kommisjonens medlemmer Johansen og Reinertsen kan også i hovedsak subsidiært slutte seg til merknaden fra Kofoed-Larsen, se nedenfor.

Kommisjonens medlem Kofoed-Larsen mener det bør innføres en obligatorisk, innskuddsbasert pensjonsordning for alle yrkesaktive i tillegg til modernisert folketrygd. En modernisert folketrygd bør være ytelsesbasert, den innskuddsbaserte delen plasseres på den enkeltes konto.

Det er i dag 800-900 000 arbeidstakere som ikke har tjenestepensjonsordninger. Disse arbeidstakere er først og fremst ansatt innen varehandel, hotell og restaurant og innen bygg og anlegg, andre tjenesteytende næringer og primærnæringene. Selv om en modernisert folketrygd gir god standardsikring, kan en obligatorisk innskuddspensjon, plassert på den enkeltes pensjonskonto, gi en ytteligere velferdsgevinst.

En slik obligatorisk tillggsordning bør være basert på like regler for alle.

Dette medlem viser til drøfting av pensjoner i kap. 1.11, kap. 10 og kap.11.

Kommisjonens medlem Rødseth har følgende merknad:

«Kommisjonens medlem Rødseth mener at innskuddsbaserte elementer med fordel kan utgjøre en større del av det samlede pensjonssystemet, og er ikke prinsipielt i mot at en del av en modernisert folketrygd blir gjort innskuddsbasert. Så lenge det er snakk om en liten del av pensjonen, bør det innskuddsbaserte elementet i så fall være uten individuelt investeringsvalg for å holde kostnadene nede. Imidlertid kan det være større fordeler å oppnå ved innskuddsbasering av supplerende pensjonsordninger enn ved innskuddsbasering av folketrygden. Staten (framtidige skatteyttere) er tross alt i en bedre posisjon enn kommuner og bedrifter til å ta den risikoen som er knyttet til ytelsesbaserte ordninger, og for individer som skifter jobb hyppig vil innskuddsbasert tjenestepensjon være en klar fordel. Dette

medlem mener derfor en primært bør prøve å fremme en utvikling i retning av at de supplerende pensjonene blir innskuddsbaserte, og ser at det kan være lettere å få til dersom folketrygden er ytelsesbasert.»

1.11 Supplerende pensjoner i arbeidsforhold (kapittel 11)

Pensjonskommisjonen tilrår at man i framtida går over fra brutto- til *nettoordninger for offentlig tjenestepensjon*. Dette vil gi store forenklinger og vil kunne bidra til økt mobilitet av arbeidskraft mellom offentlig og privat sektor. Pensjonskommisjonen mener at reformer av folketrygdsystemet må gjelde alle, også offentlig ansatte. Dagens bruttoordninger for samordning av offentlig tjenestepensjon mot folketrygden er ikke i samsvar med dette. *Pensjonskommisjonen* tar ikke stilling til om ordningen skal tariffestet eller lovfestet. Pensjonskommisjonen legger til grunn at disse spørsmålene må bli gjort til gjenstand for forhandlinger mellom de sentrale organisasjonene i arbeidslivet og myndighetene. Det vil etter kommisjonens oppfatning også være naturlig at en i slike forhandlinger tar for seg opptjeningstid og aldersgrenser i offentlig tjenestepensjon.

Pensjonskommisjonen mener at tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor skal framstå som klart supplerende til den framtidige folketrygden. Kommisjonen mener det er et viktig prinsipp at endringer i folketrygden må gjelde alle, og at endringer ikke automatisk motvirkes ved offentlig tjenestepensjon. Pensjonskommisjonen mener at stigende levealder også bør få virkning for utformingen av offentlig tjenestepensjon. Videre at tilsvarende prinsipper som i modernisert folketrygd om at tidlig fratreden skal gi lavere årlig pensjon enn sen fratreden også bør få virkning for offentlig tjenestepensjon. Offentlig tjenestepensjon bør også indekseres på tilsvarende måte som i folketrygden.

Som en del av en overgang til nettoordning, mener Pensjonskommisjonen at den statlige tjenestepensjonsordningen (Statens Pensjonskasse) bør fonderes.

Pensjonskommisjonen foreslår at *pensjonsordningene for statsråder og stortingsrepresentanter* gjøres om til nettoordninger og reguleres på samme måte som andre offentlige tjenestepensjoner.

Pensjonskommisjonen foreslår at ordningen med *særaldersgrenser* – både i privat og offentlig sektor – gjennomgås og endres. Det bør være

arbeidets art og risiko og ikke en bestemt aldersgrense som avgjør behovet for tidlig pensjoneering. Der arbeidets art tilsier at alder kan være årsak til at arbeidet ikke kan utføres på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, eller at det stilles bestemte fysiske krav til arbeidet, mener Pensjonskommisjonen at det bør være arbeidsgivers ansvar til å finne annet egnet arbeid for disse arbeidstakere.

En modernisert folketrygd betyr at en viktig forutsetning for *supplerende pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon* endres, og dette må håndteres. Det må klargjøres om, og eventuelt hvilke forpliktelser som kan bli gjort gjeldende for eksisterende ordninger i denne situasjonen. Videre må en avgjøre hvilken sammenheng det for framtiden skal være mellom folketrygd og supplerende pensjonsordninger. Pensjonskommisjonen tilrår at supplerende pensjoner skal kunne tas ut samtidig med modernisert folketrygd, forutsatt at de bygger på de samme prinsipper som den fleksible ordningen i folketrygden. Pensjonskommisjonen legger til grunn at opptjente rettigheter ikke skal endres.

Pensjonskommisjonens regner med at pensjonsordninger i arbeidsforhold vil spille en større rolle i framtiden. Dette er nødvendig både for å avlaste folketrygdens utgifter og for å tilby ordninger til de som i dag som ikke har tjenestepensjoner. Dette dreier seg om 8-900 000 arbeidstakere i privat sektor. I tillegg gjelder det mange næringsdrivende og enkeltmannsforetak. Andelen uten noen pensjonsordning i arbeidsforholdet er størst innen varehandel, hotell og restaurant, samt bygg og anlegg. Dette betyr at mange innen tradisjonelle kvinne- og lavlønnsgrupper er uten slike tilleggsordninger.

Pensjonskommisjonen finner det derfor ønskelig at det etableres pensjoner i arbeidsforholdet for disse gruppene. Et diskusjonstema både i Norge og internasjonalt er hva som kan gjøres for å bidra til en større utbredelse av supplerende pensjoner i arbeidsforhold. I andre land er det betydelige forskjeller mellom hvordan en har organisert slike ordninger. Dette gjelder også i hvilken grad en har stilt minstekrav til ordningene. Island og Nederland er eksempler på land hvor en gradvis gjennom tariffavtaler og lovgivning har innført ordninger som sikrer at de aller fleste er medlem i en supplerende pensjonsordning. Også i flere andre land er pensjonsopptjening obligatorisk i arbeidslivet. *Pensjonskommisjonen* drøfter mulige tiltak for å øke omfanget av supplerende pensjoner i arbeidsforhold i Norge.

I utgangspunktet kan slike supplerende ordninger enten være frivillige eller obligatoriske for foretaket. Pensjonskommissjonen er delt i synet på dette.

Et flertall i Pensjonskommissjonen, medlemmene Birkeland, Johansen, Olsen, Reinertsen, Rødseth, Skjørestad og Ytterhorn har følgende merknad:

«Disse medlemmer mener at det ikke bør innføres obligatoriske minstekrav om pensjonsordninger i arbeidsforhold for alle yrkesaktive eller lønnstakere. Disse medlemmer viser til at folk har forskjellige livsløp og forskjellige pensjoneringsbehov, og at obligatoriske minstekrav som er like for alle ikke kan dekke alle behov like godt. Disse medlemmer mener det ikke er riktig å pålegge alle unge yrkesaktive å betale enda høyere pensjonspremier enn det som er nødvendig for modernisert folketrygd. Disse medlemmer ser fordeler ved at en i arbeidslivet kan utvikle forskjellige supplerende pensjonsordninger tilpasset ulike behov og ulik økonomisk evne både hos arbeidstakerne og bedriftene. En viser her til det rammerverket som eksisterer for slike ordninger gjennom lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold, og også til ordningen med individuelle pensjonsavtaler. Disse medlemmer mener at pensjoner i arbeidsforhold bør avtales lokalt eller for den enkelte bransje og ses i sammenheng med andre arbeidsvilkår og uten at det offentlige på forhånd har stilt minstekrav til nivået på ordningene. En har da lagt vekt på de praktiske problemene og de administrative kostnadene som slike minstekrav kan medføre, og at det kan tenkes tilfeller der det er bedre for arbeidstakerne eller for selvstendig næringsdrivende å få utbetalt mer lønn nå enn høyere pensjon senere. Disse medlemmer mener at supplerende ordninger fortsatt bør stimuleres ved skattefradrag på avsetningene til pensjonsordningen, ved utvikling av gode pensjonsløsninger og ved informasjon. Det vises også til at det er tidlig å bedømme hvilken virkning lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold vil få på utbredelsen av supplerende ordninger.»

Et mindretall i Pensjonskommissjonen, kommisjonens leder og medlemmene Myrli, Solberg, Stene og Westhrin har følgende merknad:

«Disse medlemmer foreslår at det lovfestes en rett til pensjon i arbeidsforhold, utformet som en minsteordning. Pensjonsrettigheter og -forpliktelser i arbeidsforhold skal være nedfelt i avtaler mellom arbeidslivets parter. Disse medlemmer ser for seg en samlet kompensasjons-

grad på minst 60 prosent, regnet sammen med folketrygden ved opptjening i 43 år. Pensjonsordningen kan være ytelsesbasert eller innskuddsbasert, og forankret i lov om foretakspensjon eller lov om innskuddspensjon. På den måten vil medlemskrets m.v. være entydig definert. Pensjonsmidlene skal sikres i godkjent pensjonsinstitusjon, og det etableres et fripoliserregister for lettere å kunne samle poliser i ulike arbeidsforhold. Et meget stort antall arbeidstakere har i dag deltagelse i kollektive pensjonsordninger i arbeidsforholdet. Disse kan løpe videre uendret, mot meldeplikt om at de dekker minstekravet.»

Kommisjonens medlem Kofoed-Larsen viser til merknaden i avsnitt 1.10 om at det bør innføres en obligatorisk, innskuddsbasert pensjonsordning for alle yrkesaktive i tillegg til modernisert folketrygd. Totalt bør dette gi en kompensasjonsgrad på om lag 60 prosent.

En obligatorisk innskuddspensjon skal kun omfatte alderspensjon, men partene på den enkelte bedrift eller innenfor bransjer og virksomhetsområder kan avtale tillegg i ytelser og dekningsområde. Et årlig innskudd på 2 pst. av lønn kan fordeles med 1 ½ pst. på arbeidstaker og ½ pst. på arbeidsgiver.

Lovhjemmel kan knyttes opp mot lovverket i folketrygden, eller gis i egen lov.

1.12 Om uførepensjon og etterlattepensjon i folketrygden (kapittel 12)

Forslaget til et nytt og framtidig alderspensjonssystem til erstatning for dagens folketrygd, reiser spørsmål om hvilke konsekvenser dette bør få for utformingen av uførepensjonssystemet og etterlattepensjonsordningen i folketrygden.

Det vil være problematisk å videreføre en forutsetning om at uføre- og etterlattepensjonen skal være utformet etter de samme prinsipper som alderspensjonen, og med stort sett samme beregningsmåte for ytelsene, slik tilfellet er i dag. En viktig grunn til dette er at modernisert folketrygd ikke lenger vil ha en nærmere definert pensjonsalder. Dermed vil det heller ikke bli en tilsvarende fast alder for beregning av framtidig opptjening som uførepensjonist. Alderspensjon i modernisert folketrygd får dessuten noe mer preg av oppsparring enn i dagens folketrygd, mens uførepensjon og etterlattepensjon fortsatt vil være mer forsikringsbaserte ordninger.

Konsekvenser for uførepensjon

De demografiske og pensjonsøkonomiske perspektiver en i dag står overfor, er svært krevende både i forhold alderspensjon og uførepensjon. Mens det primære formålet med uførepensjon er inntektssikring ved uførhet i yrkesaktiv alder, forutsetter alderspensjonsordningen normal opptjening hele tiden frem til alderspensjon tas ut. For alderspensjon vil pensjonsuttak være frivillig fra et bestemt alderstrinn, samtidig som den enkelte skal kunne se seg tjent med å fortsette i arbeid etter dette. Innen uførepensjon er det tilsvarende et sentralt hensyn at den som av helsemessige grunner ikke lenger fungerer fullt ut som før, likevel skal kunne fortsette sin yrkesaktivitet så lenge som mulig. Dette kan skje i en kombinasjon av noe arbeid og gradert pensjon, og det er viktig at dette skal lønne seg for den enkelte. Med andre ord en klar parallell til at utsatt uttak av alderspensjon må svare seg.

Gruppen av personer som kan tenkes å ha rett til både uførepensjon og alderspensjon utgjør en ny utfordring når det innføres fleksibel alderspensjon. Det er i begge ordninger et mål å oppmuntre til sent uttak av pensjon, og med hensyn til folketrygdens bærekraft kan dette hensynet vise seg å være vel så viktig for uførepensjon som for alderspensjon. Men det er også en betydelig utfordring å sikre at de to ordningene på hensiktsmessig måte kan virke parallelt uten at det oppstår ugunstige vekselvirkninger. Problemstillingen er særlig tydelig i årene opp mot laveste uttaksalder for alderspensjon og i intervallet for valgfritt uttak.

Den nærmere utformingen av uførepensjons-systemet vil i noen grad også være avhengig av hvilke vilkår som legges til grunn for å få rett til slik stønad. Pensjonskommisjonen har i sitt arbeid ikke gått inn på inngangsvilkårene for uførepensjon. Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd dreier alderspensjonen noe mer i retning av en kollektiv spareordning. Uførepensjonen er en risikoordning. I Sverige har en tatt konsekvensen av dette og vedtatt å legge uførepensjonen (førtidspensjonen) inn som en del sykeforsikringen. I Norge er rehabiliteringspen-ger og attføringspen-ger forenklet og løst fra pensjonssystemet, og det er innført mer tidsbegrenset uførepensjon. Pensjonskommisjonen til-rår derfor at den nærmere *utformingen av folke-trygdens fremtidige uførepensjonssystem bør utredes videre* i lys av kommisjonens forslag til et nytt alderspensjonssystem, og oppfølgingen av dette.

Personer som blir uføre i relativt ung alder

kan ha uførestønad som hovedinntektskilde i store deler av sitt voksne liv, og vil i likhet med yrkesaktive ha etableringskostnader og utgifter til forsørgelse av familie. Etter Pensjonskommisjonen oppfatning taler dette for at *varig uførepensjon bør lønnsindekseres*. Det er imidlertid et spørsmål om hvor lenge lønnsindekseringen skal gjelde. Det kan blant annet vurderes å gå over til samme indeksering fra fylte 62 år som uførepensjonist, som det som vil gjelde for alderspensjon fra fylte 62 år.

Ved beregning av alderspensjon for personer som har mottatt uførepensjon legges det i Sverige til grunn den inntekten som vedkommende hadde før uføretidspunktet. Dette bygger på det samme prinsipp som dagens uførepensjon i Norge der en godskriver fremtidige pensjonspoeng frem til ordinær pensjonsalder. Ved varig uførepensjon synes det etter Pensjonskommisjonens oppfatning rimelig å videreføre prinsippet med at pensjonsgrunnlaget for beregning av alderspensjon tar utgangspunkt i den inntekten man hadde før uføretidspunktet. Det må imidlertid sikres at den økonomiske motivasjonen ved uførepensjonering og alderspensjonering ikke kommer i konflikt med hverandre.

Yrkesaktive som velger å ta ut pensjon fra fylte 62 år eller senere, vil i hovedsak gjøre dette etter en nærmere overveielse der pensjonsnivået vil inngå i en helhetsvurdering. Personer som av helsemessige årsaker har falt helt eller delvis ut av arbeidslivet, står imidlertid ikke overfor de samme valgmulighetene som yrkesaktive. Det synes derfor rimelig at automatisk overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon skjer fra et senere tidspunkt enn tidligste mulige uttak av alderspensjon. Pensjonskommisjonen legger til grunn at overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon bør skje ved fylte 67 år, slik som i dag. Dette er imidlertid et spørsmål som bør vurderes nærmere i forbindelse med videre utredning av folketrygdens fremtidige uførepensjonssystem.

På grunn av at personer som av helsemessige årsaker mer eller mindre er forhindret fra å fortsette i arbeid, og dermed ikke står overfor de samme valgmuligheter som arbeidføre, mener Pensjonskommisjonen at uførepensjon skal kunne innvilges også mellom fylte 62 og 67 år. Med en fleksibel pensjonsalder i folketrygden som gir lavere årlig pensjon ved tidlig pensjonering, kan det oppstå økt press mot uførepensjonen i de eldre aldersgruppene. De nærmere vilkårene for rett til uførepensjon når det samtidig foreligger rett til alderspen-

sjon bør vurderes i forbindelse med det videre arbeidet med å utforme folketrygdens uførestønad i lys av modernisert folketrygd.

Etterlattepensjon

Utviklingen i familie- og forsørgingsmønsteret taler for at det kan bli vanskeligere å bygge en pensjonspolitikk basert på at forsørgelse gjennom ekteskap er den dominerende familietyper. Utviklingen går heller i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter, med mindre hensyn til ekteskapsstatus. Alternativet til familie eller husholdsenheten er et mer individualisert pensjonssystem. I en rendyrket form vil et slikt system behandle alle likt, uten hensyn til familiesituasjonen. Enslige, gifte og samboere vil da ha de samme pensjonsrettighetene. En slik løsning vil kreve vidtgående endringer. En fullstendig rendyrking av prinsippet om individbaserte ytelser forutsetter et samfunn der menn og kvinner er likestilt i utgangspunktet. Det vil blant annet si et samfunn med lik deling av omsorgsoppgavene og like muligheter for menn og kvinner i arbeidslivet. Så lenge kvinner og menn tilpasser seg forskjellig når det gjelder omsorgsarbeid og inntektsgivende arbeid, vil etterlattepensjonen gi kvinner en viktig inntektssikring ved ektefellens dødsfall også i årene fremover. Pensjonskommissjonen har på denne bakgrunn kommet til at det fortsatt bør være en ordning med etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle i modernisert folketrygd. Pensjonskommissjonen mener likeledes at en bør videreføre en ordning med avledet pensjon fra avdød ektefelle til gjenlevende med egen pensjon.

Deling av pensjon mellom par

Spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter mellom ektepar og varig samboere har i hovedsak vært knyttet til at eldre kvinner kan oppleve en stor inntektsnedgang og økonomiske problemer i forbindelse med skilsmisse. Av middelaldrende og eldre kvinner er det fortsatt mange som har blitt forsørget av ektefellen i hele eller deler av sin yrkesaktive alder, eller de har hatt deltidsarbeid i perioder. Det fører til at disse kvinnene blir minstepensjonister eller får relativt sett lave pensjoner, mens mennene ofte kan ha tjent opp en høy tilleggspensjon og gjerne supplerende tjenestepensjon eller individuell tillegg. Pensjonskommissjonen tilrår at en ordning med deling av pen-

sjonsrettigheter utredes nærmere med sikte på en enkel og praktikabel løsning.

1.13 Om innfasing, overgangsordninger og administrative konsekvenser (kapittel 13)

I den foreløpige rapporten fra Pensjonskommissjonen ble det vist til at en omlegging av pensjonssystemet innebærer at det må etableres overgangsordninger i forhold til dagens system. Pensjonskommissjonen antydte to alternativer for innfasing av et nytt pensjonssystem. En var etter samme metode som ble lagt til grunn ved endringene i folketrygden i 1992, ved at allerede opptjente rettigheter beholdes etter eksisterende regelverk, mens nye rettigheter opptjenes etter det nye regelverket fra ikrafttredelsestidspunktet. Den andre muligheten var å nytte samme metode som ble brukt ved pensjonsreformen i Sverige, ved at de nye reglene gjelder fullt ut for personer under en nærmere bestemt alder, og at de gamle reglene gjelder fullt ut for personer over en viss alder, mens pensjonen utmåles forholdsmessig etter gamle og etter nye regler for personer i de alderstrinn som ligger mellom de ytre grensene.

Overgangsordningene må ta hensyn til at det er opptjent rettigheter som ikke kan fratras den enkelte uten å komme i strid med Grunnloven. Dette vernet er noe forskjellig for rettigheter opptjent i folketrygden og rettigheter opptjent i tjenstepensjonsordninger. Dette fører til at det kan være vanskelig å innføre et totalt endret pensjonssystem fra samme tidspunkt og etter nøyaktig de samme innfasingregler uten å ta hensyn til at vernet fra tjenstepensjonsordningene går noe lenger enn vernet for endringer i folketrygden. Pensjonskommissjonen har innhentet en vurdering av disse spørsmålene fra Justisdepartementets Lovavdeling, og bygger sin vurdering og tilråding på betenkningen fra Lovavdelingen. Lovavdelingens betenkning inngår som *vedlegg 5* i kommisjonens rapport.

Opptjente rettigheter i supplerende pensjonsordninger i privat sektor skal også respekteres. Framtidig opptjening kan endres i den grad det ikke er i strid med arbeidsrettslige forhold.

Pensjonsordninger i arbeidsforhold er som oftest regulert i inngåtte tariffavtaler. Endringer i slike ordninger vil derfor kreve forhandlinger mellom partene i arbeidslivet.

Pensjonskommissjonen foreslår at et nytt pen-

sjonssystem i folketrygden *trer i kraft fra 2010*, og at det fases gradvis inn over en femtenårs periode. Personer som er født i 1950 eller tidligere får pensjon fullt ut etter dagens system. De vil være 60 år eller eldre i 2010. Personer som er født i 1965 får sin pensjon fullt ut beregnet etter det nye systemet. De vil fylle 45 år i 2010. Personer som er født i årene 1951-1964 vil få pensjon forholdsmessig basert hhv dagens system og nytt system. Med dette opplegget vil de første som får sin pensjon delvis basert på det nye systemet være personer født i 1951 på 62 år som tar ut 1/15 pensjon fra nytt system og 14/15 fra dagens system i 2013. Nytt system vil være fullt innfaset (15/15) for 62-åringer som tar ut alderspensjon i 2028. I perioden fram mot ca. 2060 vil det utbetales alderspensjon både fra gammelt og nytt system. Forslagene om delingstall, fleksibel pensjonering og endret indeksering foreslås også å tre i kraft fra 2010.

Pensjonskommisjonen foreslår at det utredes nærmere en ordning med omsorgspoeng med tilbakevirkning før 1992 for personer som omfattes av reformen, det vil si personer født etter 1950. De administrative og praktiske mulighetene og begrensningene må utredes nærmere.

Pensjonskommisjonen tilrår i utgangspunktet den samme plan for innfasing av endringer i de offentlige tjenestepensjoner som for folketrygden. Det må gis garanti for at offentlig ansatte får den pensjonen de har krav på etter ansettelsesforholdet. En slik tilnærming vil begrense overgangsperioden og innføringen av det nye systemet kan skje raskere enn om alle skulle få beregnet opptjente rettigheter etter det gamle systemet.

Pensjonskommisjonen foreslår også at endringene i reglene om regulering av løpende pensjoner skjer fra samme tidspunkt som gjennomføringen av reformen (2010). Også reglene for fleksibel avgangsalder i folketrygden foreslås gjort gjeldende for alle fra det tidspunkt reformen trer i kraft. Det siste må ses i sammenheng med forslaget om avvikling av statlig støtte til AFP-ordningen.

En omlegging av pensjonssystemet vil kreve omfattende administrative forberedelser. Det vil være nødvendig å utvikle nye IT-løsninger som kan håndtere nytt og gammelt system og overgangsregler mellom ordningene. Det vil være nødvendig med en omfattende IT-utviklingsprosess. For å sikre at prosessen gjennomføres med akseptabel risiko, må prosessen starte i god tid før reformen skal tre i kraft. De første skrittene bør starte opp i 2005. Det vil også være nødvendig med omfattende og god informasjon og kompetanseoppbygging i det nye regelverket, overgangsordninger og virkninger av dette. Overgangsperioden hvor pensjonister kan ha rettigheter etter både gammelt og nytt system kan strekke seg fram mot ca 2060, og enda lengre for etterlatte. Det er vanskelig å anslå kostnader, men i Sverige er det antydnet at den administrative omleggingen til nå har kostet ca. 2 mrd. kroner, og at om lag 500 personer arbeider med å utvikle løsninger for å forvalte det reformerte pensjonssystemet. I tillegg kommer konsekvenser og kostnader for supplerende pensjoner i arbeidsforhold. Utdetaljering av nytt regelverk bør skje i nært samarbeid med trygdeetaten.

Kapittel 2

Mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Pensjonskommisjonens mandat

Regjeringen Stoltenberg nedsatte Pensjonskommisjonen ved kongelig resolusjon av 30. mars 2001. 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.»

Etter anmodning fra finansministeren og sosialministeren la Pensjonskommisjonen fram en foreløpig rapport om mål, prinsipper og veivalg for pensjonssystemet 4. september 2002.

Pensjonskommisjonen anmodet finansministeren og sosialministeren i brev av 19. august 2003 om forlenget frist for levering av sluttrapport. Finansministeren og sosialministeren ga i brev av 21. august 2003 kommisjonen utsatt frist til 15. desember 2003 med å levere sluttrapport. Fristen er senere forlenget 1 måned til medio januar 2004.

2.2 Pensjonskommisjonens sammensetning

Pensjonskommisjonen har hatt følgende sammensetning:

Fylkesmann Sigbjørn Johnsen, Leder
Sykepleier Rigmor Kofoed-Larsen, Kristelig Folkeparti
Fylkesleder Sverre Myrli, Arbeiderpartiet
Konsernsjef Trond R. Reinertsen, Høyre
Advokat Endre Skjørestad, Senterpartiet
Stortingsrepresentant Hill-Marta Solberg,

Arbeiderpartiet
Rådgiver Terje Johansen, Venstre
Nestleder Henriette Westhrin, Sosialistisk
Venstreparti
Spesialrådgiver Inger-Marie Ytterhorn, Frem-
skrittspartiet
Seniorrådgiver Eva Birkeland, Statistisk sen-
tralbyrå
Professor Asbjørn Rødseth, Universitetet i
Oslo

Generalsekretær Ketil Anton Stene, Advokat-
foreningen
Avdelingsdirektør Hilde Olsen, Rikstrygdever-
ket

Som følge av regjeringsskiftet og endringer i
Stortinget høsten 2001 ble Rigmor Kofoed-Larsen,
Terje Johansen og Inger-Marie Ytterhorn opp-
nevnt som nye medlemmer til erstatning for hen-
holdsvis Kari Husøy, Lars Sponheim og Siv Jen-
sen, som opprinnelig var oppnevnt.

Til Pensjonskommisjonen er det knyttet et råd
med representanter fra hovedorganisasjoner i
arbeidslivet, finansnæringen og for pensjonistene.
Pensjonskommisjonens råd har hatt følgende
sammensetning:

Generalsekretær Liv Arum, Funksjonshem-
medes Fellesorganisasjon

Ass. direktør Dag Vidar Bautz, Kommunenes
Sentralforbund

Advokat Marit Gjerdalen, Utdanningsgruppe-
nes Hovedorganisasjon

Rådgiver Kirsten Haug, Handels- og Service-
næringens Hovedorganisasjon

Utredningsdirektør Tor Hersoug, Næringsli-
vets Hovedorganisasjon

Førstesekretær Per Gunnar Olsen, Landsorga-
nisasjonen i Norge

Sjefaktuar Sissel Rødevand, Finansnæringens
Hovedorganisasjon

Ass. direktør Karl Seip, Sparebankforeningen
Generalsekretær Tove Storrødvann, Akademi-
kerne

Forbundsleder Einar Strand, Norsk Pensjo-
nistforbund

Avdelingsleder Bjørn Tore Stølen, Yrkesorga-
nisasjonenes Sentralforbund

Pensjonskommisjonens sekretariat har bestått
av ekspedisjonssjef Bjørn Halvorsen, (sekretari-
atsleder), Sosialdepartementet, avdelingsdirek-
tør Tomas Berg, Sosialdepartementet, underdi-
rektør Arne Magnus Christensen, Finansdeparte-
mentet, seniorrådgiver Hege G. Eliassen,
Finansdepartementet, underdirektør Jan Kristen-
sen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet,

seniorrådgiver Frank Myhre, Finansdepartemen-
tet, rådgiver Anita M. Sivertsen, Sosialdeparte-
mentet, avdelingsdirektør Arent Skjæveland,
Finansdepartementet, og avdelingsdirektør Lars
Wahl, Finansdepartementet. Seniorrådgiver Carl
E. Gjersem, Finansdepartementet, har også
bidratt.

2.3 Pensjonskommisjonens arbeid

Etter anmodning fra Finansministeren og Sosial-
ministeren la Pensjonskommisjonen 4. september
2002 fram en foreløpig rapport: Mål, prinsipper og
veivalg for pensjonssystemet. Ved avgivelse av
foreløpig rapport hadde Pensjonskommisjonen
hatt i alt 14 møter, hvorav 4 felles møter med
Rådet.

I november 2001 hadde Kommisjonen og
Rådet et felles seminar med foredrag fra utenland-
ske og norske eksperter på økonomi og pensjons-
spørsmål. Pensjonskommisjonen foretok i januar
2002 et besøk til Sverige for å studere den sven-
ske pensjonsreformen og erfaringer med forbered-
else og gjennomføring av den.

Etter at den foreløpige rapporten ble lagt fram
i september 2002, har Pensjonskommisjonen hatt
19 møter, herav 3 felles møter med Rådet. Pen-
sjonskommisjonen har til sammen dermed hatt i
alt 33 møter, hvorav 7 med Rådet.

Pensjonskommisjonen har mottatt skriftlige
innspill fra sentrale organisasjoner i arbeidslivet,
finansnæringen, pensjonistorganisasjoner og
enkeltpersoner. Det gjelder fortrinnsvis fra orga-
nisasjoner som er representert i Rådet, men også
andre organisasjoner. Kommisjonen har tatt inn-
spillene med i sine vurderinger. Skriftlige innspill
fra organisasjoner i Pensjonskommisjonens råd
vil bli gjort tilgjengelige på Finansdepartementets
nettsider for Pensjonskommisjonen.

Pensjonskommisjonen har fått gjennomført flere
prosjekter i eksterne forsknings- og utrednings-
miljø. Prosjektrapportene følger i vedlegg. Større
oppdrag som er utgitt i egne rapporter er bare
gjengitt ved sammendrag i vedlegget. Følgende
prosjekter er gjennomført:

*Dennis Fredriksen, Kim Massey Heide, Erling
Holmøy og Nils Martin Stølen, Statistisk Sentralbyrå:*

Makroøkonomiske virkninger av endringer i
pensjonssystemet.

*Erik Hernæs, Knut Røed og Steinar Strøm,
Frischsenteret, Universitetet i Oslo:*

Yrkesdeltakelse, pensjoneringsatferd og øko-
nomiske insentiver.

Ann-Helen Bay og Axel West Pedersen, NOVA:
Befolkningens tillit og forventninger til folketrygdens pensjonssystem.

Asbjørn Rødseth, Universitetet i Oslo og medlem av Pensjonskommisjonen:

Korfor obligatorisk pensjon?

Sverre Bjørnstad og Georg Harbitz:

Diskusjon av en arbeidspensjonsordning

Justisdepartementet, Lovavdelingen:

Omlegning av pensjonssystemet – overgangsordninger og forholdet til Grunnloven

I tillegg har Rikstrygdeverket og Statistisk Sentralbyrå bistått Pensjonskommisjonens sekretariat med beregninger og analyser.

2.4 Foreløpig rapport fra Pensjonskommisjonen

Pensjonskommisjonen la fram sin foreløpige rapport 4. september 2002. Hovedinnholdet i rapporten var som følger:

Tidsperspektivet for Pensjonskommisjonens arbeid er langt – om lag 50 år framover. Vurderingene i den foreløpige rapporten var derfor rettet mot hvordan pensjonssystemet bør utformes når en prøver å se for seg hvordan en kan forvente at befolkningen, arbeidslivet og økonomien kan utvikle seg på lang sikt. Om dette er det selvsagt betydelig usikkerhet, slik det også var i 1960-årene, da folketrygden ble etablert.

Et hovedtema for rapporten var pensjonssystemets *økonomiske og sosiale bæreevne på lang sikt*. Hvordan håndtere de stigende pensjonsutgiftene framover? Hvordan fordele ytelser, byrder og risiko mellom generasjoner, mellom grupper i befolkningen og mellom statlige, arbeidsmarkedsbaserte og individuelle ordninger? Rapporten tok først og fremst for seg mål, prinsipper og veivalg for de offentlige pensjoner, og da særlig *folketrygdens alderspensjon*.

Økonomiske og sosiale utfordringer

Utgiftene til pensjoner i folketrygden ble anslått å øke betydelig på lang sikt, og sterkere enn i de fleste andre OECD-land. Pensjonsutgiftene ble anslått å øke fra ca 7 prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP) i 2000 til ca 18 prosent av BNP i 2050, forutsatt uendrete regler og parallell utvikling i folketrygdens grunnbeløp (G) og lønn. Pensjonskommisjonen mente at det vil være nødvendig med endringer i pensjonssystemet for å sikre at det er økonomisk bærekraftig. Pensjonskommi-

sjonen la til grunn at en burde illustrere mulige innstramminger i det offentlige pensjonssystemet tilsvarende om lag 2-3 prosent av BNP i et langsiktig perspektiv i forhold til om dagens system opprettholdes. Innstrammingerne kan enten skje ved at pensjonene reduseres, ved at yrkesdeltakingen og den reelle pensjoneringsalderen øker, eller at innbetalingene øker.

Det ble også vist til at folketrygden har utviklet seg mot et «flatere» system, ved at minstepensjonen er gradvis økt betydelig, mens tilleggspensjonen er gradert noe ned. Det er liten og uklar sammenhengen mellom den enkeltes inntekt, innbetaling og pensjon. Pensjonsnivået i folketrygden utgjør noe over 50 prosent av inntekter på gjennomsnittsnivå ved full opptjeningstid. Det er før skatt. Regnet etter skatt er kompensasjonsgraden høyere.

Mange er usikre på om folketrygden vil kunne innfri sine pensjonsløfter og mange vet ikke omtrent hva de vil få i pensjon. Pensjonssystemet er komplisert og til dels uoversiktlig.

Veivalg for pensjonssystemet

Pensjonskommisjonen la til grunn at det fortsatt skal være en statlig grunnsikring i folketrygden med utgangspunkt i dagens nivå på minstepensjonen. Kommisjonen la også til grunn at opptjente rettigheter skal ivaretas ved overgangsordninger. Pensjonskommisjonen skisserte i den foreløpige rapporten følgende veivalg for pensjonssystemet i framtida:

- *Den ene hovedretningen* var en lik, statlig basispensjon til alle pensjonister på nivå med dagens minstepensjon, basert på botid i Norge, og finansiert gjennom generell beskatning. Standardsikringen i forhold til tidligere inntekt overlates da til tjenstepensjoner i arbeidsforhold og individuelle ordninger. Kommisjonen tok ikke stilling til om slike ordninger burde være frivillige eller obligatoriske. Kommisjonen antok at en eventuell gradvis utfasing av tilleggspensjonene i folketrygden burde motsvares av lavere skattenivå.
- *Den andre hovedretningen* var en modernisert folketrygd der sammenhengen mellom den enkeltes arbeidsinntekt, innbetaling til systemet og pensjon styrkes. Pensjonen blir da mer proporsjonal med den arbeidsinntekten som den enkelte har gjennom yrkeslivet, opp til et bestemt tak for årsinntekten. Personer med lav eller ingen opptjent pensjon vil da få økt pensjonen med et garantitillegg slik at en når et

garantert minstenivå, som kommisjonen mente burde være lik dagens minstepensjon. En så for seg at garantitillegget burde avtrap- pes krone for krone mot opptjent pensjon, eller med en prosentvis andel.

Fondering av pensjoner

Pensjonskommisjonen anbefalte at det etableres en fondsløsning for deler av folketrygdens pensjonsforpliktelser i samband med en eventuell reform av pensjonssystemet. Ved en modernisert folketrygd anbefalte kommisjonen at deler av alderspensjonen fonderes. En slik fondsløsning burde da etableres med utgangspunkt i Petroleumsfondet og Folketrygdfondet. Hensynet er å bidra til en balansert inntektsfordeling og finansiering mellom generasjoner. En fondsløsning bør bidra til at ufonderte pensjonsforpliktelser ikke øker mer enn den generelle veksten i økonomien. Ved en lik, statlig basispensjon vil standardsikringen gradvis overlates til fondsbaserte tjenestepensjoner og individuelle pensjonsordninger.

Fleksibel pensjonering

Pensjonskommisjonen gikk i foreløpig rapport inn for en adgang til fleksibel alderspensjon for alle yrkesaktive mellom for eksempel 62 og 70 år, forutsatt at de tilfredsstillende bestemte krav om tidligere yrkesdeltaking og pensjonsopptjening. Prinsippet bør være at lang yrkeskarriere og sen pensjonering skal gi høyere årlig pensjon. Hovedformålet med Avtalefestet Pensjon (AFP) om å kunne gå av med en akseptabel pensjon når en er sliten etter et langt yrkesliv, må også ivaretas. Forholdet mellom en slik allmenn, fleksibel pensjonsordning og dagens AFP bør vurderes nærmere i samråd med partene i arbeidslivet. Pensjonskommisjonen gikk inn for at særaldersgrenser for bestemte yrkesgrupper burde gjennomgås og moderniseres. Prinsippet bør være at arbeidets art og risiko avgjør behovet for tidlig pensjon, og at det legges til rette for alternative oppgaver. Pensjonskommisjonen mente også at pensjonssystemet bør ha mekanismer som tar hensyn til vesentlige endringer i den gjennomsnittlige levealderen over tid.

Verdisikring av pensjoner

Pensjonskommisjonen mente at det burde etableres fast indeksering av pensjoner i folketrygden. Kommisjonen skisserte et skille mellom pensjons-

opptjening som yrkesaktiv og utbetalt pensjon som pensjonist. Pensjonsopptjeningen over yrkeslivet bør da lønnsindekseres. Det samme gjelder utbetalt uførepensjon. Utbetalte alderspensjoner kan indekseres i takt med pris- eller lønnsveksten, eventuelt en kombinasjon av disse faktorene.

Fornyhet offentlig tjenestepensjon

Pensjonskommisjonen signaliserte at den vil forenkle samordningen av offentlig tjenestepensjon mot folketrygden. Kommisjonen gikk inn for at offentlige tjenestepensjoner bør legges om til å bli mer rendyrket supplerende til en modernisert folketrygd. Samlet ytelse fra tjenestepensjonen og en beregnet folketrygd burde kunne ligge om lag på samme nivå som i dag. Opparbeidete rettigheter må ivaretas ved overgangsordninger. Det ble foreslått at tjenestepensjoner i staten bør fondsbaseres. Kommisjonen presiserte at eventuelle endringer i offentlige tjenestepensjoner må tas opp med partene i arbeidslivet.

2.5 Reaksjoner på den foreløpige rapporten

2.5.1 Nasjonalbudsjettet 2003

Den foreløpige rapporten fra Pensjonskommisjonen ble omtalt i Nasjonalbudsjettet 2003. Regjeringen la vekt på at Pensjonskommisjonen skulle stå fritt i sitt videre arbeid, og ville derfor ikke ta stilling til hva slags pensjonsmodell en burde velge før Pensjonskommisjonen legger fram sin endelige innstilling. Regjeringen var enig med Pensjonskommisjonen i at uavhengig av pensjonsmodell så må grunnsikringen fortsatt være en sentral statlig oppgave. Regjeringen var videre inneforstått med at valg av fondsløsning vil avhenge av valg av pensjonssystem. Regjeringen la til grunn at Pensjonskommisjonen arbeidet videre med spørsmålet om fondering av pensjonsforpliktelser i ulike former, herunder en vurdering av fordeler og ulemper med individuelt ansvar for, og eierskap til, pensjonsrettigheter. Dette innbefatter også en drøftelse av virkningene for det norske kapitalmarkedet og norsk privat eierskap. Regjeringen støttet opp om tilrådingen om økt fleksibilitet i valg av pensjoneringsalder, og at prinsippet bør være at arbeid alltid skal lønne seg.

I innstillingen fra finanskomiteen til Nasjonalbudsjettet 2003 (B. innst. S nr. I (2002–2003)) støttet flertallet (medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og

Venstre) Pensjonskommissjonen i at utfordringene knyttet til økte pensjonsutgifter i folketrygden framover må møtes med en kombinasjon av tiltak som støtter opp under målene om høy sysselsetting, lav arbeidsledighet, et inkluderende arbeidsliv og tiltak som bidrar til å jevne ut den finansielle belastningen over tid.

I innstillingen heter det videre at:

«Flertallet (komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig folkeparti og Venstre) viser til at Pensjonskommissjonen har lagt frem to mulige veivalg for et fremtidig pensjonssystem. Flertallet mener at Pensjonskommissjonen bør utrede begge modeller videre og finner det ikke naturlig å ta stilling til hva slags pensjonsmodell en bør velge før endelig rapport foreligger.»

Komiteens medlemmer fra Arbeidspartiet mente at pensjonssystemet både bør omfatte en grunn- og standardsikring, og gikk derfor inn for en modernisering av dagens folketrygd der sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon styrkes. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mente at det er nødvendig med en utredning av basispensjonsmodellen. Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti pekte på at fordelings- og likestillingsprofilen i de to modellene som var lagt fram, var dårlig.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mente om fondering at det burde foretas en vurdering av fordeler og ulemper ved individuelt ansvar for, og eierskap til, pensjonsrettigheter. Dette innebattet også en drøftelse av virkningene for det norske kapitalmarkedet og norsk privat eierskap.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet gikk inn for at deler av folketrygdens forpliktelser blir fondert, men gikk i mot en privatisering av folketrygden. Et statlig pensjonsfond bør i følge disse medlemmene være statlig og underlagt kollektiv forvaltning slik Petroleumsfondet er i dag. En samlet forvaltning vil være langt rimeligere enn om fondet skulle splittes opp på en mengde små, individuelle fond som ble forvaltet av ulike miljøer.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti er motstandere av pensjonsreformer som svekker folketrygden som en kollektiv velferdsordning, og gikk i mot at rettigheter i folketrygden privatiseres.

2.5.2 Andre innspill

Den foreløpige rapporten ble ikke sendt på

høring. Pensjonskommissjonen har likevel mottatt mange innspill og reaksjoner på den foreløpige rapporten fra organisasjoner og enkeltpersoner. Det er også avholdt mange konferanser og arrangementer om pensjonsspørsmål med bakgrunn i kommisjonens foreløpige rapport. Kommisjonens leder, medlemmer og sekretariat har deltatt og innledet på mange slike. Pensjonsspørsmål med tilknytning til pensjonskommissjonens mandat og arbeid har også vært mye omtalt i media.

Mange har gitt støtte til hovedprinsippene om *grunnsikring og standardsikring* i folketrygden, og en nærmere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon. Det gjelder også prinsippet om at lang yrkeskarriere skal gi uttelling i pensjonen. Det pekes videre på at pensjonssystemet også bør gi uttelling for lave inntekter. Det er få som støtter modellen med lik basispensjon til alle i folketrygden.

Det har vært mye oppmerksomhet og ulike oppfatninger om *de fordelingsmessige sidene* ved en eventuell overgang fra dagens folketrygd til skissen av en modernisert folketrygd. Det er ulike meninger om forslaget om en livsløpsbasert pensjonsopptjening, en alleårsregel i folketrygden. Noen er opptatt av at personer med jevn inntekt og lang yrkeskarriere bør komme bedre ut, mens andre er opptatt av å bevare fordelene for de som har varierende inntekt, blant annet mellom deltids- og heltids arbeid. Kvinneperspektivet har vært viet stor oppmerksomhet.

De fleste er opptatt av at pensjonssystemet skal gi både god *trygghet* for inntekt som pensjonist og gode *insentiver* til arbeid. Det er pekt på at skissen til modernisert folketrygd ikke innebærer en entydig forbedring av insentivene til arbeid i overgangen mellom garantipensjon og opptjent pensjon.

Det synes å være stor tilslutning til å etablere et *pensjonsfond* for deler av pensjonsforpliktelsene i folketrygden, med grunnlag i Petroleumsfondet og Folketrygdfondet. Noen foretrekker et kollektivt, statlig fond. Andre foretrekker mer individbaserte fondsløsninger i form av individuelle innskuddsordninger.

Det synes også å være stor tilslutning til en *fleksibel alderspensjon* for alle yrkesaktive mellom for eksempel 62 og 70 år. Mange er enige i prinsippet om at lang yrkeskarriere og sen pensjering bør gi høyere årlig pensjon, mens andre har reagert på det. Ved en fleksibel pensjonsordning i folketrygden frykter enkelte at AFP-ordningen står for fall. Andre har uttalt at dagens AFP-ordning er for gunstig.

Det har vært ulike reaksjoner på forslaget om at *offentlige tjenestepensjoner* bør legges om til å bli mer rendyrket supplerende til en modernisert folketrygd. Arbeidstakerorganisasjoner i offentlig sektor ønsker å beholde bruttoprinsippet i de offentlige tjenestepensjonene.

Det er også pekt på at utredningen er konsentrert om alderspensjon, mens uførepensjonen ikke gjennomgås på samme måte.

2.6 Innretning og avgrensning av arbeidet med sluttrapporten

Pensjonskommisjonen har et vidt mandat, med hovedvekt på å avklare *mål og prinsipper* for et samlet pensjonssystem. Bakgrunnen er de problemer og utfordringer som dagens pensjonssystem står overfor knyttet til en aldrende befolkning og stigende pensjonsutgifter. Pensjonskommisjonen har gjennom sitt arbeid søkt å gi grunnlag for en pensjonsreform som skal gi mest mulig trygge pensjoner og et bærekraftig pensjonssystem. Fokus har særlig vært på de økonomiske utfordringene som følger av stigende levealder og økende pensjonsutgifter på lang sikt. Tidsperspektivet er fram mot 2050.

Pensjonskommisjonen har lagt vekt på å drøfte *strategier for et økonomisk bærekraftig pensjonssystem*. Med et økonomisk bærekraftig pensjonssystem forstår vi et system som er i generasjonsmessig balanse, slik at det ikke skyver stigende byrder over på framtida. Strategiene foreslås implementert i opplegget til reformert pensjonssystem. De viktigste strategier som foreslås er tiltak for å øke yrkesdeltakingen og redusere veksten i pensjonsutgiftene som følger av lengre forventet levealder og en aldrende befolkning. Forslagene innebærer lavere vekst i pensjonsutgiftene i folketrygden på lang sikt.

Pensjonskommisjonen har konsentrert seg om strategier og tiltak som gjelder pensjonspolitikken og pensjonssystemet, og har i mindre grad gått inn på den økonomiske politikken, arbeidsmarkedspolitikken, barne- og familiepolitikken og sosialpolitikken for øvrig. Kommisjonen har i tråd med mandatet fortrinnsvis tatt utgangspunkt i *alderspensjonssystemet i folketrygden*. Et sentralt tema er forholdet mellom grunnsikring og sikring av tilvant inntektsstandard, og forholdet mellom arbeidsinntekt, innbetaling og pensjon. Hva bør organiseres gjennom henholdsvis folketrygden og supplerende pensjoner i arbeidsforhold eller individuelle pensjons- og spareordninger? Dette

er sentrale tema i Pensjonskommisjonens vurderinger og tilrådinger.

Det er i dag en nær sammenknytning mellom alders-, uføre- og etterlattepensjonssystemet i folketrygden. Konsekvenser av endringer i alderspensjonssystemet for uføre- og etterlattepensjon er forholdsvis kort vurdert. Pensjonskommisjonen foreslår en nærmere utredning av *uførepensjonsordningen*. Det har blant annet sammenheng med at uførepensjonen i større grad enn alderspensjonen er en risikoordning knyttet til forholdet mellom helse, funksjonsmuligheter og arbeid.

Et bredt flertall i kommisjonen foreslår en *modernisert folketrygd* med en nær sammenheng mellom arbeidsinntekt, innbetaling og pensjon enn i dagens system. Forslaget er utredet med hensyn til økonomiske virkninger og fordelingsvirkninger. I tillegg til flertallets forslag til pensjonsmodell, er det drøftet alternative modeller. Det er en modell med en lik folketrygdpensjon til alle på nivå med dagens minstepensjon, og en modell med en tilsvarende lik grunnpensjon til alle pluss en liten tilleggs pensjon i folketrygden. To av medlemmene i kommisjonen går inn for hver sin av disse to modellene. Et tredje alternativ er mindre endringer i dagens folketrygd; et alternativ som ingen av medlemmene går inn for.

Pensjonskommisjonen går inn for *fleksibel pensjonsalder i folketrygden fra 62 år*. Det gis en nærmere utredning av utformingen av fleksibel pensjonsalder i folketrygden, og forholdet til andre pensjonsordninger. Et viktig prinsipp ved utformingen av ordningen er at årlig pensjon øker jo lenger en venter med å ta ut pensjon. Spørsmålet er hvor nær og direkte sammenheng det bør være her, og hvilke konsekvenser det får for den enkelte og forholdet til andre pensjonsordninger.

Spørsmål om *fondering* av pensjonsforpliktelsene i folketrygden er nærmere utredet. Kan fondering av folketrygdens pensjoner bidra til et bærekraftig pensjonssystem på sikt, er et spørsmål i kommisjonens mandat. Kommisjonen utreder spørsmål om hvorfor pensjonsfond, økonomiske konsekvenser, omfang og organisering av fondsløsninger. Sentrale tema er om det bør være et generelt makroøkonomisk fond eller et øremerket pensjonsfond, og om sammenheng mellom fondsløsninger, pensjonsforpliktelser og den generelle økonomiske politikken. Likedan om et pensjonsfond bør være forsikringsteknisk bygd opp, om det bør være individuelt eierskap og ansvar knyttet pensjonsopptjening i fondet, eller om det bør være et mer generelt bufferfond for å jevne ut generasjonsbalansen og svingninger i økonomien.

Pensjonskommisjonen er i mandatet også bedt om å vurdere hvordan pensjonssystemet kan bidra til å ivareta *fordelings- og likestillingshensyn*, og hvilken betydning endringer i *familie- og samlivsmønstre* kan ha for pensjonssystemet. Kommisjonen har lagt vekt på å drøfte fordelingsvirkninger etter inntekt og kjønn ved vurderingen av de ulike pensjonsmodeller og løsninger. Det drøftes bl.a. også om og i hvilken grad pensjonssystemet bør bygge på det enkelte individ eller husholdet som økonomisk enhet, i hvilken grad pensjonssystemet bør bygge på prinsipper om gjensidig forsørging i familien, og om det bør være avledete rettigheter av ektefelles eller samboers pensjonsrettigheter, for eksempel ved dødsfall eller skilsmisse. Spørsmål om deling av pensjonsrettigheter mellom par blir også drøftet.

Pensjonskommisjonen skal vurdere forholdet

til *supplerende ordninger til folketrygden*, og spesielt hvordan samordningen mellom folketrygden og offentlige tjenstepensjoner kan bli enklere. Forholdet mellom folketrygden og supplerende pensjonsordninger i arbeidsforhold står sentralt i kommisjonens drøfting av pensjonsmodeller og fleksibel pensjonering. En tar også opp spørsmål om hvordan en kan styrke utbredelsen av pensjonsordninger i arbeidsforhold i privat sektor for de som i dag ikke er omfattet av slike ordninger på arbeidsplassen. Kommisjonen går inn for at offentlig tjenstepensjon legges om til netto tillegg til en beregnet folketrygd, ikke brutto samordning med utbetalt folketrygd som nå. Dette vil innebære en stor forenkling, men det må være gjenstand for forhandlinger mellom organisasjonene og myndighetene i offentlig sektor.

Kapittel 3

Økonomiske utfordringer for pensjonssystemet

3.1 Innledning og sammendrag

Pensjonsutgiftene i folketrygden vil med uendrede regler øke meget sterkt i tiårene framover. Den viktigste årsaken til dette er at antall eldre forventes å øke kraftig i forhold til antall yrkesaktive, bl.a. fordi levealderen øker over tid. I tillegg hadde Norge store fødselskull etter annen verdenskrig som nærmer seg pensjonsalderen, mens fødselstallene senere har gått ned. Også ytelsene pr. pensjonist øker i årene som kommer, fordi nye pensjonister tjener opp høyere tilleggspensjon enn de som dør, jf. tabell 3.1.

Etter at Pensjonskommissjonens foreløpige rapport ble lagt fram, har Statistisk sentralbyrå publisert nye befolkningsframskrivninger. Disse viser en sterkere vekst i levealderen enn tidligere lagt til grunn, noe som innebærer en ytterligere økning i antall pensjonister. Tabell 3.1 viser at samlet antall pensjonister er anslått å øke med vel 80 pst. fra 2001 til 2050, mens pensjonsutgiftene målt som andel av BNP for Fastlands-Norge er anslått å bli om lag dobbelt så høye. Det er da regnet med uendrete regler, fast grunnbeløp og parallell utvikling i lønn og grunnbeløp. I 2001 var BNP 1527 mrd. kroner, og Fastlands-BNP 1163 mrd. kroner. I Langtidsprogrammet 2002-2005 ble BNP-veksten fram til 2050 anslått til omlag 1,7 pst. pr. år.

Utgiftene til alderspensjon er anslått å øke

enda mer, fra om lag 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2001 til vel 15 pst. i 2050. Veksten er betydelig sterkere enn tilsvarende anslag for andre OECD-land. Norge har i dag relativt lave utgifter til alderspensjoner i folketrygden sammenlignet med mange andre land, mens det anslåtte nivået i 2050 er høyere enn for de fleste OECD-landene.

Fra 1972 til 2001 økte antall sysselsatte med om lag 650 000, mens antall alderspensjonister økte med om lag 280 000. Framover mot 2050 vil forholdet bli motsatt. Fra 2001 til 2050 er antall alderspensjonister anslått å øke med 650 000, mens antall sysselsatte er anslått å øke med 300 000.

Fram mot 2010 er utgiftene til uførepensjon anslått å øke kraftig. Dette har sammenheng med endringer i befolkningens sammensetning med en økende andel personer i de aldersgrupper som har høyest andel uføre. Antall AFP-pensjonister er av samme grunn anslått å øke sterkt i årene som kommer. Også utgiftene til alderspensjon vil øke fram mot 2010, da som følge av høyere gjennomsnittlige pensjoner, mens antall alderspensjonister vil være om lag konstant.

Etter 2010 vil utgiftene til alderspensjon vokse meget kraftig, og de vil fortsette å øke i hele dette århundret forutsatt at dagens regelverk i folketrygden videreføres. Dette skyldes at antall personer over 67 år som andel av befolkningen i alderen 20 – 66 år stadig vil øke som følge av økende levealder. Antall alderspensjonister vil om lag for-

Tabell: 3.1 Framskrivninger av antall pensjonister, gjennomsnittlig pensjon, og samlede pensjonsutgifter i folketrygden.

	2001	2010	2020	2030	2040	2050
Antall pensjonister i alt (1 000 personer)	915	1013	1224	1421	1589	1674
Gjennomsnittlig pensjon (1 000 kroner)	112	124	134	138	140	140
Pensjonsutgifter i alt (mrd. kroner)	102	125	164	197	222	234
Pensjonsutgifter i alt som andel av BNP Fastlands-Norge	9,1	11,0	13,7	16,5	18,7	19,7

Antall pensjonister omfatter summen av antall alders-, uføre-, og etterlattepensjonister i folketrygden. Gjennomsnittlig pensjon og pensjonsutgifter gjelder alle pensjonister, og er basert på fast grunnbeløp(G). G = 50 603 kroner som er lik gjennomsnittet for 2001.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

dobles fram mot 2050. Forventet levealder ved alder 67 år er anslått å være om lag 5 år høyere i 2050 enn i dag både for kvinner og menn.

Gjennomsnittlig alderspensjonen som andel av lønn for den enkelte pensjonist, forventes å stabiliseres fra om lag 2030. Nye pensjonister vil da ha like høy opptjening som gjennomsnittet av pensjonister. Utgiftene til alderspensjoner målt i forhold til samlet pensjonsgivende inntekt i befolkningen, forventes imidlertid å fortsette å øke etter dette. Det er fordi det blir flere pensjonister og høyere levealder. En stadig økende andel av yrkesaktives inntekter må derfor i framtiden gå til å finansiere pensjoner. Framskrivningene fokuserer på folketrygdens utgifter da disse utgjør hoveddelen av de samlede pensjonsutgiftene, og da det bare i begrenset grad finnes langsiktige framskrivninger av pensjonsutgifter i andre ordninger.

Den sterke veksten i pensjonsutgiftene kommer samtidig som inntektene fra oljevirkosomheten i Nordsjøen ventes å gå ned. Riktignok anslås kapitalen i Petroleumsfondet å øke betydelig de nærmeste 15 årene. Dette gir økende avkastning i Petroleumsfondet, og gjør at Norge har en handlefrihet få andre land har. Den økte avkastningen er imidlertid forholdsvis beskjeden sammenliknet med den sterke veksten i pensjonsutgiftene. Pensjonsutgiftene anslås å øke med ca 10 prosentpoeng målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Avkastningen i Petroleumsfondet vil derimot bare øke med anslagsvis 1 – 1½ prosentpoeng i forhold til dagens nivå, dersom en framover tilpasser bruken av oljeinntekter i statsbudsjettet til det som følger av handlingsregelen. Selv når en tar hensyn til den ekstra handlefriheten oljeinntektene og Petroleumsfondet gir, står således Norge ovenfor en stor ubalanse i de offentlige finanser på lang sikt.

Statens samlede pensjonsforpliktelser er ved utgangen av 2003 anslått til om lag 3700 mrd. kroner. Petroleumsfondet er anslått til om lag 850 mrd. kroner. De statlige pensjonsforpliktelsene anslås å øke med om lag 150 mrd. kroner i realverdi pr. år framover, jf nærmere omtale i kapittel 10.

Veksten i pensjonsutgiftene betyr at en økende andel av offentlige utgifter brukes til overføringer til husholdningene. Hele veksten i utgiftsandelen framover kommer som følge av økte utgifter til pensjoner, mens andre overføringer i beregningene vokser om lag i takt med offentlige utgifter samlet. Pensjonsutgiftene vil derfor legge et kraftig press på det offentlige tjenestetilbudet framover.

Barn og ungdom er netto mottakere av overfø-

ringer, mens aldersgruppene fra 19-64 år er netto skattebetalere. Pensjonistene er netto mottakere av overføringer, både i form av pensjon og helse- og omsorgstjenester. Dette blir mer markert, desto eldre pensjonisten blir. Dette mønsteret i netto overføringer illustrerer hvilke utfordringer endret alderssammensetning i befolkningen kan skape. Når det relativt sett blir flere gamle i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder, står man overfor betydelige utfordringer. Det er denne situasjonen Norge og mange andre land kommer i årene framover.

Framskrivninger av offentlige utgifter og inntekter langt fram i tid er usikre, og må baseres på en rekke forutsetninger. Beregningene indikerer at fram mot 2050 må det offentliges skatteinntekter øke med 8-9 pst. av Fastlands-BNP dersom dagens pensjonssystem videreføres og en skal unngå kutt i standard- og dekningsgrad på offentlige tjenester i framtiden. Vel en tredel av dette vil bli dekket opp gjennom økte skatteinntekter fra pensjonistene etter hvert som deres inntekter øker, gitt uendrete skatteregler. Det gjenstående behovet for å styrke de offentlige finansene kan anslås til om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Dette innstrammingsbehovet krever tiltak enten i form av økte inntekter, lavere vekst i pensjonsutgiftene eller lavere vekst i andre utgifter. Innstrammingsbehovet er større enn da Pensjonskommisjonens foreløpige rapport ble lagt fram. Det skyldes i hovedsak de nye befolkningsframskrivningene.

Det offentliges inntekter omfatter både skatteinntekter, evt. premiebetaling til et offentlig pensjonssystem og andre offentlige inntekter. Ingen andre land planlegger som en hovedstrategi å løse sine pensjonsutfordringer med en kraftig økning i skattenivået. Skal norsk næringsliv være konkurransedyktig, betyr det antakelig at heller ikke Norge kan gjøre dette. En kommer da ikke utenom at en betydelig del av det langsiktige behovet for innstramminger bør komme i form av lavere vekst i pensjonsutgiftene

3.2 Utviklingen i offentlige finanser på lang sikt

3.2.1 Langsiktige makroøkonomiske framskrivninger

Ifølge Statistisk sentralbyrås nyeste befolkningsframskrivninger kan antallet alderspensjonister bli fordoblet fram til 2050. Målt i forhold til antall personer mellom 19 og 67 år er økningen i aldersgrup-

Tabell: 3.2 Langsiktig innstrammingsbehov beregnet som nødvendig økning i samlet skattenivå i forhold til nivået i 2002. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

	2002	2010	2020	2030	2040	2050
Skatteandel	47,4	44,7	45,1	49,1	53,8	55,9
Innstrammingsbehov		-2,7	-2,3	1,7	6,4	8,5

Kilde: Finansdepartementet.

pen over 67 år anslått til 80 pst. Dersom regelverket i folketrygden og standard og dekningsgrad for offentlige tjenester videreføres som i dag, vil både pensjonsutgiftene og utgiftene til helse- og omsorgstjenester vokse kraftig de neste tiårene. Til tross for oljeinntektene vil det etter hvert bli nødvendig å øke offentlig forvaltnings inntekter, redusere veksten i offentlige tjenester og/eller redusere veksten i folketrygdens utgifter i forhold til det som følger av befolkningsutviklingen.

Nye makroøkonomiske beregninger indikerer et samlet langsiktig innstrammingsbehov i offentlige finanser som øker til 8 – 9 pst. av Fastlands-Norges BNP fram mot 2050 sammenliknet med en referansebane med om lag uendret samlet skatterate i økonomien. Vel en tredel av dette vil

bli dekket opp som følge av økte skatteinntekter fra pensjonistene etter hvert som deres inntekter øker. Det gjenstående behovet for å styrke de offentlige finansene, som kan anslås til om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge, krever tiltak enten i form av økte inntekter, kutt i pensjonsutgiftene eller kutt i andre utgifter. I beregningene antas folketrygdens regelverk å ligge fast, samtidig som grunnbeløpet (G) reguleres i takt med lønnsutviklingen. Veksten i standard og dekningsgrad innen kommunal tjenesteyting og statlig helsetjeneste fra de siste tiårene stanses i framskrivningene. Ressursinnsatsen innen disse tjenestoområdene vil dermed følge utviklingen i befolkningen i de relevante aldersgruppene, noe som innebærer at timeverkene øker med drøyt 60

Boks 3.1 Andeler av BNP og Fastlands-BNP

For å se på relativ ressursbruk ved internasjonale sammenlikninger benyttes gjerne andeler av samlet verdiskaping i landet (BNP). Slik kan man sammenlikne prioriteringene i land med ulik befolkningsstørrelse og velstandsnivå. Slike mål har klare begrensninger som i Norges tilfelle forsterkes av petroleumssektorens spesielle karakter. Innbetalingene fra denne sektoren regnes med i BNP, selv om de i stor grad må betraktes som formuesomplussing, ikke løpende inntekt. Oljen og gassen er en ikke-fornybar ressurs, og innbetalingene fra sektoren ventes å falle kraftig framover. Det betyr at veksten i Norges samlede BNP kan ventes å bli svak i forhold til andre land, også om vi regner med samme produktivitets- og befolkningsvekst.

Som følge av at petroleumsinnbetalingene er svært mye høyere i de kommende årene enn de ventes å være på lang sikt, er det lagt til grunn at bare avkastningen på finansformuen skal brukes over de løpende statsbudsjettene. Hele BNP står derfor ikke til disposisjon for konsum og realinvesteringer i det enkelte år. Det betyr at størrelser regnet som andeler av samlet BNP gir et misvisende bilde av utviklingen i Norge også

på kort sikt. I tillegg varierer oljeprisen og dermed innbetalingene fra petroleumssektoren kraftig fra år til år. Størrelser regnet som andeler av samlet BNP i Norge vil derfor også svinge markert over tid.

I denne utredningen regnes derfor pensjonsutgiftene stort sett som andel av Fastlands-Norges BNP. I tillegg til petroleumssektoren er bruttoproduktet i utenriks sjøfart trukket fra totalt BNP. Fastlands-Norges BNP er et enkelt og brukbart mål bl.a. for å få fram betydningen av demografiske utviklingstrekk framover. I 2001 var BNP 1527 mrd. kroner, og Fastlands-BNP 1163 mrd. kroner. Tabell 3.3 viser utviklingen i utgifter til alders- og uførepensjoner i folketrygden både som andel av totalt BNP og som andel av Fastlands-Norges BNP. Det framgår av tabellen at forskjellen mellom begrepene vil bli mindre viktig etter hvert som petroleumssektorens betydning for norsk økonomi reduseres. Etter vært som Petroleumsfondet øker, vil videre bruttonasjonalinntekten for Norge øke noe sterkere enn BNP. I beregningene øker bruttonasjonalinntekten fra 99,4 pst. av BNP i 2001 til 105,9 pst. i 2050.

Tabell: 3.3 Utgifter til alders- og uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden. Andeler av totalt BNP for Norge og Fastlands-Norges BNP. Prosent

	2001	2010	2020	2030	2040	2050
Totalt BNP	7,0	9,7	12,7	15,6	18,1	19,1
- herav alderspensjon	4,5	5,8	8,6	11,3	14,0	14,8
- herav uførepensjon	2,3	3,8	4,1	4,2	4,0	4,3
Fastlands-BNP	9,1	11,0	13,7	16,5	18,7	19,7
- herav alderspensjon	5,9	6,6	9,2	12,0	14,6	15,2
- herav uførepensjon	3,0	4,2	4,4	4,5	4,2	4,4

Kilde: Finansdepartementet.

pst. i løpet av beregningsperioden. Statlig sysselsetting utenom helsesektoren antas uendret.

I tabell 3.2 illustreres det beregnede langsiktige innstrammingsbehovet i form av nødvendig økning i samlet skattenivå i forhold til nivået i 2002. Skattegrunnlagenes relative betydning vil kunne endre seg vesentlig over en periode på 50 år. Den økte skattebelastningen på de yrkesaktive kan derfor ikke uten videre oversettes til endringer i enkeltskattesatser.

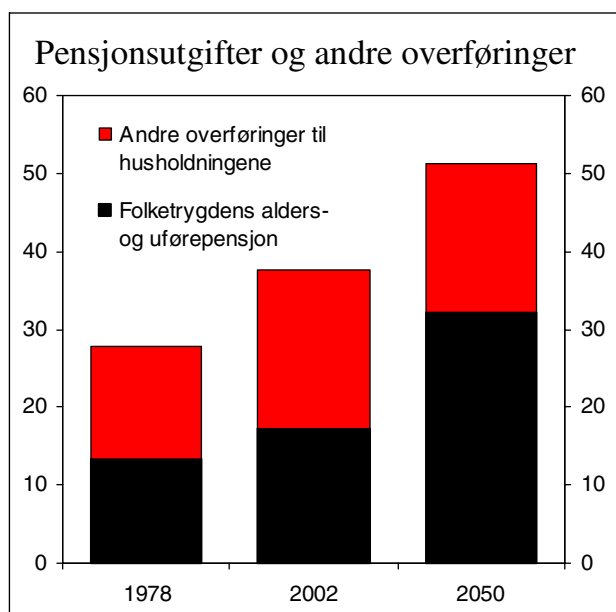
Veksten i antall sysselsatte ventes å bli vesentlig lavere enn de siste tiårene, da økt kvinnelig yrkesdeltakelse bidro vesentlig til å øke sysselsettingen. Det er videre lagt til grunn en gjennomsnittlig arbeidstid omtrent på dagens nivå, mens det historisk har vært en nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid.

Utviklingen i utgiftene til alders- og uførepensjon fra folketrygden er den viktigste enkeltfaktoren bak utgiftsveksten. Som andel av BNP for Fastlands-Norge anslås utgiftene til alders- og uførepensjon å øke fra vel 9 pst. i 2001 til nærmere 20 pst. i 2050, jf. tabell 3.3.

Veksten i pensjonsutgiftene betyr at en økende andel av offentlige utgifter må brukes til overføringer til husholdningene, jf. figur 3.1. Figuren viser at hele den beregnede veksten i utgiftsandelen framover kommer som følge av økte utgifter til pensjoner, mens andre overføringer vokser om lag i takt med offentlige utgifter samlet. I perioden 1978 – 2002 har det vært en sterkere vekst i andre overføringer til husholdningene enn det har vært i utgiftene til alders- og uførepensjon. Alders- og uførepensjon utgjør bare vel halvparten av folketrygdens samlede utgifter. Andre viktige utgiftsposter er bl.a. fødselspenger, dagpenger, attføringspenger og utgifter til medisinsk rehabilitering. Figuren viser at pensjonsutgiftene vil legge et kraftig press på finansieringen av det offentlige tjenestetilbudet framover. Finansieringen kan lettes gjennom økte skatter eller større grad av egenbetaling.

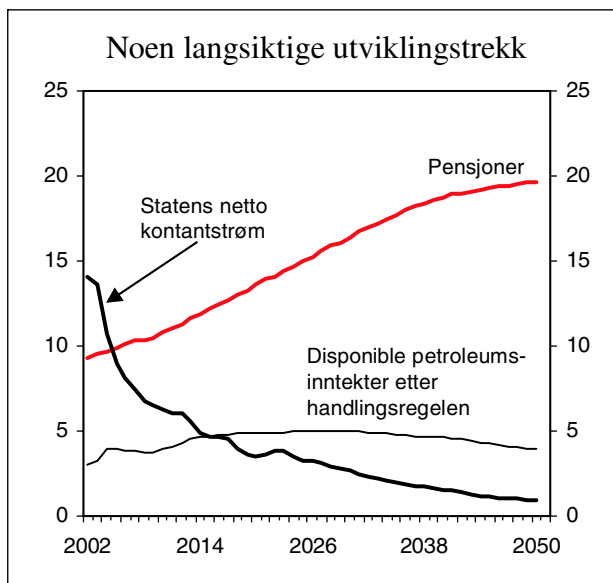
Mens utgifter til pensjoner, helse og omsorg ventes å stige kraftig framover, vil petroleumsinntektene falle markert. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten utgjorde 14 pst. av Fastlands-Norges BNP i 2002. Denne andelen er antatt å falle til et nivå på om lag 6½ pst. i 2010 og videre ned til om lag 1 pst. mot midten av århundret, jf. figur 3.2.

Budsjettpolitikken er i framskrivningene forutsatt å følge handlingsregelen for bruk av oljeinntektene, dvs. at en ikke tærer på fondskapitalen, men bare bruker realavkastningen av Petroleumsfondet. Dette innebærer at kapitalen i Petroleumsfondet, og dermed også avkastningen, vil vokse som andel av Fastlands-Norges BNP fram til omtrent 2020, for deretter å ligge noenlunde sta-



Figur: 3.1 Folketrygdens alders- og uførepensjon og andre overføringer til husholdningene. Prosent av offentlige utgifter

Kilde: Finansdepartementet.



Figur: 3.2 Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon, statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og disponible petroleumsinntekter etter handlingsregelen. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

bilt de neste tiårene. Selv med såpass forsiktig bruk de nærmeste årene, vil avkastningen på Petroleumsfondet på det meste ikke utgjøre mer enn om lag 5 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Det illustrerer at selv om petroleumsressursene vil kunne gi et varig bidrag til finansiering av offentlige utgifter, er det likevel nødvendig å foreta strenge prioriteringer i offentlige budsjetter slik andre land i Europa har måttet gjøre. Økt yrkesdeltaking vil isolert sett bidra til å bedre offentlig sektors finanser. Høyere produktivitsvekst i privat sektor vil derimot, isolert sett øke innstrammingsbehovet noe, så lenge alle lønninger og pensjoner er forutsatt å vokse i takt med produktiviteten. Riktignok gir sterkere real-lønnsvekst økte skatteinntekter, men lønn og pensjoner utgjør også en betydelig utgiftspost i offentlige budsjetter. Videre vil høyere reallønn redusere betydningen av statens formues- og petroleumsinntekter som kilde til finansiering av pensjoner og offentlig tjenesteyting.

3.2.2 Generasjonsregnskap

For å belyse i hvilken grad budsjettpolitikken er opprettholdbar på lang sikt, har Finansdepartementet siden 1995 jevnlig presentert såkalte generasjonsregnskapsberegninger basert på siste års

budsjettforslag, se boks 3.2. Generasjonsregnskapet ble sist beregnet i forbindelse med Nasjonalbudsjettet for 2004. Disse beregningene antyder et innstrammingsbehov på i størrelsesorden 70-95 mrd. kroner for at budsjettet skal være i generasjonsmessig balanse. Dette tilsvarer mellom 5½ pst. og 7½ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Hvilke forutsetningene som gjøres om befolkningsutviklingen på lang sikt, har stor betydning for generasjonsregnskapet. De nye befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå bidro til å øke innstrammingsbehovet med omkring 25-30 mrd. kroner.

Innstrammingsbehovet, slik det anslås i generasjonsregnskapet, er ikke direkte sammenlignbart med det inndekningsbehovet som er tallfestet ved hjelp av de langsiktige makroøkonomiske framskrivingene. Det skyldes bl.a. at generasjonsregnskapet angir hvor stor tilpasning i budsjettet som må gjøres nå, dersom en skal slippe å gjennomføre tiltak senere. I de langsiktige makroberegningene er det derimot lagt til grunn at tilpasningen tas gradvis over tid.

3.2.3 Utviklingen i Norge sammenliknet med andre land

Også andre vestlige land vil få en økende andel eldre i befolkningen. I tråd med dette ventes offentlige utgifter til alderspensjoner å øke i OECD-området sett under ett fram mot 2050, jf. tabell 3.4. Tabellen viser at utgiftene til offentlige alderspensjoner i 2000 var relativt lave i Norge sammenliknet med nivået i andre OECD-land. På grunn av sterk vekst framover ventes disse utgiftene likevel å ligge klart over det internasjonale gjennomsnittet i 2050. Tabellen presenterer også anslag for utviklingen i offentlige utgifter til helse og omsorg. Norges utgifter til helse og omsorg var ifølge disse tallene litt lavere enn gjennomsnittet for de andre landene i 2000, mens veksten i utgifter fram mot 2050 er anslått å bli om lag som i andre land. I mange land er veksten i helse- og omsorgsutgifter fram mot 2050 anslått å bli sterkere enn veksten i de offentlige pensjonsutgiftene. I Norge er det motsatt.

Utviklingen for det enkelte land vil avhenge av hvilke befolkningsframskrivinger som er lagt til grunn, av hvordan pensjonsutgiftene er framskrevet, og av i hvilken grad nye pensjonsreformer er innarbeidet. På samme måte som framskrivinger for Norge kan endres som følge av nye befolkningsframskrivinger m.v. kan dette selvsagt også gjelde for andre land.

Boks 3.2 Generasjonsregnskap

Formålet med generasjonsregnskap er å belyse de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk, når en tar hensyn til demografiske utviklingstrekk og de forpliktelsene som er innebygd i dagens folketrygdsystem. Beregningene tar utgangspunkt i den langsiktige budsjettskranken for offentlig sektor. Denne innebærer at utbetalinger i form av overføringer og forbruk over tid må finansieres ved skatteinntekter fra dagens og framtidige generasjoner, eller ved å trekke på den formuen offentlig sektor disponerer. Et eventuelt underskudd i den langsiktige budsjettbalansen indikerer at inntektene må økes eller utgiftene reduseres nå eller i framtiden. Alternativt vil et overskudd indikere at det er rom for et høyere offentlig konsum, lavere skatter eller høyere overføringer i dag, uten at dette krever innstramminger i framtiden.

Utgangspunktet for generasjonsregnskapsberegningene i denne utredningen er budsjettanslagene for offentlig forvaltning for 2004. Det anslås hvor stor del av skatte- og avgiftsinntektene i 2004 som kommer fra kvinner og menn i ulike aldre. En tilsvarende fordeling etter kjønn og alder foretas for de offentlige overføringene og utgiftene til offentlig forbruk knyttet til helse, utdannings- og omsorgsformål. Dette gir grunnlag for å beregne hvor store netto overføringer hver enkelt gruppe mottar, eller hvor store netto skatter de betaler, og en kan da beregne nåverdien av de skattene og overføringene hver enkelt generasjon vil betale og motta gjennom livsløpet. Netto gjennomsnittlige overføringer etter alder i 2004, det vil si samlede overføringer mottatt av en aldersgruppe fratrukket samlede skatter og avgifter betalt av den samme aldersgruppen, er illustrert i figur 3.3. Barn og ungdom er netto mottakere av overføringer fra det offentlige, mens aldersgruppene fra 19-64 år er netto skattebetalere. Førtids- og andre pensjo-

nister mottar større overføringer, både i form av pensjon og helse- og omsorgstjenester enn de bidrar med i skatter og avgifter, og er derfor netto mottakere av overføringer. Dette blir mer markert, desto eldre pensjonisten blir.

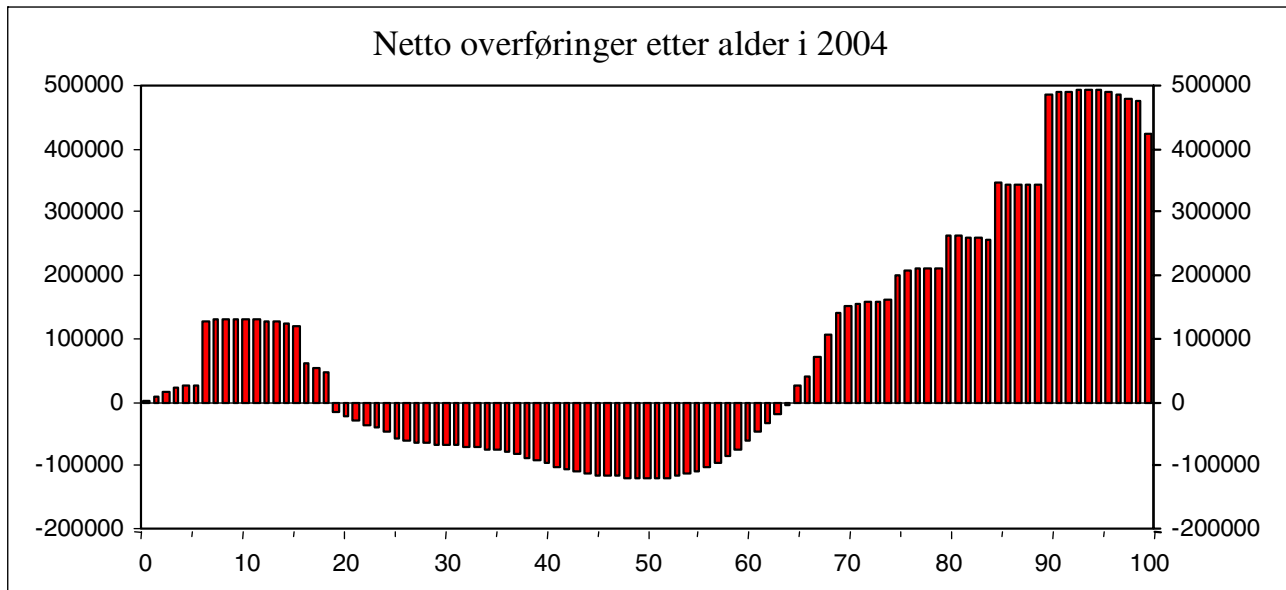
Det forutsettes at ufødte generasjoner netto skal betale det samme som dagens nullåringer. Hvis dette forløpet for nettobetalingen ikke gir balanse i det langsiktige budsjettet for offentlig forvaltning, må balansen gjenopprettes over tid. En vanlig måte å belyse generasjonsbalansen på er å anslå hvor mye skattene må økes eller reduseres med fra og med inneværende budsjettår for å oppfylle offentlig forvaltnings langsiktige budsjettskranke. Alternativt kan en anslå hvor mye offentlig forbruk må reduseres eller økes fra og med inneværende år.

Beregningene av generasjonsregnskapet forutsetter at regelverket i folketrygden videreføres og at dagens standard og dekningsgrad for offentlig finansierte tjenester opprettholdes (målt i faste kroner). Dette medfører at det ikke er en entydig sammenheng mellom en endring i underskuddet på statsbudsjettet fra et år til det neste og endringen i det anslåtte innstrammingsbehovet. For eksempel innebærer den forventede aldringen av befolkningen at innstrammingsbehovet i generasjonsregnskapet øker, dersom en større andel av dagens utgiftsramme brukes på eldre, selv om balansen på årets budsjett ikke endres.

Generasjonsregnskapet er basert på et øyeblikksbilde av årets statsbudsjett. Beregningene tar derfor bare hensyn til årets bruk av petroleumsinntekter, og ikke til den planlagte økningen i bruken av disse inntektene i årene framover. En opptrapping i bruken av petroleumsinntekter utover det som følger av forutsetningen om konstante netto overføringer etter alder og kjønn, vil isolert sett føre til en tilsvarende svekkelse av generasjonsbalansen ved framtidige beregninger.

- Utviklingen i utgifter til alderspensjoner kan føres tilbake til flere forhold. I tabell 3.5 er utviklingen dekomponert i fire faktorer:
- *forsørgelsesbyrden knyttet til eldre*, som angir antall eldre relativt til befolkningen i arbeidsdyktig alder,
- *sysselsettingsraten*, som angir andelen av befolk-

- ningen i arbeidsdyktig alder som er i arbeid,
- *kompensasjonsgraden*, som angir forholdet mellom gjennomsnittlig pensjon og gjennomsnittlig pensjongivende inntekt pr. sysselsatt,
- *personinntektsraten*, som angir forholdet mellom pensjongivende inntekt i alt og Fastlands-Norges BNP.



Figur: 3.3 Netto overføringer etter alder i 2004. Kroner

Kilde: Finansdepartementet.

Tabellen illustrerer at hovedfaktoren bak den kraftige økningen i alderspensjon i folketrygden i Norge er den demografiske utviklingen. Denne forklarer omtrent halvparten av økningen i utgifter til alderspensjoner. Bidraget fra kompensasjonsgraden skyldes i hovedsak økte pensjonsrettigheter blant kvinner pga. økt sysselsetting og økt lønnsnivå, men også modningen av pensjonssystemet, dvs. at en større andel av pensjonistene har hatt tid til å opparbeide seg fulle pensjonsrettigheter.

Veksten i pensjonsbyrden påvirkes i tillegg av at pensjonsgivende inntekt øker relativt til Fastlands-Norges BNP. Det skyldes bl.a. økte renteinntekter fra Statens petroleumsfond. Siden pensjonene er forutsatt å vokse i takt med lønningene trekker dette pensjonsutgiftene opp som andel av Fastlands-Norges BNP.

OECD har laget liknende dekomponeringer for de fleste medlemslandene. Definisjonene bak disse dekomponeringene avviker fra beregningene over på noen punkter, og beregningene er derfor ikke direkte sammenliknbare. Beregningene fra OECD indikerer at til tross for at befolkningsutviklingen bidrar betydelig til veksten i de norske pensjonsutgiftene, bidrar denne faktoren jevnt over enda sterkere i resten av OECD. Denne relativt sett positive utviklingen skyldes at fødselsraten i Norge nå er klart høyere enn gjennomsnittet for de andre landene, og at det er forutsatt høyere fruktbarhet i Norge også fram til 2050. Forskjellen er likevel forventet å minke pga. antatt

stigende fruktbarhet i andre OECD-land. Mens utviklingen i sysselsettingsraten i liten grad ventes å påvirke utviklingen i pensjonsbyrden i Norge, ventes den isolert sett å trekke byrden ned i mange andre OECD-land. Flere andre land forutsetter stigende kvinnelig yrkesdeltakelse og fallende arbeidsledighet. Høy kvinnelig yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet i Norge i dag betyr at det er mindre rom for å øke sysselsettingen her.

Den største forskjellen mellom framskrivningene for Norge og andre land kan se ut til å ligge i bidraget fra pensjonssystemet. Alle land venter en kraftig økning i antall pensjonister, men Norge er et av svært få land som også anslår en økning i kompensasjonsgraden. Økt kvinnelig sysselsetting og modning av pensjonssystemer gjør seg også gjeldende for andre OECD-land, men samtidig har mange land gjennomført reformer som bidrar til å trekke kompensasjonsgraden ned. Eksempler på slike reformer er økt opptjenings-tid, økt pensjonsalder og overgang fra full lønnsindeksring av løpende pensjoner til indeksering mot en kombinasjon av lønninger og priser.

3.3 Befolkningsutviklingen

3.3.1 Forutsetninger

Statistisk sentralbyrå (SSB) har i de senere år publisert befolkningsframskrivninger hvert tredje år i 1996, 1999 og 2002. Framskrivningene av pen-

Tabell: 3.4 Offentlige aldersrelaterte utgifter i noen OECD-land. Prosent av BNP

	2000		Endring 2000-2050		2050	
	Alders- pensjon	Helse/ omsorg	Alders- pensjon	Helse/ omsorg	Alders- pensjon	Helse/ omsorg
Australia	3,0	6,8	1,6	6,2	4,6	13
Belgia	8,8	6,2	3,3	3,0	12,1	9,2
Canada	5,1	6,3	5,8	4,2	10,9	10,5
Danmark	6,1	6,6	2,7	2,7	8,8	9,3
Finland	8,1	8,1	4,8	3,8	12,9	11,9
Frankrike ¹	12,1	.	3,9	.	16,0	.
Tyskland	11,8	.	5,0	.	16,8	.
Italia	14,2	.	-0,3	.	13,9	.
Nederland	5,2	7,2	4,8	4,8	10,0	12,0
New Zealand	4,8	6,7	5,7	4,0	10,5	10,7
Spania	9,4	.	8,0	.	17,4	.
Sverige	9,2	8,1	1,6	3,2	10,8	11,3
Storbritannia	4,3	5,6	-0,7	1,7	3,6	7,3
USA	4,4	2,6	1,8	4,4	6,2	7,0
Østerrike	9,5	.	2,2	.	11,7	.
Gjennomsnitt av utvalgte OECD-land ²	7,4	6,0	3,4	3,3	10,8	9,0
Norge	4,9	5,2	8,0	3,2	12,9	8,4
<i>Memo:</i>						
Norge, nye tall i pst. av BNP ³	4,5	.	10,3	.	14,8	.
Norge, nye tall i pst. av Fastlands-BNP ³	5,9	.	9,3	.	15,2	.

¹ Data er fra 2040 i stedet for 2050.

² Gjennomsnittet inkluderer Tsjekkia, Ungarn, Japan, Sør-Korea og Polen i tillegg til landene i tabellen.

³ Finansdepartementets beregninger, bl.a. basert på SSBs nyeste befolkningsframskrivninger. Nasjonalregnskapstallene for 2000 er dessuten revidert av SSB etter at OECD la fram sine beregninger.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

Tabell: 3.5 Dekomponering av endringene i utgiftene til alderspensjon i folketrygden, 2000-2050¹. Nivåer som andel av Fastlands-Norges BNP, endringer i prosentpoeng

Nivå alders- pensjon i 2000	Total endring 2000-2050	Bidrag fra			
		Forsørgelses- byrden ²	Sysselsettings- raten ³	Kompensasjons- graden ⁴	Personinntekts- raten
5,9	9,3	4,5	0,1	1,5	0,9

¹ Kolonnene summerer seg ikke pga. samspillseffekter, dvs. at produktet av to økninger er større enn summen av dem.

² Antall alderspensjonister delt på antall personer mellom 19 og 67 år

³ Antall sysselsatte delt på antall personer mellom 19 og 67 år

⁴ Gjennomsnittlig pensjon pr. pensjonist målt i antall G som andel av gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt pr. sysselsatt

Kilde: Finansdepartementet.

sjonsutgifter m.v. i Pensjonskommissjonens foreløpige rapport var basert på befolkningsframskrivingene fra 1999. I dette avsnittet omtales noen trekk ved de siste befolkningsframskrivingene fra 2002.

De siste offisielle befolkningsframskrivingene går fram til 2050. SSB har i tillegg med utgangspunkt i framskrivingene fra 2002 laget framskrivinger helt til 2100, for å illustrere noen konsekvenser på svært lang sikt av de forutsetningene som er lagt til grunn. Slike langsiktige framskrivinger vil selvsagt være svært usikre både når det gjelder utviklingen i fruktbarhet, dødelighet og inn- og utvandring. Det kan likevel være nyttig å se på langsiktige konsekvenser av de utviklingstrekk vi nå observerer. Modell og forutsetninger i framskrivingene til 2100 er konsistente med framskrivingene for perioden 2002-2050. Forlengelse av fruktbarhet, levealder og de andre komponentene er videre gjort etter de samme metoder som framskrivingene til 2050.

SSB lager i tillegg til et middelalternativ for befolkningsutviklingen, henholdsvis et lav- og et høyalternativ, og understreker at framskrivingene er usikre, særlig langt fram i tid. I omtalen her er det lagt mest vekt på middelalternativet, men det er også på noen punkter vist konsekvenser av andre forutsetninger.

Fruktbarhet

I framskrivingene for årene 2002-2050 er det i middelalternativet forutsatt et samlet fruktbarhetstall (SFT) på 1,8 barn pr. kvinne i hele perioden. I lavalternativet reduseres samlet fruktbarhet gradvis til 1,4 i 2050, og i høyalternativet økes samlet fruktbarhet gradvis til 2,2 i 2050. Det samlede fruktbarhetstallet må være om lag 2,08 for at folketallet skal opprettholdes på lang sikt, når det ses bort fra inn- og utvandring.

Fruktbarheten sank noe i perioden 2000 – 2002 og er for 2002 anslått til 1,75 barn pr. kvinne. SSB har imidlertid holdt fast på et anslag på fruktbarheten i middelalternativet framover på 1,8 barn pr. kvinne som er det samme som i framskrivingene fra 1999. Dette er gjennomsnittsnivået som er observert etter 1980, og det er usikkert om nedgangen som er observert de senere årene er mer kortsiktige svingninger eller om det kan indikere et lavere fruktbarhetsnivå på lang sikt.

I de langsiktige framskrivingene er trendene for 2002–2050 forlenget videre til 2100. Disse antagelsene resulterer i en SFT i 2100 på henholdsvis

1,1, 1,8 og 2,5 barn per kvinne. I dag er det enkelte land i Øst-Europa som har et SFT ned mot 1,1 og flere land i Sør-Europa har bare litt høyere fruktbarhet. På den annen side var fruktbarheten i Norge i 1970 om lag 2,5.

Land med svært lav fruktbarhet som Spania og Italia vil fram mot 2050 oppleve en vesentlig sterkere aldring av befolkningen enn land som Norge der høyere fruktbarhet og innvandring samlet er anslått å bidra til en viss vekst i folketallet framover.

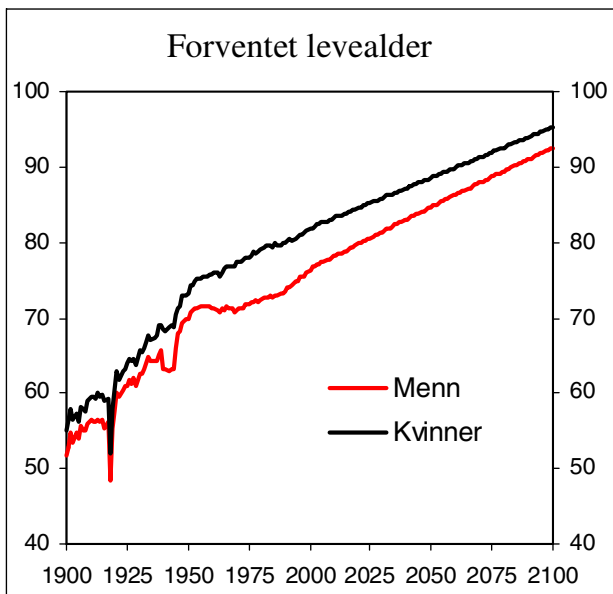
Forventet levealder

Forventet levealder ved fødselen for menn øker i middelalternativet fra 76,0 år i 2000 til 84,2 år i 2050. Tilsvarende øker forventet levealder for kvinner fra 81,4 år i 2000 til 88,1 år i 2050. Dette innebærer en økning på 8,2 år for menn og 6,7 år for kvinner, og økningen er vesentlig sterkere enn i den forrige befolkningsframskrivingen fra 1999. Veksten i forventet levealder ved fødselen var til sammenligning 6,1 år for menn og 8,2 år for kvinner i perioden 1950 – 2000.

Flere land har i dag en høyere forventet levealder enn Norge. Japan som har den høyeste levalderen i verden, hadde i 2001 en levealder på 84,9 år for kvinner og 78,1 år for menn.

I tidligere befolkningsframskrivinger har SSB gjerne antatt en svakere vekst i forventet levealder, og at veksten i levalderen avtar over tid, og stopper helt opp på lang sikt. I befolkningsframskrivingen fra 1999 ble forventet levealder for menn anslått å øke fra 75,6 år i 1999 til 80,0 år i 2050. Tilsvarende ble forventet levealder for kvinner anslått å øke fra 81,5 år i 1999 til 84,5 år i 2050. I den siste framskrivingen er dermed anslaget for forventet levealder i 2050 økt med om lag 4,2 år for menn og 3,6 år for kvinner. Tidligere framskrivinger har i hovedsak undervurdert økningen i forventet levealder. I den siste framskrivingen er veksten i levalderen framover anslått på bakgrunn av en analyse av perioden 1970 – 2000, der resultatene er trendforlenget fram til 2050. Det er betydelig usikkerhet om utviklingen i forventet levealder på lang sikt, jf blant annet den store forskjellen i middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 1999 og 2002.

For forventet levealder ved fødselen er trenden for perioden 2002 – 2050 forlenget videre i samme takt for perioden 2050-2100, dvs. en nesten lineær utvikling, se figur 3.4.



Figur: 3.4 Forventet levealder ved fødsel for kvinner og menn, 1900–2100. Registrert og framskrevet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Levealderen øker i alle alternativer, og varierer i 2100 i de ulike alternativene mellom 87,6 og 96 år for menn og mellom 90,9 og 97,4 år for kvinner, jf. tabell 3.6. 2100 er svært langt fram i tid, og det er stor usikkerhet knyttet til så langsiktige framskrivinger. Økningen til 2100 er imidlertid betydelig mindre – i alle tre alternativer og for både menn og kvinner – enn den økningen som faktisk ble observert i forrige hundreårsperiode

fra 1900–2000. I dette tidsrommet økte levealderen med rundt 25 år for både kvinner og menn.

Forskjellen i levealder mellom kvinner og menn er antatt å fortsette å gå ned, slik den har gjort de i de siste årene. Forskjellen vil minke mest i høyalternativet, til 1,4 år i 2100, og minst i lavalternativet, til 3,3 år, dvs. tilbake til nivået i 1950.

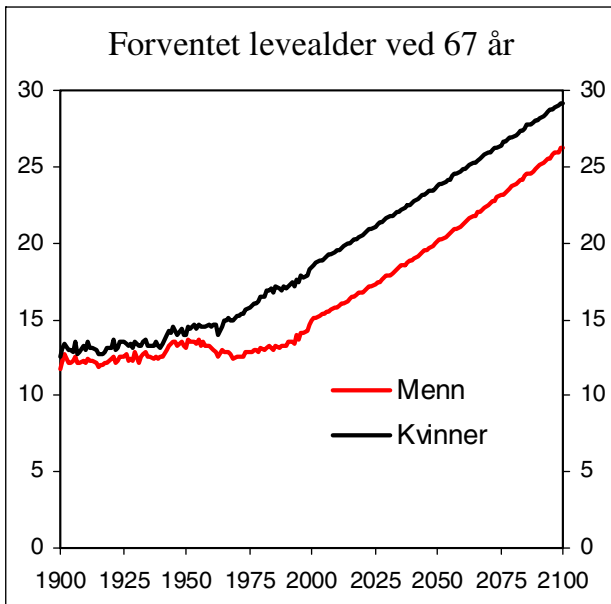
Figur 3.5 viser forventet levealder ved 67 år for kvinner og menn. Her ser en at det for perioden 2000 – 2100 lagt til grunn en sterkere vekst enn det en har observert i perioden 1900 – 2000. I forrige århundre var mye av økningen i forventet levealder knyttet til lavere spedbarnsdødelighet og lavere dødelighet i aldersgruppene under 67 år. Dette innebærer at over tid har en stadig større del av befolkningen overlevd til pensjonsalderen.

I framskrivingene er det lagt til grunn en sterk vekst også i levealderen over 67 år. Dette er godt i samsvar med utviklingen de siste 30 år der en også har sett en betydelig vekst i forventet levealder blant de eldste aldersgruppene. I framskrivingene er det lagt til grunn at denne utviklingen fortsetter gjennom hele det 21. århundre. Forventet gjenstående levealder for kvinner ved alder 67 år øker i framskrivingene fra 18,7 år i 2002 til 23,7 år i 2050. Tilsvarende tall for menn er en økning fra 15,1 år i 2002 til 20,1 år i 2050.

Tabell: 3.6 Forventet levealder ved fødselen. Observert til 2001 og framskrevet 2002–2100 i tre alternativer

År	Menn				Kvinner			
	Registrert	L	M	H	Registrert	L	M	H
1900	51,8				55,1			
1950	69,9				73,2			
2000	76,0	76,0	76,0	76,0	81,4	81,4	81,4	81,4
2050		81,6	84,2	86,7		86,0	88,1	90,0
2100		87,6	92,1	96,0		90,9	94,8	97,4
Endring av levealderen								
1900–1950	18,1				18,1			
1950–2000	6,1				8,2			
2000–2050		5,6	8,3	10,8		4,7	6,7	8,6
2050–2100		6,0	7,8	9,2		4,9	6,8	7,4
1900–2000	24,2				26,2			
2000–2100		11,6	16,1	20,0		9,5	13,5	16,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur: 3.5 Forventet levealder ved 67 år for kvinner og menn, 1900–2100. Registrert og framskrevet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Nettoinnvandring

I de ulike alternativene er det forutsatt at nettoinnvandringen holder seg konstant i resten av århundret på det nivået som er forutsatt fra og med 2003, nemlig henholdsvis 6 000, 13 000 og 20 000 personer pr år. De siste 30–40 år har det vært en tendens til økende nettoinnvandring over tid. Da grunnlaget for å gjøre framskrivinger på dette området er dårlig, har en likevel valgt å legge seg på ulike konstante nivåer på nettoinnvandringen i framskrivingene. Forutsetningene innebærer litt høyere nettoinnvandring enn i framskrivingene fra 1999 da en forutsatte henholdsvis 5 000, 10 000 og 15 000 i nettoinnvandring pr. år i de ulike alternativene.

Nettoinnvandrerne er i gjennomsnitt noe yngre enn befolkningen for øvrig, og bidrar dermed isolert sett til å øke arbeidsstyrken noe relativt til antall pensjonister. Effekten vil blant annet avhenge av hvor stor del av innvandrerne som tar del i arbeidsstyrken.

3.3.2 Resultater

De langsiktige framskrivingene til 2100 er beregnet for følgende fem alternativer for hver av komponentene fruktbarhet, levealder og netto innvandring:

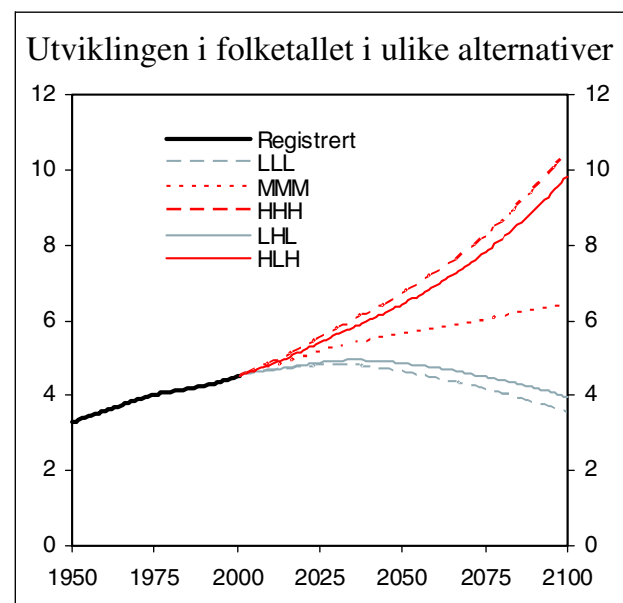
MMM Mellomalternativet innebærer middels forutsetninger for alle komponenter.

- LLL Lavalternativet innebærer lav vekst i folketallet, dvs en kombinasjon av lav fruktbarhet, lav levealder og lav nettoinnvandring.
- HHH Høyalternativet gir høy vekst i folketallet ved en kombinasjon av høy fruktbarhet, høy levealder og høy nettoinnvandring.
- LHL «Aldringsalternativet» er det alternativet som gir størst utfordringer ved å finansiere en aldrende befolkning, og består av en kombinasjon av lav fruktbarhet, lav nettoinnvandring og høy levealder.
- HLH «Ungdomsalternativet» er det alternativet som gir den yngste befolkningen, og består av en kombinasjon av høy fruktbarhet, høy nettoinnvandring og lav levealder

Resultatene viser stort sprik, og spesielt forutsetningene om fruktbarhet er viktige for utviklingen i folketallet på lang sikt. En forskjell på ett barn pr. kvinne over en lang periode gir svært store utslag på folketallet over tid. Beregninger for folketallet i 2100 varierer mellom 3,5 og 10,5 millioner, se figur 3.6.

Den samlede befolkningen er i middelalternativet anslått å vokse med om lag 0,4 pst pr år fram mot 2050, med en svakt avtakende veksttakt over tid. Antall levendefødte holder seg her ganske stabilt på 50–60 000 pr. år, men antall døde øker noe over tid fra vel 40 000 pr. år i dag til nær 60 000 pr. år i 2050.

For antall barn og unge, 0-19 år, er variasjonen



Figur: 3.6 Registrert og framskrevet samlet folketall

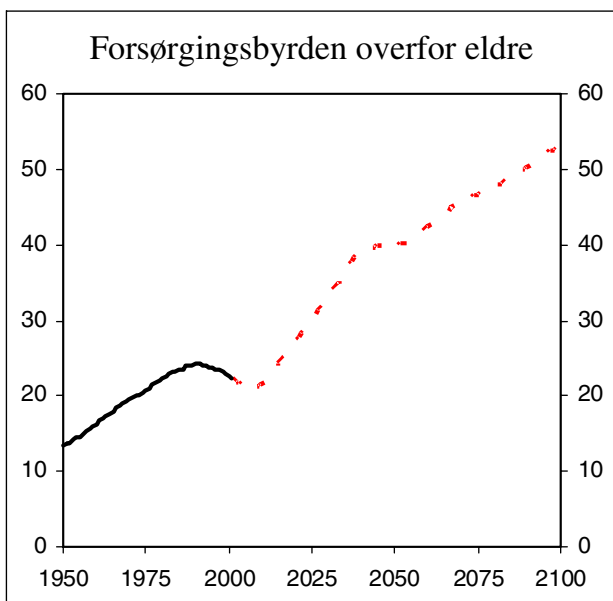
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

i framskrivingene svært stor på lang sikt, fra 0,5 til 2,8 millioner. Variasjonen er mindre for antall gamle enn for antall unge da det tar lengre tid før forskjellene i forutsetninger slår ut.

Den samlede forsørgerbyrden, dvs. summen av antall barn (0–19 år) og antall eldre (67 år og over) målt i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder (20–66 år), vil øke kraftig i alle alternativer. Mens forholdet i dag er 0,65 i yrkespassive alder i forhold til antall i yrkesaktive alder (20–66), vil dette i de ulike alternativene øke til 0,73–0,85 i 2050 og til 0,90–1,06 i 2100.

Figur 3.7 viser utviklingen i forsørgingsbyrden overfor eldre målt som forholdet mellom antall personer 67 år og over, og antall personer i alderen 20–66 år. Figuren viser at forsørgingsbyrden målt på denne måten viser en gunstig utvikling de nærmeste årene med en liten nedgang. Deretter øker den sterkt fram mot 2050, og med de forutsetningene som er lagt til grunn, øker den også videre i hele perioden 2050–2100. Mens det i dag er om lag 5 personer i alderen 20–66 år for hver person over 67 år vil dette forholdstallet reduseres til om lag 3 personer i 2050 og 2 personer i 2100.

Forsørgingsbyrden målt på denne måten er en rent «demografisk» forsørgingsbyrde. Forholdstallet mellom antall personer i yrkesaktiv alder (her 20 – 66 år) og antall eldre over 67 år vil være lavere enn forholdstallet mellom arbeidsstyrken og antall pensjonister. Årsaken til dette er bl.a. at en stor gruppe mennesker i alderen 20 – 66 år er



Figur: 3.7 Forsørgingsbyrden overfor eldre – Forholdet mellom antall personer 67 år og over og antall personer i alderen 20–66 år

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

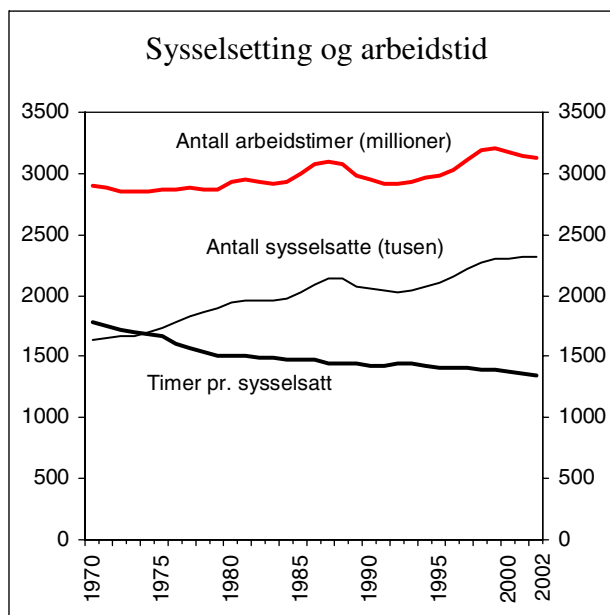
utenfor arbeidsstyrken, og på ulike trygdeordninger. Dette bidrar til at samlet antall pensjonister og trygdede er betydelig høyere enn antall alderspensjonister, og at arbeidsstyrken er betydelig lavere enn antall personer i aldersgruppen 20 – 66 år.

3.4 Arbeidsstyrken

Yrkesdeltakingen i Norge er høy i forhold til de fleste andre land. I 2001 var samlet yrkesdeltaking i Norge målt som andel av befolkningen i aldersgruppen 15 – 64 år 80,5 pst. Av OECD-landene hadde bare Island og Sveits høyere yrkesdeltaking. Også yrkesdeltakingen i aldersgruppen 55 – 64 år er høy i Norge. I Norge var 72,3 pst. av menn og 62,3 pst. av kvinner i aldersgruppen 55 – 64 år sysselsatt. Bare Island hadde en høyere andel sysselsatte både for menn og kvinner i denne aldersgruppen. I tillegg var andelen kvinnelige sysselsatte høyere i Sverige.

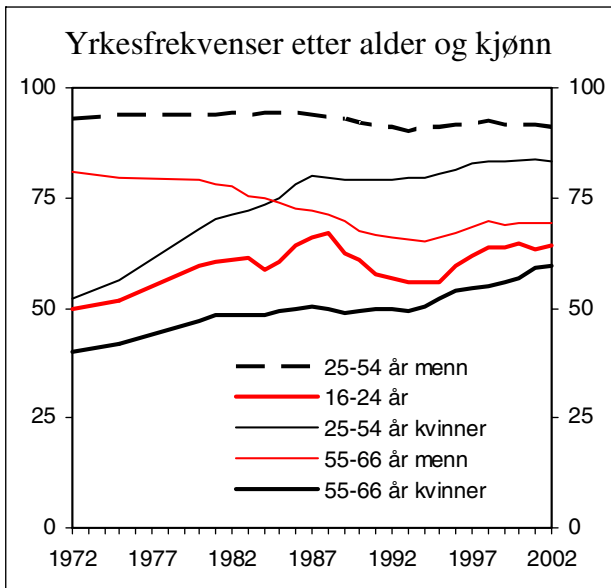
Etter 1970 har antall sysselsatte økt sterkt, hovedsakelig som følge av økt sysselsetting blant kvinner. Antall arbeidstimer har imidlertid holdt seg mer stabilt som følge av at antall timer pr sysselsatt har blitt redusert, jf. figur 3.8. Gjennomsnittlig arbeidstid pr. år i 2002 var om lag 1 350 timer.

Figur 3.9 viser yrkesfrekvenser etter alder og



Figur: 3.8 Sysselsetting og arbeidstid. Antall sysselsatte i 1000, antall arbeidstimer i millioner, og gjennomsnittlig årlig antall timer pr. sysselsatt

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur: 3.9 Yrkesfrekvenser etter alder og kjønn

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

kjønn i perioden 1972 – 2002. Figuren viser at yrkesfrekvensene, dvs. andelen av befolkningen som er yrkesaktiv, har vist betydelige endringer i de siste 30 årene. De viktigste endringene er:

- Økt yrkesdeltakelse blant kvinner slik at yrkesdeltakelsen nærmer seg nivået for menn.
- Nedgang i yrkesfrekvensen for eldre menn, særlig som følge av økt uførepensjonering, men også i noen grad som følge av ordningen med avtalefestet pensjon.
- Til tross for at stadig flere tar utdanning har yrkesdeltakelsen blant ungdom økt i perioden sett under ett, selv om tallene her har vist store svingninger. Utviklingen må ses i sammenheng med at flere kombinerer utdanning og deltidsarbeid.

Utviklingen i arbeidsstyrken framover er framskrevet ved hjelp av MOSART-modellen. Modellen som også er brukt til å beregne pensjonsutgifter m.v. ved modernisert folketrygd og andre

Boks 3.3 MOSART-modellen

Modellen MOSART er utviklet av Statistisk sentralbyrå, og modellen har i en rekke sammenhenger vært brukt til å framskrive folketrygdens pensjonsutgifter. Den har også vært brukt til å analysere virkninger av ulike endringer i pensjonssystemet, bl.a. i NOU 1998: 10 Fondering av folketrygden? og i NOU 1998: 19 Fleksibel pensjonering.

MOSART er en dynamisk mikrosimuleringsmodell som framskriver et utvalg av befolkningen under visse forutsetninger om framtidig utvikling i demografiske forhold, skolegang, pensjonering og yrkesdeltaking. Modellen legger til grunn de siste befolkningsframskrivningene fra SSB. Beregningene tar utgangspunkt i et utvalg av befolkningen i 2001, og får med blant annet opptjente pensjonsrettigheter i folketrygden. De videre livsløpene simuleres med hensyn til inn- og utvandring, død, fødsler, husholdningsdannelse, skolegang, pensjonering, yrkesaktivitet og inntekter. På grunnlag av de simulerte livsløpene beregnes pensjonsrettigheter i folketrygden med utgangspunkt i at dagens regler videreføres. Modellen dekker ordningene attføring, uføre-, etterlatte-, og alderspensjon i folketrygden, samt avtalefestet pensjon.

Modellen simulerer utviklingen framover med basis i et fast grunnbeløp og lønninger

beregnet i 2001-priser, og det legges til grunn at grunnbeløpet utvikles parallelt med lønnsnivået. Den tar derfor ikke mål av seg til å framskrive den økonomiske veksten i årene som kommer, men kan bl.a. analysere utviklingen i pensjonsutgiftene framover relativt til utviklingen i pensjonsgivende inntekt for den yrkesaktive befolkningen.

I simuleringen av referansebanen benyttes atferdsmønstre fra et basisår eller et gjennomsnitt av flere år beskrevet med overgangssannsynligheter mellom ulike tilstander. Det betyr at en i framskrivningene langt på vei tar utgangspunkt i at «alt fortsetter som nå». I pensjonssammenheng legger dagens befolkning og dagens regelverk sterke føringer på utviklingen i framtiden. Vi må 60 – 70 år fram i tid for å finne de første ufødte alderspensjonistene, og pensjonsrettigheter opptjent i dag kan føre til utbetalinger 70 – 80 år fram i tid.

I forhold til referansebanen gjøres alternative simuleringer som for eksempel kan beregne virkninger av en annen utvikling i levealderen enn lagt til grunn. I denne utredningen er modellen i hovedsak brukt til å analysere virkninger av modernisert folketrygd, og andre alternativer for beregning av pensjonene i folketrygden, jf nærmere omtale i kapitlene 6 og 7.

Tabell: 3.7 Utviklingen i arbeidsstyrken, yrkesprosjenter og gjennomsnittsinntekt for kvinner og menn

	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2100
Arbeidsstyrken, totalt	2362	2475	2562	2585	2609	2664	2803
- Menn	1260	1317	1356	1363	1375	1407	1486
- Kvinner	1102	1158	1207	1232	1233	1257	1317
Yrkesprosjenter, totalt	74	71	70	69	69	70	68
- Menn	78	75	73	73	72	73	71
- Kvinner	69	67	66	66	65	66	65
Gjennomsnittsinntekt, totalt	232	229	229	229	228	230	228
- Menn	278	272	269	269	267	270	268
- Kvinner	181	184	185	186	185	186	185

Arbeidsstyrken er målt i tusen personer, yrkesprosjentene gjelder aldersgruppen 16 – 74 år, og gjennomsnittsinntekten er målt i 1000 2001-kroner og i fast G.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

utforminger av folketrygden, er nærmere omtalt i boks 3.3.

Tabell 3.7 viser utviklingen i arbeidsstyrken, yrkesprosjenter og gjennomsnittlig inntekt for befolkningen samlet, og fordelt på menn og kvinner. Av arbeidsstyrken målt i personer utgjorde menn 53 prosent i 2001, og kvinner 47 prosent. Arbeidsstyrken er samlet sett anslått å øke med om lag 13 prosent fram mot 2050. Det er anslått en tilsvarende vekst i antall timeverk, dvs. at antall arbeidstimer pr. sysselsatt er holdt uendret, og ledigheten er forutsatt om lag uendret.

Yrkesdeltakelsen er nå høy, og det er trolig begrenset rom for ytterligere økning. Fram til 2050 anslås arbeidsstyrken å øke med vel 300 000 personer. Dette tilsvarer en årlig vekst på 6 000 personer. Til sammenlikning har arbeidsstyrken økt med 700 000 personer de siste 30 årene, eller vel 20 000 personer pr. år i denne perioden. Målt i timeverk er imidlertid utviklingen ikke så ulik siden fallet i antall timeverk pr. sysselsatt som er observert historisk, er forutsatt å ikke fortsette i framskrivingene.

Arbeidsstyrken blant menn er anslått å øke med 12 prosent, og blant kvinner med 15 prosent. Det er altså ikke noen stor forskjell i utviklingen mellom menn og kvinner i framskrivingene, og dette må ses i sammenheng med at kvinner utgjorde nesten halvparten av arbeidsstyrken målt på denne måten i 2001.

Yrkesprosjentene målt i forhold til befolkningen i alderen 16 – 74 år faller noe over tid i framskrivingene både samlet sett, og for menn og kvinner. Dette har sammenheng med endringer i

befolkningens sammensetning med en større andel personer i eldre aldersgrupper der yrkesprosjentene er lavere. Yrkesprosjentene faller litt mer blant menn enn blant kvinner. Høyere utdanningsnivå, særlig blant kvinner, bidrar isolert sett til litt høyere yrkesprosjenter over tid.

I MOSART er det lagt til grunn en fast gjennomsnittsinntekt over tid målt i G. Modellen legger altså vekt på å måle den relative utviklingen i finansieringsbyrden i folketrygden som andel av lønn m.v., og tar ikke sikte på å gi noe anslag for vekst i reallønn framover. Forholdet mellom utviklingen i gjennomsnittsinntekt for lønnstakere og pensjonister i MOSART er nærmere forklart i avsnitt 3.6.3. Med en reallønnsvekst framover på 1,5 pst. pr år vil en gjennomsnittlig lønnstaker i 2050 ha vel dobbelt så høy kjøpekraft som en gjennomsnittlig lønnstaker i 2001.

I modellen er kvinners gjennomsnittlige inntekt som andel av menns for de som har inntekt om lag 65 prosent i 2001. Kvinners relative inntekt øker litt særlig de første årene, og utgjør i gjennomsnitt 71 prosent av menns inntekt i 2050, bl.a. som følge av økende utdanningsnivå. Det meste av forskjellen mellom menns og kvinners inntekter opprettholdes således i framskrivingene.

Kvinnens yrkesprosjenter som andel av menns øker i modellen fra 88 prosent i 2001 til 92 prosent i 2050. Mye av forskjellen mellom menns og kvinners inntekter i beregningene skyldes at kvinner som er i arbeid i gjennomsnitt har lavere inntekt enn menn som er i arbeid. Dette skyldes igjen at kvinner i gjennomsnitt har kortere arbeidstid og stort innslag av deltid, og i noen grad også at de

har lavere inntekt enn menn for samme arbeidstid.

3.5 Pensjonsutgiftene

3.5.1 Antall pensjonister

Antallet alderspensjonister utvikler seg i framskrivingene i all hovedsak i takt med antall personer over 67 år. Gitt middelalternativet i de nye befolkningsframskrivingene og en videreføring av dagens regelverk i folketrygden anslås antallet alderspensjonister å bli mer enn fordoblet de neste 50 årene fra 610 000 i 2001 til om lag 1 250 000 i 2050, jf tabell 3.8. For summen av antall pensjonister i folketrygden er det anslått en vekst på om lag 85 prosent.

Antallet alderspensjonister vil holde seg om lag stabilt fram mot 2010, mens det etter 2010 vil bli en kontinuerlig sterk økning fram mot 2050. Det anslås videre med de nye langsiktige befolkningsframskrivingene å bli en ytterligere sterk økning fram mot 2100.

Antall uførepensjonister er beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittlige tilgangsrater etter alder. Antall uførepensjonister vokser da sterkt fram mot 2010, noe som har sammenheng med at det i denne perioden blir langt flere i aldersgruppen 55 – 66 år, som har størst andel uføre. Etter 2010 er utviklingen med de forutsetninger som er lagt til grunn mer stabil, og andelen uføre i ulike aldersgrupper vil om lag stabilisere seg over tid. Gitt disse framskrivingene vil antall uførepensjonister vokse som andel av samlet antall pensjonister fram mot 2010, mens veksten etter 2010 i all hovedsak vil komme i antall alderspensjonister.

Framskrivningene av antall uførepensjonister er mekaniske på bakgrunn av historiske tilgangsrater til uførepensjon, og anslått befolkningsutvikling framover. Det er ikke tatt hensyn til mulige effekter av tiltak for å begrense tilgangen til uførepensjon framover slik som intensjonsavtalen om

et mer inkluderende arbeidsliv. Det er vanskelig å anslå langsiktige effekter av de ulike tiltakene som er satt i verk for å begrense veksten i antall uførepensjonister og integrere uføre bedre i arbeidslivet, men de kan bidra til å redusere veksten i pensjonsutgiftene framover.

Antall etterlattepensjonister utgjør bare om lag 3 pst. av antall pensjonister i folketrygden, og antallet er anslått å gå ned over tid. Antall etterlattepensjonister er her definert som antall etterlatte under 67 år, mens etterlatte alderspensjonister er en del av antall alderspensjonister. Årsaker til at antall etterlatte går ned over tid er bl.a. at når levealderen øker, så vil en stadig større andel av både menn og kvinner overleve til fylte 67 år.

Antall AFP-pensjonister er i framskrivingene anslått å øke betydelig fram mot 2010, fra 32 000 i 2001 til 53 000 i 2010. Deretter holder antallet seg relativt konstant. Utviklingen har på samme måte som for uførepensjon sammenheng med at det i årene fram mot 2010 blir langt flere personer i aldersgruppen 62 – 66 år, som har rett på AFP.

Antall AFP-pensjonister framskrives samlet, og gruppen består av AFP-pensjonister på ulike ordninger både i offentlig og privat sektor. Framskrivningene tar utgangspunkt i gjennomsnittlig tilgang de siste fire årene, og resultatene vil på samme måte som for uførepensjon avhenge av de forutsetningene om tilgangsrater som legges til grunn. Over tid vil andelen som tar ut AFP-pensjon om lag stabiliseres med de valgte forutsetningene. Hvis tendensen til å benytte ordningen øker over tid, vil antall AFP-pensjonister øke mer enn forutsatt her.

I tillegg til de ulike pensjonsytelsene framskrives antall mottakere av rehabiliteringspenger. Dette er en sammensatt gruppe som består av mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger, og antall mottakere var vel 100 000 i 2001. Siden dette ikke er en pensjonsytelse, er det imidlertid ikke lagt vekt på å omtale utviklingen for denne gruppen her.

Tabell: 3.8 Framskrivninger av antall pensjonister, 1 000 personer

	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2100
Alderspensjonister	609	626	818	1011	1199	1258	1820
Uførepensjonister	281	365	388	396	379	407	438
Etterlattepensjonister	25	22	17	14	11	10	3
Sum pensjonister i folketrygden	915	1013	1224	1421	1589	1674	2262
AFP-pensjonister	33	53	55	64	69	59	67

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell: 3.9 Utviklingen i gjennomsnittlig pensjon, i 1000 kroner. Målt i fast G, basert på G =50 603 kroner som er gjennomsnittlig G for 2001

	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2100
Alderspensionister	111	126	140	145	146	146	144
Uførepensionister	116	123	124	124	122	122	122
Etterlattepensionister	75	72	69	68	65	65	63
AFP-pensionister	133	149	150	151	151	150	149

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3.5.2 Gjennomsnittlig pensjon

Gjennomsnittlig pensjon framskrives i MOSART i fast grunnbeløp, og uttrykker slik sett utviklingen i gjennomsnittlig pensjonsnivå i forhold til gjennomsnittlig lønn. Beregningene er basert på en videreføring av dagens regelverk i folketrygden, og at minstepensjonen holdes uendret i forhold til G.

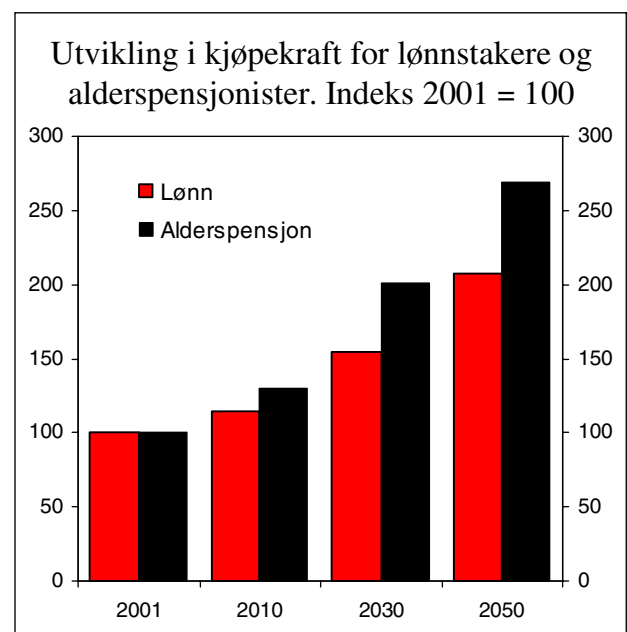
Gjennomsnittlig alderspensjon i folketrygden målt i fast G er anslått å øke med om lag 30 prosent fra 2001 til 2050, jf. tabell 3.9. Grunnen er modningen av systemet med tilleggspensjon, samtidig som kvinner i gjennomsnitt vil ha høyere yrkesaktivitet, inntekt og pensjon. Hver enkelt pensjonist får i modellen sin pensjon oppjustert i takt med utviklingen i G. Gjennomsnittlig pensjon for gruppen av alderspensjonister øker sterkere enn dette, siden nye pensjonister i gjennomsnitt vil ha høyere opptjent pensjon enn de pensjonistene som dør ut.

I de makroøkonomiske beregningene legges det til grunn at G utvikler seg i takt med lønnsnivået i samfunnet. Gjennomsnittlig pensjon vil dermed øke over tid i takt med det som følger av tabell 3.9, samt den veksten i gjennomsnittlig reallønn som følger av de makroøkonomiske framskrivingene.

Med en reallønnsvekst på 1,5 pst. pr år framover vil en gjennomsnittlig lønnstaker i 2050 ha mer enn dobbelt så høy kjøpekraft som i dag. Langtidsprogrammet 2002 – 2005 la til grunn en reallønnsvekst på noe over 1,5 pst. pr år. Alderspensionistene som gruppe vil i tillegg få en vekst i kjøpekraften på om lag 30 prosent når en bare ser på pensjon fra folketrygden, jf. figur 3.10. Dette kommer på toppen av den generelle doblingen i kjøpekraften som også lønnstakerne får. Nivået på alderspensjonen fra folketrygden vil imidlertid selvsagt være langt lavere enn gjennomsnittlig lønn også i framtiden. Utviklingen i pensjonistenes samlede inntekter vil i tillegg avhenge av utviklingen i andre inntekter som tjenestepensjon, arbeidsinntekter og kapitalinntekter.

Gjennomsnittlig alderspensjon målt i G øker i framskrivingene fram til om lag 2030. Etter dette stabiliserer pensjonen seg, bl.a. fordi det ikke lenger er noen effekt av den gradvise innfasingen av tilleggspensjonene i folketrygden. Selv om en kan få full tilleggspensjon i folketrygden fra 2007, øker gjennomsnittlig pensjon målt i G i mange år etter dette som følge av at nye pensjonister erstatter eldre pensjonister med lavere opptjening.

For uførepensionister er veksten i gjennomsnittlig pensjon vesentlig lavere enn for alderspensjonister. Uførepensjonen målt i fast G vokser med om lag 5 pst. fram mot 2010, og holder seg deretter om lag konstant. Dette har sammenheng med at uførepensionister får beregnet pensjonspong fram til 67 år, og dermed i stor grad allerede har fått en vekst i pensjonsytelser som følge av den gradvise utbyggingen av tilleggspensjonssystemet.



Figur: 3.10 Utvikling i kjøpekraft for lønnstakere og alderspensjonister

Kilde: Finansdepartementet.

temet. Uførepensjonister har i dag i gjennomsnitt en høyere pensjon enn alderspensjonister, men dette vil i følge beregningene endre seg over tid. Årsaken til at de i dag har høyere pensjon er at de får framskrevet pensjonspoeng. På sikt vil uførepensjonister få litt lavere pensjon, bl.a. fordi de har lavere lønnsinntekt enn befolkningen i gjennomsnitt før de går over på uførepensjon.

Etterlattepensjonister har lavere pensjon enn alders- og uførepensjonister blant annet fordi pensjonen avkortes mot arbeidsinntekt for mange etterlattepensjonister, og gjennomsnittlig pensjon faller litt i framskrivningene.

AFP-pensjonister har den høyeste utbetalte pensjonen, og vil i disse beregningene også på lang sikt ha litt høyere pensjoner enn alderspensjonister. AFP-pensjonister får på samme måte som uførepensjonister framskrevet pensjonspoeng i folketrygden. At de i gjennomsnitt har vesentlig høyere pensjon enn uførepensjonister, har sammenheng med at de har hatt et høyere inntektsnivå før pensjonering. Gitt disse beregningene vil dermed AFP-pensjonister ha en noe høyere pensjon enn gjennomsnittet også som alderspensjonister, selv om de i gjennomsnitt har en vesentlig lengre periode som pensjonist enn de som går over på alderspensjon ved fylte 67 år.

3.5.3 Pensjonsutgifter

Veksten i pensjonsutgifter i fast G er summen av veksten i antall pensjonister og veksten i ytelser pr. pensjonist. Veksten i folketrygdens pensjonsutgifter følger dermed i hovedsak av befolkningsutviklingen og av regelverket for beregning av ytelsene.

Målt i fast grunnbeløp er utgiftene til alderspensjon anslått å nesten tredobles fram mot 2050, jf. tabell 3.9. Veksten fram mot 2010 skyldes særlig at gjennomsnittlig pensjon vokser, mens den kraftige veksten på lengre sikt særlig skyldes veksten i antall alderspensjonister.

Utgiftene til uførepensjon i samme periode er

anslått å øke med om lag 60 prosent, og hoveddelen av veksten kommer her fram mot 2010 som følge av den anslåtte veksten i antall uførepensjonister. Utviklingen framover vil selvsagt avhenge av tilgangen til uførepensjon, og en vellykket politikk for å begrense veksten i antall uføre kan redusere utgiftene.

Utgiftene til etterlattepensjon blir i disse framskrivningene på sikt ubetydelige i forhold til utgiftene til alders- og uførepensjon.

Når det gjelder AFP, er utgiftene samlet anslått å dobles på lang sikt, og også her skjer det meste av veksten fram mot 2010 som følge av befolkningsutviklingen. Utviklingen i utgiftene vil som for uførepensjonister avhenge av hvor stor andel av befolkningen som tar ut AFP.

3.5.4 Pensjonsutgifter som andel av pensjongivende inntekt

Ved hjelp av MOSART er det beregnet ulike bidragsrater målt som pensjonsutgifter som andel av samlet pensjongivende inntekt. Pensjongivende inntekt omfatter lønn, næringsinntekt og enkelte stønadsordninger. Målene varierer avhengig av hvilke pensjonsutgifter som inkluderes, og etter hvorvidt det tas hensyn til at pensjonister også betaler skatt på sine pensjonsinntekter. Alle målene ser på hvilke bidragsrater som måtte kreves inn gitt en løpende finansiering av ytelsene etter hvert som de kommer til utbetaling. Det ses derfor bort fra eventuelle fonderingsløsninger.

Alle målene er hypotetiske i den forstand at de beregner bidragsrater på lønn for løpende å dekke pensjonsutgiftene. De er således ikke knyttet til for eksempel dagens trygde- og arbeidsgiveravgifter som fastsettes som en del av det samlede skatte- og avgiftsopplegget, og uavhengig av den faktiske utviklingen i pensjonsutgiftene. En ser i beregningene bort fra alle andre offentlige inntekter og utgifter. For pensjonsutgifter er det nedenfor brukt tre mål:

Tabell: 3.10 Utviklingen i pensjonsutgifter i fast G, basert på G =50 603 kroner som er gjennomsnittlig G for 2001. Mrd. 2001-kroner

	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2100
Alderspensjonister	67,6	78,9	114,5	146,6	175,1	183,7	262,1
Uførepensjonister	32,6	44,9	48,1	49,1	46,2	49,7	53,4
Etterlattepensjonister	1,9	1,6	1,2	1,0	0,7	0,7	0,2
Samlede pensjonsutgifter i folketrygden	102,1	125,4	163,8	196,7	222,0	234,1	315,7
AFP-pensjon	4,4	7,9	8,3	9,7	9,1	8,9	10,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

- Folketrygdens utgifter til alderspensjon
- Folketrygdens utgifter til alders-, uføre-, og etterlattepensjon
- Folketrygdens utgifter til alders-, uføre-, og etterlattepensjon, samt AFP

Det er videre brukt to mål på samlet pensjonsgivende inntekt::

- I den ene beregningen er pensjonsutgiftene delt på pensjonsgivende inntekt.
- I den andre beregningen er det tatt hensyn til at pensjonister også betaler noe skatt som bidrar til å «finansiere» sin egen pensjon. Beregningen gir et anslag på hvor stor del av pensjonsgivende inntekt som går til pensjoner, når det som et grovt anslag antas at pensjonister betaler halv skatt i forhold til lønnstakere.

Bidragratene er naturlig nok høyere jo flere pensjonsordninger som omfattes, og de er høyest når en ser på pensjonsutgiftene som andel av pensjonsgivende inntekt uten å ta hensyn til beskatningen av pensjonister. Uansett hvilket begrep en ser på øker bidragratene betydelig i årene framover.

Tabell 3.11 viser at bidragratene målt som pensjonsutgifter delt på pensjonsgivende inntekt øker med om lag 16 prosentpoeng fram til 2050. Når det tas hensyn til at pensjonistene som et anslag betaler halv skatt i forhold til lønnstakere, øker pensjonsavgiften med om lag 13 prosentpoeng fram mot 2050. Uførepensjon og AFP bidrar noe til økningen fram mot 2010, mens økningen etter 2010 i all hovedsak skyldes økte utgifter til

alderspensjon. Tallene viser også en ytterligere økning fram mot 2100 gitt de langsiktige forutsettningene om befolkningsutviklingen som er lagt til grunn. Framskrivningene er selvsagt usikre, og usikkerheten øker jo lenger fram i tid en går.

3.6 Pensjoner for menn og kvinner

3.6.1 Antall pensjonister

Tabell 3.12 viser fordelingen på kvinner og menn i ulike pensjonsordninger i 2001 og framskrivninger til 2050. Kvinnene er i flertall for alle typer ordninger unntatt AFP, og utgjorde i 2001 for eksempel 59 prosent av alle alderspensjonister. På lang sikt øker andelen menn blant alderspensjonistene noe. Dette skyldes at alle vil bli pensjonister i flere år, og i framskrivningene er det videre anslått at levealderen vil øke noe sterkere for menn enn for kvinner. Etterlattepensjonister er i all hovedsak kvinner, men her er antallet anslått å gå ned både blant kvinner og menn.

3.6.2 Gjennomsnittlig pensjon

Tabell 3.13 viser gjennomsnittlig pensjon for ulike grupper pensjonister, og fordelt på menn og kvinner. Tabellen viser at menn i gjennomsnitt har høyere pensjon enn kvinner både når det gjelder alders- og uførepensjon og AFP. Forholdet er motsatt for etterlattepensjon der kvinner i gjennomsnitt har høyere arvet pensjon enn menn, i tillegg til at et klart flertall av etterlattepensjonistene er kvinner.

Tabell: 3.11 Utviklingen i bidragrater framover

	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2100
Alderspensjon som andel av pensjonsgivende inntekt	10,9	12,2	17,0	21,6	25,6	26,3	35,6
Alders-, uføre-, og etterlattepensjon som andel av pensjonsgivende inntekt	16,5	19,4	24,4	28,9	32,5	33,5	42,9
Alders-, uføre-, og etterlattepensjon, og AFP som andel av pensjonsgivende inntekt	17,2	20,6	25,6	30,4	33,8	34,7	44,3
Alderspensjon som andel av pensjonsgivende inntekt, samt halv skatt på pensjon	10,3	11,5	15,7	19,5	22,7	23,2	30,3
Alders-, uføre-, og etterlattepensjon som andel av pensjonsgivende inntekt, samt halv skatt på pensjon	15,2	17,7	21,7	25,3	27,9	28,7	35,4
Alders-, uføre-, og etterlattepensjon, og AFP som andel av pensjonsgivende inntekt samt halv skatt på pensjon	15,9	18,7	22,7	26,4	28,9	29,6	36,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell: 3.12 Antall pensjonister i 2001 og 2050, 1 000 personer, totalt og fordelt på menn og kvinner.

	2001	2050
Alderspensionister, totalt	609	1258
- Menn	249	570
- Kvinner	360	688
Uførepensionister, totalt	281	407
- Menn	119	181
- Kvinner	162	225
Etterlattepensionister, totalt	25	10
- Menn	3	2
- Kvinner	22	7
AFP-pensionister, totalt	33	59
- Menn	19	30
- Kvinner	14	28

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Både når det gjelder alders- og uførepensjon og AFP skjer det i beregningene en sterk utjevning i gjennomsnittlig pensjon mellom menn og kvinner fram mot 2050. Mens kvinner i 2001 hadde en alderspensjon som i gjennomsnitt var 75 prosent av menns, øker dette i beregningene til 90 prosent av menns i 2050. Utviklingen har sammenheng med at kvinner fram til nå har hatt gradvis stigende yrkesaktivitet og inntekter relativt til menn. I framskrivingene er det videre i årene som kommer lagt til grunn en svak videre utjamning i inntektene. I tillegg bidrar innføringen av omsorgspoeng i 1992 gradvis til noe økt pensjon for kvinner. I folketrygden tar det lang tid fra en økning i kvinners yrkesaktivitet og innføring av omsorgsopptjening får fullt gjennomslag i form av en økning i opptjent tilleggspensjon.

Flere elementer i folketrygden bidrar videre til at forskjellen i gjennomsnittlig pensjon mellom kvinner og menn er mindre enn forskjellen i gjennomsnittlig pensjongivende inntekt for kvinner og menn. Både minstepensjonen, opptjeningssystemet for tilleggspensjon (inkludert knekkpunkt og tak), ordningen med omsorgspoeng og ordningen med etterlattepensjon bidrar til at kvinner kommer bedre ut enn i et rent proporsjonalt system.

I folketrygden varierer gjennomsnittlig pensjon for kvinner og menn mellom ugifte og ektepar. Statistikk fra Rikstrygdeverket viser at i folketrygden i dag har ugifte kvinner om lag like høy pensjon som ugifte menn, mens blant gifte har menn betydelig høyere gjennomsnittlig pensjon enn kvinner. Forskjeller i pensjon innenfor et ektepar behøver ikke være så problematisk fordelingsmessig, da det i fordelingsanalyser normalt forutsettes at inntekten innen en husholdning deles likt mellom ektefellene. Opptjeningen av inntekt innen en husholdning vil da ikke ha betydning for den enkelte ektefelles forbruksmuligheter, jf. nærmere analyse av inntektsfordelingen for eksempel i St. meld. nr. 50 (1998-99) Utjammingsmeldinga – Om fordeling av inntekt og levekår i Norge.

Andelen minstepensjonister har falt gradvis over tid, bortsett fra i 1998 da minstepensjonen ble økt kraftig. I framskrivingene faller andelen minstepensjonister sterkt fra om lag 38 pst. i 2001 til bare om lag 5 pst. av alle alderspensjonister i 2050. Andelen faller særlig kraftig de nærmeste ti årene, som følge av økte opptjente tilleggspensjoner i folketrygden. Det forutsettes i framskrivingene at minstepensjonen opprettholdes som en konstant andel av G.

Tabell: 3.13 Gjennomsnittlig pensjon for ulike grupper pensjonister i 1000 2001- kroner. G = 50 603 kroner.

	2001	2050
Alderspensionister, totalt	111	146
- Menn	130	154
- Kvinner	97	140
Uførepensionister, totalt	116	122
- Menn	138	133
- Kvinner	100	114
Etterlattepensionister, totalt	75	65
- Menn	59	62
- Kvinner	77	66
AFP-pensionister, totalt	133	150
- Menn	157	160
- Kvinner	102	139

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I framskrivingene blir gjennomsnittlig pensjon delt inn i følgende kategorier:

- Grunnpensjon, som er gjennomsnittlig grunnpensjon når det tas hensyn til at enslige og gifte har ulik grunnpensjon.
- Sært tillegg 1, som er utbetalt sær tillegg
- Sært tillegg 2, som er det sær tillegget som avkortes mot opptjent tilleggspensjon
- Egen tilleggspensjon, som er opptjent egen tilleggspensjon utover sær tillegget
- Arvet tilleggspensjon, som er arvet tilleggspensjon utover egen tilleggspensjon

Ut fra denne inndelingen finnes følgende sammenhenger:

- Minstepensjon = Grunnpensjon + Sært tillegg 1 + Sært tillegg 2
- Tilleggspensjon utover minstepensjonen = Egen tilleggspensjon utover minstepensjonen + Arvet tilleggspensjon utover minstepensjonen
- Tilleggspensjon = Sært tillegg 2+ Egen tilleggspensjon + Arvet tilleggspensjon. Dette er formell opptjent tilleggspensjon utover grunnpensjon

I 2001 utgjorde grunnpensjonen om lag 40 pst. av gjennomsnittlig pensjon for menn og kvinner samlet, og dermed også 40 pst. av folketrygdens utgifter til alderspensjon, jf. tabell 3.13. Minstepensjonen utgjorde om lag 77 pst. av utgiftene til alderspensjon. Av utgiftene til tilleggspensjon utover minstepensjon utgjorde egen opptjent tilleggspen-

sjon 21 pst. av samlede utgifter, og arvet tilleggspensjon 2 pst. av samlede utgifter.

Utbetalt sær tillegg utgjorde 9 pst. av de samlede pensjonsutgiftene i 2001. Andelen minstepensjonister utgjorde da 38 pst. av alle pensjonister. Alle minstepensjonister mottar imidlertid grunnpensjon, og mange har i tillegg noe opptjening av tilleggspensjon, slik at sær tilleggets andel av samlede pensjonsutgifter er mye lavere enn andelen minstepensjonister.

I 2050 er grunnpensjonen om lag på samme nivå som i 2001 målt i fast grunnbeløp, men det er en liten økning som følge av at grunnpensjonen for ektepar de nærmeste årene vil øke som andel av grunnpensjonen for enslige. Grunnpensjonen er i 2050 anslått å utgjøre 32 pst. av de samlede pensjonsutgiftene. Dette er en lavere andel enn i 2001 som følge av at opptjening av tilleggspensjon vil øke. Minstepensjonen er anslått å utgjøre om lag 60 pst. av utgiftene til alderspensjon. Av utgiftene til tilleggspensjon utover minstepensjon er opptjent egen tilleggspensjon anslått å utgjøre 38 pst. av samlede utgifter i 2050, og arvet tilleggspensjon 2 pst. av samlede utgifter.

I 2050 er sær tillegget bare anslått å utgjøre 1 prt. av samlede pensjonsutgifter. Andelen med minstepensjon er anslått å gå ned til vel 5 pst., og blant minstepensjonistene vil alle ha grunnpensjon, samtidig som mange vil ha noe opptjening av tilleggspensjon.

Tabell 3.14 viser også fordeling av alderspensjon på de ulike komponentene for menn og kvinner i 2001 og 2050. Kvinnelige alderspensjonister

Tabell: 3.14 Sammensetning av alderspensjonen for menn og kvinner i 2001 og 2050 i 1000 kroner. Målt i fast G basert på G = 50 603 kroner som er gjennomsnittlig G for 2001.

	2001			2050		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Gjennomsnittlig alderspensjon	111	130	97	146	154	140
- Grunnpensjon	45	42	46	47	46	47
- Sært tillegg 1	9	2	14	1	1	1
- Sært tillegg 2	31	39	25	39	39	39
- Egen tilleggspensjon utover minstepensjon	23	46	7	56	67	46
- Arvet tilleggspensjon	3	0	4	3	0	6
- Minstepensjon	85	83	85	87	86	87
- Tilleggspensjon utover minstepensjon	26	46	11	59	67	52
- Tilleggspensjon	57	87	36	98	106	81

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

har i dag bare tjent opp en beskjeden tilleggspensjon utover minstepensjonen, mens dette endrer seg sterkt fram mot 2050. Mannlige alderspensjonister har tjent opp en betydelig tilleggspensjon i dag, men også menn vil ha noe økende opptjening fram mot 2050.

Når det gjelder arvet tilleggspensjon betyr

dette nesten ingen ting for menns pensjonsnivå, mens arvet tilleggspensjon i gjennomsnitt øker kvinners pensjonsnivå med 4 pst. både i 2001 og 2050. En stor del av alderspensjonistene har ikke arvet tilleggspensjon, og for dem som har det, vil arvet tilleggspensjon kunne ha mye større betydning for pensjonsnivået.

Kapittel 4

Pensjonspolitiske utfordringer

4.1 Innledning og sammenfatning

Innføringen og utviklingen av folketrygden har langt på vei avskaffet tidligere tiders fattigdom blant eldre. Folketrygden har bidratt til en markert bedring av pensjonistenes levestandard. Ikke minst gjelder dette for de av pensjonistene som har lavest inntekt. Pensjonistene som gruppe har hatt en høyere inntektsutvikling enn yrkesaktive, sett under ett. Det skyldes økningen av minstepensjon og at nye kull av pensjonister har tjent opp høyere pensjon i og utenom folketrygden.

Folketrygdens pensjonssystem har utviklet seg i retning av et flatere system enn det man tok sikte på da den ble innført i 1967. Forholdet mellom maksimalpensjon og minstepensjon i folketrygdens regelverk har avtatt fra 4:1 i 1967 til nærmere 2:1 etter 1998. Dette skyldes en kombinasjon av at minstepensjonen har økt raskere enn både pris- og lønnsveksten samtidig som pensjonsopptjeningen for lønnstakere er redusert. Folketrygden har dermed fått redusert sin funksjon som standardsikring for personer med høyere inntekter enn gjennomsnittet. Systemet er imidlertid betydelig forbedret med hensyn til minstesikringsnivå, og kompensasjonsgraden er relativt høy for midlere og lavere inntekter. Spørsmålet er om folketrygden nå har funnet en hensiktsmessig balanse mellom fordeling, sparing og forsikring.

Folketrygdens beregningsregler (besteårsregelen og 40-årsregelen) innebærer at personer med svært ulik livsinntekt kan få rett til omtrent identisk pensjon, og omvendt at personer med like stor livsinntekt kan få svært ulik pensjon. Regelverket kan i mange tilfeller føre til dårlig samsvar mellom pensjonsgivende inntekt i yrkeskarrieren og de ytelsene man senere får som pensjonist. Dagens system er ikke til fordel for personer med lang yrkeskarriere og en jevn inntekt i yrkeslivet, mens det er til fordel for personer med varierende eller stigende inntekt over livsløpet. Sammenhengen mellom de innbetalingene man

gjør i løpet av yrkeskarrieren og de ytelsene man får som pensjonist, er generelt sett svak og kan i noen grad virke tilfeldig.

Lovgrunnlaget for pensjoner i arbeidsforhold i private foretak er nylig gjennomgått og modernisert. I tillegg til ordninger der det er pensjonsytelsen som defineres (ytelsesordninger) er det åpnet for ordninger der innskuddene defineres (innskuddsordninger). Både ytelsesordningene og innskuddsordningene har betydelige frihetsgrader og valgmuligheter, i tillegg til at de i noen grad kan kombineres. Arbeidspensjoner i privat sektor beregnes som direkte tillegg til pensjon fra folketrygden. Om lag 8-900.000 arbeidstakere omfattes imidlertid ikke av pensjonsordninger i sitt arbeidsforhold.

De offentlige tjenstepensjonsordningene er av eldre dato. Ordningene definerer en samlet pensjonsytelse fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen (bruttogaranti) på 2/3 av sluttlønnen ved full opptjeningstid på 30 år. Tilpassingen mellom tjenstepensjon og folketrygd skjer gjennom et omfattende og detaljert samordningsregelverk. Systemet er så komplekst at det kan være vanskelig for den enkelte å forstå hvordan pensjonen er beregnet. Det er et klart behov for tiltak som kan bidra til forenklinger og gjøre systemet mer oversiktlig. Bruttogarantien i det offentlige tjenstepensjonssystemet innebærer at eventuelle endringer i folketrygden ikke får virkning for offentlig ansatte. Det er derfor behov for løsninger som gjør de offentlige tjenstepensjonsordningene om til mer rendyrkede supplerende ordninger, slik som i privat sektor. En slik omlegging trenger ikke i seg selv å føre til endringer i offentlig ansattes samlede pensjonsnivå.

Familiestrukturen og forsørgingsmønsteret endres. Den tradisjonelle én-inntektsfamilien er blitt mindre sentral som forsørgingssystem. I tillegg er familiestrukturen endret ved at antallet én-personhusholdninger, enslige forsørgere og samboerpar har økt betydelig. Flere ekteskap blir oppløst. Dessuten er det færre personer i hver familie enn tidligere, og familieetableringen skjer senere

i livsløpet enn før. Utviklingen taler for at det kan bli vanskeligere å bygge en framtidig pensjonspolitik basert på at forsørgelse gjennom ekteskap er den dominerende familietyper. Utviklingen går heller i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter, med mindre hensyn til ekteskapsstatus. Pensjonssystemet har imidlertid heller gått i retning av å likestille ektepar og varige samboere når det gjelder utmålingen av pensjon.

Arbeidsmarkedet endres. Yrkesdeltakingen blant kvinner har økt betraktelig, og mye av økningen har skjedd i form av deltidsarbeid. Den enkeltes arbeidstilknytning preges i mindre grad av livslang tilknytning til ett og samme foretak eller type arbeid. Skifte av jobb og arbeidstilknytning blir vanligere og hyppigere. Skillet mellom arbeid i offentlig og privat virksomhet synes å bli mindre, og flere vil skifte mellom arbeid i offentlig og privat virksomhet. Det blir også mer vanlig med arbeidsopphold i andre land; både nordmenn i utlandet og utlendinger og innvandrere med arbeid i Norge. Dette krever pensjonsordninger som er mer fleksible og lettere å legge sammen fra ulike arbeidsforhold.

Pensjonskommisjonen mener at det er behov for mer fleksible pensjonsordninger i folketrygden. På bakgrunn av den økende levealderen er det viktig at det også er en reell fleksibilitet oppover, slik at eldre som ønsker og har helse til det kan fortsette lenger i arbeid, eventuelt ved å trappe gradvis ned på arbeidsinnsatsen. Både pensjonssystemet og arbeidslivet bør legges bedre til rette for dette. En del eldre yrkesaktive som er slitne etter lange yrkeskarrierer, kan ha behov for å gå av før fylte 67 år. Velstandsutviklingen fører også med seg ønsker om mer fritid, herunder lengre pensjonisttilværelse. Samtidig bør pensjonssystemet innrettes slik at det tilgodeser personer som står lenge i arbeid. Det er også viktig at pensjon ved tidlig uttak blir stor nok til å kunne leve av.

4.2 Pensjonssystemets hovedstruktur

Det samlede pensjonssystemet i Norge består som i de fleste land av en rekke ordninger med ulik konstruksjon, organisering og finansiering. I hovedsak består det norske pensjonssystemet av tre deler:

- Folketrygden er det obligatoriske sosialforsikringssystemet. Alle som arbeider eller er

bosatt i Norge er omfattet av folketrygden. Folketrygden yter både en grunnsikring (minstepensjon) uavhengig av tidligere inntekt og en inntektssikring (tilleggspensjon) som står i et visst forhold til inntekt som yrkesaktiv.

- Arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger omfatter offentlige og private tjenstepensjonsordninger samt avtalebaserte tidligpensjonsordninger. Alle arbeidstakere i offentlig sektor er omfattet av tjenstepensjoner, mens om lag en tredjedel i privat sektor er det.
- Individuelle pensjonsordninger er pensjonsavtaler som den enkelte selv inngår med finansinstitusjoner. Slike ordninger er i dag relativt lite utbredt.

4.2.1 Folketrygden

Folketrygdens pensjonssystem yter både en grunnsikring uavhengig av tidligere inntekt og en standardsikring som står i et visst forhold til inntekt som yrkesaktiv. Systemet kombinerer således både fordelingshensyn og forsikringshensyn.

I internasjonal sammenheng anses folketrygdens minstepensjon å være relativt sjenerøs. Det er imidlertid fortsatt enkelte grupper blant alderspensjonistene som opplever at minstenivået ikke er tilstrekkelig, og som i noen grad er avhengig av tilleggssytelser ved siden av pensjonen.

Folketrygdens tilleggspensjon beregnes i forhold til inntekt som yrkesaktiv, og antall yrkesaktive år. For et gjennomsnittlig inntektsnivå (om lag 300 000 kroner for en fulltidsstilling) vil en enslig pensjonist ved full opptjening få en pensjon før skatt på noe i overkant av 50 pst. av inntekten. Kompensasjonsgraden er prosentvis høyere for lavere inntekter og lavere for høyere inntekter. Pensjonister betaler imidlertid lavere skatt enn yrkesaktive, slik at kompensasjonsgraden blir noe høyere når en sammenligner inntekter etter skatt. Ved et gjennomsnittlig inntektsnivå som nevnt ovenfor, ligger kompensasjonsgraden i folketrygden på rundt 60 pst. etter skatt.

Folketrygden finansieres gjennom arbeidsgiveravgift, trygdeavgift og gjennom statstilskudd. Avgiftene er ikke øremerket pensjonsutgifter, og finansierer dermed også folketrygdens øvrige stønadsprogram.

4.2.2 Tjenstepensjoner

Tjenstepensjonsordningene i privat og offentlig sektor sikrer pensjon utover folketrygdens ytelser. I offentlig sektor ytes det bruttogaranterte tje-

nestepensjoner. Det vil si at pensjonistene er garantert et samlet pensjonsnivå (tjenestepensjon pluss folketrygd) på minst 66 pst. av sluttlønnen ved full opptjeningstid på 30 år. Bruttogarantien innebærer at folketrygdpensjonen i realiteten har liten betydning for offentlig ansattes samlede pensjonsnivå. Ingen får noen lavere ytelse enn 66 pst. av sluttlønnen når man har full opptjening. På grunn av at samordningsregelverket ofte holder deler av folketrygdpensjonen utenfor samordning, får svært mange en samlet pensjon som overstiger bruttogarantien.

I privat sektor er tjenestepensjonene utformet annerledes. Ordningene er nylig gjennomgått og fornyet gjennom lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Begge lovene trådte i kraft i 2001, og stiller nærmere vilkår for skattefritak for premieinnbetaling til pensjonsordninger. Ytelser etter disse ordningene beregnes i motsetning til de offentlige tjenestepensjonsordningene som direkte tillegg til folketrygden, og omtales vanligvis som nettoordninger. Lov om foretakspensjon regulerer såkalte ytelsespensjoner. Det vil si at det er ytelsen som defineres i regelverket. Vanligvis tar de sikte på om lag samme kompensasjonsnivå som de offentlige ordningene. Det vil si mellom 60 og 70 pst. av sluttlønnen eller et nærmere definert inntektsgrunnlag. Etter lov om innskuddspensjon defineres selve premien, og pensjonen blir et resultat av oppspart kapital og avkastning. Vel en tredjepart av lønnstakere i privat sektor er omfattet av ulike tjenestepensjonsordninger med skattefavorisering.

Tjenestepensjonsordningenes ulike konstruksjon i privat og offentlig sektor bidrar til å komplisere det samlede pensjonssystemet og kan i noen grad også ha innvirkning på mobiliteten av arbeidskraft mellom privat og offentlig sektor. Dette har sammenheng med at enkelte kan tape pensjonsmessig ved å skifte fra den ene sektoren til den andre. På den annen side kan personer som har lengre yrkeskarriere enn det som kreves for å få full opptjening i en tjenestepensjonsordning i noen sammenhenger kunne tjene pensjonsmessig på å skifte sektor.

4.2.3 Individuelle pensjonsordninger

I tillegg til ytelsene fra det obligatoriske pensjonssystemet og de supplerende tjenestepensjonsord-

ningene kan man tegne individuelle pensjons- og pensjonsforsikringsavtaler. Regelverket om individuelle pensjonsavtaler stiller nærmere vilkår for skattefradrag for premieinnbetaling. Individuelle pensjonsordninger har mange felles trekk med innskuddspensjon. Det er åpnet for å kunne velge pensjonsalder ned til 64 år i de individuelle ordningene.

4.2.4 Fleksibilitet i pensjonssystemet

Den ordinære pensjonsalderen i Norge er 67 år. Det vil si at det ikke gis alderspensjon fra folketrygden før man har fylt 67 år. I internasjonal sammenheng er dette en høy pensjonsalder. De aller fleste land operer med en lavere pensjonsalder i det obligatoriske pensjonssystemet. Avgangsalderen fra arbeidslivet er imidlertid betydelig lavere enn det den offentlige pensjonsalderen tilsier. De siste årene har den gjennomsnittlige pensjonsalderen ligget rundt 59 år, dersom en inkluderer uførepensjon. De fleste som forlater arbeidslivet før ordinær pensjonsalder gjør det av helsemessige årsaker gjennom uførepensjonering.

De senere årene har det i tillegg blitt mer vanlig at avgang i de høyere årsklassene skjer gjennom ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) som partene i arbeidslivet har opprettet i et samarbeid med staten. Denne ordningen bidrar også til å trekke gjennomsnittlig avgangsalder fra arbeidslivet noe nedover. AFP-ordninger omfatter i dag om lag 60 pst. av landets yrkesaktive. Ordningene går ut på at arbeidstakerne kan motta pensjon fra fylte 62 år og at pensjonen utmåles som om man hadde vært i arbeid fram til fylte 67 år.

I tillegg har enkelte yrkesgrupper gjennom tjenestepensjonssystemet både en plikt og en rett til å gå av med pensjon før fylte 67 år. Innenfor offentlig sektor antas det at mellom 30 og 40 pst. av arbeidstakerne omfattet av såkalte særaldersgrenser. Slike aldersgrenser fastsettes på bakgrunn av at stillingen innebærer uvanlig fysisk eller psykisk belastning eller det stilles spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper.

Til tross for at den gjennomsnittlige avgangsalderen er lav, har rundt 40 pst. av landets yrkesaktive ikke noe formelt tilbud om selvvalgt tidligpensjonering. For denne gruppen er den medisinske betingede uførepensjonsordningen i folketrygden eneste formelle avgangsmulighet.

4.3 Folketrygdens konstruksjon og utvikling

4.3.1 Betydningen av folketrygdens regelverksutvikling fra 1967 og fram til i dag

Folketrygdens pensjonssystem bygger på et kompromiss mellom to ulike prinsipper – forsikring og sparing over den enkeltes livsløp og omfordeling av inntekt mellom grupper. Fordelingen ble opprinnelig ivaretatt gjennom minstesikringen, og kommer i dag også til uttrykk gjennom opptjeningstak/skråtak, opptjening av pensjonsrettigheter ved omsorgsarbeid og en særlig ordning for unge uføre. Forsikringsprinsippet kom til uttrykk ved at det skulle være en nær sammenheng mellom det den enkelte betalte inn til tilleggspensjonssystemet i yrkesaktiv alder og det vedkommende kunne forventes å få utbetalt i form av pensjon.

Et hovedtrekk ved utviklingen av folketrygdens pensjonssystem siden det ble etablert 1967, har vært en gradvis svekking av sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon, og en tilsvarende styrking av minstesikringen og ulike former for sosial omfordeling. I tillegg har de avgiftene som innbetales til folketrygden i dag mer preg av å være ordinær skatt enn pensjonspremie.

Opprinnelig tilsvarte minstepensjonen 1 G, som pr. 1. mai 2003 utgjør 56 861 kroner. Med folketrygdens regelverk fra 1967 med et opptjeningstak på 8 G og en pensjonsprosent på 45, ville maksimal pensjon med full opptjening tilsvare 4,15 G. Det vil si 235 973 kroner med dagens grunnbeløp. Maksimal pensjon fra folketrygden ville dermed utgjøre mer enn fire ganger så mye som minstepensjonen.

I 1969 ble særtillegget innført av hensyn til de pensjonistene og yrkesaktive som var for gamle til å tjene opp tilleggspensjon i det nye systemet. Særtillegget skulle være en slags minste garantert tilleggspensjon, og ble derfor avkortet krone for krone mot den tilleggspensjonen mottakeren selv hadde tjent opp. Satsen ble satt til 7,5 pst. av grunnbeløpet, og spennet mellom maksimal pensjon og minstepensjonen ble dermed noe redusert.

Forskjellen økte igjen i 1970 da det ble besluttet å ta hensyn til en tredjedel av inntekter mellom 8 og 12 G i pensjonsopptjeningen. Maksimal pensjon ville ved full opptjening som følge av dette øke til 4,75 G. Med et grunnbeløp pr. 1. mai 2003 ville dette utgjøre 270 089 kroner. Spennet mellom minste- og maksimalytelsen var på dette

Boks 4.1 Viktige regelverksendringer i folketrygdens pensjonsytelser

- 1969 Særtillegget innføres (Opprinnelig 7,5 pst. av G, men har økt jevnlige fram til 1998.)
- 1970 Taket for opptjening av tilleggspensjon og beregning av trygdeprenie heves fra 8 til 12 G. Det tas bare hensyn til 1/3 av inntekten mellom 8 og 12 G, men likevel full trygdeavgift for inntekter mellom 8 og 12 G
- 1973 Pensjonsalderen på 70 år gjøres fleksibel ned til 67 år.
- 1979 Innbetalingene til Folketrygdfondet opphører
- 1986 Inntektstaket for innbetaling av premie avvikles.
- 1992 Knekkpunktet for opptjening av tilleggspensjon senkes fra 8 til 6 G, slik at det regnes med 1/3 av inntekt mellom 6 og 12 G. Pensjonsprosenten for beregning av tilleggspensjon reduseres fra 45 til 42. Forsørgingstillegget blir inntektsprøvet. Ordningen med omsorgspoeng blir innført.
- 1998 Minstepensjonen øker med 12 000 kroner pr. år. Økningen var en følge av at G økte med 2 870 kroner kombinert med at særtilleggssatsen for enslig pensjonist økte fra 63,2 pst. til 79,33 pst. av G.

tidspunktet det høyeste i løpet av folketrygdens mer enn 35 år lange historie. Med dagens grunnbeløp ville forskjellen utgjøre mer enn 200 000 kroner.

Etter 1970 har særtilleggssatsen økt nesten årlig fram til 1998 da det ble foretatt en kraftig økning. Særtilleggssatsen har etter dette stått stille.

Da folketrygden ble innført, ble det satt et tak på pensjonsgivende inntekt på 8 G. Beregning av avgiften hadde også et tak på 8 G. I 1970 ble det endret slik at taket for beregning av avgift ble satt til 12 G. Samtidig ble taket for pensjonsopptjening hevet til 12 G, mens bare en tredjedel av inntekt mellom 8 og 12 G skulle regnes med. Noe av bakgrunnen for denne endringen var å bedre folketrygdens økonomi. Inntektstaket for innbetaling av premie ble av trygdeøkonomiske grunner avviklet i 1986, slik at det i dag innbetales avgifter

også for inntekter som ikke gir rett til pensjon. Dette har bidratt til å svekke sammenhengen mellom avgift og pensjon.

I 1980-årene begynte en igjen å utrede folketrygdens økonomi og pensjonssystem. Resultatet ble at Stortinget med virkning fra 1992 vedtok å stramme inn på reglene for opptjening av tilleggspensjon. Hensikten var å begrense den framtidige utgiftsveksten.

Pensjonsprosenten ble redusert til 42, og kun inntekter opp til 6 G skulle medregnes fullt ut, mens en bare skulle ta hensyn til en tredjedel av inntekten mellom 6 og 12 G. Dette har ført til at den høyeste alderspensjonen man kan oppnå etter de nye opptjeningsreglene med folketrygdens grunnbeløp pr. 1. mai 2003 utgjør 224 028 kroner. Videre ble det vedtatt å inntektsprøve forsørgings tilleggene (for barn og ektefelle) som kan ytes ved siden av pensjonene. På den annen side ble det innført en adgang til pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid. Ordningen skulle gi en kompensasjon for manglende opptjening på grunn av perioder med ulønnet omsorg for barn og pleietrengende, og bidra til å redusere forskjellen i menns og kvinners pensjonsopptjening.

Et annet viktig trekk ved folketrygdens regelverksutvikling fra 1967 og fram til i dag er innføringen av særtillegget i 1969 og en nesten årlig opptjening av tillegget fram til 1998. I 1998 ble særtilleggssatsen for enslig pensjonist økt fra 63,2 pst. av grunnbeløpet til 79,33 pst. av grunnbeløpet. Satsen framkom ved at man ville øke minstepensjonen med 1000 kroner pr. måned samtidig som grunnbeløpet økte om lag på linje med lønnsutviklingen. Minstepensjon for en enslig pensjonist utgjør 101 964 kroner pr. 1. mai 2003. Differansen mellom den høyeste alderspensjonen man kan tjene opp og minstepensjonen for enslige er nå skrumpet inn til vel 122 000 kroner. Det innebærer at forholdet mellom maksimalpensjon og minstepensjon i dag er nær 2 til 1. Se nærmere figur 4.1.

4.3.2 Betydningen av grunnbeløpsutviklingen

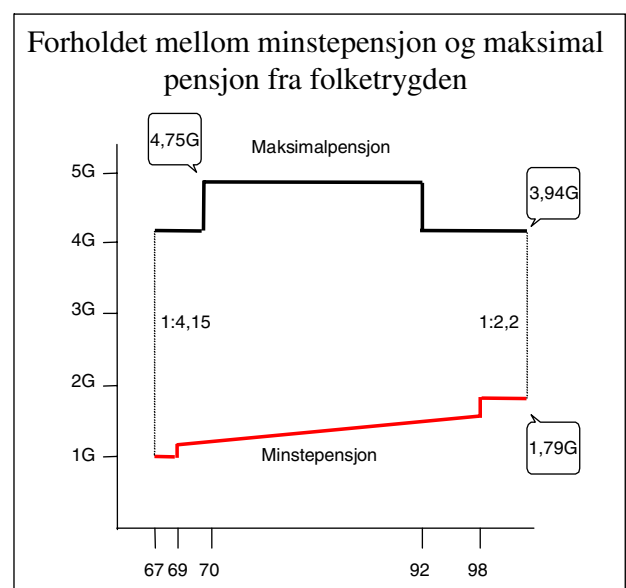
En annen viktig kilde til endringer i folketrygdens pensjonssystem ligger i de årlige vedtakene om regulering av folketrygdens grunnbeløp. Grunnbeløpet har en rekke funksjoner innenfor folketrygden. I forhold til pensjonssystemet er grunnbeløpet en faktor for beregning av pensjon, en reguleringsfaktor for løpende pensjoner og en

reguleringsfaktor av opparbeidede pensjonsrettigheter.

I debatten om grunnbeløpet har en stort sett fokusert på inntektsutviklingen for pensjonister, det vil si betydningen i forhold til løpende pensjoner. Det er ingen tvil om at den generelle lønnsveksten har vært høyere enn veksten i pensjoner fra 1967 og fram til i dag. Målt i faste priser har lønn pr. normalårsverk økt med 72 pst., mens grunnbeløpet på samme tid har økt med 31 pst. På den annen side har innføringen og opptjeningen av folketrygdens særtillegg ført til at minstepensjon for enslig pensjonist i perioden fra 1967 til 2001 har hatt en vekst på hele 135 pst. Som følge av økt grunnpensjon for gifte og samboende fra 1. mai 2003 har denne gruppen minstepensjonister hatt en enda større inntektsvekst.

Lavere regulering av grunnbeløpet enn lønnsveksten har også ført til at langt flere tjener over knekkpunktet på 6 G og noen også over taket på 12 G. Dette har bidratt til å svekke sammenhengen mellom premieinnbetaling og pensjon ytterligere.

Det er flere årsaker til at det ikke har vært fullt samsvar mellom den historiske utviklingen av grunnbeløpet og lønn. Grunnbeløpet har til nå vært regulert på grunnlag av ulike sett med retningslinjer og varierende kriterier. Stortingets retningslinjer som gjaldt fra 1967 og fram til 1978, tok sikte på en todelt regulering av grunnbeløpet. Det ble først gitt et pristillegg basert på historisk konsumprisindeks og deretter et velstandstillegg som skulle sikre pensjonistenes velstandsøkning.



Figur: 4.1 Utviklingen av forholdet mellom minstepensjon og maksimal pensjon fra folketrygden

Etter 1978 gikk en bort fra to-trinnsreguleringen ved at det spesielle pristillegget ble sløyfet. Reguleringen av grunnbeløpet skulle begrunnes med forventninger om inntektsutviklingen for yrkesaktive og med prisstigningen. Grunnlaget for lønnsutviklingen varierte på 1980-tallet mellom blant annet inntektsutviklingen for yrkesaktive, forventet gjennomsnittlig vekst i disponibel inntekt for statsansatte og resultatet av lønnsoppgjørene i privat sektor og for statsansatte.

I 1991 kom det igjen nye retningslinjer. Etter dette skulle siktemålet med reguleringen av grunnbeløpet være å gi pensjonister med folketrygdpensjon en inntektsutvikling om lag på linje med ventet inntektsutvikling for yrkesaktive og i tråd med de prinsipper og mål som er 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 gjelder blant annet bostøtte, garantipensjon for fødte unge uføre og ikke minst opptrappingen av særtillegget. Partene i trygdeoppgjørene var enige om en slik prioritering. Forbedringer på disse områdene 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 prinsipp og mål som er 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 den 28. mai 2003 på ny endringer i retningslinjene for regulering av grunnbeløpet. Blant annet framgår det av retningslinjene at siktemålet med reguleringen skal være å gi pensjonister med pensjon fra folketrygden en inntektsutvikling «minst på linje» med utviklingen for yrkesaktive. Til grunn for reguleringen skal ligge ventet inntektsutvikling i alt for lønnstakere i reguleringsåret etter justering av grunnbeløpet for avvik mellom ventet og reell lønnsøkning siste året. De nye retningslinjene ble lagt til grunn for reguleringen 1. mai 2003, og det ble gitt kompensasjon for etterslep fram til 2001 og for etterslep for perioden fra 2001 til 2002.

Pensjonskommissjonen viser til at grunnbeløpet har ulike funksjoner i forhold til folketrygdens pensjonssystem. Grunnbeløpet er ved siden av å

være en faktor for beregning av pensjon, både en reguleringsfaktor for opptjente pensjonsrettigheter og en reguleringsfaktor for løpende pensjoner.

Etter kommisjonens oppfatning bør det være uten betydning på hvilket tidspunkt i løpet av yrkeskarrieren pensjonsrettigheter er opptjent. Derfor er det viktig at opparbeidede rettigheter reguleres noenlunde på linje med lønn, slik at de ikke taper verdi over tid.

Når det gjelder løpende pensjoner, er det viktig at pensjonistene ikke mister kjøpekraft. På bakgrunn av de økonomiske utfordringene pensjonssystemet står overfor, er det imidlertid ikke like opplagt at løpende pensjoner nødvendigvis fullt ut bør følge lønnsutviklingen i samfunnet. Ulike hensyn trekker i forskjellig retning. Lønn for yrkesaktive fastsettes ofte på grunnlag av effektivitets- og produktivitetskrav samt sammenligning med andre grupper. I tillegg stilles yrkesaktive overfor krav til omstilling. Videre betales det lavere skatt på pensjonsinntekt enn på arbeidsinntekt. Utviklingen framover med et synkende antall yrkesaktive pr. pensjonist, gjør at gruppen pensjonister vil få en stigende andel av resultatet av verdiskapningen i forhold til yrkesaktive. Generelle velferdshensyn kan helle i motsatt retning. Grunnbeløpets ulike funksjoner reiser derfor spørsmål om det kan være aktuelt å dele på reguleringen av løpende pensjoner og reguleringen av opparbeidede pensjonsrettigheter.

4.3.3 Nærmere om minstepensjon

Folketrygdens minstepensjon består av grunnpensjon og særtillegg. For enslige pensjonister er grunnpensjonen vanligvis lik grunnbeløpet, og særtillegget utgjør 79,33 pst. av grunnbeløpet. Pr. 1. mai 2003 utgjør minstepensjon for enslige pensjonister dermed 101 964 kroner. Minste særtilleggssats for en gift eller samboende pensjonist er 74 pst. av grunnbeløpet og grunnpensjonen for gift eller samboende pensjonist utgjør 80 pst. av grunnbeløpet etter 1. mai 2003. Minstepensjonen for hver ektefelle i denne gruppen utgjør dermed 90 600 kroner.

Opprinnelig opplevde nesten alle lønnstakere å tjene opp pensjonsrettigheter i folketrygden utover minstepensjonen, og opptjeningen skjedde for nesten hele inntekten. Med dagens regelverk, et fullt utbygd pensjonssystem og gjeldende grunnbeløp på 56 861 kroner pr. 1. mai 2003, må man ved en yrkeskarriere på 40 år ha hatt en gjennomsnittlig inntekt på om lag 164 000 kroner i de 20 beste årene for å komme over minstepensjons-

nivået. Ved en yrkeskarriere på 30 år går denne grensen ved vel 200 000 kroner og tilsvarende 272 000 kroner ved en karriere på 20 år. Personer som bare har hatt pensjonsgivende inntekt en del av normal yrkesaktiv alder, eller som har arbeidet deltid og dermed hatt en lav inntekt, vil følgelig ofte ikke få noe pensjon utover folketrygdens minstepensjon.

Som følge av at særtillegget avkortes krone for krone mot egenopptjent tilleggspensjon, vil alle pensjonister som mottar særtillegg – enten fullt eller delvis – motta den samme pensjonen. Enkelte opplever dette som en form for inndraging av den tilleggspensjonen de har opptjent gjennom arbeid. Innføringen og opptrappingen av særtillegget har bidratt til at minstepensjonister med lavere tilleggspensjon enn særtillegget føler at de kommer dårlig ut i pensjonssystemet. De føler at de ikke får noe mer igjen for pensjonsopptjeningen sin utover det som alle minstepensjonister får. Samtidig er realiteten at de mottar forholdsvis mye sammenlignet med hva de har betalt inn.

Avstanden mellom minstepensjon og pensjonen til yrkesaktive med full opptjeningsstid har avtatt over tid. Det skyldes en kombinasjon av at minstepensjonen har økt raskere enn både pris- og lønnsveksten samtidig som pensjonsopptjeningen for lønnstakere er redusert. Folketrygden har dermed fått redusert mye av sin funksjon som standardsikring for personer med høyere inntekter enn gjennomsnittet. Systemet er imidlertid betydelig forbedret med hensyn til minstesikringsnivå, og er fortsatt rimelig høyt for midlere og lavere inntekter.

Spørsmålet er om folketrygden nå har funnet en hensiktsmessig balanse mellom fordeling, sparing og forsikring, om forsikringselementet i folketrygden bør reduseres ytterligere og eventuelt fjernes helt, eller om folketrygden som inntektssikringssystem bør gjenreises i en eller annen form. Det er disse avveiningene Pensjonskommissionen har vært opptatt av i sitt valg av framtidig pensjonssystem.

4.3.4 Fordelingsvirkningene av folketrygdens pensjonssystem i et livsinntektsperspektiv

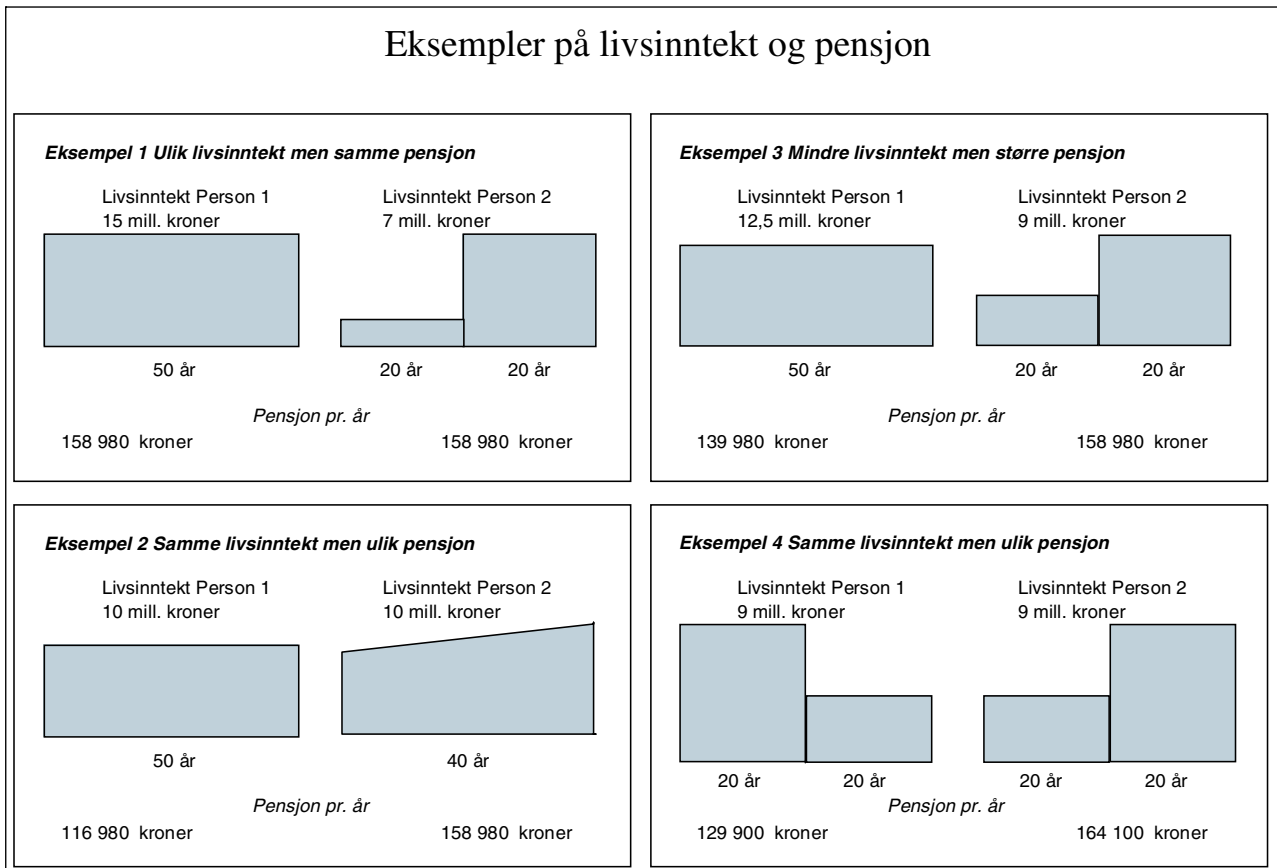
I dag opptjenes tilleggspensjon i folketrygden hvis en har pensjonsgivende inntekt utover grunnbeløpet i folketrygden. Man vil motta full tilleggspensjon hvis en har pensjonsgivende inntekt som overstiger grunnbeløpet i minst 40 år av 53

mulige opptjeningsår (fra og med fylte 17 år og til og med fylte 69 år). Ved færre enn 40 opptjeningsår enn dette reduseres tilleggspensjonen forholdsmessig. Nivået på tilleggspensjonen avhenger som hovedregel bare av de tjue årene med høyest opptjening (besteårsregelen). Av forarbeidene til folketrygdloven framgår det at det særlig var grupper med inntektsvekst og grupper med inntektssvingninger (funksjonærer, fiskere, bønder, anleggsarbeidere osv.) en ønsket å ta hensyn til ved utformingen av besteårsregelen. Da Sverige gjennomførte sin store pensjonsreform noen år tidligere, ble det vedtatt en besteårsregel på 15 år og et krav på 30 års opptjening for full pensjon.

Besteårsregelen og 40-årsregelen innebærer til sammen at personer med svært ulik livsinntekt kan få rett til omtrent identisk pensjon, og omvendt at personer med like stor livsinntekt kan få svært ulik pensjon. Regelverket kan i mange tilfeller føre til dårlig samsvar mellom pensjonsgivende inntekt i yrkeskarrieren og de ytelsene man senere får som pensjonist. Dagens system slår uheldig ut for dem som arbeider hele livet og har en jevn lønnsutvikling, mens det er til fordel for personer med varierende inntekt over livsløpet. Dette er hovedbegrunnelsen for at en har gått bort fra besteårsregelen og taket på antall opptjeningsår i det nye svenske pensjonssystemet.

De uheldige utslagene i dagens folketrygd har sammenheng med følgende forhold:

- Taket på antallet opptjeningsår innebærer at en person med 53 opptjeningsår, som er det maksimale innenfor dagens system, isolert sett vil få samme pensjon som en person som har arbeidet tretten år kortere. Dagens system er derfor til ugunst for de mest typiske sliterne i arbeidslivet, samtidig som det reduserer insentivet til å bli stående i arbeid.
- Besteårsregelen fører til at personer med varierende inntekt gjennom yrkeslivet normalt vil få høyere pensjon enn personer med samme livsinntekt mer jevnt fordelt over yrkeslivet. Dagens system er derfor til fordel for personer med store svingninger i inntekten fra år til år, og for personer som har stigende inntekt gjennom yrkeskarrieren. Den enkelte vil få mye igjen pensjonsmessig ved å øke inntekten i år som omfattes av besteårsregelen, men ofte ingenting igjen ved å øke inntekten i årene med lavest inntekt.
- Et unntak fra dette er personer med mindre enn 40 opptjeningsår. Siden tilleggspensjonen avhenger av antall år med pensjonsgivende inntekt utover grunnbeløpet, vil slike personer



Figur: 4.2 Utslag av dagens opptjeningsregler i folketrygden (G= 56 861 kroner)

kunne øke sin pensjon betydelig hvis de øker sin pensjonsgivende inntekt i år med lav inntekt slik at den kommer over grunnbeløpet. Så lenge inntekten ligger under grunnbeløpet, vil imidlertid inntektsnivået være uten betydning for framtidig pensjon.

Figur 4.2 illustrerer hvilke utslag dette kan gi for personer med ulike inntektsprofiler som yrkesaktive. I beregningene har en lagt til grunn at folketrygdens pensjonssystem er fullt ut innfaset med en pensjonsprosent på 42 for alle inntektsår. I figurene er inntekten gjennom yrkeslivet deflatert med en indeks for gjennomsnittlig lønnsnivå, og et konstant inntektsnivå i figuren betyr dermed at en har hatt en inntektsutvikling på linje med gjennomsnittlig lønnsvekst. I de (tre) første eksemplene er det lagt vekt på å illustrere momentene ovenfor, og derfor sett bort fra at grunnbeløpet historisk sett ikke har fulgt lønnsutviklingen fullt ut. En del av utslagene i eksemplene 1 til 3 skyldes at person 1 har en lang yrkeskarriere på 50 års opptjening, mens person 2 har 40 års opptjening. Eksemplene er ment å illustrere at personer

med lange yrkeskarrierer (sliterne) kommer pensjonsmessig dårligere ut enn personer noe kortere yrkeskarriere og ujevne inntekter. I eksempel 4 er det derimot lagt vekt på å illustrere konsekvensene av at opptjente pensjonsrettigheter ikke har fulgt lønnsveksten.

Eksempel 1 illustrerer to personer med svært ulike livsinntekt. Begge har full opptjening i folketrygden og samme årsinntekt i de 20 beste årene. Person 1 i eksempelet har arbeidet heltid i 50 år. Person 2 har arbeidet i 40 år, hvorav 20 år som deltid. I denne perioden har vedkommende hatt en arbeidsinntekt lik folketrygdens grunnbeløp. Det vil si at vedkommende har fått poengår, men ikke pensjonspoeng av betydning i disse 20 årene. Person 1 har hatt en inntekt på 300 000 kroner i alle sine 50 yrkesaktive år. Person 2 har hatt en tilsvarende inntekt i sine 20 beste år. På grunn av besteårsregelen og 40-årsregelen får begge personene like stor pensjon fra folketrygden, 158 980 kroner. De to personene får altså samme pensjon, selv om person 1 har hatt mer enn dobbelt så høy livsinntekt som person 2, og har betalt inn mer enn det dobbelte i trygdeavgiften.

I *eksempel 2* har person 1 hatt en pensjonsgivende inntekt på 200 000 kroner pr. år i en yrkeskarriere som strekker seg over 50 år. Person 2 har arbeidet i 40 år med en stigende inntekt i hele perioden. I gjennomsnitt har pensjonsgivende inntekt i de 20 beste årene vært på 300 000 kroner for denne personen. Begge to har imidlertid hatt en livsinntekt på 10 millioner kroner, og har dermed betalt inn like mye i avgift. Dagens opptjeningsregler fører imidlertid til at person 1 får en folketrygdpensjon på om lag 116 980 kroner, mens person 2 får en pensjon på nær 158 980 kroner. Person 2 får altså en pensjon som er 26 pst. høyere enn den pensjonen person 1 får, til tross for at de to personene har hatt samme livsinntekt og følgelig bidratt med like mye inn til pensjonssystemet.

Eksempel 3 illustrerer et tilfelle der person 1 har hatt en høyere samlet inntekt og dermed betalt inn mer til pensjonssystemet enn person 2. Likevel får person 2 en høyere pensjon enn person 1. Dett har sammenheng med at person 1 har hatt en jevn inntekt i alle inntektsårene, mens person 2 har hatt en noe høyere inntekt i sine 20 beste år. Hvor mye person 2 har hatt i de øvrige inntektsårene er uten betydning så lenge inntekten disse årene overstiger folketrygdens grunnbeløp.

Som det framgår ovenfor har reguleringen av folketrygdens grunnbeløp opp gjennom årene vært gjenstand for vekslende retningslinjer med ulik vektlegging av pris- og lønnsvekst i samfunnet. Realveksten i grunnbeløpet har i perioden fra 1967 og fram til i dag vært på 31 pst., mens lønn for normalårsverk har økt med 72 pst. Det innebærer at allerede opparbeidede pensjonsrettigheter har tapt seg i verdi i forhold til lønn. I tilfeller med vekslende mellom heltidsarbeid og deltidsarbeid, vil pensjonsbeløpet bli størst når perioden med heltidsarbeid kommer på slutten av yrkeskarrieren.

Eksempel 4 illustrerer dette med to personer som begge har hatt en pensjonsgivende inntekt på 300 000 kroner i sine 20 beste år, mens en i de øvrige 20 årene har arbeidet i en 50 pst. stilling og hatt en årlig inntekt på 150 000 kroner. Forskjellen mellom de to personene er at den første har hatt sine beste år tidlig i yrkeskarrieren, mens den andre har hatt dem sent i yrkeskarrieren. I eksemplet er verdien av lønn holdt fast, mens grunnbeløpet har tapt seg i verdi i forhold til lønn tilsvarende den faktiske forskjellen mellom realvekst for lønn og grunnbeløpet fra 1967 og fram til i dag. Eksemplet viser at de to personene kommer svært ulikt ut pensjonsmessig, med 19 pst. høyere

pensjon til person 1, til tross for at de har hatt samme lønnsnivå og arbeidet like mye deltid. Forskjellen skyldes ulikt sluttpoeng tall fordi grunnbeløpet ikke har fulgt lønnsutviklingen fullt ut. Utviklingen i grunnbeløpet har ført til at Person 2 dermed har fått høyere pensjonspoeng tall for disse årene.

Eksemplene i figur 4.2 illustrerer og bekrefter at utfallet av dagens beregningsregler beror på hvordan livsinntekten fordeles i løpet av yrkeskarrieren. Personer som har ujevn eller stigende inntekt, får relativt mer igjen i pensjon enn personer som har en jevn inntekt i løpet av yrkeskarrieren. Sammenhengen mellom de innbetalingene man gjør i løpet av yrkeskarrieren og de ytelsene man får som pensjonist, er generelt sett svak. I noen sammenhenger kan resultatene til og med virke tilfeldige.

Det er flere alternative måter å beregne pensjonsgrunnlaget på. Valg av beregningsmåte vil gi ulikt pensjonsresultat for ulike grupper, avhengig av hvordan inntekten fordeler seg i løpet av yrkeskarrieren.

Et sluttlønnsprinsipp er til fordel for grupper med stigende inntekt. Dette er den modellen som ligger nærmest opp til målet om minst mulig endring i inntektsnivå ved overgang fra yrkesaktiv til pensjonist. Sluttlønnsprinsippet kan føre til dårlig samsvar mellom utbetalt pensjon og samlet arbeidsinntekt og innbetaling over livsløpet.

Et annet prinsipp er å legge til grunn gjennomsnittet av inntekten i alle de årene det er opptjent pensjonsgivende inntekt. Et visst antall av de beste pensjonsgivende årene er den mellomløsningen man valgte i folketrygden.

Ved å legge alle inntektsår til grunn for pensjonsfastsettelsen, skjer standardsikringen i forhold til gjennomsnittet av hele livsinntekten. Et slikt prinsipp gir best samsvar mellom utbetalt pensjon og samlet arbeidsinntekt og innbetaling over yrkeskarrieren. I forarbeidene til folketrygdloven omtales dette som den «matematisk rettferdigste løsningen». Et prinsipp der alle inntektsårene teller likt og bidrar til å øke pensjonen jo lenger man arbeider, vil dessuten være insentivriktig i forhold til valg av arbeidsinnsats.

Fortsatt er det imidlertid slik at kvinner som oftest har lavere inntekter over livsløpet enn menn. Dette fører også til at de vil få lavere pensjon enn menn. Økt yrkesdeltaking og høyere lønn blant kvinner, kombinert med pensjonsopptjening ved omsorg for barn mv., styrker imidlertid kvinners pensjonsmessige posisjon i forhold til menn. I framtiden er det imidlertid grunn til å tro

at menns og kvinners yrkeskarrierer i større grad blir mer like.

4.3.5 Målet om 2/3 kompensasjonsgrad

I forarbeidene til folketrygden hadde man et mål om at folketrygdpensjonen skulle utgjøre 2/3 tidligere inntekt på gjennomsnittsnivå ved full opp-tjeningsstid, det vil si 40 år. Målet ble knyttet til en middels arbeidsinntekt og regnet som gjennomsnitt for enslige og ektepar der bare den ene ektefellen var yrkesaktiv. Kompensasjonsgraden for en enslig med gjennomsnittlig arbeidsinntekt var beregnet til 60 pst. og kompensasjonen for et ektepar der en av ektefellene var yrkesaktiv til 73 pst. Man viste til at gjennomsnittet av disse to tallene var om lag 66 pst., det vil si 2/3.

Målet om 2/3 kompensasjonsgrad er mer enn realisert for ektepar som baserer seg på én gjennomsnittslønn. Dette skyldes at folketrygden yter en minstepensjon uten krav til tidligere arbeidsinntekt. Slik systemet var konstruert ville imidlertid kompensasjonen bli langt lavere for enslige og særlig for ektepar der begge var helt eller delvis yrkesaktive.

Den viktigste grunnen til at kompensasjonsgraden ofte blir lavere enn det opprinnelige målet på 2/3 er at den tradisjonelle éninntektsfamilien, som var vanlig på 1960-tallet, nærmest er blitt borte. I dag baserer de fleste familiene seg på at begge ektefellene er yrkesaktive. Dersom man legger til grunn de reglene og satsene som gjaldt i 1967, ville den samlede kompensasjonsgraden for et ektepar med to gjennomsnittsinntekter ha vært langt lavere enn målet om 2/3.

Kompensasjonsgraden for enslige har blitt noe lavere enn man opprinnelig tok sikte på. Det skyldes både regelendringer og svakere utvikling i grunnbeløp enn lønn over tid. Det samme vil gjelde for ektepar der begge har vært yrkesaktive. Når det derimot tas hensyn til både den økte minstepensjonen og innstramningene i opptjeningsreglene, vil kompensasjonsgraden, regnet som gjennomsnitt for enslig og ektepar med én arbeidsinntekt, fortsatt være om lag 2/3 som forutsatt.

Kompensasjonsnivået for pensjonister må også ses i sammenheng med at disse etter dagens regler skattlegges gunstigere enn yrkesaktive (skattebegrensingsregelen, lav trygdeavgift og særfradrag).

Jo høyere kompensasjonsgrad man ønsker, desto dyrere vil systemet bli. På bakgrunn av de økonomiske utfordringene folketrygden står overfor vil det derfor være betenkeligheter knyt-

tet til å øke det offentlige ambisjonsnivået utover det som følger av dagens folketrygd. En eventuell økning av kompensasjonsnivået må i så fall kombineres med andre tiltak som begrenser pensjonsutgiftene på sikt, for eksempel ved å innføre et delingstall eller å indeksere løpende pensjoner lavere enn lønn. Spørsmålet kan heller ikke vurderes isolert i forhold til folketrygden, men må ses i sammenheng med arbeidsmarkedsbaserte og individuelle pensjonsordninger.

4.4 Supplerende pensjonsordninger

4.4.1 Innledning

Da folketrygden ble etablert tok en sikte på at kompensasjonsgraden skulle være så pass høyt at behovet for supplerende pensjonsordninger ville avta med årene. Utbredelsen av tjenstepensjoner har i stedet økt. Dette har blant annet sammenheng med veksten i offentlig sektor, der det er obligatorisk tjenstepensjon for alle ansatte. Dessuten har antallet arbeidstakere i høyinntektsgrupper innenfor privat sektor økt, der slike pensjonsordninger er mer utbredt enn ellers i privat sektor. På grunn av at kompensasjonsgraden i folketrygden har blitt lavere enn opprinnelig forutsatt, særlig for inntekter over gjennomsnittet, har også behovet for supplerende pensjonsytelser økt.

Samtlige arbeidstakere i offentlig sektor er sikret pensjon utover folketrygden gjennom obligatorisk medlemskap i tjenstepensjonsordninger. I privat sektor er rundt en tredjedel av arbeidstakerne omfattet av tjenstepensjonsordninger. Det innebærer at 8–900 000 arbeidstakere i privat sektor ikke er omfattet av supplerende pensjonsordninger. Det må imidlertid tas hensyn til at arbeidsstokken er mobil, slik at en god del likevel i perioder vil arbeide innenfor områder der de omfattes av tjenstepensjonsordninger.

Innenfor tjenstepensjonsområdet skilles det for det første mellom ytelsesbaserte pensjonsordninger og innskuddsordninger. I ytelsesordningene defineres pensjonsytelsen i forhold til lønnsgrunnlaget, og premien eller innskuddet fastsettes for å nå den forhåndsbestemte ytelsen. I innskuddsordninger er det premien eller innskuddet som defineres, og pensjonen blir et resultat av oppspart kapital og avkastning. Det ble åpnet for skattefavouriserte innskuddsordninger i 2001. Noe av hensikten var nettopp å øke utbredelsen av tjenstepensjoner innenfor privat sektor. Det er imidlertid for tidlig å si noe om hvorvidt denne

pensjonsreformen har bidratt til å øke utbredelsen av supplerende ordninger. I punkt 4.4.2 nedenfor gis det en kort sammenligning av ytelsesordninger og innskuddsordninger.

Innenfor ytelsesbaserte pensjonsordninger skilles det i Norge også mellom offentlig tjenestepensjon og foretakspensjon, som en vanligvis benytter i privat sektor. Tjenestepensjonssystemet i privat og offentlig sektor har en rekke likhetstrekk, men skiller seg også fra hverandre på enkelte vesentlige punkter. Dette gjelder spesielt hvordan selve pensjonsytelsene defineres. I offentlig sektor har en såkalte bruttoordningene, som definerer en garantert samlet pensjonsytelse fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen. I privat sektor har en nettoordninger. Dette er pensjonsordninger som gir et mer definert supplement til folketrygden. I punkt 4.4.3 nedenfor gis det en bredere sammenligning av offentlig tjenestepensjon og privat tjenestepensjon.

En problemstilling er hvordan supplerende pensjonsordninger tilpasser seg pensjoner fra folketrygden. Det har vært spesielt mye oppmerksomhet rundt samordning av offentlig tjenestepensjon i forhold til folketrygden. Dette blir nærmere drøftet i punkt 4.4.4.

4.4.2 Ytelsespensjon og innskuddspensjon

Det går et pensjonsmessig skille mellom såkalt ytelsespensjon på den ene siden og innskuddspensjon på den andre siden.

I ordninger med ytelsespensjon, er det selve pensjonsytelsen som defineres ut fra et forhåndsbestemt pensjonsgrunnlag. I dagens folketrygd er pensjonsgrunnlaget satt til de 20 beste inntektsårene, mens i det offentlige tjenestepensjonssystemet er pensjonsgrunnlaget pensjonistens sluttlønn. Et alternativt pensjonsgrunnlag kan være den samlede inntekten man har hatt i løpet av hele yrkeskarrieren. Premien fastsettes på grunnlag av forventninger om en grunnlagsrente for avkastning, forventede utbetalinger og forvaltningskostnader.

I ordninger med innskuddspensjon defineres et innskudd eller premie. Pensjonsytelsen bestemmes av innskuddene og den avkastningen disse oppnår. Ved pensjonsalder vil verdien av innskudd og avkastning, og derved årlig pensjon variere blant annet etter lengden av den enkeltes arbeidsliv, inntektsprofil over yrkeskarrieren og den avkastning som er oppnådd på innskuddene. Ulik avkastning vil gi ulik pensjon for personer med samme innbetaling, og opplegget gir derfor

en mer uforutsigbar pensjonsytelse enn i et ytelsessystem. I innskuddssystem er det den enkelte selv som bærer risikoen for hva pensjonen blir, og som må vurdere om den endelige pensjonsytelsen vil være tilstrekkelig.

4.4.3 Offentlig tjenestepensjon og foretakspensjon

Rettslig grunnlag

Det er forskjellige tradisjoner, juridiske rammer og praktisk organisatoriske løsninger for etablering og drift av tjenestepensjonsordninger i henholdsvis offentlig og privat sektor. I statlig sektor er pensjonsforholdene primært regulert ved lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse, mens visse helt grunnleggende rammer for pensjonsordninger i kommunal sektor er fastsatt i en egen forskrift i medhold av kommuneloven. I kommunal sektor er tjenestepensjonsordningene i tillegg tatt inn i det sentrale forhandlingssystemet og avtaleverket. Det er hovedtariffavtalen mellom Kommunenes Sentralforbund (KS) og de berørte lønnstakerorganisasjonene som på viktige områder regulerer hvordan de kommunale pensjonsordningene kan innrettes. De fleste kommuner og fylkeskommuner har forsikret sine ansatte i Kommunal Landspensjonskasse (KLP), en del kommuner og fylker har egne pensjonskasser, mens enkelte kommuner har valgt å forsikre sine ansatte i andre livsforsikringsselskap.

I privat sektor er de ytelsesbaserte tjenestepensjonsordningene regulert i lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon. Dette regleverket har erstattet de tidligere TPES-forskriftene av 1968 som var gitt i medhold av skatteloven. Innskuddsordningene er regulert i lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Private arbeidsgivere står fritt til å velge om de vil etablere pensjonsordninger for sine ansatte eller ikke. Hvis en skattepliktig privat arbeidsgiver først etablerer en pensjonsordning og ønsker å få fradragsrett for sine premieinnbetalinger til et livsforsikringsselskap eller en egen pensjonskasse, må ordningen tilfredsstille de kravene som stilles i lov om foretakspensjon eller lov om innskuddspensjon.

Omfang

Pensjonsordningene i stat og kommuner omfatter alle ansatte med en ukentlig arbeidstid på minst 14 timer. Når en privat arbeidsgiver først har etablert en tjenestepensjonsordning kreves det som

utgangspunkt at alle ansatte i bedriften skal være omfattet. Unntatt er personer som har mindre enn 20 pst. av full stilling i foretaket, med mindre noe annet er fastsatt i pensjonsplanen.

Pensjonskategorier

Offentlige tjenestepensjoner yter alderspensjon, uførepensjon, ektefellepensjon og barnpensjon. I private tjenestepensjoner er det obligatorisk med alderspensjon. Det er imidlertid frivillig om pensjonsplanen også skal omfatte de øvrige pensjonskategoriene.

Pensjonsplaner og ytelsesnivå

De offentlige tjenestepensjonsordninger sikter som hovedregel mot en samlet alderspensjon på 66 pst. av sluttlønnen inklusive ytelsene fra folketrygden. De fleste private tjenestepensjonsordninger opererer med lignende mål, men det varierer mer når det gjelder den pensjonsprosenten det siktes i mot. Blant tradisjonelle industribedrifter er det for eksempel ikke uvanlig med pensjonsprosent på 60, men det finnes også bransjer i privat sektor der pensjonsprosenten er mellom 66 og 70 pst.

Det faktum at en både i offentlige og private tjenestepensjonsordninger tar hensyn til ytelsene fra folketrygden, betyr at selve ytelsen eller tillegg til folketrygden vil tendere til å øke med et økende lønnsnivå. Det prosentvis høye kompensasjonsnivået for lave inntekter i folketrygden innebærer at personer med svært lav årslønn, vil få relativt lite utbetalt i tillegg til folketrygden.

Alderspensjonen i de offentlige tjenestepensjonsordninger er en livslang ytelse. Når det gjelder private tjenestepensjoner, er ikke dette alltid tilfellet. Lov om foretakspensjon åpner for at alderspensjonen kan opphøre eller reduseres etter 10 år eller senere.

Tjenestepensjonsordningene kan som hovedregel bare gi alderspensjon fra fylte 67 år. Det finnes likevel en rekke særaldersgrenser. Dette er langt mer vanlig for ulike yrkesgrupper i offentlig sektor enn i privat sektor. Mellom 30 og 40 pst. av offentlig ansatte har særaldersgrenser. I NOU 1998: 19 Fleksibel pensjonering ble det anslått at rundt 8 pst. av personer med tjenestepensjon i privat sektor hadde særaldersgrenser.

Brutto- netto

Tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor er innrettet som såkalte bruttoordninger. Litt foren-

klet kan man si at de garanterer at medlemmene med full opptjening skal sitte igjen med minst 66 pst. av sluttlønnen i pensjon uansett størrelsen på de ytelsene som vedkommende har opptjent i folketrygden. Private tjenestepensjonsordninger er derimot nettoordninger som gir et nærmere bestemt supplement til pensjonen fra folketrygden. Størrelsen på dette supplementet blir fastsatt på forhånd med utgangspunkt i beregninger om den forventete, framtidige folketrygdpensjon. Det kan i forskjellige situasjoner være både fordeler og ulemper forbundet med henholdsvis den ene og den andre formen for koordinering med folketrygden. Bruttoordningene i offentlig sektor har imidlertid en meget vesentlig fordel. Medlemmene blir automatisk kompensert for eventuelle nedskjæringer i folketrygdens pensjonssystem, mens det ikke er en tilsvarende automatikk i de private ordningene.

Regulering av løpende pensjoner.

Medlemmene i offentlige tjenestepensjonsordninger får i dag løpende pensjoner regulert i takt med folketrygdens grunnbeløp (G). I privat sektor benyttes eventuelt forsikringsteknisk overskudd til å regulere løpende pensjoner. Noen absolutte garantier for at ytelsene skal følge prisutviklingen eller eventuelt utviklingen i G er det ikke mulig å oppnå i private pensjonsordninger.

Premieberegning

De kommunale tjenestepensjonsordninger er i motsetning til Statens Pensjonskasse og i likhet med de private ordningene fondsbaserte. I de fondsbaserte ordningene er det et krav om at pensjonsforpliktelsene til enhver tid er forsikringsmessig dekket. Premien er avhengig av medlemmenes lønn, alder og kjønn. I KLP utlignes premien slik at alle kommuner og arbeidsgivere betaler samme prosentsats av lønn. Det foreligger forslag om at andre livsforsikringsselskaper skal kunne etablere tilsvarende utligningssystem.

Premiebelastningen tenderer til å øke med alderen til den ansatte, slik at en relativt stor andel av de samlede innbetalingene skjer de siste år før pensjonsalderen. Dette kan gjøre det kostbart for arbeidsgivere å ha eldre arbeidstakere. Overgang til lineær innbetaling har imidlertid gjort denne problemstillingen noe mindre.

Den individuelle premieberegningen i privat sektor betyr på den andre siden at lønnstakere som ut fra pensjonsplanen har for lav årslønn til å få

utbetalt noe særlig i tillegg til folketrygden heller ikke blir belastet med premieinnbetalinger av betydning. I de offentlige pensjonsordningene blir derimot alle medlemmer belastet med den samme proporsjonale premien – også de (primært deltidsansatte) som har så lav årslønn at de som alderspensjonister bare kan regne med å få utbetalt relativt beskjedne tillegg til ytelsene fra folketrygden.

Opptjening av pensjon

For å få full tjenestepensjon i de offentlige pensjonsordninger kreves det minst 30 års opptjening, og det skjer en forholdsmessig avkortning etter nærmere regler både for de som blir ansatt for sent til oppnå full tjenestetid og for de som slutter før oppnådd pensjonsalder. Også i privat sektor kreves det minst 30 års opptjening for å oppnå fulle ytelser, og det er etter alt å dømme den mest vanlige løsningen. I private ordninger har imidlertid disse bestemmelsene bare begrenset betydning. Personer som ved ansettelsen har mindre enn 30 år igjen til pensjonsalderen vil få avkortet sin pensjon. Selv om dagens private tjenestepensjonsordninger i utgangspunktet er ytelsesbaserte, så går de over til å bli innskuddsbaserte fra det øyeblikket den ansatte eventuelt slutter i jobben før oppnådd pensjonsalder. Da blir det størrelsen på den oppsamlede kapitalen og den tilhørende avkastningen som definerer rettighetene til den forsikrede lønnstakeren (fripolisen).

Overføring av rettigheter ved jobbskifte

Statens pensjonskasse og hele kommunal sektor er med i den såkalte Overføringsavtalen. Dette gjelder uavhengig av hvordan kommunene har organisert sin tjenestepensjonsordning. Avtalen innebærer at arbeidstakere som skifter jobb innen offentlig sektor tar med opptjeningstid fra den tidligere jobben og kan fortsette pensjonsopptjeningen i den nye ordningen som om intet var hendt. For offentlig ansatte er det dermed ikke noe å tape rent pensjonsmessig ved å bytte jobb innen kommunesektoren og mellom stat og kommuner, og administrasjonen av utbetalinger blir på denne måten sterkt forenklet.

I privat sektor er dette mer komplisert. En lønnstaker som i løpet av sin karriere vandrer mellom bedrifter som hver for seg har gode (kanskje til og med identiske) pensjonsordninger, kan ofte komme dårligere ut enn om vedkommende hadde stått i den samme jobben og den samme

ordningen i hele opptjeningstiden. Den samlede verdien av en rekke fripoliser vil ofte bli vesentlig lavere enn verdien av å ha full opptjeningstid i en og samme ordning ved oppnådd pensjonsalder. I noen private tjenestepensjonsordninger er dette problemet løst ved regler om såkalt medregning for nye medlemmer. Det betyr at nyansatte medarbeidere kan få godskrevet opptjeningstid oppnådd i en tidligere ordning mot at verdien av den tilhørende fripolisen blir overført til den nye ordningen. Praksis på dette området varierer imidlertid sterkt i privat sektor, og løsninger på problemet om medregning er vanskeligere å få til jo mer forskjellige de respektive pensjonsordningene er.

I dag er det ikke mulig eller svært vanskelig for en arbeidstaker å flytte fra privat til offentlig eller fra offentlig til privat sektor uten at pensjonsrettighetene blir berørt. Mange vil tape, men noen vil også kunne tjene på slikt jobbskifte. Det er flere årsaker til dette, men i det vesentlige har dette sammenheng med at man opererer med to ulike former for supplerende tjenestepensjoner i de to sektorene. En annen viktig årsak er at medregning av opparbeidede rettigheter i dag ikke er mulig ved jobbskifte mellom offentlig og privat sektor.

Pensjoner utover folketrygden er viktig for den enkelte arbeidstaker, og reduserte ytelser som følge av overgang fra en sektor til en annen vil derfor kunne være mobilitetshindrende. Dette taler for å harmonisere tjenestepensjonssystemene i privat og offentlig sektor.

4.4.4 Samordning med folketrygden

Bruttogarantien i de offentlige tjenestepensjonsordningene innebærer i dag at folketrygdpensjonen har liten eller ingen betydning for offentlig ansattes samlede pensjonsresultat. Det betyr igjen at eventuelle omlegginger eller reformer innenfor folketrygden i utgangspunktet ikke får betydning for offentlig ansatte, dersom det ikke samtidig foretas endringer i de offentlige tjenestepensjonsordningene.

Bruttosystemet i stat og kommune er utformet slik at tjenestepensjonene samordnes med folketrygden etter et svært komplisert og detaljert regelverk. Blant annet søker en å ta hensyn til at pensjonsrettigheter som er opptjent i folketrygden ikke alltid bygger på inntekter som også er pensjonsgivende i tjenestepensjonsordningen. Det har vært gjort flere forsøk på forenklinger. Med en gitt utgiftsramme vil forenklinger i dagens bruttosystem føre til at noen må tape, mens andre vil tjene på det.

Samordningen gjør det vanskelig å se hva den enkelte får fra tjenstepensjonsordningen. I enkelte tilfeller er samordningen også så komplisert at det er vanskelig å beregne total pensjon. Tjenstepensjonsordningene lover isolert sett visse ytelser når pensjonstilfellet inntreffer. Men det er da ikke tatt hensyn til at også folketrygden har ordninger som dekker tilsvarende hendelser. Det er derfor nødvendig å se de to regelsettene i sammenheng. Samordningen kan føre til at ytelsene fra tjenstepensjonsordningen faller bort og erstattes av folketrygden eller andre ordninger. Personer som har betalt inn premie til en tjenstepensjonsordning over en årrekke, men som ikke får noe igjen i form av tjenstepensjon, kan oppleve dette som urimelig. Dette selv om de i henhold til regelverket får korrekt pensjon i forhold til sluttlønnsprinsippet.

Det er administrativt krevende å tilpasse de offentlige tjenstepensjonene til folketrygden, og man er avhengig av at trygdekontorene og de ulike pensjonsordningene til enhver tid gir de oppdaterte og korrekte opplysninger som har betydning for pensjonsberegningene. Meldesystemet trygdeetaten og pensjonsordningene i mellom fungerer imidlertid ikke alltid etter hensikten. På grunn av det kompliserte regelverket og fordi det er en stor mengde data som utveksles, skjer det en del feilutbetalinger.

Til tross for at selve samordningsregelverket kan virke u hensiktsmessig og komplisert, oppfattes de offentlige tjenstepensjonsordningene som gode og sikre, og de har bred oppslutning blant arbeidstakerne.

Det er imidlertid et klart behov for tiltak som kan bidra til forenklinger og gjøre et framtidig pensjonssystem mer oversiktlig.

Det kan i denne sammenheng være aktuelt og hensiktsmessig å vurdere løsninger som tar sikte på å gjøre de offentlige tjenstepensjonsordningene om til mer rendyrkede supplerende ordninger. En slik omlegging trenger ikke i seg selv å føre til endringer i offentlig ansattes samlede pensjonsnivå.

4.5 Pensjonistenes inntekts- og formuesforhold

4.5.1 Innledning

Pensjonssystemet skal gi økonomisk trygghet til personer som på grunn av alder, uførhet eller tap av forsørger ikke kan forventes å forsørge seg

selv ved eget arbeid. Folketrygdens pensjonssystem er grunnpilaren i det samlede pensjonssystemet her i landet, og mer enn hver fjerde husholdning har pensjoner fra folketrygden som viktigste inntektskilde. Folketrygdens pensjonsutgifter utgjør i dag nær 30 pst. av de totale, offentlige utgiftene i Norge, og som belyst i kapittel tre forventes å øke betydelig i årene framover.

Pensjonssystemet må vurderes i lys av hvordan det påvirker pensjonistenes økonomiske situasjon. Det er derfor av betydning å se nærmere på inntektssituasjonen for pensjonister. I dette avsnittet legges det vekt på belyse utviklingen i pensjonistenes inntekts- og formuessituasjon de siste årene. Innledningsvis beskrives inntekts- og formuesforholdene for alderspensjonistene, som er den største pensjonistgruppen. Det gis også en beskrivelse av uførepensjonistenes situasjon, som kan være noe forskjellig fra alderspensjonistenes. I tillegg beskrives etterlattepensjonistenes situasjon. Til slutt belyses situasjonen for personer med avtalefestet pensjon, som er en ny gruppe pensjonister, og som har økt betydelig i omfang de siste årene. Framstillingen bygger i hovedsak på en rapport fra Statistisk Sentralbyrå om Økonomi og levekår for ulike grupper trygdemottakere. Rapporten ble utgitt i 2002 og er basert på inntekts- og formuesopplysninger fra 1999.

4.5.2 Alderspensjonister

I 2002 var det rundt 625 000 alderspensjonister i Norge. Antallet har vært noenlunde stabilt de senere årene, og vil også være det i de nærmeste årene. Etter 2010 vil det derimot skje en merkbar økning i antall alderspensjonister når personer født etter andre verdenskrig når pensjonsalderen. I løpet av 2050 forventes antallet alderspensjonister å være 1,2 millioner med nåværende befolkningsprognoser.

Om lag 36 pst. av alderspensjonistene var i 2002 minstepensjonister. I 1993 utgjorde andelen 43 pst. av alle alderspensjonister. De fleste minstepensjonistene er kvinner, og ofte eldre kvinner. Andelen minstepensjonister er synkende. Hovedårsaken er at nye pensjonister i større grad har opparbeidet tilleggspensjon enn tidligere. Dette har sammenheng med at folketrygden har modnet over tid og økt yrkesdeltakelse blant kvinner. Statistisk Sentralbyrå har anslått andelen minstepensjonister ved en videreføring av dagens pensjonssystem til å utgjøre 23 pst. i 2010, 13 pst. i 2020 og synke ytterligere fram mot 2050.

Personlig/individuell inntekt

I løpet av 1990-årene har det funnet sted en betydelig inntektsøkning i den norske befolkningen. Denne utviklingen gjenspeiler seg også i alderspensjonistenes inntekter. I 1999 var gjennomsnittlig samlet inntekt pr. alderspensjonist nær 150 000 kroner. Målt i faste priser var dette 21 pst. høyere enn i 1993. Den viktigste inntektskilden var folketrygden, som utgjorde 2/3 av samlet inntekt. De fleste alderspensjonistene har tilleggsinntekter ved siden av folketrygden. De viktigste tilleggsinntektene er tjenestepensjon og kapitalinntekt, som utgjør henholdsvis 17 og 11 pst. av inntektsgrunnlaget for pensjonistene. Inntektssammensetningen har ikke endret seg mye i løpet av 1990-årene. Tjenestepensjonene har imidlertid økt noe mer enn andre inntekter. Dette skyldes blant annet at det kommer nye pensjonistgrupper med bedre pensjonsrettigheter enn eldre pensjonister. Dette fører til høyere ytelse både fra folketrygden og fra tjenestepensjonsordningene.

Kvinnelige alderspensjonister hadde en samlet inntekt på om lag 2/3 av det de mannlige alderspensjonister hadde. Inntektsforskjellen er imidlertid ikke større enn det man finner blant kvinner og menn i yrkesaktiv alder. Den viktigste årsaken til at kvinner har lavere inntekt som alderspensjonister enn menn, er at en god del kvinner ikke har hatt inntektsgivende arbeid i lengre eller kortere perioder, og at de gjennomgående arbeider mer deltid og har lavere inntekter enn menn. Relativt flere kvinner ender derfor også opp som minstepensjonister.

Det er til dels betydelige forskjeller i de individuelle inntektene (før skatt) til pensjonistene. Den firedelen med lavest inntekt hadde en gjennomsnittsinntekt på bare 76 800 kroner i 1999, mens den rikeste firedelen hadde en inntekt på 269 000 kroner. Det er først og fremst tilleggsinntektene som forklarer forskjellen.

Husholdsinntekter

Den personlige inntekten er ikke alltid en god indikator på hvordan den økonomiske levestandarden er for det enkelte individ. Mange pensjonister bor sammen med en ektefelle eller andre som bidrar med inntekt eller som skal forsørges. Det kan derfor være hensiktsmessig å se på de samlede husholdsinntekter. I henhold til SSBs rapport hadde husholdninger der hovedinntektstakeren er alderspensjonist i 1999 en gjennomsnittlig inntekt på 173 200 kroner etter skatt.

Sammenlignet med 1990 var dette en realvekst på 26 pst. For minstepensjonister var tilsvarende vekst på 22 pst., mens den var på 21 pst. der hovedinntektstakeren var i alderen 45 til 64 år.

Pensjoner fra folketrygden er den viktigste inntektskilden for pensjonisthusholdningene, med en andel på 62 pst. av samlet inntekt. De viktigste tilleggsinntektene er tjenestepensjon og kapitalinntekter, som til sammen utgjorde 31 pst. av samlet husholdsinntekt. For minstepensjonistene er kapitalinntekter den viktigste tilleggsinntekten til folketrygden.

Behovsprøvede ytelse som bostøtte og sosialhjelp betyr lite for alderspensjonisthusholdningene. I 1999 utgjorde slike overføringer bare én pst. av samlet inntekt. Utviklingen ellers på 1990-tallet viser at arbeidsinntekt som andel av samlet inntekt har gått noe ned.

Som for de individuelle inntektene, er det klare forskjeller på sammensetningen av husholdsinntekter til alderspensjonister med høye og lave inntekter. Pensjonisthusholdningene med høyest inntekt har som oftest flere inntektskilder enn husholdningene med lavest inntekt. Mens 40 pst. i den øverste firedelen av inntektsskalaen hadde arbeidsinntekt, gjaldt dette bare for fire pst. i den laveste firedelen. Også tjenestepensjon er ulikt fordelt. Nesten 97 pst. av alderspensjonshusholdninger i den øverste firedelen mottok tjenestepensjon. Tilsvarende andel var bare 29 pst. i den laveste. Folketrygden er den klart viktigste husholdsinntekten for den laveste inntektsklassen, hele 88 pst. av samlet inntekt. For den høyeste inntektsklassen utgjorde folketrygden kun 45 pst. av samlet inntekt.

Det er betydelig inntektsforskjeller innen de eldre husholdningene, og dette skyldes i stor grad ulik fordeling av tjenestepensjoner, kapitalinntekter og arbeidsinntekter. Det er særlig yngre pensjonistektepar som har de høyeste inntektene, mens det er en overvekt av eldre enslige kvinner blant de med lavest inntekt.

De fleste minstepensjonistene har tilleggsinntekter ved siden av minstepensjonen, men størrelsen på tilleggsinntektene henger nøye sammen med familiesituasjonen. Minstepensjonister som er gift har mye større sannsynlighet for å ha betydelige tilleggsinntekter enn de som ikke er gift. Rundt en tredjedel av enslige minstepensjonister hadde mindre enn 10 000 kroner i tilleggsinntekter i 1999. Blant ektepar der en av ektefellene var minstepensjonist, var tilsvarende andel 12 prosent. Mer enn 60 pst. av ekteparene har mer enn 40 000 kroner i tilleggsinntekter utover minste-

pensjonen, mens dette bare var tilfelle for 17 pst. av minstepensjonistene som ikke var gift.

Det er også klart flere enslige minstepensjonister enn ektepar som mottar sosiale ytelser, som for eksempel bostøtte. I 1999 mottok bare 2000 ektepar bostøtte, mens dette var tilfelle for 35 000 enslige minstepensjonister.

Formue

Dagens pensjonisthusholdninger har en betydelig høyere formue enn for bare ti år siden. I 1999 hadde alderspensjonshusholdningene en gjennomsnittlig bruttoformue på over 600 000 kroner, der vel 400 000 kroner utgjorde bankinnskudd og aksjer. Ektepar hadde i 1999 en likningsformue som var nesten 60 pst. høyere enn i 1990, mens enslige hadde en formuesvekst på 15 pst. i samme periode. Også alderspensjonister med minstepensjon hadde en betydelig økning i formuen på 1990-tallet. Gjennomsnittlig ligningsformue for disse husholdningene var på vel 300 000 kroner i 1999.

4.5.3 Uførepensjonister

I 2002 var det i overkant av 290 000 uførepensjonister i Norge. Antallet steg betydelig i løpet av 1990-årene. Kvinneandelen blant uførepensjonistene er rundt 60 pst. Omlag 20 pst. av uførepensjonistene mottar minstepensjon. Blant disse er nærmere 90 pst. kvinner.

I 1999 hadde uførepensjonistene en gjennomsnittlig samlet inntekt pr. person på 157 000 kroner. Dette var om lag 5 pst. høyere inntekt enn alderspensjonistene. Også uførepensjonistene har hatt en betydelig inntektsvekst i løpet av 1990-årene. Omregnet til faste priser hadde uførepensjonister i 1999 en samlet inntekt per person som var 19 pst. høyere enn i 1993.

Uførepensjonistene har likevel et noe større innslag av arbeidsinntekt i samlet inntekt enn alderspensjonistene. Dette har sammenheng med at uføregraden varierer mellom 50 og 100 pst. Arbeidsinntekt har dessuten fått større betydning i løpet av 1990-tallet. Dette kan ha sammenheng med at friinntektsgrensen for uførepensjon (beløpsgrensen for når uførepensjon skal revurderes) i denne perioden har økt fra 1/2 G til 1 G. I tillegg utgjør ytelser som bostøtte, sosialhjelp og grunn- og hjelpestønad en noe høyere andel av uførepensjonistenes samlede inntekt enn blant alderspensjonistene.

Om lag 60 000 uførepensjonister mottok i 1999 minstepensjon. Denne gruppen hadde mellom

1993 og 1999 en bedre inntektsutvikling enn uførepensjonister generelt. Gjennomsnittlig samlet inntekt for uførepensjonister med minstepensjon var 102 800 kroner i 1999, noe som var en økning på 28 pst. målt i faste priser.

Kvinner med uførepensjon hadde i 1999 en samlet inntekt som tilsvarte 80 pst. av mennenes inntekt. Inntektsforskjellene mellom menn og kvinner var dermed betydelig mindre blant uførepensjonister enn blant både alderspensjonister og personer i yrkesaktiv alder.

I gjennomsnitt hadde husholdninger der hovedinntektstakeren var uførepensjonist en inntekt etter skatt på 191 400 kroner i 1999. Dette var 18 pst. høyere enn i 1990 omregnet i faste priser. Husholdninger der hovedinntektstakeren var uførepensjonist hadde dermed en noe svakere vekst i husholdningsinntektene på 1990-tallet enn husholdninger der hovedinntektstakeren var alderspensjonist eller i yrkesaktiv alder.

Den viktigste inntektskilden til uførepensjonisthusholdningene er som forventet pensjoner fra folketrygden. I 1999 utgjorde pensjonen litt over halvparten (56 pst.) av samlet husholdningsinntekt. Dette betyr at en vesentlig del av husholdningsinntekten kommer fra andre kilder enn trygd. Den viktigste tilleggsinntekten for uførepensjonisthushold er arbeidsinntekt, som utgjorde en firedel av samlet husholdningsinntekt.

På samme måte som blant alderspensjonisthusholdningene, har det blitt flere uførepensjonisthusholdninger med tjenestepensjon de siste årene. I 1999 mottok nesten halvparten av uførepensjonisthusholdningene slike pensjoner, mens dette var tilfelle for bare 39 pst. av husholdningene i 1990.

Sammenlignet med alderspensjonisthusholdningene mottar uførehusholdningene i mye større grad supplerende ytelser som bostøtte og sosialhjelp. Mer enn hver fjerde husholdning der hovedinntektstakeren var uførepensjonist mottok bostøtte i 1999.

Det er også relativt mange uførepensjonister som mottar sosialhjelp. I 1999 gjaldt dette rundt 16 pst. av uførepensjonisthusholdninger. Det har imidlertid ikke blitt flere sosialhjelpsmottakere blant uførepensjonistene i løpet av 1990-tallet.

Også innen uførepensjonisthusholdningene er det store variasjoner i inntektssammensetningen til husholdninger med henholdsvis høy og lav inntekt. Det er særlig arbeidsinntektene som er ulikt fordelt mellom uførepensjonisthusholdningene. Variasjonene i arbeidsinntekt har blant annet sammenheng med antall personer i husholdningene,

og at det i husholdninger med flere personer vil det ofte være flere som bidrar med inntekt.

Sammenlignet med alderspensjonshusholdningene har den gjennomsnittlige uførepensjonisthusholdningen liten formue. I 1999 var gjennomsnittlig bruttoformue for denne gruppen 350 000 kroner, mens gjennomsnittlig gjeld var på vel 180 000 kroner. Gjennomsnittlig nettoformue blant uførepensjonisthusholdningene har endret seg lite i løpet av 1990-tallet. Det er uførepensjonister med minstepensjon som har den laveste formuen.

4.5.4 AFP-pensjonister

Antallet AFP-pensjonister har økt betydelig siden AFP-ordningen ble innført i 1989. Det er flere faktorer som kan forklare det økte omfanget. Først og fremst en utvidelse av aldersgruppen som kan motta slik pensjon, flere medlemsbedrifter og generelt gunstige økonomiske betingelser knyttet til det å benytte seg av ordningen.

Flertallet av AFP-pensjonistene er menn (rundt 60 pst.), og det er noen flere pensjonister fra offentlig sektor (53 pst.), enn fra privat sektor.

Sammenlignet med andre pensjonistgrupper, for eksempel alders- og uførepensjonister, har AFP-pensjonistene høye inntekter pr. person. I gjennomsnitt hadde den enkelte AFP-pensjonist 224 000 kroner i samlet inntekt i 1999, noe som var om lag 75 000 kroner mer enn gjennomsnittet blant alderspensjonistene. Utviklingen i gjennomsnittsinntekter for AFP-pensjonistene på 1990-tallet var likevel noe svakere enn blant andre pensjonister. Dette kan delvis forklares ved at flere kvinner fra offentlig sektor kom med i ordningen.

Inntektssammensetningen til AFP-pensjonistene viser ellers at det er få som har behov for supplerende ytelser, som sosialhjelp og bostøtte. Ifølge inntektsstatistikken var det ingen mottakere av slike ytelser i denne pensjonistgruppen i 1999.

For mange AFP-pensjonister bidrar ektefellen med inntekter i form av pensjon eller arbeidsinntekt. Dette fører til at husholdningsinntektene er relativt høye for AFP-pensjonistene. I 1999 var for eksempel gjennomsnittlig samlet husholdningsinntekt for husholdninger der hovedinntektstaker var AFP-pensjonist på 346 000 kroner.

AFP-pensjonistene hadde en gjennomsnittlig bruttoformue på om lag 600 000 kroner i 1999. Dette var like høy formue som alderspensjonistene, og klart høyere enn uførepensjonistene. Sammenlignet med alderspensjonisthusholdningene

hadde likevel AFP-pensjonistene en noe lavere nettoformue på grunn av høyere gjeld.

4.5.5 Etterlattepensjonister

I 2002 var det om lag 40 000 etterlattepensjonister i landet. Det vil si etterlatte som ikke mottar egen alders- eller uførepensjon. Flertallet (26 000) var etterlatte ektefeller, mens resten enten var barnepensjonister (ca. 13 000) eller gjenlevende familiepleier (færre enn 300).

I løpet av 1990-tallet ble det stadig færre gjenlevende ektefeller med etterlattepensjon. Hovedforklaringen på dette er lavere dødelighet for personer i aldersgruppen mellom 16 og 66 år, særlig for menn. En annen faktor er høyere yrkesdeltaking blant kvinner. Nesten alle gjenlevende ektefeller med etterlattepensjon er kvinner (93 pst.), og relativt mange er over 60 år.

Det er ingen av de andre av pensjonistgruppene, som har så høye individuelle inntekter som gjenlevende ektefeller. I 1999 hadde denne gruppen pensjonister en samlet inntekt på nær 235 000 kroner. Dette utgjør 50 pst. høyere inntekt enn for uførepensjonister og 60 pst. over nivået til alderspensjonistene. Den viktigste forklaringen på det høye inntektsnivået, er at mange etterlatte ennå er yrkesaktive. Om lag halvparten av samlet inntekt var arbeidsinntekt, mens pensjoner fra folketrygden bare utgjorde 28 pst. av samlet inntekt. Arbeidsinntektene utgjorde en større del av den personlige inntekten til de etterlatte på slutten av 1990-tallet enn på begynnelsen.

Flertallet av de gjenlevende ektefellene bor enten alene (56 pst.), eller sammen med barn (26 pst.). Dette fører til at svært mange etterlatte (8 av 10) også er hovedinntektstaker i husholdningen. Husholdninger der hovedinntektstakeren var etterlattepensjonist hadde i 1999 en gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt på 220 100 kroner. Sammenlignet med 1990 var dette 28 pst. høyere inntekt, omregnet i faste priser. Det er særlig økt arbeidsinntekt og tjenestepensjon som har bidratt til den sterke inntektsveksten.

Det er et fåtall av etterlattepensjonisthusholdningene som mottar ytelser som bostøtte og sosialhjelp.

Etterlattepensjonistene hadde i 1999 en gjennomsnittlig bruttoformue på 600 000 og en gjeld på 200 000 kroner. Etterlatte hadde dermed en nettoformue som er klart høyere enn uførepensjonistene, men noe lavere enn alderspensjonistene. Formuesutviklingen har i den aktuelle perioden vært gunstig for de etterlatte. Særlig i siste halv-

del av 1990-tallet har det vært en sterk økning i finansformuen.

4.6 Endringer i familiemønsteret

4.6.1 Innledning

Tradisjonelt har forsørgelse gjennom familien vært den viktigste inntektskilden for personer som ikke har hatt egen inntekt. I familielovgivningen er det utviklet lovregler som fastsetter at det foreligger forsørgelsesplikt overfor ektefelle og barn under 18 år.

Hovedprinsippet i folketrygden er at plikter og rettigheter er knyttet til det enkelte individ. Enhver som bor her i landet er et selvstendig medlem av trygden uten hensyn til sivilstand, kjønn eller alder, og uten hensyn til om vedkommende forsørger seg selv eller blir forsørget av andre. Forhold som sivilstand og forsørgingsbyrde har likevel stor betydning for en rekke av folketrygdens ytelser. Dette gjelder både retten til stønad og nivået på ytelsene. Når begge ektefellene er pensjonister og når den ene er pensjonist og den andre er selvforsørget, blir de betraktet som en økonomisk enhet, og de får grunnpensjon og særtillegg etter lavere satser enn enslige. Det samme gjelder samboende pensjonister i ekteskapslignende forhold. Videre ytes det forsørgingstillegg til pensjonist som forsørger ektefelle og/eller barn. Ved dødsfall har gjenlevende ektefelle rett til etterlattepensjon, og som alders- eller uførepensjonist rett til en pensjon delvis basert på avdødes opptjening. Tilsvarende gjelder samboere som tidligere har vært gift med hverandre eller som har felles barn, men ikke for andre grupper samboere.

Da folketrygden ble innført i 1967 tok en utgangspunktet i en familiesituasjon som var typisk for tiden. Det vil si at familien hadde en hovedforsørger (mannen), mens ektefellen (kvinnen) og barn ble forsørget. Det har imidlertid skjedd store endringer i forsørgingsmønsteret i samfunnet siden den gang. Økt yrkesaktivitet blant kvinner har ført til at langt færre enn tidligere er avhengig av forsørging gjennom ekteskap i lengre perioder i livet. Kvinnenes yrkesdeltakelse i aldersgruppen 16 år til 74 år har økt fra 44 pst. i 1972 til 59 pst. i 1998. I samme tidsrom har menns yrkesdeltakelse sunket fra 77 pst. til 70 pst. Inntektsfordelingen mellom kvinner og menn er riktignok fortsatt skjev. Kvinnenes gjennomsnittlige inntekt utgjør i dag om lag 2/3 av mennenes.

Videre har det vært en økning i antall samboerpar. Etter siste verdenskrig og fram til rundt 1970 var samboerskap lite utbredt, men har siden økt sterkt. I 1977 var andelen samboerpar 5 pst. Andelen økte til 25 pst. i 1998, altså en femdobling. Denne utviklingen er kombinert med en stor nedgang i andelen gifte, samtidig som andelen enslige kvinner (20-44 år) økte fra 20 pst. i 1977 til 32 pst. i 1998.

Utviklingen i familie- og forsørgingsmønsteret har også ført til at det i større grad er lagt til rette for at mor og far kan kombinere arbeid med omsorg for barn. Sentrale eksempler er barnehaageutbyggingen, fødselspengeordningen og kontantstøtteordningen.

Den tradisjonelle éninntektsfamilien er således blitt mindre sentral som forsørgingssystem. I tillegg er familiestrukturen endret ved at antallet énpersonshusholdninger, enslige forsørgere og samboerpar har økt betydelig. Dessuten er det færre personer i hver familie enn tidligere, og familieetableringen skjer senere i livsløpet enn før.

Utviklingen taler for at det kan bli vanskeligere å bygge en framtidig pensjonspolitik basert på at forsørgelse gjennom ekteskap er den dominerende familietyper. Utviklingen går heller i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter, med mindre hensyn til ekteskapsstatus.

Gjennom 1990-årene har det imidlertid vært en hovedtendens i reformene i trygdesystemet at samboere i økende grad behandles som ektepar, og i mindre grad som enslige. Begrunnelsen har vært å likebehandle ektepar og samboende. Trenden med likebehandling av ektepar og samboende forsterker således tanken om at det er familien eller husholdet som er enheten i pensjonssystemet. Regelverket er likevel fortsatt ikke konsekvent med hensyn til likebehandling av ektepar og ulike kategorier av samboende, blant annet når det gjelder rett til ektefelle tillegg og etterlattepensjon.

Alternativet til familie eller husholdsenheten er et mer individualisert pensjonssystem. I en rendyrket form vil et slikt system behandle alle likt, uten hensyn til familiesituasjonen. Dersom pensjonssystemet i større grad skal orienteres mot individbaserte ytelser, og den enkelte person betraktes som en selvstendig økonomisk enhet, reiser det spørsmål om det er aktuelt å videreføre av en del sentrale elementer i dagens folketrygd. Dette gjelder:

- Grunnpensjonen – folketrygdens grunnpensjon differensieres avhengig av om en er enslig pensjonist eller om en er gift/samboer
- Forsørgingstillegg – folketrygden yter forsørgingstillegg til pensjonist som forsørger ektefelle og/eller barn
- Etterlattepensjon – folketrygden yter etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år som ikke kan forsørge seg selv ved egen inntekt og barnepensjon til barn under 18 år.
- Kombinert tilleggspensjon – til gjenlevende ektefelle som er alders- eller uførepensjonist yter folketrygden en tilleggspensjon basert på både egen og avdødes inntekt.

Et annet sentralt område er spørsmålet om å dele pensjon eller pensjonsrettigheter mellom ektefeller.

4.6.2 Differensiert grunnsikring

Differensieringen av folketrygdens grunnpensjon er et av de elementene som har fått mye oppmerksomhet i diskusjonen rundt dagens pensjonssystem. For enslige pensjonister utgjør folketrygdens grunnpensjon 100 pst. av grunnbeløpet. Med gjeldende grunnbeløp (pr. 1. mai 2003) utgjør dette 56 861 kroner. Grunnpensjonen til pensjonist som lever sammen med en ektefelle

- som mottar pensjon fra folketrygden,
- som mottar avtalefestet pensjon, eller
- som har en årlig inntekt på mer enn to ganger grunnbeløpet

er på 80 pst. av grunnbeløpet fra 1. mai 2003 og utgjør dermed 45 492 kroner. Samboerpar som har/har hatt felles barn, tidligere har vært gift med hverandre eller har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene, får grunnpensjon etter de samme reglene som gifte. Ektefeller som lever atskilt får grunnpensjon på samme nivå som enslige pensjonister.

Av landets drøye 940 000 pensjonister i folketrygden er det 40 pst. som mottar lav grunnpensjon og 60 pst. med høy grunnpensjon. I forbindelse statsbudsjettet for 2003 ble det enighet mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet om en opptrappingsplan for å øke grunnpensjonsraten for gifte og samboende pensjonister. Den første delen av planene er gjennomført med virkning fra 1. mai 2003 da grunnpensjonen økte fra 75 pst. av grunnbeløpet til 80 pst. av grunnbeløpet. I forbindelse med forslaget til statsbudsjett for 2004, er det lagt opp til en ytterligere økning til 82,5 pst. av grunnbeløpet med virkning fra 1. mai 2004. I

opptrappingsplanene er det videre en forutsetning om en økning til 85 pst. av grunnbeløpet i løpet av 2005.

Ordningen med ulik grunnpensjon for enslige og gifte er en videreføring av tilsvarende ordning i alderstrygden som ble innført ved lov i 1936. Ved innføringen av alderstrygden tok en sikte på å sikre de eldre en minstestandard eller en grunnsikring. Inntekt utover dette måtte sikres på annen måte. Bakgrunnen for å differensiere grunnpensjonen er at en rekke utgifter kan være om lag like store for en enslig som for et ektepar. Noe nærmere statistisk grunnlag hadde man ikke.

De fleste som blir pensjonister i dag har opparbeidet pensjonsrettigheter gjennom egen inntekt og ofte lange yrkeskarrierer. At man kommer ulikt ut pensjonsmessig om man er gift eller enslig, ser ut til å kunne være vanskelig å akseptere for mange. Mye tyder på at folk anser all pensjon for opptjent gjennom inntekt, og skiller ikke mellom den delen av pensjonen som pr. definisjon er opptjent gjennom inntekt og den delen som kun er basert på botid. I den offentlige debatten ser det derfor ikke ut til at den historiske begrunnelsen for å differensiere grunnpensjonen lenger har særlig legitimitet.

På den annen side vil husholdninger med to personer som lever sammen ha betydelige stor-driftsfordeler i forhold til husholdninger med enslige pensjonister. Det vil derfor fortsatt kunne være grunnlag for å differensiere etter husholdningens størrelse, ytelses som er av sosial karakter og som ikke kan anses som individuelt opptjent.

Å øke gifte og samboende pensjonisters grunnpensjon opp til samme nivå som for enslige har også en betydelig kostnadsside. Det kan reises spørsmål om dette er en god og målrettet prioritering.

4.6.3 Etterlattepensjon

Folketrygdens etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år utgjør full grunnpensjon og 55 pst. av avdødes tilleggspensjon. Ytelsen er inntektsprøvet. Forventet inntekt over ½ G medfører avkorting på 40 pst. For etterlatte under 55 år legges det automatisk til grunn en inntekt på to ganger folketrygdens grunnbeløp dersom gjenlevende ikke har rimelig grunn til å ha en lavere inntekt. Barnepensjon ytes dersom en av foreldrene eller begge er døde. Dersom en av foreldrene dør, utgjør pensjonen for det eldste barnet

0,4 G, og for hvert av de andre barna 0,25. Der- som begge foreldrene er døde, får det eldste barnet like stor pensjon som den av foreldrene med størst etterlattepensjon ville fått. Det nest eldste barnet får 0,4 G, de andre barna 0,25 G hver.

En fullstendig rendyrking av prinsippet om individbaserte ytelser forutsetter et samfunn der menn og kvinner er likestilt i utgangspunktet. Det vil blant annet si et samfunn med lik deling av omsorgsoppgavene og like muligheter for menn og kvinner i arbeidslivet. Formelt gir etterlatte- pensjonen for så vidt like rettigheter til menn og kvinner, men i praksis må etterlattepensjonen først og fremst vurderes i forhold til kvinner. Enkemenn vil som regel ha så høy arbeidsinntekt at det ikke kommer noen etterlattepensjon til utbetaling. Dessuten er det fortsatt slik at menn gjennomgående dør tidligere enn kvinner.

Etter hvert er det blitt stadig flere kvinner som fortsetter i inntektsgivende arbeid etter at de har stiftet familie og fått barn. Gifte kvinner har i langt større grad arbeidsinntekt og opptjener egne pensjonsrettigheter enn tidligere. Økt yrkesaktivitet blant kvinner har ført til at man både i Danmark og Sverige har avviklet sine etterlattepensjonsordninger, men med lange overgangsordninger. I realiteten vil begge disse landene ha ordninger for etterlatte i flere år framover

Det er rimelig klart at etter hvert som stadig flere kvinner har egen arbeidsinntekt, vil behovet for etterlattepensjon avta. Levekårsundersøkelser indikerer ellers at etterlattepensjonister allerede i dag har en rimelig bra økonomi, og at deres økonomi gjennomgående er bedre enn for pensjonister ellers. Så lenge kvinner og menn tilpasser seg forskjellig når det gjelder omsorgsarbeid og inntektsgivende arbeid, kan det imidlertid hevdes at etterlattepensjonen gir kvinner en viktig inntekts- sikring ved ektefellens dødsfall også i framtiden. Se nærmere drøfting i kapittel 12.

4.6.4 Deling av pensjonsrettigheter

Eldre kvinner kan oppleve å få en stor inntekt- snedgang og økonomiske problemer ved skils- misse. Av middelaldrende og eldre kvinner er det fortsatt mange som har blitt forsørget av ektefel- len i hele sin yrkesaktive alder. Det fører til at mange av disse kvinnene blir minstepensjonister, mens mennene har full tilleggspensjon og gjerne privat eller offentlig tjenestepensjon i tillegg.

I en rapport fra en interdepartemental arbeids- gruppe fra juli 1998 ble spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller drøftet.

Bakgrunnen var at Stortinget ved behandlingen av Velferdsmeldingen, ba regjeringen om en utredning av konsekvensene ved en slik deling. Stortinget la til grunn at deling burde være en ren overføring mellom ektefellene og ikke føre til merutgifter for staten/folketrygden.

I rapporten skisseres to modeller for en even- tuell deling av pensjonsrettigheter, men begge alternativene ville bli svært kompliserte innenfor dagens folketrygd.

Ved en eventuell pensjonsreform kan spørs- målet om frivillig deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller stille seg noe annerledes. Deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller vil ikke nødvendigvis ha økonomiske konsekven- ser for pensjonssystemet. Avhengig av utforming er det heller ikke gitt at det vil være store adminis- trative konsekvenser for trygdeetaten. Befolkning- en vil kunne oppfatte muligheten til å dele pen- sjonsrettigheter som et positivt element i en even- tuell reform. De praktiske sidene ved en eventuell ordning med deling av pensjon, blant annet når deling eventuelt kan foregå må imidlertid vurde- res nærmere. Se nærmere drøfting i kapittel 12.

4.7 Fleksibilitet i pensjonssystemet

Den ordinære pensjonsalderen på 67 år i folke- trygden er relativt høy i et internasjonalt perspek- tiv. Denne pensjonsalderen representerer imidler- tid ikke noe reelt bilde når det gjelder arbeidsta- kernes avgangsalder fra arbeidslivet. Eldre arbeidstakeres karriere og pensjoneringsadferd har vært gjenstand for store endringer de senere årene. Det mest framtrødende er at pensjonering gjennomgående skjer tidligere enn før. Vi har også fått en lengre pensjoneringsperiode som følge av at det er større variasjon i når arbeidsta- kere pensjoneres. Alderspensjonering kan skje fra fylte 62 år gjennom AFP-ordningen. Enkelte yrker er dessuten omfattet av særaldersgrenser med både rett og plikt til å gå av ved en bestemt alder, helt ned i 55 år. Samtidig er det enkelte som vel- ger å fortsette i arbeid etter fylte 70 år.

Den økende tidligpensjoneringen gir grunn til bekymring. Det er særlig to grunner til dette. Den ene gjelder finansieringen av økende forpliktelser i folketrygdens alderspensjon i årene framover og omsorgen for eldre pleietrengende. Den andre er økende mangel på arbeidskraft som følge av demografiske endringer med synkende ungdoms- kull og store årskull som nærmer seg slutten av yrkesaktiv alder.

På den annen side må frivillig valg av pensjoneringspunkt anses som et velferdsgode. Spørsmålet er om det er fellesskapet eller den enkelte som skal betale prisen for valg av mer fritid.

For å møte tendensen til økt tidligpensjonering på en best mulig måte, er det viktig å se nærmere på årsakene bak denne utviklingen. Forskningslitteraturen på området gir dekning for å si at både utstøting fra arbeidslivet og arbeidstakernes tiltrekning til pensjonsordningene bidrar til tidlig avgang fra arbeidslivet. De senere årene har en i tillegg begynt å peke en mulig tredje forklaringsfaktoren, som går ut på at pensjoneringsadferd også kan forklares ved at enkelte ønsker fylle livet med noe annet enn arbeid. Det kan for eksempel gå på at man i stedet for å fortsette i arbeid, ønsker å bruke tiden til hobbyer, venner og familie.

Av utstøtingsfaktorene viser norske undersøkelser at helse og arbeidsevne er viktig, særlig i forhold til uførepensjonering. I arbeidsmiljøet er fysisk belastning en faktor som framtrer i mange undersøkelser. Mer entydig er likevel effekten av psykososiale faktorer og organisatoriske forhold. Variasjoner i arbeidsoppgaver, mindre gjentakende arbeid og individuell tilpasning til arbeidet er tiltak som kan bidra til arbeidstakere velger arbeid framfor pensjon. Undersøkelsene viser også at jobbinnhold og utviklingsmuligheter synes å være viktigere enn både lønn og arbeidstid.

Økonomiske insentiver er også av betydning. Hva man tjener eller taper på å slutte i arbeid er helt sentralt i avveiningen mellom arbeid og pensjon. Det er imidlertid uklart om hvor mye som skal til av insentiver eller disinsentiver for å få folk til å velge arbeid framfor pensjon. Pensjoneringsadferden kan imidlertid også påvirkes ved å øke pensjonsalderen i de ulike tidligpensjonsordningene. Man kan også stramme inn på inngangsvilkårene i de ulike ordningene, som blant annet ble forsøkt i AFP-ordningen etter forslag i NOU 1998: 19 Fleksibel pensjonering. Det viste seg imidlertid politisk vanskelig å gjennomføre.

Forskningen tyder således på at det er mulig å påvirke pensjoneringsadferden gjennom tiltak i arbeidsmarkedet og arbeidsmiljøet og gjennom endringer i pensjonssystemet. Det er imidlertid indikasjoner som tyder på at det er vanskelig å påvirke direkte folks ønske om å nyte fritiden som pensjonist.

Holdningene til eldre i arbeidslivet har også blitt sett på som en viktig begrensning for Eldres deltakelse i arbeidslivet. Undersøkelser tyder

imidlertid på at holdningene er sammensatte og ikke entydig negative. Av viktige egenskaper i jobben er det særlig læreevnen og omstillingsevnen som vurderes negativt ved eldre. Dette kan skape en onde sirkler med betydelige konsekvenser for Eldres læring og utvikling på arbeidsplassen. Positive kjennetegn ved eldre som er viktige for jobbutførelsen, er særlig knyttet til sosiale ferdigheter, menneskekunnskap, konflikthåndtering samt evne til problemløsning, vurderingsevne og selvstendighet.

Det ser likevel ut til å være en tendens til å behandle eldre som en ensartet gruppe ut fra mer generelle negative holdninger uten at dette kommer åpent fram. Det er en ikke uvanlig oppfatning at aldersdiskriminering forekommer. Hvilket omfang det i så fall har, er uklart.

Aldring er forandring, ikke bare svekkelser og reduksjon. I utgangspunktet er den kroppslige aldringen genetisk styrt. Alle eldes og dør. Aldringen er imidlertid også påvirket av livsstil, levekår og arbeidsforhold. Virkningene av normal aldring på arbeidsevnen er begrenset i alle fall innen yrkesaktiv alder. I følge forskningen synes ikke arbeidsprestasjonene og svekkes nevneverdig med alderen. Men i yrker som stiller store krav til reaksjonsevne og/eller fysisk styrke og der det samtidig er lite å tjene på erfaring, vil prestasjonene forventes å bli dårligere med årene. I svært mange yrker er imidlertid erfaring helt sentralt ved at man tilegner seg mer effektive måter å utføre arbeidet på. Når alderen eller sykdom og funksjonshemming svekker arbeidsevnen, kan bedre tilrettelegging på arbeidsplassen gi fullverdige arbeidsprestasjoner. Dermed kan en også motvirke negative virkninger av aldringen på arbeidet. Man kan også motvirke fysisk og mental slitasje gjennom variasjon og utfordring i arbeidsoppgavene.

Utvidelse av mulighetene til å kombinere delpensjon med deltidsarbeid i en overgangsperiode, anbefales i mange land. Det er imidlertid tvil om virkningene på sysselsettingen. Spørsmålet er om muligheten for delpensjonering fører til at flere blir lenger i arbeid eller om flere pensjonerer seg tidligere. Med andre ord om de som velger delpensjon ville valgt fullt arbeid eller full pensjon dersom muligheten for delpensjon ikke hadde eksistert. For den enkelte kan en gradvis nedtrapping lette tilpassingen til pensjonisttilværelsen.

Det er helt klart at variasjoner i yrkesdeltakelsen og belastningen i yrket gjør at ønsker og behov når det gjelder avgangsalder kan variere. Mange kan fortsette i arbeidslivet fullt ut til 67 år

og enda lengre, mens andre kan være utslitt og har behov for pensjonering før dette. I tillegg ser vi at en god del eldre blir eller føler seg presset ut av arbeidslivet. Bildet er med andre ord sammensatt, og mindre komplekst vil det ikke bli i årene framover.

Pensjonskommissjonen mener det er ønskelig å utvide adgangen til fleksibilitet i eldre yrkesaktives avgangsalder, både oppad og nedad i forhold til folketrygdens pensjonsalder. Det er ønskelig å sikre reell valgfrihet for den enkelte med hensyn til pensjoneringstidspunkt. Samtidig bør det legges bedre til rette for deltidspensjonering for eldre arbeidstakere som ønsker en gradvis overgang fra yrkesaktivitet til pensjon.

Når en skal se på forbedringsmuligheter innenfor dagens ordninger, må en blant annet legge vekt på at en står overfor et sammensatt og uoversiktlig system som gir noen grupper mulighet til å gå av svært tidlig på særaldersgrenser, mens andre står uten noen formell mulighet til fleksibel pensjonering. Gruppen som står uten noe reelt tilbud om fleksibel pensjonering utgjør i dag rundt 40 pst. av arbeidsstyrken. Pensjonspolitisk kan det hevdes at dette er lite heldig situasjon, og at tilbudet om fleksibel pensjonering bør omfatte hele befolkningen.

I de kommende tiårene vil det finne sted en kraftig økning i andelen eldre i den norske befolkningen. I tillegg ventes det en betydelig økning i de gjennomsnittlige pensjonsutbetalingene som følge av utbygging av folketrygden og høyere yrkesdeltaking blant kvinner. Dersom utviklingen i retning av lavere yrkesaktivitet i de eldre aldersklassene som har funnet sted de senere årene fortsetter, vil den økonomiske belastningen på de yrkesaktive i framtiden blir høy og stigende. For Norges del blir utfordringen framover derfor å stanse eller helst snu tendensen til økt tidligpensjonering. Det kan derfor reises spørsmål om det i det hele tatt er hensiktsmessig å åpne for fleksibilitet i pensjonssystemet for alle yrkesaktive.

Utformingen av pensjonssystemet byr på en rekke vanskelige avveininger. Adgang til fleksibel avgang er viktig for å ivareta individuelle ønsker og behov. En del eldre arbeidstakere som er slitne etter lange yrkeskarrierer, kan ha behov for å gå av tidligere enn 67 år. Velstandsutviklingen fører også med seg ønsker om mer fritid, herunder lengre pensjonisttilværelse. Men samtidig bør pensjonssystemet innrettes slik at det belønner personer som velger å stå lenge i arbeid.

I avveiningen mellom disse hensynene ligger det en målkonflikt. Av hensyn til personer som av

ulike årsaker har problemer med å fortsette i arbeid, bør det være mulighet for tidligpensjon med akseptabel kompensasjon i forhold til tidligere arbeidsinntekt.

Innenfor en obligatorisk pensjonsordning eller ordninger innrettet mot brede grupper vil imidlertid sjenerøse ytelser ved selvvalgt tidligpensjonering innebære en stimulans til tidlig tilbaketrekking fra arbeidslivet, og føre til ytterligere nedgang i yrkesdeltakingen blant eldre. Over tid vil dette kunne få alvorlige samfunnsmessige konsekvenser i form av økt forsørgelsesbyrde. På bakgrunn av den demografiske utviklingen som vil finne sted de nærmeste tiårene, er det viktig at eldre stimuleres og motiveres til å stå lenger i arbeid. Etter Pensjonskommissjonens oppfatning bør dette hensynet ha avgjørende vekt ved utformingen av et fleksibelt alderspensjonssystem for alle. Samtidig er det av stor betydning at pensjon ved tidliguttak blir stor nok til å kunne leve av.

4.8 Tillit til pensjonssystemet

Pensjonssystemet skal gi økonomisk trygghet. Det er da viktig folk har tillit til at pensjonssystemet innfrir sine pensjonsløfter, og at pensjonene anses gode nok til å gi økonomisk trygghet.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) har på oppdrag av Pensjonskommissjonen gått gjennom ulike undersøkelser om opinionens syn på folketrygdens pensjonssystem. Følgende spørsmål er søkt besvart:

- Er det utbredt mistillit til folketrygden og har mistilliten økt?
- Er det en sammenheng mellom folks tillit og folks politiske holdninger til folketrygdens pensjonssystem?
- Innebærer mistillit et ønske om å bygge ned folketrygden?

Begrepet tillit er ikke entydig, og NOVA har derfor foretatt et skille mellom tillit, tilfredshet og politisk oppslutning om folketrygden. «Tillit til folketrygden» er å forstå som en oppfatning av at folketrygden vil innfri de forpliktelser den har pålagt seg i forhold til befolkningen. Begrepet skilles fra «tilfredshet med folketrygdens ytelser». En person kan ha tillit til at han eller hun vil få utbetalt den pensjonen systemet har stilt til utsikt, men likevel være misfornøyd med nivået på ytelsen. Det vil være bekymringsfullt hvis det er en utbredt mistillit til om en vil få utbetalt den

pensjonen som folketrygden har stilt i utsikt. Man skal derimot ikke være overrasket over eller bekymret for at deler av befolkningen ønsker et høyere inntektsnivå i alderdommen enn det de forespeiles gjennom folketrygden. Det tredje aspektet går på folks politiske syn på folketrygden som samfunnsinstitusjon, det vil si i hvilken utstrekning befolkningen slutter opp om de prinsippene det eksisterende pensjonssystemet bygger på.

Norske undersøkelser tyder på at et flertall i befolkningen fester lit til at folketrygden vil bestå, og at folketrygden kommer til å innfri sine løfter når de engang i framtiden skal ta ut alderspensjon.

Mellom halvparten og 70 pst. av befolkningen tror at folketrygden vil innfri sine forpliktelser. Et betydelig mindretall tror det imidlertid ikke, eller de tviler på dette. Andelen som fester lit til at folketrygden «vil innfri sine pensjonsløfter» har snarere økt enn avtatt over tid. Det er grunn til å tro at forbedringene i de økonomiske konjunktorene og i statsfinansene som har funnet sted de senere årene, har bidratt til å dempe bekymringen for den framtidige finansieringen av folketrygden.

Det er en utbredt oppfatning i befolkningen at folketrygden ikke vil være tilstrekkelig til å dekke deres økonomiske behov i alderdommen. Godt over halvparten av befolkningen opplever folketrygdens ytelser som utilstrekkelige. Dette er i og for seg ikke særlig oppsiktsvekkende når over halvparten av landets yrkesaktive allerede i dag har supplerende tjenstepensjoner, og en god del også har individuelle pensjonsordninger. Det er altså atskillig flere som uttrykker tilfredshet med nivået på ytelsene enn som gir uttrykk for at de ikke tror at pensjonsløftene vil bli innfridd. Analysene viser ellers at kvinner er mer bekymret for at folketrygden vil være utilstrekkelig for å dekke deres økonomiske behov enn menn. Personer med middels inntekter er mindre bekymret enn de med lave inntekter og de med høye inntekter.

Når en stor del av befolkningen gir uttrykk for at folketrygdens alderspensjon ikke vil være tilstrekkelig til å dekke deres økonomiske behov i alderdommen, kan det reises spørsmål om manglende tilfredshet med ytelsene undergraver folketrygdens legitimitet. Er de som oppfatter folketrygdens ytelser som utilstrekkelige, tilbøyelige til å gå inn for en nedbygging av folketrygden? Undersøkelser viser at bare et mindretall av befolkningen mener at folk selv i større grad bør ta et ansvar. Holdningen til privatisering varierer ikke med grad av tilfredshet.

Derimot henger det nært sammen med politiske preferanser. Velgere som stemmer på sosialistiske partier er minst positive til privatisering av inntektssikringen.

Det foreligger også enkelte internasjonale studier av velferdsstatens legitimitet generelt og det offentlige inntektssikringssystemet spesielt. Et viktig spørsmål i denne forskningen har vært hvilke inntektsordninger som nyter størst oppslutning. Et annet spørsmål handler om stabilitet og endring i oppslutning til velferdsstaten. Resultatene fra de norske undersøkelsene faller i hovedsak sammen med funn fra internasjonal forskning.

Et hovedinntrykk er at opinionen i en rekke vestlige land gir uttrykk for tvil og skepsis med hensyn til om det offentlige pensjonssystemet vil innfri sine forpliktelser i framtiden. Skepsisen er gjennomgående noe sterkere enn i Norge.

Samtidig er det bred oppslutning om pensjonssystemet totalt sett. På individnivå er det heller ingen sammenheng mellom tillit og oppslutning. Mistillit til systemets framtidige evne til å gi befolkningen de pensjonene de er forespeilet synes med andre ord ikke å undergrave oppslutningen om at det bør finnes et offentlig pensjonssystem. Det ser ut til at uavhengig av pensjonssystem, foretrekker opinionen det etablerte. Samme tendens er påvist i opinionens syn på organisering av andre velferdsoppgaver. For eksempel viser det seg at i land med større innslag av private løsninger er mer positiv til slike løsninger enn land der man tradisjonelt har mindre innslag av privat drift.

Tjenstepensjonsordningenes legitimitet kan betraktes fra ulike vinkler. De er en del av det samlede pensjonssystemet, og kan derfor oppfattes som et sosialpolitisk virkemiddel underlagt tradisjonelle målsettinger om likhet og solidaritet. Tjenstepensjoner er også en del av lønnsystemet, og har dermed også betydning for lønnsdannelse og lønnsforskjeller i arbeidsmarkedet. I tillegg er tjenstepensjonsordninger et personalpolitisk virkemiddel som kan fungere motiverende og samlende på de ansatte. Som en del av lønns- og personalpolitikken kan tjenstepensjoner betraktes på en ganske annen måte enn i et pensjonspolitisk perspektiv. Ikke minst er synet på likhet og ulikhet et annet enn det vi finner i tradisjonell sosialpolitikk.

Særlig i offentlig sektor har ulike sider ved tjenstepensjonsordningene blitt debattert. Pensjon til etterlatte og samordning med folketrygden har skapt sterke følelser, og det har dannet seg ulike

forestillinger om kvalitet, finansiering og fordeling mellom grupper av offentlig ansatte. I privat sektor har det vært mindre oppmerksomhet rundt pensjonsordningene, og debatten har først og fremst knyttet seg til bruken av skatteutsettelse for innbetaling i pensjonsfond.

Hvordan arbeidstakerne selv anslår den lønsmessige verdien av sine pensjonsrettigheter, utgjør på mange måter grunnlaget for arbeidsgivers mulighet for å integrere den direkte og indirekte i lønnsutviklingen. En undersøkelse Forskningsstiftelsen Fafo gjorde i 1996 viste at norske arbeidstakere i liten grad har kunnskap om hvilken verdi deres pensjonsrettigheter representerer. Offentlig ansatte lå systematisk lavere enn privat ansatte i sin vurdering av pensjonsrettighetene. Langt flere privat ansatte som var med i en pensjonsordning, mente at denne var bedre enn tilsvarende ordninger for offentlig ansatt, enn hva som var tilfelle motsatt vei. Resultatet var overraskende fordi en rekke pensjonsordninger i privat sektor har en lavere kompensasjonsgrad enn i offentlig sektor. Senere undersøkelser indikerer en viss bevegelse bort fra synet på at private ordninger bedre enn offentlige, både blant offentlig ansatte og private. I en undersøkelse Markeds- og Mediatitutttet gjorde på vegne KLP-forsikring i 2002 uttalte et overveldende flertall at ansatte i privat sektor bør ha like gode tjenstepensjonsordninger gjennom sin arbeidsgiver som ansatte i offentlig sektor. Resultatet viser at det er få som mener at man bør ha bedre betingelser med hensyn til tjenstepensjonsordninger avhengig av hvor man er ansatt. Videre er det mye som tyder på at likhetstankegangen også er framtreddende i forhold til tjenstepensjoner.

Et annet viktig trekk er at en stor del arbeidstakerne opplever at de mangler kunnskap om pensjonsrettigheter. Dette er bekymringsfullt når en tar i betraktning at disse ordningene utgjør en viktig del av den totale avlønningen. I utgangspunktet kunne dette ha sammenheng med at en stor del ansatte i privat sektor ikke er omfattet av tjenstepensjonsordninger. I KLP-undersøkelsen viser det seg imidlertid at en relativt stor andel i offentlig sektor feilaktig svarer at de ikke er omfattet av noen tjenstepensjonsordning, og at andelen er spesielt stor i kommunal sektor.

På spørsmål om kunnskap om framtidig pensjon, mener en tredjedel at de noenlunde vet hva de kommer til å få i pensjon. Blant personer med tjenstepensjon er andelen opp mot halvparten.

Kunnskapen er økende med stigende alder. At alder har betydning er ikke overraskende, da man gjerne blir mer interessert i pensjonsspørsmål jo mer man nærmer seg pensjonsalder.

4.9 Pensjonssystemets kompleksitet

En hovedutfordring ved dagens trygde- og pensjonslovgivning er det store antallet ordninger med forskjellige vilkår og beregningsregler.

Pensjonslovgivningen berører store grupper av befolkningen. Generelt er det derfor av stor betydning at systemene og reglene blir utformet på en slik måte at de er mest mulig forståelig for brukerne, og at det blir enklest mulig å praktisere for dem som er satt til å administrere ordningene. Siktemålet må være at den enkelte borger greit kan forholde seg til hvilke muligheter, rettigheter og plikter han eller hun har, og se konsekvenser av de valgene en foretar.

Grunnprinsippene i folketrygden er i hovedsak relativt enkle og oversiktlige. Det er imidlertid en rekke faktorer som bidrar til å gjøre systemet komplekst og vanskelig å overskue for publikum. Blant annet skyldes dette at en operer med to sett med beregningsregler avhengig av når inntekten er opptjent.

Innenfor folketrygden er kanskje det mest kompliserte de ulike avkortingsreglene med forskjellige avkortingsprosenter og fribeløp avhengig av pensjonstart.

Prinsippene for de offentlige tjenstepensjonsordningene er i utgangspunktet svært enkle. Man er garantert minst 66 pst. av sluttlønnen ved full opptjening. Pensjonen skal imidlertid tilpasses andre pensjonsytelser. Tilpassingen foretas som nevnt ved at det gjøres samordningsfradrag i tjenstepensjonen. Samordningsreglene er uten tvil noe av det vanskeligst tilgjengelige regelverket vi har, og systemet er jevnlig utsatt for kritikk. Et viktig bidrag til forenkling er den nylige overgangen til nettberegning av etterlattepensjon i de offentlige tjenstepensjonsordningene. Disse ytelsene beregnes direkte som en proSENTSATS av pensjonsgrunnlaget og skal verken samordnes eller inntektsprøves. Det samme prinsippet gjelder i stor grad for beregning av private tjenstepensjoner, og det ser ut til at publikum har lettere for å forstå og akseptere denne formen for pensjonsberegning.

Kapittel 5

Mål og prinsipper

5.1 Innledning og sammenfatning

Pensjonssystemets grunnleggende formål er å gi *økonomisk og sosial trygghet*. Det skal sikre den enkelte inntekt i alderdommen, ved varig nedsatt funksjonsevne eller tap av forsørger, dersom en ikke kan forventes å forsørge seg ved eget arbeid. Målet om trygghet omfatter grunntrygghet og standardtrygghet.

Grunntrygghet innebærer at alle pensjonister er garantert en minste inntekt som pensjonist, uavhengig av tidligere inntekt eller innbetaling til pensjonssystemet. Formålet er å forhindre fattigdom. Grunnsikring er en klar statlig oppgave. Pensjonskommissjonen går inn for at folketrygden fortsatt skal gi en grunnsikring på nivå med dagens minstepensjon.

Standardtrygghet sikter mot at den enkelte ikke skal gå for mye ned i materiell levestandard som pensjonist. Pensjonen skal stå i forhold til tidligere arbeidsinntekt og innbetaling. *Pensjonskommissjonens flertall*, alle unntatt Ytterhorn, mener at folketrygden også i framtida skal ha til formål å gi en viss standardsikring. Det er enighet om at standardsikringen i folketrygden bør suppleres med kollektive eller individuelle pensjonsordninger i tillegg til folketrygden. Kommisjonens medlem *Ytterhorn* går inn for at folketrygden konsentreres om grunnsikringen i form av en lik, statlig og skattefinansiert pensjon til alle pensjonister på nivå med dagens minstepensjon for enslige. Standardsikringen bør fullt ut overlates til kollektive pensjoner i arbeidsforhold og individuelle pensjons- og spareordninger.

Pensjonskommissjonen vil understreke at trygge pensjoner forutsetter *et bærekraftig pensjonssystem*. Pensjonsløfter og forpliktelser må kunne innfris. De samlede ytelser og byrder i pensjonssystemet bør derfor være jevnt fordelt mellom generasjoner. Finansieringen må være langsiktig, realistisk og stabil, og ikke legge stigende byrder på de yrkesaktive og foretak i framtida. Pensjonskommissjonen mener at det er nødvendig

å trygge pensjonene ved å begrense den forventede utgiftsveksten og jevne ut finansieringsbehovet i folketrygden i framtida. Kommisjonen foreslår strategier og tiltak for å oppnå dette.

Pensjonssystemet skal bidra til *fordeling av inntekt og risiko* over den enkeltes livsløp og mellom grupper i befolkningen. Pensjonskommissjonen mener at pensjonssystemet skal legge en effektiv ramme for den enkeltes sparing og forsikring over livsløpet. Det tilsier en nær sammenheng mellom premieinnbetaling og pensjon, og et tydeligere individuelt eierskap til opptjente pensjonsrettigheter. Pensjonssystemet bør også bidra til sosial omfordeling av inntekt mellom grupper i befolkningen, først og fremst ved en god grunnsikring. Gjennom obligatoriske pensjonsordninger kan alle omfattes på like vilkår, uavhengig av inntekt, kjønn, helse eller funksjonsevne. Pensjonssystemet skal også være et effektivt redskap for å håndtere og fordele risiko av ulike slag for at pensjonsløfter skal innfris og gi mest mulig forutsigbare pensjoner.

Pensjonssystemet er *komplisert* og forholdsvis uoversiktlig. Det er ikke lett for den enkelte å ha oversikt over sine pensjonsrettigheter og den pensjon en kan forvente. Det er liten sammenheng mellom hva en betaler inn, og hva en kan forvente å få igjen i pensjon. Pensjonskommissjonen legger vekt på at *framtidens pensjonssystem må bli enklere og mer oversiktlig*. Kommisjonen går inn for et klarere skille mellom en statlig, skattefinansiert grunnsikring og mer inntekts- og premiebaserte pensjoner. Det bør være en nærmere sammenheng mellom inntektsgrunnlag, premieinnbetaling og pensjon. Pensjoner fra ulike kilder og arbeidsforhold bør lettere kunne legges sammen fra ulike arbeidsforhold.

Et pensjonssystem kan enten ha form av et *ytelsesbasert* system eller et *innskuddsbasert* system. Ved et ytelsesbasert system er pensjonsytelsen definert i forhold til inntektsgrunnlaget. Innbetalingen bestemmes slik at den er tilstrekkelig til å finansiere pensjonsytelsene. Ved innskuddsbaserte systemer er det innskuddet som er

bestemt. Pensjonen blir lik summen av innskuddene og avkastningen på den akkumulerte pensjonskapitalen. Et ytelsesbasert system gir vanligvis størst finansiell risiko for den som skal finansiere pensjonsytelsen. Et innskuddsbasert system gir størst forutsigbarhet for den som betaler innskuddene, men gir vanligvis størst usikkerhet for hva pensjonen vil bli.

Pensjonskommisjonen viser til at det i praksis skjer en viss tilnærming mellom ytelsesbaserte og innskuddsbaserte ordninger. I flere land, blant annet i Sverige, blir det obligatoriske pensjonssystemet reformert i mer innskuddslignende retning. Pensjonskommisjonen mener at det i framtida vil være hensiktsmessig med både ytelsesbaserte og innskuddsbaserte pensjonsordninger i Norge. Det bidrar til fordeling av risiko. Pensjonskommisjonen er delt i synet på om det bør være et innskuddsbasert element i folketrygden. Dette er nærmere behandlet i kapittel 10.

Pensjoner kan enten finansieres løpende etter hvert som de kommer til utbetaling (pay-as-you-go), eller de kan forhåndsfinansieres ved kapitaldekning i fond. Fondsfinansiering er påkrevet i private og individuelle pensjonsordninger. Det er i hovedsak for at det skal være sikret midler til pensjon selv om bedriften skulle gå konkurs. Offentlige pensjoner kan være utligningsfinansierte, fordi staten har beskatningsrett og i praksis ikke kan gå konkurs. Fondsfinansierte ordninger gir risiko for avkastning på kapitalen, mens utligningsfinansierte ordninger gir risiko for framtidig finansieringsevne og generasjonsbalanse. Pensjonskommisjonen går inn for at folketrygden fortsatt i hovedsak bør være utligningsfinansiert, men foreslår at det etableres et statlig pensjonsfond for å knytte nærmere sammenheng mellom statens fondskapital og pensjonsforpliktelsene i folketrygden. Dette er nærmere behandlet i kapittel 10.

5.2 Hovedformål og generelle krav

Økonomisk og sosial trygghet

Pensjonssystemets grunnleggende formål er å gi *økonomisk og sosial trygghet* for den som ikke kan forventes å forsørge seg ved eget arbeid på grunn av høy alder, varig helsemessig uførhet eller bortfall av forsørger. Målet om økonomisk og sosial trygghet omfatter grunntrygghet og standardtrygghet. Et samlet pensjonssystem som oppfyller disse hovedformålene er et viktig fundament for vår trygghet og velferd. For at dette skal kunne

være en realitet, må pensjonssystemet være økonomisk og sosialt bærekraftig.

Grunntrygghet innebærer at alle er garantert en minste inntekt som pensjonist, uavhengig av tidligere inntekt eller innbetaling til noen pensjonsordning. Grunntryggheten skal hindre fattigdom ved å sikre alle pensjonister en inntekt som det går an å leve av i Norge. Dette må skje ved økonomisk og sosial omfordeling.

Standardtrygghet sikter mot at den enkelte ikke skal gå for mye ned i materiell levestandard etter pensjonering. Pensjonen skal stå i forhold til tidligere arbeidsinntekt og innbetaling. Det betyr at pensjonssystemet skal legge til rette for sparing og forsikring over den enkeltes livsløp.

Sparing og forsikring over livsløpet

Pensjonssystemet skal bidra til å fordele inntekt og forbruk over den enkeltes livsløp. Det innebærer både en sparefunksjon og en forsikringsfunksjon. Sparefunksjonen går ut på at den enkelte sparer til sin egen pensjon. Forsikringsfunksjonen går ut på at man fordeler risikoen for ulik levealder, varig uførhet og tap av forsørger mellom dem som omfattes av pensjonsordningen.

Pensjonssystemet skal gi en effektiv ramme for den enkeltes sparing og forsikring for alderdommen og risiko for uførhet eller tidlig død. Dette innebærer at pensjonsordninger må gi bedre sikkerhet enn om en overlot all slik sparing og forsikring over livsløpet til den enkelte selv eller familien.

Økonomisk og finansiell bæreevne

De pensjonsløfter og -forpliktelser som en pensjonsordning gir, må kunne innfris. Det gjelder både på kort og lang sikt. Dette er nødvendig for at målet om økonomisk trygghet skal kunne oppfylles.

De samlede ytelser og byrder i pensjonssystemet bør være jevnt fordelt mellom generasjoner. Det er avgjørende for pensjonssystemets økonomiske bæreevne. Finansieringen må være langsiktig og stabil, og ikke legge stigende byrder på de yrkesaktive og foretakene i framtida.

Pensjonssystemet må ta hensyn til utviklingen i befolkningens levealder, alderssammensetning og yrkesdeltaking. Samlet finansiering, opptjening og utbetaling av pensjoner må være tilpasset produksjon og verdiskaping og preferanser og prioriteringer i samfunnet. Finansieringen av pensjonene er avhengig av den samlede produksjonen i samfunnet.

Sosial fordeling

Pensjonssystemet skal bidra til fordeling av inntekt og levekår mellom grupper i befolkningen. Det viktigste sosiale formålet er en grunnsikring som hindrer fattigdom. Det er en viktig offentlig oppgave. Det kan reises spørsmål om og eventuelt hvor mye sosial omfordeling et pensjonssystem bør sikte mot ut over grunnsikringen. Et viktig sosialt formål er inkludering og lik behandling av grupper i befolkningen med ulik helse og risiko for uførhet og levealder. Pensjonssystemet bør gi økonomisk trygghet for alle innbyggere, uavhengig av kjønn, alder, helse, funksjonsevne og sosial bakgrunn. Et offentlig pensjonssystem kan også ha til formål å omfordele inntekt mellom grupper av mennesker ut over det å hindre fattigdom, det å inkludere alle og det å gi lik behandling for ulik risiko. Slik omfordeling bør imidlertid også vurderes i forhold til omfordeling gjennom beskatningen.

Risikohåndtering

Pensjonssystemet er et redskap for å håndtere risiko. Pensjonssystemet skal bidra til å fordele og jevne ut inntektsmessige konsekvenser av ulik risiko for levealder, helsesvikt og uførhet. Det vil alltid være risiko knyttet til et pensjonssystem. Det er viktig at systemet har gode mekanismer for å håndtere og fordele ulike typer risiko. Dette gjelder bl.a. risikoen for å bli ufør, usikkerhet knyttet til levealder og usikkerhet knyttet til befolkningsutvikling, økonomisk utvikling, finansiering og risiko for endringer i regler og rammebetingelser.

Risiko i et pensjonssystem kan strekke seg over lang tid. Løfter skal innfris opp til 60-70 år inn i framtida. Pensjonssystemet skal bidra til å avdempe og fordele risiko for vesentlige endringer som følge av befolkningsutvikling, og økonomisk, sosial og politisk utvikling på lang sikt.

Tillit, stabilitet og forutsigbarhet

Et pensjonssystem må bygge på gjensidig tillit mellom den som forsikrer og den som forsikres. Det er en tillit som må bygge på klare vilkår og forpliktelser for begge parter, og at forpliktelsene innfris når vilkårene er til stede. Pensjonene må være forutsigbare og pensjonsvilkårene mest mulig stabile.

Den enkelte må i god tid før pensjonering kunne vite om lag hvor stor pensjon vedkom-

mende kan forvente under ulike forutsetninger. Eventuelle endringer i pensjonsplanen må skje med god tid, slik at den enkelte har mulighet til alternativ tilpasning, og med god begrunnelse og informasjon.

Pensjonssystemet bør være basert på bred politisk tilslutning. Pensjonssystemet må oppfattes som rimelig og rettferdig blant folk flest. Et stabilt og forutsigbart pensjonssystem er viktig for tilliten til systemet.

Klart, oversiktlig og enkelt

Pensjonssystemet bør være oversiktlig og pensjonsvilkårene klare og enklest mulig. Den enkelte må kunne få nødvendig informasjon om vilkår, rettigheter og opptjent og forventet pensjonsnivå under ulike forutsetninger. Det er også nødvendig med en klar og rasjonell oppgave- og arbeidsdeling mellom henholdsvis statens, arbeidslivets og den enkeltes ansvar for pensjon. Pensjon fra ulike kilder og ordninger bør kunne legges sammen og tilpasses til hverandre på en rasjonell, enkel og oversiktlig måte.

Trygg og effektiv administrasjon og forvaltning

Det må stilles høye krav til betryggende og sikker administrasjon og forvaltning av et pensjonssystem. Kostnadene ved administrasjon og forvaltning bør være lave. Kostnadene er blant annet avhengig av grad av stordrift og omfang på risikospredning, grad av standardisering versus individuelle valgmuligheter og risikovurdering, og av systemets kompleksitet. Pensjonssystemet må gi sikker forvaltning av opparbeidete rettigheter og innbetalte midler.

5.3 Et økonomisk bærekraftig pensjonssystem

Med et økonomisk bærekraftig pensjonssystem mener Pensjonskommissjonen et system med tilnærmet lik fordeling av ytelser og byrder mellom generasjoner over tid. En skal ikke velte stigende finansieringsbyrder over på kommende generasjoner uten at dette har en tilsvarende motpost i de pensjonene de selv kan forvente.

Utgiftene til pensjoner i folketrygden er anslått å øke betydelig i første halvdel av dette århundret. Den anslåtte utgiftsveksten i Norge er sterkere enn for tilsvarende offentlige pensjonsutgifter i de fleste andre vestlige land. Selv om

utgangsnivået er lavere enn i mange andre land, vil utgiftsnivået i Norge kunne bli høyere enn i de fleste andre vestlige land dersom det ikke foretas noen endringer, jf. kapittel 3. Flere andre land har iverksatt eller er i ferd med å iverksette reformer og tiltak for å begrense utgiftsveksten. Den anslåtte utgiftsveksten til pensjoner i folketrygden kan gi for høy skattebyrde eller for lite til andre formål på lang sikt.

En stor arbeidsstyrke og høy sysselsetting bidrar til at det blir større inntekter, mindre utgifter og flere til å dele byrdene. Stigende statlige pensjonsutgifter kan også finansieres ved å øke det generelle skattenivået, gjennom økte pensjonspremier eller ved å redusere veksten i pensjonsutgiftene eller andre offentlige utgifter. Hvor sterke innstramminger som er nødvendige, avhenger blant annet av på hvilket tidspunkt de foretas. Jo lengre man venter med nødvendige tiltak, desto større kan behovet for innstramning bli senere.

Pensjonskommissjonen mener at det er nødvendig å komme fram til endringer som gir en vesentlig reduksjon i veksten i folketrygdens pensjonsutgifter på lang sikt, samtidig som yrkesdeltakingen bør være høy, og helst øke i takt med økende levealder. En videreføring av folketrygden uten endringer vil kreve en betydelig økning i skatter og avgifter for å finansiere veksten i pensjonsutgiftene. Det kan gi store problemer i næringslivet, tap av arbeidsplasser og høyere arbeidsløshet. Pensjonskommissjonen legger vekt på å bygge inn en stabiliseringsmekanisme i pensjonssystemet som gjør det robust overfor endringer i befolkningens levealder. Kommisjonen mener dessuten at pensjonsopptjening og utbetalte pensjoner må reguleres på en måte som gir større forutsigbarhet enn i dag, samtidig som de må være tilpasset den generelle økonomiske utviklingen og inntektsutviklingen i samfunnet.

De store oljeinntektene gjør at Norge nå bygger opp sparekapital i *Petroleumsfondet* som bl.a. kan brukes til å dekke opp pensjonsforpliktelsene i framtida. Avkastningen på dette fondet vil kunne bidra til å finansiere noe av veksten i pensjonsutgiftene, men det vil være langt fra nok. Det kreves vesentlig større sparing i dag dersom folketrygdens pensjonsforpliktelser fullt ut skal motsvares av pensjonsfond.

En stor fondsoppbygging i Petroleumsfondet som ikke er direkte knyttet opp mot en klar synliggjøring av økingen i de statlige pensjonsforpliktelser, kan representere en risiko for at det blir vanskelig å holde tilstrekkelig igjen i finanspolitikken. Da risikerer vi store innstrammingsbehov

senere. Dersom oppbyggingen av kapital i Petroleumsfondet blir mer direkte knyttet opp mot pensjonsforpliktelsene i folketrygden, kan denne risikoen forebygges og reduseres. Klarere synliggjøring og formålsretting av sparing for å sikre framtidens pensjonsforpliktelser er således viktig for Norge.

To særtrekk ved situasjonen i norsk økonomi taler isolert sett for at en klarere fondering av statlige pensjonsforpliktelser i folketrygden kan være aktuelt:

- Store inntekter fra petroleumsvirksomheten i årene framover gjør at det vil bli bygd opp betydelig kapital i Statens Petroleumsfond. Inntektene forventes å avta på lang sikt.
- De offentlige pensjonsutgiftene anslås å øke mer i Norge enn i mange land rundt oss.

Å knytte fondsoppbyggingen mer opp mot pensjonsforpliktelsene trygger muligheten for en langsiktig og bærekraftig finanspolitikk, og kan dermed bidra til et pensjonssystem i bedre generasjonsbalanse. En klarere fondering av pensjonsforpliktelsene vil også kunne synliggjøre de framtidige pensjonsforpliktelsene bedre.

En reform av folketrygdens alderspensjon kan eventuelt også kombineres med å plassere deler av opptjent pensjon på individuelle pensjonskonti der den enkelte har eiendomsrett til sin del av oppspart pensjonskapital. Et sentralt spørsmål da er om det skal være adgang til individuelle plasseringsvalg for pensjonskapitalen, og i tilfelle hvordan og på hvilke vilkår.

En overgang fra offentlige til private pensjonsordninger vil ikke i seg selv redusere de reelle utfordringene knyttet til finansieringen av de samlede pensjonene. Økte pensjonsforpliktelser må møtes med økte premieinnbetalinger, uavhengig av organisering og ansvarsfordeling mellom offentlig og privat sektor. For landet som helhet vil det uansett være den samlede produksjon, arbeidsinnsats og kapital i samfunnet som må bære kostnadene.

Pensjonskommissjonen mener at de viktigste generelle strategiene for å kunne opprettholde et økonomisk bærekraftig pensjonssystem er å føre en økonomisk politikk, arbeidsmarkedspolitikk og familierpolitikk som fremmer:

- jevn økonomisk vekst og orden og balanse i økonomien både på kort og lang sikt,
- høy sysselsetting, lav arbeidsløshet og et inkluderende arbeidsliv,
- høy og stabil fødselshyppighet, og
- langsiktig balanse i statens finanser

Pensjonskommissjonen tilrår følgende strategier for et økonomisk bærekraftig pensjonssystem:

- Høy yrkesdeltaking, lav arbeidsløshet og et inkluderende arbeidsliv.
- Stimulere til at flere eldre fortsetter lenger i arbeid, men samtidig åpne for en fleksibel avgangsalder i folketrygden.
- Klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt, premieinnbetaling og pensjon.
- Bygge inn en stabiliseringsmekanisme i pensjonssystemet som gjør det robust overfor endringer i befolkningens alderssammensetning og levealder.
- Pensjonsopptjening og utbetalte pensjoner må reguleres på en måte som gir større forutsigbarhet enn i dag, samtidig som det må bidra til å sikre en økonomisk bærekraftig folketrygd.
- Knytte den statlige fondsoppbyggingen mer direkte opp mot pensjonsforpliktelsene slik at en trygger muligheten for en langsiktig og bærekraftig finanspolitikk. En slik endring vil kunne synliggjøre de framtidige pensjonsforpliktelsene bedre, og bidra til et pensjonssystem i bedre generasjonsbalanse.

Pensjonskommissjonens medlem *Ytterhorn* går inn for et system der folketrygden i framtida begrenses til en lik, statlig og skattefinansiert basispensjon på nivå med dagens minstepensjon til enslige. Inntektsavhengige pensjoner overlates til pensjoner i arbeidsforhold og individuelle pensjoner. Se nærmere utforming i kapittel 8. Det innebærer at grunnsikringen ivaretas i folketrygden, mens standardsikringen ivaretas ved supplerende ordninger.

Dette medlem finner det heller ikke nødvendig å bygge inn en stabiliseringsmekanisme for utviklingen i levealder i folketrygdpensjonen. Det er fordi en lik pensjon til alle på dagens minstepensjonsnivå for enslige vil innebære en betydelig innsparing sammenlignet med å videreføre dagens folketrygdsystem.

Pensjonskommissjonens medlem *Westhrin* går inn for en lik, skattefinansiert grunnpensjon på nivå med dagens minstepensjon til alle pensjonister i folketrygden. I tillegg foreslår *dette medlem* en begrenset, inntektsavhengig tilleggspensjon i folketrygden, der det er direkte sammenheng mellom innbetaling og ytelse. Se nærmere utforming i kapittel 8.

Strategier for å møte de økonomiske utfordringene i folketrygden drøftes nærmere i kapittel 6, mens fondering drøftes i kapittel 10.

5.4 Statlig grunnsikring

En allmenn grunntrygghet som sikrer alle pensjonister en viss minste inntekt er en oppgave som bare kan ivaretas ved en offentlig, skattefinansiert ordning. Dette skjer i dag gjennom folketrygden og den generelle beskatningen. *Pensjonskommissjonen mener* at dette fortsatt må være en klar og prioritert statlig oppgave.

Hovedbegrunnelsen for en allmenn, offentlig grunnsikring er at en ønsker å sikre en varig, grunnleggende økonomisk og sosial trygghet for alle pensjonister, uavhengig av tidligere inntekt og innbetaling til pensjonssystemet. De skal ikke måtte være avhengige av økonomisk sosialhjelp eller annen forsørging.

Lik basispensjon til alle eller behovsprøvd garantipensjon?

Et sentralt spørsmål er om grunnsikringen for pensjonistene bør gis i form av en behovsprøvd garantipensjon eller i form av en lik grunnpensjon til alle, uavhengig av annen pensjon. I dagens folketrygd skjer avkortingen krone mot krone, men bare for særtillegget og forsørgingstillegg for ektefelle og barn, og ikke for grunnpensjonen.

En *lik basispensjon til alle* pensjonister er enkelt og forutsigbart, og det gir et klart skille mellom grunnsikring og standardsikring. Et slikt alternativ er særlig aktuelt dersom en vil begrense statens pensjonspolitiske ansvar til grunnsikring, mens standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt baseres på tjenstepensjoner og individuell pensjonsforsikring og –sparing. Men det kan også kombineres med en viss, statlig tilleggspensjon eller obligatorisk tjenstepensjon. En lik basispensjon til alle i folketrygden vil gi en enkel og klar ansvarsfordeling mellom folketrygden og supplerende pensjoner. Det vil isolert sett gi betydelige brutto innsparinger i statlige pensjonsutgifter på lang sikt. Disse innsparingene vil i større eller mindre grad måtte motsvares av reduserte skatter og avgifter, og høyere og mer omfattende tjenstepensjoner og individuelle pensjoner. Disse vil måtte finansieres av de yrkesaktive og bedriftene. Yrkesaktive som ikke omfattes av pensjonsordninger i arbeidsforhold, risikerer å stå uten noen inntektssikring ut over basispensjonen dersom de ikke sparer eller forsikrer seg selv for sin egen pensjon.

En *behovsprøvd garantipensjon* vil sikre at ingen får en pensjon som er lavere enn et bestemt

minstenivå. Garantipensjonen supplerer egenopptjent pensjon på lave nivåer opp til garantinivået. Dette er en målrettet og effektiv måte å utforme grunnsikringen på som gir lave utgifter til rent skattefinansiert grunnsikring. En større del av pensjonen kan bli premiefinansiert, med en nærmere sammenheng mellom innbetaling og det en får igjen i pensjon. Behovsprøving bidrar imidlertid til å komplisere pensjonsordningen. Sammen med beskatning og eventuelt egenbetaling for tjenester kan det gi høye marginaltrekk i avtrappingsområdet. Avtrappingen mot opptjent inntektspensjon kan være krone for krone, slik som ved dagens særtillegg og tilleggspensjon i folketrygden. Det gir sterkt marginaltrekk på opptjent pensjon i avtrappingsområdet. Alternativt kan avkortingen være med en viss prosentandel mot inntektspensjonen, for eksempel over et visst inntektsnivå. Da vil flere få garantitillegg og avtrappingsområdet blir lengre. Systemet blir mer komplisert.

Det offentlige ansvaret for grunnsikringen i pensjonssystemet er en del av det sosiale sikkerhetsnett som er bygget opp på en rekke områder i samfunnet, blant annet i form av sosialstønad og bostøtte. Prinsippet på mange av disse områdene er behovsprøving av ytelsene, og det kan være noe av en forutsetning for at vi har et forholdsvis omfattende sosialt sikkerhetsnett i Norge. Dette kan tale for behovsprøving av også grunnsikringen i det offentlige pensjonssystemet. Hvor stor del av grunnsikringen som skal behovsprøves, må sees i sammenheng med fordelingsvirkningene i det samlede pensjonssystemet. En universell skattefinansiert grunnsikring omfatter alle på lik linje. Supplerende ordninger kommer uavkortet i tillegg til denne.

Nivået på grunnsikringen

Pensjonskommisjonen legger til grunn at dagens minstepensjon i folketrygden er et naturlig og aktuelt utgangspunkt for grunnsikringen i pensjonssystemet i Norge

Pensjonskommisjonen tilrår:

- Folketrygden skal fortsatt gi alle pensjonister en grunntrygghet i form av en garantert, minste pensjon til alle pensjonister, basert på botid i Norge.
- Grunnsikringen bør være statlig finansiert gjennom den generelle beskatningen.
- Dagens minstepensjon i folketrygden er et naturlig utgangspunkt for nivået på den statlige grunnsikringen.

Kommisjonens flertall, alle unntatt Westhrin og Ytterhorn, tilrår at den statlige grunnsikringen gis i form av en garantipensjon som utfyller manglende eller lav opptjent pensjon i folketrygden, og som avkortes mot denne.

Kommisjonens medlemmer *Westhrin og Ytterhorn* tilrår at den statlige grunnsikringen har form av en lik basispensjon for alle pensjonister, uavhengig av annen inntekt.

5.5 Standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt

Obligatorisk inntektspensjon for alle yrkesaktive?

Å sikre alle pensjonister en viss grunntrygghet i form av en minstepensjon er en oppgave som bare kan utføres av det offentlige. Standardsikring i forhold til tidligere inntekt som yrkesaktiv, kan ivaretas både ved obligatoriske og frivillige ordninger og ved offentlige og private ordninger. En kan således stille spørsmål om det i det hele tatt bør være en obligatorisk innteksrelatert pensjon for alle yrkesaktive.

I et eget *vedlegg* til kommisjonens rapport drøfter kommisjonsmedlem *Asbjørn Rødseth* hvorfor det kan være nødvendig eller hensiktsmessig med obligatorisk inntektspensjon for alle yrkesaktive. Se vedlegg 7. Det er i prinsippet minst syv grunner som har vært brukt til å argumentere for dette:

1. *Hjelp til selvhjelp.* På grunn av manglende framsyn, kunnskap, vilje eller evne vil mange spare eller forsikre seg for lite eller for sent for alderdommen, for å sikre de etterlatte eller for varig uførhet. Pensjonssparing kan lett utsettes så lenge at den blir for kostbar eller for liten. Obligatorisk pensjonsforsikring kan hjelpe folk til å fordele forbruket over livsløpet på en måte som de alt i alt er mer tilfreds med.
2. *Effektiv grunnsikring.* Folk kan la være å spare eller forsikre seg fordi de vet at det offentlige sørger for en minstesikring i alle fall. Obligatorisk pensjon kan hjelpe til å holde det generelle skattnivået nede og sparingen oppe, slik at det blir mindre effektivitetstap i økonomien.
3. *Likestilling.* Kvinner og menn kan få lik årlig pensjon for lik premie, selv om kvinner i gjennomsnitt lever lengre og har flere år som pensjonister enn menn.
4. *Seleksjon.* Enkeltmennesker og forsikringselskap kan ha ulik informasjon om risiko og forventet levealder, helse, uførhet og så videre.

De med størst håp om å leve lenge vil i større grad forsikre seg frivillig, men dermed stiger premien slik at enda færre forsikrer seg. Motsette resonnement gjelder personer med størst utsikt til eller frykt for å bli uføre. Personer med lav utsikt eller frykt for å bli varig uføre kan være tilbakeholdne med å forsikre seg. Da blir premien mer kostbar for de som er med i ordningen.

5. *Risikospredning.* Avkastning av pensjonssparing og –forsikring er langsiktig og usikker. Ved obligatoriske ordninger kan en spre risikoen på flere enn markedet kan. Staten kan gjennom skattesystemet fordele risikoen på hele befolkningen og på flere generasjoner.
6. *Fordeling.* Staten kan gjennom pensjonssystemet bidra til omfordeling av inntekt innen og mellom generasjoner.
7. *Administrasjonskostnader.* Kostnadene til administrasjon og forvaltning blir gjerne lavest ved allmenne og obligatoriske ordninger fordi en kan utnytte stordriftsfordeler, og fordi en kan unngå utgifter til markedsføring og risikovurdering.

Disse begrunnelsene taler i større og mindre grad for at deler av standardsikringen i det samlede pensjonssystemet fortsatt bør ivaretas ved en obligatorisk, inntektsbasert pensjon for alle yrkesaktive. Men det er også motargumenter og forbehold.

Argumentene for obligatorisk standardsikring taler imidlertid ikke for at *hele* standardsikringen bør organiseres slik. Spredning på mer enn en ordning kan gi lavere samlet risiko enn om en satter alt på ett kort. I framtida vil trolig en økende andel yrkesaktive være omfattet av tjenestepensjonsordninger og/eller andre pensjons- og spareordninger, og mange vil kanskje foretrekke mer individuelt tilpassede pensjons- og spareordninger. Kostnadshensyn og hensyn til enkelhet og oversikt taler imidlertid for at det samlede pensjonssystemet ikke bør bygge på for mange typer ordninger.

Statlige, arbeidsmarkedsbaserte eller individuelle ordninger?

En allmenn, obligatorisk pensjonsordning kan være statlig, men den trenger ikke å være det. Den kan også organiseres som obligatoriske krav om tjenestepensjon for alle yrkesaktive, eller som krav om individuell pensjonsforsikring. Valget mellom disse hovedalternativene er i stor grad et

spørsmål om hvordan en vurderer hensyn til standardisering versus valgfrihet, og hensyn til fordeling, risiko, finansiering og kostnader. Effektivitets- og kostnadshensyn taler for kollektive lønninger og stor risikospredning.

Av argumentene for en obligatorisk standardsikring (se punktlisten over), er det fortrinnsvis hensyn til likestilling, risikospredning, fordeling og kostnader – som kan tale mest for en statlig ordning. Staten kan spre risikoen på hele befolkningen og omfordele inntekt innen og mellom generasjoner gjennom beskatningen. Administrasjons- og forvaltningskostnadene kan holdes lave, blant annet fordi markedsføring og risikovurdering faller bort, fordi ordningen kan bli mer standardisert, og fordi finansieringen kan skje felles gjennom skattesystemet. Likestilling mellom kvinner og menn kan også best ivaretas ved en allmenn, statlig ordning.

Argumentene mot et omfattende statlig ansvar for standardsikring i pensjonssystemet, er at fordelingshensyn kan bli for dominerende, kostbare og lite målrettede, slik at standardsikringen uthules og arbeids- og sparemotiver svekkes. Det kan også være en fare for at staten skyver pensjonsforpliktelsene for mye over på fremtidige generasjoner. I tillegg kommer den politiske risikoen for regelendringer som kan redusere forutsigbarheten og vanskeliggjøre rasjonell, langsiktig sparing for alderdommen.

Økte pensjoner i arbeidsforhold gir økte lønnskostnader for foretakene. Det vil neppe kunne være aktuelt med en vesentlig reduksjon av det statlige ansvaret for pensjoner i folketrygden uten at skatter og avgifter samtidig settes ned. En risikerer at mange bedrifter og yrkesaktive vil bli stående uten noen pensjonsordning utover den statlige grunnsikringen.

I en obligatorisk, individuell pensjonsordning for alle yrkesaktive vil pensjonen avhenge direkte av premieinnbetalingen og avkastningen på den oppsparte pensjonskapitalen. Risiko og forskjeller blir større desto større valgfrihet med hensyn til oppsparing, plasseringsalternativer og pensjering. Det kan på den annen side gi den enkelte best og mest direkte eierforhold til den oppsparte pensjonskapitalen, og det kan gi gode incentiver med hensyn til arbeid og sparing.

Livsløpsopptjening

En pensjonsordning med sikte på standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt og innbetaling legger hovedvekt på å fordele den enkeltes inn-

tekt over livsløpet. Standardsikringen kan enten baseres på sluttlønnen før pensjonering, på hele livsinntekten som yrkesaktiv, eller ved gjennomsnittet for et visst antall år. Et slikt gjennomsnitt kan enten være for et visst antall år før pensjonering, eller ved gjennomsnittet for et visst antall av de beste inntektsårene.

Den klareste sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon over livsløpet får en ved å legge lik vekt på alle år med pensjonsgivende inntekt ved opptjening og beregning av pensjonen. En slik livsløpsbasert pensjonsopptjening vil innebære at dagens grense på 40 år for full opptjening av tilleggspensjon og besteårsregelen med de 20 beste opptjeningsårene som tellende for sluttpensjonstallet i folketrygden faller bort.

Dagens besteårsregel og 40 årsregel i folketrygden kan gi til dels vilkårlige og urimelige utslag, slik at personer som har hatt like stor samlet inntekt gjennom yrkeslivet kan få til dels svært ulik pensjon, mens personer med svært ulik livsinntekt kan ende opp med samme pensjon. Dagens regelverk fører også til at personer som oppfyller kravet om 40 års poengopptjening – og helt ned til 35 år for 62-åringer som omfattes av AFP – ofte ikke vil få noe igjen pensjonsmessig av å fortsette lenger i arbeid. Systemet gir dermed svake arbeidsinsentiver for eldre.

Overgang til livsløpsbasert opptjening vil fjerne disse svakhetene ved pensjonssystemet. Livsløpsbasert opptjening vil også være i tråd med det mange vil oppleve som et alminnelig rettferdighetsprinsipp om at personer som har hatt samme inntekt gjennom yrkeslivet og bidratt like mye til pensjonssystemet, også bør få samme pensjon. I tillegg bør det legges inn tydelige og klart definerte omfordelingselementer.

Proporsjonal og premiefinansiert inntektspensjon

Målet om standardsikring ivaretas gjennom tilleggspensjonssystemet i folketrygden, supplerende kollektive pensjoner i arbeidsforhold, og individuelle spare- og forsikringsordninger. Trygde- og arbeidsgiveravgiftene i folketrygden går til å finansiere alle typer ytelser i folketrygden, og folketrygden finansieres også ved betydelige generelle statstilskudd. Det er liten sammenheng mellom innbetaling og pensjon. Ved supplerende ordninger er det vesentlig tettere sammenheng mellom innbetalt premie og utbetalt pensjon. En obligatorisk, innteksrelatert pensjon bør også baseres på en nær sammenheng mellom inntekt, premie og forventet pensjon. I tillegg bør

det være kjønnsnøytrale premier og ytelser og klart definerte fordelingselementer. Nivået på en slik pensjon kan vurderes ut fra hva som er en hensiktsmessig balanse mellom folketrygden og arbeidsmarkedsbaserte eller individuelle pensjonsordninger.

En mer inntektsproporsjonal og premiebasert pensjonsordning i folketrygden kan da i større grad ses på som et offentlig bidrag til å gjøre den enkeltes sparing for alderdommen mer effektiv og trygg. I tillegg fordeler en risikoen for ulik levealder og sikrer kjønnsnøytrale premier og ytelser. Fordelingselementene klargjøres gjennom grunnsikring, omsorgsopptjening, og andre aktuelle fordelingselementer.

I en obligatorisk, offentlig pensjonsordning vil det for eksempel være aktuelt med et øvre tak for pensjonsopptjeningen ved høye inntekter for å begrense det offentlige ansvaret. Da kan det være et tilsvarende tak på premieinnbetalingen. Kommisjonen tar med dette ikke stilling til den samlede bruttobeskatningen av høye inntekter. Det bør også fortsatt være en garantert standardsikring for fødte og unge uføre som har hatt liten eller ingen mulighet for arbeidsinntekt og pensjonsopptjening. Videre bør det fortsatt være kompensasjon for manglende pensjonsopptjening på grunn av perioder med ulønnete omsorgsoppgaver for egne barn og pleietrengende.

Alderspensjon i folketrygden bør fortsatt være livet ut. Uføre- og etterlattepensjon bør kunne være til de omdannes til alderspensjon ved oppnådd pensjonsalder. Folketrygdpensjonen må også fortsatt ha kjønnsnøytrale premier og like årlige pensjoner for kvinner og menn med lik inntekt over livsløpet.

Nivå på standardsikringen

Folketrygden hadde opprinnelig en målsetting om en pensjon på 2/3 av en gjennomsnittlig lønnsinntekt ved full opptjeningstid (40 år), regnet som gjennomsnitt for enslige og ektepar med én arbeidsinntekt. Lavere inntekt skulle gi høyere prosentvis kompensasjon, og høyere inntekt skulle gi lavere prosentvis kompensasjon. For enslige var det også lavere kompensasjon, og for ektepar med en inntekt var det høyere kompensasjon. Utviklingen siden 1967 har ført til at det blir stadig færre ektepar med bare én arbeidsinntekt. Den samlede kompensasjonsgraden for disse har blitt høyere på grunn av økt minstepensjon. Kompensasjonsgraden for enslige og for ektepar med to inntekter har derimot blitt lavere enn opprinne-

lig tilsiktet. For inntekter på gjennomsnittsnivå og full opptjeningstid er kompensasjonsgraden nå i overkant av 50 prosent. Fordelingsprofilen i folketrygden er blitt «flattere», jf. kapittel 4.

Offentlig tjenestepensjon gir minst 2/3 kompensasjon i forhold til sluttlønn opp til 12 G ved full opptjeningstid på 30 år, medregnet opptjent folketrygdpensjon. Arbeidspensjon i privat sektor tar også som oftest sikte på mellom 60 og 70 prosent kompensasjon i forhold til lønnsgrunnlaget etter 30 år, medregnet en beregnet folketrygdpensjon. Her er det imidlertid mange som ikke er omfattet av noen pensjonsordning i arbeidsforholdet, se kapittel 11.

Pensjonskommisjonen finner det rimelig at det generelt skal være mulig å oppnå pensjoner i det samlede pensjonssystemet om lag på samme nivå som i dag. Regelverket for folketrygden og supplerende pensjoner i arbeidsforhold bør støtte opp under dette. Det legges til rette for større utbredelse av pensjonsordninger i arbeidsforhold.

Pensjonskommisjonen tilrår:

- Det samlede pensjonssystemet i folketrygden og supplerende pensjoner i arbeidsforhold bør legge til rette for standardsikring i form av pensjon som står i forhold til tidligere arbeidsinntekt, innbetaling og pensjonsopptjening som yrkesaktiv.
- Det bør være mulig å oppnå pensjoner i det samlede pensjonssystemet om lag på samme nivå som i dag. Regelverket for folketrygden og supplerende pensjonsordninger bør støtte opp under dette.

Kommisjonens flertall, alle unntatt Ytterhorn, går inn for at

- folketrygden fortsatt skal gi en standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt for alle yrkesaktive
- det ut over minstesikringen bør være en klarere sammenheng mellom inntekten som yrkesaktiv, premieinnbetalingen og alderspensjonen enn i dagens i folketrygd
- tilleggspensjonen i folketrygden baseres på livsløpsopptjening over hele yrkeslivet
- pensjonsordningen skal ha kjønnsnøytrale pensjoner og premier
- alderspensjonen i folketrygden skal vare livet ut
- folketrygden fortsatt skal ha klare fordelingslementer i form av grunnsikring, pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid, og garanti-pensjon for fødte og unge uføre.

5.6 Individ- eller husholdsbasert pensjon?

Hovedprinsippet i både folketrygden og supplerende pensjonsordninger er at rettigheter og plikter er knyttet til det enkelte individ. Forhold som sivilstand og forsøringsbyrde har likevel betydning for en rekke typer pensjonsytelser. Det gjelder både retten til stønad og nivået på ytelsene. Slik folketrygden var konstruert fra 1967 tok den utgangspunkt i det familie- og forsørgingsmønsteret som var typisk for 1950-60 årene. Det vil si at det i hovedsak var livslange ekteskap, der mannen var hovedforsørger, mens ektefelle og barn ble forsørget. Som det framgår av kapittel 4, har det skjedd betydelige endringer i familie-, samlivs- og forsørgingsmønsteret siden den gang. Yrkesdeltakingen blant kvinner har økt betraktelig, flere par er samboere, og flere ekteskap ender med skilsmisse. Men fremdeles er det store forskjeller på kvinners og menns inntekter og pensjonsrettigheter.

Utviklingen kan tale for at det kan bli mindre aktuelt å bygge pensjonssystemet på at gjensidig forsørgelse i ekteskap er den dominerende familietypen. Utviklingen kan heller gå i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter, med mindre hensyn til sivilstand og gjensidig forsørgelsesplikt. Gjennom 1990-årene har det imidlertid vært en tendens at ved pensjonsreformer at samboere i større grad behandles på linje med ektepar. På den annen side er det og vil det fortsatt i lang tid være store forskjeller mellom menns og kvinners inntekter og opparbeidete pensjonsrettigheter. Mange av disse forskjellene finner en innen det enkelte hushold. Fordelingsvirkninger av pensjonssystemet kan bli svært forskjellig alt ettersom vi ser på det enkelte individ eller husholdet som økonomisk enhet.

De viktigste forskjellene mht sivilstand i pensjonssystemet i folketrygden er at

- grunn- og minstepensjonen er lavere for gifte og samboere enn enslige
- det ytes forsørgingstillegg i grunn- og minstepensjonen for forsørget ektefelle og barn
- det ytes etterlattepensjon etter avdød ektefelle
- alderspensjonen til etterlatt ektefelle tar også hensyn til avdødes opptjente pensjon, dersom det er gunstig for den etterlatte.

Fullt ut individbasert pensjonssystem vil innebære like grunn- og minstepensjoner, uavhengig av

sivilstand og hushold. Det vil også innebære at en avviker etterlattepensjon. Det ville innebære en forenkling. Men det forutsetter nok et samfunn med mer lik fordeling av oppgaver og inntekt innen familien og husholdet enn det som vil ha vært tilfelle for mange pensjonister i mange tiår framover.

Bør grunnsikringen ta hensyn til sivilstand og forsørgingsbyrde?

Begrunnelsen for høyere grunnpensjon og særtillegg til enslige pensjonister enn til gifte og samboende pensjonister er at en ser husholdningens utgifter under ett, og disse er høyere pr. person jo færre personer det er i husholdet.

Det prinsipielle spørsmålet er om det er individet eller husholdet som skal være den økonomiske enheten for grunnsikringen. Ved å bruke husholdet som enhet, legger en mer vekt på målretting og fordeling etter behov, og at det er mindre kostbart pr person i hushold med to eller flere personer enn i hushold med en person. Like ytelser til alle vil generelt være mer kostbart enn ytelser som tar hensyn til utgiftsbehov og inntekter i husholdet.

Ektefelle tillegg og barn tillegg til folketrygdens grunnpensjon skal reflektere merkostnader ved forsørging. Disse tilleggene er behovsprøvd mot annen inntekt. De er derfor målrettede virkemidler for å kompensere for utgiftsbehov og lav inntekt ved forsørging av ektefelle og/eller barn. Forsørgingstillegg for ektefelle kan forventes å bli stadig mindre vanlig, og samliv har mange andre former enn livsvarig ekteskap.

Bør etterlattepensjonen avvikles?

Et fullt ut individbasert pensjonssystem vil innebære at etterlattepensjonen avvikles. Det kan i prinsippet reises spørsmål om behovet for etterlattepensjon før fylte 67 år i framtida. Med økt yrkesdeltaking blant kvinner og mer lik inntekt og arbeidsfordeling mellom kvinner og menn i framtida vil behovet for etterlattepensjon ventelig avta. I Danmark og Sverige har en i prinsippet avviket etterlattepensjon, men med lange overgangsordninger og med førtidspensjon på sosialt grunnlag i tillegg til helsebasert førtidspensjon.

På den annen side kan eldre kvinner få stor inntektsnedgang hvis ektefellen eller samboeren dør. Også fraskilte kan oppleve betydelig inntektsnedgang når tidlige ektefelle dør. Fraskilte kan i visse tilfelle få etterlattepensjon hvis den gjenle-

vende var helt eller delvis forsørget ved bidrag fra avdøde. For etterlatte under 55 år er det begrensninger som går ut på at en normalt forventer at hun er i inntektsgivende arbeid.

Deling av pensjonsrettigheter mellom par?

Spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter mellom ektepar og eventuelt varig samboere har først og fremst vært knyttet til at eldre kvinner kan oppleve stor inntektsnedgang og økonomiske problemer ved skilsmisse. Mannen vil ofte hatt klart høyere inntekt, lengre yrkeskarriere, og høyere opptjent pensjon i og utenom folketrygden enn den fraskilte kona.

Gjennom ekteskapsloven er det regulert at det kan gis kompensasjon dersom den ene av ektefellene blir «urimelig dårlig stilt» når den andre kan holde sine pensjonsrettigheter utenom skifteoppgjøret. Dessuten er bidragsplikten utvidet i tid. Slike bidrag løper imidlertid bare så lenge bidragsyteren lever. I folketrygden kan fraskilte i visse tilfelle få etterlattepensjon når en fraskilt ektefelle dør, dersom den gjenlevende var helt eller delvis forsørget ved bidrag fra den avdøde.

Pensjonsdeling mellom par er i praksis ganske vanskelig å få til på en forholdsvis enkel måte. Det som enklest kan la seg gjøre, er en frivillig deling av pensjonene. Men det kan være vanskelig å få til ved skilsmisse.

Pensjonskommissjonen tilrår at

- grunnsikringen i folketrygden bør fortsatt differensieres etter sivilstand. Det bør fortsatt være særskilte tillegg for forsørging av barn.
- det bør fortsatt være etterlattepensjon i folketrygden
- det utredes nærmere en ordning med pensjonsdeling i folketrygden mellom ektepar og samboere.

Spørsmålene er nærmere behandlet i kapittel 7 og 12.

5.7 Verdisikring av pensjoner og pensjonsopptjening

Pensjonsrettigheter tjenes opp over lang tid og pensjoner utbetales over lang tid. Til sammen strekker som regel dette seg over hele livet som voksen, det vil si i gjennomsnitt til sammen om lag 60 år. Det gjør det nødvendig med mekanismer for å sikre realverdien av opptjente pensjonsrettigheter som yrkesaktiv og de løpende pen-

sjonsutbetalingene som pensjonist. Dette kan gjøres på forskjellige måter:

- I fondsfinansierte ordninger er renteavkastningen på den oppsparte pensjonskapitalen bestemmende for realverdien av pensjonene og pensjonsopptjeningen.
- I utligningsfinansierte ordninger (pay-as-you-go) skjer verdisikringen ved regulering. Det kan enten bygge på konkrete politiske vedtak, eventuelt basert på fastlagte retningslinjer, eller på faste indekser for lønns- og/eller prisstigningen.

En verdisikring som ikke følger klare og forutsigbare prinsipper og regler, vil gi en lite forutsigbar reell verdi og kjøpekraft for pensjonsopptjeningen og pensjonene. Usikkerheten blir større desto lengre tidsrom det strekker seg over. Samtidig er det avgjørende at pensjonssystemet er økonomisk opprettholdbart over tid.

Verdisikringen av pensjonene i folketrygden og offentlige tjenstepensjoner skjer ved årlige reguleringer av grunnbeløpet (G). Reguleringen skjer årlig ved vedtak i Stortinget etter forslag fra Regjeringen og drøftinger med pensjonistenes hovedorganisasjoner som ledd i de generelle inntektsoppgjørene om våren. Retningslinjen i dag er at G skal reguleres på linje med lønnsutviklingen. Hensynet til å gjøre pensjonsopptjeningen og pensjonene mer forutsigbare kan tale for å regulere pensjonene automatisk ved fast definerte indekser. Hensynet til å dempe utgiftsveksten kan tale for å skille mellom de funksjonene G-reguleringen har som faktor for verdisikring av henholdsvis de løpende pensjonsutbetalinger og for pensjonsopptjeningen som yrkesaktiv. En kan da lønnsindeksere pensjonsopptjeningen som yrkesaktiv, mens en regulerer de løpende alderspensjoner slik at en opprettholder pensjonistenes kjøpekraft og pensjonenes realverdi. Det kan skje ved prisindeksering, eller ved en kombinert pris- og lønnsregulering. Flere andre land har en slik todeling. På denne måten kan en kombinere en forutsigbar verdisikring av pensjonsopptjeningen som yrkesaktiv med å sikre pensjonistenes kjøpekraft, samtidig som pensjonssystemet blir mindre kostbart. Siden uføre kan leve av pensjon store deler av sitt voksne liv, bør uførepensjon lønnsindekseres. Det samme kan vurderes for etterlattepensjon.

En prisregulering av pensjonene vil sikre at pensjonenes realverdi opprettholdes i perioder med reallønnsnedgang og når innstramming i økonomien skjer gjennom inntektspolitikken.

Reallønnsøkning for yrkesaktive er ofte knyttet til forhold som ikke i samme grad vil gjelde for pensjonister. Dette kan være produktivitetsutvikling, etterspørsel eller arbeidskraft og sammenligninger mellom ulike yrkesgrupper.

Pensjonskommisjonen tilrå:

- Pensjonssystemet i folketrygden bør ha klare regler og retningslinjer for verdisikring av opptjente pensjonsrettigheter som yrkesaktiv og løpende pensjonsutbetalinger som pensjonist.
- Pensjonsreguleringen i folketrygden skal bygge på klart definerte indekser for lønns- og prisstigningen.
- I folketrygden bør det skilles mellom verdisikringen av henholdsvis pensjonsopptjeningen som yrkesaktiv og pensjonsutbetalingen som pensjonist.
- Opptjente pensjonsrettigheter som yrkesaktiv bør indekseres i samsvar med den gjennomsnittlige lønnsutviklingen for alle lønnstakere.
- Løpende utbetaling av alderspensjon og etterlattepensjon bør reguleres ved en kombinert lønns- og prisindeks.
- Uførepensjon bør lønnsindekseres.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 6 og 7.

5.8 Pensjonsalder og fleksibel pensjonering

Pensjonsalder, yrkesdeltaking og tidlig pensjonering

Pensjonsalderen i folketrygden er 67 år, med adgang til fleksibel pensjonering og fortsatt pensjonsopptjening fram til 70 år. De viktigste formene for valgfri tidlig pensjonering før fylte 67 år er avtalefestet pensjon (AFP) fra fylte 62 år og særskilte førtidspensjoner. Om lag 60 prosent av alle arbeidstakere omfattes av AFP-ordningen. Det gjelder alle offentlig ansatte og ca. 1/3 av alle arbeidstakere i privat sektor. I tillegg til valgfri tidlig pensjonering går mange av med uføretrygd eller ved ordninger med særaldersgrenser for bestemte yrkesgrupper. De fleste med tidlig pensjon har uførepensjon.

Adgang til valgfri fleksibel pensjonering er et velferdsgode. Flere yrkesaktive over 62 år bør kunne velge når og hvor raskt en ønsker å trappe ned inntektsgivende arbeid, og arbeidslivet og pensjonssystemet bør legge til rette for det. Førtidspensjonering brukes imidlertid også i forbindelse med nedbemanning og omstillinger i arbeidslivet. Dette kan være mer og mindre frivil-

lig, velferdsgevinsten mer sammensatt og uklar, og samfunnskostnadene kan bli store. Det er et viktig for pensjonssystemets bæreevne at yrkesdeltakingen blant eldre kan øke etter hvert som levealderen øker. Det må møtes med et bredt sett av virkemidler og tiltak, både i og utenom pensjonssystemet. Det er viktig å legge til rette for at flere eldre kan fortsette i arbeid, men gjerne trappe gradvis ned. Like viktig er det at personer med varige helseproblemer kan få og beholde inntektsgivende arbeid og bedre muligheten til å kombinere arbeid og pensjon. Det er også viktig at den opprinnelige intensjonen bak AFP-ordningen ivaretas, ved at eldre, slitne arbeidstakere med lang yrkeskarriere gis anledning til tidlig eller gradvis avgang fra yrkeslivet.

Adgang til fleksibel pensjonering i folketrygden fra fylte 62 år

Pensjonskommisjonen går inn for at det innføres en allmenn, fleksibel pensjonsordning i folketrygden fra fylte 62 år. Dermed vil alle yrkesaktive i prinsippet bli omfattet på like vilkår. Et godt system for fleksibel pensjonering vil neppe kunne fungere i det lange løp om ikke den enkeltes valg om tidlig eller sen pensjonering får betydning for den årlige pensjonen. Tilsvarende bør de som velger sen pensjonering og lang yrkeskarriere få uttelling for det i den pensjonen som tjenes opp. Prinsippet bør være at arbeid skal lønne seg framfor pensjon, og at lengre yrkesdeltaking og senere pensjonering gir høyere årlig pensjon, og omvendt. De som velger å gå av tidlig, må være med på å bære en vesentlig del av de kostnadene dette medfører for samfunnet.

Fleksibel pensjonering kan imidlertid i større eller mindre grad være et frivillig valg. I nedbemanningssituasjoner, kan den reelle valgfriheten for den enkelte være begrenset. Den enkelte kan oppleve press om å gå av, men kan også selv ønske tidlig pensjon. Dette kombineres ofte ved gavepensjoner og sluttpakker av ulike slag fra arbeidsgiver. Dette taler for at både den enkelte, arbeidslivet og myndighetene har ansvar ved fleksibel pensjonering.

En fleksibel pensjonsordning for alle yrkesaktive eldre bør kunne kombineres med et *livsløpsprinsipp* for pensjonsopptjeningen, slik at alle år med arbeidsinntekt teller med. En slik fleksibel pensjonsordning kan bygge på at opptjent pensjonsformue fordeles på gjennomsnittlig, forventet antall år som pensjonist ved pensjoneringsalderen. Dermed bør den også kombineres med

en ordning med «*delingstall*», der delingstallet uttrykker forventet, gjenstående levealder for vedkommendes fødselskull og alder ved pensjoneringstidspunktet. Ordningen bør være lik for kvinner og menn, selv om kvinner gjennomgående lever lengre enn menn.

En slik fleksibel pensjonsordning bør kunne gjelde alle eldre yrkesaktive over 62 år, forutsatt at de tilfredsstillende bestemte krav til tidligere yrkesdeltaking og opptjent pensjon. Det bør også være utstrakt adgang til å kombinere arbeid og pensjon. Dette kan legge bedre til rette for større fleksibilitet, høyere yrkesdeltaking og mykere overgang fra fullt arbeid til full pensjonering blant flere eldre. Ordningen bør være et generelt tilbud til eldre yrkesaktive, men ikke et hinder for supplerende ordninger. Forholdet til AFP må drøftes med og av organisasjonene i arbeidslivet ut fra et prinsipp om å respektere tariffestete rettigheter.

Særaldersgrenser og særskilte førtidspensjoner.

Det har i flere sammenhenger vært tatt til orde for en gjennomgang og modernisering av særaldersgrenser i offentlige og private tjenestepensjoner. En slik gjennomgang bør gjennomføres. Prinsippet bør være at arbeidets art og risiko avgjør behovet for tidlig pensjonering, og at det så langt mulig legges til rette for alternative oppgaver.

Pensjonskommisjonen tilrår:

- Folketrygden bør gi adgang til fleksibelt uttak av opptjent alderspensjon for alle yrkesaktive fra fylte 62 år, forutsatt at de tilfredsstillende bestemte krav om tidligere yrkesdeltaking og pensjonsopptjening.
- Flexibiliteten bør omfatte adgang til å velge både tidspunkt for og grad av pensjonering.
- Ordningen bør være lik for kvinner og menn.
- Prinsippet bør være at arbeid alltid skal lønne seg økonomisk framfor pensjon, og at lang yrkeskarriere og sen pensjonering gir høyere årlig pensjon.
- AFP-ordningen og andre førtidspensjonsordninger vurderes nærmere i samråd med partene i arbeidslivet.
- Særaldersgrenser for bestemte yrkesgrupper i offentlige og private tjenestepensjonsordninger gjennomgås og moderniseres. Prinsippet bør være at arbeidets art og risiko avgjør behovet for tidlig pensjonering, og at det så langt mulig legges til rette for alternative oppgaver.

Pensjonsalder og fleksibel pensjonering behandles nærmere i kapittel 9.

5.9 Supplerende pensjoner i arbeidsforhold

Behov for å endre offentlig tjenestepensjon

De offentlige tjenestepensjoner er i likhet med folketrygden utformet som «bruttoordninger». Det innebærer at hver ordning i utgangspunktet skal sikre full pensjon. For å unngå «dobbeltpensjering» fra flere bruttoordninger er det regler om samordning mellom offentlig tjenestepensjon og folketrygden. Pensjoner i arbeidsforhold i privat sektor er derimot utformet som «nettoordninger». De er utformet som et rent supplement til en beregnet folketrygd, og gir samlet sett en forhåndsavtalt ytelse.

Bruttoordninger innebærer at den enkeltes pensjon fra folketrygden kommer til delvis fradrag i den offentlige tjenestepensjonen. Nettosystemet innebærer at det beregnes et (netto) tillegg til en beregnet folketrygdpensjon. Det finner derfor ikke sted noen direkte samordning ved utbetalingen av pensjonen, slik som ved offentlig tjenestepensjon.

Folketrygden bør omfatte alle innbyggere på lik måte. Dette er ikke tilfelle i dag, slik dagens bruttosystem i offentlig tjenestepensjon er bygget opp. For offentlig ansatte er utformingen av folketrygden i realiteten uten betydning.

Samordning av offentlige tjenestepensjoner med folketrygden er komplisert, og oppfattes av mange som urimelig og urettferdig. Det er neppe mulig å gjøre vesentlige forenklinger i samordningssystemet uten å gå over til et nettoprinsipp for offentlig tjenestepensjon. Et hovedpoeng med en pensjonsreform er å få til enklere og mer bærekraftige pensjoner, og at alle behandles likt.

Mange personer med lav inntekt eller kort opptjeningstid opplever at de får lite eller ingenting igjen for innbetalingen til offentlig tjenestepensjon etter brutto prinsippet. Tilsvarende får personer med inntekt over gjennomsnittet (6G) relativt mer igjen i tjenestepensjonen. Hovedårsaken er ulik fordelingsprofil i folketrygden og offentlig tjenestepensjon.

Offentlige tjenestepensjoner er i dag lovfestet eller hjemlet i tariffavtale. En overgang til et netto-

prinsipp i et framtidig pensjonssystem må derfor tas opp med partene i arbeidslivet og forhandles fram gjennom tariffavtale.

Behov for supplerende pensjon i arbeidsforhold i privat sektor

Gjennom lovene om foretakspensjon og om innskuddspensjon i arbeidsforhold som trådte i kraft i 2001 har en fått et fleksibelt grunnlag for pensjoner i arbeidsforhold. Det stilles vilkår for personkrets og utforming for å kunne få skattefradrag for premieavsetninger. Pensjonskommissjonen regner med at pensjonsordninger i arbeidsforhold vil få en større rolle i framtiden. Det er nødvendig for å avlaste folketrygdens utgifter og for å tilby ordninger for de som ikke har pensjonsordninger i arbeidsforholdet. Pensjonskommissjonen anslår at det dreier seg om ca 8-900 000 arbeidstakere. Pensjonskommissjonen mener det er ønskelig at det etableres pensjoner i arbeidsforholdet eller andre supplerende ordninger for disse gruppene. Også mange næringsdrivende og enkeltmannsforetak kan ha behov for bedre supplerende pensjonsordninger til folketrygden. Pensjonskommissjonen drøfter mulige tiltak for å øke utbredelsen av supplerende pensjoner i arbeidsforhold i Norge. Pensjonskommissjonen er delt i synet på om dette bør skje ved obligatoriske eller frivillige ordninger for alle arbeidstakere.

Pensjonskommissjonen tilrår:

- Offentlige tjenestepensjoner bør legges om til netto tillegg til folketrygden
- Opparbeidete pensjonsrettigheter ivaretas ved overgangsordninger.
- Omlegging av offentlig tjenestepensjon forutsettes basert på forhandlinger med partene i arbeidslivet.
- Det legges til rette for at flere lønnstakere skal kunne omfattes av pensjonsordning i arbeidsforholdet

Pensjonskommissjonen er det i synet på om det bør være obligatorisk krav om supplerende pensjon i arbeidsforholdet for alle arbeidstakere. Det vises til kapittel 11.

Kapittel 6

Strategier for et bærekraftig pensjonssystem

6.1 Innledning og sammendrag

Norge har relativt høy yrkesdeltaking blant eldre, og oljeinntektene gir oss muligheter mange andre land ikke har. Norge har således et godt utgangspunkt for å møte høyere utgifter til pensjoner i årene framover. Likevel anslås pensjonsutgiftene i folketrygden å øke så sterkt framover at det er behov for å begrense utgiftsveksten også hos oss. Dersom pensjonssystemet videreføres uten endringer, anslås folketrygdens utgifter til alderspensjon å øke fra 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2002 til vel 15 pst. i 2050. Veksten i pensjonsutgiftene er anslått å bli betydelig sterkere enn gjennomsnittet for andre OECD-land. Økningen er så sterk at den bare i begrenset grad kan finansieres av kapitalen som bygges opp i Petroleumsfondet. I tillegg vil det i takt med aldringen av befolkningen bli vekst i utgiftene knyttet til helse og omsorg.

Mange OECD-land har vedtatt og er i ferd med å gjennomføre reformer som begrenser veksten i de offentlige pensjonsutgiftene. I den foreløpige rapporten mente Pensjonskommissjonen at det er nødvendig med reformer også hos oss, og la til grunn at en burde illustrere innstramminger i pensjonssystemet på i størrelsesorden 2-3 pst. av BNP på lang sikt. Etter at den foreløpige rapporten ble lagt fram, har det kommet nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå som viser en sterkere vekst i levealderen, og som dermed ytterligere vil øke veksten i pensjonsutgiftene framover.

De langsiktige framskrivingene i kapittel 3 indikerer at fram mot 2050 er det et nettobehov for å styrke de offentlige finansene med om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Dette krever tiltak enten i form av økte inntekter, lavere pensjonsutgifter eller kutt i andre utgifter. Pensjonskommissjonen mener at en betydelig del av det anslåtte innstrammingsbehovet bør dekkes gjennom endringer i pensjonssystemet som kan bidra til høyere sysselsetting og lavere pensjonsutgifter

enn om dagens system videreføres. Pensjonskommissjonens flertallsforslag er anslått å redusere utgiftene til alderspensjoner med om lag 3 prosent av Fastlands-BNP i 2050 sammenliknet med om dagens system videreføres. Statens budsjettbalanse kan bedres netto med 2 – 3 pst. av BNP for Fastlands-Norge når det tas hensyn til reduserte pensjonsutgifter, økt sysselsetting, og at både lønnstakere og pensjonister betaler skatt. Pensjonskommissjonens flertallsforslag vil dermed innebære at om lag halvparten av det anslåtte samlede netto innstrammingsbehovet tas gjennom endringer i alderspensjonen. Utgiftene til alderspensjoner fram mot 2050 vil likevel om lag dobles målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Selv med slike innstramminger vil veksten i pensjonsutgiftene i folketrygden kunne bli større enn veksten i de fleste andre OECD-land.

Endringer i pensjonssystemet for å sikre økt bærekraft kan skje innenfor rammen av dagens folketrygd eller som del av en større reform. I kapittel 6 drøftes endringer som Pensjonskommissjonens flertall mener bør gjennomføres uansett valg av pensjonsmodell. Et flertall i Pensjonskommissjonen ønsker å kombinere disse tiltakene med en større reform av folketrygden bl.a. for å skape en sterkere sammenheng mellom den enkeltes inntekt over livsløpet og utbetalt pensjon, jf. kapittel 7.

Hoveddelen av innstrammingerne i forhold til dagens system er knyttet til konsekvensene av økt levealder etter 2010. Pensjonskommissjonen foreslår innført et *delingstall* for å gjøre pensjonssystemet mer robust i forhold til økende levealder. Et delingstall innebærer at hvis et pensjonistkull lever ett år lenger som pensjonister enn tidligere pensjonistkull, så blir de årlige ytelsene i folketrygden tilsvarende lavere. Delingstallet bør være likt for kvinner og menn. Både inntektspensjonen og minstepensjonen, samt alderspensjonen for personer som har hatt uførepensjon, bør omfattes av delingstallet. Gitt de siste befolkningsframskrivingene anslås et delingstall isolert sett å redusere utgiftene til alderspensjon i 2050 med

om lag 18 prosent i forhold til å videreføre dagens system.

Innføring av delingstall bør kombineres med fleksibel pensjonsalder, slik at den enkelte ved å arbeide lenger kan motvirke effekten av delingstallet. En slik reform vil dermed kunne stimulere til høyere yrkesdeltaking blant eldre. Innføring av delingstall i folketrygden bør få konsekvenser for hele befolkningen ved overgang til alderspensjon. Det tilsier at reformen følges opp med tilsvarende prinsipper, for eksempel i forbindelse med omlegging til nettoppensjon i de offentlige tjenstepensjonsordningene. I tillegg bør det skje endringer i AFP-ordningen. Ved innføring av en allmenn fleksibel pensjonsordning i folketrygden, bør staten konsentrere sin økonomiske medvirkning om denne. Tariffbaserte ordninger bør bygge opp under de incentiver som foreslås bygd inn i den generelle ordningen for fleksibel alderspensjon i folketrygden.

For å sikre forutsigbare pensjoner bør *verdiskringen av pensjoner* følge klare regler, samtidig som pensjonssystemet må være økonomisk opprettholdbart over tid. Opptjening av pensjonsrettigheter mens man er yrkesaktiv bør etter Pensjonskommisjonens syn indekseres i takt med lønnsveksten. Uførepensjon er ment som erstatning for arbeidsinntekt, og bør også lønnsindekseres fram til overgang til alderspensjon.

Ved framskrivinger av dagens system er det forutsatt at de løpende pensjonene lønnsindekseres. I et reformert system foreslår Pensjonskommisjonen at utbetalte alderspensjoner indekseres med lik vekt på lønns- og prisutviklingen. Pensjonenes kjøpekraft øker da noe over tid, men de vil øke noe svakere enn lønningene for yrkesaktive ved reallønnsvekst. En indeksering med lik vekt på pris og lønn kan isolert sett redusere utgiftene til alderspensjon med 7-8 pst. sammenliknet med ren lønnsindeksering, forutsatt en årlig reallønnsvekst framover på 1,5 pst. pr. år. Garantipensjonen bør etter Pensjonskommisjonens syn lønnsindekseres på samme måte som opptjeningen av inntektspensjonen, men justeres med delingstallet.

Pensjonskommisjonen går inn for *livsløpsbasert pensjonsopptjening*, der all arbeidsinntekt som yrkesaktiv opp til et tak skal gi samme pensjonsopptjening. Dette vil stimulere til økt yrkesdeltaking blant eldre, samtidig som det er rimelig at en gitt livsinntekt i hovedsak skal gi samme pensjon uavhengig av fordelingen av inntekten over livsløpet. Reformene med delingstall, endret indeksering og livsløpsbasering trygger samlet folketrygdens økonomi og gir grunnlag for høyere opptje-

ning i pensjonssystemet enn det som ellers ville vært mulig.

En reform av folketrygden vil ikke kunne iverksettes før rundt 2010, og det vil være nødvendig med overgangsordninger som strekker seg over mange år. Effekten av reformer vil derfor komme gradvis. At befolkningsstrukturen vil endres i retning av en økende andel eldre, er noe vi vet med stor sikkerhet, selv om det er usikkert hvor stor endringen vil bli. Den lange tiden det tar fra en pensjonsreform besluttes til en oppnår konsekvenser av betydning, tilsier at det nå bør gjennomføres en reform som tar høyde for framtidige demografiske endringer.

Inntektsnivået for framtidens pensjonister, og mulighetene for å sikre et økonomisk bærekraftig pensjonssystem på sikt, avhenger av den økonomiske utviklingen og den økonomiske politikken på en rekke områder. Pensjonskommisjonen mener det er svært viktig med en økonomisk politikk som støtter opp om høy verdiskaping og en godt kvalifisert arbeidsstyrke i framtiden. Likeledes kan en barne- og familierpolitikk og et arbeidsliv som legger forholdene til rette for å kombinere barn og arbeid, bidra til å oppnå en fødselsrate framover som kan opprettholde befolkningens størrelse over tid. Dette er viktig også for bærekraften i pensjonssystemet. Mange land i Europa har svært lave fødselstall, noe som øker problemene med å få til et opprettholdbart pensjonssystem. Kommisjonen har likevel, gitt sitt mandat, lagt vekt på å utrede endringer i pensjonssystemet, og har i liten grad kunnet gå inn på innretningen av den samlede økonomiske politikken, arbeidsmarkedspolitikken eller barne- og familierpolitikken.

6.2 Hvor store bør pensjonsutgiftene være?

Ved en reform av pensjonssystemet bør en klarlegge hvor store pensjoner det kan være realistisk å opprettholde på lang sikt. Et godt pensjonssystem er ikke et system med maksimale pensjoner på papiret. Et godt pensjonssystem må ha en trygg finansiering over tid, og både nåværende og framtidige generasjoner må ha evne og vilje til å betale for pensjonene.

Norge har høy yrkesaktivitet blant eldre, og oljeinntektene gir oss muligheter mange andre land ikke har. Norge har således et godt utgangspunkt for å møte høyere utgifter til pensjoner i årene framover. Likevel anslås pensjonsutgiftene i

folketrygden å øke så sterkt i tiårene framover at det er behov for å begrense utgiftsveksten også hos oss. Dersom dagens pensjonssystem videreføres uten endringer, er folketrygdens utgifter til alderspensjon anslått å øke fra om lag 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2002 til vel 15 pst. i 2050. I tillegg er utgiftene til uførepensjon anslått å øke fra vel 3 pst. av BNP for Fastlands-Norge til vel 4 pst. i 2050. Veksten i utgiftene til alderspensjoner er anslått å bli meget kraftig, og betydelig sterkere enn gjennomsnittet for andre OECD-land. Økningen er så sterk at den bare i begrenset grad kan finansieres gjennom avkastningen på kapitalen som bygges opp i Petroleumsfondet.

Mange OECD-land har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre reformer som begrenser veksten i de offentlige pensjonsutgiftene. Typiske reformer er økning av pensjoneringsalderen og andre tiltak som kan stimulere til lengre yrkeskarrierer. Flere land, deriblant Sverige, Finland og Italia, har gjennomført tiltak der framtidige pensjonsutbetalinger knyttes til utviklingen i levealderen.

Noe av grunnen til den sterke veksten i pensjonsutgiftene i Norge er at vi legger til grunn lønnsregulering av pensjonene, mens andre land gjennomgående prisindekserer de løpende pensjonene, eller indekseringen skjer ved en kombinert lønns- og prisindeks. Veksten i pensjonsutgiftene er også anslått å bli sterkere enn det som følger av endringer i forsøringsbyrden fordi folketrygdens utgifter pr. pensjonist i framskrivningene øker i forhold til lønnsnivået. Dette følger av at folketrygden fortsatt ikke er ferdig utbygd, og at gjennomsnittlig pensjonsopptjening for nye pensjonister vil være større enn for pensjonistene som dør. Økningen i kompensasjonsgraden framover er dessuten påvirket av at G forutsettes å reguleres i takt med lønnsveksten, mens økningen i G historisk har vært noe svakere enn lønnsveksten.

Utfordringene med å få til et bærekraftig pensjonssystem er på kort og mellomlang sikt større i mange andre OECD-land enn i Norge som følge av at de har høyere utgifter til alderspensjoner og svakere offentlige finanser. Disse landene har derfor et større press på seg for å få utgiftsveksten under kontroll enn Norge, da våre statsfinansielle utfordringer ligger lenger fram i tid. I tillegg viser befolkningsframskrivninger for ulike land at aldringen av befolkningen kan bli sterkere i mange andre OECD-land enn i Norge. Særlig land med svært lave barnetall som Italia og Spania står overfor en sterk aldring av befolkningen.

Selv om Norge har et godt utgangspunkt sam-

menliknet med mange andre land, er pensjonsutgiftene i folketrygden anslått å øke så sterkt i tiårene framover at det er nødvendig med reformer også hos oss. I den foreløpige rapporten la Pensjonskommisjonen til grunn at en burde illustrere innstramminger i pensjonssystemet i størrelsesorden 2-3 pst. av BNP på lang sikt. Etter at den foreløpige rapporten ble lagt fram, har det kommet nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå som viser en sterkere vekst i levealderen. Sammen med andre endringer innebærer de nye befolkningsframskrivingene at utgiftene til alderspensjon i 2050 nå er anslått høyere enn anslaget i foreløpig rapport.

I kapittel 3 er det foretatt langsiktige framskrivninger av offentlige utgifter og inntekter. Beregningene indikerer at fram mot 2050 må offentlige skatteinntekter økes med 8 – 9 pst. av BNP for Fastlands-Norge dersom dagens pensjonssystem videreføres og en skal unngå kutt i standard- og dekningsgrader på offentlige tjenester i framtiden. Vel en tredel av dette vil kunne bli dekket opp som følge av økte skatteinntekter fra pensjonistene ved uendrete trygde- og skatteregler. Det gjenstående behovet for å styrke de offentlige finansene, som netto kan anslås til om lag 5 prosent av BNP for Fastlands-Norge, krever tiltak enten i form av økte inntekter, lavere pensjonsutgifter eller kutt i andre utgifter.

Beregninger på generasjonsregnskapet basert på budsjettforslaget i Nasjonalbudsjettet 2004 antyder at det alt i alt er et innstrammingsbehov på i størrelsesorden 70 – 95 milliarder kroner for at budsjettet skal være i generasjonsmessig balanse. Det svarer til mellom 5½ pst. og 7½ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Begge disse måtene å måle den langsiktige bærekraften i offentlige finanser på indikerer således at det er et betydelig langsiktig innstrammingsbehov.

Ved et løpende finansiert pensjonssystem slik vi har i Norge, vil det være en klar grense for hvor langt en kan gå i å øke skattene til dette formålet. Dette fordi en slik økt skattlegging kan svekke oppslutningen om pensjonssystemet hos den yrkesaktive befolkningen, og dermed den forståelsen mellom generasjonene dette bygger på.

De økonomiske utfordringene knyttet til økningen i pensjonsutgiftene kan i prinsippet også løses ved å øke innbetalingene til pensjonssystemet. Det er neppe slik at folketrygdens pensjonsytelser i gjennomsnitt er spesielt høye i forhold til hva de fleste vil ønske seg, og de er i dag heller ikke generøse sammenliknet med andre land. Men dersom en ikke skal foreta en generell

reduksjon i pensjonsytelsene, er det behov for å øke innbetalingene til pensjonssystemet. Dette dilemmaet har mange land befunnet seg i. Vurderingen i mange land har vært at det kan være vanskelig å gjøre pensjonssystemet økonomisk bærekraftig uten at individuelle og arbeidsmarkedsbaserte ordninger spiller en større rolle enn i dag. Problemet er at de samlede innbetalingene til pensjonssystemet – enten det er privat eller offentlig – bør øke på en måte som gjør at dette ikke innebærer en mer generell økning i skattenivået. Dette krever et pensjonssystem der det er en klar sammenheng mellom den pensjonspremien den enkelte selv betaler inn, og det han eller hun får igjen i pensjon. En slik sammenheng vil det være lettest å få til innenfor private pensjonsordninger, enten de er individuelle eller arbeidsmarkedsbaserte. Dette er noe av bakgrunnen for at mange land har endret arbeidsdelingen mellom de offentlige og de private ordningene.

Også innenfor et offentlig pensjonssystem er det imidlertid mulig å oppnå bedre samsvar mellom inn- og utbetalinger for den enkelte. Det krever i så fall en svakere omfordeling enn slik folketrygden er i dag, og folketrygden vil få en fordelingsprofil som ligger nærmere den opprinnelige folketrygden. Forslaget til en modernisert folketrygd i kapittel 7 må ses i en slik sammenheng. Her styrkes sammenhengen mellom inn- og utbetalingene til pensjonssystemet for den enkelte. Pensjonspremien vil da framstå mer som innbetaling til egen pensjon.

Som anslått i avsnitt 3.2, ville skatter og avgifter (inklusive pensjonsavgifter til folketrygden) måtte øke med 8–9 prosentpoeng de neste 50 årene målt som andel av BNP for Fastlands-Norge dersom dette skulle være den eneste strategien for å møte veksten i pensjonsutgiftene. Målt som andel av lønnsinntektene ville økningen blitt enda sterkere – anslagsvis 15 prosentpoeng. En del av dette vil imidlertid bli dekket av at skatteinntektene fra pensjonistene vil øke i takt med at det blir flere pensjonister og at inntektene deres øker. Denne effekten vil isolert sett kunne dekke opp om lag en tredel av økningen i skattandelene i avsnittet ovenfor, jf. omtale i avsnitt 3.2. Om hele økningen i beskatningen utenom de ekstra skatteinntektene som følger av økte pensjonsutgifter hadde vært lagt på lønnsinntekt, er det likevel snakk om en økning i beskatningen av lønn på anslagsvis 9 prosentpoeng. Om pensjonssystemet ikke endres, må en alternativt redusere utgiftene betydelig til andre formål i budsjettene, eller øke egenbetalingen.

Det er ingen andre land som har satset på økte skatter som sin hovedstrategi for å møte aldringen av befolkningen. I stedet har man satset på å øke pensjonsalderen, redusere pensjonsutgiftene og begrense det offentliges ansvar innenfor pensjonssystemet. De valg som andre land gjør, legger også føringer på hva Norge kan gjøre. Innbetalinger til et offentlig pensjonssystem med svak sammenheng mellom inn- og utbetalinger er langt på vei å sammenlikne med generelle skatter. Det er grenser for hvor mye høyere skatte- og avgiftsnivået i Norge kan ligge i forhold til andre land dersom en skal unngå alvorlige konsekvenser for norsk næringsliv. Pensjonskommisjonen har derfor valgt å se bort fra en generell økning i skattene som en hovedstrategi for å løse pensjonsutfordringene. Kommisjonen utelukker imidlertid ikke at det innenfor en modernisert folketrygd med tettere sammenheng mellom inn- og utbetalingene for den enkelte kan være forsvarlig med en viss økning i pensjonsavgiften.

En kommer likevel neppe utenom at en betydelig del av det langsiktige innstrammingsbehovet bør komme i form av lavere vekst i pensjonsutgiftene. Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd i kapittel 7 innebærer at utgiftene til alderspensjoner i 2050 reduseres med om lag 3 pst. av BNP for Fastlands-Norge sammenliknet med om dagens system videreføres. Dette er i overkant av innstramminger som ble skissert i foreløpig rapport, noe som har sammenheng med den anslåtte økningen i levealderen som følger av de nye befolkningsframskrivningene. Selv med slike innstramminger vil veksten i pensjonsutgiftene i Norge kunne bli større enn i de aller fleste andre OECD-land.

Pensjonskommisjonen har ikke gått grundig inn på uførepensjonsordningen, og legger i framskrivningene til grunn at utgiftene til uførepensjon vil være om lag som ved en videreføring av dagens system. Kommisjonen ser det imidlertid som svært viktig at en lykkes med å redusere veksten i antall uførepensjonister på sosialt akseptable måter. Tiltak for et mer inkluderende arbeidsliv må stå sentralt i en slik strategi.

Behovet for å begrense veksten i pensjonsutgiftene forsterkes av at også offentlige utgifter knyttet til helse- og omsorgstjenester for eldre må forventes å øke betydelig framover som følge av aldringen av befolkningen. Belastningen på den yrkesaktive befolkningen vil derfor øke selv om en sikrer at pensjonssystemet isolert sett gir en rimelig byrdefordeling over tid. Også på andre områder vil det kunne være vanskelig å redusere

offentlige utgifter i forhold til dagens nivå på standard og dekningsgrader m.v. Dette vil kunne gjøre en generell skatteøkning eller en høyere grad av egenbetaling for omsorgstjenester mer aktuell.

En reduksjon i pensjonsutgiftene med 3 pst. av BNP for Fastlands-Norge kan bedre statens budsjettbalanse netto med 2–3 pst. som andel av BNP for Fastlands-Norge når en tar hensyn til virkningene på sysselsettingen og skatteinnbetalinger fra pensjonistene. Det er da anslått at pensjonsreformen medfører en økning i utførte timeverk på om lag 7 pst., jf. drøftingen av modernisert folketrygd i kapittel 7, og at sysselsettingen i offentlig sektor holdes uendret som andel av samlet sysselsetting. En slik innstramming vil dermed innebære at om lag halvparten av det anslåtte samlede netto innstrammingsbehovet tas i pensjonssystemet. Hvis reformen gir en svakere vekst i samlet sysselsetting, blir effektene på budsjettbalansen mindre gunstige.

Hvis utgiftene til alderspensjoner reduseres med 3 prosent av Fastlands-BNP, tilsvarer dette om lag 20 prosent lavere utgifter til alderspensjon i folketrygden i 2050 enn om dagens system videreføres. Den isolerte virkningen på pensjonen til den enkelte vil være vesentlig mindre enn dette, som følge av økt sysselsetting og færre alderspensjonister enn om dagens system videreføres. Samtidig vil kommisjonen peke på at kjøpekraften til framtidige pensjonister uansett er anslått å øke betydelig i forhold til i dag. Målt i realverdi anslås gjennomsnittlig pensjon fra folketrygden i 2050 å være om lag dobbelt så høy som i dag. Dette følger av den generelle økonomiske veksten. Alderspensjonister vil med de foreslåtte innstramminger i 2050 i gjennomsnitt ha minst samme pensjon fra folketrygden i forhold til lønnsnivået som i dag.

En innstramming i utgiftene til alderspensjoner som skissert vil kunne innebære utgifter til alderspensjoner på i størrelsesorden 12 – 12½ pst. av Fastlands-BNP i 2050. Dette er om lag på nivå med anslåtte utgifter til alderspensjon i mange andre OECD-land, jf. tabell 3.3 i kapittel 3. Veksten i Norge kan likevel bli større enn i mange andre OECD-land som følge av at Norge i dag har relativt lave utgifter til alderspensjon sammenliknet med andre land. Videre kan andre land gjennomføre ytterligere reformer som det ikke er tatt hensyn til i tabellen i kapittel 3. En dobling i utgiftene til alderspensjoner tilsvarer om lag det som følger av endringen i forsørgingsbyrden i forhold til eldre, ved at antall alderspensjonister doubles

fram mot 2050, mens antallet yrkesaktive bare øker svakt.

Dagens folketrygd gir en kompensasjonsgrad før skatt på i overkant av 50 pst. ved jevne inntekter og et gjennomsnittlig inntektsnivå over livsløpet. Kompensasjonsgraden etter skatt er høyere. Pensjonskommisjonen mener at dette også kan være et rimelig nivå ved en reform av folketrygden. I forhold til dagens system bør det imidlertid innføres et delingstall, slik at økende levealder over tid krever at en utsetter pensjoneringstidspunktet noe for å oppnå en slik kompensasjonsgrad. Også en noe svakere indeksering av løpende pensjoner enn lønnsjustering vil bidra til å redusere utgiftene. Pensjonskommisjonens forslag til livsløpsbasering og fleksibel pensjonering bidrar i tillegg til at kompensasjonsgraden i pensjonssystemet i stor grad vil avhenge av ved hvilken alder en starter å ta ut alderspensjon.

En omfattende reform av folketrygden vil ikke kunne iverksettes før nærmere 2010 og med overgangsordninger som strekker seg over mange år. Effekten av reformer som innføring av delingstall og endret indeksering vil derfor komme gradvis over flere tiår. At befolkningsstrukturen vil endres i retning av en økende andel eldre er noe vi vet med stor sikkerhet, selv om det er usikkert hvor stor endringen vil bli. Den lange tiden det tar fra en pensjonsreform besluttes til en oppnår konsekvenser av betydning, tilsier at en ikke bør vente med å gjennomføre endringer i pensjonssystemet som tar høyde for framtidige demografiske endringer.

6.3 Hovedtrekk ved pensjonsreformer i andre land

Mange andre land har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre reformer i de offentlige pensjonssystemene for å stimulere til økt yrkesdeltaking og for å begrense veksten i de offentlige pensjonsutgiftene. Noen land har vedtatt og er i gang med å gjennomføre omfattende reformer, som Sverige og Italia. I Frankrike og Østerrike er en også i ferd med å innføre omfattende pensjonsreformer. Et gjennomgående trekk er tiltak for å øke den reelle pensjoneringsalderen og øke yrkesdeltakingen. Det er også tendens til å overlate mer av pensjonsansvaret til arbeidsmarkedsbaserte og private ordninger.

Tiltak som er gjennomført, omfatter bl.a.:

- *Økt aldersgrense for å gå av med pensjon*
Finland, Island, Italia, Japan og USA har økt

pensjonsalderen i pensjonsordningene. I tillegg har Tyskland, Italia og Storbritannia fjernet ordninger med lavere pensjonsalder for kvinner enn for menn.

- *Lengre opptjeningsstid for å tjene opp full pensjon*
Frankrike og Østerrike har vedtatt å øke kravet til opptjeningsstid for å oppnå full pensjon.
- *Økt vekt på innskuddsbaserte eller innskuddslignende pensjoner*
Flere land, bl.a. Sverige, Italia og flere andre land har vedtatt å legge om sine pensjonssystemer mer i retning av innskuddsbaserte ordninger framfor ytelsesbaserte ordninger.
- *Stereke økonomiske incentiver for eldre arbeidstakere til å stå i arbeid*
En rekke land har foretatt endringer som gjør at nivået på pensjonen øker jo lenger man står i arbeid. Dette gjelder bl.a. Finland, Tyskland, Italia, Nederland, Sverige og USA.
- *Ikke full lønnsindeksring av pensjoner*
Flere land, bl.a. Finland og Italia, har endret reguleringene av pensjonsytelsene slik at når man går av med pensjon, blir pensjonen regulert i større grad i forhold til prisutviklingen og i mindre grad i forhold til lønnsutviklingen. Regulering av pensjoner i takt med prisutviklingen sikrer pensjonistenes kjøpekraft, mens de ikke får del i økningen i kjøpekraft som følger av at lønningene normalt vokser sterkere enn prisene. Det er nå svært få land som fullt ut regulerer pensjonsytelsene etter lønnsutviklingen. I den grad man går mer over til arbeidsmarkedsbaserte og private pensjonsordninger, blir verdiskringen i større grad avhengig av kapitalavkastningen av pensjonsfond som bygges opp.
- *Økt vekt på arbeidsmarkedsbaserte og private pensjoner*
En konsekvens av de tiltakene som er gjennomført for å redusere ytelsene i de offentlige ordningene, er at omfanget av tjenstepensjoner og private pensjonsordninger øker. Mange land har som en klart uttalt strategi at private og arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger skal spille en større rolle for å sikre pensjonistenes inntekter. Gjennomgående innebærer en overgang fra offentlige til private pensjonsordninger at det blir nærmere samsvar mellom det den enkelte betaler inn og det han eller hun får ut igjen fra pensjonsordningen. Dette innebærer at omfordelingen i pensjonssystemet gradvis blir redusert. Flere land har også hatt et ønske om at oppbygging av pensjonsfond for å finansiere framtidens pensjoner fortrinnsvis

bør skje i privat regi, bl.a. for å begrense offentlig eierskap i næringslivet.

- *Tiltak for å hindre at eldre arbeidstakere presses ut av arbeidsmarkedet*
USA og Nederland har endret lovverket for å hindre diskriminering på bakgrunn av alder. Nederland har i tillegg innført skattemessige insentiver for å ansette og lære opp eldre arbeidstakere.

Hovedtrekkene i reformarbeidet internasjonalt er å gjennomføre endringer som kan stimulere til økt yrkesaktivitet og begrense de offentlige pensjonsutbetalingene knyttet til en aldrende befolkning. Tabell 3.3 i kapittel 3 viser likevel at det er store forskjeller mellom OECD-landene både når det gjelder offentlige utgifter til alderspensjoner i dag målt som andel av BNP, og utviklingen framover. Noen land anslår nullvekst eller til og med nedgang i utgiftene til alderspensjon som andel av BNP, mens andre land forventer en stor økning.

I Storbritannia er utgiftene til alderspensjoner lave i dag, og det er anslått en nedgang i utgiftene målt som andel av BNP fram mot 2050. Utviklingen har blant annet sammenheng med en forutsatt prisindeksring av grunnpensjonen og økende pensjoneringsalder for kvinner. En forutsetning om prisindeksring av grunnpensjonen kan være urealistisk på lang sikt. Forutsetningene som er lagt til grunn for Storbritannia innebærer nær en halvering av de offentlige pensjonsutgiftene pr. pensjonist i 2050 sammenliknet med i dag målt i forhold til verdiskapingen. En slik politikk kan bl.a. øke risikoen for relativ fattigdom blant pensjonistene over tid.

Andre land som Italia kan ligge an til å få en stabilisering av pensjonsutgiftene som andel av BNP. Her er utgiftene svært høye i utgangspunktet, og bl.a. innstramminger i gunstige tidligpensjonsordninger kan bidra til relativt stabile utgifter målt som andel av BNP selv om andelen eldre øker. Også i Sverige anslås en beskjeden vekst i utgiftene, som følge av at delingstall og andre mekanismer skal bidra til at alderspensjonene over tid kan finansieres med en fast andel av lønnsinntektene.

De landene som har størst økning i pensjonsutgiftene, er de som lar demografiske endringer i forsørgingsbyrden slå fullt ut gjennom i økte pensjonsutgifter. For land der pensjonssystemet fortsatt er under oppbygging, vil dette bidra til ytterligere økende utgifter utover det som følger av demografiske endringer.

De internasjonale organisasjonene Verdens-

banken, OECD og EU har over lang tid arbeidet med å analysere den sterke veksten i pensjonsutgiftene, og å komme med strategier for hvordan denne utfordringen kan møtes.

Verdensbanken anbefaler at de nasjonale pensjonssystemene bygges opp rundt tre pilarer: For det første en relativt begrenset offentlig pensjonsordning som ivaretar en minstesikring av levestandarden for den enkelte. For det andre en obligatorisk, inntektsrelatert pensjonsordning basert på full fondering og uten fordelingselementer. Denne kan enten være individuell eller arbeidsmarkedsbasert. Det tredje elementet er frivillig individuell pensjonssparing og -forsikring.

OECD er mindre bastante i sine tilrådninger, men legger bl.a. vekt på at:

- Det må gjennomføres reformer i offentlige pensjonsordninger, skattesystemet og offentlige overføringsordninger som fjerner de økonomiske insentivene til tidligpensjonering.
- For å styrke eldre arbeidstakeres muligheter må det gjennomføres reformer i arbeidsmarkedet.
- Det offentliges ansvar for å sikre pensjonistenes inntekter bør begrenses og suppleres av private ordninger.
- En bør gå lenger i retning av fondsbaserte pensjonsordninger.

I *EU* er det de enkelte medlemslandene som selv har det primære ansvaret for utformingen av de nasjonale pensjonssystemene. *EU*-kommisjonen har publisert en sammenliknende studie av medlemslandene når det gjelder i hvilken grad pensjonssystemene i de ulike landene gir tilfredstillende pensjoner og er opprettholdbare over tid. Studien vektlegger bl.a. at det offentlige pensjonssystemet må ivareta en sosial profil og forhindre fattigdom. For det andre må pensjonssystemene være finansielt opprettholdbare slik at en sikrer stabilitet i offentlige budsjetter og unngår urimelig fordeling av byrder mellom generasjonene. For det tredje må pensjonssystemene utformes slik at deltakelsen i arbeidsmarkedet stimuleres.

Studien viser til at de fleste av *EU*-landene har iverksatt tiltak i forhold til aldringen av befolkningen, men at tiltakene i flere av landene ikke er tilstrekkelige for å oppnå en balansert utvikling på lang sikt. Studien viser til at den svenske pensjonsreformen trolig vil bidra til at en i Sverige kan opprettholde et rimelig pensjonsnivå på en måte som er økonomisk bærekraftig. Studien peker videre på at kvinner fortsatt gjennomgå

ende har lavere pensjonsnivå enn menn. Det vises til at ordninger med minstepensjon, omsorgsopptjening ved pass av barn, og etterlattepensjon kan bidra til å utjevne forskjellene, og til at alle pensjonister kan oppnå en rimelig levestandard.

6.4 Pensjonsalder, delingstall og livsløpsbasering

Uten et offentlig eller et obligatorisk pensjonssystem måtte den enkelte selv ha spart for å dekke eget forbruk i alderdommen. Den enkelte måtte da selv vurdere nivået på arbeidsinnsats og sparing over tid i lys av hvordan en ønsker å fordele forbruket over livsløpet. I et slikt system vil økende levealder føre til at en kan tilpasse seg på tre måter; ved å arbeide lenger, ved å spare mer f.eks. i form av høyere innbetalinger til pensjonsordninger, og/eller ved å ta ut lavere årlig pensjon. Tilsvarende vil det for samfunnet være naturlig at ved økende levealder i befolkningen bør pensjonssystemet innrettes slik at pensjonsalderen øker over tid, og/eller at kompensasjonsgraden ved fast pensjonsalder faller over tid. Noe annet vil over tid gi en gradvis økende økonomisk belastning for de yrkesaktive. Målet med pensjonsreformer i ulike land er gjerne å få til mer stabile innbetalinger til pensjonssystemet over tid enn det som følger av å videreføre gjeldende regelverk.

Endringer i pensjonssystemet ved økende levealder kan ivaretas ved regelendringer som justerer pensjonsalderen og/eller ytelsesnivået. Et alternativ vil være å innføre et delingstall der årlig pensjon for nye årskull av pensjonister justeres i takt med endringen i levealderen. Fordelen med et delingstall framfor regelendringer er bl.a. at årlig pensjon tilpasses mer automatisk til den faktiske økningen i levealderen som finner sted. I tillegg kan et delingstall kombineres med en ordning med fleksibel pensjonering der ytelsen avhenger av den valgte pensjonsalderen. Innenfor et slikt system kan den enkelte selv velge å stå lenge i arbeid og dermed få høyere årlig pensjon som følge av at en forventningsmessig vil ha færre år som pensjonist. Alternativt kan en gå av tidlig med en lavere årlig pensjon fordelt over forventet flere år som pensjonist. Personer som ønsker å gå av tidlig, og samtidig ønsker å opprettholde tilnærmet samme levestandard som yrkesaktive, må da sørge for dette gjennom supplerende ordninger eller annen sparing tidligere i livet.

Ved innføring av et delingstall fordeles den

enkeltes samlede opptjente pensjonsformue på forventet gjennomsnittlig gjenstående levetid for vedkommende årskull. Det innebærer at nåverdien av utbetalt pensjon over livsløpet skal være uavhengig av når man begynner å ta ut pensjonen. Hensikten er å etablere en mekanisme som kan bidra til å stabilisere pensjonsutgiftene selv om den gjennomsnittlige levealderen øker over tid. Etter at Pensjonskommissjonens foreløpige rapport ble lagt fram, har Statistisk sentralbyrå kommet med nye befolkningsframskrivninger som viser en sterkere vekst i forventet levealder enn i tidligere framskrivninger. Dette forsterker utfordringene folketrygden står overfor, og aktualiserer behovet for å gjennomføre en reform med delingstall. Et delingstall eller livslengdefaktor er nylig innført i land som Sverige og Finland, jf. omtale i kapittel 7.

6.4.1 Virkninger av delingstall på pensjonsytelser og pensjoneringsalder

I Pensjonskommissjonens foreløpige rapport ble det ved hjelp av Statistisk sentralbyrås modell MOSART gjennomført noen enkle beregninger for hvordan innføring av et delingstall etter svensk mønster kan påvirke pensjonsnivået framover i Norge. Beregningene legger til grunn et felles delingstall for kvinner og menn. Delingstallet er definert ved at nåverdien av de samlede ytelsene for en 67-åring skal være uendret selv om forventet levealder øker.

Beregningene indikerte at endringene i forventet levealder kan redusere pensjonsnivået for en 67-åring med om lag 12 pst. fra 1940-kohorten til 1990-kohorten, noe som tilsvarer en reduksjon i årlig pensjon på 0,2–0,3 pst. pr. år for nye årskull sammenliknet med om delingstall ikke innføres. Beregningene var basert på utviklingen i dødelighet i mellomalternativet i SSBs befolkningsframskriving fra 1999, som innebar om lag samme utvikling som i framskrivninger i Sverige av forventet levealder. Hvis forventet levealder øker med 1 år, så er det i Sverige anslått at pensjoneringsalderen må øke med om lag 8 måneder for å kompensere for økende levealder. Hvis pensjoneringsalderen hadde økt like mye som forventet levealder, ville perioden som yrkesaktiv økt relativt til perioden som pensjonist, og dette hadde således «overkompensert» for økende levealder.

Et delingstall vil over tid stimulere den enkelte til å stå lenger i arbeid for å kunne oppnå en ønsket kompensasjonsgrad i folketrygden. Med økende levealder er det grunn til å tro at flere

yrkesaktive i framtiden vil ha evne og mulighet til å fortsette lenger i arbeidslivet enn i dag, og at mange vil kunne kompensere for effekten av delingstallet med å arbeide noe lenger. Dette forutsetter at forholdene legges til rette, og at offentlige og private arbeidsgivere etterspør og tar vare på den eldre arbeidskraften. Et delingstall vil da bidra til høyere yrkesdeltaking og en lavere vekst i antall pensjonister enn om dagens system videreføres.

Et viktig spørsmål er om økende levealder over tid også fører til flere leveår med god helse, eller om det innebærer flere leveår med dårlig helse på slutten av livet. En nylig publisert artikkel av Waaler m.fl.¹ har sett på dette basert på spørsmål om selvrapportert helse. Denne studien konkluderer med at antall gode leveår faktisk har økt mer enn antall leveår totalt i perioden 1985 – 1998. I denne perioden økte forventet levealder for nyfødte i Norge med 1,76 år for kvinner og 2,74 år for menn. Studien finner at i samme periode økte antall leveår med god eller veldig god helse med 2,6 år for kvinner og 4,5 år for menn. Dette var altså en betydelig sterkere økning enn veksten i samlet antall leveår, og studien tyder på at det kan være mulig for mange å øke pensjoneringsalderen når levealderen i befolkningen øker.

Gitt de nye befolkningsframskrivingene er det anslått at et delingstall på hele alderspensjonen kan redusere utgiftene til alderspensjon med om lag 18 pst. i 2050, forutsatt uendret pensjoneringsalder. Dette innebærer en reduksjon i årlig pensjon på om lag 0,5 pst. pr. år for nye årskull som pensjoneres ved 67 år sammenliknet med om delingstall ikke innføres. Alternativt må det enkelte årskull utsette pensjeringer med 2 ½–3 år fram mot 2050 for å opprettholde kompensasjonsgraden, jf. nærmere omtale i kapittel 7.

Til sammenlikning antas det at hvert nytt årskull med pensjonister går ut med en pensjon som er om lag 1,5 pst. høyere enn forrige årskull med pensjonister forutsatt at reallønnsveksten er 1,5 pst. pr. år. Også med et delingstall som kan innebære en reduksjon i årlig pensjon på om lag 0,5 pst. pr. år, vil derfor nye pensjonister få et høyere inntektsnivå enn pensjonistene før dem, selv om de skulle velge å pensjonere seg ved samme alder. Hvis effekten av delingstallet kompenseres med en tilstrekkelig økning i pensjoneringsalderen, vil den enkeltens pensjonsnivå relativt til tidligere

¹ Hans Th. Waaler, Dag Hofoss and Liv Grøtvedt: The increase in life expectancy in Norway 1985 – 1998: Good years or bad?, Norsk Epidemiologi 2003; 13 (1): 207 – 211.

lønn bli upåvirket. Reduksjonen i pensjon som følge av delingstallet vil videre skje gradvis, og det vil normalt være relativt små endringer i forventet levealder i løpet av få år. For å begrense utslagene i pensjon på kort sikt kan en legge gjennomsnittet av forventet levealder over noen år til grunn for beregningene.

6.4.2 Garantipensjon, delingstall og indeksering

Som en del av modernisert folketrygd går Pensjonskommissjonen inn for å erstatte dagens minstepensjon med en garantipensjon, jf. nærmere omtale i kapittel 7. Ved innføring av et delingstall vil kompensasjonsgraden ved overgang til pensjon ved 67 år gradvis reduseres noe over tid forutsatt at levealderen fortsetter å øke. Isolert sett vil dermed innføring av et delingstall på den opptjeningsbaserte pensjonen innebære at en stadig større andel av dem som pensjonerer seg ved 67 år i framtiden vil omfattes av garantipensjonen, hvis ikke også den justeres i tråd med delingstallet. Effekten vil ligne litt på utviklingen en har hatt i folketrygden, der særtillegget gradvis har økt i forhold til grunnbeløpet, noe som har bidratt til et flatere pensjonssystem over tid.

Pensjonskommissjonen har vurdert ulike alternativer for indeksering av garantipensjonen i den moderniserte folketrygden. De mest aktuelle alternativene har vært om også garantipensjonen bør omfattes av delingstallet, eller om garantipensjonen på samme måte som løpende inntekstpensjon bør indekseres med en kombinert lønns- og prisindeks. Begge alternativer bygger på at alderen for rett til garantipensjon på 67 år opprettholdes. Generelt vil en ren lønnsindeksering av garantipensjonen være det alternativet som gir høyest garantipensjon over tid. Ren prisindeksering som i Sverige vil gi den svakeste utviklingen i garantipensjonen. De ulike alternativene vil ligge mellom disse ytterpunktene.

Minstepensjonen utgjør i dag om lag 30 pst. av en gjennomsnittslønn før skatt for en som arbeider full tid. Som følge av at mange arbeider deltid er minstepensjonen i forhold til gjennomsnittsinntekten i samfunnet høyere. Minstepensjonen som andel av en vanlig lønnsinntekt er videre høyere etter skatt som følge av at minstepensjonister ikke betaler skatt. En lønnsindeksering av garantipensjonen vil med 1,5 pst. reallønnsvekst pr. år gi om lag en dobling i kjøpekraften til garantipensjonister fra 2010 til 2050, mens prisindeksering vil gi uendret kjøpekraft. En kombinert indeks med lik

vekt på lønn og pris vil med en forutsetning om 1,5 pst. reallønnsvekst gi en vekst i kjøpekraften på 0,75 pst. pr. år. Alternativet med lønnsindeksering fratrukket effekten av delingstallet vil med de forutsetningene som er lagt til grunn om vekst i levealderen over tid kunne innebære en vekst i kjøpekraften til garantipensjonen på om lag 1 pst. pr. år.

Andelen med garantipensjon vil selvsagt bli høyere over tid jo sterkere garantipensjonen vokser i forhold til den inntektsavhengige pensjonen.

På kort og mellomlang sikt gir ikke de ulike alternativene veldig forskjellige resultater, med en forskjell i regulering av minstepensjonen på om lag 0,3 pst. pr. år med de forutsetningene som er valgt. Uavhengig av hvilket alternativ som velges vil videre Stortinget selvsagt ha mulighet til å bestemme en annen utvikling i garantipensjonen over tid.

En ulempe med å velge alternativet der garantipensjonen justeres for delingstallet er at en får to ulike indekser for regulering av løpende pensjoner. Personer med en opptjent inntekstpensjon som er litt høyere enn garantipensjonen ved overgang til pensjon vil dermed kunne gå over på garantipensjon i perioden som pensjonist.

Alternativet der garantipensjonen justeres for delingstallet gir på den annen side den beste utviklingen i garantipensjonen over tid. Dette alternativet gir videre en om lag tilsvarende effekt av delingstallet for personer på garantipensjon som for personer med inntekstpensjon ved pensjonering ved 67 år.

Pensjonskommissjonen har også vurdert et alternativ der et delingstall på den opptjente pensjonen følges opp ved at pensjonsalderen for rett til å ta ut garantipensjon øker noe over tid i tråd med det som skal til for å opprettholde kompensasjonsgraden i inntekstpensjonen. Sett i forhold til at det innføres mer fleksibilitet mht. når en kan ta ut inntekstpensjonen, kan imidlertid dette gi et unødig rigid system for uttak av garantipensjon. Pensjonsalderen i Norge på 67 år er videre høy sammenliknet med de fleste andre land, og det kan være vanskelig å få forståelse for over tid å øke alderen for rett til garantipensjon utover dette.

Ytterligere et alternativ som har vært vurdert er at hvert årskull ved overgang til pensjon får beregnet en garantipensjon som en gitt andel av lønnsnivået i samfunnet, og at pensjonen deretter indekseres som inntekstpensjonen med en svakere indeks enn lønnsindeksering. Fordelen med dette alternativet er at garantipensjonen ved over-

gang til pensjon vil stå i forhold til lønnsnivået i samfunnet. En ulempe er at det blir et eget nivå på garantipensjonen for hvert årskull, mens en i dagens system har en felles minstepensjon for alle.

Etter en samlet vurdering har Pensjonskommissjonen kommet til at garantipensjonen i modernisert folketrygd bør indekseres med lønnsveksten fratrukket effekten av delingstallet.

6.4.3 Om delingstall og fleksibel pensjonering

Kostnadsnøytral (forsikringsteknisk) justering

Delingstallet i den svenske ordningen er kombinert med en ordning med fleksibel pensjonering der den enkeltes opptjente pensjonsformue fordeles på forventet antall år som pensjonist for vedkommende aldersgruppe. Dette innebærer at det svenske systemet gir lavere årlig pensjon ved tidlig pensjonering og høyere årlig pensjon ved senere pensjonering, alt annet likt.

I kapittel 9 blir det redegjort nærmere for ulike modeller for fleksibel pensjonering, og det presenteres bl.a. beregninger av virkningene av å justere ytelsen etter uttakstidspunkt. I tabell 6.1 vises en av disse beregningene der ytelsen er justert etter avgangstidspunktet slik at forventet nåverdi av de samlede pensjonsutbetalingene er uavhengig av avgangstidspunktet. Beregningene tar utgangspunkt i opptjent pensjon ved 67 år. Det er i disse beregningene ikke tatt hensyn til at faktisk opptjent pensjon vil være lavere ved tidligere uttak og høyere ved senere uttak, noe som vil forsterke utslagene i tabellene. Beregningene gjelder for kvinner og menn under ett siden det er forutsatt at en skal legge til grunn et felles delingstall uavhengig av kjønn.

I tabell 6.1 er den årlige pensjonen på ulike alderstrinn målt i forhold til nivået hvis en går av ved 67 år. For eksempel vil en person som velger å gå av som 62-åring, få en årlig ytelse som er 31 prosent lavere enn om vedkommende hadde ventet til han eller hun fylte 67 år.

Forutsatt at delingstall kombineres med en slik ordning med fleksibel pensjonering vil juste-

ring av ytelsen i forhold til uttakstidspunkt bli om lag som skissert over. I tillegg vil den alderen som gir rett til «full» pensjon gradvis øke noe over tid som følge av økende levealder. Et slikt system vil derfor gi sterke stimulanser til økt arbeidsinnsats. En person som går av tidlig med pensjon vil få lav kompensasjonsgrad, men den enkelte vil på den annen side ved å arbeide noen år ekstra kunne øke sin kompensasjonsgrad betydelig.

Når det gjelder uførepensjon, legger Pensjonskommissjonen opp til at også uførepensjonister omfattes av delingstallet ved overgang til alderspensjon ved fylte 67 år. Hvis uførepensjonister ikke skulle omfattes når de går over på alderspensjon, ville de økonomiske effektene bli vesentlig mindre siden mer enn 40 pst. av alle alderspensjonister mottar uførepensjon fra folketrygden før de går over på alderspensjon.

I en ordning der pensjonen justeres ved tidligavgang slik at samlede pensjonsutbetalinger for den enkelte er uavhengig av avgangstidspunkt, vil i prinsippet også de samlede offentlige pensjonsutbetalingene være om lag uavhengig av det avgangstidspunkt den enkelte velger.

Et delingstall vil isolert sett kunne bidra til økt sysselsetting og lavere vekst i antall pensjonister ved at det bli mindre lønnsomt å pensjonere seg tidlig, og mer lønnsomt å stå lenger i arbeid. Statistisk sentralbyrå har i sin rapport for Pensjonskommissjonen om «Makroøkonomiske virkninger av endringer i pensjonssystemet» anslått virkninger på sysselsettingen av dette og andre endringer i pensjonssystemet, jf. nærmere omtale i kapittel 7.

Mindre enn forsikringsteknisk justering

Hensynet til at også personer med lave inntekter skal ha en reell mulighet til å gå av med tidligpensjon taler etter Pensjonskommissjonens syn for en mindre justering ved tidlig eller sen pensjonering enn ren forsikringsteknisk justering. En mindre justering vil isolert sett innebære at den enkeltes samlede «pensjonsformue» blir høyere jo tidligere en tar ut pensjon, og at staten i noen grad subsidierer tidligavgang. Sammenliknet med forsikrings-

Tabell: 6.1 Endring i årlig pensjon som 67-åring ved pensjonering ved ulike aldre. Realrente 4 pst. og 3/4 pst. årlig realvekst i pensjon

62	63	64	65	66	67
-31	-26	-21	-15	-8	0

Kilde: Pensjonskommissjonen.

teknisk justering vil effektene av en mindre justering isolert sett være høyere pensjon for dem som går av tidlig med pensjon, og lavere pensjon for dem som går av sent. De offentlige pensjonsutbetalingene vil da i større grad avhenge av når den enkelte velger å gå av med pensjon enn i et system med forsikringsteknisk justering.

En mildere justering i pensjonen vil på den annen side kunne kompensere noe for at muligheten og evnen til å fortsette lenge i arbeid vil være ulikt fordelt i befolkningen. Dette kan gjennomføres ved at et beløp på for eksempel 30 000 kroner av opptjent pensjon unntas fra justering, mens resten av opptjent pensjon justeres etter forsikringstekniske prinsipper, jf. kapittel 9 for nærmere omtale av ulike alternativer. Sammenliknet med dagens system vil den positive effekten på sysselsettingen kunne bli mindre jo mindre pensjonen justeres ved tidlig pensjonering. En mindre enn forsikringsmessig justering av pensjonen vil dermed kunne gi effekter på sysselsettingen som ligger mellom dagens system, og det som følger av en full forsikringsteknisk justering.

I en modell med en kostnadsnøytral (forsikringsteknisk) justering av årlig pensjon etter uttakstidspunkt kan det argumenteres for at den enkelte bør kunne arbeide ubegrenset ved siden av pensjonen uten at pensjonen avkortes mot arbeidsinntekt. Den enkelte vil da betale skatt på arbeidsinntekten og pensjonen, men vil ikke i tillegg få pensjonen avkortet mot arbeidsinntekt. Ved mindre enn forsikringsmessig justering av pensjonen ved tidlig pensjonering vil det være sterkere argumenter for å ha regler som avkorter pensjonen mot arbeidsinntekt. Hvis en ikke hadde hatt denne type regler for eksempel i dagens AFP-ordning, ville det lønne seg for alle som hadde rett til det, å ta ut AFP fra 62 år selv om en helt eller delvis fortsatte i arbeid. Regler som avkorter pensjon mot arbeidsinntekt, vil på den annen side innebære at den enkelte blir sittende igjen med en liten del av sin brutto arbeidsinntekt, og til at det blir færre som ønsker å kombinere arbeid og pensjon.

Pensjonskommisjonen går inn for en fleksibel pensjonsordning der den årlige pensjonen øker jo lenger en står i arbeid, og jo senere en tar ut pensjon. For at også de med lav inntekt skal ha en reell mulighet for å ta ut tidligpensjon foreslår kommisjonen at et beløp på 30 000 kroner av opptjent pensjon unntas fra justering ved fleksibel pensjonering, jf. også omtalen i kapittel 7 og 9.

6.4.4 Institusjonell ramme og forholdet til supplerende pensjonsordninger

Et delingstall bør som i Sverige og Finland gjennomføres automatisk for nye pensjonister basert på oppdaterte beregninger av forventet levealder for de ulike aldersgruppene. For å begrense usikkerheten kan delingstallet fastsettes på grunnlag av tilgjengelig statistikk for forventet levealder over en periode, for eksempel siste fem år før pensjonering. Delingstallet for den enkelte bør kunne fastsettes ved overgang til pensjon, og de som allerede er pensjonister vil således ikke berøres av eventuelle endringer i delingstallet i perioden som pensjonist. En reform med fleksibel pensjonering og delingstall kan naturlig fases inn fra 2010.

Et delingstall i folketrygden aktualiserer også spørsmål om endringer i de offentlige tjenestepensjonsordningene. En reform med innføring av delingstall i folketrygden vil i offentlig sektor bli fullt ut motvirket av de offentlige bruttoordningene gitt at disse videreføres som i dag. For at reformene skal ha effekt også for offentlig ansatte vil en mulighet være å gå over til nettoordninger i offentlig sektor. Et annet alternativ kan være å innføre et delingstall også i de offentlige bruttoordningene, jf. nærmere omtale i kapittel 11.

AFP-ordningen slik den er utformet i dag motvirker effektene både av en ordning med fleksibel pensjonering i folketrygden, og av en ordning med delingstall der den enkeltes pensjon knyttes til utviklingen i levealderen. Det vil derfor være behov for endringer i AFP-ordningen, slik at delingstallet får effekter for hele befolkningen.

Pensjonskommisjonen mener at innføring av delingstall i folketrygden bør gjelde for hele befolkningen. Dette innebærer at de offentlige tjenestepensjonsordningene bør legges om til nettoordninger. Det er videre behov for endringer i AFP-ordningene, og staten bør ved innføring av fleksibel pensjonering i folketrygden konsentrere sin økonomiske medvirkning om denne.

6.4.5 Livsløpsbasert opptjening

En reform med delingstall og innføring av fleksibel pensjonering i folketrygden bør etter Pensjonskommisjons syn kombineres med at pensjonsopptjeningen gjøres livsløpsbasert. Dette innebærer at all inntekt vil føre til økt pensjonsopptjening uavhengig av når i livet den tjenes opp. Livsløpsbasering og lønnsindeksering av pen-

sjonsopptjeningen innebærer at all inntekt vil ha samme virkning for opptjent pensjon.

Livsløpsopptjening vil være til fordel for personer med lange yrkeskarrierer sammenliknet med systemer som begrenser antall opptjeningsår til for eksempel 40 slik folketrygden gjør i dag. For at perioder med pass av barn og eldre ikke skal føre til lavere pensjon foreslås en ordning med omsorgsopptjening knyttet til fødselspengegrunnlaget som skal kompensere pensjonsmessig for fravær av arbeidsinntekt. Ordningen med omsorgsopptjening vil være noe bedre enn i dagens folketrygd.

Den sterke sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon vil en få når pensjonen tjenes opp fra første krone, jf. omtalen av modernisert folketrygd i kapittel 7. Også modeller med en grunnpensjon kan baseres på livsløpsopptjening, men livsløpsopptjeningen vil da gjelde en del av pensjonen fra folketrygden, jf. omtalen av alternative modeller i kapittel 8.

6.5 Verdisikring av pensjoner

Utviklingen i pensjonsutgiftene i dagens system er framskrevet ved å legge til grunn at både opptjeningen av pensjoner og de løpende pensjonsutbetalingene indekseres med lønnsveksten. Dette gjelder både tilleggspensjonen og minstepensjonen, og minstepensjonen er forutsatt opprettholdt på dagens nivå målt i grunnbeløp.

Hvis den enkelte selv skulle betale pensjonene gjennom egne avgifter, og velge profil på utbetalingene, ville mange trolig ikke foretrekke full lønnsindeksering av pensjonene. Mange ville trolig heller velge en noe høyere kompensasjonsgrad ved overgang til pensjon og svakere indeksering enn lønnsindeksering. Dette vil begrense inntektsbortfallet på pensjoneringstidspunktet, samtidig som den enkelte vil være sikret en viss realvekst i pensjonsutbetalingene. Et offentlig pensjonssystem bør så langt som mulig reflektere den enkeltes ønsker om fordeling av inntekt i pensjonistfasen.

Internasjonalt er det vanlig at de offentlige inntektsavhengige pensjonssystemene kompenserer for prisvekst i perioden som pensjonist, mens det er mindre vanlig at en også får kompensert for de yrkesaktives lønnsvekst. Flere land har gjennomført et skille mellom indekseringsreglene for henholdsvis opptjening og utbetaling av pensjoner, og der det kun er opptjeningen som indekseres i forhold til lønn. I Sverige indekseres for eksempel

løpende pensjoner med en faktor som er 1,6 prosentpoeng lavere enn lønnsutviklingen pr. år. I Finland indekseres løpende alderspensjoner med en blanding av pris- og lønnsindeksering, med 80 pst. vekt på prisindeksering og 20 pst. vekt på lønnsindeksering.

Opptjente pensjonsrettigheter bør etter kommisjonens vurdering lønnsindekseres. Dette er en forutsetning for at inntekter opptjent på ulike tidspunkter i livet skal få samme vekt i beregning av pensjon innenfor et løpende finansiert system. Også uførepensjonen bør etter kommisjonens syn lønnsjusteres da denne er ment som erstatning for arbeidsinntekt. En svakere indeksering ville bl.a. for unge uføre ha gitt en svak inntektsutvikling over tid sammenliknet med yrkesaktive.

Prisindeksering av løpende pensjoner

En prisregulering av pensjonene vil sikre at pensjonenes realverdi opprettholdes i perioden som pensjonist, men pensjonistene vil ikke få en tilsvarende realinntektsvekst som yrkesaktive. Til Pensjonskommisjonens foreløpige rapport beregnet Statistisk sentralbyrå ved hjelp av modellen MOS-ART at en indeksering av alderspensjoner under utbetaling med en faktor som er 1,5 prosentpoeng lavere enn lønnsveksten pr. årsverk, isolert sett vil redusere gjennomsnittlig alderspensjon med om lag 15 prosent på lang sikt. Dette tilsvarer prisindeksering ved en reallønnsvekst på 1,5 pst pr år, som er litt i underkant av det som var forutsatt i Langtidsprogrammet 2002 – 2005.

Kombinasjon av pris- og lønnsindeksering

Et alternativ til ren prisindeksering av løpende pensjoner vil være en kombinasjon av lønns- og prisindeksering. Gitt at utbetalt pensjon for alderspensjonister indekseres med en faktor med lik vekt på lønns- og prisindeksering så innebærer dette 0,75 pst realvekst i pensjonene pr. år forutsatt en reallønnsvekst på 1,5 pst. Virkningen på gjennomsnittlig alderspensjon vil da kunne bli om lag halvparten av effekten ved ren prisindeksering, eller 7–8 pst.

I alternativer hvor pensjonen reguleres i takt med prisveksten eller med en kombinasjon av pris- og lønnsvekst vil veksten i reallønn få betydning for utviklingen i pensjonsutgiftene framover relativt til lønnskostnadene og BNP. I dagens system vil ikke økt produktivitetsvekst føre til nedgang i pensjonsutgiftene som andel av BNP. Dette skyldes at en har forutsatt at lønnsveksten følger

produktivitetsveksten, samt at pensjonene reguleres i takt med lønnsveksten. Dermed vil for eksempel 5 pst. økt produktivitet gi en tilsvarende økning i pensjonsutgiftene. Ved en svakere indeksering av pensjonsutgiftene vil økt produktivitetsvekst bidra til å redusere pensjonsutgiftene relativt til resten av økonomien.

Pensjonskommisjonen mener at for å sikre bærekraftige offentlige finanser på lang sikt bør en indeksere utbetalt alderspensjon fra folketrygden med en indeks med lik vekt på lønns- og prisindeksering. Dette vil muliggjøre at en kan opprettholde et høyere kompensasjonsnivå i folketrygden ved overgang til pensjon enn det som ellers hadde vært mulig. Trolig vil dette også gi en profil på utbetalingene i perioden som pensjonist som er bedre i samsvar med folks ønsker og behov.

For garantipensjonen stiller situasjonen seg annerledes enn for inntektsavhengige pensjonen, da garantipensjonen må ses i forhold til lønnsnivået i samfunnet. Garantipensjonen bør etter Pensjonskommisjonens syn lønnsreguleres fratrukket effekten av delingstallet, jf. nærmere omtale i avsnitt 6.4.2.

6.6 Andre tiltak for å sikre folketrygdens bærekraft

Arbeidsstyrken

Pensjonssystemets økonomiske bæreevne er avhengig av vår evne til å produsere varer og tjenester. En økonomisk politikk som fremmer høy arbeidsstyrke, lav arbeidsløshet og høy verdiskaping både i offentlig og privat sektor vil derfor være avgjørende for å sikre framtidens pensjonister økt kjøpekraft. Pensjonistenes velstandsnivå i framtiden avhenger slik sett av den økonomiske utviklingen og den økonomiske politikken på en rekke områder.

Norge har i dag relativt lave offentlige utgifter til alderspensjon sammenlignet med mange andre land, og vi har også lav arbeidsledighet og en høy andel av befolkningen i arbeid. På den annen side er andelen uførepensjonister i Norge blant de høyeste i OECD-området målt i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder. Ved en aldring av befolkningen og en sterk vekst i antall alderspensjonister blir det svært viktig å opprettholde en høy arbeidsstyrke og å begrense tilgangen til ulike stønadsordninger blant folk i yrkesaktiv alder.

Produksjonen i framtiden kan øke ved tiltak som bidrar til økt produktivitet pr. arbeider, og

høyere arbeidsstyrke. Økt produktivitet pr. arbeider kan oppnås gjennom mer og bedre kapitalutstyr og økt kvalitet på arbeidsstyrken bl.a. gjennom forskning og utvikling og et godt utdanningsystem, inkludert etter- og videreutdanning.

Pensjonskommisjonen mener det er svært viktig med en generell politikk som holder orden i økonomien, som er langsiktig og som fremmer høy yrkesdeltaking, lav arbeidsløshet og et konkurransedyktig næringsliv. Dette er avgjørende også for å kunne ha bærekraftige pensjonsordninger. Av særlig viktighet er arbeidet med å skape et mer inkluderende arbeidsliv i forhold til eldre, funksjonshemmede og kronisk syke. Kommisjonen har likevel innenfor sitt mandat lagt vekt på å utrede ulike endringer i pensjonssystemet med vekt på alderspensjonen. Kommisjonen har bare i begrenset grad kunnet gå inn på hvordan den samlede økonomiske politikken kan sikre høy produksjon og høy velferd i framtiden.

Pensjonskommisjonen mener at en pensjonsreform bør bidra til å øke arbeidsstyrken over tid og stimulere til lange yrkeskarrierer. Kommisjonens forslag om livsløpsbasering og delingstall vil kunne stimulere flere til å stå lenger i arbeid, og en mer fleksibel ordning for alderspensjon vil også kunne føre til at flere vil kombinere arbeid og pensjon. Hvordan ulike pensjonsreformer kan påvirke sysselsettingen, er generelt usikkert, men en nærmere sammenheng mellom livsinntekt og utbetalt pensjon vil trolig kunne øke yrkesdeltakingen og bidra til at flere vil fortsette lengre i arbeid. Det samme gjelder et pensjonssystem der den enkelte selv i større grad må betale for tidlig pensjonering gjennom lavere årlig pensjon. Avgangsmønsteret blant eldre arbeidstakere har imidlertid mange og sammensatte årsaker, og en strategi for høyere yrkesdeltaking blant eldre må omfatte mer enn pensjonsordninger.

Inkluderende arbeidsliv

Pensjonskommisjonen mener det er viktig med en aktiv seniorpolitikk, og at det legges til rette for at eldre og personer med varige helseproblemer kan få og beholde inntektsgivende arbeid. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom regjeringen Stoltenberg og partene i arbeidslivet i oktober 2001 for en prøveperiode fram til utgangen av 2005. Bakgrunnen for avtalen var økningen i sykefraværet, økt uføretrygding og lavere yrkesdeltaking blant eldre over 60 år. Målet med intensjonsavtalen er bl.a.:

- At en får et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, arbeidsplass og for samfunnet.
- Reduksjon i bruken av uføretrygd og i sykefraværet. Det operative målet for avtalen er å redusere sykefraværet med minst 20 prosent for hele avtaleperioden.
- Å ta bedre i bruk eldres ressurser og arbeidskraft i arbeidslivet for å motvirke tidligavgang.

En rekke organisasjoner har sluttet seg til avtalen, og det er inngått konkrete samarbeidsavtaler med mange virksomheter. Intensjonsavtalen omfatter en tiltakspakke med forpliktelser for både arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter.

Stortinget har vedtatt å erstatte dagens ordning for uførepensjonering med to ordninger, tidsbegrenset uførestønad og en varig ordning. Det er i denne sammenheng lagt opp til bedre oppfølging og vurdering i stønadsperioden, med sikte på bedre tilrettelegging og attføring for arbeid. For å markere at den nye stønaden ikke er en varig pensjonsytelse, blir beregningen av stønaden knyttet nærmere til reglene for attføringspenger og rehabiliteringspenger istedenfor til pensjonssystemet.

Om barn, fødselstall og bærekraft

For å opprettholde en stor arbeidsstyrke i fremtiden og et bærekraftig pensjonssystem på sikt er det viktig å holde fødselstallet oppe på et nivå som kan sikre en om lag stabil befolkning over tid. I befolkningsframskrivingene omtalt i kapittel 3 er det lagt til grunn at hver kvinne vil føde i gjennomsnitt 1,8 barn. Fruktbarhetstallet var 1,75 barn pr. kvinne i 2002, og har gått litt ned de siste par årene. Det er usikkert om dette er en mer langvarig effekt eller uttrykk for tilfeldige variasjoner. For å opprettholde befolkningen på sikt uten netto innvandring er det nødvendig at det samlede fruktbarhetstallet er om lag 2,1 barn pr. kvinne. At tallet overstiger 2, skyldes at det fødes noe flere gutter enn jenter, og at noen kvinner dør før deres fruktbare periode er omme. Et fruktbarhetstall på 1,8 er altså isolert sett ikke tilstrekkelig til å opprettholde befolkningen på lang sikt. Befolkningsframskrivingene viser likevel at befolkningen vil øke fram mot 2050 i middelalternativet, bl.a. fordi det er forutsatt en netto innvandring i hele perioden.

Mange land i Syd-Europa har svært lave fødselstall. Disse landene kan på sikt få en betydelig nedgang i folketallet. Land med svært lave fødselstall vil også kunne få den sterkeste veksten i

antall pensjonister i forhold til antall yrkesaktive, og de største utfordringene ved å sikre et bærekraftig pensjonssystem over tid. Beslutninger om hvor mange barn en ønsker, avhenger av mange forhold, og de økonomiske virkningene er neppe de viktigste. Pensjonskommisjonen antar at utformingen av pensjonssystemet bare i svært liten grad vil ha betydning for hvor mange barn den enkelte familie ønsker å få. I den perioden det er aktuelt å få barn er det for de fleste langt fram til pensjonisttilværelsen. Kommisjonen foreslår likevel som del av en pensjonsreform en noe bedre ordning med pensjonsopptjening ved perioder med ulønnet omsorg for barn og pleietrengende, jf. nærmere omtale i kapittel 7. Dette kan bidra til at personer som i en periode av livet helt eller delvis er hjemme for å ivareta omsorgsoppgaver, ikke behøver å få redusert sitt framtidige pensjonsnivå. Med dagens fordeling av omsorgsoppgaver vil dette bidra til en omfordeling i pensjon fra menn til kvinner.

Pensjonskommisjonen vil understreke at en barne- og familiepolitikk og et arbeidsliv som legger til rette for å kombinere barn og arbeid er viktig også for et bærekraftig pensjonssystem over tid. Tiltak rettet direkte mot barnefamilier som nivået på barnetrygden, muligheten for og kvaliteten på barnehageplasser, og tilrettelegging i arbeidslivet slik at det er mulig å kombinere arbeid og omsorgsoppgaver er imidlertid trolig langt viktigere enn utformingen av en ordning med omsorgspoeng i pensjonssystemet. Videre kan lavere vekst i pensjonsutgiftene framover gjøre det lettere å skape rom for tiltak overfor barnefamilieene innenfor en gitt budsjettamme.

Innvandring

I de siste befolkningsframskrivingene legges det til grunn en nettoinnvandring på 13 000 personer pr. år. Utviklingen framover er usikker, og avhenger bl.a. av innvandringspolitikken i Norge og andre land. Netto innvandring bidrar til en vekst i folketallet framover selv om fruktbarheten isolert sett ikke er tilstrekkelig til å opprettholde befolkningen på lang sikt. Alderssammensetningen blant innvandrere er slik at innvandring betyr relativt mest for gruppen i yrkesaktiv alder, mens de yngste og eldste aldersgruppene påvirkes noe mindre av innvandringsnivået. På sikt vil imidlertid den eldste gruppen også øke når innvandrerne blir gamle.

Innenfor rimelige nivåer på innvandringen vil forholdet mellom antall eldre og antall yrkesak-

tive øke framover. Økningen blir sterkest uten innvandring og dempes noe jo høyere innvandringen blir. En årlig netto innvandring bremser derfor befolkningens aldring noe. Hvorvidt innvandring kan bidra til å redusere utfordringene med en aldrende befolkning, vil også avhenge av i hvor stor grad innvandrere er yrkesaktive. Tradisjonelt har yrkesaktiviteten blant innvandrere vært noe lavere enn for totalbefolkningen, men andelen yrkesaktive kan variere mye både over tid og mellom personer fra ulike opprinnelsesland. Innvandrere fra Norden har litt høyere yrkesdeltaking enn befolkningen under ett, mens innvandrere fra ikke-vestlige land har lavere yrkesdeltaking. Innvandrere vil videre over tid opptjene pensjonsrettigheter som den øvrige befolkningen. Alt i alt kan innvandring trolig bare i begrenset grad løse utfordringene med en aldrende befolkning. Pensjonskommisjonen mener at pensjonssystemet må kunne være bærekraftig under ulike forutsetninger om nivået på og sammensetningen av innvandringen.

Om de særskilte skattereglene for pensjonister

Innenfor dagens folketrygd er det flere elementer i skattesystemet som fører til at pensjonister betaler mindre skatt enn lønnstakere med samme inntekt. For det første betaler pensjonister trygdeavgift etter lav sats, som er 3 prosent av pensjonsinntekten, mot en sats på 7,8 prosent for lønnstakere. For det andre får alders- og uførepensjonister et særfradrag i alminnelig inntekt på maksimalt 18 360 kroner i 2002. Pensjonister med lavere og midlere inntekter omfattes i tillegg av skattebegrensingsregelen. Skattebegrensingsregelen sikrer at en enslig pensjonist som ikke har andre inntekter enn pensjon, ikke betaler skatt dersom pensjonen er under om lag 105 000 kroner. Den tilsvarende grensen for pensjonistektepar er om lag 171 000 kroner. Skattefordelen av skattebegrensingsregelen avtrappes gradvis ved at overskytende kapitalinntekter skattlegges med 55 pst. og personinntekter med 42,35 pst. I underkant av 50 pst. av pensjonistene blir skattlagt etter skatte-

begrensingsregelen. En blir alltid skattlagt etter de regler som gir lavest skatt.

De særskilte skattereglene for pensjonister bidrar til at kompensasjonsgraden i pensjonssystemet er høyere etter skatt enn før skatt. En full avskaffelse av særskattereglene for pensjonister anslås isolert sett å kunne gi en årlig økning i proveny på om lag 14 mrd. kroner på kort sikt. Av dette utgjør provenyvirkningen for alderspensjonister om lag 9 mrd. kroner. Mye av dette er imidlertid knyttet til at minstepensjonister ikke betaler skatt, og at denne fordelene avtrappes gradvis for pensjonister med noe høyere inntekt enn minstepensjon. Over tid vil provenyvirkningen av de gunstige skattereglene for pensjonister kunne øke om lag i takt med veksten i antall pensjonister.

Dagens regelverk for skattlegging av pensjonister er komplekst, og gjør det vanskelig for den enkelte å sette seg inn i hvordan inntekt etter skatt påvirkes ved overgang fra arbeid til pensjon. Dette gjelder særlig for personer som ønsker å kombinere arbeid og pensjon, der reglene for avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt har stor betydning, i tillegg til at det er ulike regler for beskatning av pensjon og arbeidsinntekt. Ved større mulighet for fleksibel pensjonering i det allmenne pensjonssystemet i framtiden kan antallet som kombinerer arbeid og pensjon komme til å øke. Dette vil øke behovet for at den enkelte lettere enn i dag skal kunne beregne de økonomiske konsekvensene av ulike kombinasjoner av arbeid og pensjon.

Pensjonskommisjonen har ikke vurdert en isolert endring av skattereglene for pensjonister innenfor dagens system. Dette er gjort i NOU 2003: 9 Skatteutvalget – Forslag til endringer i skattesystemet, og følges opp i arbeidet med en reform av skattesystemet.

Eventuelle endringer i skattebegrensingsregelen for pensjonister må ses i sammenheng med nivået på minstepensjonen. Mange land har særskilte skatteregler for pensjonister, og eventuelle endringer i de norske skattereglene må også ta hensyn til dette og til at pensjonistene kan flytte over landegrensene.

Kapittel 7

Modernisert folketrygd

7.1 Innledning og sammendrag

I foreløpig rapport presenterte Pensjonskommissjonen to alternative modeller for et framtidig pensjonssystem. Det ene hovedalternativet var en lik basispensjon til alle i folketrygden. Det andre hovedalternativet var en modernisert folketrygd med en klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt, premieinnbetaling og pensjon i det allmenne pensjonssystemet.

I modernisert folketrygd vil den enkelte tjene opp en pensjon som er proporsjonal med arbeidsinntekten gjennom hele yrkeslivet opp til et tak for årlig inntekt. Den opptjente pensjonen skal stå i forhold til premieinnbetalingene til systemet. Personer uten eller med lav opptjent pensjon får økt pensjonsnivået gjennom et garantitillegg som sikrer et minstenivå på den samlede pensjonen. Garantipensjonen svarer til minstepensjonen i folketrygden. Garantitillegget avtrappes gradvis mot inntektpensjonen, og finansieres gjennom den generelle beskatningen.

Modernisert folketrygd bygger på livsløpsopptjening ved at inntekten over hele livsløpet skal danne grunnlaget for pensjonen. Den klare sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon over livsløpet får en ved å legge lik vekt på alle år med pensjongivende inntekt ved opptjening av pensjonen. Dette innebærer at dagens tak på 40 år for opptjening av tilleggspensjon og besteårsregelen med de 20 beste opptjeningsårene som tellende for sluttpoengtallet i folketrygden faller bort.

Pensjonskommissjonen foreslår gunstigere pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsfravær for egne barn under skolepliktig alder og for syke, funksjonshemmede eller eldre. Formålet er å gi bedre kompensasjon for manglende pensjonsopptjening som følge av perioder med ulønnet omsorg for barn, syke, funksjonshemmede eller eldre. Dette ivaretas dersom nivået på omsorgsopptjeningen knyttes til det faktiske inntektsbortfallet, men med en minstegaranti uavhengig av

inntekt og et inntektstak for opptjeningen. Ved dagens mønster for fordeling av lønnet arbeid og omsorg vil endringen særlig ha betydning for kvinner.

Pensjonskommissjonen går inn for en allmenn, *fleksibel pensjonsordning* i modernisert folketrygd. Nedre aldersgrense for pensjonering settes til 62 år. Den årlige pensjonen ved fleksibel pensjering foreslås justert etter satser som gir noe mindre enn fullt ut forsikringsmessig justering

Det foreslås et *delingstall* som innebærer at størrelsen på den årlige pensjonsutbetalingen for den enkelte aldersgruppe knyttes til utviklingen i levealderen for denne aldersgruppen. Det foreslås også nye prinsipper for *regulering av alderspensjon* fra folketrygden, der den indekseres med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten etter at en har begynt å ta ut alderspensjonen.

Kommisjonen foreslår videre at det skal innføres en egen *pensjonspremie* knyttet til den inntektsavhengige delen av alderspensjonen. Sammen med de andre endringene som foreslås, vil dette bidra til et klarere individuelt eierskap til inntektpensjonen. Premien er foreløpig anslått til 17 ½ pst. av årlig arbeidsinntekt opp til 8 G (for tiden 455 000 kroner).

Kommisjonen anbefaler at ved en reformering av folketrygden bør supplerende ordninger i offentlig sektor gjøres om til nettoordninger, slik at de endringene som gjennomføres i folketrygden får betydning for hele befolkningen. Modernisert folketrygd med mer proporsjonal pensjon i forhold til inntektsgrunnlaget vil gjøre det enklere å utforme supplerende ordninger som et proporsjonalt tillegg til folketrygden.

En oversikt over flertallets forslag til modernisert folketrygd er gitt i boks 7.1.

Forslaget til modernisert folketrygd er anslått å redusere utgiftene til alderspensjon i 2050 målt som andel av BNP for Fastlands-Norge med om lag 20 pst. sammenliknet med å videreføre dagens system. Innsparingene kan deles i tre ulike forhold:

– Verdiskapingen kan bli om lag 6 pst. høyere.

Boks 7.1 Modernisert folketrygd

Inntekstavhengig pensjon

- Det opptjenes en proporsjonal, livsløpsbasert pensjon fra 1. krone av arbeidsinntekt opp til et tak på 8G pr år.
- Opptjeningen er beregnet til 1,25 prosent av inntektsgrunnlaget det enkelte år. Ved en samlet opptjeningsperiode på 43 år gir det en kompensasjonsgrad på 54 pst. av gjennomsnittsinntekten som yrkesaktiv.
- Ulønnet omsorgsfravær for egne barn og pleietrengende gir pensjonsopptjening svarende til det beste alternativet av fødselspengegrunnlaget og en inntekt som svarer til 4½ G. Omsorgsopptjening gis i inntil 6 år for barn mot 7 nå.
- Det innføres en egen pensjonspremie for inntektpensjonen. Premien er anslått til 17 ½ pst av arbeidsinntekten opp til 8G.
- Informasjon om hvor mye pensjon den enkelte har opptjent styrkes gjennom årlige kontoutskrifter

Garantipensjon

- Garantipensjonen utbetales fra fylte 67 år.
- Garantipensjonen svarer til dagens minstepensjon.
- Gradvis avkorting av garantipensjonen mot inntektpensjonen. Pensjonister med opptjent pensjon opp til 1G mottar garantipensjon. Garantipensjonen avkortes deretter med 60 prosent mot inntektpensjon utover 1G.

Delingstall

- Det innføres et delingstall slik at årlig pensjon justeres i forhold til utviklingen i forventet levealder.
- Delingstallet innføres for hele alderspensjonen, og vil også gjelde for tidligere uføre når de blir alderspensjonister.

Fleksibel pensjonering.

- Det innføres fleksibel pensjonering i folketrygden fra 62 år, slik at årlig pensjon øker jo lenger en venter med å ta ut pensjon.
- Det innføres samtidig adgang til å ta ut hel eller delvis pensjon i kombinasjon med arbeidsinntekt.
- Ved beregning av fradraget ved tidlig pensjonering, og tillegget ved sen pensjonering foreslås det et beløp på 30 000 kroner som ikke justeres i forhold til tidspunktet for pensjonering. Resten av pensjonen justeres etter forsikringstekniske satser.

Indeksering

- Det innføres automatisk indeksering av opptjente pensjonsrettigheter og løpende utbetalte pensjoner.
- Opptjente pensjonsrettigheter som yrkesaktiv lønnsindekseres.
- Garantipensjonen lønnsindekseres fratrukket effekten av delingstallet
- Løpende utbetalt inntektpensjon for alderspensjonister indekseres med et gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst.
- Uførepensjon indekseres med lønnsveksten.
- Etterlattepensjon (før fylte 67 år) indekseres med gjennomsnittet av lønns- og prisutviklingen.

Forholdet til uføre- og etterlattepensjon

- Det foreslås at uførepensjonsordningen utredes særskilt som en del av oppfølgingen av Pensjonskommisjonens arbeid.
- Etterlattepensjon videreføres som i dagens folketrygd.

- Antall alderspensjonister kan bli om lag 7 pst. lavere.
- Gjennomsnittlig alderspensjon kan bli om lag 7 pst. lavere.

Disse virkningene avhenger av hvordan den enkelte vil tilpasse seg til pensjonsreformen. Pensjonskommisjonen foreslår et pensjonssystem som gir større mulighet til selv å velge når en vil gå av med pensjon. Samtidig må den enkelte bære en vesentlig del av kostnaden ved tidlig avgang fra

arbeidslivet, mens en vil få høyere årlig pensjon ved lengre yrkeskarriere. Kommisjonens forslag vil dermed stimulere den enkelte til å stå lenger i arbeid framfor å gå av med pensjon. På denne måten øker sysselsettingen og konsekvensene av innstrammingene på pensjonsytelsene pr. pensjonist dempes.

Reformen vil bidra til et mer bærekraftig pensjonssystem over tid, og mindre behov for skatte- og avgiftsøkninger i framtiden. Samtidig ivaretas fordelingshensyn, bl.a. gjennom garantipensjonen og en noe bedre ordning med omsorgsopptjening enn i dag. Selv med disse innstrammingene vil pensjonsutgiftene dobles målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, og økningen vil fortsatt være sterkere enn i de aller fleste andre land.

Kommisjonens medlemmer Ytterhorn og Westhrin, ønsker å basere en reform av folketrygden på andre modeller enn forslaget til modernisert folketrygd, jf. nærmere omtale i kapittel 8.

7.2 Utformingen av modernisert folketrygd

7.2.1 Standardsikring

Opptjening av inntektpensjon ved arbeid

Standardsikringen i modernisert folketrygd ivaretas gjennom en proporsjonal inntektpensjon fra første krone med arbeidsinntekt opp til et bestemt nivå eller tak for årsinntekten. Alle får en pensjon som står i forhold til tidligere inntekt og innbetalinger til systemet. I forhold til dagens system rendyrkes dermed inntektpensjonen som en spare- og forsikringsordning for den enkelte til egen alderdom.

Dagens bestårsregel og 40-års regel erstatte med et system med livsløpsbasert opptjening. Dagens system kan gi til dels vilkårlige og urimelige utslag, i form av at personer som har hatt samme totalinntekt gjennom yrkeslivet kan få til dels svært ulik pensjon, mens personer med svært ulik livsinntekt kan ende opp med samme pensjon. Dagens regelverk fører også til at personer som oppfyller kravet om 40 års poengopptjening – og helt ned til 35 år for 62-åringer som omfattes av AFP – ofte ikke vil få noe igjen pensjonsmessig av å stå lenger i arbeid. Systemet gir dermed svake arbeidsincentiver for eldre arbeidstakere. Pensjonskommisjonen mener det er viktig at pensjonssystemet innrettes slik at det gir gode insentiv til arbeid for alle aldersgrupper. Da vil opptjening av pensjonsrettigheter over hele livslø-

pet være bedre enn dagens system. Livsløpsbasert opptjening vil også være i tråd med noe mange vil oppleve som et alminnelig rettferdighetsprinsipp om at personer som har hatt samme inntekt gjennom yrkeslivet og bidratt like mye til pensjonssystemet, også bør få samme pensjon.

Livsløpsbasert opptjening vil være til fordel for personer med særlig lang yrkesaktivitet og jevn inntekt over livsløpet. Dette vil bl.a. komme de typiske sliterne i arbeidslivet til gode. Overgang til livsløpsopptjening vil isolert sett gi lavere pensjonsutgifter enn dagens folketrygd, og gjør det mulig å øke pensjonsprosenten i forhold til dagens nivå på 42 pst.

De som isolert sett taper på overgang til livsløpsopptjening, vil være personer med stor variasjon i arbeidsinntekten gjennom yrkeslivet. Dette er en svært sammensatt gruppe. Gruppen vil blant annet omfatte selvstendig næringsdrivende med svingende inntekter og personer med høyere utdanning, som normalt vil ha klart stigende inntekt gjennom yrkeskarrieren. Det virker lite rimelig at personer med stigende eller varierende inntekter generelt skal få høyere pensjon og mer igjen enn de betaler inn sammenliknet med personer med jevnere inntekt, men samme totalinntekt over livsløpet og samme innbetaling som yrkesaktiv. I tillegg vil gruppen omfatte en god del kvinner med omsorgsfravær, som i dag får godskrevet poengopptjening i år med omsorgsfravær, samtidig som poengtallet knyttet til ordningen kan ha mindre betydning pga. bestårsregelen. Overgang til livsløpsbasering taler etter Pensjonskommisjonens mening for å forbedre pensjonsopptjeningen under omsorgsfravær for å motvirke utilsiktede utslag for denne gruppen, se nedenfor.

Livsløpsopptjening vil være en ulempe for personer som skifter mellom heltids- og deltidsarbeid gjennom yrkeskarrieren. Det er mest vanlig blant kvinner. Mye av dette vil være knyttet til omsorgsarbeid, og de pensjonsmessige sidene av dette ivaretas gjennom pensjonsopptjening ved ulønnet omsorg for barn og eldre, syke og funksjonshemmede. Annet deltidsarbeid vil i større grad være uttrykk for individuelle valg, som ikke krever særskilt fordelsbehandling i pensjonssystemet.

Pensjonskommisjonens foreslår at den årlige opptjeningen av inntektpensjon skal tilsvare 1,25 pst. av inntektsgrunnlaget det enkelte år med dagens levealder, og at opptjeningen skal knyttes til premiebetalingen i det enkelte år, jf. nærmere omtale av premier i avsnitt 7.5. Den enkeltes pensjon vil avhenge av antall år med pensjonsopptjening i folketrygden. Framskrivninger fra Statistisk

sentralbyrå viser at gjennomsnittlig antall opptjeningsår i folketrygden i dagens system er anslått til om lag 43 både for kvinner og menn i 2050. Det er i framskrivingene av dagens system tatt hensyn til at en stor del av de som ikke har arbeidsinntekt over 1G også får pensjonsopptjening gjennom ordninger med uførepensjon, avtalefestet pensjon eller omsorgspoeng.

Ved modernisert folketrygd kan gjennomsnittlig antall opptjeningsår bli noe høyere som følge av at endringene vil stimulere til økt pensjoneringsalder. I tillegg gis det i modernisert folketrygd pensjonsopptjening fra første krone, mens det i dagens system gis pensjonsopptjening for inntekter over 1G. På den annen side faller ordningen med pensjonsopptjening som AFP-pensjonist bort. En opptjeningsperiode på 43 år vil i modernisert folketrygd gi en kompensasjonsgrad på om lag 54 pst. av inntektsgrunnlaget før skatt. Pensjonskommisjonen mener dette er en rimelig kompensasjonsgrad i forhold til tidligere arbeidsinntekt i et allment, statlig system. Supplerende standardsikring bør overlates til pensjoner i arbeidsforhold og individuelle pensjons- og spareordninger. Personer som omfattes av garantipensjonen vil få en høyere kompensasjonsgrad enn dette som følge av at garantipensjonen supplerer inntektpensjonen.

De fleste har imidlertid varierende inntekter gjennom livsløpet, og vil dermed normalt få en pensjon som avviker fra 54 pst. av sluttlønn selv med 43 opptjeningsår og pensjonering ved 67 år. Spesielt vil mange mot slutten av yrkeskarrieren kunne ha fallende inntekt målt i forhold til det gjennomsnittlige lønnsnivået i samfunnet. Disse vil i modernisert folketrygd kunne få en kompensasjonsgrad i inntektpensjonen i forhold til sluttlønn som er høyere enn 54 prosent. For personer med stigende inntekt mot slutten av yrkeskarrieren vil forholdet være omvendt.

Det opptjenes proporsjonal inntektpensjon for inntekter opp til et bestemt tak for årsinntekten. Et tak kan begrunnes med at det neppe bør være en prioritert offentlig oppgave å sikre inntektpensjon for svært høye inntekter. Det offentlige ansvaret for inntektssikring bør derfor opphøre ved en gitt inntektsgrense. Inntektsgrensen bør likevel fastsettes slik at det allmenne pensjonssystemet gir hovedtyngden av lønnstakere et grunnlag for opptjening av inntektpensjon som tilsvarer hele den pensjongsivende inntekten. I denne sammenheng teller også hensynet til de med lang utdanning som ikke vil kunne kompensere for tapt opptjening under utdanning dersom

taket er for lavt. Pensjonskommisjonens flertall mener at en inntekt på 8G (om lag 455 000 kroner) er en rimelig inntektsgrense for opptjening av inntektpensjon. I 2000 hadde om lag 3 pst. av kvinnene og 18 pst. av mennene en pensjongsivende inntekt som var høyere enn dette nivået. For å ivareta sammenhengen mellom avgift og pensjon bør et tak på opptjening av pensjonsrettigheter motsvares av et tilsvarende tak på premiebetaling, jf. avsnitt 7.5.

Pensjonskommisjonen har også vurdert andre opptjeningsfaktorer enn 1,25 pst. pr. år. En har kommet til at med en høyere opptjeningsfaktor blir det vanskelig å oppnå vesentlige innsparinger i forhold til dagens folketrygd, selv om det innføres delingstall og endret indeksering i den moderniserte folketrygden. En høyere opptjeningsfaktor vil derfor innebære at summen av skatter og premieinnbetalinger til inntektpensjonssystemet må øke vesentlig over tid.

En høyere opptjening vil kreve tilsvarende høyere premieinnbetalinger og dermed øke belastningen på unge i etableringsfasen. En høyere opptjening vil også kreve at en de nærmeste årene foretar en enda større fondsoppbygging på statens hånd enn det Pensjonskommisjonen har lagt til grunn. Videre vil en høyere opptjening gi lite rom for utvikling av supplerende pensjonsordninger tilpasset ulike pensjoneringsbehov. Det vil i så fall kunne bli mindre spredning av risiko i pensjonssystemet enn det er i dag.

En lavere pensjonsprosent vil på den annen side innebære at andelen med garantipensjon øker. I Norge har det vært et viktig mål i folketrygden å sikre en rimelig god minstesikring til alle som det går an å leve av. Pensjonskommisjonen ønsker å videreføre en god minstepensjon. Samtidig bør et klart flertall av befolkningen opptjene pensjon etter det inntektsbaserte systemet. Kommisjonen har kommet til at en opptjeningsfaktor som tilsvarer 1,25 pst. pr. år er et rimelig kompromiss mellom de ulike hensynene.

Opptjening av inntektpensjon ved omsorgsfravær

Ved livsløpsbasert inntektpensjon er det viktig at en opprettholder pensjonsopptjening i perioder med ulønnet omsorgsfravær for egne barn, eldre, syke og funksjonshemmede. Mer enn 95 pst. av de som får innvilget omsorgspoeng, får poeng for omsorg for barn.

Personer som kvalifiserer til omsorgsopptjening godskrives i dag 3 pensjongs-poeng pr. år. Dette tilsvarer med dagens grunnbeløp en

arbeidsinntekt på 227 440 kroner. Pensjonskommisjonen mener at omsorgsopptjening skal være reell kompensasjon for manglende mulighet til opptjening av inntektspensjon ved omsorgsfravær. Det er da naturlig å knytte nivået opp til inntekten før omsorgsfraværet.

Ved omsorg for barn kan omsorgsopptjeningen for eksempel fastsettes ved å ta utgangspunkt i inntektsgrunnlaget for fødselspenger. Folketrygden kompenserer i dag for bortfall av inntekter inntil 6G. Dette tilsvarer en årlig opptjening på 5 pensjospoeng. Omsorgsopptjening knyttet til omsorg for eldre, syke og funksjonshemmede kan også knyttes til det faktiske inntektsbortfallet, men med de samme begrensningene som ved omsorg for egne barn. Det kan også vurderes å gi kompensasjon for inntektsbortfall helt opp til en inntekt på 8G (om lag 455 000 kroner) som tilsvarer inntektsgrensen for opptjening av inntektspensjon.

Alternativt har Pensjonskommisjonen vurdert å øke nivået på omsorgsopptjeningen til f. eks. tilsvarende en arbeidsinntekt på 5G eller 284 300 kroner. I 2001 var det bare om lag 30 pst. av kvinnene som hadde et fødselspengegrunnlag som oversteg dette inntektsnivået. Ved å øke nivået på omsorgspoengene til en inntekt tilsvarende 5G for alle vil de fleste bli kompensert for mer enn det faktiske inntektsbortfallet som følger av omsorgsfraværet. Et stort flertall av kvinnene kan da få høyere pensjonsopptjening ved omsorg enn den pensjonsopptjeningen de ville fått ved å være i lønnet arbeid. Poengene vil da i større grad ha karakter av belønning for omsorgsarbeid i ettertid, og ikke kompensasjon for manglende mulighet til opptjening av pensjon. Gunstigere poengopptjening kan også svekke insentivene til å ta større stillingsbrøk når en har små barn. Hvis omsorgspoeng primært skal være kompensasjon for inntektsbortfallet i omsorgsperioden, er det vanskelig å gi kompensasjon i form av et så vidt høyt, fast nivå til alle.

I dag innvilges det pensjonsopptjening for omsorg for barn under 7 år. Ordningen ble innført i 1992, da barna begynte på skolen det året de fylte 7 år. I dag begynner barna på skolen ett år tidligere, og det kan tale for å begrense omsorgspoengene til å gjelde omsorg for barn under 6 år.

Pensjonskommisjonen foreslår etter en samlet vurdering en gunstigere ordning for omsorgsopptjening ved ulønnet omsorgsfravær for egne barn, eldre, syke og funksjonshemmede. Det gis en godskrivning av rettigheter til inntektspensjon svarende til inntekten før omsorgsfraværet begrenset oppad til en inntekt på 6G, med en minstegaranti tilsvarende en inntekt på 4,5G. På denne måten

gis alle en bedre ordning enn i dag, samtidig som ordningen i større grad enn dagens system vil kompensere for tidligere arbeidsinntekt. Omsorgsopptjening for egne barn gis i inntil 6 år for barn, mot 7 år nå.

7.2.2 Grunnsikring

Pensjonskommisjonen er enig om at alle pensjonister må garanteres en pensjon på et visst minimumnivå fra 67 år og resten av livet uavhengig av opptjent inntektspensjon. Et sentralt spørsmål for Pensjonskommisjonen har vært om grunnsikringen bør gis i form av en behovsprøvd garantipensjon eller i form av en lik grunnpensjon til alle, uavhengig av hvor stor inntektspensjon de har opptjent. Dette spørsmålet omfatter både hvor mye av grunnsikringen som skal behovsprøves mot inntektspensjonen, og hvor raskt dette skal skje. I dagens folketrygd skjer det en avkorting av særtillegget mot tilleggspensjonen krone mot krone, mens det ikke er behovsprøving av grunnpensjonen

Behovsprøvd grunnsikring – garantipensjon

Pensjonskommisjonen har kommet til at grunnsikringen bør behovsprøves mot opptjent inntektspensjon. Grunnsikringen kan ses på som en del av det sosiale sikkerhetsnettet som er bygget opp på en rekke områder i samfunnet, blant annet i form av sosialstønad og bostøtte. Hovedprinsippet på disse områdene er behovsprøving av ytelsene. Behovsprøving av grunnsikringen mot opptjent inntektspensjon er en målrettet og billig måte å utforme grunnsikringen på. Personer uten eller med lav opptjent inntektspensjon får da økt pensjonsnivået gjennom et garantitillegg som sikrer et minimumnivå på den samlede pensjonen.

Folketrygdens pensjoner består i dag av en grunnpensjon og en tilleggspensjon og/eller et særtillegg. Særtillegget gis til personer som har opptjent liten eller ingen tilleggspensjon. Særtillegget utmåles etter ulike satser avhengig av om pensjonisten er enslig eller lever sammen med en annen pensjonist og varierer mellom 74 pst. og 79,33 pst. av grunnbeløpet. Grunnpensjonen fastsettes uavhengig av inntekt og ytes etter to satser avhengig av pensjonistens sivile status. Grunnpensjonen utgjør 100 pst. av grunnbeløpet for enslige pensjonister, og 80 pst. av grunnbeløpet for gifte pensjonister. Den laveste grunnbeløpsatsen var frem til 1. mai 2003 på 75 pst. av grunnbeløpet, og skal i henhold til en budsjettavtale mel-

lom Fremskrittspartiet og regjeringspartiene trappes opp til 85 pst. av grunnbeløpet i løpet av 2005. Det kreves 40 års botid i Norge for å få den garanterte pensjonen. Pensjonen reduseres forholdsmessig ved kortere botid.

Dagens regelverk innebærer at folketrygdens pensjoner differensieres avhengig av sivil status og ektefelles inntekt. For enslige pensjonister utgjør minstepensjonen 179,33 pst. av grunnbeløpet (101 964 kroner), mens den for tiden utgjør 154 pst. av grunnbeløpet (87 564 kroner) for gifte og samboende.

Slik modernisert folketrygd er utformet, vil pensjonene være fullt ut individualisert for personer som har pensjonsrettigheter som overstiger det garanterte minstenivået i pensjonsordningen. Garantipensjonen er ikke knyttet til opptjening gjennom inntekt, men ut fra en oppfatning om hvor mye personer som ikke lenger forsørger seg selv på grunn av alder bør ha som en minstesikring. To personer som lever sammen kan dele på en rekke utgifter som enslige personer er alene om. Dette tilsier at enslige pensjonister bør ha et noe høyere minstesikringsnivå enn det gifte og samboende pensjonister har.

Etter en samlet vurdering har pensjonskommissjonen kommet til at garantipensjonen bør differensieres i forhold til sivilstand i likhet med dagens minstepensjon, og med utgangspunkt i de satser Stortinget har vedtatt. Nivået tar utgangspunkt i minstepensjon for gifte og samboende pensjonister. Det ytes et eget tillegg til enslige pensjonister som behovsprøves mot opptjent inntektpensjon, slik at det garanterte minstenivået for enslige pensjonister blir på samme nivå som dagens minstepensjon for enslige.

Pensjonskommissjonen har videre vurdert ulike grader av behovsprøving av garantipensjonen. Med en årlig opptjeningsfaktor av inntektpensjon tilsvarende 1,25 pst. av arbeidsinntekten må for eksempel en enslig person ha hatt en jevn inntekt på 3,3G (189 700 kroner) i 43 år for å få pensjon utover garantipensjon ved full behovsprøving. I dagens system må en ha jevn inntekt på 2,88G (163 800 kroner) for å få pensjon utover minstepensjon. Full behovsprøving av grunnsikringen kombinert med proporsjonal inntektpensjon ville i så fall ha gitt flere pensjonister med garantipensjon. Mange med lavere inntekter ville da kunne oppleve at de ikke får noe igjen i form av økt pensjon ved økt inntekt. I tillegg vil proporsjonal inntektpensjon bidra til at mange med lave og midlere inntekter vil kunne få lavere pensjoner enn ved dagens system. Pensjonskommissjonen

går derfor inn for en gradvis avkorting av garantipensjonen mot inntektpensjonen, for opptjent pensjon utover 1G. Dette er en målrettet ordning for å øke pensjonsnivået noe for personer med lave inntekter som yrkesaktiv.

Ved mindre enn full avkorting av garantitillegg mot inntektpensjon vil de med relativt lav egenopptjent inntektpensjon få utbetalt denne samtidig som de får beholde en større andel av det behovsprøvde garantitillegget. Opptjening av inntektpensjon på lave inntekter gir dermed pensjon utover garantipensjon. Dette vil bidra til å redusere antall pensjonister som ikke får mer enn det garanterte minstenivået på pensjonen, og andelen er anslått å bli lavere enn om dagens folketrygd videreføres. Dermed bedres insentivene til arbeid for en gruppe med lavere inntekter fordi en får noe igjen i pensjon ved økt arbeidsinntekt. Garantitillegget vil imidlertid strekke seg over et lengre inntektsintervall. Dette betyr at flere samlet sett vil motta noe garantipensjon. Dette kan tale for at avkorting skjer krone for krone opp til et visst nivå, mens garantitillegget deretter reduseres mindre enn krone for krone.

Pensjonskommissjonen foreslår full behovsprøving av garantipensjon mot inntektpensjon under 1G. I et typeeksempel for enslige pensjonister med jevn inntekt i 43 år medfører dette at inntekt under 1,86 G (105 800 kroner) ikke gir pensjon utover garantipensjon. Grensen for hvilken inntekt en må ha for å få noe pensjon utover den minste garanterte pensjonen blir dermed vesentlig lavere enn i dagens system. Garantipensjonen avkortes med 60 pst. mot inntektpensjon utover 1G. Dette betyr at personer med lave og midlere inntekter får beholde 40 pst. av egenopptjent inntektpensjon utover 1G, og at denne utbetales sammen med garantitillegget. Gradvis avkorting av garantipensjonen mot inntektpensjonen gjør modernisert folketrygd mer komplisert, men iva-retar fordelingshensyn.

Garantipensjonen skal ikke behovsprøves mot supplerende tjenstepensjoner. Pensjonskommissjonen mener at det heller ikke bør skje noen samordning andre vegen ved at en i utmålingen av tjenstepensjon tar hensyn til forventet eller faktisk garantitillegg fra folketrygden. Med andre ord skal en ved utformingen av supplerende pensjonsordninger bare ta hensyn til inntektpensjonen fra folketrygden. I forhold til hvordan de fleste tjenstepensjoner er bygd opp i dag, betyr dette at lavtlønte vil kunne få noe mer utbetalt fra slike ordninger.

Universell grunnsikring – grunnpensjon

Som et alternativ til omfordeling gjennom mindre enn full avkorting av garantipensjonen, har Pensjonskommisjonen vurdert å beholde en viss universell grunnpensjon til alle uavhengig av nivået på inntektpensjonen. Det samlede nivået på grunnsikringen er da forutsatt uforandret på samme nivå som dagens minstepensjon, men består av to komponenter; grunnpensjon og garantitillegg. Garantitillegget reduseres med størrelsen på grunnpensjonen. Universell grunnpensjon reduserer inntektsgrensen for avkorting av garantipensjon mot inntektpensjon, og flere vil få pensjon utover nivået på den garanterte pensjonen (minstepensjon). Dette skyldes at grunnpensjonen øker pensjonen for personer med lavere inntekter fordi en mindre del av grunnsikringen behovsprøves mot inntektpensjon. Dette bedrer insentivene til arbeid for en gruppe med lavere inntekter fordi en får mer igjen i pensjon ved økt arbeidsinntekt.

Dersom en del av grunnsikringen utformes som en universell grunnpensjon, tilfaller deler av minstesikringen alle og ikke bare personer med lav inntekt. Dette er lite målrettet omfordeling, og er i tillegg relativt kostbart. Økt skatt for å finansiere grunnpensjon gir dårligere insentiv til arbeid for de med midlere og høyere inntekter. En universell grunnpensjon vil gjøre det nødvendig å senke den årlige pensjonsopptjeningen, for at systemet skal være bærekraftig på lang sikt. En viss grunnpensjon i tillegg til garantipensjon vil være en ekstra komponent i modernisert folketrygd, og svekke proporsjonaliteten i det samlede pensjonssystemet. Strukturen i systemet blir videre mer likt dagens system med grunnpensjon, behovsprøvd særtillegg og inntektsavhengig tilleggspensjon.

Flertallet i Pensjonskommisjonen, alle unntatt medlemmene Westhrin og Ytterhorn, går ikke inn for at grunnsikringen i modernisert folketrygd bygges på en universell grunnpensjon. Fordelelingshensyn i favør av personer med lave inntekter kan bl.a. ivaretas gjennom omsorgsopptjening og gradvis avkorting av garantitillegget mot inntektpensjonen.

7.2.3 Fleksibel pensjonering

Pensjonskommisjonen går inn for en allmenn, fleksibel pensjonsordning i modernisert folketrygd. Nedre aldersgrense for pensjonering foreslås satt til 62 år. Den øvre aldersgrensen på 70 år

for opptjening av pensjon i dagens system, foreslås økt over tid i takt med økende levealder.

Årlig pensjon øker jo lenger en venter med å ta ut pensjon. Det er lagt til grunn at fradraget ved tidlig pensjonering og tillegget ved sen pensjonering følger aktuariell justering, men at et beløp tilsvarende om lag 30 000 kroner av opptjent pensjon holdes utenfor den aktuarielle justeringen av pensjon. Dette beløpet justeres på samme måte som løpende inntektpensjon med et gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst.

Dette innebærer at sammenliknet med aktuariell justering så får personer som går av tidlig noe høyere årlige ytelser, og personer som pensjoneres sent noe lavere årlige ytelser. Ordningen vil på den annen side gi sterkere incentiver til å stå lenge i arbeid enn dagens AFP-ordning. Det foreslås videre at bare de som har en opptjent pensjon som etter justering er høyere enn garantipensjonen skal ha anledning til å ta ut pensjon før 67 år. Ordningen med fleksibel pensjonering er nærmere omtalt i kapittel 9.

7.2.4 Delingstall

Det foreslås et delingstall som innebærer at størrelsen på den årlige pensjonsutbetalingen for den enkelte aldersgruppe knyttes til utviklingen i forventet levealder for denne aldersgruppen. For at pensjonssystemet skal være opprettholdbart på lang sikt, må en i pensjonsutmålingen for den enkelte både ta hensyn til antall år i yrkeslivet og forventet antall år som pensjonist. Delingstallet bidrar til at pensjonssystemet blir mer bærekraftig med økende levealder, og vil over tid isolert sett gi lavere utgifter til pensjoner enn det som følger av å videreføre dagens system. Delingstallet innføres både for inntektpensjonen og garantipensjonen, og vil også gjelde for tidligere uføre når de blir alderspensjonister.

For inntektpensjonen legges det til grunn at delingstallet også vil gjelde i forhold til fleksibel pensjonering, men her vil det som omtalt over være et justeringsfritt beløp som holdes utenfor justeringen av pensjonen.

Det legges til grunn at alderen for når en kan ta ut garantipensjon fortsatt skal være 67 år, og at garantipensjonen over tid lønnsjusteres fratrukket effekten av delingstallet. Pensjonister fra ulike årskull vil altså motta samme garantipensjon. For uførepensjonister legges det til grunn at disse som i dagens system går over til å bli alderspensjonister ved 67 år, og at de da omfattes av delingstallet.

Delingstallet skal være likt for kvinner og menn, og bestemmes ved et veid gjennomsnitt av dødeligheten for kvinner og menn. Delingstallet fastsettes ved overgang til pensjon, og vil for det enkelte årskull ikke justeres i perioden som pensjonist. En som går over til pensjon vil dermed beholde pensjonen livet ut, med den indeksering av løpende pensjoner som er omtalt nedenfor, jf. også nærmere omtale av delingstallet i kapittel 6.

Den detaljerte utformingen av delingstallet må vurderes nærmere i oppfølgingen av kommisjonens arbeid, bl.a. i lys av hvordan dette er implementert i Sverige.

7.2.5 Verdisikring

I modernisert folketrygd innføres det automatisk indeksering av opptjente pensjonsrettigheter og løpende utbetalte pensjoner. Ordningen erstatter dagens system med årlige forhandlinger om utviklingen i grunnbeløpet.

Opptjente pensjonsrettigheter lønnsindekseres. Dette innebærer innenfor et løpende finansiert system, at pensjonsopptjening er like mye verdt uansett når den tjenes opp. Personer med samme livsinntekt vil få like høy pensjon, uavhengig av fordelingen av den årlige inntekten i perioden som yrkesaktiv.

Også løpende uførepensjon indekseres med lønnsveksten. Uførepensjon er en erstatning for arbeidsinntekt. Hvis uførepensjonen skulle vært indeksert svakere enn lønnsveksten, ville dette kunne ha medført et lavt inntektsnivå over tid for uføre, og særlig for personer som blir uføre i ung alder.

Når det gjelder løpende inntektpensjonen i alderspensjonen, har Pensjonskommissjonen kommet til at denne bør indekseres med en lik kombinasjon av pris- og lønnsvekst. Opplegget innebærer en svakere indeksering enn dagens system der det er lagt til grunn lønnsindeksering av løpende alderspensjon, og gir dermed mulighet for økt pensjonsprosent ved overgang til pensjon.

Svakere indeksering enn lønnsindeksering gir mulighet for en høyere kompensasjonsgrad ved overgang til pensjon innenfor en gitt kostnadsramme. En kombinert lønns- og prisindeksering vil trolig kunne gi en hensiktsmessig profil på pensjonsutbetalingene i perioden som pensjonist. I beregningene er det lagt til grunn en reallønnsvekst på 1,5 pst. pr. år. Når utbetalt inntektpensjon reguleres med en faktor med lik vekt på pris og lønn innebærer dette at alderspensjonister

med inntektpensjon får en vekst i kjøpekraften på 0,75 pst. pr. år i perioden som pensjonist.

Garantipensjonen foreslås lønnsindeksert fratrukket effekten av delingstallet. Dette gir gitt de siste befolkningsframskrivingene og en reallønnsvekst på 1,5 pst. pr. år en vekst i garantipensjonen på om lag 1 pst. pr. år. Det foreslåtte opplegget innebærer at delingstallet får om lag samme effekt for en som går av med inntektpensjon ved 67 år som for en som går av med garantipensjon.

Det justeringsfrie beløpet på 30 000 kroner i den fleksible pensjonsordningen foreslås justert med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten over tid. Ved lønnsvekst utover prisstigning vil det justeringsfrie beløpets verdi som andel av lønn reduseres, og pensjonssystemet vil gradvis gå mot et system med mer forsikringsteknisk justering av pensjonen.

7.2.6 Innfasing og forholdet til uføre- og etterlattepensjon

Innfasing

Den moderniserte folketrygden foreslås innfasert ved en tilsvarende overgangsordning som er valgt i Sverige. Når det gjelder innfasingen vises det til nærmere omtale i kapittel 13 og i kapittel 1.

Uførepensjon

Pensjonskommissjonen har i liten grad utredet endringer i uførepensjonen, og for uførepensjon legges det til grunn at utgiftene vil være om lag uendret sammenliknet med dagens system. Eventuelle endringer i uførepensjonsordningen bør utredes særskilt som en del av oppfølgingen av Pensjonskommissjonens arbeid. I beregningene er det teknisk lagt til grunn at personer som blir uførepensjonister etter reformen får beregnet pensjonen på bakgrunn av det nye regelverket, og disse vil derfor normalt få en uførepensjon som avviker fra det som følger av å videreføre dagens regelverk. Modernisert folketrygd gir isolert sett noe høyere uførepensjon enn om dagens system videreføres. For å korrigere for dette er det i beregningene rent teknisk lagt til grunn en begrensning i antall opptjeningsår for uføre. Uten en slik korrigering ville også utgiftene til alderspensjon ha økt i modernisert folketrygd som følge av dette. Når uførepensjonister går over på alderspensjon, bør de omfattes av delingstallet. Hvis uførepensjonister skulle unntas fra delingstallet også som alderspensjonister, vil dette gjelde en stor gruppe på 40 – 50 pst. av alderspensjonistene.

Tabell: 7.1 Pensjonsutgifter i 2001, samt ved videreføring av dagens system og modernisert folketrygd i 2050 målt i fast grunnbeløp, basert på G = 50 603 kroner som er gjennomsnittlig G for 2001

	Pensjons- utgifter i 2001	Dagens system i 2050	Modernisert folketrygd i 2050	Prosentvis endring
Alderspensjon	67,6	183,7	157,9	-14,0
Alders-, uføre og etterlattepensjon	102,1	234,1	209,2	-10,6
Alders-, uføre- og etterlattepensjon og AFP	106,5	243,0	209,2	-13,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Etterlattepensjon

Etterlattepensjon videreføres i beregningene etter mønster av dagens folketrygd. Dette innebærer at det gis etterlattepensjon som en andel av avdødes pensjon for etterlatte som er yngre enn 67 år. I tillegg gis det etterlatterettigheter i alderspensjonen i modernisert folketrygd basert på at hovedtrekkene i dagens regelverk videreføres. Også i forhold til etterlattepensjonen er det enkelte forhold som må avklares nærmere i forbindelse med utformingen av en modernisert folketrygd.

7.3 Økonomiske virkninger

Forslaget til modernisert folketrygd er på usikkert grunnlag anslått å redusere utgiftene til alderspensjon i 2050 målt som andel av BNP Fastlands-Norge med om lag 20 pst. sammenliknet med å videreføre dagens system. Innsparingene kan deles i tre ulike forhold:

- Verdiskapingen kan bli om lag 6 pst. høyere
- Antall alderspensjonister kan bli om lag 7 pst. lavere
- Gjennomsnittlig alderspensjon kan bli om lag 7 pst. lavere

Disse virkningene avhenger av hvordan den enkelte vil tilpasse seg til pensjonsreformen. Pensjonskommissjonen foreslår et pensjonssystem som gir større mulighet til selv å velge når en vil gå av med pensjon. Samtidig må den enkelte bære en vesentlig del av kostnaden ved tidlig avgang fra arbeidslivet, mens en vil få høyere årlig pensjon ved lengre yrkeskarriere. Kommisjonens forslag vil dermed stimulere den enkelte til å stå lenger i arbeid framfor å gå av med pensjon. På denne måten øker sysselsettingen og konsekvensene av innstrammingene på pensjonsytelsene pr. pensjonist dempes. Utgiftene til alderspensjon er anslått å bli om lag 14 pst. lavere enn om dagens system videreføres som følge av at antall alderspensjonis-

ter reduseres med 7 pst., og at gjennomsnittlig pensjon pr alderspensjonist blir 7 pst. lavere.

Virkningen på sysselsettingen er usikker, og avhenger av hvordan den enkelte vil tilpasse seg til pensjonsreformen. Pensjonskommissjonen foreslår et pensjonssystem som gir større mulighet til selv å velge når en vil gå av med pensjon. Samtidig må den enkelte bære en vesentlig del av kostnaden ved tidlig avgang fra arbeidslivet, mens en vil få høyere årlig pensjon ved lengre yrkeskarriere. Hvis sysselsettingen og pensjoneringsalderen øker mindre enn det som er forutsatt i beregningene, så vil også utgiftene til alderspensjon gå ned i modernisert folketrygd. Innstrammingen i pensjonsutgiftene målt som andel av BNP Fastlands-Norge vil dermed være tilnærmet like stor, men virkningen på pensjonsutgiftene kommer noe senere enn sysselsettingsvirkningene.

Tabell 7.1 viser endringer i pensjonsutgifter isolert sett i modernisert folketrygd sammenliknet med videreføring av dagens system i 2050. Tabellen viser at utgiftene til alderspensjon i folketrygden er anslått å bli om lag 14 pst. lavere i modernisert folketrygd enn om dagens system videreføres. Når en også tar hensyn til uføre- og etterlattepensjon reduseres utgiftene med om lag 11 pst. i forhold til å videreføre dagens system. Hvis en i tillegg også tar hensyn til utgiftene til AFP blir reduksjonen om lag 14 pst. Det forutsettes da at dagens AFP-ordning erstattes med en fleksibel ordning for alderspensjon i folketrygden.

Tabell 7.2 viser anslag for antall alderspensjonister, gjennomsnittlig pensjon og pensjonsutgifter i modernisert folketrygd i 2050 sammenliknet med dagens system. I beregningene er en pensjonsreform gradvis innfaset fra 2010 noe som betyr at folketrygdens utgifter fram til 2010 vil være upåvirket av reformen. Folketrygdens utgifter og gjennomsnittlig pensjon vil gradvis øke i årene som kommer som følge av innfasingen av folketrygden og demografiske endringer. Etter 2010 vil utgiftsveksten bli noe mindre enn om dagens system videreføres. Forskjellen i utgifter

Tabell: 7.2 Antall alderspensjonister, gjennomsnittlig pensjon og pensjonsutgifter i 2050 ved videreføring av dagens system og modernisert folketrygd

	Videreføring av dagens system	Modernisert folketrygd	Prosentvis endring
Antall alderspensjonister	1258	1170	-7,0
Gjennomsnittlig pensjon	146	135	-7,5
Utgifter til alderspensjon	183,7	157,9	-14,0

Antall alderspensjonister er målt i tusen personer, gjennomsnittlig pensjon er målt i tusen kroner og i fast grunnbeløp basert på G = 50 603 kroner som er gjennomsnittlig G for 2001. Pensjonsutgifter er målt i milliarder kroner og i fast G.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

vil tilta over tid som følge av at delingstallet får økt effekt over tid, og som følge av at det legges opp til lange overgangsordninger. Det samme gjelder virkningen på sysselsettingen, der delingstallet bidrar til at pensjoneringsalderen gradvis øker litt over tid. Også med en modernisert folketrygd vil imidlertid utgiftene til alderspensjon øke sterkt i tiårene framover.

Innsparingen i forhold til dagens system skyldes i hovedsak at utgiftene til alderspensjon blir lavere som følge av delingstallet og endringer i indekseringsreglene. Delingstallet er isolert sett anslått å kunne redusere folketrygdens utgifter med om lag 18 pst. i 2050. Innsparingen vil øke over tid som følge av at virkningen av delingstallet øker over tid. Endret indeksering av alderspensjoner er isolert sett anslått å kunne redusere utgiftene til alderspensjon med om lag 7 pst. på lang sikt. En modernisert folketrygd uten disse tiltakene er på den annen side anslått å øke pensjonsutgiftene noe på lang sikt. Dette følger av at en opptjening på 1,25 pst. av inntekten hvert år isolert sett vil gi litt høyere gjennomsnittsytelser enn i dagens system, og særlig for dem med lange yrkeskarrierer.

I tillegg bidrar økt sysselsetting i modernisert folketrygd over tid til en nesten tilsvarende vekst i pensjonsutgiftene. Dette innebærer imidlertid ikke at utfordringene med å finansiere folketrygden øker, da også finansieringsgrunnlaget øker. Pensjonsutgiftene øker relativt sett mindre enn finansieringsgrunnlaget, og dette bidrar isolert sett til at «pensjonsavgiftene» kan reduseres noe, jf. omtalen av pensjonsavgifter nedenfor.

Pensjonsutgifter som andel av pensjongivende inntekt

I tabell 7.3 er beregninger av pensjonsutgifter som andel av samlet pensjongivende inntekt gjengitt. Disse andelene er et grovt mål på hvor stor andel av yrkesaktives pensjongivende inntekt som må brukes til å finansiere pensjonene i framtiden, forutsatt at pensjonene i sin helhet dekkes av avgifter på de yrkesaktive. I beregningene er det i tillegg lagt til grunn at pensjonister i gjennomsnitt betaler halv skatt i forhold til yrkesaktive, da pensjonister har gunstigere skatteregler enn de yrkesaktive. Forutsetningen om halv beskatning av pensjonister i forhold til yrkesaktive er en grov tilnærming i forhold til det skattesystemet en har i dag. Nettobelastningen på de yrkesaktive av økte pensjoner blir dermed mindre, enn om pensjonistene helt hadde vært unntatt fra beskatning. I avsnitt 7.5 er det foreslått å innføre en egen pensjonspremie. Det vil da være naturlig at denne belastes de yrkesaktive og ikke pensjonistene. Ved innføring av en pensjonspremie bør en imidlertid også vurdere eventuelle andre endringer i skattesystemet for yrkesaktive og pensjonister. Beregningene her forutsetter ellers at pensjonene på ethvert tidspunkt dekkes løpende gjennom avgifter, og det er sett bort fra fondsløsninger for alderspensjonen.

Også pensjonsutgifter som andel av samlet pensjongivende inntekt går ned i forhold til å videreføre dagens system. Dette skyldes i hovedsak at utgiftene til alderspensjon reduseres, men også at yrkesaktives pensjongivende inntekt, og dermed avgiftsgrunnlaget øker, som følge av økt yrkesdeltaking. Pensjonsutgiftene målt som andel av pensjongivende inntekt reduseres dermed relativt sett noe mer enn pensjonsutgiftene, og denne andelen er anslått redusert med om lag 19 pst. sammenliknet med dagens system. Også en

Tabell: 7.3 Pensjonsutgifter som andel av samlet pensjongivende inntekt i 2001, samt ved videreføring av dagens system og modernisert folketrygd i 2050. I beregningene er det forutsatt at pensjonister betaler halv skatt av yrkesaktive

	Pensjonsavgifter i 2001	Dagens system i 2050	Modernisert folketrygd i 2050	Prosentvis endring
Alderspensjon	10,3	23,2	18,8	-19,0
Alders-, uføre og etterlattepensjon	15,2	28,7	24,2	-15,7
Alders-, uføre- og etterlattepensjon og AFP	15,9	29,6	24,2	-18,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

modernisert folketrygd vil imidlertid innebære en sterk økning i den andelen yrkesaktive må betale inn til pensjonssystemet sammenlignet med dagens nivå. I 2001 utgjorde pensjonsutgifter som andel av pensjongivende inntekt vel 10 pst. for alderspensjon og nær 16 pst. for alders-, uføre-, og etterlattepensjon og AFP samlet. I 2050 er andelen anslått til om lag 19 pst. for alderspensjon, og 24 pst. for alders-, uføre-, og etterlattepensjon samlet.

På riktig lang sikt blir pensjonsutgiftene som andel av samlet pensjongivende inntekt nesten stabilisert i beregningene som følge av effekten av delingstallet. Det er da lagt til grunn at fruktbarheten og en positiv nettoinnvandring om lag er tilstrekkelig til å opprettholde den yrkesaktive befolkningen. Stabiliseringen skjer imidlertid på et mye høyere nivå enn i dag.

Nærmere om delingstall, fleksibel pensjonering og sysselsettingsvirkninger

Som del av modernisert folketrygd er det lagt til grunn et delingstall og fleksibel pensjonsalder fra 62 år. Delingstallet ivaretar både en effekt av at levealderen øker over tid, og en effekt som følger av at tidligere pensjonering skal gi lavere pensjon og omvendt. Delingstallet er normert til 1 ved 67 år i 2010 og øker over tid, jf tabell 7.4. Ved pensjonering 67 år divideres den opptjente pensjonen med delingstallet for å komme fram til faktisk pensjon.

Fra 2010 til 2050 anslås gjenstående levealder for en 67-åring å øke med om lag 4 år. Økt antall opptjeningsår bidrar imidlertid til at en ikke behøver å utsette pensjoneringen så lenge for å oppnå samme kompensasjonsgrad. Ved en økning i forventet levealder på 1 år har en i Sverige anslått at det er tilstrekkelig å utsette pensjoneringen med om lag 8 måneder for å kompensere for effekten av økt levealder. I 2050 må en således med de befolkningsframskrivingene som er lagt til grunn

arbeide 2½ – 3 år lenger for å få samme kompensasjonsgrad som i 2010.

Ved en modernisert folketrygd kan sysselsettingen øke som følge av tre ulike effekter:

- AFP erstattes av en fleksibel pensjonsalder i folketrygden med sterkere incentiver til å utsette pensjoneringen.
- Ved økende levealder innebærer delingstallet at nye årskull må forlenge yrkeskarrieren for å oppnå samme kompensasjonsgrad i pensjonssystemet som årskull før dem.
- En tettere sammenheng mellom pensjongivende inntekt og pensjon innebærer at opptjening til egen pensjon i større grad oppfattes som sparing, og dermed at den opplevde marginskatten på arbeidsinntekt går ned.

Anslagene på disse effektene er usikre, og tar utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås (SSB) rapport for Pensjonskommisjonen om «Makroøkonomiske virkninger av endringer i pensjonssystemet». Dessuten er den moderniserte folketrygden utformet noe annerledes enn i SSB sin rapport, bl.a. ved at justeringen av ytelsen ved fleksibel pensjonering er noe svakere enn forsikringsteknisk avkorting.

I beregningene fra SSB er det lagt til grunn at effekten av det første kulepunktet vil kunne øke gjennomsnittlig pensjonsalder med 1,7 år sammenliknet med å videreføre dagens system inkludert

Tabell: 7.4 Delingstall ved 67 år i framskrivingene

	Delingstall ved 67 år
2010	1,00
2020	1,0542
2030	1,1099
2040	1,1675
2050	1,2265

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

AFP. Dette tilsvarer en økning i sysselsettingen på 2½ pst. Virkningen er en engangseffekt sammenliknet med dagens system. I anslaget er det forutsatt at pensjoneringsalderen for uføre ikke påvirkes av reformen, og at det er den øvrige yrkesaktive befolkningen som vil øke sin pensjonsalder. I beregningen er det videre lagt til grunn at AFP-ordningen fullt ut erstattes av en fleksibel ordning med alderspensjon i folketrygden. Dette innebærer at de som tidligere hadde rett til AFP, vil få lavere pensjon ved pensjonering ved 62 år. Hvis AFP-ordningen videreføres i en eller annen form, som helt eller delvis motvirker de insentivene som ligger i den moderniserte folketrygden, vil virkningene kunne bli mindre. Samtidig vil en generell adgang til alderspensjon fra fylte 62 år innebære at en del som tidligere ikke hadde anledning til å ta ut pensjon tidlig, nå vil kunne gjøre det. De som står i arbeid utover 67 år vil få en sterkere økning i pensjonen enn i dagens system. Virkningene vil kunne bli mindre enn skissert over når en justeringsfritt beløp holdes utenfor avkortingen, og virkningen kan da grovt anslås til 1,3 år økning i pensjoneringsalderen. Selv om nivået på effekten er usikker, er retningen klar. En rekke norske og internasjonale studier viser at utformingen av pensjonssystemet har betydning for pensjoneringsatferden, jf. bl.a. vedlegg 4 Erik Hernæs, Knut Røed og Steinar Strøm «Yrkesdeltakelse, pensjoneringsatferd og økonomiske incentiver»

Etter hvert som levealderen og effekten av delingstallet øker over tid, så vil nye pensjonister måtte arbeide noe lenger enn tidligere pensjonister for å kompensere for denne effekten, og dermed opprettholde kompensasjonsgraden i pensjonssystemet. Fram mot 2050 må en arbeide om lag 2½ – 3 år ekstra for å kompensere for effekten av delingstallet på kompensasjonsgraden. I beregningene er det lagt til grunn at bare de som ikke er uføre, har mulighet til å kompensere for delingstallet gjennom økt yrkesaktivitet.

Modernisert folketrygd innebærer i tillegg en tettere sammenheng mellom pensjonsgivende inntekt og utbetalt pensjon enn dagens folketrygd. I dag er det svært vanskelig for den enkelte å få oversikt over hvordan økt arbeidsinntekt som yrkesaktiv vil påvirke framtidig pensjon, og fjerning av 40-årsregelen og besteårsregelen vil gi en mye klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt og opptjent pensjon

Den enkelte vil dermed i større grad oppfatte innbetalinger til pensjonssystemet som egen sparing, og i mindre grad som skatt. Denne effekten kan da virke på arbeidsinnsatsen på om lag

samme måte som en senking av marginals-katten. I beregningene fra SSB er det lagt til grunn at effekten kan tilsvare om lag 8 pst. reduksjon i marginals-katten, og at dette kan innebære 4 pst. vekst i sysselsettingen. Anslaget er usikkert når det gjelder hvordan folk oppfatter disse sammenhengene både i dagens system og i den moderniserte folketrygden. I tillegg er det usikkerhet knyttet til hvordan endringer i oppfattet marginalskatt påvirker arbeidstilbudet. En tettere sammenheng mellom inntekt og pensjon kan også bidra noe til å redusere lønnsomheten av svart arbeid, ved at lavere oppgitt pensjonsgivende inntekt for den enkelte i større grad enn i dag vil slå ut i lavere pensjon i framtiden.

I beregningene er det skilt mellom alderspensjonister som ikke tidligere har vært uføre, og alderspensjonister som har vært uføre. I 2001 hadde om lag 40 pst. av alderspensjonistene vært uføre før de ble alderspensjonister, og denne andelen er anslått å øke til om lag 45 pst. i modernisert folketrygd i 2050. I 2001 hadde alderspensjonister som ikke hadde vært uføre om lag samme pensjon som alderspensjonister som hadde vært uføre. Over tid vil dette endre seg, og alderspensjonister som ikke har vært uføre vil få noe høyere alderspensjon enn alderspensjonister som har vært uføre. Dette har sammenheng med at de som ikke har vært uføre vil kunne kompensere for delingstallet ved å øke sin yrkesaktivitet og dermed over tid få høyere opptjening.

For å få til et bærekraftig pensjonssystem over tid er det helt sentralt at systemet legges om i en retning som stimulerer til økt sysselsetting blant eldre i takt med økende levealder i befolkningen. Forskning tyder på at den økningen i levealderen som har vært observert på 1980-tallet og 1990-tallet, har vært ledsaget av en økning i antall leveår med god helse. Økningen i levealder framover bidrar dermed til at folk trolig kan stå lenger i arbeidslivet. De foreslåtte endringene i pensjonssystemet gjør det bedre rustet til å møte de demografiske endringene, samtidig som uførepensjonsordningen ivaretar hensynet til dem som av medisinske grunner ikke kan stå så lenge i arbeidslivet.

Virkninger av endret indeksering av pensjon

I beregningene er det forutsatt at utbetalt alderspensjon indekseres med en kombinert pris- og lønnsindeks med lik vekt på hver av faktorene. Det er videre lagt til grunn at opptjening av pensjon lønnsindekseres, og det samme gjelder utbetaling av uførepensjon. I beregningene indekseres

Tabell: 7.5 Vekst i kjøpekraft i perioden som pensjonist ved ulike indekseringsregler.
Pensjon ved 67 år = 100

	Pensjon ved 67 år	Kjøpekraft av pensjon ved 77 år	Kjøpekraft av pensjon ved 87 år
Lønnsindeksering, årlig reallønnsvekst 1,5 pst.	100	116	135
Indeksering med lik vekt på lønn- og pris, årlig reallønnsvekst 1,5 pst.	100	108	116

Kilde: Pensjonskommisjonen.

løpende alderspensjon 0,75 pst. pr. år lavere enn lønnsveksten. Dette tilsvarer lik vekt på lønns- og prisindeksering ved en reallønnsvekst på 1,5 pst. pr. år. En slik endring i indeksering kan redusere utgiftene til alderspensjon med om lag 7 pst. i 2050 sammenlignet med lønnsindeksering.

For den enkelte alderspensjonist som går av ved 67 år vil en lønnsindeksering innebære en sterk vekst i kjøpekraften i perioden som pensjonist forutsatt en årlig reallønnsvekst på 1,5 pst. pr. år, jf tabell 7.5. Etter 20 år som pensjonist som 87-årig vil kjøpekraften for eksempel ha økt med 35 pst. sammenliknet med nivået på pensjonen da en gikk av. Med den foreslåtte endringen i indeksering med lik vekt på pris- og lønn vil pensjonen for en 87-åring ha økt i realverdi med 16 pst.

Virkningen av en kombinert lønns- og prisindeksering vil avhenge av reallønnsutviklingen blant yrkesaktive. Med null reallønnsvekst spiller det ingen rolle om pensjonene pris- eller lønnsindekseres. I perioder med negativ reallønnsvekst er det en fordel for pensjonistene å få pensjonen prisindeksert. Ved positiv reallønnsvekst vil pensjonistenes pensjoner øke raskere ved lønnsindeksering enn ved prisindeksering. I langsiktige framskrivinger legges det normalt til grunn at arbeidstakernes produktivitet og reallønn vil øke over tid. I Langtidsprogrammet 2002 – 2005 ble det anslått en vekst i gjennomsnittlig reallønn på om lag 1,7 pst. pr år fram mot 2050.

En overgang til større grad av prisindeksering av løpende pensjoner vil isolert sett gjøre det mulig å sette kompensasjonsgraden ved overgang til pensjon høyere enn i et system som er basert på lønnsindeksering av løpende pensjoner. Ved gjennomføringen av den svenske pensjonsreformen ble det antatt at mange ville foretrekke et system med noe høyere kompensasjonsgrad ved overgang til pensjon og en lavere indeksering av pensjonen enn lønnsindeksering, framfor et system som gir lavere kompensasjonsgrad ved overgang til pensjon og lønnsindeksering.

En vektet lønns- og prisindeksering vil kunne

gi en profil på pensjonsutbetalingene som fungerer godt. Reglene er rimelig balanserte for å ivareta langsiktig bærekraft i pensjonssystemet, og en akseptabel pensjonsprosent ved overgang til pensjon. Samtidig sikres pensjonistene fortsatt en reell vekst i pensjonene ved reallønnsvekst i økonomien.

Om andelen på garantipensjon og indeksering av garantipensjonen

Andelen minstepensjonister blant alderspensjonistene er ved en videreføring av dagens system anslått å gå ned fra 38 pst. i 2001 til om lag 5 pst. i 2050. Minstepensjonen opprettholdes da på et fast nivå i forhold til G, og nedgangen skyldes bl.a. økt pensjonsopptjening blant kvinner og modningen av folketrygden, dvs at flere vil kunne ha full opptjeningstid.

I en modernisert folketrygd vil andelen med garantipensjon kunne ha økt noe hvis garantipensjonen fullt ut hadde blitt avkortet mot inntektspensjonen. En måtte da ha hatt en høyere inntekt over livsløpet enn i dag for å opptjene en pensjon utover garantipensjonen. Høyere pensjonsprosent enn i dagens system trekker isolert sett i motsatt retning. Andelen med garantipensjon vil i tillegg avhenge bl.a. av reglene for overgang fra uførepensjon til alderspensjon, av reglene for regulering av løpende pensjon, og av hvilken effekt en omlegging av pensjonssystemet har på sysselsettingen. Av i alt om lag 226 000 minstepensjonister blant alderspensjonistene i 2001 var om lag 20 000 ugifte, 110 000 gifte og 86 000 enker/enkemenn. Hvordan reglene utformes når det gjelder minstepensjon for gifte og ytelser for enker/enkemenn vil dermed også ha stor betydning for utviklingen i andelen pensjonister med garantipensjon. En minstepensjonist som er gift, vil kunne ha en relativt god samlet økonomi i husholdningen avhengig av ektefellens pensjon/inntekt.

I modernisert folketrygd er det lagt til grunn at garantipensjonen for alderspensjonister

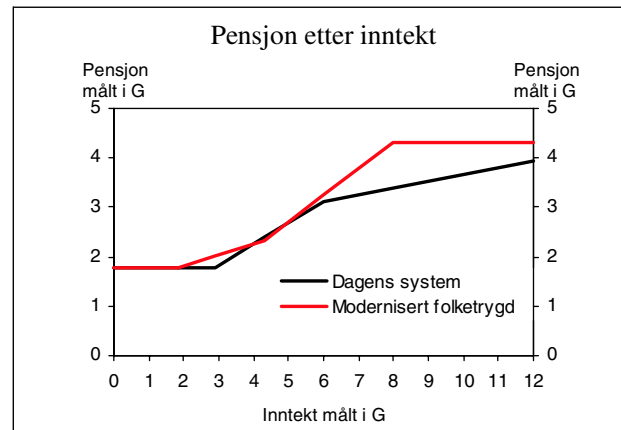
lønnsindekseres fratrukket effekten av delingstallet. Det er lagt til grunn at for opptjent inntektspensjon opp til 1G avkortes garantipensjonen fullt ut mot inntektspensjonen. For opptjent inntektspensjon utover 1G avkortes garantipensjonen med 60 pst. mot inntektspensjonen. Med de foreslåtte reglene for avkorting av garantipensjon er det på usikkert grunnlag anslått at 4 pst. av alderspensjonistene både blant menn og kvinner i 2050 ikke vil motta mer enn det garanterte minstenivået. Det er videre anslått at ytterligere 19 pst. av alderspensjonistene, fordelt på 13 pst. blant menn og 24 pst. blant kvinner vil motta noe garantipensjon, men der denne avkortes gradvis mot inntektspensjonen. Den gradvise avkorting av garantipensjonen har relativt små økonomiske effekter i forhold til full avkorting av garantipensjonen, og forskjellen utgjør noe under 1 pst. av de samlede pensjonsutgiftene. Dette har sammenheng med at bare en begrenset gruppe omfattes, og at disse bare vil få noe høyere pensjon enn ved full avkorting.

At garantipensjonen bør indekseres noe svakere enn lønnsutviklingen har sammenheng med at det fortsatt skal gis garantipensjon fra 67 år. Forslaget til regulering av garantipensjonen er et kompromiss mellom fortsatt å opprettholde en rimelig god minstesikring samtidig som en ivaretar at det store flertallet av befolkningen omfattes av inntektspensjonen. Samtidig innebærer forslaget om prosentvis avkorting av garantipensjonen over et visst nivå at det blir få som ikke får mer enn det garanterte minstenivået på pensjonen, og denne andelen er anslått å bli litt lavere enn om dagens system videreføres.

7.4 Fordelingsvirkninger

7.4.1 Typeeksempler

Overgang fra dagens folketrygd til modernisert folketrygd vil få betydning for hva den enkelte får utbetalt i pensjon. Bortfallet av besteårsregelen og grunnpensjonen bidrar isolert sett til lavere pensjoner i modernisert folketrygd sammenliknet med dagens system. Økt pensjonsprosent, bortfallet av knekkpunktet ved 6G og taket på 40 opptjeningsår, og bedre insentiv til arbeid trekker i retning av høyere pensjoner. Hvordan overgangen fra dagens system til modernisert folketrygd alt i alt vil påvirke nivået på pensjonen for den enkelte, vil avhenge av tilnytningen til arbeidsmarkedet gjennom hele den yrkesaktive delen av livet. Den enkeltes pensjon vil bl.a. avhenge av antall år med



Figur: 7.1 Pensjon i dagens system og i modernisert folketrygd for en enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år.

Kilde: Pensjonskommissjonen.

pensjonsopptjening. Beregninger fra SSB indikerer at gjennomsnittlig opptjeningstid i dagens folketrygd er anslått til om lag 43 år for både kvinner og menn på lang sikt. Det kan derfor være rimelig å basere et typeeksempel på forslaget til modernisert folketrygd på 43 års opptjening.

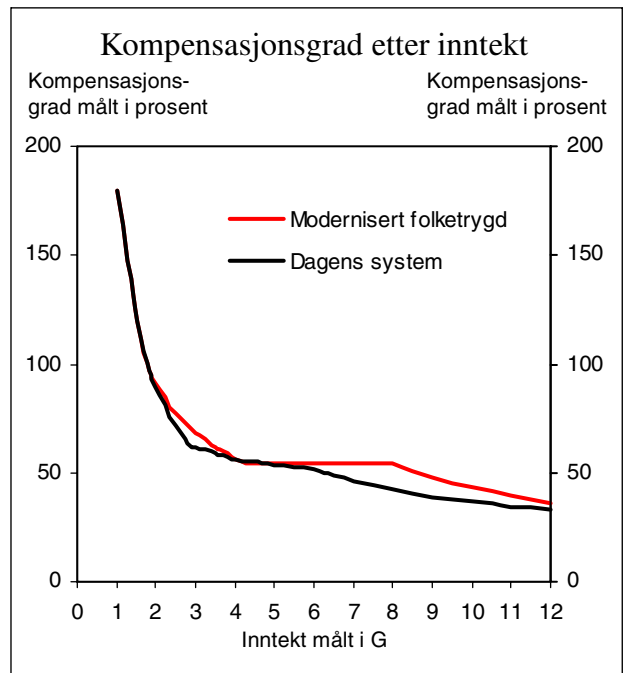
Figur 7.1 sammenlikner pensjonsnivået i modernisert folketrygd med dagens folketrygd for en enslig pensjonist som har hatt jevn inntekt i 43 år som yrkesaktiv. I dagens folketrygd får en ikke uttelling for mer enn 40 år med pensjonsopptjening.

Figur 7.1 viser at de fleste med jevne inntekter og lang opptjening får mer igjen med opptjeningsreglene i modernisert folketrygd enn i dagens system. Figuren viser at nivået på minste-/garantipensjon er likt i dagens system og i modernisert folketrygd. I modernisert folketrygd går inntektsgrensen for opptjening av pensjon utover minste-/garantipensjon ned. I dagens system må en ha jevn inntekt i 40 år på 2,88G (163 760 kroner) for å få pensjon utover minstepensjon. I modernisert folketrygd må en med 43 års opptjening ha jevn inntekt på 1,86G (105 760 kroner) for å få pensjon utover det garanterte nivået. Personer med jevn og relativt lav inntekt får altså noe høyere pensjon i modernisert folketrygd enn i dagens system. Dette skyldes at hele særtillegget behovsprøves mot tilleggspensjon for inntekter opp til 2,88G i dag. Inntekter utover dette gir tilleggspensjon beregnet etter dagens pensjonsprosent på 42 pst. I modernisert folketrygd slik den er illustrert her faller garantitillegget først bort ved en inntekt på 3,85G (218 900 kroner). I inntektsintervallet

1,86G til 3,85G får en beholde en gradvis avtakende del av det behovsprøvde tillegget på toppen av den egenopptjente inntektpensjonen. Dessuten er pensjonsprosenten høyere i modernisert folketrygd enn i dagens system. Den gradvise avkortingen av garantipensjonen mot inntektpensjonen bidrar dermed til at det blir færre på det laveste garantinivået enn i dagens system.

For inntekter i intervallet 3,85G og opp til 5G (284 300 kroner) gir modernisert folketrygd i eksemplet her noe lavere pensjon enn dagens system. Dette skyldes at det for inntekter i dette intervallet er full behovsprøving av grunnsikringen. Høyere pensjonsprosent og livsløpsopptjening i modernisert folketrygd kompenserer nesten for behovsprøvingen av grunnsikringen for de med inntekter i dette intervallet. De to systemene gir ved 43 års opptjening lik pensjon ved inntekt 5G. For inntekter utover dette gir modernisert folketrygd høyere pensjoner enn dagens system. Dette skyldes både bortfall av knekkpunkt, livsløpsopptjening og høyere pensjonsprosent. Figur 7.2 viser pensjon i prosent av tidligere inntekt (kompensasjonsgrad før skatt) i dagens system og i modernisert folketrygd for en enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år. Med dagens regler for pensjonistbeskatning er kompensasjonsgraden om lag 10 prosentpoeng høyere etter skatt.

Figur 7.2 viser at kompensasjonsgraden avtar med økende inntekt både i dagens system og i modernisert folketrygd. I modernisert folketrygd skyldes dette garantipensjonen, og taket for pensjonsopptjening på 8G. Garantipensjonen sikrer



Figur 7.2 Pensjon i prosent av tidligere inntekt (kompensasjonsgrad før skatt) i dagens system og i modernisert folketrygd for en enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år

Kilde: Pensjonskommisjonen.

de med lave inntekter en relativt høy kompensasjonsgrad i forhold til tidligere arbeidsinntekt. Personer som er omfattet av mindre enn full avkortning av garantipensjon mot inntektpensjon får noe høyere kompensasjonsgrad i modernisert

Tabell: 7.6 Pensjon i kroner og kompensasjonsgrad før skatt i forhold til tidligere inntekt i dagens system og modernisert folketrygd. Enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år

Inntekt i G	Dagens system		Modernisert folketrygd	
	Kroner	Kompensasjonsgrad (prosent)	Kroner	Kompensasjonsgrad (prosent)
1	101 969	179	101 969	179
2	101 969	90	103 035	91
3	104 624	61	115 994	68
4	128 506	56	128 503	56
5	152 387	54	152 814	54
6	176 269	52	183 377	54
7	184 230	46	213 940	54
8	192 190	42	244 502	54
9	200 151	39	244 502	48
10	208 111	37	244 502	43
11	216 072	35	244 502	39
12	224 032	33	244 502	36

Kilde: Pensjonskommisjonen.

folketrygd sammenliknet med dagens system, mens en gruppe med middels inntekter får noe lavere kompensasjonsgrad. Kompensasjonsgraden er lik i dagens system og i modernisert for personer med jevn inntekt på 5G (284 300 kroner). For inntekter utover 3,85G (218 900 kroner) som gir full behovsprøving av garantipensjonen viser figuren at modernisert folketrygd gir en kompensasjonsgrad på 54 pst. i forhold til tidligere inntekt. Kompensasjonsgraden i modernisert folketrygd faller for inntekter utover taket for opptjening av pensjonsrettigheter på 8G. Sammenliknet med dagens system gir modernisert folketrygd høyere kompensasjonsgrad for inntekter utover 5G.

Tabell 7.6 viser pensjon i kroner og kompensasjonsgrad før skatt i forhold til tidligere inntekt i dagens system og modernisert folketrygd for en enslig pensjonist som har hatt jevn inntekt i 43 år som yrkesaktiv. Tabellen viser det samme bildet som figurene 7.1 og 7.2.

Typeeksemplene i tabell 7.6 viser at forholdet mellom høyeste og laveste pensjon øker fra vel 2,2 i dagens system til 2,4 i modernisert folketrygd for en person med 43 års opptjening, og noe mer for personer med enda lengre opptjening. Til sammenlikning var forskjellen mellom laveste og høyeste pensjon 4,2 basert på regelverket da folketrygden ble innført i 1967. Også ordningen med fleksibel pensjonering vil bidra til større forskjeller i utbetalt pensjon enn i dagens system, men dette er i stor grad noe som er avhengig av den enkeltes valg. De som får høyere pensjon på denne måten, får også pensjonen utbetalt over færre år, slik at de samlet sett ikke får mer.

I typeeksemplene kan det se ut som personer på nesten alle inntektsnivåer kommer bedre ut med modernisert folketrygd enn i dagens system. Dette har sammenheng med at typeeksemplene er basert på jevn inntekt over livsløpet og 43 opptjeningsår. I forhold til dagens system vil personer med færre opptjeningsår komme relativt sett dårligere ut, og det samme gjelder personer med ujevn inntekt over livsløpet som følge av at besteårsregelen faller bort. Typeeksemplene ser i tillegg bort fra effekter av delingstall og indeksering. Dette vil imidlertid ikke påvirke profilen, og vil også gi tilsvarende utslag hvis disse tiltakene innføres i dagens system. Delingstallet innebærer at kompensasjonsgradene i 2050 reduseres for en gitt avgangsalder. Reduksjonen vil avhenge av hvor mye forventet levealder vil øke. Alternativt må den enkelte arbeide lenger for å kompensere for denne nedgangen i kompensasjonsgrad.

7.4.2 Beregninger på MOSART

Virkninger av endret opptjeningsmodell

De aller fleste vil i praksis ha varierende inntekter over livsløpet i forhold til det gjennomsnittlige inntektsnivået i samfunnet. I unge år vil inntekten typisk være lav som følge av skolegang og kort ansiennitet på arbeidsmarkedet. Endt utdanning/skolegang gir økt inntekt. Mange har høy inntekt midt i livet, mens den faller noe mot slutten av yrkeskarrieren. Deltid og omsorgsfravær gir også perioder med lavere inntekt, og antall opptjeningsår vil variere mellom ulike individer. Videre vil en universell fleksibel pensjonsordning med mulighet til pensjonering fra 62 år bidra til forskjell i antall år med opptjening av pensjonsrettigheter avhengig av når en går over på pensjon. Det er imidlertid vanskelig å identifisere typiske livsløp for yrkeskarrierer gjennom livsløpet, og det vil være mulig å lage en rekke ulike typeeksempler som gir ulike effekter av overgang til modernisert folketrygd.

For å få et mer helhetlig bilde av forslaget har Statistisk sentralbyrå ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen MOSART beregnet virkninger av forslaget for et utvalg av befolkningen med simulerte livsløp basert på forutsetninger om blant annet arbeidsmarkedstilknytning, inntektsfordeling og pensjoneringstidspunkt. Modellen og framskrivninger av arbeidsstyrke og pensjon i dagens system er nærmere omtalt i kapittel 3.

Hoveddelen av pensjonistene har annen inntekt enn pensjon fra folketrygden. I 1999 utgjorde pensjoner fra folketrygden 2/3 av den samlede inntekten til alderspensjonistene i gjennomsnitt. De samlede overføringene, inklusive tjenestepensjon og lignende, utgjorde om lag 85 pst. av samlet inntekt. Kapitalinntektene sto for om lag 11 pst. av bruttoinntekten, og en del alderspensjonister har også noe arbeidsinntekt. For det enkelte individ er det den samlede inntekten som bestemmer levestandarden, men her fokuseres det bare på pensjon fra folketrygden. De personlige inntektene er heller ikke alltid en god indikator på hvordan den økonomiske levestandarden er for det enkelte individ. Mange pensjonister bor sammen med ektefelle eller andre husholdningsmedlemmer som også bidrar med inntekter, eller som skal forsørges. For en husholdning vil det være den samlede inntekten til alle personer som inngår i husholdet justert for husholdningsstørrelse som er avgjørende for den økonomiske levestandarden. Det har ikke vært mulig å foreta framskrivninger av inntekt etter husholdning med det

modellapparatet som har vært tilgjengelig for Pensjonskommisjonen.

I beregningene av fordelingsvirkninger er det lagt vekt på å analysere virkningene av livsløpsopptjening og den nye opptjeningsprofilen i folketrygden sammenliknet med dagens system. I beregningene har en derfor sett bort fra virkningene av det foreslåtte delingstallet for å ta hensyn til økninger i levealderen og forslaget om endret indeksering av løpende pensjoner. Årsaken til dette er at disse forslagene vil gi tilnærmet samme utslag relativt sett for personer på ulike inntektsnivåer innenfor samme alderskull. Forslagene vil derfor ha liten fordelingsmessig virkning for det enkelte alderskull. Tilsvarende tiltak ville også vært nødvendige ved en videreføring av dagens system. Pensjonstallene i tabellen reflekterer anslått opptjeningstid for hvert individ, og pensjonen er beregnet som om pensjonen ble tatt ut fra 67 år uavhengig av anslått avgangsalder. Dette er gjort for at pensjonsnivåene skal være sammenliknbare med tilsvarende nivåer i dagens system, som først gir pensjon fra 67 år. Minstepensjonen/garantipensjonen er den samme i begge alternativer.

Sysselsettingsmønsteret og pensjoneringsalder i modernisert folketrygd er lagt til grunn i begge alternativer. Dette er gjort for å forenkle sammenlikningen mellom alternativene. Økt sysselsetting og pensjoneringsalder bidrar til å øke

pensjonen mer i modernisert folketrygd enn i dagens system, men har trolig ikke stor betydning for fordelingen av pensjon mellom kjønnene. Ytterligere en endring som er lagt inn er at det ved framskrivinger av dagens system er lagt til grunn at det ikke gis opptjening av pensjonsrettigheter i folketrygdens alderspensjon etter uttak av AFP. Også her er det enighet i Pensjonskommisjonen om at i en generell ordning med fleksibel pensjoneringsbør det ikke tjenes opp rett til ytterligere alderspensjon etter uttak av frivillig tidligpensjon.

Tabell 7.7 viser pensjonen i dagens system med de nevnte justeringer sammenliknet med modernisert folketrygd uten effekter av delingstall og indeksering i 2050. I tabellen er individene sortert etter størrelsen på pensjonen, og pensjonistene er delt inn i ti like store grupper/desiler. Desil 1 består av gruppen med lavest pensjon, mens desil 10 består av gruppen med høyest pensjon. Tabellen viser hva pensjonene ville vært hvis lønnsnivået i samfunnet og grunnbeløpet reelt sett hadde holdt seg på samme nivå som i 2001. Tabellen viser bare resultater for alderspensjonister som er 67 år og eldre. Modernisert folketrygd gir som det framgår av tabellen noe høyere gjennomsnittlige pensjoner enn i dagens system når en ser bort fra delingstall og indeksering. I perioden før 2050 vil endringene i pensjon i forhold til videreføring av dagens system være mindre som

Tabell: 7.7 Pensjon på lang sikt (2050) rangert etter pensjonsnivå ved dagens system¹ og modernisert folketrygd². Totalt og fordelt på kvinner og menn. Pensjonen er målt i 1000 kroner og i fast G

	Totalt		Kvinner		Menn	
	Dagens system	Modernisert folketrygd	Dagens system	Modernisert folketrygd	Dagens system	Modernisert folketrygd
Gjennomsnitt	148	153	141	143	156	165
Desil						
1	92	93	91	93	94	93
2	113	108	108	105	126	115
3	126	119	118	114	143	132
4	139	131	128	122	152	148
5	149	143	139	132	158	161
6	157	156	148	143	163	174
7	163	169	156	155	169	185
8	170	183	163	168	176	197
9	178	199	172	184	184	211
10	193	228	189	214	196	237

¹ Dagens system beregnet med sysselsettingsmønsteret og pensjoneringsalder som følger av modernisert folketrygd, samt at det ikke gis pensjonsopptjening i alderspensjonen ved uttak av AFP.

² Modernisert folketrygd uten effekter av delingstall og indeksering.

følge av at deler av alderspensjonistene fortsatt helt eller delvis vil få pensjon etter dagens system.

Fordelingsvirkninger av endringer i pensjons-systemet er generelt usikre, og avhenger av en rekke forutsetninger om utviklingen i inntektsfordeling og yrkesaktivitet m.v. Tabell 7.7 illustrerer at pensjonister med de laveste inntektene over livsløpet vil få om lag samme pensjon i begge alternativer som følge av at minstesikringen er den samme. Grupper med noe høyere inntekt vil kunne få noe lavere pensjon i modernisert folketrygd. Dette er grupper som kan ha relativt lave inntekter og/eller få opptjeningsår. Av tabellen ser en at utslagene i de laveste desilene gjennomgående er noe lavere for kvinner enn for menn. For pensjonister med de høyeste inntektene vil pensjonene kunne øke en del som følge av at disse får en proporsjonal opptjening av pensjon opp til inntekter på 8G. I tillegg vil overgang til livsløpsopptjening innebære at en del i denne gruppen vil få godskrevet flere opptjeningsår. Forholdet mellom pensjonene til laveste og øverste desil er i dagens system anslått til om lag 2,1 både for kvinner og menn. I modernisert folketrygd er dette forholdstallet anslått å øke til om lag 2,3 for kvinner og 2,6 for menn.

Tabell 7.7 viser at med de forutsetninger som er lagt til grunn vil kvinner i gjennomsnitt få om lag uendret pensjon, og menn vel 5 pst. høyere pensjon i modernisert folketrygd sammenliknet med dagens system. Dette må ses på bakgrunn av at gjennomsnittlig alderspensjonen for kvinner er anslått å øke med hele 40 pst. fram til 2050 målt i fast grunnbeløp ved en videreføring av dagens system, mot i underkant av 20 pst. for menn, jf. omtalen i kapittel 3. Også modernisert folketrygd vil derfor gi en klart jevnere fordeling av pensjon mellom menn og kvinner enn i dag, men utjamningen vil kunne bli noe svakere enn med dagens system. I modernisert folketrygd er kvinners gjennomsnittlige pensjon relativt til menns anslått å øke fra om lag 75 pst. i dag til om lag 86 pst. i 2050, mot om lag 90 pst. ved en videreføring av dagens system. I modernisert folketrygd får både gifte og ugifte som ikke mottar garantipensjon en inntektspensjon som er proporsjonal med inntekten. I dagens system får gifte lavere grunnpensjon enn ugifte. Dette innebærer at gifte kommer noe bedre ut enn ugifte i modernisert folketrygd. En større andel av de mannlige pensjonistene er gifte, og denne endringen bidrar derfor til at menn kommer noe bedre ut enn kvinner.

Beregningene er basert på at de forskjellene vi har i dag mellom kvinners og menns yrkesdelta-

king i det alt vesentlige vil gjelde også i 2050. I beregningene er det lagt til grunn at kvinners årlige arbeidsinntekter utgjør om lag 70 pst. av menns framover. Mye av forskjellen skyldes at kvinner i gjennomsnitt arbeider færre timer pr år, og at de dermed får lavere inntekt. Anslaget på dette punktet er forsiktige. Hvis kvinners yrkesmønster over tid nærmer seg menns, vil det skje en ytterligere tilnærming mellom menns og kvinners pensjoner også innenfor modernisert folketrygd. Like inntekter og lik fordeling av omsorgsarbeid vil på lang sikt gi samme pensjon. En del av forskjellen i pensjonsgivende inntekt mellom kvinner og menn skyldes ulik fordeling av omsorgsarbeid, og dette blir i pensjonssystemet ivaretatt av ordningen med omsorgsopptjening. I tillegg har kvinner lavere pensjonsgivende inntekt enn menn også når en ser bort fra omsorgsarbeid.

I dagens folketrygd blir fordelingen av utbetalt pensjon mye jevnere enn fordelingen av arbeidsinntekt bl.a. som følge av minstepensjonen, knekkpunktet på 6G, tak for opptjening på 12G, ordningene med omsorgspoeng og ordningen med etterlattepensjon. Også i modernisert folketrygd beholdes en garantipensjon, og i tillegg bidrar taket på 8G til å begrense pensjonen for personer med høye inntekter der det er størst andel menn. Ordningen med omsorgspoeng blir noe bedre enn i dagens system¹ og etterlattepensjonsordningen opprettholdes. Også i modernisert folketrygd blir dermed fordelingen av utbetalt alderspensjon jevnere enn fordelingen av arbeidsinntekt. Beregningene viser imidlertid at det ikke skjer så sterk omfordeling av pensjonssystemene som i dagens system som følge av at i modernisert folketrygd er pensjonen mer proporsjonal med arbeidsinntekt opp til 8G. For personer med inntekter over 6G og lange yrkeskarrierer vil modernisert folketrygd gi høyere pensjoner enn dagens system, og i denne gruppen er det flest menn. Disse virkningene må ses på bakgrunn av at Pensjonskommisjonen ønsker et folketrygdsystem som skal gi en rimelig inntektskompensasjon for et flertall av befolkningen. Med et lavere tak enn 8G ville en stor del av befolkningen hatt inntekter ut over taket.

For de med supplerende ordninger kan videre en mer proporsjonal folketrygd komme til å påvirke fordelingen av pensjon mellom folketrygden og supplerende ordninger. For mange med

¹ I MOSART er det i beregningene lagt inn en ordning med 4 omsorgspoeng i inntil 6 år da det ikke har vært mulig å bruke fødselspengegrunnlaget.

Tabell: 7.8 Forholdet mellom gjennomsnittlig pensjon i modernisert folketrygd med livsløpsbasert opp-
tjening og med opptjening basert på besteårsregel mv. Pensjonsprosent på 1,25 i begge alternativer

Desil	Gjennomsnittlig pensjon med livsløpsbasert opptjening i pst. av gjennomsnittlig pensjon med opptjening basert på besteårsregel mv.			Forskjell i kroner målt i 2001-grunnbeløp		
	I alt	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn
1	99	99	97	-1 400	-1 000	-2 900
2	98	100	93	-1 800	-500	-9 200
3	98	100	93	-3 000	100	-10 400
4	96	99	94	-4 900	-800	-9 900
5	96	98	95	-6 700	-2 300	-8 900
6	96	97	96	-7 200	-4 300	-7 500
7	96	97	97	-6 700	-5 500	-5 700
8	97	97	100	-6 000	-5 300	-800
9	100	97	105	100	-5 500	9 500
10	111	105	116	22 900	9 300	32 200
Gjennomsnitt	99	99	99	-1 500	-1 600	-1 400

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

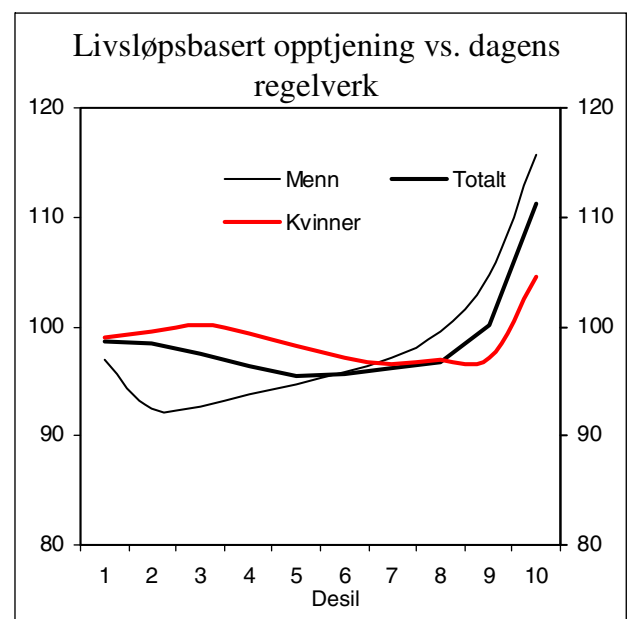
supplerende ordninger er samlet pensjon fra folketrygden og de supplerende ordningene om lag proporsjonal med inntekten, og disse ordningene motvirker dermed mye av fordelingsprofilen i folketrygden. Med en mer proporsjonal folketrygd og proporsjonale supplerende ordninger i tillegg blir fortsatt samlet pensjon om lag proporsjonal med inntektsnivået.

I beregningene er det lagt til grunn at den delen av alderspensjonistene som ikke har vært uføre i stor grad kompenserer for effekten av delingstallet ved å øke sin arbeidsinnsats og pensjoneringsalder, og disse vil dermed kunne opprettholde en årlig pensjon om lag som ved en videreføring av dagens system. Tidligere uføre endrer i beregningene ikke sin yrkesaktivitet, og vil som i dag gå over på alderspensjon ved 67 år.

Omtalen i dette avsnittet fokuserer kun på hvordan endringer i regelverket for folketrygden påvirker utbetalt pensjon. For å få et helhetlig bilde av fordelingsvirkninger bør innbetalinger til og utbetalinger fra pensjonssystemet ses i sammenheng. I avsnitt 7.5 er det argumentert for å innføre en egen pensjonspremie for innbetalingene til det inntektsavhengige pensjonssystemet som bør være proporsjonal med inntekten. Når pensjonister får høy pensjon, vil det da være en konsekvens av at de har betalt inn mye til systemet over mange år.

Isolerte virkninger av livsløpsbasering

I tillegg til beregningene ovenfor er det gjennomført beregninger for å vise den isolerte fordelings-effekten av å gå over til livsløpsbasert pensjonsopptjening istedenfor dagens regelverk for opptjening av tilleggspensjon. Beregningene er



Figur: 7.3 Livsløpsbasert pensjon i pst. av pensjon med besteårsregel m.m.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

gjennomført ved å sammenlikne hvordan pensjonen fordeler seg i to forenklede utgaver av den moderniserte folketrygden², basert på hhv. livsløpsopptjening og opptjening på grunnlag av dagens opptjeningsregelverk med besteårsregel, tak på 40 års opptjening og opptjening av tilleggspensjon bare i år med inntekt som overstiger ett grunnbeløp. I begge alternativene har en lagt til grunn en årlig pensjonsprosent på 1,25, slik at en får fram den isolerte effekten av endringen i beregningsgrunnlaget for pensjonene.

Hovedresultatene er vist i tabell 7.8 og figur 7.3, som for hver desil sammenlikner forholdet mellom gjennomsnittlig pensjon i denne desilen i livsløpsalternativet og gjennomsnittlig pensjon i den tilsvarende desilen i «besteårsalternativet».

Hovedinntrykket av beregningene er:

- Overgang til livsløpsbasert opptjening bidrar isolert sett til redusert pensjon for de aller fleste. Dette er som forventet, og skyldes bortfallet av besteårsregelen, og er årsaken til at pensjonsprosenten kan settes høyere i modernisert folketrygd enn i dagens pensjonssystem. Garantipensjonen skjermer imidlertid i hovedsak de laveste desilene blant kvinner og den laveste blant menn mot denne isolerte effekten av å gå over til livsløpsbasert opptjening.
- Desilene med høyere inntekt får isolert sett omtrent samme prosentvise tap (unntatt øverst), med en isolert nedgang på opp til 7 pst. for menn og opp til 3 pst. for kvinner. Med unntak for de øverste desilene kommer altså kvinner klart bedre ut enn menn, noe som blant annet skyldes at de foreslåtte endringene i opptjeningsregelverket er kombinert med en økning i omsorgsopptjeningen.
- Den øverste desilen blant kvinner og de to øverste blant menn kommer relativt sett bedre ut av overgangen til livsløpsbasering enn desilene under, og også noe bedre ut enn med dagens opptjeningsregelverk. Trolig reflekterer dette lange opptjeningsperioder og sen pensjonering.

Utviklingen i pensjonisters kjøpekraft

I omtalen av fordelingsvirkninger over er pensjonen målt i fast grunnbeløp. Dette må ses på bakgrunn av at pensjonssystemet over tid i hovedsak er ment å sikre et kompensasjonsnivå ved overgang til pensjon som står i forhold til lønnsnivået i

samfunnet. Dette sikres både i dagens system og i modernisert folketrygd ved at opptjente rettigheter lønnsindekseres.

I langsiktige framskrivinger av økonomien legges det normalt til grunn en reallønnsvekst, og det innebærer at både yrkesaktive og pensjonister i framtiden får et høyere inntektsnivå enn dagens yrkesaktive og pensjonister. Tabell 7.9 viser pensjon i modernisert folketrygd på lang sikt målt i forhold til dagens lønnsnivå slik den framkommer i tabell 7.7, samt en kolonne for kjøpekraften i 2050 basert på en reallønnsvekst på 1,5 pst pr. år. Dette er litt lavere enn reallønnsveksten som var forutsatt i siste Langtidsprogram. Med en reallønnsvekst på 1,5 pst. pr. år framover er kjøpekraften av en gjennomsnittlig pensjon i 2050 anslått å være mer enn det dobbelte av nivået i 2001. Realvekst i økonomien vil derfor gi pensjonister på alle inntektsnivåer høyere pensjoner og økt kjøpekraft sammenliknet med i dag. Dette gjelder også selv om de ikke skulle kompensere for delingstallet ved å pensjonere seg senere.

Det relative forholdet mellom kvinners og menns pensjoner vil være uavhengig av om en illustrerer det framtidige pensjonsnivået i lønnsdeflaterede tall eller i kjøpekraft. Tilsvarende vil det relative forholdet mellom dagens system og moderni-

Tabell: 7.9 Pensjon fordelt på desiler for kvinner og menn samlet i 2050 ved forslaget til modernisert folketrygd. Pensjonen er målt i 1000 kroner og i fast grunnbeløp, G = 50 603, som er gjennomsnittlig G for 2001. I tillegg vises kjøpekraft av pensjonen når det er lagt til grunn 1,5 pst. reallønnsvekst pr. år fram til 2050.

	Pensjon målt i fast grunnbeløp	Realverdi i 2050. 1,5 pst. reallønns- vekst pr. år
Gj. snitt	153	317
Desil		
1	93	193
2	108	224
3	119	246
4	131	271
5	143	296
6	156	322
7	168	348
8	182	378
9	199	413
10	228	472

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

² Forenklingen består i at en har sett bort fra delingstall og overgang til lønns/prisindeksering av løpende pensjoner.

sert folketrygd ikke påvirkes, og det samme gjelder forholdet mellom nivået på pensjonsgivende inntekt og pensjon. Årsaken er at i kolonnen med reallønnsvekst 1,5 pst. i tabell 7.9 forutsettes alle pensjoner å øke med samme prosent.

7.5 Et klarere individuelt eierskap til folketrygden

Folketrygdens pensjonssystem kjennetegnes i dag av at sammenhengen mellom den enkeltes innbetalinger av trygdeavgift og de framtidige ytelsene som pensjonist både er svak og lite tydelig. Dette reflekterer dels besteårsregelen og taket på 40 års opptjening i dagens regelverk, som innebærer at pensjonsopptjeningen i et enkelt år vil avhenge av den pensjonsgivende inntekten ikke bare i dette året, men i hele perioden som yrkesaktiv. De problemene dette fører til i form av en uklar og utydelig sammenheng mellom inntekten som yrkesaktiv og pensjonsopptjeningen forsterkes av at trygdeavgiften og arbeidsgiveravgiften ikke bare skal finansiere tilleggspensjonen i folketrygden, men også grunnsikringen i pensjonssystemet og en rekke andre ytelser i folketrygden som dagpenger, sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringsytelser, helsestønader mv. Et uttrykk for dette er også at det beregnes full trygdeavgift på inntekter som ikke gir pensjonsopptjening i det hele tatt (pensjonsgivende inntekt utover 12G) eller redusert opptjening (pensjonsgivende inntekt mellom 6 og 12G).

Premieinnbetalingene er heller ikke tilstrekkelige til å dekke de løpende utgiftene til folketrygden fullt ut, og totalt sett oversteg utgiftene i folketrygden inntektene med vel 40 pst. i statsbudsjettet for 2003. Det opprinnelige skillet mellom folketrygden og resten av statsbudsjettet, og langt på vei også skillet mellom pensjonspremie og ordinær skatt, framstår derfor i dag som stort sett utvisket. Et uttrykk for dette var at trygdebudsjettet ble innarbeidet i statsbudsjettets ordinære kontoplan i 1983.

Totalt sett bidrar dette til at de færreste trolig har noen klar forestilling om hvor mye av innbetalingene av trygdeavgift de kan regne med å få igjen i form av økte ytelser som pensjonist. Dette fører til at trygdeavgiften trolig i hovedsak oppfattes på linje med ordinær beskatning, selv om en del av den reelt sett innebærer en form for sparing for den enkelte. Finansieringen av folketrygden bidrar dermed trolig til at de samlede skattekilene framstår som større enn de reelt sett er.

Disse sidene ved utformingen av folketrygden begrenser hvor mye informasjon en kan gi om sammenhengen mellom det man betaler inn til folketrygden og det man får tilbake. Som en del av skatteoppgjøret for årene fom. det året man fyller 40, mottar den enkelte anslag for hvor stor alderspensjon en vil motta som pensjonist fra folketrygden. Anslaget tar utgangspunkt i den faktiske pensjonsopptjeningen fram tom. skatteåret, og anslaget viser framtidig pensjonsnivå gitt gjeldende grunnbeløp og forutsatt at en opprettholder samme poengtall fram til pensjonsalder som siste år. De som ønsker det, kan i tillegg få utført såkalte serviceberegninger på trygdekontorene, der en kan få anslått framtidig pensjonsnivå under ulike forutsetninger om den framtidige inntektsutviklingen som er tilpasset den enkeltes situasjon.

Samlet bidrar pensjonsberegningene i skatteoppgjøret og muligheten for å få gjennomført serviceberegninger til at den enkelte kan danne seg et bilde av de ytelsene en vil motta som pensjonist. I den informasjonen som gis, skiller det imidlertid ikke mellom hvor mye av den anslåtte pensjonen i framtiden som er knyttet til allerede opparbeidede rettigheter og hvor mye som følger av de forutsetningene som er lagt til grunn om framtidig opptjening. Det framgår heller ikke hvor stor pensjonsformue den enkelte har opparbeidet, og hvordan denne pensjonsformuen øker over tid som følge av ny opptjening.

Etter Pensjonskommisjonens mening er det ønskelig at et nytt pensjonssystem fører til et klarere eierforhold for den enkelte til de offentlige pensjonsrettighetene man har tjent opp. Forslaget om modernisert folketrygd innebærer at opptjeningen av pensjon i det alt vesentlige er proporsjonal med den enkeltes inntekt. Etter kommisjonens vurdering bør dette reflekteres også på innbetalingssiden ved at en klarere får fram at en viss del av skatte- og avgiftsinnbetalingene faktisk er premie til egen alderspensjon. Det bør derfor skilles klarere mellom ordinær beskatning og premieinnbetaling til pensjoner som den enkelte får igjen i form av ytelser i den perioden man er pensjonist. Slik klarhet er et viktig mål i seg selv. Kommisjonen har også lagt vekt på at en neppe vil kunne oppnå de fulle effektivitetsgevinstene i arbeidsmarkedet som følge av pensjonsreformen, uten at det framgår klarere enn i dag hvor mye av det den enkelte betaler inn til statskassen en får igjen i form av ytelser som pensjonist. Endelig vil dette bidra til at skillet mellom omfordeling og egen inntektssikring i pensjonssystemet kommer klarere fram. Etter kommisjonens vurdering bør det også framgå hvor stor

pensjonsformue en har opparbeidet på et hvert tidspunkt.

Et klarere individuelt eierforhold til pensjonsoppsparingen i det offentlige pensjonssystemet har også vært et viktig mål for reformen av pensjonssystemet i Sverige. Inntektpensjonen, som utgjør den største og i hovedsak utlikningsfinansierte delen av det nye svenske systemet, er utformet som et innskuddsliknende system, der alle har en regnskapsmessig konto (notional account) som viser hvor store pensjonsrettigheter de har opparbeidet. Saldoen på denne kontoen øker gjennom perioden som yrkesaktiv i takt med at den enkelte og vedkommendes arbeidsgiver betaler inn pensjonspremie til inntektpensjonssystemet eller ved at en godskrives «gratis» pensjonsopptjening som følge av ulønnede omsorgsoppgaver mv. Den enkelte vil også hvert år bli godskrevet en avkastning, som er basert på gjennomsnittlig lønnsutvikling, men justert i tråd med en egen balanseringsmekanisme slik at inntektpensjonssystemet hele tiden er i langsiktig balanse. Den akkumulerte formuen på pensjoneringstidspunktet gir så grunnlag for en årlig pensjonsytelse som reflekterer forventet gjenstående levealder på dette tidspunktet. Slik inntektpensjonen framstår for den enkelte, har den altså klare likhetstrekk med en individuell pensjonskonto.

I motsetning til i den norske folketrygden er det altså et klart skille mellom pensjonspremier og ordinær beskatning i det svenske pensjonssystemet, og alle yrkesaktive har en klart definert pensjonsformue. Dette har gjort det mulig å styrke informasjonen om den enkeltes pensjonsrettigheter vesentlig. Alle i yrkesaktiv alder i Sverige mottar i februar/mars hvert år informasjon fra Riksförsäkringsverket om opparbeidede pensjonsrettigheter knyttet til inntektpensjonen og premiepensjonen fram t.o.m. det kalenderåret som var avsluttet vel ett år tidligere. Informasjonen – som gis i de såkalte «orange kuvertene» – omfatter, på tilsvarende måte som i Norge, anslag for hvor stor den årlige pensjonen vil kunne bli under ulike forutsetninger³. I tillegg gis det imidlertid i Sverige en oversikt over hvor store midler den enkelte har oppspart i form av inntekts- og premiepensjon og utviklingen i disse størrelsene siste år. Videre vises hvordan utviklingen i pensjonsformuen blir bestemt av innbetalingen av pensjonspremie og avkastningen på de akkumulerte fordringene, samt mindre beløp knyttet til dødelighetsarv og administrasjonskostnader. Dødelighetsarv oppstår som følge av at en del av de yrkesaktive

faller fra før pensjonen kommer til utbetaling. Den pensjonsformuen slike personer har opparbeidet, fordeles i det svenske pensjonssystemet på de gjenværende yrkesaktive.

Det er verdt å peke på at disse positive egenskapene er oppnådd selv om bare en liten del av det svenske inntektpensjonssystemet er fondsbasert. Dette illustrerer at så lenge det offentlige er i stand til å innfri sine pensjonsforpliktelser, vil den enkeltes pensjonsformue i et offentlig pensjonssystem avhenge av hvilke pensjonsrettigheter en har opparbeidet, og ikke hvor store statlige pensjonsfond som er bygget opp.

Alt i alt har den svenske pensjonsreformen trolig styrket den enkeltes følelse av eierskap til det statlige inntektpensjonssystemet vesentlig, selv om eierskapet på dette punktet i liten grad er knyttet til fondsoppbygging og det ikke er noe innslag av individuell forvaltning av midlene. Denne styrkingen har to sider:

- Oppbyggingen av pensjonsrettigheter skjer innenfor et innskuddsliknende system, som både viser «innskuddet» i det enkelte år og hvor store beløp en totalt har oppspart (inkl. avkastning).
- Det beløpet som godskrives kontoen hvert år (innskuddet), er like stort som pensjonspremien fra vedkommende⁴.

Dette har ført til et klarere skille mellom innbetaling av pensjonspremie, som innebærer sparing og forsikring for egen alderdom, og ordinær beskatning. Sammen med regelverket for fleksibel pensjonering har dette trolig bidratt til en klar bedring av insentivene i det svenske arbeidsmarkedet. Bedre informasjon om hvor store verdier en har bygget opp i inntekts- og premiepensjonssystemet har trolig også bidratt til å styrke eierfølelsen i systemet, og til at denne delen av pensjonsformuen i større grad framstår på linje med annen pensjonsparing.

Etter Pensjonskommissjonens mening vil målene om et klarere individuelt eierforhold til pensjonsoppsparingen i det offentlige pensjonssystemet og en tydeligere sammenheng mellom det man betaler inn og det man får tilbake i inntektpensjon fra folketrygden best kunne nås ved at en som i Sverige har en egen pensjonspremie knyttet til den inntektsavhengige delen av alderspensjonen i folketrygden. En slik pensjonspremie

³ Slike prognoser beregnes bare for personer over 28 år.

⁴ Samlet pensjonspremie for en lønnstaker omfatter som nevnt ovenfor pensjonspremie som er innbetalt av vedkommende eller vedkommendes arbeidsgiver og ev. pensjonspremie betalt av staten, men godskrevet vedkommende, knyttet til ulønnet omsorg mv.

bør i utgangspunktet innkreves med samme sats på alle inntekter som faktisk er pensjonsgivende, og bare slike inntekter. Kommisjonens vurdering på dette området må ses i sammenheng med at pensjonsreformen vil gi en vesentlig klarere og sterkere sammenheng mellom ytelsene som pensjonist og opptjeningen som yrkesaktiv enn i dagens pensjonssystem.

Innføringen av en egen pensjonspremie behøver i seg selv ikke føre til endringer i de samlede skatte- og premiebetalingene på ulike inntektstrinn, og innføringen av en pensjonspremie vil kunne kompenseres ved at andre skattesatser reduseres tilsvarende. De endringene som samtidig foreslås i ytelsesprofilen i folketrygden, kan imidlertid tilsi at en vurderer om det over tid er ønskelig med visse justeringer i det samlede skatteopplegget for å unngå utilsiktede fordelingsvirkninger.

På samme måte som i det svenske pensjonssystemet vil premieinnbetalingene inngå i de årlige kontoutskriftene til den enkelte, som viser hvor store pensjonsrettigheter den enkelte totalt sett har opparbeidet, og hvordan dette beløpet har endret seg i løpet av året som gikk som følge av premieinnbetalinger fra den enkelte og vedkommendes arbeidsgiver, godskrevet premie for omsorgsarbeid mv., lønnsindeksring av tidligere opparbeidede pensjonsrettigheter og dødelighetsarv, jf. kontoutskriftene i det svenske inntektspensjonssystemet. Slike kontoutskrifter vil i prinsippet kunne utarbeides også uten at det innføres en egen pensjonspremie. Sammenhengen mellom utviklingen i pensjonsformuen og de løpende skatte- og avgiftsinnbetalingene fra den enkelte vil imidlertid da bli mindre tydelig.

Innføring av en pensjonspremie knyttet til den inntektsavhengige delen av alderspensjonen i folketrygden reiser spørsmålet om hvordan pensjonspremien skal beregnes og hvilke justeringer en vil måtte foreta i resten av skattesystemet. Ut fra en foreløpig vurdering legger Pensjonskommissjonen til grunn at det mest hensiktsmessige vil være at pensjonspremien fastsettes på grunnlag av de samme hovedprinsipper som i pensjonsreformen i Sverige. Dette innebærer at pensjonspremien fastsettes slik at den lønnsindekserte verdien av de samlede premieinnbetalingene som yrkesaktiv skal tilsvare de samlede forventede utbetalingene av inntektspensjon, jf. nærmere omtale nedenfor. Som i Sverige forutsettes det at opparbeidede pensjonsrettigheter til personer som faller fra i oppsparingsfasen skal tilfalle de gjenlevende av samme årskull (dødelighetsarv), noe som i Sverige isolert sett er anslått å øke pensjonsytelsene med i størrelsen 5-10

pst. for en gitt premiesats. Pensjonskommissjonen legger til grunn at en endelig beregning av hva dette innebærer for pensjonspremien først kan skje i forbindelse med oppfølgingen av forslagene fra kommissjonen. De beregningene kommissjonen har gjennomført tyder på at pensjonspremien vil måtte være om lag 17½ pst. av pensjonsgivende inntekt for å oppnå en pensjonsprosent på 54 etter 43 års opptjening⁵.

En vesentlig fordel med å legge til grunn lønnsindeksring ved beregning av pensjonspremien er at det blir en enkel og direkte sammenheng mellom det en betaler inn til pensjonssystemet og det en får tilbake, og at det blir direkte samsvar mellom premieberegningen og regelverket for pensjonsopptjening. Pensjonsopptjeningen kan dermed knyttes direkte til premieinnbetalingene, noe som vil gjøre regelverket i pensjonssystemet både enklere og mer forståelig.

Alternativet til å knytte pensjonsopptjeningen til premieinnbetalingene vil trolig være at den defineres ved at en hvert år tjener opp en årlig pensjon fra 67 år på for eksempel 1¼ pst. av pensjonsgivende inntekt vedkommende år gitt forventet levetid for pensjonister i 2010. En innvending mot å knytte den tekniske utformingen av pensjonssystemet til de 1¼ pst. er at det kan virke lite meningsfylt å utforme systemet med utgangspunkt i en pensjonsprosent som gjelder i dag, men som kun vil ha historisk interesse når de som omfattes av reformen begynner å ta ut pensjon i 2027. Dette skyldes delingstallet, som vil gjøre at pensjonsopptjeningen – regnet som prosent – vil bli lavere etter hvert som levealderen øker. Den andre hovedinnvendingen er at systemet blir unødig komplisert. I kontoutskriften vil en for eksempel få godskrevet en ny opptjening hvert år som er beregnet som 1¼ pst. av pensjonsgivende inntekt multiplisert med forventet gjenstående levetid ved 67 år i 2010. At tall for 2010 skal inngå i denne beregningen vil framstå som stadig mer vanskelig å forstå etter hvert som årene går.

Alt i alt vil Pensjonskommissjonens forslag om en egen pensjonspremie føre til at en i stor grad oppnår de samme gevinstene som i det svenske pensjonssystemet i form av økt synliggjøring av den enkeltes pensjonsoppsparing i folketrygden og sterkere arbeidsinsentiver i perioden som

⁵ Anslaget er basert på en forventet gjenstående levetid på 17 år for en 67-åring, som om lag tilsvarer gjennomsnittet for menn og kvinner i dag, at dødelighetsarv vil øke pensjonsytelsene med om lag 8 pst. ved pensjonering ved 67 år og at løpende alderspensjoner indeksreses med lønnsveksten fratrukket ¾ prosentpoeng.

yrkesaktiv. En viktig forskjell fra det svenske systemet er imidlertid at pensjonssystemet ikke vil bli skilt ut som et autonomt system, adskilt fra resten av statsfinansene. De regnskapsmessige konsekvensene for resten av statsbudsjettet blir derfor mindre. Det blir ikke nødvendig å foreta egne overføringer fra statsbudsjettet til pensjonssystemet knyttet til garantitillegg, tildeling av omsorgspoeng mv. slik en gjør i Sverige. Utbetalingene av inntektpensjon og garantitillegg vil fortsatt bli belastet statsbudsjettet etter hvert som de kommer til utbetaling på samme måte som i dag, og pensjonspremien vil bli inntektsført på samme måte som dagens trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Forslaget innebærer derfor primært en sterkere synliggjøring for den enkelte av sammenhengen mellom det man betaler inn og det man får tilbake i inntektpensjon fra folketrygden, men ingen nye bindinger i form av at det skal være en sterkere sammenheng mellom de samlede inn- og utbetalingene i pensjonssystemet i hvert enkelt år enn i dag.

Siden garantitillegg, omsorgspoeng mv. blir finansiert gjennom den ordinære beskatningen og ikke pensjonspremien, vil de løpende pensjonsutbetalingene ligge noe høyere enn innbetalingene av pensjonspremie over tid. Videre vil det kunne skje relativt store endringer i balansen mellom inn- og utbetalingene avhengig av bl.a. utviklingen i befolkningens alderssammensetning. Slike svingninger i balansen mellom inntekter og utgifter må i et autonomt pensjonssystem håndteres gjennom et bufferfond eller andre reguleringsmekanismer. Med Pensjonskommisjonens forslag vil ikke dette være nødvendig, men slike forhold vil likevel være blant de faktorene som har betydning for hvor store fondsavsetninger en bør foreta til Statens pensjonsfond, jf. kapittel 10.

Anslag for hvor stor pensjonspremien må være avhenger i betydelig grad av hvilken avkastning en legger til grunn på de midlene som skytes inn i pensjonssystemet i form av premieinnbetalinger. I beregningene ovenfor er det lagt til grunn lønnsindeksring av premieinnbetalingene, dvs. at de innbetalte midlene får en årlig realavkastning som tilsvarer den gjennomsnittlige reallønnsveksten i økonomien samme år. Med forutsetningene som ellers er lagt til grunn i denne rapporten, tilsvarer dette en årlig nominell rente på 4 pst. (2½ pst. prisvekst pluss 1½ pst. reallønnsvekst). Sett i forhold til den renten forsikringsselskapene normalt garanterer, er ikke 4 pst. rente spesielt lavt. Isolert sett ville en høyere avkastning bidra til å redusere den beregnede pensjonspremien. I

beregningene av ulike ordninger for innskuddspensjon (med individuelle konti og fondsoppbygging) har Pensjonskommisjonen basert seg på en forutsetning om 3 pst. realrente, noe som tilsvarer en nominell rente på 5½ pst. I beregningene av den langsiktige opprettholdbarheten i statsfinansene, jf. kapittel 10, baserer en seg på en realrente på 4 pst., noe som tilsvarer en nominell rente på 6½ pst.

Etter Pensjonskommisjonens vurdering bør en egen pensjonspremie for lønnstakere bestå av to deler, hvorav arbeidstaker betaler en del og arbeidsgiver den andre, jf. tilsvarende deling i det svenske pensjonssystemet. De to delene vil erstatte deler av hhv. dagens trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Dette betyr at hele eller størstedelen av dagens trygdeavgift på inntekter opp til den øvre grensen for pensjonsopptjening endrer navn til for eksempel «Pensjonspremie, lønnstakerdel», mens resten av trygdeavgiften – herunder trygdeavgift på inntekter utover taket for pensjonsopptjening – videreføres som i dag, ev. i form av en ny bruttoskatt. Siden samme person kan ha flere arbeidsgivere, vil det være vanskelig å administrere et tilsvarende tak for den delen av pensjonspremien som innbetales av arbeidsgiver. På samme måte som i Sverige bør derfor denne delen av pensjonspremien innkreves uten noe tak.

Arbeidsgiveravgiften påløper med redusert sats for enkelte lønnstakergrupper som følge av geografisk differensiering, avgiftsfritak for visse typer sysselsetting mv., samtidig som arbeidstakerne godskrives full pensjonsopptjening i folketrygden. Etter kommisjonens vurdering trenger ikke innføring av en egen pensjonspremie medføre endringer i dette. I kontooversikten til den enkelte lønnstaker kan en i stedet bli godskrevet premieinnbetaling etter full sats, selv om arbeidsgiveravgiften påløper med en sats som er lavere enn standardsatsen.

Enkelte spørsmål knyttet til å skille premien for alderspensjon fra andre skatter bør utredes nærmere. Trygdeavgiften på pensjonsinntekt påløper i dag etter lavere sats enn for lønnsinntekt, og det påløper heller ikke arbeidsgiveravgift. Siden pensjonsinntekt ikke gir økt pensjonsopptjening, følger det av prinsippene ovenfor at det heller ikke skal betales pensjonspremie på disse inntektene. Pensjonskommisjonen legger i utgangspunktet til grunn at innføring av en egen pensjonspremie ikke skal føre til endringer i beskatningen av pensjonsinntekt sammenliknet med i dag. Dagens trygdeavgift for pensjonsinn-

tekt kan da videreføres som i dag, ev. i form av en ny bruttoskatt, jf. forrige punkt. Dette må vurderes i lys av at pensjonsinntekt, i motsetning til lønnsinntekt, ikke omfattes av arbeidsgiveravgift.

Selvstendig næringsdrivende har i dag en lempeligere beskatning enn lønnstakere, ved at de betaler en forhøyet trygdeavgift på 10,7 prosent, men ikke arbeidsgiveravgift. Den samlede brutto skattesatsen på pensjongivende inntekt ligger dermed lavere enn den anslåtte pensjonspremien ovenfor. Etter Pensjonskommisjonens syn bør prinsippet om at personer med samme pensjonsopptjening skal betale like stor pensjonspremie gjelde også for selvstendig næringsdrivende. Dette vil imidlertid isolert sett trekke i retning av en omfordeling av skattebyrden for selvstendig næringsdrivende, der andre skatter og avgifter reduseres tilsvarende premien til alderspensjonsordningen i folketrygden, eller lavere pensjonsopptjening enn i dag. Som for lønnstakere bør dagens trygdeavgift på inntekter utover taket for pensjonsopptjening videreføres som i dag, ev. i form av en ny bruttoskatt.

Alt i alt vil en egen pensjonspremie knyttet til alderspensjonen kunne innføres samtidig som en i all hovedsak viderefører realitetene i dagens skattesystem, men med et klarere skille mellom premieinnbetalinger som er pensjongivende, og ordinære skatteinnbetalinger. Pensjonskommisjonen legger til grunn at den detaljerte utformingen av en egen pensjonspremie og et system for kontoføring av den enkeltes opparbeidede pensjonsrettigheter i folketrygden utredes i den videre oppfølging av forslagene fra kommisjonen. I den sammenheng må en bl.a. vurdere mulighetene for å styrke informasjonen om opparbeidede pensjonsrettigheter også til de som bare delvis omfattes av pensjonsreformen. Kommisjonen legger til grunn at en i den videre oppfølgingen bl.a. bør basere seg på hvordan de tilsvarende problemene er løst i reformen av det svenske pensjonssystemet.

7.6 Kort om pensjonssystemene i andre nordiske land

7.6.1 Grunnsikring

Sosialforsikringssystemene i samtlige nordiske land omfatter offentlig grunnsikring basert på botid. Full grunnsikring krever 40-års botid, og grunnsikringen behøvsprøves mot andre inntekter eller pensjoner i alle landene.

Folkepensjonen i Danmark består av et grunn-

beløp og et pensjonstillegg. I 2003 er folkepensjonen for enslige 108 768 DKK og 79 668 DKK for gifte/samboende per år. Grunnbeløpet er likt for enslige og gifte/samboende, mens pensjonstillegget er høyere for enslige enn for gifte/samboende. Hele folkepensjonen er skattepliktig. Grunnbeløpet inntektsprøves mot egen arbeidsinntekt og mot tilleggspensjonen. Pensjonstillegget reduseres med 30 pst. dersom inntektsgrunnlaget overstiger en fastsatt grense. Både egen arbeidsinntekt og positiv netto kapitalinntekt inngår i dette inntektsgrunnlaget. Personer som er født fra 30. juni 1939 eller tidligere får folkepensjon fra fylte 67 år. Personer som er født 1. juli 1939 eller senere for folkepensjon fra fylte 65 år.

Folkepensjonsordningen i *Finland* består av en basispensjon som er lik for alle samt et kronetillegg som varierer med sivilstatus og bosted (ulike kommunegrupper). Bostøtte til pensjonister er også en del av folkepensjonen. I 2003 varierer årlig folkepensjon fra 5 000 – 5 920 Euro avhengig av sivilstand og bostedskommune. Folkepensjonen avkortes fullt ut mot arbeidspensjonen, og utbetales fra fylte 65 år. Det er kun personer som ikke har opptjent arbeidspensjon eller som har en arbeidspensjon lavere enn den gjennomsnittlige arbeidspensjon som mottar folkepensjon. Det betales ikke skatt av minstepensjonen i Finland.

I *Island* er grunnpensjonen lik for alle, men avkortes mot arbeidsinntekt og halvdel av husstandens kapitalinntekter over et gitt fradragsbeløp. Pr. 1. januar 2003 er grunnpensjonen 247 560 IKR. I tillegg utbetales det et eget tillegg til enslige pensjonister dersom en ikke har andre inntekter enn pensjon fra det offentlige pensjonssystemet. Dette tillegget er på 183 084 ISK per år. Det utbetales pensjon fra fylte 67 år i Island. Det betales ikke skatt av minstepensjonen i Island.

I Sverige garanteres den som ikke selv har opparbeidet tilstrekkelig pensjon et tillegg slik at pensjonen når et garantert nivå, garantipensjon. For de som er født før 1937 er garantipensjonen i 2003 på 84 202 SEK for enslige og 75 015 SEK for gifte per år. Garantipensjonen avtrappes med 48 pst. mot annen pensjon fra alderspensjonssystemet (inntektspensjon) samt mot andre pensjonsinntekter som f. eks. enkepensjon. Det er et fradragsbeløp i bunn som ikke behøvsprøves mot annen pensjon. Det er ingen behøvsprøving mot kapitalinntekter, tjenstepensjon eller privat pensjon. Garantipensjonen utbetales tidligst ved fylte 65 år.

7.6.2 Inntekstpensjon

Alle yrkesaktive er i tillegg til grunnsikringen omfattet av ordninger med obligatorisk tilleggspensjon. Tilleggspensjonen i Island og Sverige er et statlig ansvar. I Danmark og Finland administreres og forvaltes tilleggspensjonen av partene i arbeidslivet og forsikringsnæringen. Danske og finske myndigheter bidrar ikke i finansieringen av tilleggspensjonen.

I *Danmark* er det to obligatoriske tilleggspensjonssystemer. Arbeidsmarkedets tilleggspensjon (ATP), er en pensjonsforsikring som dekker alle lønsmottagere. Pensjonsordningen i ATP er bygd opp rundt ukentlig arbeidstid, og innbetalingen er avhengig av ukentlig arbeidstid og ikke lønn. Systemet er innskuddsbasert og pensjonsytelsene avhenger derfor av tidligere innbetalinger, som igjen avhenger av tidligere arbeidstid, samt avkastningen på fondsmidlene. Pensjonen tas ut som en livsvarig fast livrente, men dersom årlig beløp blir mindre enn 1 240 danske kroner, utbetales en kapitalisert engangsyttelse. Utbetalt ATP-pensjon for nye pensjonister i 2003 som har betalt fullt bidrag siden 1964 da ordningen ble innført, er om lag 21 500 DKR pr. år. ATP-pensjonen utbetales fra fylte 67 år. Er man født i 1939 eller senere, har man mulighet til å få utbetalt ATP-pensjon som 65-åring. Pensjonen blir da noe lavere.

I 1999 ble det innført en ny obligatorisk pensjonsoppsparing «Den særlige pensjonsoppsparing» på 1 pst. av bruttoinntekt fratrukket ATP-bidraget. Det den enkelte har oppspart kan tidligst utbetales samtidig med folkepensjonen, og senest ved fylte 70 år. Oppsparing utbetales som et engangsbeløp, en årlig eller månedlig annuitet avhengig av oppsparingens størrelse på utbetalingstidspunktet.

Supplerende tjenstepensjoner er svært utbredt i Danmark, og om lag 95 pst. av heltidsarbeidende i alderen 41-50 år er omfattet av en ordning.

I *Finland* er arbeidspensjonene et obligatorisk tilleggspensjonssystem. Arbeidspensjonen utgjør hoveddelen av pensjonen for pensjonister som har vært yrkesaktive. Arbeidspensjonen er inndelt i en privat sektor (arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende) og en offentlig sektor.

I februar 2003 vedtok parlamentet i Finland nye beregningsregler for arbeidspensjonene i *privat sektor*. Tidligere har størrelsen på arbeidspensjonen vært avhengig av lønnsnivå og hvor lenge en har vært ansatt i det enkelte arbeidsforhold, og den ble opptjent med 1,5 pst. av pensjonsgivende

inntekt per år. Full arbeidspensjon var da 60 pst av gjennomsnittslønn ved 40-års opptjening. Fra fylte 60 år økte opptjeningsfaktoren til 2,5 pst. pr. år. Etter vedtaket i parlamentet vil ikke arbeidspensjonene i privat sektor lenger bli beregnet separat for hver arbeidskontrakt, men på basis av inntekten gjennom hele arbeidslivet. Det opparbeides pensjon etter dagens sats (1,5 pst pr. år) fram til 53 år. Etter fylte 53 år øker den årlige opptjeningsfaktoren til 1,9 pst. fram til fylte 63 år. Fra 63 år er opptjeningsfaktoren 4,5 pst. av pensjonsgivende inntekt. Pensjonen kan nå overstige 60 pst. av lønn. I dag starter opptjening av arbeidspensjon først ved fylte 23 år. I forbindelse med reformen, endres denne aldersgrensen til 18 år. Reformen blir gjeldende fra 2005. I offentlig sektor er arbeidspensjonene som i privat sektor før den vedtatte reformen.

Den ordinære pensjonsalderen i arbeidspensjonsordningen er i dag 65 år, men det er mulighet for uttak allerede fra fylte 60 år. Tidlig uttak medfører varig lavere arbeidspensjon og vice versa. Satsene for varig justering av pensjon ved uttak av pensjon før og etter fylte 65 år er ulike. Satsene er aktuarielle med sikte på at den samlede pensjonsutbetalingen for resten av livstiden blir like stor uavhengig av alder ved pensjonering. I reformen som ble vedtatt i februar 2003 er det også endringer i den fleksible pensjonsalderen i privat sektor. Fra 2002 kan en ta ut alderspensjon i alderen 62-68 år. Det er ingen andre kriterier for uttak av arbeidspensjon enn den enkeltes alder. Den enkelte er fri til å velge enten pensjonering eller fortsatt arbeid. Ved pensjonering utbetales opparbeidet pensjon på pensjoneringstidspunktet uten avkorting for tidliguttak. Alternativet er fortsatt yrkesaktivitet og opparbeiding av økt arbeidspensjon gjennom den høye opptjeningsfaktoren på 4,5 pst. av pensjonsgivende inntekt i alderen 63-68 år.

I *Island* utbetales det en flat tilleggspensjon (uavhengig av tidligere arbeidsinntekt). Tilleggspensjonen avkortes mot arbeidsinntekt og halvdel av husstandens kapitalinntekter over et gitt fradragbeløp. Dessuten reguleres den av så vel ens egen tjenstepensjon samt ektefellens inntekter. Avkortingssatsen er 45 pst. for inntekter over et gitt fradragbeløp. Per 1. januar 2003 er tilleggspensjonen 462 000 ISK per år.

Det islandske pensjonssystemet er det mest privatiserte blant de nordiske landene. Det offentlige sosialforsikringssystemet er relativt lite i europeisk sammenheng. Som følge av dette er supplerende tjenstepensjoner obligatorisk, og

etter islandsk lov er alle lønnstakere forpliktet til medlemskap i et pensjonsfond.

Det nye *svenske* systemet for alderspensjon er et innskuddsbasert system. Det fastsettes en samlet pensjonsavgift på 18,5 pst. av arbeidsinntekt opp til 7,5 forhøyet «basbelopp» gjennom hele livet. Livsinntektsprinsippet medfører at pensjonen skal tilsvare verdien av alle innbetalte pensjonsavgifter. Det som betales inn i løpet av yrkeskarrieren får en ut som pensjon som pensjonist. Det opparbeides pensjonsrettigheter fra fylte 16 år. Det er ingen øvre aldersgrense. Av innbetalningene går 16 prosentpoeng til å dekke løpende pensjoner. Disse er imidlertid pensjongsivende og kumulerer seg over tid til en pensjonsformue. De resterende 2,5 prosentpoeng av pensjonsavgiften er reelt fondert, og avsettes på individuelle konti med plasseringsvalg.

Inntektspensjonen kan tas ut fra fylte 61 år. Det er ingen øvre aldersgrense. Pensjonen kan tas ut helt eller delvis som $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$ eller $\frac{3}{4}$ pensjon.

7.6.3 Omsorgsopptjening

I alle de nordiske landene opparbeider kvinner pensjonsrettigheter i den perioden de er ute i fødselspermisjon. Av de andre nordiske landene er det bare Sverige som per i dag har egen opptjening av pensjon i forbindelse med omsorgsoppgaver for små barn i perioden utover den lovfaste permisjonen.

Fra 2005 blir det innført en ordning i *Finland* hvor personer som har omsorg for barn kan få godskrevet pensjonsrettigheter for en inntekt på 500 Euro pr. måned i 3 år.

I *Sverige* gir «barnårsrett» pensjonsrett for fire år per barn (kalles barneår). Har en flere barn under fire år får en bare medregnet et barneår i året. Bare en av foreldrene får pensjonsrett for ett og samme år. Pensjonsretten kan regnes ut på tre ulike måter. Pensjonsretten beregnes etter det alternativet som er mest gunstig for den enkelte. Alternativene er:

- En tenkt lønn som tilsvarer 75 pst. av gjennomsnittslønnen i landet
- Den inntekten en hadde året før barnet ble født
- Den inntekten en hadde året før barnet ble født pluss et beløp som tilsvarer et «inkomstbasbelopp», men til sammen maksimalt 7,5 «inkomstbasbelopp». Dette er taket på inntekt som gir pensjonsrett.

En behøver ikke være hjemme med barnet eller å være ute av arbeidslivet for å få omsorgsopptjening.

7.6.4 Verdisikring

I alle de nordiske land reguleres utbetalte pensjoner hvert år. Pensjonene reguleres med utgangspunkt i lønns- og prisvekst, men vektleggingen av de to komponentene er ulik fra land til land.

I *Danmark* reguleres grunnpensjonen med den såkalte «satsreguleringsprosenten» hvert år. Reguleringsprosenten beregnes på grunnlag av endring i årslønn for arbeidere og funksjonerer to år før reguleringsåret. Reguleringsprosenten for 2003 er f.eks. fastsatt på grunnlag av endring i årslønn fra 2000 til 2001. Formålet er at grunnpensjonen reguleres i takt med lønnsutviklingen. Tilleggspensjonen og den særlige pensjonsoppsparring investeres sentralt i aktiva som aksjer, obligasjoner, og fast eiendom. Pensjonene forrentes med avkastningen av disse investeringene. Ordningen bygger på en forutsetning om en langsiktig avkastning på 2 pst., den såkalte grunnlagsrenten. Denne er nylig redusert fra 4,5 pst. Merinntekt utover grunnlagsrenten tilfaller pensjonistene i form av bonuspensjon.

I *Finland* reguleres folkepensjonen i forhold til levekostnadsindeksen året før den aktuelle reguleringen. Levekostnadsindeksen representerer prisøkningen fra et år til et annet. Arbeidspensjonene reguleres ut fra en indeks sammensatt av lønnsvekst og levekostnadsindeks året før den aktuelle reguleringen. For pensjonister yngre enn 65 år reguleres arbeidspensjonene med en indeks bestående av like deler lønns- og prisvekst. For pensjonister som har fylt 65 år reguleres arbeidspensjonene med en indeks bestående av 20 pst lønn og 80 pst prisvekst. Opparbeidede pensjonsrettigheter for personer under 65 år verdisikres med en indeks bestående av like deler lønns- og prisvekst. Dette er den samme indeksen som gjelder for regulering av pensjoner for pensjonister yngre enn 65 år.

I *Sverige* omregnes verdien av den samlede pensjonsretten i inntektspensjonssystemet opp med den allmenne inntektsutviklingen i samfunnet. Ved en reallønnsøkning øker også verdien på pensjonsrettighetene. Garantipensjonen justeres årlig på bakgrunn av prisveksten. Utbetalt inntektspensjon reguleres i takt med reallønnsveksten fratrukket 1,6 pst. per år. Dette innebærer at dersom gjennomsnittlig reallønnsvekst blir 1,6 pst. skal pensjonene reguleres i takt med prisvek-

sten. Ved en høyere reallønnsvekst får også pensjonistene en positiv realvekst i pensjonene, mens lavere reallønnsvekst innebærer at utbetalte pensjoner reguleres svakere enn prisveksten. Opptjente pensjonsrettigheter for yrkesaktive lønnsindekseres.

7.6.5 Delingstall

Både i det nye svenske pensjonssystemet og i det finske arbeidspensjonssystemet er det innført en livslengdefaktor i form av et delingstall. I praksis medfører dette at hvis to personer som er født med et par års mellomrom har lik inntektshistorie og begge bestemmer seg for å pensjoneres som 65 åringer, så må den yngste jobbe noe lenger enn den eldste dersom pensjonen skal bli den samme for de to.

I det nye *svenske* pensjonssystemet fordeles den enkeltes samlede opptjente pensjonsformue på årlige pensjoner i samsvar med gjennomsnittlig forventet gjenstående levetid for hvert årskull. Delingstallet har to funksjoner:

- For det første sørger det for at en som på et gitt tidspunkt går av tidlig med pensjon får flere år å dele den oppsparte pensjonsformuen på, og omvendt. Dette innebærer lavere årlig pensjon

ved tidlig pensjonering og høyere årlig pensjon ved senere pensjonering, alt annet likt.

- For det andre fører det til at en generelt økende levealder over tid må innebære lavere årlig pensjon for den enkelte eller lengre yrkeskarriere. Det er lagt til grunn at en økning i levealderen over tid ikke skal medføre økte innbetalinger til systemet.

Delingstallet beregnes med utgangspunkt i gjennomsnittlig forventet gjenstående levealder for hele befolkningen. Dette innebærer at menn og kvinner får lik årlig pensjon for like årlige avgifter, selv om kvinner i gjennomsnitt lever lenger enn menn.

I februar 2003 ble det vedtatt å innføre en livslengdefaktor i det inntektsbaserte pensjonssystemet i *privat sektor i Finland*. Livslengdefaktoren eller delingstallet vil første gang få effekt for de som pensjoneres fra 2009, basert på anslag for forventet gjenstående levetid for en som fyller 62 år i årene 2003 – 2007. En økning i levealder vil automatisk medføre at en vil få noe lavere pensjon for en gitt pensjoneringsalder. Den enkelte vil kunne kompensere for dette ved å utsette pensjoneringen.

Kapittel 8

Andre pensjonsmodeller

8.1 Innledning og sammendrag

Kommisjonen har også vurdert enkelte andre modeller for hvorledes folketrygden kan organiseres. Modellene skiller seg først og fremst fra hverandre når det gjelder hvilken rolle staten skal ha for å sikre den enkelte en rimelig levestandard utover lik minstepensjon til alle, og hvordan grunnsikringen i pensjonssystemet skal utformes.

Følgende alternative modeller behandles:

Lik folketrygdpensjon for alle pensjonister (avsnitt 8.2)

I denne modellen gis det en lik basispensjon til alle alderspensjonister i folketrygden på nivå med dagens minstepensjon. Basispensjonen avhenger kun av botid i landet. Øvrig pensjon overlates til den enkelte og arbeidsmarkedsbaserte ordninger. En slik modell er enkel, og gir en klar avgrensing av statens ansvar til bare å omfatte grunnsikringen. En slik modell vil ventelig føre til at individuelle og arbeidsmarkedsbaserte ordninger får et vesentlig økt omfang, og det drøftes om en slik modell bør kombineres med obligatoriske arbeidsmarkedsbaserte ordninger. Spørsmålet om fleksibel pensjonering avgrenses til fra hvilket tidspunkt man skal få ta ut pensjon. Spørsmålet om prinsipper for regulering av løpende pensjoner vil være aktuelt også i denne modellen. Det blir mindre aktuelt enn i dagens system å finansiere deler av pensjonsutgiftene gjennom trygde- eller arbeidsgiveravgift. Pensjonskommisjonen mener at en slik basispensjon bør skattefinansieres. Kommisjonen tar ikke dermed stilling til hvor det samlede skatte- og avgiftsnivået bør ligge eller hvordan disse bør organiseres. Innsparingene i pensjonsutgiftene ved innføring av denne modellen er på lang sikt beregnet til 33 pst. Det er da forutsatt en gradvis innfasing, ved at ny opptjening i dagens system stanses fra 2010.

Etter en samlet vurdering har *Pensjonskommissionens flertall*, alle unntatt *Ytterhorn*, funnet at de

ikke vil anbefale en slik modell. *Kommisjonens flertall* går inn for at folketrygden fortsatt skal gi en standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt for alle yrkesaktive. Flertallet forventer at det ville bli langt større forskjeller i pensjon og mer uensartede pensjonsordninger ved et alternativ der folketrygden er begrenset til en lik basispensjon til alle alderspensjonister. Flere kan forventes å bli uten noen standardsikring i pensjonssystemet. Det blir vanskeligere å ta fordelingspolitiske hensyn ut over grunnsikringen, blant annet gjennom kjønnsnøytrale pensjoner og premier og pensjonsopptjening ved ulønnet omsorg.

Universell grunnpensjon og tilleggspensjon i folketrygden (avsnitt 8.3)

Også i denne modellen gir folketrygden en lik grunnpensjon til alle alderspensjonister på nivå med dagens minstepensjon. I tillegg ytes det en mindre, inntektsbasert tilleggspensjon. Det legges til grunn livsløpsopptjening for tilleggspensjonen, bortsett fra at tilleggspensjon bare opptjenes på grunnlag av inntekter utover grunnpensjonen. Forslagene om delingstall og endret regulering av løpende pensjoner vil være aktuelle også i denne modellen. Spørsmål om fleksibel pensjonering blir i hovedsak tilsvarende som i modernisert folketrygd. Modellen innebærer relativt høy grad av generell skattefinansiering gjennom grunnpensjonen. Den inntektsavhengige pensjonen forutsettes å være fullt ut premiefinansiert, og premien anslås til ca.11 prosent av inntektsgrunnlaget ved en inntektspensjon på om lag 34 prosent etter 43 års opptjening (30 prosent ved 40 år).

Denne modellen vil gi relativt høy samlet kompensasjonsgrad for lave inntekter og lavere kompensasjon på høyere inntekter. Inntekter under grunnpensjonsnivået gir ingen pensjonsopptjening, men det betales heller ikke pensjonspremie for arbeidsinntekter under et slikt nivå.

Etter en samlet vurdering har *Pensjonskommissionens flertall*, alle unntatt *Westhrin*, funnet at de

ikke kan anbefale denne løsningen. Flertallet har lagt vekt på at modellen med universell grunnpensjon vil sikre grunntryggheten i pensjonssystemet på en mindre målrettet og mer kostbar måte enn både modernisert folketrygd og dagens pensjonssystem. Flertallet vil også peke på at modellen med universell grunnpensjon vil gi en vesentlig lavere opptjent pensjon enn modernisert folketrygd. Pensjonsprosenten vil på marginen ligge på bare 30-35 prosent ved pensjonsuttak fra 67 år, og den vil avta ytterligere hvis levealderen fortsetter å øke. Over tid vil dette føre til en markert reduksjon i folketrygdens ansvar for standardsikringen for en betydelig del av de yrkesaktive. Flertallet i kommisjonen vil også vise til at skatteelementet i modellen med bunnfradrag er vesentlig større enn i modernisert folketrygd, som følge av at hele minstepensjonen finansieres gjennom ordinære skatter. En følge av dette er at marginalskatten vil øke for størstedelen av arbeidstakerne, slik at det blir mindre lønnsomt å arbeide.

Livsløpsbasert og fleksibel folketrygd (avsnitt 8.4)

I denne modellen beholdes ytelsesprofilen i dagens folketrygd, men en inkluderer de felles prinsippene som er beskrevet i kapittel 5 og 6, det vil si livsløpsopptjening, delingstall og regulering av løpende pensjoner med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten. Livsløpsopptjening gir isolert sett en viss besparelse i pensjonsutgiftene, som benyttes til å øke pensjonsprosenten noe i forhold til dagens folketrygd.

Etter en samlet vurdering finner *Pensjonskommissjonen* at den ikke kan anbefale denne løsningen. Dette har sammenheng med at en da også bevarer egenskaper ved dagens system som kommisjonen ønsker å gå bort fra. Blant annet blir sammenhengen mellom arbeidsinntekt, innbetaling til systemet og pensjon fortsatt svak. Innbetalingene til pensjonssystemet vil trolig i stor grad fortsatt framstå som generell skatt på arbeidsinntekt, og man får ikke realisert den positive effekten på arbeidstilbudet som vil kunne følge i et mer premiebasert, proporsjonalt system.

Et bredt flertall i *Pensjonskommissjonen*, alle unntatt medlemmene *Ytterhorn* og *Westhrin*, har samlet seg om modellen modernisert folketrygd, som er nærmere beskrevet i kapittel 7. Det vises til særmerknader fra medlemmene *Ytterhorn* og *Westhrin* i avsnittene 8.5 og 8.6.

Kommisjonen har også vurdert flere andre pensjonsmodeller, og det har kommet innspill til slike fra flere av medlemmene i Pensjonskommi-

sjonens råd. Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) har foreslått et alternativ med høyere opptjening i folketrygden på lavere inntekter enn på høyere inntekter, kombinert med minstekrav om obligatorisk pensjon i arbeidsforhold. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Finansnæringsens Hovedorganisasjon (FNH) har foreslått at folketrygden deles inn i en ytelsesbasert del og en innskuddsbasert del. Landsorganisasjonen i Norge (LO) går i hovedsak inn for å holde folketrygden, offentlig tjenstepensjon og avtalefestet pensjon uendret, men foreslår at Petroleumsfondet gjøres om til et generelt pensjonsfond for folketrygden.

8.2 Lik folketrygdpensjon til alle pensjonister

8.2.1 Innledning og vurdering

Folketrygden har over tid utviklet seg i retning av å legge sterkere vekt på grunnsikringen – i form av økt minstepensjon – mens tilleggssikringen har fått relativt sett mindre betydning. Mens den høyeste alderspensjonen man kunne tjene opp var vel fire ganger så høy som minstepensjonen da folketrygden ble innført i 1967, er den nå bare litt mer enn dobbelt så høy, se kapittel 5. Samtidig har utbredelsen av supplerende tjenstepensjoner og individuelle pensjoner økt.

Grunntryggheten i pensjonssystemet innebærer at alle pensjonister sikres en viss minsteinntekt, uavhengig av tidligere inntekt og innbetalinger til pensjonssystemet. Dette er en oppgave som bare det offentlige kan ivareta. I kommisjonens foreløpige rapport ble det skissert en hovedretning for et framtidig pensjonssystem der folketrygden utbetaler en lik statlig basispensjon til alle pensjonister, mens standardsikringen overlates fullt ut til tjenstepensjoner og individuelle pensjoner. Statens ansvar for pensjonene begrenses dermed til grunnsikringen. I tillegg vil staten ha en viktig rolle i å tilrettelegge forholdene slik at også standardsikringen ivaretas, men da fullt og helt gjennom arbeidsmarkedsbaserte og individuelle, private ordninger. Til en viss grad kan en slik modell betraktes som en fullføring av utviklingen i retning av en flatere folketrygdpensjon.

I finanskomiteens innstilling til Nasjonalbudsjettet 2003 (B.innst. S nr. I (2002-2003)) skriver flertallet blant annet at:

«Flertallet viser til at Pensjonskommissjonen har lagt frem to mulige veivalg for et framtidig pensjonssystem. Flertallet mener at Pensjons-

kommisjonen bør utrede begge modeller videre og finner det ikke naturlig å ta stilling til hva slags pensjonsmodell en bør velge før endelig rapport foreligger.»

I dette avsnittet omtales viktige kjennetegn, egenskaper og problemstillinger i forbindelse med en modell der det statlige pensjonsansvaret for alderspensjonistene begrenses til grunnsikringen.

Standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt baseres på tjenstepensjoner og individuell pensjonsforsikring og –sparing. En slik modell vil isolert sett gi betydelige brutto innsparinger i statlige pensjonsutgifter på lang sikt. Disse innsparingene vil imidlertid i større eller mindre grad måtte motsvares av reduserte skatter og avgifter, og høyere og mer omfattende tjenstepensjoner og individuelle pensjoner som vil måtte finansieres av de yrkesaktive og bedriftene. Yrkesaktive som ikke omfattes av pensjonsordninger i arbeidsforhold, vil stå uten noen inntektssikring ut over basispensjonen dersom de ikke selv sparer eller forsikrer seg for sin egen pensjon. Det vil sannsynligvis bli større variasjon i de årlige pensjonene enn det er i dag. En del av denne variasjonen vil gjenspeile individuelle valg. Men det er trolig at mange vil komme ut med en lavere standardsikring enn ønskelig, på grunn av for eksempel manglende informasjon eller ved at de gjør valg de senere angres på.

Et bredt flertall i *Pensjonskommisjonen*, alle unntatt *Ytterhorn*, er mot en slik løsning. Kommisjonens flertall går inn for at folketrygden fortsatt skal gi en standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt for alle yrkesaktive. Bare dette vil sikre at alle får en viss standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt. Det gjør det også enklere å ta fordelingspolitiske hensyn, blant annet gjennom kjønnsnøytrale pensjoner og premier og pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid.

8.2.2 Hovedtrekk i modellen

I denne modellen utbetaler staten en like stor basispensjon til alle pensjonister gjennom folketrygden. Pensjonen baseres på botid i landet, og reduseres forholdsmessig ved kortere botid enn 40 år. Det blir dermed ingen sammenheng mellom den enkeltes pensjon og tidligere yrkesaktivitet og inntekt. Pensjonen bør være av en slik størrelse at det er mulig å klare seg økonomisk uten tilleggsytelser. Et naturlig nivå kan være dagens minstepensjon i folketrygden. I kapittel 7 diskuterer kommisjonen, innenfor rammen av moderni-

sert folketrygd, om garantipensjonen bør differensieres i forhold til sivilstand. Den konkluderer der med at garantipensjonen bør ta utgangspunkt i dagens minstepensjon for gifte og samboende pensjonister, og at det bør ytes et eget behovsprøvd tillegg til enslige pensjonister, slik at det garanterte minstenivået for enslige pensjonister blir på samme nivå som dagens minstepensjon for enslige. Dette kan også vurderes i modellen med en lik basispensjon til alle i folketrygden. Pensjonen forutsettes videre ikke behovsprøvd mot andre typer pensjoner som den enkelte har.

Det er naturlig at ordningen finansieres gjennom det ordinære skattesystemet, noe som gjør det mindre aktuelt enn i dagens system å finansiere deler av pensjonsutgiftene gjennom trygde- eller arbeidsgiveravgift. Innbetalingene vil uansett ha karakter av å være generell skatt, og dermed ha samme karakter som øvrige skatteinnbetalinger. Kommisjonen tar ikke med dette stilling til hvor det samlede skatte- og avgiftsnivået bør ligge eller hvordan skattesystemet generelt bør organiseres ved valg av en slik modell.

Det må også fastsettes en aldersgrense for uttak av basispensjonen. I dagens folketrygd utbetales minstepensjonen fra 67 år. Det er imidlertid ikke gitt ubetinget rett til pensjon fra denne alderen, og pensjonen avkortes mot arbeidsinntekt fram til fylte 70 år. Hvilken nedre aldersgrense som er mest relevant for utbetaling av basispensjonen må vurderes. Det kan også vurderes å beholde et tilsvarende regelverk som i dag, med utbetaling fra fylte 67 år, men avkorting mot arbeidsinntekt fram til fylte 70 år.

Standardsikringen overlates i denne modellen i sin helhet til tjenstepensjoner i arbeidsforhold eller individuelle pensjonsavtaler. De supplerende ordningene kan enten være obligatoriske eller basert på avtaler og frivillighet. Dersom det innføres en modell der det statlige ansvaret for pensjonsytelsene begrenses til grunnsikringen, kan det imidlertid være naturlig å gi rom for at den samlede pensjonssparingen i større grad tar utgangspunkt i individuelle behov og muligheter.

8.2.3 Obligatorisk eller frivillig standardsikring

Det samlede pensjonssystemet bør gi alle anledning til å opparbeide en tilleggsytelse som kan fungere som standardsikring når arbeidsinntekten faller bort. Hvis det ikke stilles eksplisitte krav til standardsikring, blir det opp til den enkelte og arbeidslivet å sørge for at de som ønsker det har

en pensjons- eller spareordning som gir den ønskede levestandarden som pensjonist. I kapittel 5 konkluderer kommisjonen med at det samlede pensjonssystemet i folketrygden og supplerende pensjoner i arbeidsforhold fortsatt bør legge til rette for standardsikring i form av pensjon som står i forhold til tidligere arbeidsinntekt, innbetaling og pensjonsopptjening som yrkesaktiv.

I en rapport til Pensjonskommisjonen (se vedlegg 7) går professor Asbjørn Rødseth gjennom en del argumenter som har vært brukt for obligatorisk pensjon. I rapporten heter det blant annet:

«(...)Folk vil gjerne ha same levestandard når dei er pensjonistar som når dei er yrkesaktive. Det krev sparing. Men til ein kvar tid er det mange ting som freistar og som ein kan bruke pengar på. Det er ikkje lett å heile tida ha framsyn. For å overvinna freistingane trengst det derfor viljestyrke.

(...)

Obligatorisk pensjon hjelper folk til å gjere det dei gjerne vil, men manglar viljestyrke til å gjennomføra. Det er ei mild form for formyndarskap med respekt for folks eigne ønske.

(...)

Ei obligatorisk pensjonsordning kan hjelpe folk til å finne tilfredsstillande løysingar.»

Et av de mest sentrale argumentene for at myndighetene bør stille krav til pensjonssparing og -forsikring er paternalisme, eller «hjelp til selvhjelp». Det er rimelig å anta at de aller fleste ønsker å sikre at levestandarden som pensjonist ikke går vesentlig ned i forhold til den de hadde som yrkesaktiv. Dette må normalt gjøres gjennom aktiv sparing lenge før pensjonsalderen nås, og det kan vurderes om det ikke bør være opp til den enkelte å vurdere hvordan og hvor mye han eller hun vil spare til alderdommen. Hvilket nivå sparingen bør ha, og hvordan den best kan organiseres, kan imidlertid være komplisert å finne ut av. Og selv eksperter kan være uenige om hvor mye det er fornuftig å spare. Slik det norske arbeidsmarkedet er organisert, vil mange få hjelp gjennom arbeidsmarkedsbaserte ordninger, se kapittel 11. Dette gjelder særlig ansatte i offentlig sektor og den organiserte delen av privat sektor. I privat sektor er det generelt opp til den enkelte arbeidsgiver å avgjøre om den ønsker å bistå de ansatte i å opprette pensjons- eller spareavtaler, og mange må dermed vurdere disse spørsmålene på egenhånd. I dag er det om lag 900 000 arbeidstakere som ikke er omfattet av kollektive tjenestepensjoner. I praksis kan det dermed tenkes at mange vil kunne ende opp med et lavere nivå på

den samlede pensjonen enn ønskelig, og at det vil kunne bli flere minstepensjonister enn i dagens folketrygd og alternativet med modernisert folketrygd.

Et annet sentralt argument er hensynet til likestilling mellom kvinner og menn. I et privatfinansiert system vil det i større grad enn i folketrygden måtte være samsvar mellom samlede innbetalinger og utbetalinger knyttet til den enkelte. I og med at menn og kvinner har ulik levealder, innebærer dette enten at kvinner må betale høyere premier eller få lavere årlige ytelser enn menn, med mindre det legges inn utjanningsmekanismer. I NOU 2001:21 Om kjønnsnøytralitet i pensjonsordninger i privat sektor heter det at:

«(...) har utvalget konkludert med at full likebehandling bare kan sikres ved at det opprettes én felles premietariff for kvinner og menn. Dersom det skal opprettes en kjønnsnøytral premietariff, legger utvalget til grunn at det også må opprettes en premieutjevningsordning eller en risikopool (...). Kompleksiteten, de økonomiske kostnadene og de administrative ulempene ved en kjønnsnøytral premietariff er imidlertid betydelige.»

I praksis vil det sannsynligvis være svært vanskelig for andre det offentlige, gjennom et obligatorisk system, å konstruere en ordning der både premier og ytelser er kjønnsnøytrale.

Andre argument som har vært brukt for obligatorisk standardsikring i pensjonssystemet er:

– «*Gratispassasjerer*»

Folk kan la være å spare og forsikre seg fordi de vet at det offentlige sikrer en minstestandard i alle fall.

– *Seleksjon*

Enkelt personer og forsikringsselskap har forskjellig informasjon om forventet levealder for den enkelte. De med størst håp om å leve lenge vil i større grad enn andre forsikre seg frivillig, men dermed stiger premien slik at enda færre forsikrer seg. Frivillig forsikring kan dermed gi for lite forsikring.

– *Risikofordeling*

Avkastingen av pensjonssparing er usikker. Staten kan spre risikoen bedre enn markedet, særlig fordi staten gjennom skattesystemet kan spre risikoen på flere generasjoner. Staten kan også forsikre mot relativ fattigdom i framtiden på en måte som private ikke kan.

– *Administrasjonskostnader*

Kostnadene til administrasjon og forvaltning blir gjerne lavest ved allmenne og obligato-

riske ordninger fordi en kan utnytte stordriftsfordeler og fordi en kan unngå utgifter til markedsføring og risikovurdering.

Det er også motargumenter mot å ha en obligatorisk standardsikring i pensjonssystemet. Blant annet kan en for høy obligatorisk pensjonssparing gjøre det vanskelig å fordele forbruket over livet på en god måte for den enkelte, og dermed for eksempel forsterke de problemene mange har med å finansiere bolig og barnehageutgifter i etableringsfasen.

Obligatoriske, supplerende ordninger vil gjøre det enklere å ivareta hensynene over, noe som isolert sett taler for at det stilles krav om at den enkelte har enten tjenestepensjon eller individuell pensjon i tillegg til folketrygden. På den andre siden vil en naturlig følge av at statens ansvar begrenses til grunnsikringen, være at den enkelte og arbeidslivet får større ansvar for den enkeltes pensjonssparing og standardsikring som pensjonist. Isolert sett trekker dette argumentet i retning av at det ikke bør stilles obligatoriske krav til tilleggssikring. Det kan også synes lite hensiktsmessig å avvikle folketrygdens tilleggspensjon, for så å gjeninnføre en annen obligatorisk pensjonsordning, selv om denne er arbeidsmarkedsbasert og i privat regi. Dette vil sannsynligvis bidra til å komplisere det samlede pensjonssystemet.

8.2.4 Supplerende ordninger

Et system med statlig grunnsikring og frivillig tilleggssikring gir i utgangspunktet bedriftene og den enkelte yrkesaktive en større grad av fleksibilitet og gode muligheter for individuelle tilpasninger.

Regelverket for skattemessig begunstigede kollektive pensjonsordninger i arbeidsforhold har de siste årene vært gjenstand for betydelige endringer gjennom nye lover om henholdsvis foretakspensjon og innskuddspensjon. I tillegg er det mulig å kombinere ytelsesbaserte og innskuddsbaserte ordninger. For å kvalifisere for skattebegunstiget behandling, må pensjonsordningene i henhold til dagens regelverk oppfylle enkelte krav. Disse skal blant annet hindre at det gis særfordeler til grupper med høy lønn, sikre at det er en rimelig overensstemmelse mellom lønn og forventet pensjonsytelse og sikre at alle foretakets ansatte inkluderes i ordningen. Regelverket i disse ordningene, samt i ordningen med individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven, må tilpas-

ses det eventuelt lavere ytelsesnivået i folketrygden.

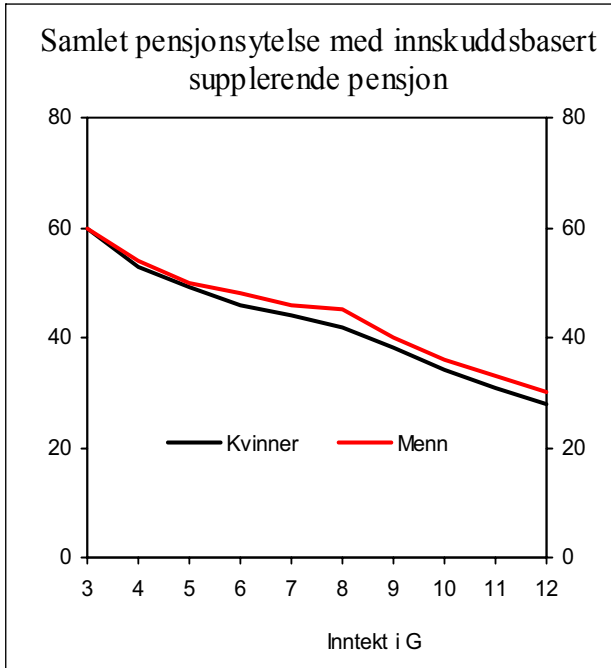
Fleksibilitet og muligheter til individuell tilpasning har en motpost i at det kan bli mange ulike spare- og forsikringstilbud og mye informasjon å forholde seg til. Det blir da viktig at informasjonen gjøres tilgjengelig på en oversiktlig måte, slik at grunnlaget for beslutningene blir best mulig. God informasjon til bedriftene og den enkelte er helt sentralt hvis alle skal få anledning til å spare opp til en pensjon som står i rimelig forhold til tidligere inntekt.

Økt vekt på supplerende ordninger krever økte premieinnbetalinger fra foretak og yrkesaktive. Dette vil antakelig måtte motsvares av reduksjon i trygde- og arbeidsgiveravgiften.

Hvordan pensjonsdekningen vil bli i et system med frivillig standardsikring i forhold til i dagens system, er vanskelig å si noe om. En mulighet er at den samlede pensjonsdekningen vil kunne gå noe ned fordi arbeidsgivere ikke ønsker å kompensere fullt ut for bortfallet av tilleggspensjon i folketrygden. På den andre siden kan det være at en eventuell slik effekt kompenseres ved at den enkelte selv ønsker og skaffer seg en bedre pensjonsdekning.

Innføring av en obligatorisk supplerende pensjon utenfor folketrygden vil flytte hovedansvaret for finansieringen av tilleggssikringen fra det offentlige til private aktører. Pensjonskommisjonen har fått gjennomført beregninger av hva en pliktig tilleggspensjon vil kunne innebære av årlig premie (se vedlegg 2). I beregningene er det tatt utgangspunkt i en innskuddsbasert ordning. Opptjeningen skjer forholdsmessig for all inntekt mellom 3 G og 8 G. Det betales inn et pensjonsinnskudd på 5 pst. av inntekt mellom 3 G og 8 G. Det er tatt utgangspunkt i livsforsikringsselskapenes beregningsgrunnlag R 1963, med en grunnlagsrente på 3 pst. og med en innlagt garantert stigning av pensjonsbeløpene på 3 pst. pr. år fra 67 år. Det er regnet med dødelighetsarv, det vil si at midler som frigjøres ved forsikredes bortgang anvendes til å sette innskuddsnivået lavere. Det er antatt samme innskuddsfaktor for kvinner og menn, og kvinner får dermed en lavere årlig pensjon enn menn for gitt inntektsnivå. Resultatet av beregningene er gjengitt i figur 8.1.

Når det gjelder de offentlige tjenestepensjonsordningene, medfører bruttosystemet at disse vil kompensere for bortfallet av tilleggspensjonen i folketrygden. Ansatte i offentlig sektor vil dermed i utgangspunktet ikke berøres av en slik reform. Dette gjelder også for foretakspensjoner som er



Figur: 8.1 Samlet pensjonsytelse med en innskuddsbasert supplerende pensjon. Pst. av lønnsgrunnlaget

Kilde: Bjørnstad og Harbitz.

definert som differansepensjoner. Disse beregnes som en ytelsespensjon på for eksempel 66 pst. av sluttlønn fratrukket beregnet folketrygd – som her er basispensjonen. Det vil imidlertid oppstå et behov for betydelig økte innbetalinger til disse ordningene, og det må utredes nærmere om kommunene er robuste overfor en slik grunnleggende endring i folketrygden. Samordningen av offentlige pensjoner med pensjon fra folketrygden vil bli vesentlig forenklet med en flat basispensjon. Tjenstepensjonen vil bli avkortet krone for krone mot folketrygdpensjonen opp til 66 pst. kompensasjon. I prinsippet vil den offentlige tjenstepensjonsordningen bli lik en privat foretakspensjon, selv om den defineres som en bruttoordning.

Tabell: 8.1 Pensjonsutgiftene i folketrygden ved en videreføring av dagens system og innføring av en basispensjon¹

	2001	Dagens system i 2050	Basispensjon i 2050	Prosentvis forskjell i 2050
Alderspensjon	67,5	184,5	122,9	-33
Alders-, uføre- og etterlattepensjon	101,2	234,9	157,2	-33

¹ Målt i fast grunnbeløp. G = 50 603 kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

8.2.5 Økonomiske virkninger

Innføring av en modell der folketrygden kun sørger for grunnsikringen innebærer en stor endring sammenliknet med dagens system. Det er grunn til å tro at en slik omlegging av pensjonsystemet vil påvirke blant annet arbeidstilbudet. Statistisk sentralbyrå har i en rapport til Pensjonskommisjonen (se vedlegg 8) anslått at arbeidsstyrken vil kunne øke med om lag 1 pst., og den gjennomsnittlige pensjonsalderen med om lag 0,8 pst. hvis en går over til en ren basispensjon i folketrygden. Anslaget bygger blant annet på forutsetninger om frivillig fondsavsetning til tilleggspensjon, uendret system for beregning av uførepensjon (men tidligere uførepensjonister vil som andre kun få utbetalt basispensjonen fra fylte 67 år), og at personer som står i arbeid ved 62 år og har rett til avtalefestet pensjon utsetter pensjoneringen med to år.

Reformen vil dermed også kunne bidra til høyere verdiskaping. I beregningene fra Statistisk sentralbyrå er det anslått at sysselsettingen på lang sikt kan øke med i størrelsesorden 4 pst. og BNP for Fastlands-Norge med 2 pst. som følge av en slik reform. Til sammenlikning vil de tilsvarende endringene ved innføring av modernisert folketrygd være henholdsvis 7-8 pst. og 5-6 pst.

Tabell 8.1 inneholder beregninger av folketrygdens pensjonsutgifter hvis folketrygden kun utbetaler en lik statlig basispensjon til alle. Beregningsteknisk er det forutsatt at all ny opptjening i dagens system opphører fra og med 2010. Det er ikke lagt inn endringer i sysselsettingsmønsteret, noe som isolert sett bidrar til et noe høyere utgiftsnivå. Det er ikke tatt hensyn til utgifter i supplerende ordninger. Utgiftene til alders-, uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden anslås å reduseres med en tredel ved innføring av en basispensjonsmodell sammenliknet med en videreføring av dagens system.

En innsparing i pensjonsutgiftene på lang sikt

Tabell: 8.2 Pensjonsutgiftene i folketrygden som andel av inntekt ved en videreføring av dagens system og innføring av en basispensjon. Pst.

	2001	Dagens system i 2050	Basispensjon i 2050	Prosentvis forskjell i 2050
Alderspensjon	10,3	23,2	16,2	-30,0
Alders-, uføre- og etterlattepensjon	15,1	28,6	20,2	-30,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

på 33 pst. tilsvarer om lag 5-6 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Tabell 8.2 viser utviklingen i pensjonsutgifter som andel av inntekten til de yrkesaktive, noe som illustrerer hvilke avgifter som må legges på inntektene til de yrkesaktive for løpende å dekke pensjonsutgiftene. Det er beregningsmessig lagt til grunn at pensjonister i gjennomsnitt betaler halv skatt i forhold til yrkesaktive. Beregningene forutsetter at pensjonene på ethvert tidspunkt dekkes løpende av den yrkesaktive befolkningen, og det er sett bort fra fondsløsninger for alderspensjonen.

Pensjonsutgiftene reduseres som andel av inntektene sammenliknet med å videreføre dagens system. Dette skyldes i hovedsak at utgiftene til alderspensjon reduseres. I tillegg øker yrkesaktives inntekt, og dermed avgiftsgrunnlaget, som følge av økt yrkesdeltaking. Sammenliknet med dagens nivå vil imidlertid utgiftsandelen øke også ved innføring av en basispensjonsmodell. I 2001 utgjorde utgiftsandelen vel 10 pst. for alderspensjon og vel 15 pst. for alders-, uføre-, og etterlattepensjon samlet. Ved innføring av en basispensjonsmodell vil dette øke til henholdsvis 16 pst. og 20 pst. Økningen er imidlertid vesentlig lavere enn ved en videreføring av dagens system.

8.2.6 Innfasing og overgangsordning

Modellen med flat statlig basispensjon til alle vil innebære en betydelig systemendring i forhold til dagens folketrygd, og overgang til et slikt system vil reise problemstillinger som eventuelt må utredes nærmere. Det er viktig at omleggingen foregår på en slik måte at den enkelte får anledning til å tilpasse seg det nye systemet. Et mulig alternativ er å stanse ny opptjening av tilleggspensjon i folketrygden fra et gitt tidspunkt, for eksempel 2010. Dette innebærer i så fall at:

- Opptjeningen i det gamle systemet fryses ved overgang til det nye systemet, og kommer til utbetaling ved pensjonering. Pensjonen bereg-

nes på vanlig måte, basert på poengtallene før overgangen, med 40-årsregel og besteårsregel som i dag.

- Utbetalingen fra det nye systemet baseres på botiden fra overgangen til det nye systemet til pensjoneringstidspunktet.

8.3 Universell grunnpensjon og tilleggspensjon i folketrygden

8.3.1 Innledning

Som omtalt i kapittel 5, er det nødvendig med et offentlig engasjement hvis en skal sikre alle pensjonister en minsteinntekt uavhengig av inntekten i yrkesaktiv alder. I Pensjonskommisjonen er det enighet om at hvis pensjonssystemet ikke omfatter en obligatorisk standardsikring, så bør denne grunnsikringen skje ved en felles minstepensjon til alle, som utbetales uten avkorting mot annen pensjonsinntekt og ev. andre inntekter. Minstepensjonen vil imidlertid kunne graderes etter sivilstand. En slik ordning er omtalt i avsnitt 8.2.

Et bredt flertall i Pensjonskommisjonen – alle utenom Ytterhorn – går imidlertid inn for at det offentlige skal videreføre sitt ansvar for standardsikringen i pensjonssystemet, og at dette bør skje ved at folketrygdens pensjonsytelser fortsatt skal avhenge av inntekten som yrkesaktiv. I dette tilfellet står en overfor et valg mht. om minstepensjonen skal behøvsprøves i forhold til opptjent tilleggspensjon eller ei.

Da folketrygden ble innført i 1967, besto hele minstepensjonen av en ikke-behovsprøvd grunnpensjon. Allerede i 1969 ble det imidlertid innført et behovsprøvd sært tillegg til grunnpensjonen, og over tid har det skjedd en gradvis økning i graden av behovsprøving av minstepensjonen ved at en har økt satsen for sært tillegg. Forslaget om en modernisert folketrygd kan ses som en videreføring av denne utviklingen, ved at hele minstesikringen behøvsprøves i forhold til hvor stor inntektspensjon den enkelte har opparbeidet. Forsla-

get må ses på bakgrunn av at behovsprøving ligger til grunn for andre sosiale ytelser, og at en på denne måten ivaretar minstesikringen på en mest mulig målrettet måte.

Et alternativ til modernisert folketrygd vil være å opprettholde et ikke-behovsprøvd element i pensjonsytelsene fra folketrygden. I dette avsnittet omtales en variant av en slik løsning, der hele minstepensjonen sikres gjennom en ikke-behovsprøvd grunnpensjon, samtidig som en øker inntektsgrensen for opptjening av tilleggspensjon og reduserer pensjonsprosenten i tilleggspensjonen. Dette vil gi en pensjonsmodell der minstesikringen ligger på samme nivå som i modernisert folketrygd, mens tilleggspensjonen vil bli relativt flat, men gi ytelser utover minstepensjon fra et noe lavere inntektsnivå enn i modernisert folketrygd.

8.3.2 Hovedtrekk ved modellen

Modellen kjennetegnes ved at minstesikringen ivaretas gjennom en universell grunnpensjon på samme nivå som dagens minstepensjon, og med samme differensiering etter sivilstand. Full grunnpensjon vil bli utbetalt til alle med botid i landet på minst 40 år, mens grunnpensjonen reduseres forholdsmessig ved kortere botid. Grunnpensjonen i modellen vil altså tilsvare dagens grunnpensjon pluss særtillegg, og en hovedforskjell fra dagens system er at behovsprøvingen av særtillegget faller bort.

Tilleggspensjonssystemet innrettes som en ren overbygging på den universelle grunnpensjonen. Tilleggspensjonssystemet bygger som i modernisert folketrygd på prinsippet om livsløpsbasert opptjening, bortsett fra at det bare opptjenes tilleggspensjon for inntekter utover et bunnfradrag som i modellen tilsvare minstepensjonen, og opp til et tak. Tilleggspensjonen er forutsatt å bli finansiert gjennom en egen pensjonspremie på den delen av inntekten som er pensjongivende, dvs. inntekter utover bunnfradraget, jf. det tilsvarende forslaget om premiefinansiering i avsnitt 7.5. Grunnpensjonen og premieinnbetalinger på vegne av fødte og unge uføre og personer som ivaretar omsorgsoppgaver (omsorgspoeng) finansieres gjennom alminnelig beskatning. Det klare skillet mellom finansiering av grunnpensjon og tilleggspensjon bidrar til at alle som har betalt premie til tilleggspensjonssystemet vil få pensjon utover grunnsikringen. Årsaken til dette er at grunnpensjonen ikke avtrappes mot tilleggspensjonen.

Modellen er bygget etter samme lest som den opprinnelige folketrygden fra 1967 til 1969. Forskjellen er at i den nye modellen er det livsløpsopptjening samtidig som sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon er mye svakere enn i 1967. Pensjonsprosenten i tilleggspensjonen er lavere, samtidig som minstepensjonen er høyere og taket lavere sett i forhold til det gjennomsnittlige lønnsnivået.

De generelle prinsippene som er beskrevet i kapittel 5, 6 og 9 knyttet til livsløpsopptjening, delingstall knyttet til levealderen, regulering av løpende pensjoner og fleksibelt uttak av pensjon kan i stor grad ivaretas også i denne modellen.

8.3.3 Sammenlikning med dagens pensjonssystem

I figur 8.2 er det illustrert en variant av modellen med universell grunnpensjon basert på følgende forutsetninger:

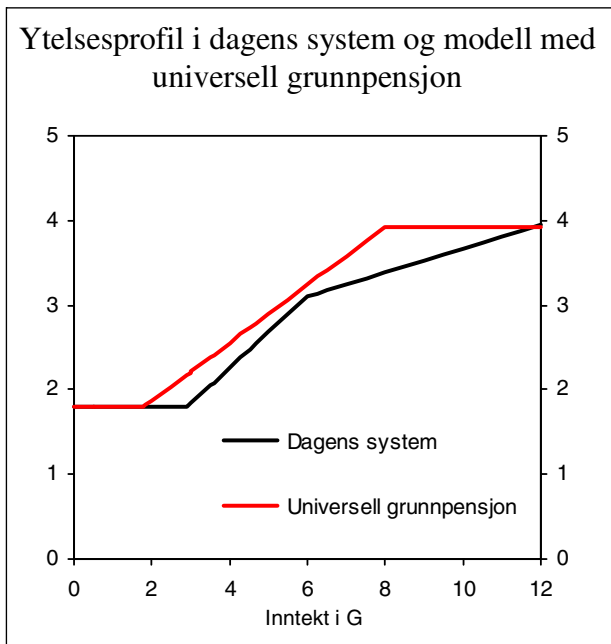
- jevne inntekter i 43 år for en enslig pensjonist og pensjonsuttak fra 67 år.
- nivået på den universelle grunnpensjonen er satt lik dagens minstepensjon for enslige
- bunnfradrag for pensjonsopptjening ved inntekt tilsvarende grunnpensjon (dagens minstepensjon for enslige)
- tak for pensjonsopptjening ved inntekt tilsvarende 8 G
- årlig tilleggspensjonsprosent på 0,8 pst. (samlet pensjonsprosent = 34,4 pst. ved 43 års opptjening).

Parametrene er fastsatt slik at modellen er anslått å gi omtrent samme utgifter til pensjon som dagens folketrygd. Anslaget er usikkert.

Figuren viser ytelsesprofilen med dagens levealder, og tar derfor ikke hensyn til at det også i dette alternativet vil være nødvendig med en innstramming på om lag 20 prosent fram til 2050 ved delingstall, endret indeksering osv.

Med de forutsetningene som er lagt til grunn om opptjeningen som yrkesaktiv i figuren, vil modellen med universell grunnpensjon gi høyere pensjon til personer med både lavere og høyere inntekter enn dagens system. Forskjellen skyldes følgende forhold:

- Bortfallet av behovsprøving av særtillegget mot opptjent tilleggspensjon medfører at alle som har pensjongivende inntekt over 1,79 G i minst ett år vil få tilleggspensjon i modellen med universell grunnpensjon, mens dette i dagens system forutsetter arbeidsinntekt på



Figur 8.2 Ytelsesprofil i dagens system og modell med universell grunnpensjon¹. Enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år

¹ Pensjon i grunnbeløp (G).

Kilde: Pensjonskommisjonen.

2,89 G ved jevn opptjening i minst 40 år. Dette gir færre minstepensjonister og økte pensjoner for de med lave inntekter.

- For å oppnå kostnadsnøytralitet må på den annen side pensjonsprosenten i modellen med universell grunnpensjon bli lavere enn i dagens system, hhv. 32 pst. og 42 pst. Dette gir lavere tilleggspensjoner. For lave inntekter er effekten av bortfallet av behovsprøving av særtillegget sterkere enn virkningen av lavere pensjonsprosent, og pensjonene øker.
- Forskjellen i pensjonsnivå mellom de to modellene øker i figuren fram til en inntekt på 2,89 G, der modellen med universell grunnpensjon gir 0,38 G høyere pensjon, noe som tilsvarer om lag 21 500 kroner med dagens grunnbeløp. Forskjellen avtar deretter gradvis fram mot inntekter på 6 G.
- Forskjellen mellom de to systemene øker igjen for inntekter mellom 6 og 8 G, som følge av at det er lagt til grunn full pensjonsopptjening for arbeidsinntekter også i dette inntektsintervallet, mot 1/3 opptjening i dag. Når en kommer over 8 G, vil forskjellen igjen avta.

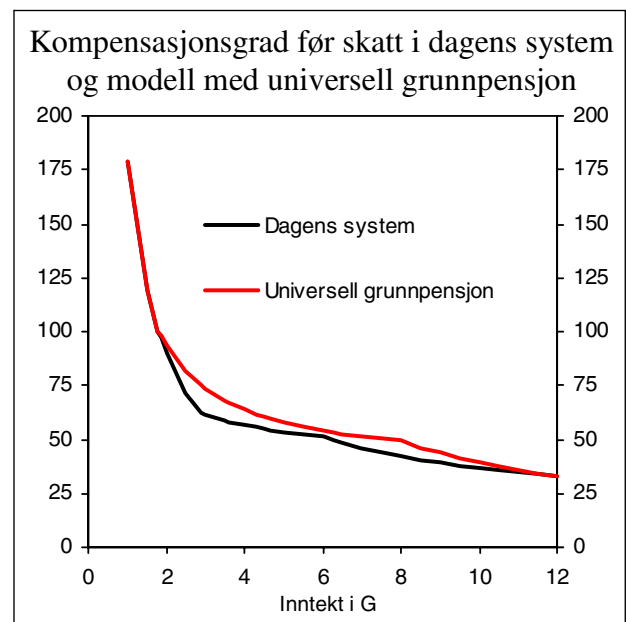
Det må understrekes at sammenlikningen av universell grunnpensjon og dagens system i figur 8.2

gjelder personer med jevn inntekt i 43 år. Siden modellen med universell grunnpensjon er basert på overgang til livsløpsbasert opptjening, vil figuren derfor gi en viss overvurdering av pensjonsnivået for personer med varierende inntekt som yrkesaktiv sammenliknet med dagens pensjonssystem, jf. nærmere omtale av fordelingsvirkningene av overgang til livsløpsbasert opptjening i avsnitt 7.4. Det samme vil gjelde for personer med opptjening utover 40 år, men mindre enn 43 år.

Som vist i figur 8.3, vil modellen med universell grunnpensjon gi høyere kompensasjonsgrad sett i forhold til inntektsgrunnlaget ved lavere inntekter. Det forsterkes av skattefordeler for pensjonister og eventuell tjenstepensjon i tillegg.

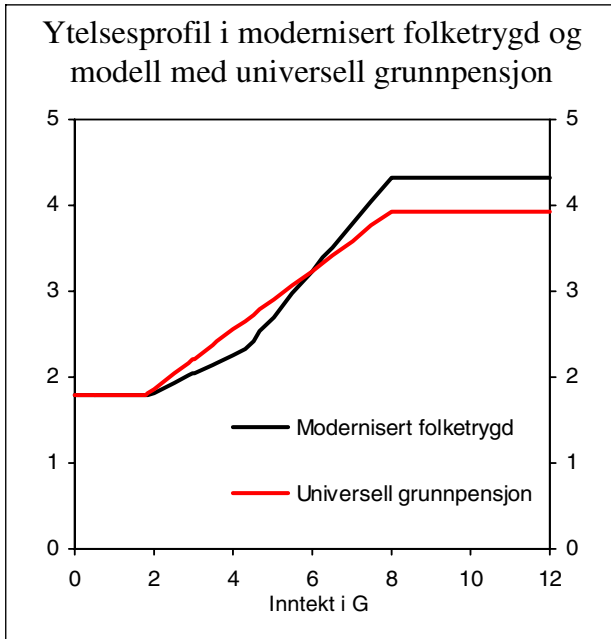
8.3.4 Sammenlikning med modernisert folketrygd

Figur 8.4 sammenlikner ytelsesprofilen i modellen med universell grunnpensjon og modernisert folketrygd for en enslig pensjonist med jevne inntekter i 43 år. Både modernisert folketrygd og modellen med universell grunnpensjon er utformet slik at de gir om lag samme kostnader på lang sikt som en videreføring av dagens system. Av figuren framgår det at modellen med universell grunnpensjon gir høyere kompensasjon til enslige pensjonister med lave og midlere inntekter og



Figur 8.3 Pensjon i prosent av tidligere inntekt (kompensasjonsgrad før skatt) i dagens system og modell med universell grunnpensjon. Enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år

Kilde: Pensjonskommisjonen.



Figur: 8.4 Ytelsesprofil i modernisert folketrygd og modell med universell grunnpensjon¹. Enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år

¹ Pensjon i grunnbeløp (G).

Kilde: Pensjonskommissjonen.

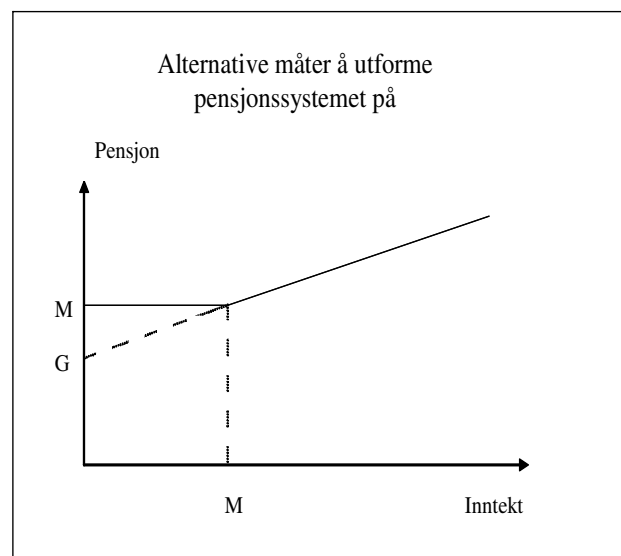
lavere kompensasjon til de med høyere inntekter sammenliknet med modernisert folketrygd. Dette må ses i sammenheng med at den lavere pensjonsprosenten i modellen med universell grunnpensjon vil innebære en tilsvarende reduksjon i pensjonspremien, noe som vil bety lavere innbetalinger fra høyinntektsgruppene i den perioden de er yrkesaktive. Pensjonspremien knyttet til tilleggspensjonen kan i modellen med universell grunnpensjon anslås til om lag 11 prosent, mot om lag 17 ½ prosent i modernisert folketrygd, jf. avsnitt 7.5.

Den tilsvarende ytelsesprofilen for gifte pensjonister vil avvike noe fra det som er vist i figur 8.4. En forskjell mellom de to modellene er at modellen med universell grunnpensjon gir lavere pensjon for gifte enn for ugifte for alle inntektsnivåer, mens det i modernisert folketrygd ikke er noen forskjell på pensjonen til gifte og ugifte med middels og høyere inntekter. Også for inntekter ned mot 2 G er forskjellen mindre enn i modellen med universell grunnpensjon. Modellen med universell grunnpensjon opprettholder dermed i større grad enn modernisert folketrygd forskjellen mellom gifte og ugifte pensjonister for økende inntekter.

Når en sammenlikner modellen med universell grunnpensjon og modernisert folketrygd, er

det et problem at minstesikringen er utformet så ulikt i de to modellene. Dette gjør at modernisert folketrygd og modellen med universell grunnpensjon kan framstå som mer forskjellige enn de i realiteten er. Dette er illustrert i figur 8.5, som viser at en kan oppnå samme ytelsesprofil som i modellen med universell grunnpensjon innenfor en modernisert folketrygd der opptjeningen av tilleggspensjon skjer fra 1. krone og en del av garantipensjonen er gjort om til en ikke-behovsprøvd grunnpensjon. I figuren viser den heltrukne linjen modellen med universell grunnpensjon, med en ikke-behovsprøvd grunnpensjon på M og opptjening av tilleggspensjon bare for inntekter utover M. Av figuren ser en at en kan oppnå nøyaktig samme ytelsesprofil ved å gi opptjening av tilleggspensjon fra første krone, hvis dette kombineres med å sette ned den ikke-behovsprøvede grunnpensjonen til et nivå tilsvarende G, samtidig som det gis et garantitillegg til personer med lav opptjening s.a. alle sikres en minstepensjon på M. Den perfekte sammenhengen mellom de to modellene gjelder for personer som hvert år har inntekter over M og et bestemt antall opptjeningsår.

Personer med et varierende inntektsnivå over og under bunnfradraget vil kunne oppnå noe høyere pensjon i en modell med bunnfradrag enn det deres samlede livsløpsinntekt skulle tilsi. Hvis en først har inntekt under bunnfradraget, så spiller det ingen rolle hvor stor denne inntekten er. Dermed kan personer med varierende inntektsnivå over og under bunnfradraget gjennom livsløpet



Figur: 8.5 Alternative måter å utforme pensjonssystemet på

Kilde: Pensjonskommissjonen.

opptjene noe høyere pensjon enn personer med konstant inntektsnivå over livsløpet. Slik sett vil opptjening av tilleggspensjon i modeller med bunnfradrag føre til et brudd med livsløpsprinsippet.

Dette innebærer at størrelsen på grunnpensjonen i modellen med universell grunnpensjon må ses i sammenheng med at det ikke gis opptjening av tilleggspensjon før ved en inntekt på 1,79 G. Alt i alt ville en kunne ha oppnådd samme ytelsesprofil i modernisert folketrygd som i modellen med universell grunnpensjon ved å senke pensjonsprosenten fra 54 til 34 prosent og innføre en ikke-behovsprøvd grunnpensjon på noe under 1,2 G, samtidig som garantitillegget settes tilsvarende ned. En tilsvarende beregning av hva grunnpensjonen ville vært innenfor dagens system, men med opptjening fra første krone, ville gitt en grunnpensjon på 0,58 G. Modellen med universell grunnpensjon innebærer derfor en dobling av det ikke-behovsprøvede elementet i minstepensjonen sammenliknet med dagens system.

8.3.5 Vurdering

I sin vurdering av modellen med universell grunnpensjon har flertallet i Pensjonskommissjonen lagt vekt på at denne modellen vil føre til en markert omlegging av folketrygdens grunnsikring sammenliknet med dagens system, ved at det ikke-behovsprøvede elementet i minstepensjonen reelt sett dobles i forhold til i dag. Dette vil innebære en vesentlig reversering av utviklingen siden folketrygden ble innført i 1967, der en gradvis har lagt større vekt på å behovsprøve minstepensjonen. Pensjonskommissjonen vil i den sammenheng vise til at det i den foreløpige rapporten fra kommissjonen ble slått fast at grunnsikring i form av et behovsprøvd garantitillegg var en målrettet, billig og effektiv måte å utforme grunnsikringen på.

Flertallet i Pensjonskommissjonen vil også peke på at modellen med universell grunnpensjon vil gi en vesentlig lavere pensjonsprosent enn både dagens pensjonssystem og modernisert folketrygd. Pensjonsprosenten vil på marginen ligge på bare 30-35 prosent ved pensjonsuttak fra 67 år, og avta ytterligere hvis levealderen fortsetter å øke. Over tid vil dette føre til en markert reduksjon i folketrygdens ansvar for standardsikringen for en betydelig del av arbeidstakerne.

Flertallet i kommissjonen vil også vise til at skatteelementet i modellen med bunnfradrag er vesentlig større enn i modernisert folketrygd, som følge av at hele minstepensjonen finansieres

gjennom ordinære skatter. En følge av dette er at marginalsakten vil øke for størstedelen av arbeidstakerne, slik at det blir mindre lønnsomt å arbeide.

En fordel ved modellen med universell grunnpensjon er at den vil gi et enda klarere skille mellom en skattefinansiert og universell grunnsikring og en supplerende, premiebasert tilleggspensjon i folketrygden, som følge av at grunnpensjonen ikke avtrappes mot tilleggspensjonen. Dette bidrar til at alle som har betalt premie til tilleggspensjonssystemet vil få pensjon utover grunnsikringen. Dermed unngår en det som kan oppleves som urettferdig i dagens system, ved at opptjening av lavere inntekter ikke slår ut i økte ytelser som pensjonist.

Flertallet i kommissjonen vil imidlertid peke på at denne fordelene ved modellen med bunnfradrag lett vil bli borte hvis en i framtiden skulle ønske å heve minstepensjonen i folketrygden. Når det tidligere har vært ønske om å øke minstepensjonen, har dette i praksis blitt gjennomført ved økninger i særtillegget. I en modell med universell grunnpensjon vil det være vanskelig å øke denne dersom det skulle være ønske om det. Hovedårsaken til dette er at det ikke lenger finnes noe særtillegg. Å øke minstepensjonen ved hjelp av økt grunnpensjon vil bli svært kostbart siden denne ikke er behovsprøvd og utbetales uavkortet til alle. Hvis minstepensjonen i stedet økes ved at det innføres nye behovsprøvede tillegg, kan tilgjengelig skillet mellom grunnpensjon og tilleggspensjon bli mindre klart. Flertallet i kommissjonen vil også vise til at dette problemet vil avta som følge av at det i modernisert folketrygd vil skje en opptjening av pensjonsrettigheter utover minstepensjonen fra et lavere inntektsnivå enn i dagens system.

Alt i alt vurderer *Pensjonskommissjonens flertall, alle unntatt Westhrin*, det slik at en ikke vil tilrå en modell som bygger på universell grunnpensjon og en relativt flat tilleggspensjon. Det vises til særmerknad fra *kommissjonens medlem Westhrin* i avsnitt 8.6.

8.4 Livsløpsbasert og fleksibel folketrygdpensjon

8.4.1 Innledning og vurdering

Et alternativ til modernisert folketrygd kan være justeringer innenfor rammen av dagens folketrygd. Det alternativet som er beskrevet i dette avsnittet, kjennetegnes ved at grunnsikringen fortsatt ivaretas gjennom en minstepensjon som

består av en universell grunnpensjon og et behovsprøvd særtilllegg. Standardsikringen ivaretas gjennom en livsløpsbasert tilleggspensjon basert på inntekter over 1 G og med noe høyere opptjening enn i dagens system, men fortsatt med knekkpunkt og tak. Knekkpunktet gjør at tilleggspensjonen ikke er fullt proporsjonal med inntekten.

De generelle prinsippene som er beskrevet i kapitlene 5, 6 og 9 knyttet til livsløpsopptjening, delingstall, regulering av løpende pensjoner og fleksibelt uttak av pensjon kan ivaretas også i denne modellen. Disse elementene kan utformes på samme måte som i modernisert folketrygd i kapittel 7. Finansieringen av en livsløpsbasert folketrygd er forutsatt å være som i dag, med innbetalinger gjennom trygde- og arbeidsgiveravgift samt statstilskudd.

Ved livsløpsbasering av dagens folketrygd beholdes mange av de vesentlige egenskapene ved dagens system. Fordelingsprofilen av ytelsene blir for eksempel tilnærmet den samme, og høyere pensjonsprosent gjør at det blir noen færre minstepensjonister i forhold til ved en videreføring av dagens system. Etter en samlet vurdering av modellen med livsløpsbasering av dagens folketrygd, finner Pensjonskommisjonen likevel at den ikke kan anbefale denne løsningen. Dette har sammenheng med at en da også bevarer egenskaper ved dagens system som er mindre heldige. Blant annet blir sammenhengen mellom lønn, innbetaling til systemet og pensjon fortsatt svak. Innbetalinger til tilleggspensjonssystemet oppfattes trolig for en stor del på linje med ordinær beskatning av arbeidsinntekt, og man får ikke realisert den positive effekten på arbeidstilbudet som vil kunne følge i et mer premiebasert system.

8.4.2 Hovedtrekk ved modellen

Grunnsikring

I denne modellen ivaretas minstesikringen gjennom en universell minstepensjon på nivå med dagens minstepensjon. Alle med 40 års botid i Norge er sikret full minstepensjon. Grunnpensjonen reduseres forholdsmessig ved kortere botid. Minstepensjonen er sammensatt av grunnpensjon og særtilllegg. Særtillegget avkortes krone for krone mot egenopptjent tilleggspensjon. Grunnpensjon og særtilllegg kan differensieres etter sivilstand og forsøringsbyrde. Kommisjonen diskuterer i kapittel 7, innenfor rammen av modernisert folketrygd, om garantipensjonen bør differensieres i forhold til sivilstand. Konklusjonen er

der at garantipensjonen bør ta utgangspunkt i minstepensjon for gifte og samboende pensjonister, og at det bør ytes et eget behovsprøvd tillegg til enslige pensjonister, slik at det garanterte minstenivået for enslige pensjonister blir på samme nivå som dagens minstepensjon for enslige. Dette er en endring som også kan gjennomføres innenfor rammen av dagens system.

Standardsikring

Standardsikringen ivaretas gjennom tilleggspensjonen som i dag, ved at inntekt utover grunnbeløpet er pensjonsgivende. Tilleggspensjonen bygger på livsløpsprinsippet, gjennom at alle år med pensjonsgivende inntekt teller med ved beregning av nivået på pensjonen. Dette medfører at besteårsregelen og 40-årsregelen i dagens system faller bort. Bortfall av besteårsregelen gir en innsparringseffekt, og innenfor en tilnærmet kostnadsnøytral ramme kan pensjonsprosenten økes til 48 pst. ved 43 års opptjening, mot 42 pst. i dagens system.

I tilleggspensjonssystemet er inntekter over grunnbeløpet og opp til 6 G fullt pensjonsgivende. Mellom 6 G og 12 G er bare 1/3 av inntekten pensjonsgivende. Inntekt over 12 G er ikke pensjonsgivende. Ettersom trygdeavgiften er den samme uavhengig av inntekt (riktignok forskjellig for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende), virker tilleggspensjonssystemet dermed slik at personer med lavere inntekter relativt sett får mer i tilleggspensjon i forhold til innbetalte avgifter enn personer med høyere inntekter. Denne fordelingsprofilen kan beholdes i et alternativ med justeringer innenfor dagens system. Det medfører at inntekter mellom 1 G og 6 G gir en årlig opptjeningsfaktor av tilleggspensjon på 1,125 pst., mens inntekter mellom 6 G og 12 G gir en årlig opptjeningsfaktor på en tredel av dette, 0,375 pst.

Finansiering

I dagens system er det i praksis ingen forskjell i finansieringen av grunnsikring og standardsikring i folketrygden. Pensjoner og andre ytelser fra folketrygden finansieres over det alminnelige skattesystemet, der også inntektene fra trygde- og arbeidsgiveravgifter inngår. Trygdeavgiften er lik for alle lønnstakere, uavhengig av om inntekten gir full, redusert eller ingen opptjening av tilleggspensjon. For arbeidstakere med svært høye inntekter betales det også en ekstra arbeidsgiveravgift. Dette gjør at utbetalingene fra systemet er

større enn innbetalingene for personer med lavere og midlere inntekter, mens de for personer med høyere inntekter er mindre enn innbetalingene. Omfordelingen mellom inntektsgrupper gjør at innbetalingene til pensjonssystemet i hovedsak vil bli oppfattet som direkte beskatning av arbeidsinntekt, og ikke som premie for egen pensjon.

Fleksibel pensjonering

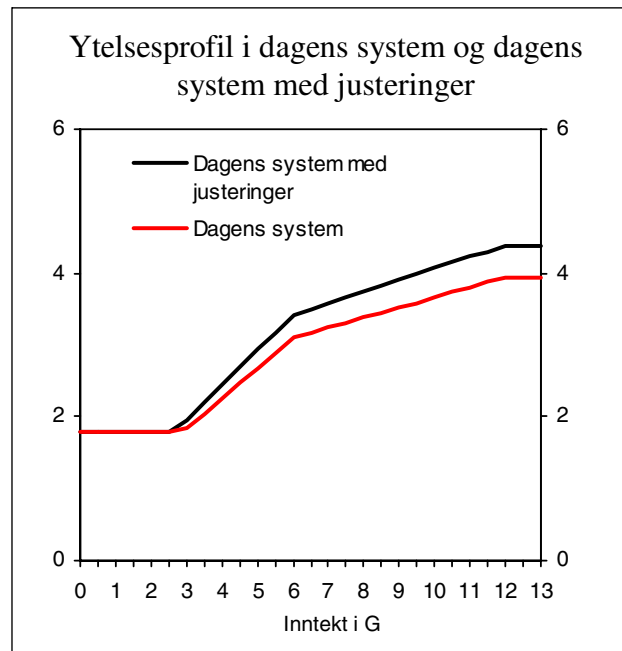
Det vil også være mulig å innføre en allmenn fleksibel pensjonsordning i folketrygden ved justeringer innenfor dagens system. Denne bør baseres på de samme hovedprinsippene som er beskrevet i kapittel 9.

Ytelsesprofil

I figur 8.6 er det illustrert en variant av dagens system med justeringer basert på følgende forutsetninger:

- Jevne inntekter i 43 år for en enslig pensjonist.
- Nivået på minstepensjonen er satt lik dagens minstepensjon for enslige.
- Livsløpsbasert opptjening.
- Tilleggs pensjon opptjenes for inntekter utover 1 G.
- Knekkpunktet er fortsatt ved 6 G, og taket for pensjonsopptjening ved 12 G.
- Den årlige opptjeningsfaktoren er på 1,125 pst. for inntekter mellom 1 G og 6 G. Dette gir en pensjonsprosent på 48 pst. ved 43 år.
- Den årlige opptjeningsfaktoren er på 0,375 pst. for inntekter mellom 6 G og 12 G. Dette gir en pensjonsprosent på 16 pst. ved 43 år.

Figur 8.6 viser at ytelsesprofilen for personer med jevn inntekt over yrkeslivet er tilnærmet identisk i de to modellene, men med et høyere nivå på pensjonen i den livsløpsbaserte folketrygden. Personer med ujevn inntekt over yrkeslivet mister fordelene av besteårsregelen ved livsløpsbasering, og utslagene blir dermed mindre gunstige for denne gruppen enn for dem med jevn inntekt. Høyere pensjonsprosent bidrar til at inntektsgrensen for å få pensjon utover minstepensjon blir marginalt lavere. I dagens system må en ha inntekt på 2,89 G i 40 år for å få pensjon utover minstepensjon. Med livsløpsbasering reduseres denne inntektsgrensen til 2,75 G i 40 år.



Figur: 8.6 Ytelsesprofil i dagens system og dagens system med justeringer. Enslig pensjonist med jevn inntekt i 43 år

Kilde: Pensjonskommisjonen.

8.4.3 Fordelingsvirkninger av en livsløpsbasert folketrygd

Tabell 8.3 viser effekten på lang sikt av overgang til livsløpsopptjening i folketrygden på inntektsfordelingen for kvinner og menn, gitt at pensjonsprosenten justeres opp slik at en oppnår om lag samme totalkostnader på lang sikt som med dagens system.

Hovedinntrykket av tabell 8.3 er at overgang til livsløpsbasert opptjening i kombinasjon med høyere pensjonsprosent ser ut til å gi forholdsvis små utslag på inntektsfordelingen blant alderspensjonistene. Dette gjelder ikke minst for kvinner, som en tidligere har antatt ville komme relativt dårlig ut av en slik endring i pensjonssystemet. Dette har sammenheng med at kvinner med redusert yrkesaktivitet på grunn av omsorgsoppgaver får godskrevet omsorgspoeng, og dermed isolert sett flere opptjeningsår. Menn i den nest laveste desilen får isolert sett en betydelig nedgang i pensjon på lang sikt. Dette er i stor grad menn med inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet. I de øverste inntektsklassene får både menn og kvinner høyere pensjon. Økt pensjonsprosent mer enn motvirker dermed nedgangen i pensjon som følge av livsløpsopptjening for disse gruppene.

Tabell: 8.3 Alderspensjon i kroner fordelt etter desiler basert på livsinntekt. Dagens system med livsløpsopptjening og økt pensjonsprosent. Gjennomsnitt i hver desil. 2050¹

Desil	Kvinner		Menn	
	Dagens system	Livsløpsbasert folketrygd	Dagens system	Livsløpsbasert folketrygd
Gjennomsnitt	149 510	148 430	164 130	165 220
10	107 260	105 090	110 510	105 630
20	124 050	116 470	140 840	129 470
30	134 880	130 550	152 220	146 260
40	141 920	139 220	159 260	156 550
50	148 970	146 800	163 590	165 220
60	154 930	153 300	169 550	173 340
70	160 340	160 880	173 890	180 390
80	166 300	166 840	179 300	187 230
90	172 260	174 970	188 510	196 090
100	183 640	189 590	203 140	213 970

¹ Beregningene av livsløpsbasert folketrygd er ikke helt sammenliknbare med tilsvarende beregninger av modernisert folketrygd i kapittel 7.

Kilde: Rikstrygdeverket.

8.5 Særmerknad fra kommisjonens medlem Inger-Marie Ytterhorn

Kommisjonens medlem fra Fremskrittspartiet, Inger-Marie Ytterhorn anser at Folketrygdens alderspensjon er en rettighetsbasert sosialforsikringsordning som skal ivareta en viss omfordeling og, i hovedsak, være en forsikringsordning basert på opptjeningstid og innbetalt premie. Dette medlem legger vekt på at de bestemmelser som ble lagt til grunn ved innføringen av lov om Folketrygd i 1966, på dette området, ikke er endret, selv om det politiske flertall – uten Fremskrittspartiets medvirkning – har vedtatt en rekke endringer i lovverket som har ført til tildels betydelig lavere ytelser enn det som ble lagt til grunn ved innføringen. Før innføringen av lov om Folketrygd i 1967, nærmere bestemt i oktober 1966, ble det sendt ut informasjon til befolkningen fra sosialdepartementet i form av et hefte «Folketrygden – en orientering fra Sosialdepartementet» der det heter

«Folketrygden kan sammenlignes med en forsikringsordning. Å være trygdet vil da si det samme som å være forsikret. Alle som er med i trygden har både plikter og rettigheter».

Blant annet basert på denne informasjonen vil dette medlem hevde at dagens praksis ikke lenger

er i tråd med de intensjonene befolkningen ble forespeilet og at svært mange pensjonister vil oppnå en betydelig lavere pensjonsinntekt enn forventet.

Ifølge lov om Folketrygd er systemet fullt utbygget først i 2007 da full opptjening blir mulig å oppnå basert på 40 års opptjeningstid. Dette medlem vil påpeke at Stortinget enstemmig, i Innst. S. nr. 247 1964- 65, sluttet seg til at opptjeningsperioden skulle være 40 år og at

«alderspensjonen bør fastsettes slik at gjennomsnitt av enslig- og ekteparpensjonen ved en normal arbeidsinntekt utgjør om lag 2/3 av arbeidsinntekten».

I Pensjonskommisjonens mandat heter det:

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

Og videre

«Aldringen i befolkningen kombinert med høyere ytelser vil føre til en sterk økning i pensjonsutgifter utover i dette århundret».

Ifølge kapittel 3 i Pensjonskommisjonens Innstilling vil veksten i pensjonsutgiftene bli så sterk i tiårene fremover at det vil være behov for å redusere veksten i folketrygdens ytelser. Befolknings-

fremskrivninger viser ifølge Statistisk Sentralbyrå en sterkere vekst i levealderen enn tidligere ventet, noe som ifølge kommisjonen i kapittel 3 fører til at innstrammingsbehovet nå er større enn det som ble skissert i kommisjonens foreløpige rapport sommeren 2002. I sin foreløpige rapport ble det lagt til grunn innstramminger i pensjonssystemet i størrelse 2-3 prosent av BNP på lang sikt. Etter nye beregninger og befolkningsfremskrivninger antar kommisjonsflertallet nå at behovet er nærmere 8 prosent frem mot 2050.

Dette medlem er meget usikker på grunnlaget for beregningene og på hvordan den økonomiske utviklingen i fremtiden vil føre til behov for innstramminger i folketrygden slik kommisjonens flertall nå legger opp til, særlig på bakgrunn av svikten i tidligere beregninger, senest i kommisjonens foreløpige innstilling for bare ett år siden.

Dagens folketrygd er slik dette medlem ser det blitt svært komplisert og det er sannsynlig at bare et fåtall av de som mottar ytelser fra Folketrygden har full oversikt over beregning og ytelsens størrelse og grunnlag. Ved samordning av ytelser fra forskjellige pensjonssystemer, etter lov om samordning av pensjons og trygdeytelser, kompliseres beregningene ytterligere og bidrar til å øke frustrasjonsnivået hos ytelsesmottakerne samtidig som faren for feil og misforståelser øker.

Etter dette medlems mening bør et pensjonssystem være langsiktig, forutsigbart og oversiktlig slik at pensjonister forstår beregningen som ligger til grunn for ytelsen som mottas og slik at fremtidige pensjonister til enhver tid kan planlegge sin pensjonisttilværelse ut fra kjente størrelser og begreper. Dette medlem vil også understreke at et pensjonssystem må være forståelig og enkelt nok til at feilberging og feilutbetaling ikke skal forekomme.

Dette medlem går derfor inn for et pensjonssystem med en lik pensjonsytelse til alle fra det offentlige. En ytelse tilnærmet lik dagens minstepensjon, eller av en slik størrelse at det er mulig å leve nøkternt av den, bør innrømmes alle borgere fra pensjonsalder. Ytelsen skal ikke gjøres avhengig av pensjonistens øvrige økonomiske forhold eller inntekt og ikke være knyttet til sivil status. Ytelsen kan være fleksibel slik at den som ønsker å tre tilbake før oppnådd pensjonsalder får et aktuærisk beregnet fradrag i sin ytelse i forhold til den tid som gjenstår til vanlig pensjonsalder. Dersom pensjonisten blir stående i yrket etter oppnådd pensjonsalder er dette opp til den enkelte og dennes arbeidsgiver og berører ikke pensjonsforholdene. Dette vil blant annet gi et sterkt incitament

til å bli stående lenger i arbeid slik Pensjonskommisjonens målsetting forutsetter.

Et slikt pensjonssystem vil etter dette medlems mening føre til betydelig lavere utgifter for det offentlige, ettersom de samlede ytelser vil bli mindre og kostnadene ved forvaltning og utbetaling betydelig redusert i forhold til dagens system. Ved innføringen av et pensjonssystem med lik pensjon til alle, vil eventuelle tilleggsytelser bli overlatt til den enkelte, eller den enkelte i samarbeid med sin arbeidsgiver. Størrelsesorden og investeringsmodell vil bli den enkeltes eller arbeidsgivers ansvar og forpliktelse. Dette vil kunne gi positive effekter i finansnæringen og føre til betydelig høyere sparing for den enkelte basert på behov, ønsker/prioriteringer og egne valg.

Etter dette medlems mening vil et pensjonssystem med lik pensjon til alle oppfylle så godt som alle målsettinger i Pensjonskommisjonens mandat. Hensynet til langsiktighet, stabilitet og oversiktlig samt utfordringene knyttet til en aldrende befolkning og tiltakende tidligpensjonering vil bli ivaretatt. Valgfriheten i forhold til pensjoneringstidspunkt og retten og muligheten til å trappe ned før vanlig pensjonsalder vil bli reell og Statens og den enkeltes ansvar blir tydeliggjort. Mandatets formuleringer om å bidra til forenkling og gjøre et fremtidig pensjonssystem, mer oversiktlig kan neppe gjennomføres bedre enn nettopp i en ordning med en lik basispensjon til alle.

Det hevdes i Pensjonskomisjonens innstilling at et system med en lik basispensjon til alle vil gi økte utgifter for Staten fordi Statens Pensjonskasse må kompensere for eventuelt bortfall av ytelser fra Folketrygden for offentlig ansatte som får en nedgang i ytelsene fra Folketrygden ved overgang til lik basispensjon for alle. Offentlig ansatte er i dag sikret en pensjon på 66 % av inntekten gjennom den såkalte bruttogarantien. Dette medlem vil imidlertid vise til den lange overgangstiden som er påkrevet for overgang til en lik basispensjon til alle og til det faktum at dette medlem støtter en overgang til nettoppensjonsordninger for offentlig ansatte. En slik ordning vil etter dette medlems oppfatning ikke påvirkes av nivået på Folketrygdens ytelser og vil gi meget forutsigbare utgifter for Stat og kommuner.

Innføring av et pensjonssystem med en lik basispensjon til alle vil kreve tilvenning, omfattende informasjon og holdningsendringer. Det er derfor, slik dette medlem ser det, nødvendig med en lang overgangsperiode, sannsynligvis 20 til 30 år. Dette medlem vil også understreke at alle opp-

arbeidede rettigheter i nåværende folketrygdordning skal respekteres og de arbeidstakere og andre som er kommet langt i livsløpet bør få gjennomføre sitt løp frem til pensjonsalder etter dagens modell.

Dette medlem vil vise til Budsjettinnstilling S. Nr. I 2002-2003 der flertallet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at Pensjonskommisjonen må utrede begge de pensjonsmodeller som ble presentert i kommisjonens foreløpige rapport sommeren 2002. Dette medlem kan ikke se at det foreligger noen utredning om modellen med en lik basispensjon til alle og kan derfor ikke gå nærmere inn i konkrete beregninger og vurderinger av fremtidig finansiering av en slik modell, slik det er gjort i Innstillingen når det gjelder den såkalte Moderniserte Folketrygden (MF).

Dette medlem ønsker ikke å støtte modellen for Modernisert Folketrygd slik den foreligger. Flere av de tiltakene som innføres i MF vil føre til en omlegging av ytelser fra dem med rettigheter til lavere ytelser til dem med rettigheter til høyere ytelser. En overgang til livsløpsopptjening vil føre til dårligere ytelser for personer med lengre yrkesaktive perioder med deltidsstillinger og ujevn arbeidstid og for personer med lang utdanning. En økning av tildeling av omsorgspoeng fra dagens 3 poeng til 5 poeng vil tilsvare et grunnlag på mer enn kr. 330 000, noe som, for mange, vil gjøre yrkesaktivitet lite attraktivt. Opptjening av ytelser fra første inntektskrone vil gjøre det lite attraktivt for personer med arbeidsinntekt som tilsvare et pensjonsnivå like over grunnpensjonen å være yrkesaktiv og vil virke urettferdig særlig overfor disse gruppene. Et av de sterkeste argumentene imot MF er imidlertid etter dette medlems mening at kompliseringsgraden vil øke ytterligere og bidra til økning av feilutbetalinger og – beregninger samt gi vanlige pensjonister økte problemer med å forstå innholdet i ytelsene og bakgrunnen for beregningene. På dette området mener dette medlem at MF ikke vil oppfylle Pensjonskommisjonens mandat.

Dette medlem går primært inn for en ordning med en lik basispensjon til alle uavhengig av opptjening og yrkesinnsats basert på botid som skal komme til utbetaling ved pensjonsalder. Ved tidligere uttak av pensjon bør ytelsen avkortet aktuærisk. I prinsippet anser dette medlem at fleksibel pensjonsladder, uten nedre begrensning, er akseptabelt ved en ordning med aktuærisk avkorting. Dersom en slik ordning ikke lar seg gjennomføre, vil dette medlem foretrekke en videreføring av

dagens folketrygd når det gjelder alderspensjoner.

Dette medlem vil imidlertid foretrekke en ordning der alderspensjon, sykepenges, etterlattepensjon og uføretrygd alene skal dekkes innenfor folketrygden. En overføring av alle andre ytelser innenfor dagens folketrygdsystem, som kan betegnes som sosiale ytelser – for eksempel overgangsstønad til enslige foreldre, dagpenger o.s.v., – til sosialbudsjettet vil etter dette medlems mening gjøre det enklere å ha oversikt over pensjonssystemet og vise klarere hvilke ytelser som er basert på opptjente rettigheter og hvilke som er rene sosiale tiltak og som bør baseres på politiske prioriteringer.

Behov for økonomisk vekst

Dette medlem mener en gjennomgang og endring av pensjonssystemet bør sees i sammenheng med den kommende skattereformen. Pensjonssystemet er av en slik størrelse og viktighet at ordningens utformelse i høyeste grad vil påvirke landets fremtidige økonomiske vekst. Man kan ikke diskutere størrelser og omfang av offentlige ytelser uavhengig av økonomiske konsekvenser. For eksempel kan pensjonsordninger som har skjev fordeling av kostnader i forhold til opplevd utbytte, eller som er for lukrative for mottaker, gi negative incentiver til yrkesdeltakelse. I tillegg påvirker for eksempel næringslivets investeringsinteresse av skattenivået og statens andel av tilgjengelig kapital.

Dette medlem viser til at norsk økonomi vokser svært lite, og at vekstutsiktene i et lengre perspektiv også er lave. Sågar har norsk økonomi gått inn i resesjonslignende periode, hvor den økonomiske veksten har vært negativ, til tross for at Statistisk Sentralbyrås anslag for 2003 tilsa en vekst i bruttonasjonalproduktet på ca. 1,5 % pr. år. Videre har ikke Bondevik-regjeringen gitt nye signaler om de langsiktige vekstutsiktene, og opprettholder dermed implisitt Stoltenberg regjeringens langsiktige vekstanslag, som synker ned til på miserable 1,2 % i perioden 2010 til 2050 (Langtidsprogrammet 2002-2005).

Dette medlem viser til at vekstraten i økonomien bestemmes av ressurstilgangen (arbeidskraft og kapital) og effektiviteten i utnyttelsen av ressursene. Effektiviteten bestemmes av hvordan økonomien organiseres og hvor raskt vi klarer å absorbere ny teknologi. Bruk av oljeinntekter innenlands gjennom investeringer slik at tilbudsiden økes vil da ikke bare øke avkastningen i for-

hold til et oljefond, men kan også senke det relative etterspørselspresset, i forhold til produksjon, og dermed senke prisene. Det vil også øke bedriftenes konkurransevne, avkastning og lønnssevne, og dermed øke skatteinntektene uten å øke skattesatser. Dette bør også sees i sammenheng med en offentlig kanalisering av kapital til kommunikasjonsrelaterte oppgaver, slik som infrastruktur (vei, sjø, tele, kraft) og utdanning/forskning.

Pensjonsordningene, så vel som den kommende skattereformen vil påvirke de incentiver som stimulerer arbeidstilbudet. Mye tyder på at yrkesdeltakelsen blant grupper med lavere inntekter har spesielt høy tilbøyelighet til å endre yrkesdeltakelse basert på endringer i lønn/ytelser. Dette medlem viser samtidig til at Fremskrittspartiet ønsker å gjennomgå de sosiale stønadsordningene og over tid bygge ned ordninger som har en utilsiktet skadelig sosial funksjon. Utover pensjon og uføretrygd skal sosiale stønader fungere som et sikkerhetsnett. Stønadene må ikke fungere slik at de medfører utstøting av arbeidslivet og usunn avhengighet av sosiale ordninger. Fremskrittspartiet vil føre en sosialpolitisk linje som sørger for at flest mulig kommer i lønnet arbeid, men som samtidig fanger opp dem som virkelig trenger et sosialt sikkerhetsnett. I tillegg bør det etableres et system som gir alle uføretrygdede og sosialklienter plikt og rett til å utnytte sine eventuelle restarbeidsevner.

Fondering og økonomisk vekst

Dette medlem har merket seg at enkelte fokuserer sterkt på at fremtidige pensjoner skal sikres gjennom statlig fondering, for eksempel gjennom petroleumsfondet. Dette medlem er åpent for at petroleumsformuen tas med i forbindelse med en pensjonsreform, for eksempel ved å sikre opptjente tilleggspensjoner. Samtidig er dette medlem skeptisk til å tanken om at fondering er løsning god nok i seg selv. Man kan stille seg spørsmålet hvorfor det er viktigere for staten å sikre pensjonsforpliktelsene gjennom fondering, og ikke andre områder som utdanning, helsekostnader og lignende. For dagens yrkesaktive vil en fondering av alle fremtidige forpliktelser medføre en innbetaling av «pensjonsavgifter» langt høyere enn det den enkelte vil få tilbake, fordi man i en periode må dekke innbetalinger til fondering av både egne og andres rettigheter.

Dette medlem vil samtidig understreke at det ikke kan tas for gitt at vår velstand blir høyere dersom vi bygger opp et gigantisk pensjonsfond.

Opprettelsen av et pensjonsfond vil påvirke langiktig økonomisk utvikling på samme måte som dagens petroleumsfond. Dersom sparing av oljeinntektene i fond skal være beste måte å sikre fremtidige pensjoner, så må man samtidig forutsette at den kapitalen som forvaltes gir bedre realøkonomisk avkastning gjennom finansplasseringer enn gjennom realinvesteringer i for eksempel næringslivet eller infrastrukturen.

Fondering er i seg selv ikke den eneste måten å sikre pensjonsmidlene. Statens muligheter til å finansiere fremtidige pensjoner er på lang sikt i mye større grad avhengig av veksten i innenlandsk produksjon og inntekt enn nivået på statlig sparing i oljefondet. En reduksjon i skatte- og avgiftsnivået vil føre til økt vekst i produksjon og inntekt, og dermed utvide skatte- og avgiftsgrunnlaget.

Det primære fokus for å sikre fremtidige pensjonsforpliktelser bør således være å sikre en best mulig økonomisk vekst, samtidig som man har et edruelig nivå på fremtidige offentlige pensjoner.

Dette medlem viser til at Fremskrittspartiet flere ganger har foreslått å redusere sparingen i oljefondet for å kunne senke skatte- og avgiftsnivået. Dette fordi det vil øke den økonomiske veksten. På samme måten må man se på konsekvensene av endringer i pensjonsforpliktelsene. Et av utgangspunktene for pensjonskommisjonens arbeid er nettopp at utgiftene vil stige kraftig, og at det krever store ressurser å dekke disse kostnadene.

Ved ensidig å tenke fondering, kan man risikere dempe den økonomiske aktiviteten, ved at investeringer i realkapital som legger grunnlag for økonomisk vekst nedprioriteres for å øke finanssparing. Dermed kan vi tape mer på redusert vekst i innenlandsk verdiskapning enn vi får i avkastning på utenlandsformuen.

Fondering påvirker også statens økonomiske handlefrihet. På den ene siden er det positivt, ved at politikere ikke kan finansiere sine egne prosjekter ved å lefle med rettigheter som folk flest har opptjent. Samtidig så vil et statlig fond som fortsatt er under politikernes vinger ikke være noen garanti for opptjente rettigheter, heller ikke endringer som har tilbakevirkende kraft. Derfor er det å foretrekke at det foretas en reell fondering ved at statlige pensjonsfond over tid overdras til privat forvaltning, ved at eierskapet overdras til den enkelte rettighetshaver basert på at det foretas individuelle beregninger av opptjente pensjonsrettigheter. Det bør likevel innføres ordninger som sikrer at den enkelte rettighetshaver ikke

står i fare for å miste hele sin oppsparte pensjonsrettighet ved dårlig forvaltning i private fond.

En statlig fondering av folkepensjonen vil gi grunnlag for en evigvarende politisk debatt. Det vil dreie seg her om et Fond (Norges Pensjonskasse) i størrelsesorden > 1000 mrd. Noen av temaene kan være:

- Evigvarende uenighet og diskusjon om allokering av fondsmidlene, både blant borgere såvel som politikere.
- Kamp om midlene.
- Skremselspropaganda med kapitalisert verdi av enorme fremtidige pensjonsforpliktelser.

Dersom det skal være *alvor* i oppbyggingen av Norges Pensjonskasse så må det innbetales store engangspremier hvert år i en årrekke for å nærme seg full fondsdekning. Dersom dette målet nås – hvilket er høyst tvilsomt – så må det deretter innbetales en beregnet (aktuariell) premie hvert år. Fondet vil aldri minske, men øke kontinuerlig – til tross for store årlige pensjonsutbetalinger. Dette er konsekvensen i ethvert fondsbasert pensjonssystem. Disse økonomiske forpliktelser vil legge sterk bånd på politikere og deres handlefrihet. Selve fondet vil p.g.a. sin enorme størrelse bli en sterk maktfaktor og evig diskusjonstema i samfunnet.

Finansiering

En ordning med en flat grunnpensjon til alle vil forenkle dagens system betraktelig, så vel som redusere statens forpliktelser for fremtiden. Dermed reduseres risikoen for økning i skattene for næringslivet og innbyggere. Dersom staten fortsatt har store pensjonsforpliktelser, så vil skatetrykket også være høyere – enten nå eller i fremtiden.

Dette medlem ønsker en forutsigbar pensjonsordning, både for den enkelte mottaker så vel som for næringslivet og staten. En statlig grunnpensjon ivaretar dette. Kostnadene for samfunnet blir mye mer forutsigbare, samtidig opprettholdes det sosiale sikkerhetsnettet, og privathusholdningene selv tar ansvar for å spare opp tilleggspensjoner. Det forutsettes selvsagt at pensjonsavgiften i et system med flat grunnpensjon blir lavere enn et pensjonssystem med pliktige tilleggspensjoner. Nivået på basispensjonene bør settes slik at det såkalte generasjonsregnskapet, som tar hensyn til

skatteinntekter, offentlig ressursbruk og overføringer, balanserer.

Skattelettelse og økonomisk vekst vil øke privat disponibel inntekt, slik at hver husholdning har større midler til disposisjon og egen prioritering. Det gir rom for økt «pensjonssparing», samtidig som den enkelte får et nærere eierskap til sin opptjening av pensjoner. Økt privat sparing vil ha en effekt på samlet verdiskapning ved at det kanaliserer kapital til næringslivet. Det som ikke går til å finansiere økt innenlandsk kapitaldannelse vil kanaliseres i en privat utenlandsformue. Avkastningen på denne formuen kommer i tillegg til økt innenlandsk verdiskapning. Det er selvsagt mulig at samfunnet som helhet velger å avsette mer til fremtidige pensjoner enn det staten gjør i dag. Det er ikke noe problem, og vil i så fall illustrere at befolkningen prioriterer sin livsløpsforbruk annerledes enn politikere.

Dette medlem viser til at borgerne og arbeidsgiverne i dagens system som regel ikke ser sammenhengen mellom innbetalt avgift og utbetalt folkepensjon. En slik klar sammenheng eksisterer for så vidt ikke heller, siden forholdet mellom innbetalt avgift og utbetalt pensjon er sterkt degressiv. Men samtidig er det ofte ikke samsvar mellom den enkeltes forventninger og det som blir utbetalt i pensjon. Dette undergraver tiliten til systemet.

Dette medlem er bevisst på at ved flat folke-trygd lik for alle, vil sammenhengen mellom innbetalt avgift og utbetalt pensjon opphøre. Samtidig er den sammenhengen i dagens system betydelig utvannet, ved at avgiftene stiger jevnt opp til 12 G, samtidig som ytelsene (tilleggspensjonen) øker i en langt lavere takt, slik at det er tvilsomt om dette er et incentiv til å jobbe mer.

Dette medlem tror at en slik ordning med flat pensjon vil gjøre systemet langt mer oversiktlig, forutsigbart og mye tydeligere fordele ansvaret for egen pensjon.

Ny flat folkepensjon kan gjerne finansieres ved «pay-as-you go». Med et slikt finansierings-system har man full kontroll hele tiden, og kan variere avgiftssatsene og Statens tilskudd på kort varsel og med varierende mellomrom. Det er slett ikke nødvendig å beregne og skremme med den store størrelsen på nåverdien av fremtidige pensjonsforpliktelser, spesielt siden man sammenligner samlede forpliktelser med løpende inntekter på 1-års basis.

8.6 Særmerknad fra kommisjonens medlem Henriette Westrin

Alternativ hovedmodell: Universell folketrygd

SVs medlem i pensjonskommisjonen, Henriette Westrin, støtter ikke kommisjonens flertall i valg av hovedmodell for et nytt pensjonssystem. Dette medlem mener en modell med universell grunnpensjon og proporsjonal tilleggspensjon med bunnfradrag – heretter kalt universell folketrygd – bør legges til grunn for reformene. Denne modellen fremmes som et alternativ til modellen som kalles modernisert folketrygd.

Det er behov for reformer av folketrygden. Dette medlemmet mener målet med en pensjonsreform er å gjøre fremtidens pensjonsordning forutsigbar, logisk og rettferdig, i tillegg til at den må være økonomisk bærekraftig. Det er ikke noe mål å svekke den samlede fordelingsprofilen i forhold til dagens system, slik modernisert folketrygd gjør.

Universell folketrygd gjør det mulig å ivareta målene som er nevnt i avsnittet over, uten å gi avkall på målsetningen om at pensjonssystemet skal gi et vesentlig bidrag til utjamning av livsløpsinntekt innad i hver generasjon.

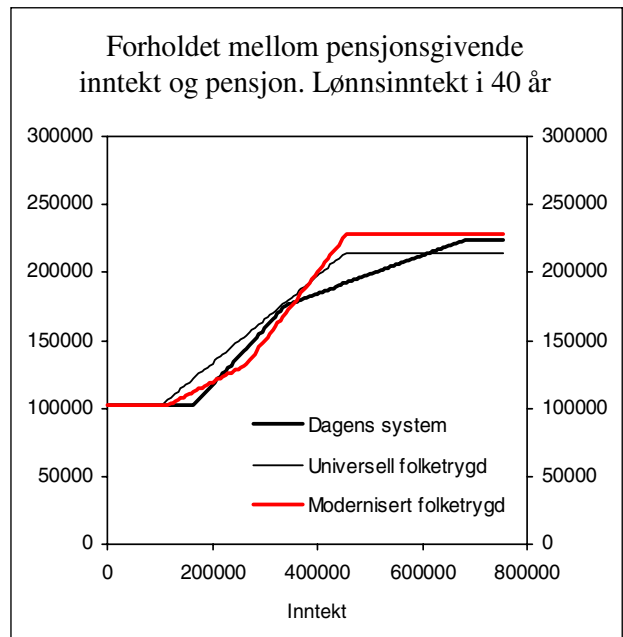
Grunnpensjonen i universell folketrygd ivaretar et viktig prinsipp i den norske velferdsstaten, universalitetsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at enhver er sikret visse grunnnytelser uavhengig av tidligere inntekt og uten å måtte dokumentere et spesielt økonomisk behov.

Grunnlaget for den norske velferdsstaten har vært at folk har vært villige til å jobbe og betale skatt for å finansiere velferdsordninger som er universelle og solidariske, slik som universell grunnpensjon.

Presentasjon av modellen

Universell folketrygd har to hoveddeler. En universell grunnpensjon som gis til alle, og én proporsjonal tilleggspensjon hvor det er direkte sammenheng mellom innbetaling og utbetaling. Nivået på den universelle grunnpensjon vil være som dagens minstepensjon. Tilleggspensjonssystemet innrettes som en ren overbygning på den universelle grunnpensjonen. Tilleggspensjonssystemet bygger på prinsippet om livsløpsbasert opptjening med en streng sammenheng mellom de premiene som den enkelte betaler inn til systemet og det en får ut i pensjon.

De to elementene i pensjonssystemet skal altså finansieres separat. Den universelle grunn-



Figur: 8.7 Forholdet mellom pensjonsgivende inntekt og pensjon. Enslig pensjonist med konstant lønnsinntekt i 40 år

pensjonen finansieres over det alminnelige skattesystemet, mens tilleggspensjonene finansieres ved hjelp av premier på pensjonsgivende inntekt.

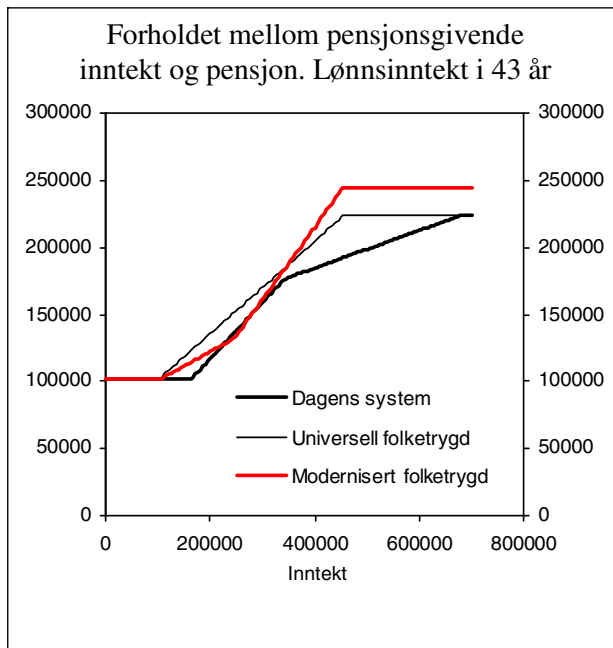
I figurene 8.7 og 8.8 er universell folketrygd basert på følgende forutsetninger:

- nivået på den universelle grunnpensjonen er satt lik dagens minstepensjon for enslige
- bunnfradrag for tilleggspensjonsopptjening ved inntekt tilsvarende grunnpensjon
- tak for pensjonsopptjening ved inntekt tilsvarende 8 G
- årlig tilleggspensjonsprosent 0,8 prosent (samlet pensjonsprosent = 32 prosent ved 40 års opptjening, 34,4 prosent ved 43 år).

Satsene er valgt slik at denne varianten av universell folketrygd er anslått å gi omtrent det samme totale utgiftsnivået på lang sikt som dagens folketrygd og som forslaget til modernisert folketrygd.

Fordi det i modellene er lagt til grunn lik inntekt over livsløpet (henholdsvis i 40 og 43 år) er det viktig å sammenligne modellene med ulik lengde på opptjeningen. De færreste personer har lik inntekt i 43 år, og mange vil også ha en kortere opptjeningstid enn 43 år, som er utgangspunktet for beregningene i kapittel 7.

Det er, dersom man ønsker det, mulig å endre fordelingsprofilen innen modellen.



Figur: 8.8 Forholdet mellom pensjonsgivende inntekt og pensjon. Enslig pensjonist med konstant lønnsinntekt i 43 år

Fordelingsprofilen til modellen avhenger av størrelsen på den universelle grunnpensjonen og av innretningen på tilleggspensjonssystemet. Man kan endre størrelsen på grunnpensjonen og på tilleggspensjonsprosenten, og man kan endre nivået på bunnfradraget. Jo større bunnfradrag og jo lavere grunnpensjon, jo høyere kan man sette pensjonsprosenten, forutsatt kostnadsnøytralitet. I tillegg kan selvsagt taket heves eller senkes.

Hvis man helt unnlater å innføre et bunnfradrag, slik at opptjeningen av tilleggspensjon starter ved første krone, vil profilen på pensjonsytelsene bli flat, også sammenlignet med dagens system.

De viktigste argumenter for å ha et bunnfradrag i tilleggspensjonsopptjeningen er at det ellers blir forholdsvis små tilleggspensjoner for personer med midlere og høyere inntekter. Det kan også virke urimelig å tvinge folk til å spare til alderdommen i de periodene av livet der de har en inntekt som er lavere enn den universelle grunnpensjonen. Det er en avgjørende forutsetning at bunnfradraget for opptjening av tilleggspensjon blir motsvart av et tilsvarende bunnfradrag ved beregningen av premieinnbetalingene til systemet. Slik får tilleggspensjonssystemet karakter av en tvungen spareordning, med en direkte sammenheng mellom innbetalinger og utbetalinger.

Hovedforskjell mellom modernisert og universell folketrygd

Hovedforskjellen mellom modernisert folketrygd og universell folketrygd, er at i modernisert folketrygd fjernes den universelle grunnpensjonen for å bli erstattet av en behovsprøvd garantipensjon. Universell folketrygd går motsatt vei. Det behovsprøvede særtillegget fjernes og den universelle grunnpensjonen økes til nivå med minstepensjon. Dermed blir et kjerneelement i den nordiske pensjonsmodellen – den universelle grunnpensjonen – videreført og styrket.

Modernisert folketrygd gir en opptjeningsprosent som er om lag 20 prosent høyere enn universell folketrygd. Det er viktig å presisere at årsaken til at prosenten kan settes såpass høyt i modernisert folketrygd er at hele grunnpensjonen er fjernet. Når pensjonsprosenten i universell folketrygd blir på 34,4 prosent er det i tillegg til den universelle grunnpensjonen.

Fordelingsvirkninger og inntekt over livsløpet

Selv om nivået på minstesikringen – henholdsvis garantipensjon og universell grunnpensjon – er lik, og de totale pensjonsutgiftene er de samme i de to modellene, er fordelingsprofilen svært forskjellig.

Flertallet i kommisjonen har valgt å legge inn en avkorting av garantipensjonen på 60 prosent (isteden for 100 prosent som var det som lå i modellen presentert i foreløpig rapport) for å øke pensjonen noe for lavere og midlere inntekter. Dette medlemmet mener at dette ikke er en god løsning på fordelingsproblemene i modernisert folketrygd. Modernisert folketrygd er en pensjonsmodell som i utgangspunktet gir en dårlig fordelingsprofil. Å lage en modell som gir en annen fordeling enn den man ønsker, for så å forsøke å rette det opp i etterkant, gir en komplisert modell med en uklar profil.

Selv med en gradvis avkorting på 60 prosent har de to modellene ulike fordelingsprofiler (se figurer). Man skal i tillegg være oppmerksom på at figuren basert på 43 års opptjening ikke gir et dekkende bilde av forskjellene mellom de to modellene når det gjelder pensjonsopptjeningen for personer med lave livsløpsinntekter.

I modernisert folketrygd vil det kreves en samlet pensjonsgivende lønnsinntekt over hele livet på vel 4,5 millioner kroner for å slippe ut av det intervallet der garantipensjonen avkortes krone for krone og en samlet inntekt på over 10,5

millioner for å slippe ut av intervallet med delvis avkortning. For personer med en livsinntekt på under 4,5 millioner kroner vil det bli full avkortning (dvs. at de ikke får igjen noe av innbetalt pensjonsavgift utover garantitillegget) I presentasjonen i kapittel 7 er det forutsatt at disse beløpene er fordelt med en jevn inntekt over 43 år, slik at man når frem til årlige inntektsgrenser på om lag henholdsvis 105 tusen (for å få mer enn garantitillegget) og 246 tusen kroner (for å komme over grensen for avkortning).

For personer som eksempelvis bare oppnår 35 år med pensjongivende inntekt må imidlertid gjennomsnittsinntekten per år overstige henholdsvis 130 og 302 tusen kroner for å slippe helt og delvis avkortning mot garantipensjonen.

I universell folketrygd derimot, vil alle som i et gitt år har inntekter som overstiger bunnfradraget på 102 tusen kroner opptjene en uavkortet rett til tilleggspensjon. Dessverre har det ikke vært tid til å foreta modellberegninger som bedre kunne vise den reelle forskjellen i fordelingsprofil mellom de to modellene.

Medlemmet som går inn for universell folketrygd mener at fordelingshensynet må tillegges stor vekt i et helhetlig offentlig pensjonssystem, og kan derfor ikke støtte modernisert folketrygd som hovedmodell for en kommende pensjonsreform.

De to modellene har også ulike konsekvenser for fordelingen av finansieringsbyrden. Ved modernisert folketrygd vil hovedparten av finansieringen baseres på trygdeavgifter som er beregnet på basis av all lønnsinntekt under taket for opptjening av pensjon. Med universell folketrygd vil all inntekt under bunnfradraget være fritatt for avgift til tilleggspensjonssystemet, og det alminnelige skattesystemet måtte bære en vesentlig større andel av den samlede finansieringsbyrden. Fordelingsvirkningene vil da avhenge av hvilke elementer i skattesystemet som man velger å benytte.

Også dette medlemmet erkjenner behov for innstramning, men mener svaret på denne utfordringen ikke bør være at det først og fremst skal være de laveste inntektene som bærer denne byrden. Tabell 7.7 i kapittel 7 viser at de syv laveste desilene blant kvinner, og de fire laveste desilene blant menn får redusert pensjon. Om man ser kjønne under ett, vil de fire desilene med høyest inntekt komme bedre ut enn i dagens pensjonsordning. Dette viser med tydelighet at det er de med lavest inntekt som bærer innstrammingsbyrden om man sammenligner med dagens system

Hvem rammes av avkortingen?

Flertallets variant av modernisert folketrygd gjør at store grupper av arbeidstakerne får en avkortning av pensjonsavgiften på 60 prosent. Det vil si at i forhold til de med høyere inntekt sitter de bare igjen med 40 prosent av innbetalt pensjonsavgift. I modernisert folketrygd vil de med jevne inntekter mellom 1.86 G (ca 105 700 kr.) og 4,3 G (ca 244 500 kr.) over minimum 43 år få avkortet sin innbetalte pensjonsavgift med 60 prosent.

En sammenligning med lønnsnivået for 2003, viser hvilke yrkesgrupper som vil rammes av en slik avkortning. Ufaglærte i kommunal sektor har en årslønn som starter på 190 tusen kroner, og som ved full ansiennitet stiger til 224 tusen kroner. Full ansiennitet oppnås ved ti år. I tariffområdet handel og kontor er det tariffen innen varehandel som starter på 176 476 per år og slutter ved 217 000 kroner. Også ufaglærte innen hotell og restaurant har et lønnsnivå som gjør at man selv med 43 års arbeid i full stilling ikke vil komme over nivået for avkortning.

Selv om arbeidstakerne i enkelte år har en inntekt som er over nivået for avkortning, som er 4,3 G, vil i praksis alle ha en gjennomsnittsinntekt gjennom livet som er lavere. Beregningene er laget på basis av lik inntekt gjennom hele livet, noe de færreste har. Lønnsnivået stiger blant annet etter hvor lenge man har vært i arbeidslivet. Det betyr at selv om man har enkelte gode år hvor inntektene er over dette nivået, vil man totalt sett komme under, fordi det er mange år som er svakere.

Dette vil for eksempel ramme universitets- og høyskoleutdannede, som gjerne har enkelte år med svært lav inntekt mens de er under utdanning.

På grunn av tidspress har det dessverre ikke vært mulig å finne tall som dokumenterer hvor mange prosent av befolkningen som vil havne inn under nivået for delvis avkortning, men jamført med tidligere beregninger vil man kunne anta at en stor del av lønsmottakere, også blant fulltidsansatte, vil få avkortet sin tilleggspensjon.

Hva bør sammenligningsgrunnlaget være?

Dette medlem vil understreke at hun, i likhet med kommisjonens flertall ser behov for reformer av dagens folketrygd. Det er like fullt naturlig å gjennomføre sammenligninger mellom de ulike alternative modellene og dagens system.

Modernisert folketrygd er ikke eneste reform-

alternativ. Spørsmålet er hvilke grupper som skal bære byrdene ved en reform.

I modernisert folketrygd vil inntekter ved 5 G få utbetalt like mye i pensjon som med dagens system, forutsatt at inntekten er lik hvert år i 43 år. Tjener en mer, vil en får mer utbetalt pensjon enn i dagens folketrygd.

De færreste faglærte i kommunal sektor vil selv med full ansiennitet komme over 5 G. Også høyskoleutdannede ansatt i kommune og stat har en begynnerlønn godt under dette nivået, og vil først ved full ansiennitet nærme seg et lønnsnivå over 5 G. Dette betyr at mange lønnstakergrupper vil få dårligere pensjon enn i dag. Dette gjelder spesielt yrker hvor kvinneandelen er stor.

I universell folketrygd skilles ikke gruppene som betaler pensjonsavgift. Her er prinsippet at alle får like mye igjen i prosent av innbetalt pensjonsavgift.

Klarhet, forutsigbarhet og rettferdighet

En viktig målsetning i arbeidet med en pensjonsreform er få til en modell som oppfattes som enklere og mer lettfattelig enn dagens folketrygd.

Fjerning av dagens skråtak for inntekter mellom 6 og 12 G vil være et bidrag til forenkling av systemet. Dette medlem mener det ikke er noen god løsning å innføre et nytt skråtak for lavere inntekter, slik det gjøres i «modernisert folketrygd».

Et av hovedproblemene med dagens system er avkortningen av særtillegget mot opptjent tilleggspensjon. Dette har både uheldige fordelingsvirkninger, oppleves som urettferdig og svekker insentivene til arbeid for personer med lave inntekter over livsløpet. Denne avkortningen er det jeg kaller «minstepensjonsfella.» En person som har betalt inn pensjonsavgift i alle år risikerer bare å få utbetalt minstepensjon, fordi innbetalingene ikke overstiger nivået på særtillegget.

Dette medlem mener at å fjerne «minstepensjonsfella» bør prioriteres høyt som ledd i en reform av Folketrygdens pensjonssystem. Modernisert folketrygd fjerner dagens minstepensjonsfelle for mange, men lager isteden en ny pensjonsfelle for andre, der en bare får igjen 40 prosent av innbetalt pensjonsavgift.

For personer som tjener for lite til å slippe ut av den nye pensjonsfella, vil den marginale pensjonsopptjeningen bare bli 40 prosent av den opptjeningen som gjelder for høyere inntekter. Pensjonspremien som de etter modellen skal betale fra første tjente krone, blir da i realiteten lik en

ren skatt. Dette blir altså en skatt som bare faller på lave inntekter, og konsekvensen er at den effektive marginalbeskatningen i tilknytning til pensjonssystemet blir høyest for personer med lave inntekter.

En rekke arbeidstakere som befinner seg i sjiktet omkring der grensen for avkorting vil gå, vil ikke vite om han eller hun kommer til å få full tilleggspensjon eller om den blir avkortet med 60 prosent. Dette vil gjøre at modernisert folketrygd vil fremstå som lite forutsigbart for disse gruppene.

I tillegg til de negative insentivvirkningene – som jeg skal komme tilbake til – vil dette medlemmet påpeke at høy marginalbeskatning av lave inntekter bryter med en prinsipiell rettferdighetsbetraktning. Skatte- og trygdesystemet bør ikke innrettes slik at belønningen for en ekstra arbeidsinnsats blir relativt mindre for personer i den nedre delen av inntektsfordelingen enn for personer høyere opp i fordelingen. Alle har krav på å få noe igjen for en ekstra innsats, og den effektive marginalbeskatningen bør ikke være høyere for lavtlønte enn for høytlønte. Dette prinsippet lar seg vanskelig forene med tiltak for økonomisk behovsprøving som garantipensjonen er et uttrykk for.

Ved i stedet å velge universell folketrygd vil man oppnå å fjerne et av de kompliserende elementene i dagens folketrygd, nemlig avkortningen av særtillegget. Slik vil tilleggspensjonssystemets karakter av en obligatorisk spare- og forsikringsordning komme klarere frem.

Man vil med universell folketrygd få et rendyrket system, hvor det er et enkelt skille mellom grunnpensjon og tilleggspensjon. Grunnpensjonen er en universell rettighet som alle skal ha uavhengig av tidligere inntekt. Denne finansieres av ordinær beskatning. I tiden som yrkesaktiv betaler man i tillegg pensjonsavgift på all inntekt mellom bunnfradraget og det øvre taket. For hver krone den enkelte innbetaler, opptjenes det en tilsvarende pensjonsrett.

Som pensjonist får alle utbetalt den universelle grunnpensjonen, pluss eventuell opptjent tilleggspensjon. Størrelsen på tilleggspensjonen henger direkte sammen med innbetalt pensjonsavgift som yrkesaktiv. I likhet med modellen modernisert folketrygd, er det lagt opp til at alle år som yrkesaktiv skal være pensjongivende. Dersom man i ett eller flere år har en inntekt som er lavere enn bunnfradraget, vil man heller ikke bli pålagt å betale pensjonsavgift det aktuelle året. Det vil bli svært få personer som i løpet av livet ikke har opp-

tjent noe tilleggspensjon, og begrepet minstepensjonist vil dermed etter hvert miste sin praktiske betydning.

Insentivvirkninger

Folketrygdens pensjonssystem har i dag en svak og lite tydelig sammenheng mellom den enkeltes innbetalinger av trygdeavgift, og framtidige ytelser som pensjonist. Dette har sammenheng med at trygdeavgiften og arbeidsgiveravgiften ikke bare skal finansiere tilleggspensjonen i folketrygden, men også grunnsikringen i pensjonssystemet og en rekke andre ytelser i folketrygden. På utbetalingssiden bidrar både særtillegget og besteårsregelen til å svekke og utydeliggjøre sammenhengen mellom innbetalte trygdeavgifter og opptjent pensjon.

Til sammen betyr dette at de færreste trolig har noen klar forestilling om hvor mye av innbetalingene av trygdeavgift de kan regne med å få igjen i form av økte ytelser som pensjonist. Konsekvensen er at trygdeavgiften oppfattes på linje med ordinær beskatning, selv om en del av den reelt sett innebærer en form for sparing for den enkelte. I et reformert pensjonssystem bør det bli et klarere skille mellom ordinær beskatning og premieinnbetalinger som den enkelte får igjen i form av høyere ytelser som pensjonist. Slik klarhet er et viktig mål i seg selv. Et klarere skille mellom hva som reelt sett er pensjonsinnskudd – og dermed sparing og forsikring for den enkelte – og hva som er ordinær beskatning, vil også kunne ha positive virkninger på insentivene til arbeid som en følge av at marginalskatten på denne måten vil framstå som lavere.

Det er altså gevinster å hente når det gjelder insentivene til arbeid som ikke er avhengig av en vesentlig svekkelse av den sosiale fordelingsprofilen i folketrygden. Disse gevinstene kan oppnås ved å kombinere en skattefinansiert universell grunnpensjon med et selvfinansierende, aktuariat tilleggs pensjonssystem.

Ett mye brukt argument for modernisert folketrygd er at denne modellen vil føre til en vesentlig forbedring av insentivene til arbeid og dermed til større produksjon og verdiskapning, sammenlignet med en videreføring av dagens system. (Det vises her til kapittel 7.3 Virkninger på pensjonsutgiftene)

Faktum er imidlertid at modernisert folketrygd ikke – på tross av en svekkelse av den sosiale omfordelingsprofilen – vil medføre en entydig forbedring av insentivstrukturen, og størrelsen på

en mulig positiv effekt på den samlede produksjon og verdiskapning er høyst usikker. Insentivene til arbeid vil ganske visst bli bedre for lønns-takere med midlere og høyere inntekter over livet, men på grunn av avkortingene vil de samtidig bli dårligere i den nedre delen av inntektsfordelingen.

Effektene av å styrke insentivene til arbeid for flertallet av lønnsstakerne med en sterk og stabil tilknytning til arbeidsmarkedet – fortrinnsvis menn – må altså balanseres mot effektene av å svekke insentivene til arbeid for et ikke ubetydelig mindretall med lave livsløpsinntekter, hvorav de fleste er kvinner. Vi har liten sikker kunnskap om hvor stor effekt endringer i insentivstrukturen i pensjonssystemet vil kunne få for den faktiske arbeidsmarkedsatferden, men undersøkelser har vist at arbeidstilbudet er vesentlig mer følsomt for skatteendringer blant de med dårlig inntekt. (Røed, K. (1998) «Flat skatt, effektivitet og arbeidsledighet» Sosialøkonomen nr. 1, s. 2-11., Røed, Knut og Strøm, Steinar (2002): Progressive taxes and the labour market: Is the trade-off between equality and efficiency inevitable? Journal of Economic Surveys. Vol 16, s. 77-111.)

Det er derfor grunn til å tro at en universell folketrygd vil gi større arbeidstilbud enn en modernisert folketrygd, fordi man øker arbeidsinsentivet for de gruppene som faktisk vil jobbe mer hvis de får økt marginalinntekt.

En gruppe forskere ved Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra Pensjonskommisjonen gjort beregninger som skal vise at varianter av en modernisert folketrygd vil føre til et høyere arbeidstilbud fra de yrkesaktive, og dermed på lang sikt til høyere verdiskapning og økonomisk velferd – sammenlignet med en uendret videreføring av dagens system (Rapport nr. 2003/13). Forskerne har imidlertid ikke hatt mulighet for å ta hensyn til at en overgang til modernisert folketrygd vil gi forskjellig utslag for forskjellige grupper av de potensielt yrkesaktive, og til mulige forskjeller mellom gruppene i følsomheten overfor endringer i de økonomiske insentivene. Resultatene på dette punktet er derfor basert på forenklede og temmelig vilkårlige forutsetninger om hvordan insentivene til «gjennomsnittslønnsstakeren» vil bli påvirket og hvordan han/hun faktisk vil reagere.

Universell folketrygd vil på sin side kunne innrettes slik at den innebærer en viss styrking av insentivene til arbeid for alle grupper i samfunnet. Den klare og entydige sammenhengen mellom premier innbetalt til tilleggspensjonssystemet og

de forventede utbetalingene betyr at finansieringen av denne delen av systemet ikke vil skape unødige skattekiller – slik som dagens system. Det er umulig å ha noen sikker formening om hvorvidt den samlede effekten på arbeidstilbudet vil bli større eller mindre enn effekten av en overgang til modernisert folketrygd. Mye avhenger av hvordan man velger å fordele finansieringen av den universelle grunnpensjonen på ulike skattekilder og inntektsintervaller. Konklusjonen er uansett at det i dag ikke finnes store og sikre incentivmessige og makroøkonomiske gevinster ved å velge modernisert folketrygd fremfor universell folketrygd, gevinster som eventuelt skulle kunne rettferdiggjøre den langt mer ugunstige fordelingsprofil som følger med modernisert folketrygd.

Finansieringsbyrde og økonomisk bærekraft

Det konkrete forslaget til utforming av universell folketrygd som er skissert her er basert på de samme kostnadsberegninger som er lagt til grunn for modernisert folketrygd. Dette betyr at de totale utgiftene ikke blir større om man velger modellen med universell grunnpensjon fremfor modernisert folketrygd. Pensjonskommissjonens sekretariat har gjort beregninger som viser at man oppnår en pensjonsprosent på 31,7 prosent på tilleggspensjonen ved 40 års opptjening. Da er det lagt til grunn kostnadsnøytralitet i forhold til dagens folketrygd. I tillegg til dette kommer selvsagt den universelle grunnpensjonen. Modellen med universell grunnpensjon vil ved jevne inntekter og kostnadsnøytralitet gi høyere kompensasjon til de med lavere og midlere inntekter, og lavere kompensasjon til de med høyere inntekter

sammenliknet med modernisert folketrygd. Nok en gang kommer vi altså tilbake til at valg av hovedmodell er et valg av fordelingsprofil.

I tillegg vil selvsagt fordelingen av finansieringsbyrden mellom øremerkete trygdepremier og generell beskatning bli forskjellig.

Det er enighet i Pensjonskommissjonen om at det uansett valg av hovedmodell for et reformert pensjonssystem, er nødvendig å drøfte tiltak som kan bedre den langsiktige økonomiske bærekraften til pensjonssystemet. Samtlige av de tiltakene som er aktuelle i forbindelse med modernisert folketrygd (f.eks. ulike fonderingsløsninger, delingstall/økt pensjonsalder, endringer i prinsipper og metoder for indeksering, fleksibel pensjonsalder med premiering av senere uttak mm.) kan innføres i modellen med universell grunnpensjon. Dette medlem vil påpeke at eventuelle supplerende innsparingstiltak vil påvirke det samlede kompensasjonsnivået i folketrygden, uavhengig av modellvalg. Dersom levealderen øker som forventet frem mot midten av dette århundret, vil en eventuell innføring av delingstall svekke standardsikringen i pensjonsordningen, uansett hvilken hovedmodell som legges til grunn.

Når det gjelder hensynet til å forbedre den økonomiske bærekraften og den generasjonsmessige balansen i pensjonssystemet stiller, de to hovedmodellene helt likt – i hvert fall teknisk sett. Dette medlemmet vil imidlertid påpeke at sjansen for å få allmenn aksept i befolkningen for innstramningstiltak av denne typen neppe vil øke hvis man i utgangspunktet har valgt å basere seg på en hovedmodell med en klart usosial fordelingsprofil, slik tilfellet er med modernisert folketrygd.

Kapittel 9

Pensjonsalder og fleksibel pensjonering

9.1 Innledning og sammenfatning

Den gjeldende pensjonsalderen i Norge i dag er 67 år. Dette er pensjonsalderen i folketrygden, og 67 år er også en viktig aldersgrense i andre deler av pensjonssystemet. Tradisjonelt har pensjonsalderen blitt forstått som den alderen personer med normalt god helse forventes å stå i arbeid til. Formelt tilsvarer dette den alderen der retten til å gå av med alderspensjon inntreffer.

Mellom 67 og 70 år er det fleksibel pensjonsalder i folketrygden, og en fortsetter å tjene opp pensjonspoeng fram til fylte 70 år ved å fortsette i arbeid. Flexibel pensjonering før fylte 67 år ivaretas ved avtalefestet pensjon (AFP), som gir dem som omfattes adgang til å gå av med pensjon fra fylte 62 år. Pensjonen beregnes i hovedsak som om de hadde fortsatt i arbeid til fylte 67 år, liksom ved uførepensjon. Tankegangen var at det skulle være et alternativ til uførepensjon for slitne arbeidstakere med lang yrkeskarriere.

De siste årenes utvikling i pensjoneringsatferden har utfordret den tradisjonelle oppfatningen av hva pensjonsalderen symboliserer. Mange slutter i arbeid før de fyller 67 år. Overgangen fra arbeid til alderspensjon strekker seg nå i hovedsak over en periode fra 62 år til ca. 67 år. Noen går av tidligere og noen senere. Overgangen til pensjon kan oppfattes til dels svært ulikt av ulike personer. For enkelte vil pensjoneringen kunne være problematisk. Dette kan for eksempel skyldes at de mister deler av sitt sosiale nettverk, eller rett og slett at de ikke ønsker å slutte å jobbe. De fleste vil vel betrakte pensjonering som et velferdsgode. Atter andre vil ikke vurdere overgangen til pensjon verken som et velferdstap eller -gevinst.

Det at en har en alminnelig pensjonsalder, er ikke til hinder for at personer som er eldre eller yngre enn denne, kan henholdsvis fortsette i arbeid eller motta pensjon under bestemte vilkår. I dagens folketrygd er det adgang til å tjene opp pensjonspoeng til fylte 70 år. Inntil ordningen med

avtalefestet pensjon ble innført i 1989, var adgangen til tidlig pensjonering i hovedsak begrenset til uførepensjon og særskilte førtidspensjonsordninger. Men det skjedde også utstrakt førtidspensjonering via arbeidsløshet og på andre måter.

Ved vurdering av fleksibel pensjonering, og da spesielt pensjonering tidligere enn den formelle pensjonsalderen, er det viktig å skille mellom ønsket om fleksibilitet med hensyn til avgangsalder – i betydningen valgfrihet – og tidligpensjonering på grunn av særlige behov – knyttet til helseproblemer eller andre særlige forhold knyttet til yrket eller arbeidsplassen. Valgfriheten kan imidlertid være begrenset for mange eldre yrkesaktive ved for eksempel nedbemanning og omstillinger.

Et viktig utgangspunkt for Pensjonskommisjonens arbeid er at pensjonssystemet skal være økonomisk bærekraftig. Det blir dermed sentralt at også fleksibiliteten innrettes slik at den bidrar til høy yrkesdeltaking. Det er klart at det mellom hensynet til yrkesdeltakelsen og økt fleksibilitet ligger en målkonflikt; jo høyere pensjonen er, desto større fare er det for at systemet ikke gir en tilstrekkelig stimulans til å fortsette i arbeid. Samtidig er det slik at lave pensjoner kan gjøre det urealistisk for mange å velge tidlig avgang. Disse hensynene må veies mot hverandre på en slik måte at pensjonssystemet ikke gir for sterk stimulans til tidlig tilbaketrekning fra arbeidslivet, samtidig som de som har behov for det gis mulighet til tidlig avgang med en pensjon som de kan leve av.

Pensjonskommisjonen tilrår følgende:

En fleksibel pensjonsordning i folketrygden

Pensjonskommisjonen går inn for at det innføres en allmenn, fleksibel pensjonsordning i folketrygden mellom 62 og 70 år. Etter fylte 70 år er det nå ubetinget rett til pensjon uavhengig av annen inntekt, samtidig som opptjening av nye pensjonsrettigheter opphører. Pensjonskommisjonen mener at aldersgrensen på 70 år bør økes over tid etter

hvert som den generelle levealderen øker. En allmenn, fleksibel folketrygd vil gi lik adgang til å velge pensjoneringstidspunkt for alle yrkesaktive som fyller kravene til opptjening og alder. En slik ordning vil dermed kunne ivareta hensynet til grupper som ønsker å gå av tidligere, så vel som de som ønsker å stå lenger i arbeid.

Krav til opparbeidet pensjon

Økt fleksibilitet i folketrygden er ment som et tilbud for yrkesaktive om å kunne trappe ned arbeidsinnsatsen tidligere eller over lengre tid. For at en person skal kunne benytte seg av den fleksible ordningen, bør det stilles krav til tidligere yrkesaktivitet. Pensjonskommisjonen foreslår at de opparbeidede pensjonsrettighetene må være på et slikt nivå at den pensjonen som kommer til utbetaling etter justering for avgangstidspunktet minst er på nivå med garantipensjonen. Garantipensjonen foreslås først utbetalt fra fylte 67 år.

Klar sammenheng mellom pensjonsnivå, opptjeningstid og forventet tid som pensjonist

Pensjonskommisjonen mener at det bør være en klar sammenheng mellom avgangstidspunkt, opptjeningstid og årlig pensjon. Hvis den årlige ytelsen justeres fullt ut i tråd med et forsikringsteknisk prinsipp, vil imidlertid den årlige pensjonen kunne bli for lav til at valgfriheten kan sies å være reell for personer med lav inntekt. Hensynet til at lavinntektsgrupper i større grad skal kunne benytte seg av den fleksible ordningen, gjør at Pensjonskommisjonen går inn for enn noe mindre justering enn ved rent forsikringstekniske satser. Det foreslås at et beløp på om lag 30 000 kroner (om lag ½ G) ikke blir gjenstand for justering av pensjonen etter avgangsalder.

Personer med lang opptjening på iverksettingstidspunktet

Ordningen med fleksibilitet i folketrygden bør gjelde for alle fra det tidspunktet reformen gjennomføres. Dette innebærer at de første årskullene får pensjonen beregnet etter dagens regler, og de får dermed ikke uttelling for flere enn 40 år med pensjonspoeng i folketrygden. Pensjonskommisjonen kan se for seg at det for personer som tar

ut pensjon før fylte 67 år, og som fullt ut omfattes av dagens regler (født 1950 eller tidligere), beregnes opptjening for alle yrkesaktive år med pensjonsgivende inntekt etter 1967. Det innebærer at personer med pensjonsgivende inntekt i mer enn 40 år kan få uttelling for det når reformen settes i verk. Ingen bør likevel få høyere pensjon enn de ville fått ved 67 år etter dagens regler. En slik ordning vil i første rekke komme menn til gode. Kommisjonen kan også se for seg en ordning der personer født før 1950 får godskrevet omsorgsopptjening i folketrygden etter 1967 inn i en fleksibel ordning. Begge forslag trenger nærmere konsekvensutredning.

Forholdet til supplerende pensjon

Pensjonskommisjonen tilrår at det gis adgang til tidlig uttak av supplerende pensjoner i skattefavouriserte, supplerende ordninger og offentlige tjenstepensjoner fra samme alder og etter de samme prinsipper som i forslaget til modernisert folketrygd. Det må da kreves at disse innrettes slik at ikke stimulansen til arbeid som ligger i den offentlige, fleksible pensjonsordningen nøytraliseres eller svekkes vesentlig.

Pensjon og arbeid

Pensjonskommisjonen foreslår at pensjon ikke lenger skal avkortes mot arbeidsinntekt ved pensjonering fra 62 år. Dette fordi den fleksible ordningen foreslås å bygge på tilnærmet forsikringstekniske prinsipper, og for å stimulere til fortsatt arbeid. Det foreslås videre at den enkelte kan velge å ta ut hel eller delvis pensjon.

Avvikling av statlige bidrag til AFP

Når det innføres en mulighet til fleksibel pensjonering i folketrygden, mener Pensjonskommisjonen staten bør konsentrere sine økonomiske bidrag til fleksibilitet i pensjonssystemet der, og utvikle de statlige bidragene til AFP-ordningene.

Ikrafttredelse

Pensjonskommisjonen tilrår at alle bør omfattes av den nye, fleksible ordningen fra det samme tidspunkt som modernisert folketrygd trer i kraft, det vil si fra 2010.

9.2 Om yrkesdeltakelse blant eldre, pensjoneringsmønster og utvikling i pensjoneringsalder

9.2.1 Yrkesdeltakelse blant eldre

De siste tiårene har det blitt stadig flere som deltar i arbeidslivet. Som figur 9.1 viser, har andelen aktive i arbeidsmarkedet i befolkningen økt med 13 prosentpoeng fra begynnelsen av 1970-tallet, fra 61 pst. i 1972 til 74 pst. i 2002.

Den sterke veksten skyldes hovedsakelig at kvinner i økende grad deltar i det ordinære arbeidsmarkedet. Yrkesdeltakelsen blant kvinner økte i den samme perioden med 25 prosentpoeng, fra 45 pst. i 1972 til 70 pst. i 2002. Yrkesdeltakelsen blant menn holdt seg i samme periode stabil på om lag 78 pst.

Ser vi på det siste tiåret, har deltakerraten vært relativt stabile. Fra 1989-2002 økte deltaker-raten blant alle i alderen 16-74 år med 4 prosentpoeng, fra 70 pst. til 74 pst. For menn lå deltakelsen jevnt på 77 pst., mens den for kvinner økte fra 62 pst. til 70 pst. Et mer realistisk bilde av arbeidsstyrken i Norge får man muligens ved å se på aldersgruppen 20-70 år. Deltakerraten blir da noe høyere, 6-7 prosentpoeng, men hovedtrekkene blir de samme som for den videre aldersgruppen.

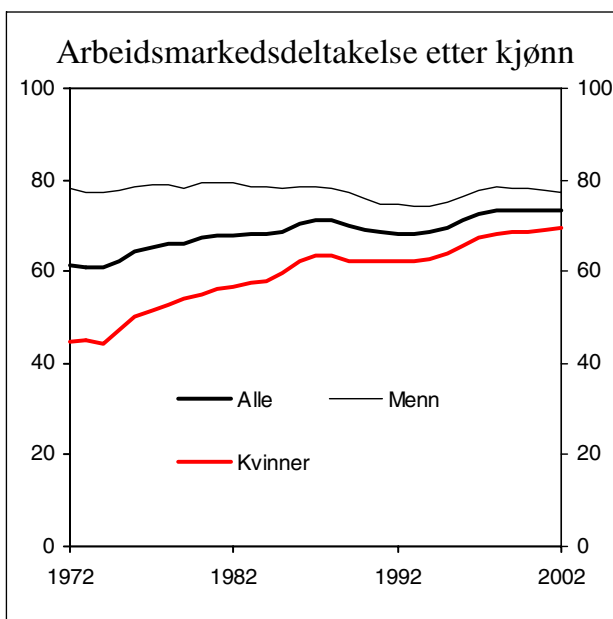
Figur 9.2 viser utviklingen i arbeidsmarkedsdeltakelsen blant personer i alderen 55-66 år i

perioden 1989 til 2000. Også blant 50-åringene var mennenes deltakelse i arbeidsmarkedet relativt stabil, mens yrkesdeltakelsen blant kvinner økte. Blant 60-åringene derimot, finner en ikke det samme mønsteret. Deltakerraten for gruppen under ett var tilnærmet stabil gjennom perioden. For kvinner økte den svakt, fra 39 pst. til 42 pst., mens den blant menn gikk noe ned, fra 60 pst. i 1989 til 54 pst. i 2000.

Andelen som jobber heltid har vært relativt stabil det siste tiåret, se figur 9.3. For de i yrkesaktiv alder, har andelen som jobber heltid ligget på 73-74 pst. hele det siste tiåret. Andelen 50-74-åringer som jobber heltid har vært noe lavere, men klart i samme størrelsesorden. Den økte noe i løpet av perioden, fra 68 pst. i 1989 til 73 pst. i 2000. Dette skyldes i sin helhet økt arbeidstilbud fra kvinnene sin side. Det er klare kjønnsforskjeller når det gjelder arbeidstid. Mens om lag 90 pst. av mennene, uavhengig av alder, jobber heltid, gjelder dette bare om lag halvparten av kvinnene.

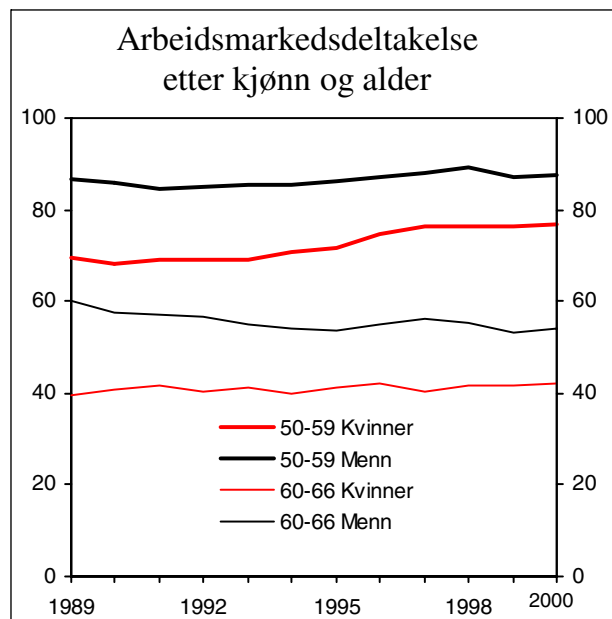
9.2.2 Hovedtrekk i pensjoneringsmønsteret

Pensjonsalderen i folketrygden er 67 år. Det er det tidspunktet en har rett til å ta ut alderspensjon. Det er mange ulike grunner til at en del forlater arbeidsmarkedet før dette. Helsemessige årsaker spiller en viktig rolle, og beslutningen kan også være knyttet til andre jobb- og familierela-



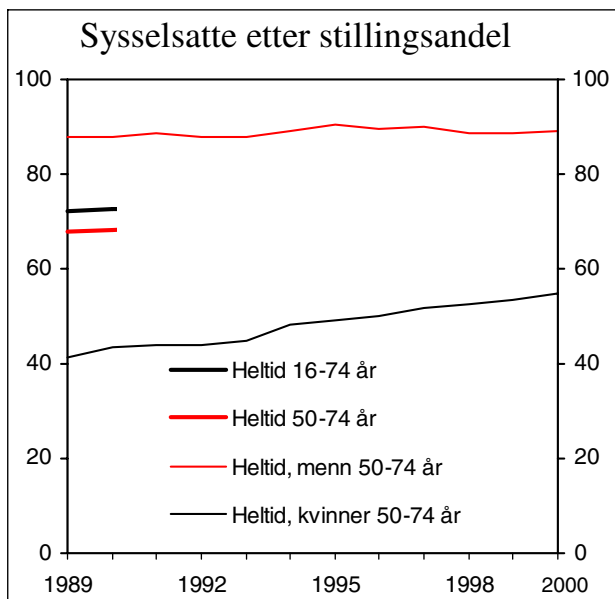
Figur: 9.1 Arbeidsmarkedsdeltakelse etter kjønn. Pst. 16-74 år

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur: 9.2 Arbeidsmarkedsdeltakelse etter kjønn og alder. Pst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur: 9.3 Sysselsatte etter stillingsandel, alder og kjønn. Andel av sysselsatte i samme aldersgruppe

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

terte forhold, for eksempel omsorgsoppgaver eller omstillingsprosesser og press fra arbeidsgiver og kollegaer. Andre igjen kan ha ønske om mer fritid, eller ha behov for å gå av etter en lang og slitsom yrkeskarriere. I tillegg er en rekke yrkesgrupper omfattet av særaldersgrenser, som innebærer både en rett og plikt til pensjonering. I de senere årene har tidlig avgang også blitt mulig for brede arbeidstakergrupper gjennom ordningene med avtalefestet pensjon (AFP). I dette avsnittet konsentreres beskrivelsen av avgangsmønstre om følgende ordninger:

- Uførepensjon fra folketrygden.
- Avtalefestet pensjon i offentlig og privat sektor.
- Særaldersgrenser og førtidspensjonering ved rasjonalisering i staten.
- Særaldersgrenser i kommunal sektor.
- Pensjonstrygden for sjømenn, fiskere og skogsarbeidere.

Det finnes også andre muligheter for å forlate arbeidslivet før fylte 67 år. Personer kan ha lengre perioder med sykepenger, attføringspenger, eller dagpenger i tiden før overgang til ordinær alderspensjon. Enkelte kan velge å trekke seg ut av arbeidslivet ved å benytte oppsparte midler eller ved å innløse privat spareforsikring. Det finnes ingen samlet oversikt over tidligavgang som følge av private spare- og forsikringsordninger.

Blant de nye alderspensjonistene i 2001 hadde nær 62 pst. vært AFP- eller uførepensjonister før

de ble alderspensjonister. Fra 1997 til 2001 har andelen nye alderspensjonister som har vært AFP- eller uførepensjonister økt med nær 8 pst. Dette bekrefter tendensen til økt tidligpensjonering. I prinsippet inkluderer tidligpensjonister alle som er under 67 år og som mottar pensjon fra en eller flere tidligpensjonsordninger. I dette avsnittet er gruppen tidligpensjonister avgrenset til å omfatte pensjonister i alderen 60-66 år.

Antallet tidligpensjonister i de ulike ordningene må ses på bakgrunn av hvilke aldersgrenser for pensjonering som gjelder. Pensjonsalderen i pensjonstrygden for sjømenn og pensjonsordningen for fiskere er 60 år, mens den er 63 år i pensjonsordningen for skogsarbeidere. Aldersgrensen for AFP har endret seg fra 65 år i 1993 til 64 år i 1993-1996, videre til 63 år i 1997 og endelig til 62 år i 1998. Særaldersgrensene gjelder fra 60 år og oppover. 85-årsregelen tillater dessuten ansatte i stat og kommune med særaldersgrense å gå av inntil tre år før aldersgrensen hvis summen av alder og tjenestetid er minst 85 år.

Tabell 9.1 viser at den klart største tidligpensjonsordningen i aldersgruppen 60-66 år er uførepensjon. Fra 1995 til 2002 har antall uførepensjonister økt med vel 10 pst. Også AFP-ordningen har vokst gjennom hele perioden, med mer enn en tredobling av antall pensjonister. Antall med særaldersgrense og omstilling i staten har gått ned, mens det har vært en vekst i antall tidligpensjonister med særaldersgrense i kommunal sektor. Fra 1998 har antall pensjonister med sjømannspensjon og fiskepensjon vært relativt stabilt. Den totale økningen i antall tidligpensjonister fra 1995 til 2002 var på vel 33 300 personer, eller i underkant av 30 pst. Andelen pensjonister av alle personer i alderen 60-66 år økte fra 46 pst. i 1995 til 55 pst. i 2002.

Det totale antallet pensjonister omfatter en også en del personer som ble pensjonert før de fylte 60 år, blant annet uførepensjonister. Tilgangen av nye pensjonister vil derfor gi et riktigere bilde av pensjoneringsmønsteret til personer i alderen 60-66 år enn oversikten over totalt antall pensjonister.

Tabell 9.2 viser at antall nye uførepensjonister i aldersgruppen 60-66 år har variert mellom 7000 og 9000 personer i året i perioden 1995-2002. Flertallet av nye tidligpensjonister er nye AFP-pensjonister. Tilgangen var spesielt stor i årene 1998-2000.

Hvilken næring tidligpensjonistene var tilknyttet før pensjoneringen kan si noe om hvem som eventuelt har vært eksponert for stor fysisk eller

Tabell: 9.1 Totalt antall pensjonister i alderen 60-66 år i ulike tidligpensjonsordninger. 1995-2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Uførepensjon	90 920	89 270	88 920	90 768	92 696	95 580	97 289	100 401
AFP	8 973	10 273	13 502	21 168	25 208	31 154	32 043	32 927
Særaldersgrense/ omstilling stat ¹	6 876	6 548	6 246	5 641	4 989	4 573	4 357	3 973
Særaldersgrense- kommune ¹	2 125	2 379	2 749	3 044	3 023	3 046	3 097	3 005
Pensjonstrygden for sjømenn og fiskere ²	6 117	6 149	5 595	8 116	8 043	8 029	8 052	8 059
Totalt	115 011	114 619	117 012	128 737	133 959	142 382	144 838	148 365
Antall pensjonister i pst. av befolkningen 60-66 år	46,2	46,0	47,9	52,4	54,0	56,1	56,1	55,4

¹ Omfatter ikke AFP og uførepensjon.

² Antall pensjonister i 1995, 1996 og 1997 eksklusiv fiskere.

Kilde: Rikstrygdeverket.

psykisk belastning i jobben. Næringer og yrker som utsetter den enkelte for stor fysisk eller psykisk belastning vil ventelig avgi mange tidligpensjonister, dels i form av uførepensjonister og dels i gjennom tjenstepensjonsordninger med særaldersgrense eller AFP.

Tabell 9.2 viste at flertallet av de nye tidligpensjonistene i alderen 60-66 år de siste årene har tatt ut AFP. I en Fafo-rapport¹ beskrives og forklares de aktuelle mønstrene for bruk av AFP i *privat sektor*. Rapporten slår fast at AFP i privat sektor i

dag benyttes av både sliterne, de overtallige og de friske og arbeidsføre. Ansatte i arbeideryrker går av først, noe som særlig skyldes dårlig helse, belastende arbeid, lange yrkeskarrierer og sterk pensjoneringskultur. Arbeidstakere som har stått mange år i arbeid går av tidligere enn de med kortere yrkeskarriere. Ansatte i akademikeryrker og lederyrker venter noen år med å gå av. Det må

¹ Fafo-rapport 385 (2002) AFP-pensjonisten: sliten – eller frisk og arbeidsfør?

Tabell: 9.2 Antall nye pensjonister i alderen 60-66 år i ulike tidligpensjonsordninger. 1995-2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Uførepensjon	7 153	7 110	7 878	9 168	8 679	7 925	6 973	7 303
AFP	5 004	5 405	7 849	13 029	10 083	12 082	7 604	8 255
Særaldersgrense/ Omstilling stat ¹	1 302	874	907	671	570	727	773	529
Særaldersgrense- kommune ¹	363	457	512	506	469	433	440	328
Pensjonstrygden for sjømenn og fiskere ²	1 106	1 059	979	1 525	1 399	1 386	1 530	1 391
Totalt	14 928	14 905	18 125	24 899	21 200	22 553	17 320	17 806
Nye pensjonister pr. 1 000 ikke- pensjonister ³	113,1	113,2	142,3	212,7	186,1	202,8	153,0	149,1

¹ Omfatter ikke AFP og uførepensjon.

² Antall pensjonister i 1995, 1996 og 1997 eksklusiv fiskere.

³ Ikke-pensjonister er her befolkning i alderen 60-66 år justert for antall tidligpensjonister i samme aldersgruppe.

Kilde: Rikstrygdeverket.

Tabell: 9.3 Nye pensjonister i alderen 60-66 år innenfor ulike tidligpensjonsordninger etter hvilken næring de kommer fra året før pensjonering (2001). Pst.

	Uførepensjon	Særaldersgrense/ omstilling stat	Særaldersgrense kommune	AFP-pensjonister
Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst	1,5	0,8	.	0,7
Olje og gassutvinning	0,3	0	0,3	0,3
Industri og bergverks- drift	10,2	1,7	0	22,9
Kraft- og vannforsyning	0,5	0,8	0	1,8
Bygge- og anleggs- virksomhet	4,8	4,0	0,3	5,4
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	12,4	0,4	2,1	10,0
Transport og kommunikasjon	5,5	9,8	0	6,8
Finanstjenester	1,1	0,6	0,6	2,8
Forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift	4,2	2,6	0	3,9
Offentlig administrasjon	5,9	44,6	1,2	9,2
Undervisning	8,6	2,8	2,7	14,1
Helse og sosiale tjenester	14,4	3,6	47,0	14,9
Andre sosiale og pers. tjenester	2,6	2,6	1,8	2,9
Ukjent	27,8	25,7	33,5	4,4
Antall	7 281	529	328	8 239

Kilde: Rikstrygdeverket.

sees i sammenheng med bedre helse og et mindre belastende og kanskje mer interessant og givende arbeid. Ansatte i serviceyrker står lengst i jobb. Det har dels sammenheng med manglende rettigheter, men også kortere yrkeskarrierer.

Analysen er gjort med utgangspunkt i data fra en representativ intervjuundersøkelse som ble gjennomført i 2001 blant 1500 arbeidstakere og pensjonister født i 1933, 1934 og 1935, og som var i arbeid som 60-åring. I tillegg er det gjennomført intervju med arbeidsgiverne til halvparten personene i utvalget.

Blant de yrkesaktive 60-åringene som hadde rett til å ta ut AFP i privat sektor, sto snaut en fire-del i jobb til de var 67 år. Nærmere 70 pst. av arbeidstakerne gikk av med AFP, hvorav snaut 6 pst. med delpensjon. Drøyt 4 pst. ble uførepensjonert, 2 pst. gikk av med tjenstepensjon med særaldersgrense, og 1 pst. benyttet seg av bedriftsfinansierte førtidspensjonsordninger som ga rett til å gå av før fylte 62 år.

Rapporten ser videre på førtidspensjoneringen og AFP-bruken i privat sektor gjennom å beskrive tre hovedtyper av eldre arbeidstakere over 60 år: En mannlig arbeider, en mannlig akademiker/leder og en kvinnelig tjenesteyter.

- Arbeiderne i utvalget jobber som industriarbeidere, håndverkere, transportarbeidere eller sjåførere. Som 62-åring har de stått i jobb i 45 år i gjennomsnitt, med få avbrekk. Helsen er god for de fleste, men enkelte føler seg slitne når de nærmer seg 62 år.
- Akademikerne/lederne startet sin yrkeskarriere noen år senere enn arbeideren. Som 62-åring har de vært i arbeid i 40 år i gjennomsnitt. Helsen rapporteres å være god, og de færreste føler seg slitne, selv etter passerte 60 år.
- Tjenesteyterne er kvinner med relativt lite utdanning utover grunnskolen. De jobber enten som butikkmedarbeidere, sekretærer eller kontoransatte. Mange har vært hjemme-

arbeidende i en 10-15 år mens barna var små. Ved fylte 62 år har de stått i jobb i snaut 30 år. Dette er langt flere yrkesaktive år enn kvinner flest i deres generasjon. Helseproblemer og slitenhet er viktige begrunnelser for tidligpensjonering.

De fleste av de mannlige arbeiderne hadde pensjonert seg som 64-åringer. Nesten alle hadde benyttet seg av AFP, og flesteparten gikk av så snart de hadde nådd aldersgrensen for uttak av AFP-pensjon. De færreste hadde valgt delpensjon. Det var relativt få som var blitt uførepensjonert, selv om andelen var større enn hos akademikerne. De mannlige akademikerne/lederne ventet gjerne litt med å ta ut AFP. Rundt 60 pst. var fremdeles i jobb da de rundet 64 år. Langt flere benyttet seg av delpensjonsordningen, selv om andelen som valgte en fleksibel overgang til pensjonisttilværelsen også blant disse yrkesgruppene var begrenset. Den kvinnelige tjenesteyteren hadde valgt å stå noe lenger i jobb. 60 pst. sto fortsatt i jobb ved 64 år, og opp mot 30 pst. da de rundet 67 år. Det som skilte denne gruppen fra de øvrige arbeidstakerne, var at langt flere hadde gått av med uførepensjon.

Sannsynligheten for å gå av med AFP varierer dermed sterkt mellom de ulike gruppene. Den typiske mannlige arbeider har 66 pst. sannsynlighet for å gå av med AFP ved første gitte anledning, den typiske mannlige akademiker 33 pst. sannsynlighet, mens sannsynlighet for å gå av med AFP ved første gitte anledning for den typiske kvinnelige tjenesteyter er 23 pst.

Noen andre resultater fra studien er:

- Utdanningsnivået hadde størst betydning for sannsynligheten for å gå av med tidligpensjon. En lengre universitetsutdanning reduserte sjansene for å gå av med AFP ved første anledning med over 20 prosentpoeng.
- Dårlig helse eller følelsen av å være sliten var langt viktigere for arbeidernes og tjenesteyternes beslutning om å gå av med AFP enn akademikernes/ledernes. Samtidig vektla de samme to yrkeskategoriene langt sjeldnere enn akademikerne god helse som viktig for å stå lenge i jobb.
- Ønske om mer fritid ble sterkest vektlagt blant arbeidere og tjenesteytere. Nesten alle som sa at helseproblemer hadde stor betydning for avgangen, oppga samtidig at ønske om mer fritid var svært viktig.
- Ektefelles yrkesstatus og pensjoneringsplaner var langt viktigere for tjenesteyterne enn for de

andre, mens de hadde større vekt for arbeiderne i begrunnelsen for fortsatt yrkesaktivitet. Denne forskjellen kan relateres til det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Tjenesteyterne er ofte kvinner som igjen ofte har menn som er eldre enn dem selv som partnere. De må derfor tidligere vurdere tilpasning til en ektefelles eventuelle pensjonering. Arbeiderne, som ofte er menn, har som regel en yngre ektefelle og må derfor heller vurdere om de skal vente med å gå av til ektefellen kan pensjonere seg.

- Sannsynligheten for å gå av med tidligpensjon reduseres med økende bruttolønnsnivå, eller synkende kompensasjonsrate. En betydelig del av de intervjuede, fire av ti, kunne ikke anslå hva de ville ha fått i pensjon dersom de hadde valgt å gå av. Dette kan indikere at ytelsesnivået ikke alltid er en framtreddende faktor ved beslutningen om avgang. Trolig er det slik at en del arbeidstakere først fatter beslutningen om at de ønsker eller har behov for å gå av, for deretter å undersøke om de har rett til og råd til det, samt hvilke ordninger som i så fall vil være de gunstigste økonomisk sett. Det vil si at ytelsen i seg selv ikke er bestemmende for ønsket om eller behovet for å gå av, men for om beslutningen til slutt realiseres.
- For akademikere og ledere var helse og økonomi mindre viktige årsaker til tidligpensjonering enn for arbeidere og tjenesteytere. Det dreiet seg om helse ved begrunnelse av tidligpensjonering med AFP, og helse så vel som økonomi for beslutningen om å stå lenger i jobb. For akademikere og ledere var jobbtrivsel og jobbmotivasjon langt viktigere begrunnelser enn helse og familietilpasninger for fortsatt yrkesaktivitet.
- De bedriftsrelaterte rammebetingelsene synes å være langt viktigere for den enkeltes pensjoneringsadferd enn hva tidligere undersøkelser har kunnet dokumentere. Å jobbe i en bedrift som reduserer bemanningen, bidro i seg selv til å fremme tidligpensjonering uavhengig av arbeidstakerens individuelle preferanser og behov eller trekk ved pensjonssystemet. Hadde bedriften redusert bemanningen de fire siste årene, økte sannsynligheten for å gå av med 9 prosentpoeng. Ga bedriften tilleggssytelser, som tilbud om gavepensjon i tillegg til AFP, økte dette sannsynligheten for å gå av med ytterligere 10 prosentpoeng.
- En av fire anså innføring av ny teknologi som en grunn til å gå av. Dette kan ifølge rapporten være en indikator på at de blir presset ut av

arbeidsgiver, dels på grunn av eldet kompetanse, og dels på grunn av manglede vilje hos arbeidsgiver til å påkoste den nødvendige etterutdanningen. Forklaringen kan også være at arbeidstakerne selv ikke ønsker å satse på en kunnskapsmessig oppdatering så sent i yrkesløpet.

- Drøyt 20 pst. av AFP-pensjonistene oppga at de helst ville ha gått av senere enn de faktisk gjorde. Mindre enn en tredel av disse hadde helseproblemer. Dette er ifølge rapporten en sterk indikasjon på at en stor del arbeidstakere presses ut av arbeidslivet, og at arbeidsgiverne faktisk bruker AFP som et redskap for å redusere bemanningen i forbindelse med omstillingsprosesser.
- Blant dem som hadde pensjonert seg, tilla bare en av fire forhold i bedriften eller ved arbeidssituasjonen betydning for avgangen. Det vil si at det ifølge arbeidstakerne selv i svært liten grad var manglende trivsel eller manglende tilrettelegging av arbeidstid, arbeidsoppgaver eller arbeidstempo som fremskyndet avgangen. På den annen side kan nettopp opplevelsen av jobben som fysisk og psykisk belastende i kombinasjon med sviktende helse, som var den viktigste begrunnelsen for avgang, være en følge av manglede tilrettelegging av arbeidssituasjonen eller en konsekvens av et krevende arbeidsmiljø over tid selv om arbeidstakerne selv ikke foretar denne koblingen.
- De som fortsatte sin yrkeskarriere etter at de kunne ha gått av med AFP, framhevet at de trives i lag med arbeidskameratene og at de fremdeles oppfattet jobben som interessant og givende.

FAFO er i ferd med å gjennomføre en tilsvarende undersøkelse av tidlig pensjonering blant *statsansatte*. Noen foreløpige resultater er publisert. Disse viser at syv av ti statsansatte pensjoneres mens de er i alderen 55-65 år. AFP-ordningen er i dag den viktigste veien ut av arbeidsmarkedet for eldre statsansatte.

Halvparten av AFP-pensjonistene sa at ønske om mer fritid hadde stor betydning for avgangsbeslutningen. Til sammenlikning la snaut en tredel av AFP-pensjonistene vekt på at arbeidet var fysisk og / eller psykisk belastende, og at dette var en svært viktig årsak til avgangen. Godt og vel en firedel relaterte også avgangen til helseproblemer og følelsen av å være sliten. Vektleggingen av fritid som hovedbegrunnelse for avgang hos AFP-

pensjonistene er i tråd med resultatene fra den omtalte rapporten om bruk av AFP i privat sektor, se over. Men også i staten sa mange av de som vektla mer fritid som årsak til tidligpensjonering – fire av ti – samtidig at helseproblemer og belastende arbeid hadde stor betydning for avgangen. Rundt en firedel relaterte avgangen til manglende motivasjon for jobben.

Pensjoneringsmønsteret varierer sterkt mellom de ulike yrkesgruppene. Mens åtte av ti arbeidere og kontoransatte mellom 62 og 65 år er pensjonert, er drøyt åtte av ti blant universitets- og høyskolelærerne på samme alder fremdeles i arbeid. Ulikheten i avgang er i første rekke helserelatert: En langt større andel arbeidere og lavere funksjonærer enn akademikere og ledere blir uførepensjonert. Og en høyere andel arbeidere og lavere funksjonærer enn akademikere og ledere relaterer sin AFP-avgang til helseproblemer og det å være sliten.

9.2.3 Utviklingen i pensjoneringsalder

I dette avsnittet ser vi nærmere på pensjoneringsatferden i befolkningen. Det finnes en rekke ulike metoder for å måle pensjoneringsalderen. For en beskrivelse av en del sentrale beregningsmetoder vises det til NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon (Lundutvalget). Lundutvalget anbefalte forventet pensjoneringsalder som det mest robuste målet for å vurdere endringer over tid. Denne konklusjonen ble støttet i NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering. Også Pensjonskommissjonen har derfor valgt å konsentrere hoveddelen av omtalen rundt forventet pensjoneringsalder, men ser i tillegg på utviklingen i gjennomsnittlig pensjoneringsalder over et lengre tidsrom. Boks 9.1 gir en nærmere beskrivelse av begrepene gjennomsnittlig og fleksibel pensjoneringsalder.

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder

Gjennomsnittsalderen for nye pensjonister i folketrygden gikk sterkt ned fra 1970 til 1990, se figur 9.4. Den langvarige nedgangen tok da slutt, og gjennomsnittsalderen blant folketrygdens alders- og uførepensjonister har etter dette variert mellom 57 og 60 år. Det er ikke adgang til å ta ut alderspensjon i folketrygden før 67 år. At gjennomsnittsalderen blant pensjonistene i folketrygden er lavere enn dette, skyldes dermed uførepensjonistene. Den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen i 2001 var i underkant av 59 år. De siste to årene økte den med i overkant av ett år.

Boks 9.1 Nærmere om gjennomsnittlig og forventet pensjoneringsalder

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder for nye pensjonister beregnes ved først å summere alderen til alle nye pensjonister og så dividere denne summen på antall nye pensjonister.

En fordel ved å bruke gjennomsnittet som mål, er at det er et intuitivt lettfattelig begrep som ikke trenger nærmere forklaring. Det har imidlertid også en del egenskaper som kan være uheldige. For eksempel vil innføring av nye pensjonsordninger som medfører et press nedover på avgangsalderen, kunne resultere i at gjennomsnittlig pensjoneringsalder øker. Dette gjør at gjennomsnittet er et lite egnet mål hvis en er interessert i å vurdere utviklingen over tid i en periode der det innføres nye ordninger, eller dersom en ønsker å anslå virkninger av nye tiltak på pensjoneringsalderen.

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder påvirkes også av demografiske faktorer. Under ellers like betingelser, vil gjennomsnittsalderen for nye

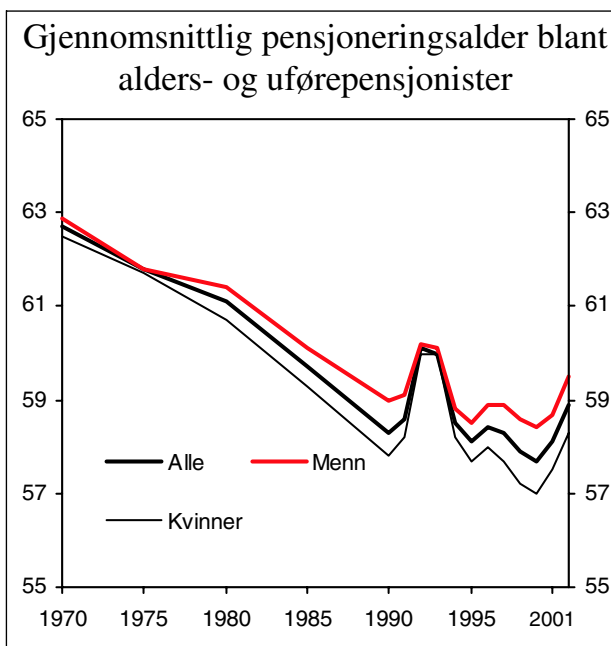
pensjonister være høyere i en befolkning med mange eldre, enn i en befolkning med forholdsvis flere yngre. Hvis befolkningen gradvis blir eldre, vil den observerte gjennomsnittlige pensjoneringsalderen gradvis øke selv om pensjoneringshyppigheten er konstant i alle aldersgrupper. Aldersstandardisering kan kompensere for ulikheter i alderssammensetningen fra år til år, og gi et riktigere bilde av utviklingen. Fordi også referanseåret kan ha en skjev aldersfordeling, blir problemet imidlertid ikke eliminert.

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

Kvinner har hatt en noe sterkere nedgang i pensjoneringsalderen enn menn, og differansen mellom de to gruppene har dermed økt. Mens kvinner i gjennomsnitt pensjonerte seg i under-

kant av 5 måneder tidligere enn menn i 1970, var de nye kvinnelige pensjonistene i 2001 i overkant av 14 måneder yngre enn de mannlige.

Uførepensjonering er en viktig årsak til at den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen ligger lavere enn pensjonsalderen på 67 år. Hvis en ser bort fra de som blir uføre, ligger den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen klart høyere enn det som er vist i figur 9.4. Figur 9.5 viser at alderspensjonistene pensjoneres i gjennomsnitt like etter fylte 67 år. De som går av med avtalefestet pensjon er i alderen 62-66 år, og reduserer dermed den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen. I 2002 var den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for alderspensjonister i folketrygden og AFP-pensjonister 65½ år, eller 1¾ år lavere enn for kun alderspensjonister.

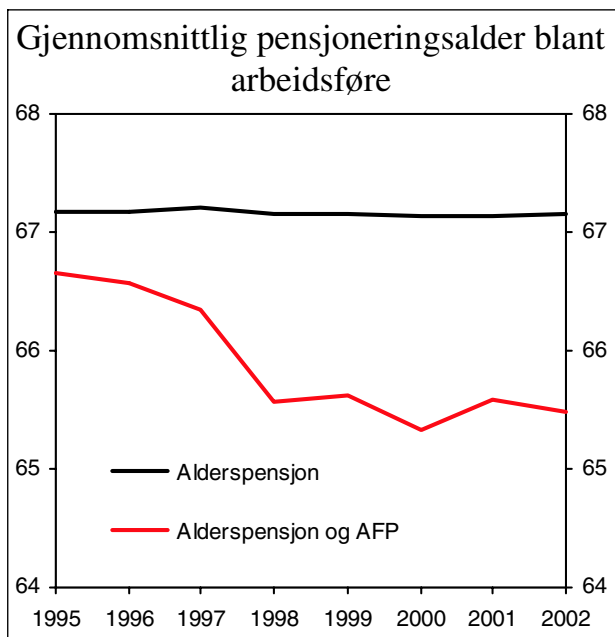


Figur: 9.4 Gjennomsnittlig pensjoneringsalder blant alders- og uførepensjonister i folketrygden etter kjønn. Aldersstandardisert

Kilde: Rikstrygdeverket.

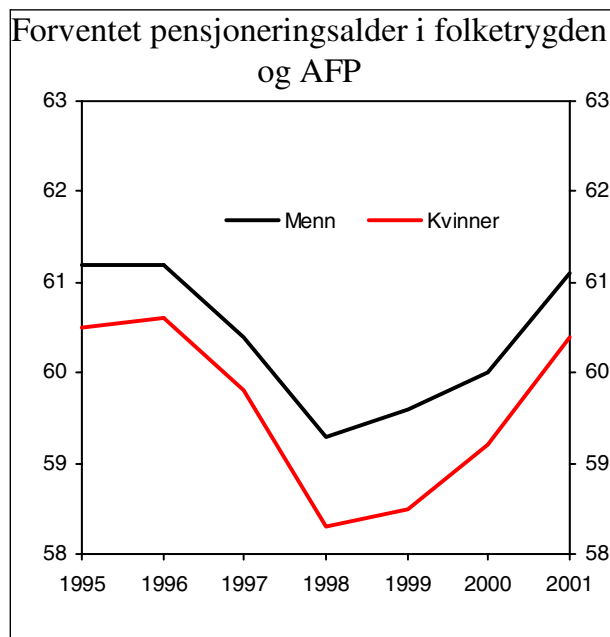
Forventet pensjoneringsalder

Tabell 9.4 viser utviklingen i den forventede pensjoneringsalderen i årene 1995-2001. For perioden sett under ett var den forventede pensjoneringsalderen relativt uendret. For alders- og uførepensjonister i folketrygden økte den forventede pensjonsalderen med 6 måneder, mens det var en svak reduksjon hvis også AFP-pensjonistene inkluderes. Samlet sett bidro AFP-ordningen til å



Figur: 9.5 Gjennomsnittlig pensjoneringsalder blant arbeidsføre

Kilde: Rikstrygdeverket.



Figur: 9.6 Forventet pensjoneringsalder i folketrygden og AFP. Etter kjønn

Kilde: Rikstrygdeverket.

redusere den forventede pensjoneringsalderen med i overkant av 7 måneder fra 1995 til 2001².

Utviklingen i perioden 1995-2001 sett under ett har vært relativt stabil. Dette skjuler imidlertid at en nedadgående trend ble brutt i 1998. Fra 1995 til 1998 gikk den forventede pensjoneringsalderen for dem som tok ut folketrygdpensjon eller AFP ned med i overkant av 2 år, eller 25 måneder. Utviklingen skyldes blant annet en sterk økning i uførepensjoneringen. Også reduksjoner i aldersgrensen for uttak av AFP bidro.

Fra 1998 til 2001 økte den forventede pensjoneringsalderen for dem som tok ut folketrygdpensjon eller AFP med to år. Dette skyldes først og fremst at økningen i uførepensjoneringen var min-

dre enn i den foregående perioden. I overkant av 21 måneder kan tilskrives dette, men også AFP-ordningen bidro. En mulig forklaring på at også AFP nå bidrar mindre til reduksjonen i avgangsalder enn tidligere, er at aldersgrensen for å gå av med AFP har ligget fast siden mars 1998. I tillegg slo strengere regler for kombinasjon av AFP og arbeid i august 2000 markert ut på tilgangen av nye AFP-pensjonister.

Pensjoneringsalderen for kvinner ligger klart lavere enn for menn, se figur 9.6. AFP-ordningen bidrar til å redusere differansen mellom kvinners og menns pensjoneringsalder. Mens pensjoneringsalderen for menn gikk ned med i overkant av 7 måneder fra 1995 til 2001 som følge av AFP-ordningen, var den tilsvarende reduksjonen for kvinner et halvt år. Dette indikerer at menn i noe større grad enn kvinner benytter seg av AFP-ordningen. I tillegg er det rimelig å anta at det blant de AFP-pensjonistene som ellers ville blitt uførepensjonert, befinner seg flere kvinner enn menn.

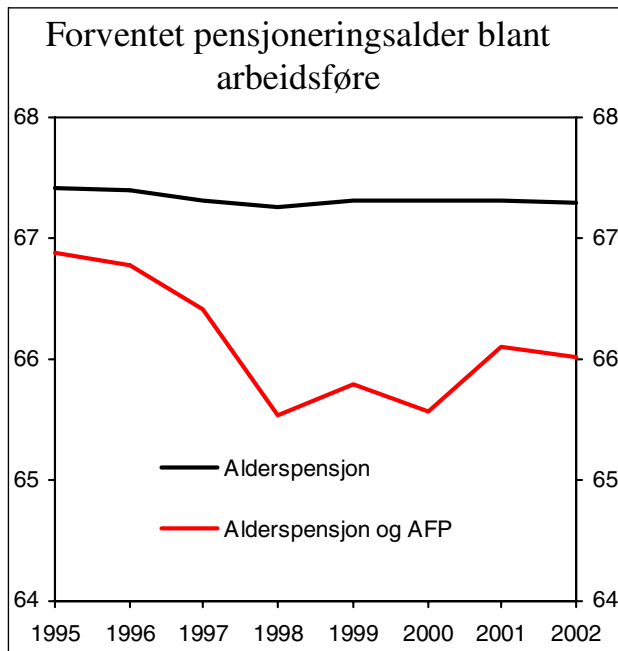
Også den forventede pensjoneringsalderen er

² I hvilken grad disse tallene gir et korrekt bilde av hvordan AFP-ordningen påvirker forventet pensjoneringsalder, avhenger av i hvilken grad sannsynlighetene for avgang på ulike ordninger er uavhengig av hverandre. I Førtidspensjoneringsutvalget (NOU 1998:19) ble det referert beregninger som tyder på at i størrelsesorden 10-20 pst. av AFP-pensjonistene ville ha vært potensielle uførepensjonister.

Tabell: 9.4 Forventet pensjoneringsalder for personer over 18 år

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Folketrygden	61,1	61,3	60,6	59,8	59,9	60,7	61,6
Folketrygden og AFP	60,9	60,9	60,1	58,8	59,0	59,6	60,8

Kilde: Rikstrygdeverket.



Figur: 9.7 Forventet pensjoneringsalder blant arbeidsføre

Kilde: Rikstrygdeverket.

sterkt påvirket av de som blir uførepensjonister. Figur 9.7 viser den forventede pensjoneringsalderen for alderspensjonister i folketrygden og pensjonister med avtalefestet pensjon.

Den forventede pensjoneringsalderen for alderspensjonister i folketrygden har de siste årene ligget på i underkant av 67½ år. Når det tas hensyn til de som går av med AFP, reduseres den forventede pensjoneringsalderen. I 2002 bidro AFP-pensjonistene til å redusere den forventede pensjoneringsalderen med 1¼ år, til 66 år.

Forventet pensjoneringsalder for eldre

Når en ser på pensjoneringsatferden for hele befolkningen, påvirker de unge uførepensjonis-

tene tallene til dels betydelig. Pensjonskommissjonen har derfor i tillegg sett nærmere på utviklingen for de aldersgruppene der også andre førtidspensjoneringsordninger er aktuelle. Vi vil i dette avsnittet se nærmere på utviklingen for personer over henholdsvis 50 år og 60 år.

Som tabell 9.5 viser er den forventede pensjoneringsalderen høyere, desto eldre den aldersgruppen vi tar for oss er. For eksempel er den forventede pensjoneringsalderen for en 50-åring i størrelsesorden tre til fire år høyere enn for en 18-åring. Endringene i pensjoneringsalder varierer med hvilken aldersgruppe vi ser på. For 18-åringene gikk den forventede pensjoneringsalderen i folketrygden opp med ett halvt år fra 1995 til 2001, mens den gikk svakt ned for 50- og 60-åringene. Dette skyldes blant annet lavere tilgang av unge uføre. AFP-ordningen bidrar til å trekke pensjoneringsalderen ned for alle gruppene. Når AFP-pensjonistene inkluderes i beregningene, blir den forventede pensjoneringsalderen for en 50-åring redusert med i overkant av 7 måneder fra 1995 til 2001, mens den reduseres med nær 10 måneder for en 60-åring.

For begge aldersgruppene er økt uttak av AFP den klart viktigste årsaken til nedgangen i pensjoneringsalderen fram til 1998. For dem over 50 år kan 6 måneder av nedgangen tilbakeføres til AFP-pensjonistene, mens dette gjelder for mellom 8 og 9 måneder av reduksjonen for de over 60 år.

Også for de eldste aldersgruppene tyder tallene på at tendensen til lavere pensjoneringsalder er blitt svakere. Fra 1998 til 2001 økte den forventede pensjoneringsalderen for 50- og 60-åringene henholdsvis, med i underkant av 11 og i overkant av 7 måneder. Igjen kommer det største bidraget fra redusert uførepensjonering.

Kjønnsforskjellene er mindre blant eldre enn blant yngre pensjonister. For eksempel var den forventede pensjoneringsalderen for menn over 18 år i 2001, når alle pensjonsordningene inklude-

Tabell: 9.5 Forventet pensjoneringsalder for personer over henholdsvis 50 år og 60 år

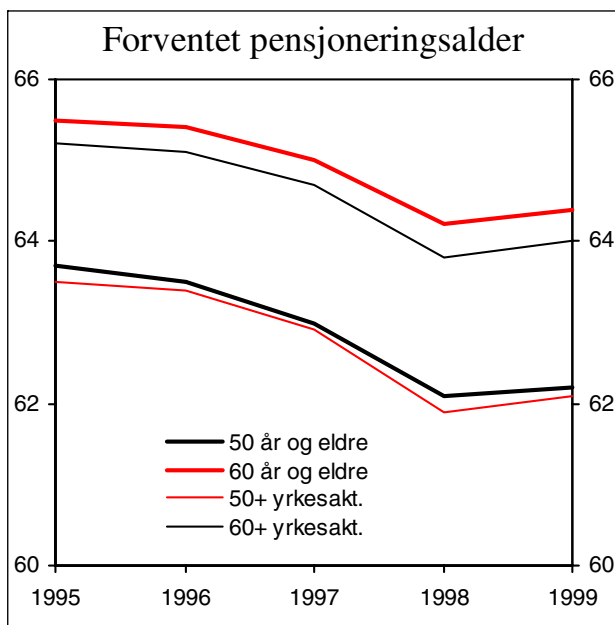
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Folketrygden							
50 år	64,5	64,5	64,1	63,7	63,7	64,0	64,4
60 år	66,3	66,3	66,1	65,9	66,0	66,0	66,2
Folketrygden og AFP							
50 år	64,1	64,1	63,5	62,6	62,7	62,8	63,5
60 år	65,9	65,8	65,4	64,5	64,7	64,6	65,1

Kilde: Rikstrygdeverket.

res, i overkant av 8 måneder høyere enn for kvinner. For de over 50 år er tilsvarende differanse i overkant av 2 måneder.

Bildet av utviklingen i den forventede pensjoneringsalderen blir om lag det samme hvis vi konsentrerer oss om de som er yrkesaktive, se figur 9.8. Som yrkesaktiv regnes personer som har hatt en pensjonsgivende inntekt på 1½ G. Uførepensjonister har ofte relativt lange perioder uten pensjonspoeng i tiden før uførepensjon innvilges. For ikke å ekskludere potensielle uførepensjonister, stilles det derfor ikke krav til yrkesaktivitet de siste fem årene før pensjoneringstidspunktet. Vedkommende må imidlertid ha vært yrkesaktiv i den forutgående femårsperioden. Det ble også satt som krav at det var tjent opp minst 100 pensjonspoeng over yrkeskarrieren. Strengere krav til yrkesdeltakelse påvirker ikke bildet i vesentlig grad. Men nivået på den forventede pensjoneringsalderen for personer over 50 år øker med om lag et halvt år.

Også nivået på den forventede pensjoneringsalderen er i hovedsak uendret. Nivået reduseres imidlertid noe for dem over 60 år, ettersom det stort sett er denne gruppen som har anledning til å gå av med pensjon utenom folketrygdens uførepensjon. Den forventede pensjoneringsalderen for yrkesaktive 60-åringere er 3-5 måneder lavere enn for 60-åringene sett under ett.



Figur: 9.8 Forventet pensjoneringsalder for personer over henholdsvis 50 år og 60 år. Alle og yrkesaktive i folketrygden, AFP og offentlige tjenestepensjonsordninger

Kilde: Rikstrygdeverket.

9.3 NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering

9.3.1 Innledning

I oktober 1997 nedsatte regjeringen Jagland et utvalg som fikk i oppgave å analysere hvordan førtidspensjonsordningene påvirker yrkesdeltakelsen og vurdere endringer som kan styrke den enkeltes motivasjon og mulighet til å stå i arbeid. Utvalgets mandat forutsatte at hensynet til fleksibel avgang fra arbeidslivet skulle ivaretas. I denne sammenheng ble utvalget bedt om å vurdere endringer i gjeldende førtidspensjonsordninger og annet relevant regelverk. En viktig begrensning i utvalgets mandat var at hovedtrekkene i folketrygdsystemet skulle videreføres. Denne føringen ble tolket slik at en skal legge til grunn at folketrygden fortsatt skal bestå av en minstepensjon som gir grunntrygghet for alle, og en tilleggspensjon som gir en viss standardsikring i forhold til tidligere inntekt. I sammenheng med en vurdering av ordninger med fleksibel avgangsalder, vurderte utvalget en påbygning av dagens folketrygdsystem ved at det åpnes for avgang tidligere enn ordinær pensjonsalder.

Uenighet i utvalget om tolkning av mandatet førte til at representantene fra arbeidstakerorganisasjonene (Landsorganisasjonen i Norge, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og Akademikerne Fellesorganisasjon) i brev av 5. november 1998 til Finansdepartementet meddelte at de trakk seg fra videre deltakelse i utvalget.

9.3.2 Et framtidig fleksibelt pensjonssystem innenfor folketrygden

Utvalgets langsiktige tilråding var at det burde settes i gang en utredning med sikte på å utforme et fleksibelt alderspensjonssystem innenfor folketrygden. Utvalget påpekte at det må holdes fast ved at et hovedformål med en fleksibel pensjonsordning er at den skal bidra til at folk velger å stå lenger i arbeid. Formålet med ordningen må være at personer med lang yrkesaktivitet bak seg, og som har et sterkt ønske om å trappe ned tidligere enn ved 67 år, gis mulighet til dette i bytte mot en varig lavere pensjonsytelse. Utvalget understreket at et grunnleggende krav til en fleksibel pensjonsordning er at det må koste noe for den enkelte å velge tidligpensjonering.

Utvalget anbefalte at en på sikt kommer fram til en fleksibel alderspensjonsordning innenfor folketrygden, og at denne erstatter dagens AFP. En

folketrygdbasert fleksibel pensjonsordning vil i utgangspunktet gi alle arbeidstakere anledning til å velge avgangstidspunkt selv. Ut fra rettferdighetshensyn mente utvalget at en tidligpensjonsordning bør omfatte alle, også dem som i dag faller utenfor AFP-ordningen.

Ut fra hensynet til at også personer med lave inntekter skal ha en reell mulighet til tidligpensjonering, anbefalte utvalget at avkorting og tillegg i forhold til pensjonering ved den ordinære pensjonsalderen kun bør knyttes til ytelser ut over grunnpensjon. Samtidig understreket utvalget betydningen av at ordningen gir klare og sterke incentiver til å stå i arbeid. Det må innføres en avkorting ved tidligavgang som er tilstrekkelig til å snu tendensen til økende førtidspensjonering. Hvilken avkortingssats som er nødvendig for å unngå en slik utvikling kan bare anslås på usikkert grunnlag. Det ble vist til erfaringene fra Sverige, der førtidspensjon basert på en avkortingssats på 0,5 pst. pr. måned på hele pensjonen ble svært lite benyttet. Dette kan tyde på at det kan være forsvarlig å velge en noe mildere avkorting enn dette.

Utvalget mente at fleksibel alderspensjonering innenfor folketrygden kan innarbeides som en påbygging eller utvidelse av dagens pensjonssystem. Alderspensjonen i folketrygden kan fortsatt bestå av en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Opptjeningsreglene for tilleggspensjon kan i utgangspunktet være som i dag, slik at pensjonsnivået hvis en tar ut pensjon ved 67 år vil være uendret i forholdt til dagens system. Det nye vil være at en kan velge å ta ut pensjonen tidligere enn 67 år. Den årlige pensjonen vil da bli varig avkortet. Dersom en på den annen side velger å stå i arbeid lenger enn 67 år, får en høyere årlige ytelser i den gjenværende pensjonsperioden. I forhold til dagens regler vil det derfor bli mer lønnsomt å stå i arbeid etter 67 år.

Utvalgets skisse til et framtidig fleksibelt alderspensjonssystem innenfor folketrygden besto av følgende hovedelementer:

- Med uendrede opptjeningsregler for opparbeiding av tilleggspensjon vil pensjonsytelsene for personer som velger å gå av når de fyller 67 år forbli uendret.
- Ved avgang tidligere eller senere enn 67 år justeres de årlige utbetalingene av tilleggspensjonen og særtillegget (ikke grunnpensjonen). Utvalgets flertall anbefalte en avkortingssats for tilleggspensjonen (og særtillegget) på i størrelsesorden $\frac{1}{2}$ pst. eller høyere pr. måned for personer som velger å gå av med pensjon

før fylte 67 år (det vil si at ett års tidligere pensjon gir 6 pst. lavere tilleggspensjon). For dem som velger å stå i arbeid etter 67 år, foreslo utvalget en justering av tilleggspensjonen i størrelsesorden $\frac{3}{4}$ pst. pr. måned fram til fylte 70 år.

- Adgangen til tidligpensjonering begrenses nedad til 62 år, mens tillegg i pensjonen gis fram til den ordinære aldersgrensen på 70 år.
- Det stilles krav til yrkesaktivitet for å få adgang til fleksibel pensjonering, for eksempel ved å sette et nedre krav til opparbeidet tilleggspensjon (før avkorting). Utvalget mente at et krav om en tilleggspensjon på 1 G eller mer vil være en rimelig avgrensning.

Et mindretall mente at en fradragprosent på $\frac{1}{2}$ pst. ville være for høy til at nettoppensjonen ville representere et reelt tilbud til «sliterne» med lange yrkeskarrierer på middels eller lavt inntektsnivå, og sluttet seg heller ikke til forslaget om en tilleggsprosent på $\frac{3}{4}$ pst. pr. måned etter fylte 67 år. Det samme mindretallet var enig i at det foretas en utredning av en fleksibel pensjonsordning innenfor folketrygden. Disse medlemmer mente imidlertid at en videre utredning av en mulig overgang til mer livsløpsbasert opptjening (alleårsregel) burde inngå som et naturlig element i en slik utredning. Eventuelle uønskede fordelingsvirkninger ved overgang til en mer livsløpsbasert opptjening kan avhjelpest ved at man vurderer å gi omsorgspoeng med tilbakevirkende kraft.

9.3.3 Strakstiltak for å demme opp om tiltakende tidligpensjonering

Utvalget la også fram en del tiltak som kan demme opp mot tiltakende tidligpensjonering på kort sikt. Disse berørte dagens AFP-ordning, skattesystemet og tjenestepensjonssystemet. Tiltakene siktet mot å redusere tilgjengeligheten til AFP samt å gjøre den mindre gunstig. De viktigste forslagene til utvalget var:

- Bedre målretting av AFP. Utvalget mente at dagens krav til yrkesdeltaking er lite treffsikker, og foreslo derfor at kravet om 10 års opptjening av pensjonspoeng etter fylte 50 år utvides til 20 års opptjening av pensjonspoeng etter fylte 40 år.
- Ordningen med godskriving av pensjonspoeng i folketrygden avvikles. Utvalget foreslo at ordningen oppheves slik at det ikke godskrives pensjonspoeng for AFP-pensjonister når folketrygden er fullt utbygget, det vil si etter 2007.

- Skattefordelene for tidligpensjonister bygges ned. Utvalget mente at det kunne gjøres flere grep på skattesiden for å stimulere til arbeid framfor pensjonering. Utvalget foreslo at:
 - Det ble vurdert å øke trygdeavgiften til 7,8 pst. for tidligpensjonister.
 - Skattebegrensningsregelen og skattefritak for sluttvederlag oppheves også for 64-, 65- og 66-åringer fra januar 2007, slik som det er vedtatt for 62 og 63-åringer.
 - Fram mot 2007 bør det kreves minst 2/3 pensjonsgrad for å komme inn under skattebegrensningsregelen.
 - Nye regler for avkorting av AFP-pensjon mot arbeidsinntekt, der pensjonen fastsettes ut fra andelen som den nye arbeidsinntekten utgjør i forhold til tidligere inntekt.
 - Et flertall viser til prinsipielle grunner for ikke å forskjellsbehandle alderspensjonister i alderen 67-70 år i folketrygden, og forslår at alderspensjon for alle mellom 67-70 år skal avkortes etter regler som ble innført i 1997. Det vil si at pensjonen skal avkortes med 40 pst. av arbeidsinntekt som overstiger grunnbeløpet, uansett om de har tatt ut pensjon før fylte 67 år eller ikke, og det skal ikke være noen øvre begrensning på summen av arbeidsinntekt og pensjon.
 - Innføring av egenandel i AFP-ordningen i offentlig sektor. For å forebygge utstøtning av eldre arbeidstakere i offentlig sektor foreslo utvalget at det i likhet med i privat sektor innføres et system med krav til egenandel for den enkelte arbeidsgiver ved uttak av AFP i offentlig sektor.
 - AFP avkortes mot gavepensjon. Bruken av gavepensjon i kombinasjon med AFP kan bidra til å presse eldre ut av arbeidsmarkedet på et tidligere tidspunkt enn de selv ønsker. Utvalget foreslo derfor at AFP-pensjonen avkortes mot gavepensjon fra arbeidsgiver på tilsvarende måte som i dag når det gjelder dagpenger og uførepensjon.

Utvalget anbefalte videre at særaldersgrensene i tjenestepensjonssystemet blir gjennomgått på nytt og at 85-årsregelen avvikles. Målet med en gjennomgang av særaldersgrensene må ifølge utvalget være at omfanget av særaldersgrensene reduseres og at aldersgrensene heves. Etter utvalgets vurdering bør særaldersgrenser i tjenestepensjonssystemet avgrenses til kun å bli begrunnet ut fra rent sikkerhetsmessige årsaker.

Utvalget foreslo også at det fremmes forslag til

lovendring som utelukker at nådd pensjonsalder i en tjenestepensjonsordning i seg selv gir saklig grunn til oppsigelse.

9.3.4 Oppfølging av anbefalingene i NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering

Utvalgets innstilling, samt hovedpunkter i høringsuttalelsene ble sammen med NOU 1998:10 Fondering av folketrygden? omtalt i Nasjonalbudsjettet for 2000 av Regjeringen Bondevik I, og i Langtidsprogrammet 2002-2005 av Regjeringen Stoltenberg. I Nasjonalbudsjettet for 2000 ble det vist til at enkelte av forslagene i innstillingen var fulgt opp. Dette gjelder blant annet nye regler for kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt i AFP som ble innført med virkning fra august 2000, og forslaget om at alderspensjon fra folketrygden for alle mellom 67 og 70 år skal avkortes med 40 pst. av arbeidsinntekt utover folketrygdens grunnbeløp, som ble gjort gjeldende fra 2000. Regjeringen drøftet også ytterligere tiltak for å stimulere til økt yrkesdeltaking blant eldre, uten at det ble fremmet forslag til konkrete endringer.

I Langtidsprogrammet 2002-2005 gis det en bred omtale av pensjonssystemet. Regjeringen Stoltenberg skriver her at målet er å legge grunnlaget for et framtidig pensjonssystem som kan skape trygghet og rettferdig fordeling. Pensjonssystemet må være opprettholdbart over tid, bygge på et bærekraftig finansielt grunnlag og ta høyde for befolkningssammensetningen og økonomien. Regjeringen mener at det er av grunnleggende betydning at det samlede pensjonssystemet har en allmenn oppslutning og tillit i befolkningen. Dette krever at pensjonssystemet må være enkelt, oversiktlig og forutsigbart, slik at det er forståelig for brukerne og enkelt å praktisere for dem som administrerer de ulike ordningene. I tillegg må pensjonssystemet ivareta fordelings- og likestillingshensyn.

Regjeringen skriver også at det siden folketrygden ble etablert i 1967 har skjedd store endringer i både samfunnet og i det samlede pensjonssystemet. Folk lever lenger og har flere år som pensjonister, kvinnene har gått ut i arbeidslivet og arbeidsmarkedet er i stadig endring. Regjeringen viser til flere store utredninger om ulike pensjonsspørsmål. På denne bakgrunn nedsatte den Pensjonskommisjonen, som skal avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem.

Spørsmålet om nådd pensjonsalder i en

tjenestepensjonsordning i seg selv gir saklig grunn til oppsigelse blir behandlet i Arbeidslivsutvalget som skal revidere og videreutvikle arbeidsmiljøloven. Utvalget har funksjonstid fram til 1. desember 2003.

9.4 Sentrale avveiiinger

9.4.1 Innledning

Den gjeldende pensjonsalderen i Norge i dag er 67 år. Dette er pensjonsalderen i folketrygden, og 67 år er også en viktig aldersgrense i andre deler av pensjonssystemet. Tradisjonelt har pensjonsalderen blitt forstått som den alderen personer med normalt god helse forventes å stå i arbeid til. Formelt svarer dette til den alderen der retten til å gå av med alderspensjon inntreer. Personer som er eldre enn den fastsatte pensjonsalderen vurderes å ha krav på pensjon uavhengig av egen helsetilstand, mens de som er yngre bare har krav på pensjon hvis de har helseproblemer, eller hvis det er andre særlige forhold som gjør at det ikke er rimelig å forvente at de skal forsørge seg selv.

Utviklingen i pensjoneringsatferden har de siste årene utfordret den tradisjonelle oppfatningen av hva pensjonsalderen symboliserer. Som vist i avsnitt 9.2, slutter mange i arbeid før de fyller 67 år. Overgangen fra arbeid til pensjon strekker seg nå over en ti – femten års periode, fra 55/60 år til 70 år. Ulike personer kan oppfatte overgangen til pensjon til dels svært ulikt. For enkelte vil pensjoneringen kunne være problematisk. Dette kan for eksempel skyldes at de mister deler av sitt sosiale nettverk, eller rett og slett at de trives i og med jobben og ikke ønsker å slutte. Andre vil betrakte pensjoneringen som en velferdsgevinst, dels indirekte fordi de kan si farvel til et arbeid og et arbeidsliv de er glade for å slippe, og dels direkte ved at pensjonisttilværelsen gir frihet og fritid til familie, venner og egne interesser. Atter andre vil ikke vurdere overgangen til pensjon verken som en velferdsgevinst eller et -tap.

En alminnelig pensjonsalder er ikke til hinder for at personer som er eldre eller yngre enn denne kan henholdsvis fortsette i arbeid eller motta pensjon under bestemte vilkår. I dagens folketrygd er det adgang til å tjene opp pensjonspong til fylte 70 år. Inntil AFP-ordningen ble innført i 1989, var adgangen til tidligpensjonering uførepensjon og særskilte pensjonsordninger. Med AFP-ordningen fikk også større grupper anledning til tidligpensjonering.

Ved vurdering av fleksibel pensjonering, og da spesielt pensjonering tidligere enn den formelle pensjonsalderen, er det viktig å skille mellom ønske om fleksibilitet med hensyn til avgangsalder – i betydningen valgfrihet – og tidligpensjonering på grunn av særlige behov – knyttet til helseproblemer eller andre særlige forhold.

I den foreløpige rapporten fra september 2002 diskuterte Pensjonskommisjonen blant annet prinsipper for fleksibel pensjonering. Kommisjonen hadde følgende tilrådninger:

- Pensjonssystemet bør gi adgang til fleksibelt og selvvalgt uttak av opptjent alderspensjon for alle yrkesaktive mellom for eksempel 62 og 70 år, forutsatt at de tilfredsstiller bestemte krav om tidligere yrkesdeltaking og pensjonsopptjening.
- Flexibiliteten bør omfatte adgang til å velge både tidspunkt for og grad av pensjonering.
- En allmenn, fleksibel pensjonsordning bør være lik for kvinner og menn.
- Prinsippet bør være at arbeid alltid skal lønne seg økonomisk framfor pensjon, og at lang yrkeskarriere og sen pensjonering gir høyere årlig pensjon.
- Forholdet mellom en slik allmenn, fleksibel pensjonsordning og AFP og andre førtidspensjonsordninger bør vurderes nærmere i samarbeid med partene i arbeidslivet.
- Særaldersgrenser for bestemte yrkesgrupper i offentlige og private tjenestepensjonsordninger bør gjennomgås og moderniseres. Prinsippet bør være at arbeidets art og risiko avgjør behovet for tidlig pensjonering, og at det så langt mulig legges til rette for alternative oppgaver.

Et viktig utgangspunkt for Pensjonskommisjonens arbeid er at pensjonssystemet skal være bærekraftig. Det blir dermed sentralt at også fleksibiliteten innrettes slik at den bidrar til høy yrkesdeltaking. Det er klart at det mellom hensynet til yrkesdeltakelsen og økt fleksibilitet ligger en målkonflikt; jo høyere pensjonen er, desto større er faren for at systemet ikke gir en tilstrekkelig stimulans til å fortsette i arbeid. Samtidig er det slik at lave pensjoner kan gjøre det urealistisk for mange å velge tidlig avgang. Disse hensynene må veies mot hverandre på en slik måte at pensjonssystemet ikke gir for sterk stimulans til tidlig tilbaketrekning fra arbeidslivet, samtidig som de som har behov for det gis mulighet til tidlig avgang med en rimelig pensjon.

Etter at den foreløpige rapporten fra Pensjons-

kommisjonen ble lagt fram har det kommet nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå, der det legges til grunn en vesentlig større økning i forventet levealder enn tidligere. Dette vil øke utgiftsveksten i folketrygden ytterligere, og dermed også den nødvendige reduksjonen i pensjonsutgiftene på lang sikt. Det anslås nå at det på lang sikt er nødvendig med innstramminger tilsvarende om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge (2050) for å sikre langsiktig balanse i offentlige finanser, se kapittel 3. Dette krever enten økte inntekter, eller kutt i pensjonsutgifter eller andre offentlige utgifter. Jo høyere utgiftene ved økt fleksibilitet blir, desto større innstramminger må gjennomføres på andre områder for å få til en tilstrekkelig begrensning av kostnadsveksten.

9.4.2 Hvorfor fleksibel folketrygd?

I den foreløpige rapporten argumenteres det for at det bør gis adgang til en mer individuelt tilpasset overgang til pensjonisttilværelsen for yrkesaktive. Hovedhensikten med å innføre en fleksibel pensjonsordning innen folketrygden vil være å gi flere eldre større innflytelse over når og hvordan overgangen til pensjon skal finne sted.

En viktig grunn til at en bør åpne opp for fleksibel pensjonering i folketrygden, er dermed at det bedrer muligheten til å ta hensyn til individuelle behov og ønsker om mer fritid. I dag er det primært de som er omfattet av AFP-ordningene som har denne muligheten. AFP-ordningen og vilkårene i denne finansieres som et spleiselag mellom staten og arbeidsgiverne. Det offentlige bruker dermed også i dag ressurser på å gi enkelte, utvalgte grupper adgang til å pensjonere seg før den ordinære pensjonsalderen i folketrygden. Dette kan synes urimelig for de gruppene som ikke er omfattet.

Det er også andre årsaker til at det er store individuelle variasjonene når det gjelder ved hvilken alder og i hvilket tempo enkeltpersoner ønsker å trekke seg ut av arbeidsmarkedet. Mens en del arbeidstakere er slitne etter mange år i yrkeslivet og kan ha behov for å gå av før de fyller 67 år, har andre lyst, energi og mulighet til å fortsette i arbeidslivet også etter dette. For andre igjen, kan høy alder medføre økt risiko ved utførelse av arbeidet. Det er ikke selvsagt at det er mulig å fastsette en naturlig og riktig pensjonsalder som skal gjelde for alle. I vedlegg 3 til NOU 1998:19 *Fleksibel pensjonering* konkluderer Peter F. Hjorth, lege med bakgrunn i samfunnsmedisin og geriatri, med at det ikke finnes noe biologisk

grunnlag for en felles aldersgrense mellom arbeid og pensjon. De individuelle og sosiale forskjellene er alt for store til det. Dette synspunktet støttes også i en artikkel av Warr³, som oppsummerer resultater fra ulike studier utført av gerontologer og psykologer. Han konkluderer med at det ikke er en signifikant forskjell i jobbprestasjoner mellom eldre og yngre arbeidstakere, og at forskjellene mellom individer innenfor samme aldersgruppe i de aller fleste tilfeller er betydelig større enn forskjellene mellom individer i ulike aldersgrupper.

9.4.3 Om omfanget av fleksibel pensjonering

Et sentralt spørsmål ved utformingen av et fleksibelt pensjonssystem, er hvor omfattende muligheten for fleksibel pensjonering skal være. En kan tenke seg ulike varianter, fra generelle ordninger som i prinsippet omfatter alle, til mer målrettede ordninger der kun klart spesifiserte grupper med spesielle behov omfattes.

Ved innføring av en allmenn, fleksibel folketrygd vil det bli lik adgang til å velge pensjoneringstidspunkt for alle yrkesaktive som er eldre enn en fastsatt alder. En slik ordning vil dermed kunne ivareta hensynet til grupper som ønsker å gå av tidligere, så vel som grupper som ønsker å stå lenger i arbeid. Pensjonskommisjonen går inn for at det innføres en allmenn, fleksibel pensjonsordning i folketrygden mellom 62 og 70 år. Etter fylte 70 år er det nå ubetinget rett til pensjon, det vil si uavhengig av annen inntekt, samtidig som opptjeningen av nye pensjonsrettigheter opphører. Pensjonskommisjonen mener at aldersgrensen på 70 år bør økes over tid etter hvert som den generelle levealderen øker.

Den øvre aldersgrensen på 70 år har i dag to funksjoner: For det første opphører pensjonsopptjeningen ved denne alderen, og arbeidstakeren har ubetinget rett til pensjon, det vil si pensjonen utbetales automatisk og inntektsprøvingen faller bort. Disse elementene henger sammen. For det andre kan arbeidsgiveren fra denne alderen kreve at arbeidstakeren fratrer stillingen, uten særskilt begrunnelse. Pensjonskommisjonens forslag innebærer at retten til opptjening av nye pensjonsrettigheter opphører ved 70 år. Pensjonskommisjonen foreslår at ubetinget rett til pensjon – i den forstand at pensjonen utmåles uavhengig av annen inntekt – innrømmes fra 62 år, ikke fra 70 år

³ Warr, Peter. Age and Employment. Handbook of Industrial and Organizational Psychology. Vol. 4. 1994

som i dag. Denne konklusjonen henger sammen med Pensjonskomisjonens forslag til fleksibel pensjonsordning, se avsnitt 9.6, og gjelder ikke uavhengig av hvordan en slik ordning utformes.

Særskilte førtidspensjonsordninger

Hvis siktemålet med fleksibel pensjonering er å gi et tilbud til grupper som har et spesielt behov for å avslutte yrkeskarrieren før den ordinære pensjonsalderen, kan det i utgangspunktet synes hensiktsmessig med en selektiv ordning med klart spesifiserte og avgrensede kriterier. Hvis en spesielt ønsker å nå grupper som av helsemessige årsaker ikke kan fortsette som yrkesaktive, er det primært uførepensjonsordningen som bør benyttes. De økonomiske vilkårene i denne er satt med utgangspunkt i at de som blir uførepensjonister ikke selv velger dette, og kan dermed være gunstigere enn i en ordning der den enkelte på frivillig basis velger pensjonering. Det vises til kapittel 12 for en nærmere omtale av uførepensjonsordningen. De som har yrker der arbeidet er av en slik art at det stilles særskilte krav til helse og sikkerhet som normalt kan svekkes med alderen, har i dag egne særaldersgrenser. Det vises til kapittel 11 for en nærmere vurdering av særaldersgrensenes rolle i det samlede pensjonssystemet.

Ved vurderingen av selektive ordninger, bør det tas utgangspunkt i om det er forhold ved arbeidssituasjonen i bestemte yrker eller enkelte typer arbeid som tilsier behov for pensjonering før den ordinære pensjonsalderen. Dette har tradisjonelt vært begrunnelsen for selektive ordninger i Norge.

I en selektiv ordning er det nødvendig å sette opp klare kriterier for hvilke yrkesgrupper som skal omfattes. Erfaringene fra forarbeidet i forbindelse med nedsettelsen av pensjonsalderen i AFP-ordningen fra 64 til 62 år viser at dette kan være vanskelig. LO og NHO (daværende N.A.F.) forsøkte å komme fram til avgrensningskriterier for å målrette ordningen mot slitne arbeidstakere med lange yrkeskarrierer. Dette viste seg å være vanskelig, først og fremst fordi en slik avgrensning i stor grad ville utelukket kvinner fra å benytte seg av ordningen.

Et annet problem ved å finne kriterier for målretting, er at avgrensningen av ordningen i prinsippet bør vurderes løpende. Nye yrkesgrupper som oppfyller inngangsvilkårene bør tas inn, mens adgangen bør revurderes for grupper der behovet ikke lenger antas å foreligge. En løpende

vurdering av omfanget av ordningen vil være krevende og åpne for vilkårligheter. I tillegg er det en fare for at kriteriene i en slik ordning, selv om det i utgangspunktet er klart hvilke grupper den retter seg mot, vil kunne bre om seg, og over tid få et bredere omfang enn opprinnelig tenkt. Dette kan få store konsekvenser både for kostnadene ved fleksibel pensjonering og arbeidstilbudet.

Krav til yrkesaktivitet

Selv om det innføres en allmenn, fleksibel pensjonsordning i folketrygden, må det vurderes hvor vid adgangen til å benytte seg av den skal være. Så lenge en fleksibel førtidspensjonsordning er ment som et tilbud for yrkesaktive til å kunne trappe ned arbeidsinnsatsen tidligere, må det stilles krav til yrkesdeltaking og pensjonsopptjening for å kunne benytte seg av muligheten til å gå av tidligere enn den ordinære pensjonsalderen. Hvis ikke kan dette føre til en generell nedsettelse av pensjonsalderen. Dette er i tråd med konklusjoner fra kommisjonens foreløpige rapport.

I prinsippet vil det likevel ikke være nødvendig å stille krav til tidligere yrkesaktivitet for å utbetale pensjonen av hensyn til utgiftsnivået hvis den årlige ytelsen justeres slik at den enkelte ikke får høyere samlede pensjonsutbetalinger ved å ta ut pensjonsytelsen tidligere enn senere. Jo mer den enkelte kan øke de samlede pensjonsutbetalingene ved å gå av tidlig, desto viktigere blir det at det stilles ytterligere krav til hvem som skal kunne ta ut pensjonen før den ordinære pensjonsalderen. Det kan også være at signaleffekten av å beholde en nedre aldersgrense for uttak av pensjon i seg selv kan bidra til å holde yrkesdeltakelsen oppe.

Gruppene som skal kunne ta ut fleksibel pensjon kan skilles ut på flere måter. I dagens AFP-ordning stilles det for eksempel eksplisitte krav til antall år som yrkesaktiv og nivået på pensjonsopptjeningen (se avsnitt 9.5.6). En annen mulighet er et nedre krav til opparbeidet tilleggspensjon på pensjoneringstidspunktet. I NOU 1998:19 argumenteres det for at dette er en enklere form for avgrensning enn den som er valgt i AFP-ordningen.

Utformingen av kravene vil ha betydning for hvem som faller innunder ordningen. For eksempel vil en ved et krav til opparbeidede rettigheter, kunne kompensere for manglende år i yrkeslivet med høyere inntekt i de årene en er yrkesaktiv. Dette kan gjøre det enklere for personer med høy inntekt, enn for personer med lavere inntekt å gå av tidlig. Denne effekten forsvinner hvis kravene

som stilles gjelder antall år med yrkesaktivitet. På den andre siden vil et system med krav til antall år antakelig måtte bestå av flere elementer, noe som vil kunne bidra til å komplisere systemet. For å luke ut personer med ingen eller mer eller mindre sporadisk tilknytning til arbeidsmarkedet, kan det for eksempel også da være nødvendig å stille minstekrav til opptjening, slik det i dag også gjøres i AFP-ordningen. I dagens ordning tjenes det opp pensjonspoeng på all inntekt som overstiger folketrygdens grunnbeløp. I modernisert folketrygd starter opptjeningen fra første krone. Svært mange som ikke kan sies å ha yrkesaktivitet som hovedbeskjeftigelse vil dermed få pensjonsopptjening. Det kan også være vanskelig å finne en eses om hva som er et rimelig antall år med yrkesaktivitet, og fordelingen av disse over tid.

Pensjonskommisjonen mener at det bør stilles krav til tidligere yrkesdeltakelse for uttak av fleksibel pensjon. Kravet bør utformes i form av et nedre krav til opparbeidede pensjonsrettigheter, og kan enten gjelde den faktiske opparbeidede pensjonen, eller den pensjonen som kommer til utbetaling etter at den er justert i forhold til avgangstidspunktet. Pensjonen skal etter pensjoning erstatte arbeidsinntekt som forsørgelsesgrunnlag. Dette trekker i retning av at det ikke bør gis anledning til å gå av for personer som vil få utbetalt en alt for liten pensjon. Pensjonskommisjonen går inn for at kravet til tidligere yrkesdeltakelse utformes i form av krav til minste nivå på den pensjonen som kommer til utbetaling.

Et slikt krav vil til en viss grad utelukke grupper med lav pensjonsopptjening fra å benytte seg av fleksibiliteten. En forutsetning for å innføre fleksibilitet i folketrygden, er at pensjonsnivået ved tidligpensjoning videreføres, også etter oppnådd ordinær pensjonsalder. Tradisjonelt har det i det norske pensjonssystemet blitt lagt sterk vekt på grunnsikringen. Dette illustreres blant annet ved den utviklingen vi har sett siden folketrygden ble innført. Sammenliknet med satsene i 1967, har minstepensjonen økt i forhold til tilleggspensjon. Hvis det legges opp til et system der den enkelte kan velge å tilpasse seg slik at pensjonen blir varig lavere enn det nivået som markerer minstesikringen i systemet, markerer dette et brudd med denne tradisjonen. Pensjonskommisjonen konkluderer i kapittel 5 med at det fortsatt må være en klar og prioritert statlig oppgave å sikre en allmenn grunntrygghet for alle pensjonister i form av en minste inntekt.

9.4.4 Om pensjonsnivå og kostnader

Utformingen av en fleksibel ordning innen folketrygden avhenger av hva man ønsker å oppnå. Økt adgang til selv å velge pensjoningstidspunkt kan som nevnt innebære en velferdsgevinst for den enkelte. Betingelsen for at dette også skal kunne forenes med et økonomisk trygt og bærekraftig pensjonssystem, er at den eller de som foretar valget også tar hensyn til de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å gå av tidligere og gevinstene ved å gå av senere.

Det er ikke nødvendigvis uproblematisk å fastslå hvem som er den egentlige beslutningstakeren når en person velger å gå av med pensjon før eller etter den ordinære pensjonsalderen. I mange tilfeller vil det selvsagt være den enkelte arbeidstaker som fritt velger pensjoningstidspunktet. Men beslutning kan også være fattet med bakgrunn i press fra andre og forhold på arbeidsplassen. Ved omstilling eller nedbemanning i en virksomhet, kan for eksempel arbeidsgiver legge press på eldre arbeidstakere for å få dem til å benytte seg av mulighetene til førtidspensjoning, eller stimulere til dette i form av supplerende sluttpakker og lignende. Det kan dermed argumenteres for at det ikke kun er arbeidstakeren som bør bære kostnadene ved det valget som foretas, men at også arbeidsgiverens medvirkning må vurderes. Arbeidsgiverens rolle er nærmere drøftet i avsnitt 9.10. Det kan også være sosiale argumenter for at myndighetene bør medvirke til økt fleksibilitet når det gjelder valg av pensjoningstidspunkt. Arbeidstakeren vil imidlertid alltid kunne velge å benytte seg av muligheten til selv å velge pensjoningstidspunktet, dersom vedkommende oppfyller vilkårene for dette. Dette må det tas hensyn til ved utforming av ordningen.

Effektivitetshensyn trekker i retning av en ordning der ytelsene justeres slik at ikke systemet i seg selv stimulerer den enkelte til å velge tidlig avgang. Den årlige pensjonen må da bli høyere, desto lenger en person fortsetter som yrkesaktiv. Jo mer generelt ordningen utformes, desto viktigere er det at det er en klar sammenheng her. Hvor sterk den skal være, må vurderes nærmere, blant annet på bakgrunn av at valgfriheten skal være reell.

I undersøkelsen «Mellom arbeid og pensjon» fra FAFO er et utvalg personer mellom 60 og 70 år spurt om hvor mye de ville kreve i form av høyere pensjon for å bli stående i arbeid ett år lenger enn forventet, og hvor stor reduksjon i framtidige ytelser de ville akseptere for å kunne gå av ett år tidli-

gere. I utvalget som er spurt var om lag en tredel yrkesaktive, mens knapt halvparten hadde forlatt arbeidslivet etter fylte 55 år. 1/5 av utvalget hadde aldri vært yrkesaktive eller hadde forlatt yrkeslivet før fylte 55 år. Hele 44 pst. av utvalget avviste problemstillingen om premiering/reduksjon fordi det for dem ikke var aktuelt å utsette pensjonerin-gen. 1/3 sa at de ikke visste. Da gjenstår det vel 1/5 av utvalget som var villig til å angi et beløp de måtte ha i tillegg til årlig framtidig pensjon for å utsette pensjonerin-gen i ett år. Mer enn halvpar-ten av disse sa at de måtte hatt 20 000 – 30 000 kroner eller mer pr. år for å utsette pensjonerin-gen. Blant dem som var positive til å pensjonere seg ett år tidligere mot en årlig reduksjon i pen-sjon, var det derimot praktisk talt ingen som aksepterte en reduksjon på over 10 000 kroner pr. år. Asymmetrien i svarene kan tyde på at lavere pensjon ved tidliguttak kan ha større utslag på vil-jen til å stå i arbeid enn et økonomisk sett tilsva-rende ventetillegg ved utsatt pensjonsuttak.

Innenfor et system med avkorting i pensjons-sytelsene ved tidliguttak, vil betydelige grupper kunne få relativt lav pensjon dersom de velger å forlate yrkeslivet tidlig. Dette gjelder både lavinn-tektsgrupper generelt og personer som har hatt en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Det er altså en konflikt mellom på den ene siden å få til et fleksibelt pensjonssystem som i tilstrekkelig grad stimulerer til arbeidsinnsats (effektivitetshensyn) og på den andre siden fordelingshensyn. Avvei-ningen mellom disse to hensynene er vanskelig, og avhenger av hvordan folketrygden for øvrig utformes, blant annet av hvilke fordelingssele-menter som legges inn.

Pensjonskommissjonen mener at prinsippet for en fleksibel pensjonsordning i folketrygden må være at lang opptjeningstid og sen pensjonerin-gir høyere årlig pensjon og vice versa.

9.5 Flexibilitet i modernisert folketrygd

9.5.1 Pensjonsnivå og avgangstidspunkt

Hensikten med å innføre en fleksibel pensjonsordning i folketrygden, er å gi flere eldre lik mulighet til å velge pensjonsalder og eventuelt kombina-sjon av pensjon og arbeid. Et viktig spørsmål er hva som bør være statens ansvar, hva som bør være den enkeltes ansvar, og hva som bør overlates til partene i arbeidslivet. En generell, fleksibel pensjonsordning i folketrygden blir primært å

betrakte som en ordning for dem som selv ønsker å velge avgangstidspunktet, og den innrettes der-med ikke for å ivareta hensyn til grupper med spe-sielle behov. Til dette eksisterer det egne, målret-tede ordninger, blant annet uførepensjonsordnin-gen og tjenestepensjoner med særaldersgrenser.

Et utgangspunkt for Pensjonskommissjonens arbeid er at det er behov for å redusere veksten i pensjonsutgiftene i folketrygden. Hvis utgiftene ved økt fleksibilitet blir betydelige, vil dette måtte kompenseres for gjennom innsparinger på andre områder. Dette er et argument for at innføringen av en fleksibel pensjon i folketrygden ikke bør bidra til å øke kostnadene i det samlede systemet. Det kan settes spørsmålstejn ved om det er ønskelig å øke samfunnets utgifter til selvvalgt tid-ligpensjon, når motstykket er at innsparingene blant de eldre pensjonistene da må øke. I tillegg kommer selvfølgelig det at samfunnet taper verdi-full arbeidskraft dersom mange pensjonerer seg tidlig.

Delingstall

Delingstallet som er foreslått innført i den ordi-nære delen av pensjonssystemet (se kapitlene 6 og 7), innebærer at personer med samme opptje-ning, men som tilhører kull med forskjellig for-ventet levealder, i forventning får utbetalt samme totale pensjonsytelse i løpet av den tiden de er pensjonister. Prinsippet bak delingstallet er altså at ulike forventninger om antall år som pensjonist skal gi ulike årlige ytelser, mens den samlede ytel-sen holdes konstant for samme opptjening.

Delingstallet knyttet til levealder virker på tvers av generasjoner, eller årskull. En logisk for-lengelse av prinsippene bak delingstallet er å benytte den samme tankegangen også internt i årskullene. Det vil si å la den årlige pensjonen avhenge av forventet antall år som pensjonist slik at den samlede utbetalingen blir den samme, uav-hengig av avgangstidspunktet. Hvis ytelsene ikke justeres med delingstallet, vil dette favorisere dem som velger å ta ut tidlig pensjon i forhold til dem som velger å stå lenger i arbeid. Dette skyl-des at den første gruppen totalt sett får utbetalt et større beløp som pensjonist. Subsidiert av dem som velger å gå av tidlig vil føre til at flere enn ellers velger å gå av før de når den ordinære pen-sjonsalderen. Dette øker den samfunnsmessige kostnaden ved tidligpensjonerin-g, både fordi utgiftene øker og fordi arbeidstilbudet går ned.

Hvis tankegangen bak delingstallet viderefø-res også i den fleksible delen av systemet, mini-

meres de samfunnsmessige kostnadene. Den enkeltes valg av tidspunkt for og grad av pensjonering får da i prinsippet ikke kostnadmessige konsekvenser for fellesskapet. Systemet oppfordrer dermed heller ikke den enkelte til å gå av tidlig gjennom å belønne de som velger dette framfor de som velger å stå lenger i arbeid. En stor fordel ved å velge en slik tilnærming, er at det da blir unødvendig å legge restriksjoner på den enkeltes mulighet til ha arbeidsinntekt ved siden av pensjonen fra folketrygden. Dette er etter Pensjonskommisjonens mening et tungt argument for å justere de årlige ytelsene ved tidlig pensjonering så langt som mulig i retning av det som følger av forsikringstekniske prinsipper.

Tabell 9.6 viser hva uttakstidspunktet har å si for den årlige pensjonen. Tabellen viser hvordan tidligpensjonering påvirker den pensjonen som kommer til utbetaling ved fylte 67 år, når pensjonen justeres etter forsikringstekniske prinsipper, heretter kalt rentejustering. Beregningene er foretatt for menn og kvinner felles. Utslagene på årlig pensjon avhenger blant annet av hvilken rente som legges til grunn, og blir større desto høyere denne er. Det er i disse beregningene lagt til grunn en realrente på 4 pst. Dette er et vanlig anslag på den marginale avkastningen staten alternativt ville kunne fått på midlene. I tillegg er det lagt inn at pensjonen reelt sett øker med $\frac{3}{4}$ pst. pr. år gjennom perioden som pensjonist. Dette tilsvarer en reguleringsfaktor for løpende pensjoner med lik vekt på pris og lønn, jf. kapittel 7. Det er ikke tatt hensyn til at flere yrkesaktive år vil gi høyere opptjening og dermed forsterke utslagene.

Med disse forutsetningene vil en person som velger å gå av som 62-åring ved 67 år få en årlig pensjon som er 31 pst. lavere enn om vedkommende hadde ventet til han eller hun fylte 67 år.

Beregningene i tabell 9.6 viser utslag i forhold

Tabell: 9.6 Endring i årlig pensjon som 67-åring ved pensjonering ved ulike aldre. Realrente 4 pst. og $\frac{3}{4}$ pst. årlig vekst i pensjonen

Avgangsalder	Pst. endring i forhold til uttak fra 67 år
62	-31
63	-26
64	-21
65	-15
66	-8
67	0

Kilde: Pensjonskommisjonen.

til den alderen der delingstallet er 1. I 2010 er dette 67 år. Etter hvert som levealderen øker, vil nye pensjonister måtte arbeide noe lenger enn dette for å få samme kompensasjonsgrad. Beregningene gjelder da i forhold til den alderen som med det nye delingstallet gir samme kompensasjonsgrad som ved 67 år i 2010.

Til sammenlikning, ble pensjonen i det tidligere svenske pensjonssystemet (før reformen) varig redusert med $\frac{1}{2}$ pst. pr. måned for uttak før fylte 65 år, og økt med 0,7 pst. pr. måned for uttak etter denne alderen (fram til fylte 70 år). Etter reformen justeres de årlige ytelsene ved tidlig avgang slik at nåverdien av de forventede pensjonsutbetalingene skal tilsvare pensjonsformuen, med lønnsveksten som rente. Også i Finland gis det adgang til fleksibel pensjonering ved at ytelsen reduseres varig med $\frac{1}{2}$ pst. pr. måned ved uttak før 65 år, og økes med 1 pst. pr. måned ved arbeid ut over dette. I Tyskland er de tilsvarende satsene ved fleksibel pensjonering fra 2004 satt til en varig reduksjon på 0,3 pst. pr. måned ved tidligere uttak enn ved fylte 65 år, og et påslag på 0,5 pst. pr. måned ved å stå i arbeid ut over denne alderen.

Tallene i tabell 9.6 er illustrert ved en kostnadsnøytral beregning av henholdsvis lavere eller høyere pensjoneringsalder enn 67 år. Hvor store utslagene blir i kroner, avhenger av regelverket for opptjening av pensjonspoeng og -ytelser. I tabell 9.7 vises det noen eksempler på hva personer med forskjellige yrkesløp vil få i årlig pensjon ved 67 år ved ulike pensjoneringsaldere. De årlige utbetalingene er justert slik at samlet forventet utbetaling blir den samme som om vedkommende hadde pensjonert seg ved 67 år. Det tas hensyn til opptjeningen på avgangstidspunktet, samt justeringer i de årlige utbetalingene som følge av flere, alternativt færre, år som pensjonist. Beregningene er basert på modernisert folketrygd, som beskrevet i kapittel 7, med alleårsregel, en årlig pensjonsopptjening på 1,25 pst. og ingen pensjonsopptjening for inntekter over 8 G. Garantitillegget utbetales først ved 67 år og avkortes da 60 pst. mot inntekstpensjon ut over 1 G.

Det er gjennomført beregninger for tre tenkte personer med ulike inntektsprofiler over livsløpet. Disse er:

- Person 1, som har jevn inntekt på gjennomsnittsnivå.
 - Antall poengår: 45 år ved fylte 67 år.
 - Inntekt: 5 G i 5 år og 6 G i 40 år.
 - Antall år med omsorgspoeng: 0.

- Person 2, som har jevn inntekt på lavt nivå og omsorgsfravær.
 - Antall poengår: 44 år ved fylte 67 år.
 - Inntekt: 3 G i 10 år og 4 G i 24 år.
 - Antall år med omsorgspoeng: 10.
- Person 3, som har stigende lønnsprofil.
 - Antall poengår: 40 år ved fylte 67 år.
 - Inntekt: 6 G i 5 år, 7 G i 5 år, 8 G i 10 år, 10 G i 10 år og 12 G i 10 år.
 - Antall år med omsorgspoeng: 0.

Ved en avgangsalder på 62 år, vil person 1 ved 67 år få utbetalt en pensjon på 114 700 kroner. For hvert ekstra år som yrkesaktiv tjener han eller hun opp ytterlige pensjonsrettigheter. Hvis vedkommende står i arbeid til 67 år, blir den årlige pensjonen 188 400 kroner. Person 2 vil ved 67 år få utbetalt en pensjon på 73 700 kroner hvis han eller hun gikk av ved 62 år. Ved å fortsette i arbeid fram til 67 år, øker den årlige pensjonen til 121 500 kroner. De tilsvarende årlige ytelsene for person 3 er 129 400 kroner ved pensjoning ved 62 år, og 216 800 ved 67 år.

I tillegg til inntektpensjonen, utbetales garantitillegget til de som har krav på dette fra 67 år. Garantitillegget beregnes da på basis av den faktiske opptjeningen ved 67 år, og utbetales uavhengig av opptjening etter fylte 67 år. Personer som går av før de fyller 67 år vil således få utbetalt den justerte inntektpensjonen fram til de fyller 67 år. Fra og med det året de fyller 67 år vil de også få utbetalt garantitillegget. Dette utbetales basert på opptjeningen ved 67 år, uavhengig av ved hvilken alder den fleksible pensjonen tas ut. I og med at opptjeningen blir lavere ved tidligere uttak, blir garantitillegget høyere for dem som tar ut den fleksible pensjonen tidlig enn for dem som tar den ut senere. Det kan vurderes om også garantitillegget

Tabell: 9.7 Pensjonsutbetaling i kroner ved 67 år ved ulike uttakstidspunkt. Realrente 4 pst. og $\frac{3}{4}$ pst. årlig vekst i pensjonen

	Person 1	Person 2	Person 3
62	114 700	73 700	129 400
63	126 500	81 300	143 300
64	139 400	89 800	158 600
65	153 500	98 900	175 300
66	169 800	109 500	194 800
67	188 400	121 500	216 800

Personer som har rett til garantitillegg vil få utbetalt dette fra fylte 67 år. I dette eksemplet gjelder det person 2, som vil få et tillegg på om lag 6 300 kroner,

Kilde: Pensjonskommissjonen.

Tabell: 9.8 Justering i den årlige pensjonen ved 67 år som følge av tidlig pensjoning. Realrente 4 pst. og $\frac{3}{4}$ pst. årlig vekst i pensjonen

Avgangsalder	Person 1	Person 2	Person 3
62	-52 300	-33 600	-59 000
63	-44 800	-28 800	-50 800
64	-36 100	-23 300	-41 100
65	-26 300	-17 000	-30 100
66	-14 200	9 200	-16 300
67	0	0	0

Kilde: Pensjonskommissjonen.

bør justeres noe i forhold til avgangstidspunktet.

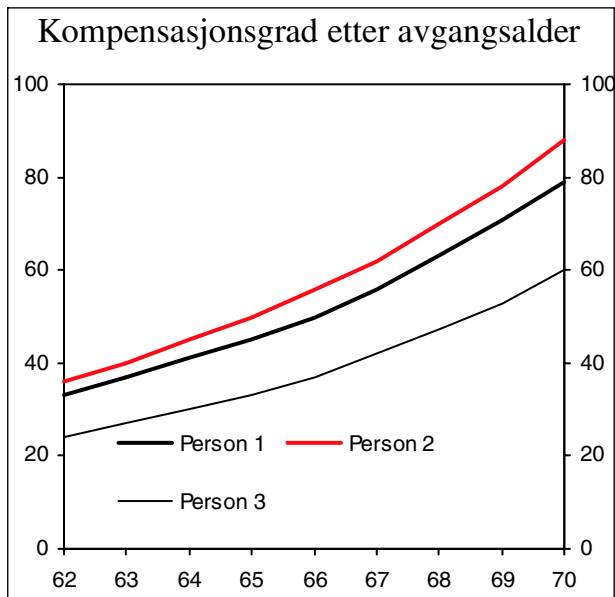
Tabell 9.8 viser utslagene av at den årlige pensjonen justeres i forhold til pensjoningens alderen. Pensjonen reduseres da for de som går av før 67 år.

Figur 9.9 viser kompensasjonsgraden ved ulike pensjoningstidspunkt, gitt de ulike inntektsprofilene i eksemplene over. Kompensasjonsgraden er høyest for personene 1 og 2, som begge har et vesentlig lavere lønnsnivå enn person 3. For disse ligger kompensasjonsgraden ved 67 år rundt 60 pst., mens den for person 3 er i overkant av 40 pst. Lavere opptjening medfører lavere kompensasjonsgrad, og ved 62 år er kompensasjonsgraden i størrelsesorden 20-25 prosentpoeng lavere enn ved 67 år. Ved 70 år er den i størrelsesorden 20-25 prosentpoeng høyere. Figuren viser kompensasjonsgraden før skatt. Etter skatt blir den høyere.

Om krav til uttak

Den fleksible pensjonsordningen er ment som et tilbud til eldre yrkesaktive om større innflytelse over når de skal pensjonere seg. Blant annet for å sørge for at tilbudet når målgruppen, kan det som argumentert for i avsnitt 9.4 være hensiktsmessig å stille krav til tidligere yrkesdeltakelse for uttak av fleksibel pensjon. Kommisjonen går i det samme avsnittet inn for at kravet utformes i form av et krav til minste nivå på den pensjonen som kommer til utbetaling.

Fleksibilitetsutvalget anbefalte å sette et nedre krav til opparbeidet tilleggspensjon på 1 G eller mer før avkorting. I dagens system tilsvarer det en pensjonsgivende inntekt på om lag $3\frac{1}{2}$ G, eller i underkant av 200 000 kroner i 40 år. Pensjonskommissjonen mener at et rimelig krav, tilpasset



Figur: 9.9 Kompensasjonsgrad etter avgangsalder. Pst. av vedkommendes gjennomsnittsinntekt. Realrente 4 pst. og $\frac{3}{4}$ pst. årlig vekst i pensjonen

Kilde: Pensjonskommissjonen.

alternativet med modernisert folketrygd, er at de opparbeidede pensjonsrettighetene må være på et slikt nivå at den ytelsen som kommer til utbetaling etter justering for avgangstidspunktet minst er på nivå med garantipensjonen. Dette sikrer i tillegg at tidligpensjonistene får samme minstesikring som andre pensjonister. Hvem som i praksis får anledning til å gå av og ved hvilken alder, avhenger av reglene for beregning av pensjonsopptjening og av hvordan ytelsen justeres i forhold til avgangstidspunktet.

Ved tidlig avgang i modernisert folketrygd vil alle med inntekt over 3,3 G i 43 år, eller 3,6 G i 40 år, få en pensjonsopptjening som er høyere enn garantipensjonen. At ytelsen justeres for uttakstidspunktet, gjør at inntekten i gjennomsnitt må ha vært høyere enn dette for å kunne ta ut pensjon før fylte 67 år. Tabell 9.9 viser hvilken inntekt en person må ha for å ta ut pensjon fra ulike aldre, gitt at vedkommende har en jevn inntekt i 40 år før dette, og den årlige ytelsen justeres slik at forventet samlet pensjonsutbetaling er den samme som ved pensjonering fra 67 år.

Med de lønnsprofilene som er brukt som eksempel i dette kapitlet, fyller både person 1 og person 3 minstekravet til å gå av ved 62 år, med til dels god margin, se tabell 9.7. Person 2 må derimot ha flere år med opptjening for å få en årlig pensjon som er høyere enn garantipensjonen, og

Tabell: 9.9 Inntektsnivå for å oppfylle kravet til minstenivå på ytelsen etter uttakstidspunkt. Jevn inntekt i 40 år. Realrente 4 pst. og $\frac{3}{4}$ pst. årlig vekst i pensjonen

Avgangsalder	Inntekt
62	307 000
63	284 300
64	261 600
65	244 500
66	221 800

Kilde: Pensjonskommissjonen.

kan ved rentejustering av pensjonen ikke gå av før ved 66 år.

9.5.2 Alternativ justering av den årlige pensjonen

Som nevnt er det en konflikt mellom å få til et fleksibelt pensjonssystem som stimulerer til arbeidsinnsats (effektivitetshensyn) og fordelingshensyn. For at tidlig pensjonering skal være et reelt alternativ også for lavinntektsgrupper, kan det være at ytelsen ikke bør justeres fullt ut i samsvar med avgangstidspunktet. Dette kan imidlertid virke negativt inn på arbeidstilbudet blant dem som kan benytte seg av adgangen til tidlig pensjonering. De som velger å ta ut tidlig pensjon favoriseres da i forhold til dem som velger å stå lenger i arbeid ved at den første gruppen totalt sett får utbetalt et større beløp som pensjonist. Dette kan medføre at flere velger å gå av tidligere enn den ordinære pensjonsalderen. I tillegg til det samfunnsmessige tapet ved lavere arbeidsinnsats, kan utgiftene til tidligpensjonering da bli betydelige. Det er viktig å begrense denne effekten. For at også personer med lave inntekter skal ha en reell mulighet til tidligpensjonering, går Pensjonskommissjonen inn for en løsning der det foretas en mindre justering i de årlige ytelsene ved tidlig avgang enn det økningen i forventet antall år som pensjonist skulle tilsi. Kommisjonen ønsker likevel å understreke at det er viktig at det er en klar sammenheng mellom den årlige pensjonen og antall år med pensjongivende inntekt.

Et viktig prinsipp bak modernisert folketrygd, er at det skal være en klar sammenheng mellom en persons tidligere arbeidsinntekt og pensjonen. Tankegangen bak delingstallet som foreslås innført, er at på pensjoneringstidspunktet har hver

enkelt opparbeidet en pensjonsformue som skal fordeles over det antall år vedkommende er pensjonist. Som nevnt videreføres dette prinsippet i den fleksible delen av systemet hvis ytelsen justeres etter forsikringstekniske prinsipper. Ved avvik fra dette, fjerner en seg fra tankegangen bak en opptjent pensjonsformue og svekker sammenhengen mellom opptjening og utbetaling. Det har også blitt diskutert om deler av pensjonen fra folketrygden skal plasseres på individuelle konti som den enkelte får eiendomsretten over. Avvik fra forsikringsteknisk-, eller rentejustering, gjør det mer komplisert å innføre en slik innskuddsbasert del i folketrygden.

Ved fastsettelse av justeringssatsen er det viktig å sørge for at den ikke settes slik at kostnadene blir for høye. Hvor høye de blir avhenger av nivået på ytelsen, og av hvor mange som velger å ta ut pensjon på et tidlig tidspunkt. Det er viktig at ikke ytelsene settes slik at det blir for gunstig å ta ut tidligpensjon. Jo lavere justeringssats, desto flere vil ta ut pensjon tidlig. Statistisk sentralbyrå anslår på usikkert grunnlag at gjennomsnittlig avgangsalder kan øke med 1,5 – 2 år hvis dagens AFP-ordning erstattes med en ordning basert på rentejustering av ytelsen ved fleksibel pensjonering (se vedlegg 8).

Også i NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering var konklusjonen at avkortingssatsen burde settes mer liberalt enn en ren forsikringsteknisk justering skulle tilsi. Utvalgets flertall gikk der inn for en avkortingssats for tilleggspensjonen (og særtillegget) på i størrelsesorden $\frac{1}{2}$ pst. eller høyere pr. måned. For dem som valgte å stå i arbeid etter fylte 67 år, ble det anbefalt en oppjustering av tilleggspensjonen på i størrelsesorden $\frac{3}{4}$ pst. pr. måned fram til fylte 70 år. Dette svarer til en varig avkorting av tilleggspensjonen på 30 pst. ved uttak ved 62 år i forhold til ved fylte 67 år, mens tillegg for å fortsette til 70 år ville bli 27 pst.

Fleksibilitetsutvalget gikk således inn for å beholde en ujustert del (grunnpensjonen), mens den øvrige ytelsen (tilleggspensjonen og særtillegget) ble justert med satser som var tilnærmet forsikringstekniske. Også i modernisert folketrygd kan en følge denne malen. Det må da fastsettes et justeringsfritt beløp, mens ytelsen som overstiger dette rentejusteres. En annen mulighet er å justere hele ytelsen, men da med en sats som er lavere enn den som følger ved rentejustering.

Disse metodene har ulike fordelingsmessige profiler. Med en fast sats får alle relativt sett samme avvik fra det en rentejustering skulle tilsi eller, sett fra myndighetenes side, samme subsi-

dium. Målt i kroner får imidlertid de med høyest opptjening mest. En justeringsfri del vil gi personer med lav opptjening en relativt sett større subsidie enn personer med høy opptjening, ettersom det fastlagte beløpet for disse utgjør en høyere andel av den totale ytelsen.

Tabell 9.10 viser hvordan de to alternativene vil påvirke pensjonsutbetalingene i de eksemplene som er illustrert i tabell 9.7 og 9.8. Det er gjort beregninger for to ulike justeringsfaktorer:

- Justeringsfritt beløp på 30 000 kroner, ellers rentejustering.
- Justert med en faktor basert på lønnsveksten. Denne tilsvarende den som brukes i det svenske systemet.

Ved bruk av en faktor som er basert på lønnsveksten, vil for eksempel pensjonen til person 1 isolert sett øke med 5 700 kroner årlig hvis vedkommende går av ved 66 år sammenliknet med rentejustering. Hvis vedkommende går av ved 62 år, øker pensjonen isolert sett med 18 000 kroner årlig. For de som velger å vente med uttaket av pensjon til etter at de har fylt 67 år, får avviket fra forsikringsteknisk justering motsatt effekt; de får mindre igjen enn de ellers ville fått. Person 1 får i eksemplet over redusert sin årlige pensjon med 48 200 kroner hvis han eller hun venter med uttaket til 70 år.

Tabell 9.10 viser også utslagene med et justeringsfritt beløp på 30 000 kroner, mens resten av pensjonen justeres etter en forsikringsteknisk fastsatt rente i forhold til pensjoneringstidspunktet. Sammenliknet med rentejustering, vil den årlige pensjonen ved et justeringsfritt beløp på 30 000 kroner øke med 2 500 kroner for dem som går av ved 66 år, opp til en økning på i overkant av 10 000 kroner for dem som går av ved 62 år.

Økningen i forhold til den rentejusterte pensjonen er en subsidie fra staten, det vil si fra skattebetalerne, til dem som går av tidlig. Ved lønnsbasert justering får for eksempel person 1, hvis det er en kvinne, i forventning i alt utbetalt i overkant av 209 000 kroner (udiskontert) mer i pensjon hvis hun pensjonerer seg ved 62 år, enn om hun har samme pensjonsopptjening, men tar ut pensjon fem år senere. Ved et justeringsfritt beløp på 30 000 kroner, får hun i alt utbetalt vel 234 000 kroner mer. Disse beregningene er basert på anslag for forventet levealder fra Statistisk sentralbyrå for en 62-årig kvinne. Denne er på 23 år. Det tilsvarende anslaget for menn er 19 år. I 2050 er forventet gjenstående levealder ved 62 år antatt å ha økt til vel 28 år for kvinner og 24½ år for menn.

Tabell: 9.10 Endring i pensjon på pensjoningstidspunktet sammenliknet med rentejustering

	Justert lønnsvekst			Justeringsfritt beløp 30 000 kroner
	Person 1	Person 2	Person 3	
62	9 100	5 800	10 200	10 200
63	8 100	5 200	9 200	8 500
64	6 700	4 300	7 700	6 700
65	4 900	3 100	5 600	4 800
66	2 600	1 700	3 000	2 500
67	0	0	0	0
68	-3 100	-2 000	-3 600	-2 900
69	-8 100	-5 200	-9 400	-6 000
70	-12 200	-7 900	-14 200	-9 600

Kilde: Pensjonskommissjonen.

Hvis det ikke legges restriksjoner på fortsatt arbeidsinntekt etter uttak av pensjonen, vil de som tar ut pensjon før de fyller 67 år kunne øke sin totale inntekt (arbeidsinntekt og pensjon) med det samme beløpet som økningen i pensjonsutbetalingen. Slik dagens regelverk er, omfattes i tillegg de som pensjonerer seg tidlig av de gunstigere skattereglene for pensjonister.

Med en lønnsbasert justeringssats, vil den relative økningen i pensjon som følge av den mildere justeringen bli den samme for alle. I eksemplet i tabell 9.10 øker pensjonen ved tidlig avgang, målt som andel av den rentejusterte pensjonen, med i størrelsesorden 3 pst. for hvert ekstra år som pensjonist, opp til en samlet økning på 16 pst. ved pensjoneringsalder 62 år. Vi vil altså kunne få en situasjon der alle som har anledning til det tar ut pensjon fra 62 år og mottar en subsidie på 16 pst. Hvis alle går av ved tidligste aldersgrense, øker dermed også de offentlige pensjonsutgiftene med 16 pst., uavhengig av om de slutter å arbeide eller ei. I tillegg vil de som går av få fordelene ved å beskattes etter de gunstigere skattereglene for pensjonister.

I avsnitt 9.4 konkluderes det med at det bør stilles krav til tidligere yrkesdeltakelse for uttak av fleksibel pensjon i form av et minste krav til den pensjonen som kommer til utbetaling. Personer som ikke oppfyller kravene til tidlig avgang vil ikke nyte godt av subsidien. I modernisert folketrygd foreslås det at minstenivået skal tilsvare garantipensjonen.

Justeringsfritt beløp eller sats?

Hvis en ønsker å subsidiere dem som pensjonerer seg tidligere ved ikke å justere pensjonen fullt ut i forhold til avgangstidspunktet, må det tas stilling til hvordan denne mildere justeringen innrettes. Dette har som nevnt betydning for den sosiale profilen på subsidien.

Ved å bruke en fast sats, får alle relativt sett samme subsidie. Målt i kroner får imidlertid de med høyest opptjening mest, se tabell 9.10. Der som det derimot fastsettes et justeringsfritt beløp, og resten av pensjonen rentejusteres, får alle samme kronebeløp i subsidie, uavhengig av nivået på opptjeningen. Relativt sett gis da den største subsidien til dem med lavest opptjening. I vårt tilfelle vil det si til person 2, som får økt pensjonen sin ved 62 år med 14 pst. i forhold til den forsikringsteknisk beregnede pensjonen. De andre personene vi bruker som eksempel får økt sine pensjoner med 8-9 pst. ved 62 år.

I og med at den sosiale profilen på subsidien varierer med om det velges en fast sats eller et justeringsfritt beløp, vil også virkningene i arbeidsmarkedet kunne variere. Isolert sett vil modellen med et justeringsfritt beløp kunne gi noe dårligere stimulans til å fortsette i arbeid for dem med lave inntekter, fordi disse relativt sett får en større subsidie ved å gå av tidligere, og motsatt i høyinnteksgruppene.

En fast sats har den fordel at det er enkelt, og at den relative subsidien som gis er den samme for alle. Motsatsen til dette er imidlertid som nevnt at den målt i kroner blir høyere for dem med høyere opptjening. En del vil mene at dette

Tabell: 9.11 Inntektsnivå for å oppfylle kravet til minstenivå på ytelsen etter uttakstidspunkt og regel for justering av den årlige ytelsen. Jevn inntekt i 40 år

Avgangsalder	Justeringsfritt beløp 30 000 kroner	Lønnsbasert justering
62	278 600	267 200
63	261 600	250 200
64	244 500	238 800
65	233 100	227 400
66	216 100	216 100

Kilde: Pensjonskommissjonen.

gir en uheldig sosial profil, gjennom at tidlig pensjonering i mindre grad blir et reelt alternativ for lavinntektsgrupper. Dette taler for å velge et justeringsfritt beløp, som vil gi samme kronebeløp til alle, og dermed relativt sett størst subsidie til dem med lav opptjening.

Hensynet til at lavinntektsgrupper i større grad skal kunne benytte seg av den fleksible ordningen, er viktig i vurderingen av om de som pensjonerer seg før den ordinære pensjonsalderen bør subsidieres. Det virker dermed rimelig å ta størst hensyn til disse også når fordelingsprofilen på subsidien skal bestemmes. Pensjonskommissjonen foreslår at det innføres et justeringsfritt beløp, mens resten av pensjonen rentejusteres. Det justeringsfrie beløpet foreslås satt til 30 000 kroner.

For at betydningen av det justeringsfrie beløpet skal opprettholdes over tid, må det justeres årlig. Hvilken sats som bør brukes kan diskuteres. Prisjustering vil for eksempel sikre at realverdien opprettholdes, mens lønnsjustering sikrer at det opprettholder verdien i forhold til den generelle lønnsutviklingen. Et annet moment er hensynet til enkelhet; i den grad det er mulig og gir mening, bør det ikke være for mange ulike satser å forholde seg til i systemet som helhet. Pensjonskommissjonen foreslår i kapittel 7 at den løpende inntektspensjonen indekseres med en faktor som er basert på en kombinasjon av pris- og lønnsvekst. Det virker etter kommisjonenes mening hensiktsmessig å bruke denne også til justering av det justeringsfrie beløpet i den fleksible pensjonsordningen.

Om krav til uttak

Pensjonskommissjonen har tidligere i dette avsnittet foreslått at pensjonen etter justering for avgangstidspunktet minst må være på nivå med garantipensjonen. Tabell 9.11 viser hvilken inntekt en person minst må ha for å ta ut pensjon fra

ulike aldre, gitt at vedkommende har en jevn inntekt i 40 år før dette og den årlige ytelsen justeres med henholdsvis en sats basert på lønnsveksten og med et justeringsfritt beløp på 30 000 kroner. Inntektsgrensene ved rentejustering er vist i tabell 9.9.

Med de lønnsprofilene som er brukt som eksempel i dette kapitlet, oppfyller både person 1 og person 3 minstekravet til å gå av ved 62 år med god margin, se tabellene 9.7 og 9.10. Person 2 kan gå av ved 65 år, ett år tidligere enn ved rentejustering av pensjonen.

9.5.3 Arbeid og pensjon

En del vil ikke ønske å ta ut full pensjon, men heller bare trappe ned. Pensjonssystemet bør gi adgang til og legge til rette for å kombinere arbeid og pensjon. Alternativet kan for mange være full pensjonering. Dette er uheldig både for samfunnet, som går glipp av vedkommendes arbeidsinnsats, og for den enkelte. Dilemmaet er imidlertid at for gunstige regler for kombinasjon av arbeid og pensjon vil kunne føre til at flere velger tidligere pensjonering, ettersom de vil kunne opprettholde tilnærmet samme inntekt med mindre arbeid. En står dermed overfor en situasjon der regelverket virker ulikt på personer i ulike situasjoner. Hvis det tas hensyn til dem som allerede har bestemt seg for å pensjonere seg på et gitt tidspunkt, bør regelverket for å kombinere arbeid og pensjon være mest mulig liberalt, slik at flest mulig velger videre yrkesaktivitet. På den andre siden vil det da antakelig være flere enn ellers som velger tidligere pensjonering. Spørsmålet har dermed også en kostnadsmessig side.

Hvis pensjonen ved tidlig avgang justeres fullt ut etter avgangstidspunktet, er det i prinsippet ikke nødvendig å begrense den enkeltes valgmuligheter, verken når det gjelder alder eller grad av pensjonering. Ved tidlig uttak av folketrygdpen-

sjon innebærer lavere opptjening og det at ytelsen utbetales over flere år, at denne blir varig lavere enn om uttaket utsettes. Dette stimulerer til fortsatt arbeid. I tillegg kan de som ønsker det da fortsette i arbeid ved siden av, uten at dette trenger å få betydning for nivået på pensjonsutbetalingen.

Enkelhet er viktig, og et av målene for Pensjonskommisjonens arbeid. Dette gjelder også ved utforming av en fleksibel ordning i folketrygden. Dette blir et tungtveiende argument for at en fleksibel ordning i folketrygden bør innrettes slik at det ikke er nødvendig å legge restriksjoner på å ha inntekt ved siden av den fleksible pensjonen.

Et annet viktig utgangspunkt for Pensjonskommisjonens arbeid er at pensjonssystemet skal være bærekraftig. Dermed må også fleksibiliteten innrettes slik at den bidrar til høy yrkesdeltaking, og hensynet til at systemet ikke må stimulere for sterkt til tidlig avgang må veie tungt. Så lenge den årlige ytelsen ikke justeres fullt ut i forhold til avgangstidspunktet og forventningene om antall år som pensjonist, er det allerede lagt inn en skjevhet i systemet på dette punktet. Dette trekker i retning av at det bør være en sammenheng mellom utbetalt pensjon og annen inntekt.

Alt i alt finner imidlertid Pensjonskommisjonen at en med de satsene som er anbefalt her, et justeringsfritt beløp på 30 000 kroner og rentejustering på resten, kan la argumentene om enkelhet og hensynet til de som ellers ville tatt ut full pensjon veie tyngst. Pensjonskommisjonen tilrår at pensjonen ved fleksibel pensjonering utbetales uavhengig av eventuell annen inntekt. Det bør vurderes å innføre et tak på samlet utbetaling av pensjon og arbeidsinntekt, slik at ikke denne overstiger arbeidsinntekten før uttak av pensjon.

Pensjonskommisjonen har ikke gått inn for å senke den ordinære pensjonsalderen fra dagens 67 år og garantitillegget utbetales derfor først fra denne alderen. En forutsetning for at den fleksible pensjonsordningen skal fungere etter hensikten, er dermed at ikke en for stor andel tar ut tidlig pensjon. Dette er spesielt viktig så lenge det ligger inne et subsidielement, i form av det justeringsfrie beløpet, i ordningen. Hvis det over tid viser seg at den fleksible pensjonsordningen ikke bygger tilstrekkelig opp under arbeidslinjen, bør det vurderes om det kan være hensiktsmessig å innføre en samordning mellom utbetalt, tidlig pensjon og annen inntekt.

En eventuell samordning mellom utbetalt pensjon og annen inntekt kan organiseres på flere måter. I mange sammenhenger avkortes pensjonen mot inntekt etter visse satser og ut over

bestemte inntektsgrenser. I dagens folketrygd, avkortes for eksempel pensjonen for dem mellom 67 og 70 år med 40 pst. av inntekter ut over 2 G. I AFP-ordningen er det innført en ordning for delpensjon der pensjonen utmåles med samme andel som den faktiske nedgangen i yrkesaktivitet, eller inntekt. Denne ordningen erstattet en ordning der AFP-pensjonen ble avkortet med 50 pst. av inntekt over 1 G, og det var bred enighet om regelendringen. Bakgrunnen for regelendringen var først og fremst at de gamle reglene, ved visse inntektsnivåer, innebar at samlet inntekt kunne overstige inntekt før pensjonering. De gunstige skattereglene for pensjonister forsterket denne effekten.

Etter Pensjonskommisjonens mening virker et system der pensjonen utmåles med samme andel som den faktiske nedgangen i yrkesaktivitet, ryddig og logisk. Den mest praktiske måten å måle nedgangen i yrkesaktivitet på, er da å se på endringen i inntekt i forhold til inntekten før pensjonering. Dette innebærer at hvis arbeidsinntekten etter uttak av pensjon for eksempel utgjør 40 pst. av inntekten før pensjonering, utbetales det en pensjon fra folketrygden som tilsvarer 60 pst. av full pensjon. For å redusere de marginale skatteratene noe, spesielt for lavinntektsgrupper, kan det å vurderes å innføre et fribeløp, og så justere pensjonen mot arbeidsinntekt ut over dette nivået.

9.5.4 Supplerende pensjoner

Ved tidlig pensjonering er det viktig å sikre at ikke supplerende ordninger innrettes slik at stimulasen til arbeid som ligger i den offentlige, fleksible pensjonsordningen nøytraliseres eller svekkes vesentlig. Dette blir et viktig moment i vurderingen av om det bør gis adgang til tidlig pensjonering i skattefaviserte, supplerende pensjonsordninger. Problemstillingen gjelder også tidlig uttak av tjenestepensjoner i offentlig sektor.

Pensjonskommisjonen mener det bør vurderes å gi adgang til tidlig uttak av supplerende pensjoner i skattefaviserte, supplerende ordninger og offentlige tjenestepensjoner. Det må kreves at disse da innrettes slik at ikke stimulasen til arbeid som ligger i den offentlige, fleksible pensjonsordningen nøytraliseres eller svekkes.

I Statens Pensjonskasse innebærer et slikt krav at pensjonen ved tidlig pensjonering må bli redusert i forhold til dagens dekningsgrad på 2/3. Dette kan gjøres gjennom å beregne enten en redusert nettoytelse, eller en redusert bruttoytelse. Ved innføring av en slik ordning i Statens Pensjonskasse, vil kravet sikres også i forhold til

de kommunale ordningene, som ikke kan gi gunstigere ytelser enn de som følger av Lov om Statens Pensjonskasse.

I lovene om foretakspensjon og innskuddspensjon er regelverket og innbetalingene rettet inn mot at pensjonen skal gi en rimelig dekningsgrad fra 67 år, samtidig med folketrygdpensjonen. Det stilles krav til at folketrygden tas ut fra samme tidspunkt som den supplerende pensjonen. Det kan vurderes om det skal gis adgang til å ta ut tidlig pensjon også i ordninger som faller innunder disse lovene. Det bør også vurderes om denne adgangen bør begrenses til å gjelde innbetalinger som foretas etter at endringene i folketrygden er gjennomført.

Lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon gir anledning til å velge utbetalingsperiode helt ned til 10 år. Ved pensjonering ved for eksempel 62 år og 10 års utbetalingsperiode, gir dette en utbetaling fram til 72 år. Ordningen får da karakter av en ren tidligpensjoneringsordning, og det bør vurderes om dette er i tråd med de krav som bør stilles til en skattefavisert ordning, eller om kravet til minste utbetalingsperiode bør økes.

Forholdet til kollektiv livrente der utbetalingene skattelegges som pensjon bør også vurderes. En kollektiv livrente benyttes i dag for å gi ytelser ut over de det er adgang til i skattefaviserte, supplerende pensjonsordninger. Videre er det aktuelt å benytte ordningen når pensjonen skal begynne å løpe før normal pensjonsalder inntreffer. Når det gjelder den skattemessige behandlingen av en kollektiv livrente, er utbetaling av livrenten skattepliktig. I sin nåværende utforming vil disse produktene enkelt gi anledning til å nøytralisere stimulansen til arbeid som ligger i den offentlige, fleksible pensjonsordningen. Det bør vurderes om slike ordninger fortsatt skal ha gunstig skattemessig behandling.

9.5.5 Forholdet til uførepensjonsordningen

Også forholdet mellom den fleksible alderspensjonen og uførepensjonsordningen må vurderes nærmere. Med en fleksibel pensjonsalder i folketrygden som gir lavere årlig pensjon ved tidlig pensjonering, kan det oppstå et økt press mot uførepensjonen. Viktige problemstillinger er blant annet om det skal være adgang til uførepensjon etter at laveste alder for uttak av fleksibel alderspensjon er nådd, og om uførepensjonen fortsatt skal beregnes som om man fortsatte i arbeid fram til 67 år. Dette er nærmere vurdert i kapittel 12.

Det konkluderes der med at det fortsatt bør være adgang til å få innvilget uførepensjon fram til 67 år, og at pensjonen som i dag skal beregnes som om man fortsatte i arbeid til 67 år.

9.5.6 Forholdet til ordningen med avtalefestet pensjon og supplerende tjenestepensjoner

AFP-ordningen ble innført i LO/NHO-området i tilknytning til inntektsoppgjøret for 1988 etter at det tidligere var gitt løfte fra Regjeringen om bidrag til en slik reform. Det ble da etablert en såkalt avtalefestet pensjon med rett for yrkesaktive til å fratruke, i første omgang fra fylte 66 år. En begrunnelse bak innføringen av AFP-ordningen var at den skulle demme opp mot bruk av uførepensjon som grunnlag for fratreden fra arbeidslivet. Arbeidstakere med lang yrkeskarriere og som hadde behov for en verdig avslutning av denne, skulle få dette gjennom AFP-ordningen og ikke som uførepensjonert. I protokollen fra 1988 mellom LO og NAF står det

«Den økonomiske situasjon tillater ikke en alminnelig nedsettelse av pensjonsalderen. Partene mener imidlertid det er nødvendig med et verdig alternativ til de ordninger som i dag praktiseres. Partene er derfor blitt enige om å etablere en avtalefestet pensjon med rett for yrkesaktive omfatte av avtalen til å fratruke ved fylte 66 år»

Ordning var opprinnelig en avtale for yrkesaktive i LO/NAF(NHO)-området. I det samme inntektsoppgjøret ga Regjeringen uttrykk for at resultatet fra LO/NAF-oppgjøret skulle danne utgangspunkt for oppgjøret i offentlig sektor. Det ble derfor avtalt tilsvarende ordninger i statlig og kommunal sektor. I ettertid er det også innført AFP-ordninger i andre deler av privat sektor. AFP-ordningene omfatter i dag totalt om lag 60 pst. av arbeidstakerne.

Det er et betydelig innslag av statlig medfinansiering i de private ordningene. Staten dekker 40 pst. av de årlige utgiftene til løpende pensjoner for 64-66-åringene i AFP-ordningene, og det ligger også et betydelig subsidieelement i at AFP-pensjonister i privat sektor får godskrevet inntil fem års pensjonspoeng i folketrygden. AFP-pensjonister i offentlig sektor får godskrevet inntil tre års pensjonspoeng i folketrygden. Bakgrunnen for godskrivingen av pensjonspoeng i folketrygden er at AFP ble utformet på samme måte som en uførepensjon i folketrygden og dermed beregnes som

om arbeidstakeren hadde fortsatt i arbeid til 67 år. AFP-pensjonister omfattes videre av gunstige skatteregler for pensjonister. Beregninger indikerer at den statlige støtten til AFP-ordningen årlig kan beløpe seg til i overkant av 1 mrd. kroner. Anslaget inkluderer det direkte statlige tilskuddet til ordningene i privat sektor, godskriving av pensjonspoeng i folketrygden for AFP-pensjonister i offentlig og privat sektor, samt fordelene ved at AFP-pensjonistene skattelegges etter de gunstigere skattereglene for pensjonister.

Et viktig spørsmål ved utformingen av AFP-ordningen var hvilke kriterier som skulle legges til grunn for at den enkelte arbeidstaker skulle kunne benytte seg av den. Det stilles krav til tidligere yrkesaktivitet og til yrkesaktivitet på fratredelsestidspunktet. Arbeidstakeren må ha minst ti års poengopptjening i folketrygden fra og med det året vedkommende fylte 50 år, og pensjonsgivende inntekt må ha vært minst to ganger folketrygdens grunnbeløp i gjennomsnitt for de 10 beste poengårene etter 1966. I tillegg må inntekten i uttaksåret minst tilsvare 1 G. Aldersgrensen for uttak har blitt redusert gradvis fra 66 år til 62 år. Når kravene til opptjening i tillegg ikke er strenge nok til at de bidrar til en selektering blant de som ønsker å gå av, kan ordningen langt på vei betraktes som en generell ordning blant arbeidstakergruppene i de aktuelle tariffområdene. Om dette uttaler Sosialdepartementet i Ot.prp. nr. 15 (1998-89):

«Det kan vanskelig sies at disse kravene er spesielt strenge. (...) Kravet om poengopptjening etter fylte 50 år vil kunne oppfylles ved deltidsarbeid selv i typiske lavtlønnsyrker.»

Det har vært vurdert å stramme inn inngangsvilkårene for å få bedre treffsikkerhet i forhold til den opprinnelige målgruppen. Dette ble blant annet vurdert i 1997 av en arbeidsgruppe nedsatt av LO og NHO i forbindelse med at Fellesforbundet og Teknologibedriftenes Landsforening ønsket å senke aldersgrensen fra 64 år til 62 år. Under de etterfølgende forhandlingene om videre nedsettelse til 63/62 år ble det ikke gjort endringer i reglene om hvem ordningen skulle omfatte. Også Flexibilitetsutvalget anbefalte strammere inngangsvilkår i AFP-ordningene:

«(...) Etter utvalgets oppfatning er kravet til yrkesdeltaking lite treffsikkert ut fra ordningens opprinnelige målsetning. Det er derfor grunnlag for å styrke varighetskravet vedrørende deltaking i arbeidslivet.

Dersom kravet til yrkesaktivitet utvides til 20 års opptjening etter fylte 40 år, vil om lag 90 pst. av arbeidstakerne omfattes av Fellesordningene LO/NHO fortsatt ha mulighet til å benytte AFP. I offentlig sektor vil andelen som fortsatt kan benytte seg av AFP bli noe lavere, anslagsvis 80 pst. Det vil i hovedsak være kvinner som faller utenfor ved en styrking av varighetskravet. (...)»

Det kan dermed hevdes at strammere inngangsvilkår enn i dagens AFP-ordning i en eventuell fleksibel ordning innen folketrygden ikke vil bryte med den opprinnelige intensjonen bak AFP-ordningen.

Hvis det innføres en mulighet til fleksibel pensjonering i folketrygden, mener Pensjonskommissjonen staten bør konsentrere sine økonomiske bidrag til fleksibilitet i pensjonssystemet der, og trekke seg ut som bidragsyter til AFP-ordningene. I et brev fra regjeringen Jaglands side til partene i arbeidslivet i forbindelse med tariffoppgjøret i 1997 ble det lagt til grunn at godskrivingen av pensjonspoeng i folketrygden for perioden som AFP-pensjonist vil bli vurdert utfaset med virkning fra 2007.

Tidligere i dette avsnittet åpnes det for at det bør vurderes å gi adgang til å utbetale tjenestepensjon i tillegg til en fleksibel folketrygd. Dette kan medvirke til å redusere behovet for AFP-ordningen. I dagens AFP-ordning er det ikke mulig å supplere denne med en tjenestepensjon, selv for arbeidstakere som har full opptjening ved fratredelsestidspunktet.

Pensjonsutredningsutvalget som er et part-sammensatt kommunalt utvalg, la i 2001 fra et forslag til ny tjenestepensjonsordning der en fortsatt hadde bruttoordning, men gjorde ordningen fleksibel fra 60 til 75 år, og der pensjonsytelsene skulle reduseres ved tidlig uttak og tilsvarende økes ved sent uttak. AFP-ordningen var forutsatt tatt bort. Utredningen ble sendt på høring, og er senere lagt på is.

9.6 En overgangsordning for personer med mange yrkesaktive år

Ved en overgang til et system med alleårsregel, vil personer som har flere enn 40 år med pensjonsgivende inntekt også få uttelling for disse årene. I tabell 9.16 vises pensjonsopptjeningen ved ulike aldre for person 1 (se avsnitt 9.5 for en beskrivelse av inntektsprofilen), som er en slik person, beregnet etter reglene i dagens system og i

Tabell: 9.12 Opptjening (ujustert) ved ulik alder i dagens system og i modernisert folketrygd. Kroner

	Dagens system	Modernisert folketrygd	Endring ift. dagens system
62	176 300	179 800	3 500
63	176 300	184 100	7 800
64	176 300	188 400	12 100
65	176 300	192 600	16 300
66	176 300	196 900	20 600
67	176 300	201 100	24 800

Kilde: Pensjonskommisjonen.

modernisert folketrygd. I dette tilfellet gikk vedkommende imidlertid ut i arbeidslivet som 19-åring, og har derved ved fylte 67 år 48 pensjonsgivende år.

I dagens system vil vedkommende oppnå en årlig pensjon tilsvarende 176 300 kroner. Etter som vedkommende oppfylte kravet til 40 år allerede ved fylte 59 år, økes ikke opptjeningen ved flere yrkesaktive år etter dette.

I modernisert folketrygd får vedkommende uttelling for alle sine yrkesaktive år. Opptjeningen ved fylte 62 år blir dermed noe høyere enn i dagens system; 179 800 kroner. Ved fortsatt yrkesaktivitet øker opptjeningen til 201 100 kroner ved fylte 67 år. Dette tilsvarer en økning i den årlige pensjonen på i underkant av 25 000 kroner sammenliknet med dagens system.

Med de overgangsreglene som diskuteres mellom dagens system og et eventuelt nytt system, vil de som er født i 1950 eller tidligere omfattes fullt ut av dagens system, mens de som er født i årene 1951-1964 omfattes delvis av dagens og delvis av det nye systemet. Innføring av fleksibilitet i folketrygden bør gjelde for alle fra det tidspunktet reformen gjennomføres. I overgangsfasen vil dermed ikke de med lange yrkeskarrierer få uttelling for årene de har arbeidet ut over 40 år, som de vil få i et nytt system med en alleårsregel. Dette kan slå urimelig ut dersom en velger å gå inn for aktuariell justering av ytelsene ved tidligavgang. For å ivareta de med mange yrkesaktive år spesielt, kan det tenkes at en som en overgangsordning opphever 40-årsregelen for dem som får pensjon utmålt fullt ut etter dagens system. Pensjonen blir da høyere etter som den da beregnes på basis av alle de yrkesaktive årene. Så lenge besteårsregelen fortsatt gjelder, vil denne gruppen i tillegg få noe bedre uttelling enn i en ordning med en alleårsregel der alle år teller likt. Ingen bør likevel få høyere pensjon enn de ville fått ved 67 år etter dagens regler.

9.7 Flexibilitet i alternativet med lik, statlig basispensjon

Kommisjonen har også vurdert en modell for det offentlige pensjonssystemet der den offentlige pensjonssystemet har form av en basispensjon som alle får utbetalt, se kapittel 8.

I denne modellen er det i utgangspunktet ikke naturlig å gi adgang til fleksibel pensjonering innenfor det offentlige systemet. Dette fordi det alltid vil lønne seg å ta ut ytelsen så tidlig som mulig. Adgang til å ta ut pensjonen tidligere innebærer derfor i praksis en reduksjon av den generelle pensjonsalderen i folketrygden.

Et alternativ kan være å gi anledning til å ta ut en redusert ytelse fra en gitt alder, der ytelsen justeres slik at de samlede forventede pensjonsutbetalingene ikke øker i forhold til om uttaket var fra den ordinære aldersgrensen. Dette vil imidlertid gi svært lave årlige ytelser. Som vist i tabell 9.8, vil for eksempel en justering av pensjonen i tråd med dette innebære at de som velger å framskynde pensjoneringen med fem år fra 67 til 62 år, ved 67 år har en pensjon som er 31 pst. lavere enn de som venter til 67 år. Basispensjonen er i utgangspunktet tenkt å være på nivå med minstepensjonen i dagens folketrygd, det vil si vel 100 000 kroner. Den årlige pensjonen for en 62-åring vil i så fall bli på vel 66 000 kroner. Tradisjonelt har det i det norske pensjonssystemet blitt lagt sterk vekt på grunnsikringen. I avsnitt 9.4 argumenteres det for at det ikke bør gis anledning til å ta ut tidlig pensjon for personer som vil få utbetalt en ytelse som blir varig lavere enn det nivået som markerer minstesikringen i systemet. I modellen med en flat basispensjon tilsvarer dette basispensjonen.

Ordninger med fleksibel pensjonering vil således i denne modellen først og fremst være aktuelt gjennom de arbeidsmarkedsbaserte og individuelle pensjonsordningene. Utformingen av disse vil

i hovedsak være opp til partene i arbeidslivet og private aktører. For å påvirke muligheten til og vilkårene for tidligpensjonering, kan og bør myndighetene stille krav til utformingen av de skattefavouriserte ordningene. Når det gjelder fleksibelt uttak av basispensjonen for dem som har rett til å gå av med tidligpensjon i de supplerende, inntektsbaserte ordningene, er det rimelig at disse gis samme vilkår som de som ikke har opptjent egen inntektspensjon. Det vil si at basispensjon ikke utbetales før ved ordinær pensjonsalder.

9.8 Flexibilitet i modellen med universell grunnpensjon og tilleggspensjon i folketrygden

Kommisjonen har også vurdert en modell for det offentlige pensjonssystemet med en universell grunnpensjon og en relativ flat tilleggs-, eller inntektsbasert pensjon, se kapittel 8.

Denne modellen kjennetegnes ved at minstesikringen ivaretas gjennom en høy, universell grunnpensjon som kan svare til dagens minstepensjon i folketrygden. Det er ingen behovsprøving av den universelle grunnpensjonen. Tilleggspensjonssystemet innrettes som en ren overbygning over den universelle grunnpensjonen. Den bygger på prinsippet om livsløpsbasert opptjening med en direkte sammenheng mellom de premiene som den enkelte betaler inn til systemet og det han eller hun får ut i pensjon. Inntekter under et fastsatt bunnfradrag (lik grunnpensjonen) gir ikke opptjening av tilleggspensjon. Inntekter utover bunnfradraget gir opptjening av proporsjonal tilleggspensjon opp til et fastsatt tak. De beregningene som er gjennomført i dette avsnittet, bygger på en modell med følgende forutsetninger:

- Nivået på den universelle grunnpensjonen er satt lik dagens minstepensjon for enslige.
- Bunnfradrag for pensjonsopptjening ved inntekt tilsvarende grunnpensjon.
- Tak for pensjonsopptjening ved inntekt tilsvarende 8 G.
- Årlig tilleggspensjonsprosent 0,8 pst. (samlet pensjonsprosent = 32 pst. ved 40 års opptjening).

I avsnittene 9.4 og 9.5 drøftes ulike sider ved hvordan en fleksibel ordning i folketrygden bør innrettes. Diskusjonen og konklusjonene der gjelder også for modellen med en universell grunnpen-

Tabell: 9.13 Pensjonsutbetaling i kroner ved 67 år ved ulike uttakstidspunkt i modellen med en universell grunnpensjon og flat tilleggspensjon

	Person 1	Person 2	Person 3
62	130 400	103 200	142 600
63	139 400	109 400	153 100
64	149 200	116 200	164 700
65	159 700	123 500	177 200
66	172 000	132 000	191 700
67	185 500	141 600	208 100

Kilde: Pensjonskommisjonen.

sjon og flat tilleggspensjon. Hovedkonklusjoner fra disse avsnittene er:

- Den årlige pensjonen justeres ned ved tidligere avgang enn 67 år og opp ved senere avgang.
- Det innføres et justeringsfritt beløp på 30 000 kroner. Pensjonen ut over dette justeres i forhold til tidspunktet for pensjonering etter forsikringstekniske kriterier.
- For å kunne ta ut pensjon før 67 år, må pensjonen som kommer til utbetaling etter justering for pensjoneringstidspunktet minst tilsvare garantipensjonen.

I tabell 9.13 vises den årlige pensjonen ved 67 år for personer med ulike inntektsprofiler og ved ulike pensjoneringsaldere. Dette er de samme personene som ble brukt som eksempler i avsnitt 9.5, og det vises til dette for en oversikt over forutsetningene.

Sammenlikning med modernisert folketrygd

Tabell 9.14 viser hvilken inntekt en person må ha for å ta ut pensjon fra ulike aldre, gitt at vedkommende har en jevn pensjon i 40 år før dette, og den årlige ytelsen er justert i forhold til pensjoneringstidspunktet som beskrevet i strekpunktene over.

Kravet til inntektsnivå er lavere i modellen med universell grunnpensjon enn i modernisert folketrygd, se tabell 9.11. Grunnen til dette er at pensjonen for en del inntektsnivåer blir høyere i modellen med grunnpensjon. Disse vil tidligere få en tilstrekkelig opptjening til at de kan benytte seg av fleksibiliteten.

9.9 Arbeidsgivers rolle

Arbeidstakeren er ikke nødvendigvis den eneste parten når beslutningen om tidligpensjonering tas. Også arbeidsgiver vil kunne påvirke valget om pensjonering i betydelig grad, og det er grunn til å tro at det i en del tilfeller legges press på arbeidstakeren for å få vedkommende til å pensjonere seg. Pensjonssystemet bør dermed innrettes slik at arbeidsgiverne stimuleres til å beholde eldre arbeidstakere. Stimulansen kan gis ved hjelp av virkemidler som reduserer kostnaden ved eldre arbeidstakere sammenliknet med andre. Et tiltak i denne retningen er den reduserte arbeidsgiveravgiften for eldre arbeidstakere. Pensjonskommissjonen har ikke gått inn i denne problemstillingen, men viser til arbeidet på dette feltet som foregår i andre fora, blant annet i regi av Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet, som er en plan for hvordan arbeidslivet kan legges til rette for at eldre velger å fortsette i arbeid fremfor å pensjonere seg tidlig.

9.10 Overgang til en fleksibel folketrygd

En reform i folketrygden må fases inn over tid, slik at endringene ikke får urimelige utslag for personer som allerede har nådd en alder der de ikke i særlig grad kan påvirke pensjonsnivået sitt.

Tabell: 9.14 Inntektsnivå for å oppfylle kravet til minstenivå etter uttakstidspunkt. Jevn inntekt i 40 år

	Inntektsnivå
62	267 200
63	227 400
64	193 300
65	164 900
66	130 900

Kilde: Pensjonskommissjonen.

I kapittel 13 vurderes overgangsordninger for innfasingen av modernisert folketrygd nærmere. Det foreslås der at det nye pensjonssystemet trer i kraft 1.1.2010, og innfases over en femtenårsperiode. Personer født i 1950 eller tidligere får pensjon fullt ut etter dagens system. Personer født i 1965 eller senere får sin pensjonsoppregning omregnet, og pensjonen fullt ut beregnet etter det nye systemet. Personer født i årene 1951-1964 får sin pensjon delvis basert på dagens system, og delvis på det nye systemet.

Innføring av fleksibilitet i folketrygden kan vanskelig følge samme mønster. Pensjonskommissjonen tilrår at alle omfattes av den nye, fleksible ordningen fra samme tidspunkt som modernisert folketrygd trer i kraft. Hvis modernisert folketrygd trer i kraft fra 2010, innebærer dette i praksis at alle nye tidligpensjonister vil få pensjonsopptjeningen beregnet delvis etter dagens regler fram til 2027. Tabell 9.15 viser hvordan ytelsen for de tre personene som er brukt som eksempler i avsnittene over påvirkes hvis opptjeningen beregnes enten fullt ut etter dagens folketrygd, eller når 1/3 av pensjonen basert på dagens system og 2/3 basert på nytt system. Dette forholdet vil gjelde personer født i 1960.

For disse personene blir pensjonen lavere i modernisert folketrygd enn når den beregnes som et veid gjennomsnitt av den nye og den gamle ordningen. Innfasingen av den moderniserte folketrygden innebærer dermed at ytelsene i den fleksible ordningen gradvis reduseres til det fastsatte nivået i modernisert folketrygd.

Tabell: 9.15 Pensjonsutbetaling i kroner ved 62 år

	Dagens folketrygd	Modernisert folketrygd	2/3 dagens og 1/3 modernisert folketrygd
Person 1	126 800	120 700	124 800
Person 2	94 000	83 500	90 500
Person 3	135 300	134 800	135 100

Modernisert folketrygd med et justeringsfritt beløp på 30 000 kroner.

Kilde: Pensjonskommissjonen.

Kapittel 10

Fondering av folketrygden

10.1 Innledning og sammenfatning

Som omtalt i kapittel 3, vil en videreføring av dagens regelverk i folketrygden føre til en sterk økning i folketrygdens utgifter til alders-, uføre- og etterlattepensjoner i tiårene framover. Pensjonskommisjonen har derfor foreslått omfattende tiltak for å begrense veksten i pensjonsutgiftene framover gjennom innføring av et delingstall for å kompensere for stigende levealder, større vekt på prisindeksring av løpende pensjoner mv. Totalt sett anslås forslagene fra kommisjonen å redusere folketrygdens pensjonsutgifter med om lag 3 prosentpoeng av BNP for Fastlands-Norge i 2050. De samlede pensjonsutgiftene i folketrygden anslås likevel å øke fra om lag 9 prosent av BNP for Fastlands-Norge i dag til om lag 17 prosent i 2050. Utfordringene knyttet til denne utviklingen vil bli forsterket av at petroleumsinntektene trolig vil avta vesentlig i samme tidsperiode.

Kombinasjonen av sterk vekst i pensjonsutgiftene, selv etter Pensjonskommisjonens forslag, og fallende petroleumsinntekter vil legge økte byrder på de yrkesaktive i framtiden hvis ikke staten bygger opp betydelige økonomiske reserver de nærmeste 10-20 årene. I sitt mandat ble derfor Pensjonskommisjonen bedt om å vurdere om en fondering av pensjonsytelsene kan bidra til å sikre et bærekraftig pensjonssystem på sikt.

Utfordringene for pensjonssystemet framover knytter seg både til veksten i de offentlige pensjonsutgiftene, og til hvordan den finansielle belastningen knyttet til disse utgiftene bør fordele seg over tid.

Pensjonskommisjonen har sett det som en hovedutfordring å etablere et bærekraftig pensjonssystem i den forstand at det gir en rimelig byrdefordeling mellom generasjonene, der bidraget fra hver generasjon står i et rimelig forhold til de pensjonsytelsene generasjonen mottar. Manglende langsiktig bærekraft vil innebære at pensjonssystemet før eller senere må endres, og dette omstillingsbehovet vil bli større jo lenger en utset-

ter de omstillingene som er nødvendige. En pensjonsreform som ikke sikrer en rimelig byrdefordeling mellom generasjonene vil derfor vanskelig kunne opprettholdes over tid. Det er derfor behov for at staten bygger opp betydelige fordringer i årene framover gjennom overskudd på budsjettet. Behovet for å sikre langsiktig bærekraft forsterkes av at også andre aldersrelaterte offentlige utgifter knyttet til helse- og omsorgstjenester for eldre må forventes å øke betydelig framover i takt med aldringen av befolkningen. Belastningen på den yrkesaktive befolkningen vil derfor øke selv om en sikrer at pensjonssystemet isolert sett gir en rimelig byrdefordeling over tid.

Når en vurderer fondering av folketrygden, er det viktig å skille mellom *reell fondering* og *regnskapsmessig fondering*, jf. det tilsvarende skillet mellom det som ble kalt fondering i økonomisk forstand og fondering i juridisk forstand i rapporten fra Moland-utvalget, NOU 1998: 10 Fondering av folketrygden?. Den statlige fordringsoppbyggingen som er nødvendig i årene framover, vil innebære at det skjer en reell fondering av deler av de framtidige utgiftene knyttet til aldringen av befolkningen. I dette ligger at staten bygger opp finansielle reserver for å møte de framtidige utgiftsforpliktelsene, uavhengig av om en har skilt ut egne fond for å ivareta for eksempel pensjonsforpliktelsene. Fokus er med andre ord på hvor mye staten alt i alt sparer i forhold til det som trengs for å trygge framtidige pensjonsforpliktelser. Fondering i reell forstand skjer ved at staten sørger for å ha inntekter som overstiger utgiftene.

Sammenliknet med et pensjonssystem basert på løpende finansiering av pensjonene etter hvert som de kommer til utbetaling, vil etablering av et pensjonssystem basert på reell fondering innebære økte innbetalinger i en innfasingsperiode, men lavere innbetalinger på lengre sikt. Et reelt sett fondsbasert pensjonssystem vil også være mer robust overfor endringer i aldersstrukturen i befolkningen. Hvis pensjonssystemet tidligere har vært finansiert løpende, vil imidlertid overgang til et pensjonssystem med full reell fonde-

ring normalt innebære en dobbelbelastning i en overgangsperiode, som følge av at en både må utbetale pensjoner knyttet til tidligere pensjonsopptjening og foreta fondsavsetninger knyttet til ny opptjening.

Problemstillingene i dette kapitlet er særlig knyttet til om den reelle fonderingen av pensjonssystemet gjennom statlig oppsparing bør følges opp av en fondering i regnskapsmessig forstand. Med dette forstås ordninger der finansieringen av pensjonene er formelt atskilt fra resten av statsfinansene, og der det er knyttet en finansiell formue til finansieringen. Fokus er i dette tilfellet på finansieringen av pensjonssystemet isolert sett, og det er ikke noe krav om at resten av statsfinansene skal være i balanse. Oppretting av et eget pensjonsfond vil imidlertid ikke i seg selv dempe den framtidige belastningen knyttet til pensjonssystemet. Dette vil avhenge av i hvor stor grad den regnskapsmessige fonderingen følges opp av en reell fondering i form av tilstrekkelig høy sparing på statens hånd. Dette vil igjen avhenge av hvilken budsjettpolitikk som vil bli ført framover.

Etablering av et pensjonsfond vil i utgangspunktet verken gjøre pensjonssystemet mer eller mindre bærekraftig. Det avgjørende for om folketrygdens pensjonsforpliktelser vil kunne innfris i framtiden, er utformingen av den samlede finanspolitikken og den økonomiske utviklingen mer generelt. Et pensjonsfond vil imidlertid kunne gjøre det lettere å få oppslutning om en langsiktig finanspolitikk hvor det settes tilstrekkelig midler til side de nærmeste årene. Erfaringen fra en rekke land er at det ikke er lett for staten å bygge opp finansiell formue – det oppstår lett et sterkt press for å bruke av midlene. Dette kan bli lettere å motstå dersom midlene plasseres i et pensjonsfond.

Pensjonskommissjonen går derfor inn for at det etableres et nytt *Statens pensjonsfond* basert på dagens Petroleumsfond og Folketrygdfond, som er nært knyttet opp mot statens pensjonsforpliktelser i folketrygden.

Et hovedspørsmål i Pensjonskommissjonens arbeid har vært om et nytt statlig pensjonsfond bør utformes som et bredt (makro) fond, der fondsoppbyggingen reflekterer både statens petroleumsinntekter og utviklingen i pensjonsforpliktelsene, eller om det bør opprettes et mer forsikringsbasert fond, som direkte er knyttet til omfanget av pensjonsforpliktelsene. Den siste løsningen vil kreve at en også viderefører et modifisert petroleumsfond for å kunne håndtere svingninger i petroleumsinntektene, valutakurser og fondsavkastning.

Ut fra en samlet vurdering har Pensjonskommissjonen kommet til at statens fondsoppbygging fortsatt bør skje i form av en *generell fondsoppbygging* som både reflekterer utviklingen i statens petroleumsinntekter og pensjonsforpliktelsene, og at det ikke bør etableres et rent forsikringsbasert pensjonsfond. I sin vurdering har Kommisjonen bl.a. lagt vekt på:

- En vil trolig bare kunne fondere en begrenset del av de pensjonsforpliktelsene som allerede er bygget opp når Pensjonsfondet opprettes. Dette vil i betydelig grad redusere fordelene ved en fondsmodell som kun er knyttet til pensjonsforpliktelsene.
- De store svingningene en må regne med i kapitalavkastningen og andre forhold gjør at det vil være betydelig usikkerhet knyttet til hvor store de årlige fondsavsetningene må være i en slik modell. En slik løsning vil derfor måtte bli vesentlig mer komplisert enn en bredere fondsløsning, med en risiko for store variasjoner i fondsavsetningene over tid.
- Etablering av et forsikringsbasert pensjonsfond (snevert fond) med stor grad av autonomi i forhold til resten av statsfinansene vil kunne gjøre det vanskeligere å foreta helhetlige avveinger mellom pensjonsutgiftene og statens utgifter og inntekter på andre områder.

Pensjonskommissjonen mener imidlertid at det er behov for tiltak som etablerer en klar sammenheng mellom Pensjonsfondet, pensjonsforpliktelsene og de langsiktige utfordringene i den økonomiske politikken. For å styrke sammenhengen mellom Pensjonsfondet og pensjonsforpliktelsene foreslår Kommisjonen:

1. at det i de årlige budsjettdokumentene fra Regjeringen presenteres balanseoppstillinger for Pensjonsfondet, der alderspensjonsforpliktelsene framgår som en gjeldspost, mens aktivasiden består av fondets kapital og en fordring på staten svarende til de ufonderte pensjonsforpliktelsene. På denne måten vil det framgå at selv om alle oljeinntektene settes inn i Pensjonsfondet, vil Pensjonsfondet fortsatt ha en betydelig fordring på staten som tilsvarer de ufonderte pensjonsforpliktelsene. Fondskonstruksjonen får også fram at økt bruk av oljeinntekter medfører at man tar av «pensjonskapitalen» ved at de ufonderte forpliktelsene øker.
2. at det i budsjettdokumentene gis en mer omfattende drøfting av utviklingen i pensjonsforpliktelsene enn fram til nå, der det framgår hvor

mye av de årlige endringene som skyldes ny opptjening av pensjonsrettigheter, regelverksendringer og endringer knyttet til regulering av opptjente pensjonsrettigheter som følge av lønns- og prisutviklingen.

3. at det etableres en langsiktig retningslinje om at de ufonderte forpliktelsene knyttet til alderspensjonen i folketrygden ikke skal øke som andel av BNP for Fastlands-Norge over tid.
4. at Regjeringen pålegges å legge fram en særskilt redegjørelse for Stortinget som en del av de årlige budsjettokumentene hvis det skulle oppstå situasjoner der den ufonderte pensjonsgjelden over tid øker sterkere enn etter retningslinjen i punkt 3. Denne redegjørelsen skal inneholde forslag til endringer i retningslinjene for finanspolitikken, forslag til reduserte utgifter i pensjonssystemet eller andre tiltak som kan bidra til at en over tid når målet om at de ufonderte pensjonsforpliktelsene ikke skal øke som andel av BNP for Fastlands-Norge.
5. at det i forbindelse med den årlige utsendelsen med informasjon om den enkeltes opptjente rettigheter til alderspensjon oppgis hvor stor del av de opptjente pensjonsrettighetene som er fondert i Pensjonsfondet.

Med hensyn til forvaltningen av Pensjonsfondet foreslår Pensjonskommisjonen at fondet ikke skal bygge opp en ny forvalterorganisasjon, men bygge videre på forvaltermiljøene i Folketrygdfondet og Norges Bank. Utenlandsplasseringer bør således foretas av Norges Bank, mens innenlandske plasseringer foretas av Folketrygdfondet. Det bør imidlertid åpnes for at deler av kapitalen kan forvaltes av private forvaltere, slik Petroleumsfondet allerede gjør ved at man har satt ut eksterne forvaltermandater. Kommisjonen foreslår at Finansdepartementet gir nærmere regler for fordelingen av fondskapitalen mellom innenlandske og utenlandske plasseringer, hvor det skal legges vekt på pengepolitiske hensyn.

Et viktig formål med Statens petroleumsfond har vært at valutainntektene fra oljevirkksomheten skal replaseres i utlandet slik at en ikke får store forstyrrelser i norsk økonomi og ustabilitet i den norske kronen. Dette hensynet må ivaretas også innenfor et statlig pensjonsfond. Oljeinntektene bør derfor i all hovedsak replaseres i utlandet. Det foreslås at Finansdepartementet gir nærmere retningslinjer for hvordan Norges Bank, Folketrygdfondet og private forvaltere skal forestå forvaltningen. Gitt disse retningslinjene skal forvalterne søke å maksimere avkastningen.

Pensjonskommisjonen har vurdert om det som en del av pensjonsreformen bør innføres et innskuddsbasert element i det obligatoriske pensjonssystemet, enten som en del av folketrygden eller som et tillegg til den. Et slikt element vil kunne bestå i at alle yrkesaktive ble pålagt å skyte inn en bestemt prosentandel av arbeidsinntekten hvert år i en individuell, innskuddsbasert pensjonsordning. En slik ordning vil måtte bygge på full fondering, og pensjonsytelsene fra ordningen vil avhenge av den kapitalavkastningen som oppnås på den enkeltes konto. For å begrense forvaltnings- og administrasjonskostnadene kan en tenke seg en offentlig medvirkning i ordningen, ved at innbetalingene skjer gjennom det offentlige og gjennom en sentralisering av kjøp av forvaltningstjenester og informasjon om opparbeidede pensjonsrettigheter til den enkelte.

Det er ulike oppfatninger om dette i kommisjonen. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 10.12.4 og avsnitt 1.10.

Omtalen i kapitlet er organisert slik at en i avsnitt 10.2 gir en kort omtale av sammenhengen mellom fondering og de økonomiske utfordringene vi står overfor på lengre sikt. Avsnitt 10.3 tar opp noen viktige forskjeller mellom pensjonssystemer som bygger på løpende finansiering og pensjonssystemer som er basert på reell fondering, mens avsnitt 10.4 drøfter hvordan ulike pensjonssystemer påvirker risikobæringen i samfunnet. I avsnitt 10.5 gis det en omtale av folketrygdens pensjonsforpliktelser i dag og anslag for utviklingen i disse forpliktelsene framover.

Drøftingen av behovet for reell fondering følges opp i avsnitt 10.6, der en tar opp spørsmålet om etablering av et eget statlig pensjonsfond – dvs. en regnskapsmessig fondering av folketrygden – kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å møte de økonomiske utfordringene knyttet til pensjonssystemet. Avsnittet drøfter innledningsvis de argumentene for en slik fondering som har vært mest fremme i den offentlige debatten, med hovedvekten på om en regnskapsmessig fondering vil kunne bidra positivt til et bærekraftig pensjonssystem og til å styrke de langsiktige hensynene i den økonomiske politikken.

Deretter drøftes i avsnitt 10.7 alternative utfordringer av et statlig pensjonsfond. Avsnitt 10.8 går nærmere inn på hvordan en kan håndtere usikkerheten om kapitalavkastning, demografiske forhold mv. i et statlig pensjonsfond med en direkte kobling mot statens pensjonsforpliktelser. Avsnitt 10.9 drøfter de budsjettmessige virkningene av ulike fonderingsløsninger, mens avsnitt 10.10

drøfter institusjonelle forhold ved en fondsmodell og spørsmål knyttet til forvaltningen av et slikt fond, herunder forholdet til pengepolitikken. I avsnitt 10.11 gis en samlet vurdering av de ulike fondsmodellene for folketrygden. Avslutningsvis i kapitlet drøftes i avsnitt 10.12 mulige utforminger av en fonderingsmodell der en del av standardsikringen i det obligatoriske pensjonssystemet ivaretas gjennom individuelle pensjonskonti med full fondering.

10.2 Hvorfor fondering?

Pensjonsutbetalingene fra folketrygden vil øke meget sterkt de neste tiårene selv med de forslagene som legges fram av Pensjonskommisjonen, samtidig som vi må regne med en markert nedgang i statens petroleumsinntekter, jf. figur 10.1. Isolert sett vil disse to forholdene bidra til å svekke budsjettbalansen med hele 18 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien fram mot 2050 selv om en tar hensyn til at de økte pensjonsutbetalingene også vil føre til økte skatteinntekter. For å kunne trygge pensjonene i framtiden og unngå dramatiske innstramminger i den økonomiske politikken, er det nødvendig med store overskudd i statsfinansene i årene framover, spesielt de nærmeste årene, og selv da vil det trolig

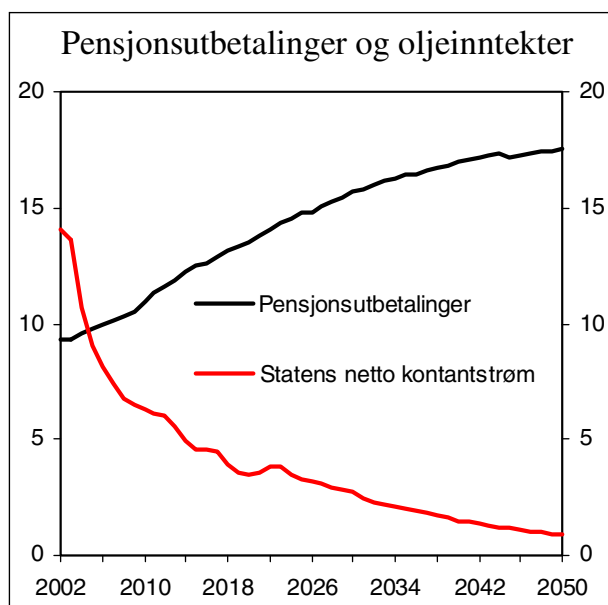
være behov for innstramminger i den økonomiske politikken på lang sikt.

De store budsjettoverskuddene i årene framover innebærer at staten vil bygge opp betydelige fordringer. Denne fordringsoppbyggingen kan i stor grad ses på som en omplassering av formue, der staten reduserer sin formue i form av petroleumsressurser på havbunnen og i stedet øker sin finansielle formue. Fordringsoppbyggingen kan imidlertid også ses på som en reell fondering av deler av de framtidige utgiftene knyttet til aldringen av befolkningen.

Internasjonale studier viser at et fellestrekk ved land som har vært rike på naturressurser, er at man ikke har klart å holde igjen i budsjettpolitikken, at man har plassert inntektene i innenlandske prosjekter som har gitt dårlig avkastning, og at man har mistet «trykket» i strukturpolitikken slik at veksttakten i økonomien har blitt redusert over tid. Studier av sammenhengen mellom langsiktig økonomisk vekst og tilgang på naturressurser kan tyde på at land med stor tilgang på naturressurser har hatt en tendens til lavere økonomisk vekst enn land med begrenset tilgang til naturressurser. Dette omtales ofte under stikkord som oljerikdommens paradoks eller «hollandsk syke».

Årsaken til dette er trolig sammensatt. En økonomisk-politisk forklaring kan være at ressursrikdom fører til sterkt fokus fra ulike grupper på å tillegne seg mest mulig av overskuddet fra naturressursen. Produksjonen av petroleum og andre knappe naturressurser gir en profitt som overstiger normal avkastning på investert kapital, en såkalt grunnrente. Kampen om dette overskuddet betegnes gjerne som «rent-seeking», og kan føre til en ineffektiv uttømming av naturressursen og ufornuftig bruk av inntektene. Entreprenørskap, talent og energi brukes for å få del i disse inntektene i stedet for til mer produktiv virksomhet. En sosiologisk forklaring kan være at lettjent rikdom svekker incentivene til innovasjon og arbeid. En økonomisk forklaring kan være at en stor og bred konkurranseutsatt sektor skaper læring og utvikling. I land med stor tilgang på naturressurser kan den konkurranseutsatte delen av næringslivet bli bygget ned, mens de skjermede sektorene bygges opp. Konkurranseintensiteten i økonomien kan bli mindre og evnen og viljen til innovasjon svekket.

I Norge har vi så langt lyktes i å forvalte petroleumsinntektene på en god måte. Kombinasjonen av store løpende budsjettoverskudd og udekte behov på mange områder gjør likevel at det vil bli svært krevende å føre en økonomisk



Figur: 10.1 Folketrygdens pensjonsutbetalinger og statens netto kontantstrøm fra oljevirksomheten. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet og Pensjonskommisjonen.

politikk som ivaretar de langsiktige utfordringene knyttet til aldringen av befolkningen og nedgangen i petroleumsinntektene på en tilfredsstillende måte. Dette kan bli vanskelig hvis en ikke klarer å skape en klarere sammenheng mellom petroleumsinntektene og statens oppbygging av fordringer på den ene siden og de framtidige utgiftene knyttet til eldrebolgen på den annen side. En slik nærmere sammenheng ville mest direkte kunne oppnås ved at staten reduserte sitt ansvar på pensjonssiden på lengre sikt, og at de yrkesaktive ble kompensert for dette ved lavere skatter. Pensjonskommisjonen ser det imidlertid som lite aktuelt å foreta vesentlige omlegginger i en slik retning. Det blir da desto viktigere å styrke sammenhengen mellom den fordringsoppbyggingen som er nødvendig på statens hånd framover og de langsiktige utfordringene i den økonomiske politikken. Dette vil trolig mest hensiktsmessig kunne skje ved at det etableres et statlig pensjonsfond, som erstatter dagens Petroleumsfond og Folketrygdfondet, og som innebærer en delvis fondering av pensjonsforpliktelsene i folketrygden knyttet til alderspensjon.

Et nærliggende spørsmål er hvorfor en skal fondere pensjonsforpliktelsene i folketrygden, og ikke andre framtidige utgifter knyttet til aldringen av befolkningen. Dette må ses i sammenheng med at pensjonsutbetalingene både er den aldersrelaterte utgiftsposten som er størst og øker mest. En reell fondering av deler av pensjonsforpliktelsene vil derfor gi et viktig bidrag til å redusere den framtidige belastningen knyttet til aldringen av befolkningen. Alderspensjonene er også i større grad enn andre aldersrelaterte utgifter knyttet til blant annet helse og omsorg opptjente rettigheter, som avhenger av botid og inntektsopptjeningen som yrkesaktiv. Opptjeningsaspektet gjør både at det er lettere å anslå de framtidige utgiftene til alderspensjoner enn andre aldersrelaterte utgifter, og at disse utgiftene i mindre grad kan justeres ut fra den løpende budsjett situasjonen. Opptjeningsaspektet kan oppfattes som særlig sterkt for den inntektsavhengige delen av pensjonene, og det kan argumenteres for at det innteksrelaterte elementet i det offentlige pensjonssystemet bare er forsvarlig ut fra fordelingshensyn hvis det er basert på tidligere innbetalinger fra den som mottar pensjonen. Fondering av de innteksrelaterte pensjonene i folketrygden kan være et bidrag for å sikre dette.

10.3 Virkninger av reell fondering

Pensjonsytelser kan være fondsbaserte eller basert på løpende utlikning. Ved en *fondsbasert løsning i reell forstand* dekkes pensjonsutbetalingene ved å trekke på midler som er bygget opp i tidligere perioder, slik at de er blitt store nok til å finansiere pensjonsutbetalingene. Det avgjørende er her ikke om midlene formelt er plassert i et eget pensjonsfond, men at det over tid skjer en samlet finansiell sparing som tilsvarer nåverdien av de framtidige forpliktelsene. Ved *utlikningsbaserte løsninger* finansieres pensjonene løpende ved beskatning etter hvert som de kommer til utbetaling.

Pensjonsordninger i privat sektor er normalt fonderte. For individuelle pensjonsordninger vil dette være nødvendig, siden det ikke er noen annen part som kan dekke de framtidige pensjonsutbetalingene. Også foretaksbaserte ordninger vil normalt være fonderte. Dette har blant annet sammenheng med at en privat bedrift kan gå konkurs. Fondering av ytelsene, der fondene er atskilt fra bedriftens øvrige økonomi, vil gi en større sikkerhet for at den enkelte vil få den pensjonsytelsen en har krav på.

Behovet for fondering stiller seg derimot annerledes for statlige pensjonsordninger. Staten kan i praksis ikke gå konkurs, og framtidige pensjonsutbetalinger vil kunne finansieres etter hvert som de kommer til utbetaling ved å skattlegge dem som på utbetalingstidspunktet er yrkesaktive eller pensjonister. Valg av finansieringsform for de statlige pensjonsordningene kan imidlertid ha betydning for det samlede sparenivået i samfunnet og inntektsveksten over tid, og for sikkerheten knyttet til framtidige pensjonsutbetalinger. Valg av løsning vil også kunne ha betydning for hvordan kapitalmarkedene fungerer.

En viktig begrunnelse for etablering av et utlikningsbasert pensjonssystem («Pay As You Go»-system) er at dette gjør det mulig å gi pensjon til personer som ikke, eller bare i liten grad, har betalt pensjonsavgift som yrkesaktiv. Historisk har etablering av slike pensjonssystemer spilt en viktig rolle i å bekjempe fattigdom blant eldre. En virkning av dette er imidlertid at alle senere generasjoner må være med på å betale kostnadene med dette gjennom en høyere pensjonsavgift enn det som hadde vært nødvendig i et fondsbasert system.

Mens avkastningen i et pensjonssystem som bygger på reell fondering, avhenger av kapitalavkastningen i økonomien, vil den avkastningen

hvert enkelt årskull oppnår i et utlikningsbasert pensjonssystem på lang sikt bli bestemt av realveksten i økonomien, dvs. summen av produktivtetsveksten og veksten i arbeidsstyrken. Produktivtetsveksten vil på lang sikt om lag svare til reallønnsvæksten i økonomien. Med de demografiske utsiktene vi står overfor er det grunn til å anta at det kun vil finne sted en beskjeden vekst i arbeidsstyrken i årene framover. Historiske tall over langsiktig gjennomsnittlig avkastning på godt diversifiserte fondsporteføljer gir også grunnlag for å forvente at det på lang sikt kan oppnås en meravkastning på fondskapital sammenliknet med det som følger av realveksten i økonomien. For de yrkesaktive i et fullt utbygget (modent) pensjonssystem vil dette normalt innebære en lavere avkastning i et utlikningsbasert pensjonssystem enn i et fondsbasert system, noe som reflekterer kapitalkostnaden ved at en ikke tidligere har bygget opp pensjonsfond.

Mindreavkastningen i et utlikningsbasert pensjonssystem reflekterer altså den lavere formuesoppbyggingen enn i et fondsbasert system. Dette betyr at en reform som gir større grad av reell fondering, også vil bidra til å øke avkastningen i pensjonssystemet på sikt. Normalt vil imidlertid dette forutsette at befolkningen i en overgangsperiode må akseptere en dobbelbelastning, som følge av at den både må dekke utgiftene til fondering av nye forpliktelser og utbetalingene under det gamle pensjonssystemet.

Virkningene av et utlikningsbasert pensjonssystem vil videre kunne variere over tid. Årskull som i sin yrkesaktive periode nyter godt av et lavt forholdstall mellom antall pensjonister og yrkesaktive, vil kunne komme relativt godt ut, mens et utlikningsbasert pensjonssystem vil slå særlig negativt ut for årskull som er født etter et fall i fruktbarheten, siden det da blir flere pensjonister pr. yrkesaktive person. Denne virkningen vil kunne bli særlig viktig i tiårene framover som følge av den sterke økningen i antallet pensjonister pr. sysselsatt.

10.4 Ulike former for risiko i pensjonssystemer

Et land som helhet har ikke mulighet til å forsikre den framtidige nasjonalinntekten i stor skala, eksempelvis i forhold til endringer i landets bytteforhold mot utlandet, verdien av naturressurser eller produktiviteten av landets arbeidskraft eller realkapital. Dersom en gruppe av befolkningen,

for eksempel pensjonistene, skal oppnå full forsikring av framtidig inntekt, må nødvendigvis andre grupper av befolkningen påta seg eller bli pålagt økt framtidig inntektsrisiko. Ved utforming av pensjonssystemet må en vurdere hvordan denne inntektsrisikoen bør fordeles mellom ulike grupper av befolkningen, og mellom nålevende og ufødte generasjoner.

Et sentralt siktemål med pensjonssystemet er å trygge levestandarden for pensjonistene. De som har gått ut av arbeidsstyrken kan være sårbar overfor bortfall av inntekt fordi de normalt ikke kan kompensere en uventet nedgang i inntekt med økt arbeidstilbud.

I pensjonssystemer som finansieres gjennom løpende utlikning («Pay As You Go») vil risikobæringen i betydelig grad bli påvirket av hvordan skatter og pensjoner endres når det skjer uventede endringer i nasjonalinntekten. Dersom myndighetene prioriterer størst mulig sikkerhet for pensjonistenes kjøpekraft, vil de yrkesaktive generasjoner som finansierer pensjonssystemet gjennom skatte- og avgiftssystemet bli påført mer risiko. Generelt kan utlikningssystemet for pensjoner gi en god spredning av risiko mellom generasjoner dersom pensjonenes kjøpekraft knyttes opp mot utviklingen i landets nasjonalinntekt.

Usikkerheten forbundet med fondsbaserte pensjonssystemer gjelder særlig den finansielle risikoen knyttet til avkastningen av pensjonsfondene. Dette kan over tid gi store utslag i verdien av opptjente pensjoner eller risiko for uforutsett store innbetalinger fra arbeidsgiverne eller de forsikrede for å sikre verdien av pensjonsutbetalingene. I kollektive ytelsesbaserte ordninger vil det normalt ikke være de yrkesaktive som bærer risikoen for lavere finansavkastning enn forventet, men staten eller arbeidsgiverne som vil måtte sørge for ekstra innbetalinger for å kompensere for uforutsett lav avkastning på fondskapitalen. Det utsetter staten og arbeidsgiverne for en betydelig økonomisk risiko. I et offentlig system vil lavere avkastning enn forventet over en lengre periode måtte dekkes med økte skatter på de yrkesaktive eller økte pensjonspremier. I bedriftsbaserte ordninger kan lav avkastning svekke bedriftenes evne til å betale lønn. I systemer basert på individuelle pensjonsfond med investeringsvalg vil risikoen for lav finansavkastning bæres av det enkelte medlem av ordningen, noe som vil kunne innebære betydelige forskjeller i utbetalt pensjon. Kollektive ordninger, særlig offentlige, kan gi en bedre risikofordeling mellom individer enn individuelle ordninger. Ytelsesbaserte ordninger kan gi en bedre fordeling av

risiko over livsløpet enn innskuddsbaserte ordninger. Individuelle pensjonskonti er dessuten mer kostbare å forvalte enn kollektive løsninger som vil gi stordriftsfordeler knyttet til administrasjon og forvaltning. Videre vil obligatoriske ordninger innebære lavere driftsomkostninger enn frivillige, avtalebaserte løsninger, bl.a. fordi en unngår kostnader forbundet med markedsføring og salg etc. Ved utlikningsfinansierte pensjonsordninger er risikoen særlig knyttet til faren for skjev generasjonsfordeling og politisk risiko forbundet med regulering av pensjonskapitalens verdi, samt mulighet for endringer i regelverket.

En inndeling i ulike risikotyper i forhold til pensjonssystemer kan være som følger:

Demografisk risiko

Denne risikoen er knyttet opp mot befolkningens alderssammensetning og levealder. Befolkningsutviklingen følger utviklingen i fruktbarhet, dødelighet og inn- og utvandring. I tillegg vil utviklingen i effektiv pensjoneringsalder få betydning for finansieringsbyrden for de yrkesaktive. En stadig større avstand mellom forventet levealder og effektiv pensjonsalder vil innebære at pensjonistene legger beslag på en økende andel av samfunnets verdiskaping. I enkelte land som nylig har vedtatt mer omfattende pensjonsreformer som Sverige, Finland og Italia, er det innebygd såkalte «balanseringsmekanismer» for å sikre at systemene er bærekraftige under ulike demografiske forutsetninger, jf. forslaget om delingstall i kapittel 6.

Økonomisk risiko knyttet til alminnelig lønnsutvikling

Den alminnelige lønnsutvikling i samfunnet avhenger på kort sikt blant annet av utviklingen i næringslivets konkurransedyktighet og inntjening på næringsvirksomheten, utviklingen i selsesetningen/arbeidsledigheten, foruten innretningen på lønnsoppgjørene mellom partene i arbeidslivet. På lang sikt er det generelt antatt at lønnsutviklingen er avhengig av produktiviteten av landets arbeidskraft. I utlikningssystemer vil ofte utviklingen i den enkeltes pensjonsrettigheter i opptjeningstiden avhenge av den generelle lønnsutviklingen.

Økonomisk risiko knyttet til avkastning på finansinvesteringer

Det er alminnelig antatt i finansiell teori at de som

investerer og sparer med sikte på framtidig forbruk vil kreve en høyere forventet avkastning på fondskapitalen jo større den finansielle risikoen forbundet med investeringene er, dvs. at den enkelte har risikoaversjon. En investor vil derfor være tilfreds med lavere avkastning på sikre plasseringer som statspapirer og bankinnskudd, sammenliknet med den forventede avkastningen på mer usikre plasseringer som for eksempel aksjer. Det er også vanlig å anta at sikkerhet for påregnelige inntektsforhold vektlegges sterkere jo nærmere pensjonsalderen de forsikrede kommer. I en del pensjonssystemer finnes det derfor regelverk som vektlegger hensynet til finansiell sikkerhet sterkere jo nærmere et individ kommer pensjonsalderen. Finansiell risiko er forbundet med fondsbaserte systemer, og det er en sentral problemstilling hvem som kan og bør bære finansiell risiko i fondsbaserte pensjonssystemer, og hvor stor risiko en bør tillate.

Institusjonell risiko

Formelt kan pensjonsinnretninger (livselskaper, pensjonskasser m.v.) avgi garantier og håndtere risiko i ulike former. Reelt sett kan slike garantier og risikohåndtering innebære bestemte forutsetninger om garantert rente, dødelighet og administrasjonskostnader. Forsikringstakerne og/eller de pensjonsberettigede får således en garanti for framtidige ytelser gitt disse forutsetningene. Dersom pensjonsinnretningen oppnår et overskudd i forhold til forutsetningene, kan dette deles mellom eierne av selskapet og kundene. Kundene kan enten få økt pensjon som er typisk i innskuddsbaserte ordninger, eller reduserte premier som er typisk for ytelsesbaserte ordninger. Dersom det blir et underskudd i forhold til de garanterte løftene, må eierne dekke dette av egenkapitalen. I tillegg finnes det «rene» innskuddsbaserte ordninger hvor selskapene ikke har avgitt formelle minimumsgarantier, slik at all risiko bæres av kundene. Denne institusjonelle risikoen er også knyttet til driften av fondsbaserte pensjonssystemer.

Pensjonsinnretningene er normalt underlagt et mer omfattende regelverk og gjenstand for mer regelmessig overvåking og tilsyn med virksomheten enn næringsvirksomhet i sin alminnelighet. I Norge er det Kredittilsynet som har ansvaret for tilsyn med pensjonsinnretningene. En sentral tilsynsoppgave er å kontrollere at selskapene har tilstrekkelig egenkapital for å kunne møte lavere avkastning enn garantert. Tilsynet skal videre

Tabell: 10.1 Pensjonsforpliktelser i folketrygden ved utgangen av 2002. Mrd. 2002-kroner

	I alt	Tilleggspensjon	Pensjon utover minstepensjon ¹
Alderspensjon	2 728	1 587	801
Uføre- og etterlattepensjon	726	406	190
I alt	3 453	1 994	992

¹ Tilleggspensjon utover særtillegget.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

sikre at pensjonsinnretningene driver forsvarlig og har tilstrekkelige kontrollrutiner, slik at kundenes og samfunnets interesser blir ivaretatt på en mest mulig effektiv og betryggende måte. Denne institusjonelle tilsynsrisikoen er knyttet til driften av fondsbaserte pensjonssystemer.

Politisk risiko

I forhold til det risikobildet som folketrygden, tjenstepensjoner og andre pensjonsordninger skal ivareta, kan det hevdes at «politisk risiko» inntar en særstilling. For det første hviler de aller fleste ordningene på politiske beslutninger, enten direkte gjennom lovverk, eller indirekte gjennom rammelover for pensjonsavtaler, regler for forvaltning av pensjonsmidler osv. I tillegg administreres ordningene av offentlige instanser eller er underlagt tilsyn fra offentlige kontrollmyndigheter, og er slik sett gjenstand for politisk ansvar og mer eller mindre direkte styring. Politisk risiko innebærer generelt at det kan være uforutsigbart om og eventuelt hvordan pensjonsrettigheter kan endres gjennom politiske prosesser.

Av og til kan det synes klart at pensjonssystemet av ulike årsaker framstår som ikke opprettholdbart, og det kan da fattes beslutninger som forårsaker reduserte rettigheter og/eller ytelser som rammer de yrkesaktive og pensjonistene. Raske endringer i rammebetingelsene er vanligvis uheldig for de forsikrede som gjerne ønsker

stabile og forutsigbare rammer for hva de kan vente seg av pensjonsinntekt. Pensjonistenes disponible inntekt etter skatt påvirkes dessuten av endringer i skattereglene. Skatte- og avgiftsreglene forandres vanligvis langt oftere enn reglene for pensjonsytelser, og dette skjer gjerne som ledd i innretningen av finanspolitikken i forbindelse med de årlige nasjonalbudsjettene.

10.5 Folketrygdens pensjonsforpliktelser

I forbindelse med arbeidet i Moland-utvalget ble det foretatt beregninger av statens pensjonsforpliktelser, og tilsvarende beregninger er senere omtalt i de årlige nasjonalbudsjettene og Langtidsprogrammet 2002 – 2005. Pensjonsforpliktelsene er beregnet som nåverdien av allerede opparbeidede pensjonsrettigheter i folketrygden, der opparbeidede rettigheter er definert som hvor store pensjonsutbetalinger en ville ha krav på ut fra botid og poengopptjening på beregningstidspunktet gitt gjeldende regler. Beregningene er gjennomført vha. modellen MOSART i Statistisk sentralbyrå, og avhenger av de forutsetningene som er lagt til grunn blant annet om uføretilgang, dødelighet mv. Beregningsteknisk har en framover lagt til grunn en reallønnsvekst på 1½ prosent pr. år, en realrente på 4 prosent og full lønnsindeksering av grunnbeløpet.

Tabell: 10.2 Pensjonsforpliktelser i folketrygden ved utgangen av 2002. Andeler av BNP for Fastlands-Norge

	I alt	Tilleggspensjon	Pensjon utover minstepensjon ¹
Alderspensjon	226	131	66
Uføre- og etterlattepensjon	60	34	16
I alt	286	165	82

¹ Tilleggspensjon utover særtillegget.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabellene 10.1 og 10.2 gir oppdaterte anslag for folketrygdens forpliktelser ved utgangen av 2002, henholdsvis i milliarder 2002-kroner og som andel av BNP for Fastlands-Norge.

Som det framgår av tabellene, kan de samlede pensjonsforpliktelsene i folketrygden ved utgangen av 2002 anslås til om lag 3 450 milliarder kroner med de forutsetningene som er lagt til grunn. Av dette utgjorde alderspensjon 79 prosent og uføre- og etterlattepensjoner 21 prosent. Tabellene illustrerer videre at samlet tilleggspensjon står for noe under 60 prosent av de samlede pensjonsforpliktelsene, mens tilleggspensjon utover særtillegget utgjør knapt 30 prosent. Dette har blant annet sammenheng med at forskjellen mellom minstepensjonen og maksimal pensjon i folketrygden er relativt beskjeden, og at det først fra 2007 vil være mulig å ha bygget opp fulle tilleggspensjonsrettigheter i folketrygden.

De nye anslagene for de samlede pensjonsforpliktelsene ved utgangen av 2002 ligger vel 20 prosent høyere enn de tilsvarende anslagene for 2000 i den foreløpige rapporten fra Pensjonskommissjonen. Dette skyldes nesten i sin helhet realvekst i pensjonsforpliktelsene fra 2000 til 2002, og at pensjonsforpliktelsene nå er beregnet i 2002-priser, mot tidligere 2000-priser. I tillegg skyldes en mindre del av oppjusteringen at en har innarbeidet de siste befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå, noe som på lengre sikt innebærer at det er lagt til grunn en vesentlig sterkere økning framover i den forventede levealderen som pensjonist enn tidligere, jf. omtalen i kapittel 3. Dette påvirker imidlertid bare i relativt liten grad anslagene for pensjonsforpliktelsene ved utgangen av 2002.

Folketrygdens pensjonsforpliktelser vil fortsette å vokse sterkt framover. Dette har sammenheng med at det vil bli langt flere pensjonister, og at framtidens pensjonister gjennomgående vil ha tjent opp høyere pensjoner. Selv om de tiltakene som er foreslått av Pensjonskommissjonen vil bidra til å dempe utgiftsveksten, må en derfor regne med en betydelig vekst i pensjonsforpliktelsene i folketrygden de nærmeste tiårene. Dette kommer fram i tabellene 10.3 og 10.4, som viser den anslåtte utviklingen i pensjonsforpliktelsene fram til 2050 gitt henholdsvis en videreføring av dagens pensjonssystem og kommisjonens forslag til modernisert folketrygd. Også disse beregningene er foretatt ved hjelp av Statistisk sentralbyrås modell MOSART. Siden kommisjonen har lagt til grunn at det ikke vil være aktuelt å fondsbasere uføre- og etterlattepensjonen i folketrygden, har

Tabell: 10.3 Utviklingen i nåverdien av opptjente alderspensjoner i folketrygden gitt en videreføring av dagens regelverk. Mrd. 2003-kroner

	Alderspensjon totalt	Vekst- rate ¹	Tilleggs- pensjon	Vekst- rate ¹
2003	2 948		1 732	
2004	3 074	4,3	1 823	5,3
2005	3 204	4,3	1 917	5,2
2010	3 917	4,1	2 416	4,7
2020	5 520	3,5	3 495	3,8
2030	7 295	2,8	4 653	2,9
2040	9 235	2,4	5 899	2,4
2050	11 554	2,3	7 380	2,3

¹ Vekstrate i pst. uttrykker gjennomsnittlig vekst pr. år fra foregående linje.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

en i disse tabellene bare sett på utviklingen i folketrygdens forpliktelser knyttet til alderspensjon.

Nåverdien av pensjonsforpliktelser vil endres over tid bl.a. som følge av følgende forhold:

- Framtidige utbetalinger kommer nærmere i tid, slik at nåverdien av disse stiger.
- Nye individer kommer til og individer som allerede er medlemmer opptjener ytterligere rettigheter, noe som innebærer at forpliktelsene øker.
- Hvert år foretas det utbetalinger av pensjon, slik at de resterende forpliktelser reduseres.

Tabell: 10.4 Utviklingen i nåverdien av opptjente alderspensjoner i modernisert folketrygd. Mrd. 2003-kroner

	Alderspensjon totalt	Vekst- rate ¹	Inntekts- pensjon	Vekst- rate ¹
2003	2 788		1 809	
2004	2 897	3,9	1 907	5,4
2005	3 009	3,9	2 009	5,3
2010	3 582	3,6	2 541	4,8
2020	4 747	2,9	3 771	4,0
2030	5 994	2,4	5 254	3,4
2040	7 348	2,1	6 855	2,7
2050	8 870	1,9	8 508	2,2

¹ Vekstrate i pst. uttrykker gjennomsnittlig vekst pr. år fra foregående linje.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Pensjonskommissjonen.

- Regelendringer eller andre avvik fra forutsetningene bak tidligere beregninger kan øke eller redusere forpliktelsene.

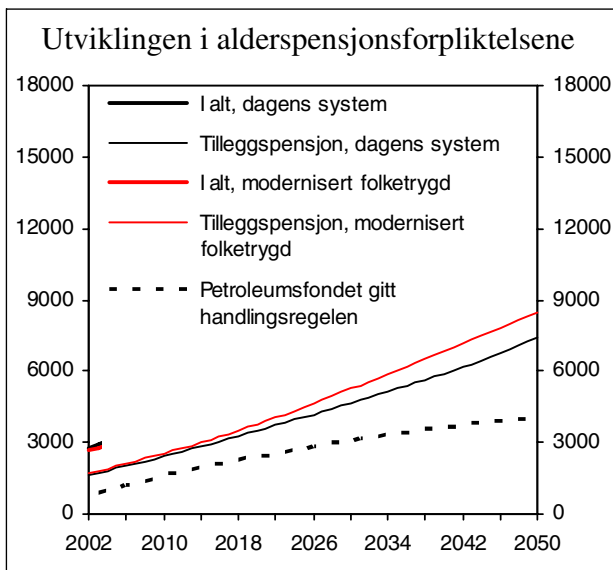
Av beregningene i tabell 10.3 framgår det at en videreføring av dagens pensjonssystem gir en økning i folketrygdens forpliktelser knyttet til alderspensjon på om lag 125 milliarder kroner i året i de nærmeste årene framover målt i faste 2003-priser. Dette tilsvarer en realvekst i forpliktelsene på i overkant av 4 pst. pr. år. Over tid faller realveksten i forpliktelsene målt i prosent, og på lang sikt vil den bli bestemt av realveksten i samfunnet og utviklingen i forventet levealder som pensjonist, jf. imidlertid omtalen av delingstall i kapittel 6. Den sterke veksten i den første delen av framskrivingsperioden har sammenheng med at folketrygden ennå ikke er fullt utbygget. Folketrygdens forpliktelser knyttet til alderspensjonen er i beregningene anslått å øke til om lag 11 500 mrd. 2003-kroner i 2050, som er nesten 4 ganger så mye som i dag. Regnet i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien anslås forpliktelsene til alderspensjon å øke fra om lag 235 pst. i 2003 til vel 430 pst. i 2050.

Forpliktelsene til tilleggspensjon vokser i

disse beregningene med i underkant av 100 milliarder kroner pr. år regnet i faste 2003-priser i begynnelsen av perioden. Vekstraten her er høyere enn for alderspensjon totalt som følge av at folketrygden ennå ikke er fullt innfasert. På lang sikt blir vekstraten for tilleggspensjonen om lag som for alderspensjonen samlet.

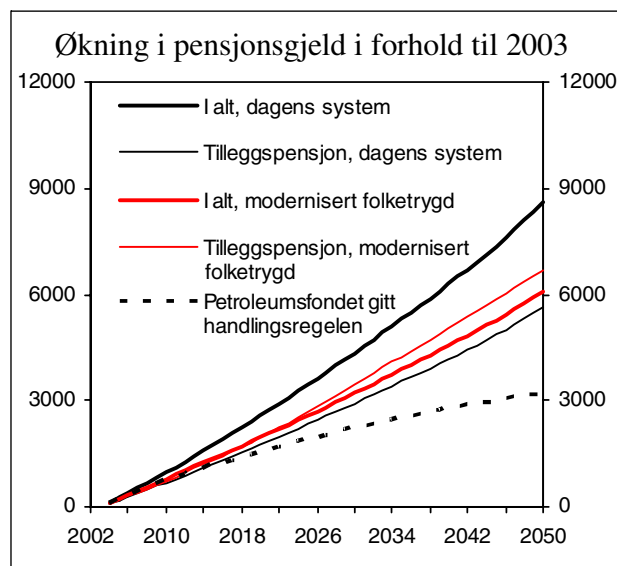
Tabell 10.4 og figurene 10.2-10.3 viser at denne veksten vil bli klart dempet med de forslagene som legges fram av Pensjonskommisjonen. Den årlige økningen i folketrygdens forpliktelser knyttet til alderspensjon anslås i dette tilfellet til om lag 110 mrd. 2003-kroner i de nærmeste årene, og de samlede forpliktelsene ved utgangen av beregningsperioden anslås til om lag 8 900 mrd. 2003-kroner, som er vel 20 pst. mindre enn ved en videreføring av dagens pensjonssystem.

Av figur 10.3 ser en imidlertid at pensjonsforpliktelsene knyttet til den inntektsavhengige delen av alderspensjonen øker sterkere med forslaget fra Pensjonskommisjonen enn med en videreføring av dagens pensjonssystem, og også sterkere enn de samlede alderspensjonsforpliktelsene. Årsaken til dette er at den moderniserte folketrygden er basert på opptjening fra første krone og ingen grunnpensjon.



Figur: 10.2 Utviklingen i alderspensjonsforpliktelsene. Mrd. 2003-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Pensjonskommisjonen.



Figur: 10.3 Økning i alderspensjonsgjeld i forhold til 2003. Mrd. 2003-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Pensjonskommisjonen.

Boks 10.1 Om følsomhet overfor valg av forutsetninger

Nivået på pensjonsforpliktelsene er sterkt avhengig av hvilke forutsetninger som gjøres om rente og lønnsvekst på lang sikt. En høyere produktivitets- og reallønnsvekst framover vil øke forpliktelsene i dag fordi de framtidige utbetalingene vil bli høyere. En høyere rente vil redusere forpliktelsene da høyere rente innebærer at et lavere beløp må avsettes i dag. Beregningene til Moland-utvalget viser for eksempel at med en vekst i reallønn på 3,5 pst. øker forpliktelsene til alderspensjon med om lag 60 pst. sammenliknet med et referansealternativ med en vekst i reallønn på 1,5 pst. En vekst i reallønn på 0,5 pst. reduserer forpliktelsene med i størrelsesorden 30 pst. sammenliknet med en vekst i reallønn på 1,5 pst. Det forutsettes i disse eksemplene at pensjonene indekseres i takt med utviklingen i reallønn.

Tilsvarende beregninger når renten varierer for en gitt vekstrate viser at forpliktelsene reduseres med om lag 30 pst. ved en økning i diskonteringsrenten på 2 prosentpoeng. Anslaget på forpliktelsene øker med om lag 50 pst. ved en reduksjon i renten på 2 prosentpoeng. Det er i beregningene bare sett på permanente endringer i rente og lønnsvekst, og ikke på hvordan variasjoner fra år til år i disse størrelsene kan påvirke behovet for avsetninger.

10.6 Et statlig pensjonsfond

I avsnittene ovenfor har en vist at folketrygdens pensjonsforpliktelser vil øke sterkt framover, og at det er behov for en betydelig statlig formuesoppbygging for å unngå at dette skal slå ut i en sterk økning i byrden på de yrkesaktive i framtiden. Et viktig spørsmål for Pensjonskommisjonen har vært hvordan en slik formuesoppbygging bør skje, og om det bør opprettes et eget statlig pensjonsfond for å sikre en regnskapsmessig fondering av pensjonene.

Et viktig spørsmål er også hvordan en skal håndtere de pensjonsforpliktelsene som allerede er bygget opp. Som omtalt i forrige avsnitt, var de opparbeidede forpliktelsene til alderspensjon i folketrygden på vel 2 700 mrd. kroner ved utgangen av 2002. Når en skal vurdere disse forpliktelsene,

må en ta i betraktning at staten også har store formuesposter i form av Petroleumsfondet, Folketrygdfondet og en rekke andre aktiva. Selv om disse eierinteressene ikke er organisert i et pensjonsfond, innebærer de en reell fondering av en del av den økningen i framtidige pensjonsforpliktelser i folketrygden som har skjedd fram til nå. Totalt sett tilsvarte verdiene i Petroleumsfondet og Folketrygdfondet ved utgangen av 2002 vel 25 prosent av pensjonsforpliktelsene knyttet til alderspensjonen i folketrygden.

Spørsmålet om det bør opprettes et eget statlig pensjonsfond, og hvordan et slikt fond ev. skal utformes, må vurderes ut fra hva en ønsker å oppnå. Valget av fondsløsning bør bl.a. vurderes mot følgende målsettinger:

- Vil fondering bidra til å gi et riktigere bilde av de offentlige finansene, og gjøre det lettere å føre en budsjettpolitikk som er opprettholdbar over tid?
- Vil fondering styrke tilliten til at staten faktisk vil innfri opptjente pensjonsrettigheter?
- Hvordan skal en håndtere usikkerheten knyttet til kapitalavkastning, demografiske forhold mv. hvis en velger en fondsmodell der fondets størrelse skal reflektere utviklingen i folketrygdens pensjonsforpliktelser?
- Vil fondering bidra til at arbeidsmarkedet fungerer bedre, særlig ved å styrke incentivene til å stå lenger i arbeid?
- Hvordan vil fondering påvirke rammene for pengepolitikken, og hvilke konsekvenser bør dette ha for forvaltningen av pensjonsfondet? Hvordan kan en sikre at mesteparten av kapitalen i Petroleumsfondet fortsatt blir plassert i utlandet?
- Vil fondering ha positive virkninger for kapitalmarkedet?

I avsnittene nedenfor omtales noen sider ved fondering i forhold til disse målsettingene.

En overgang til større grad av fondering som ledd i en mer omfattende pensjonsreform vil kunne gi den enkelte sterkere incentiver til å stå lenger i arbeid. Gevinstene vil bl.a. kunne bestå i at en får et klarere skille mellom det som økonomisk sett kan oppfattes som pensjonssparing og ordinær beskatning, slik at den opplevde skattekilten på arbeid avtar. I tillegg vil incentivene for eldre arbeidstakere til å fortsette i arbeid kunne øke hvis fonderingsløsningen innebærer et større individuelt ansvar for kostnadene ved tidligpensjonering. Et større privat ansvar for tilleggspensjonen kan gjøre det lettere å realisere slike incentiv-

virksomheter. I stor grad vil en imidlertid kunne oppnå de samme gevinstene innenfor et offentlig pensjonssystem, både med og uten fond, ved å styrke sammenhengen mellom det den enkelte betaler inn til pensjonssystemet som yrkesaktiv og det en samlet får igjen i form av pensjonsytelser.

10.6.1 Et bredt eller snevert pensjonsfond?

Norge har to store utfordringer når det gjelder å skape langsiktig balanse i finanspolitikken. Den ene er å ta vare på oljeformuen slik at den kan komme oss til gode ikke bare nå, men også i framtiden. Det andre er at pensjonsutgiftene vokser langt sterkere enn skattegrunnlaget. Disse to utfordringene kan i prinsippet løses ved hjelp av to fond: Et petroleumsfond der en setter inn petroleumsinntektene og ikke tar ut mer enn det som svarer til permanentinntekten av den samlede petroleumsformuen (fondet og ressursene i havet) og et pensjonsfond der en sparer nok til å hindre at de ufonderte pensjonsforpliktelsene øker. I tillegg må en sørge for at statsbudsjettet i gjennomsnitt over gode og dårlige år går i balanse når en har lagt til overføringen fra petroleumsfondet (permanentinntekten) og trukket fra overføringen til pensjonsfondet.

Altså kan vi i prinsippet ha bruk for to fond for å sikre balanse i statsfinansene på lang sikt. Men det er selvsagt også mulig å la ett fond ivareta begge oppgavene, slik Statens petroleumsfond til en viss grad nå gjør. For at ett fond skal løse begge oppgavene fullt ut, må imidlertid størrelsen på avsetningene til fondet være bestemt både av oljeinntektene og av utviklingen i pensjonsforpliktelsene. En kan ikke vente at et fond der reglene for hvor mye kapital som skal settes inn tar hensyn til bare den ene av de to utfordringene skal løse begge utfordringene på en god måte over lang tid.

Den løsningen på de to utfordringene som ble skissert ovenfor, kan være noe for streng. Det er mulig å hevde at framtidige generasjoner vil dra fordel av et høyere inntektsnivå enn vi har i dag, og at en god generasjonsfordeling derfor kan tilsi at vi bruker noe av selve oljeformuen og ikke bare rentene av den. Men det endrer ikke den grunnleggende problemstillingen med at vi står overfor to utfordringer.

Allerede i dag skjer det en betydelig generell statlig oppsparing gjennom oppbyggingen av Statens petroleumsfond. Et sentralt spørsmål i Pensjonskommissjonens arbeid knyttet til valg av fon-

deringsløsning har vært om det bør opprettes et separat pensjonsfond, som bare er knyttet til utviklingen i statens pensjonsforpliktelser, eller om en bør videreføre hovedprinsippene bak dagens system, der fondsoppbyggingen avhenger av petroleumsinntektene, pensjonsutbetalingene og den samlede budsjettpolitikken, men uten en direkte kobling til pensjonsforpliktelsene.

Alternativet med en *generell statlig oppsparing* vil omfatte fondsløsninger der en eventuelt overfører deler av statens finansielle formue til et nytt pensjonsfond idet det opprettes, mens de løpende avsetningene til fondet blir bestemt ut fra hvor store midler staten har igjen etter at andre utgifter er betalt. Et slikt fond vil kunne utvikle seg uavhengig av de statlige pensjonsforpliktelsene, og i utgangspunktet innebære en videreføring av prinsippene bak dagens Petroleumsfond. Pensjonskommissjonen har derfor sett det som viktig at en slik modell kombineres med andre endringer som tar sikte på å styrke sammenhengen mellom fondet og pensjonsforpliktelsene.

I et *forsikringsbasert pensjonsfond* vil størrelsen på fondet og avsetningene til fondet bare være knyttet til utviklingen i statens pensjonsforpliktelser. En slik løsning vil kreve at en også viderefører en modifisert utgave av dagens petroleumsfond for å kunne håndtere svingningene og den gradvise nedgangen i statens petroleumsinntekter. I utformingen av et rendyrket statlig pensjonsfond må en ta stilling til følgende spørsmål:

- Hvilke deler av pensjonssystemet skal fondes?
- Skal en fondere både gamle og nye pensjonsforpliktelser, eller bare nye forpliktelser?
- Skal en foreta en full fondering av de pensjonsforpliktelsene som er bestemt i de to forrige punktene, eller er delvis fondering et alternativ?

Valget av statlig fonderingsløsning bør vurderes ut fra formålet med fondering av de statlige pensjonsforpliktelsene, der hensynet til synliggjøring av pensjonsforpliktelsene og mulighetene for å føre en bærekraftig økonomisk politikk vil telle tungt. Dette avhenger av hvor store ufonderte pensjonsforpliktelser vi overlater til de yrkesaktive i framtiden. I denne sammenheng er det de samlede pensjonsforpliktelsene som er sentrale, og ikke fordelingen på minstepensjon, tilleggs-pensjon mv. Dette taler for at en i valg av fonderingsløsning tar hensyn til utviklingen i alle – eller i alle fall størstedelen av – folketrygdens pensjonsforpliktelser knyttet til alderspensjonen. Som vist i

avsnitt 10.5, utgjør grunn- og minstepensjonen i dag en svært stor del av folketrygdens samlede forpliktelser. Framover ventes imidlertid forpliktelsene til tilleggspensjon å ville øke sterkere enn forpliktelsene knyttet til grunn- og minstepensjon.

Siden etablering av et statlig pensjonsfond bare kan innebære en regnskapsmessig fondering av pensjonsforpliktelsene, vil overgang til større grad av fondsbasing ikke i seg selv være en garanti for at den økonomiske politikken er opprettholdbar på lang sikt. Dette avhenger av balansen i de samlede statsfinansene. En god fondsløsning vil imidlertid kunne gjøre det lettere å føre en balansert politikk, ved at den synliggjør de reelle kostnadene knyttet til pensjonssystemet.

Forskjellen mellom de to alternativene ble drøftet av Moland-utvalget, som i de to første av sine fire hovedmodeller drøftet henholdsvis en videreføring av dagens system med generell statlig oppsparing og etablering av et statlig pensjonsfond, jf. nærmere omtale i avsnitt 10.7.1.

Den viktigste fordelene ved å etablere et rent forsikringsbasert statlig pensjonsfond er at en fondsmodell som reflekterer utviklingen i pensjonsforpliktelsene, vil gi et riktigere bilde av de offentlige finansene, som følge av at det synliggjør de reelle kostnadene knyttet til pensjonssystemet. En god fondskonstruksjon vil kunne gi en retningslinje for hvor stor den statlige sparingen bør være, og et riktigere bilde av hvor store ubalanser en står overfor i statsfinansene i perioder der den statlige sparingen er for lav. Dette kan isolert sett gjøre det lettere å føre en budsjettpolitikk som er langsiktig forsvarlig, jf. nærmere omtale i neste avsnitt. Dette kan være særlig viktig i årene framover, som følge av at de løpende pensjonsutbetalingene i denne perioden vil ligge klart lavere enn de reelle pensjonskostnadene. Fondering vil bidra til at balansen på det ordinære statsbudsjettet gir et mer dekkende bilde av balansen i statsfinansene enn i dag, og det ordinære statsbudsjettet vil bare vise overskudd hvis statens inntekter er tilstrekkelige til å dekke statens løpende utgifter og avsetningene til pensjonsfondet.

Moland-utvalget viste til at en slik synliggjøring også kan oppnås ved at det gis et oppdatert anslag på pensjonsforpliktelsene i forbindelse med budsjettbehandlingen, uten at det opprettes et eget fond som er direkte koblet til statens pensjonsforpliktelser. Utvalget uttalte imidlertid at det trolig vil være lettere å sette denne informasjonen til side når pensjonsforpliktelsene ikke må følges av faktiske fondsavsetninger.

Ulempen ved et statlig pensjonsfond som er

direkte basert på pensjonsforpliktelsene, er at det som for pensjonsfond i privat sektor vil være usikkerhet knyttet til hvor store avsetninger en må foreta til fondet. Denne usikkerheten knytter seg særlig til kapitalavkastningen og reallønnsveksten framover, men i noen grad også til den demografiske utviklingen. Den største usikkerheten knytter seg til kapitalavkastningen framover, der en både vil stå overfor usikkerhet knyttet til kapitalavkastningen internasjonalt og usikkerhet knyttet til valutakursutviklingen. De årlige fondsavsetningene i form av premieinnbetalinger – eller overføringer fra statsbudsjettet – vil derfor svinge over tid. Problemstillingene knyttet til håndteringen av usikkerhet, og muligheten for å etablere utjevningmekanismer for å begrense svingningene over tid, omtales nærmere i avsnitt 10.8. Det bør imidlertid tillegges at usikkerheten knyttet til kapitalavkastning, reallønnsvekst og demografiske forhold representerer en reell usikkerhet, som langt på vei påvirker staten på samme måte uavhengig av valg av fondsmodell. Denne usikkerheten vil imidlertid være langt mindre synlig i en modell basert på generell oppsparing.

En annen virkning av et statlig pensjonsfond som er direkte knyttet til pensjonsforpliktelsene, er at statsbudsjettet kan komme til å vise underskudd samtidig som pensjonsfondet bygges opp. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at målet med en slik fondsmodell nettopp er å synliggjøre de reelle pensjonskostnadene og hva budsjettbalansen er når en tar hensyn til disse kostnadene. Avhengig av hvor store finansielle reserver staten tidligere har bygget opp utenom pensjonsfondet, vil en slik situasjon kunne føre til at staten må ta opp lån samtidig som det kan være akkumulert store midler i pensjonsfondet. Også dette kan imidlertid ses på som en konsekvens av den økte synliggjøringen som følger av en fondsmodell der fondsoppbyggingen er knyttet til utviklingen i pensjonsforpliktelsene. Moland-utvalgets vurdering var at dette ikke ville redusere statens evne til å føre en aktiv motkonjunkturpolitikk i overskuelig framtid, jf. avsnitt 10.6.3. Denne konklusjonen kan imidlertid avhenge av hvor omfattende fondsløsning som etableres og hvor stor startkapital pensjonsfondet tilføres. I den grad dette vurderes som problematisk, kan en vurdere å la være å overføre hele Petroleumsfondet til et nytt pensjonsfond. Det kan også tillegges at den kortsiktige usikkerheten knyttet til statens inntekter særlig knytter seg til petroleumsinntektene, og at usikkerheten derfor vil være størst i den perioden petroleumsinntektene ligger høyest. Isolert sett

reduserer dette risikoen for at statsbudsjettet de nærmeste 10-15 årene vil vise underskudd som følge av svingninger i oljeprisen, jf. avsnitt 10.9.

En tredje virkning av et statlig pensjonsfond som er direkte knyttet til pensjonsforpliktelsene, er at dette gjør at staten får to store fond – i tillegg til pensjonsfondet vil en måtte ha et bufferfond for å håndtere svingninger i oljeinntektene. De nærmeste årene vil statens inntekter fra oljevirksheten være vesentlig høyere enn de nødvendige avsetningene i pensjonsfondet, og det statlige bufferfondet vil derfor øke betydelig i størrelse. En kan ikke utelukke at dette bufferfondet, kombinert med fortsatt betydelige overskudd i statsbudsjettet pga. høye oljeinntekter de nærmeste 10-15 årene, isolert sett vil gjøre det vanskeligere å holde igjen i finanspolitikken. Denne effekten vil i så fall kunne motvirke effekten av at pensjonsforpliktelsene i større grad synliggjøres.

10.6.2 Vil fondering gjøre det lettere å føre en bærekraftig økonomisk politikk?

Kombinasjonen av økende pensjonsutgifter i folketrygden og fallende oljeinntekter vil føre til en sterk svekkelse av de offentlige budsjettene i tiårene framover. Samtidig er det et sterkt press for en mer ekspansiv budsjettpolitikk på kort sikt pga. store løpende budsjettoverskudd og mange behov og uløste oppgaver. Et viktig spørsmål er om en større grad av fondering av de offentlige pensjonsforpliktelsene kan gjøre det lettere å føre en budsjettpolitikk som kan opprettholdes over tid.

Når en skal vurdere dette, er det som tidligere omtalt viktig å ha klart for seg at etablering av et statlig pensjonsfond i seg selv bare vil innebære en regnskapsmessig fondering av pensjonsforpliktelsene ved at deler av inntektene og utgiftene i folketrygden flyttes over fra statsbudsjettet til det nye pensjonsfondet, samtidig som en går over til å utgiftsføre i alle fall deler av økningen i pensjonsforpliktelsene. Slike regnskapsmessige endringer vil imidlertid først få betydning for den langsiktige balansen i statsfinansene hvis de isolert sett fører til en økning i den samlede sparingen i offentlig sektor inkludert pensjonsfondet, dvs. graden av reell fondering.

Et forhold som kan trekke i retning av dette, er at fondering vil gi et riktigere – og svakere – bilde av de offentlige finansene, som følge av at det synliggjør de reelle kostnadene knyttet til pensjonssystemet. Dette kan isolert sett gjøre det noe lettere å føre en budsjettpolitikk som er langsiktig forsvarlig. Fondering vil imidlertid gjøre det van-

skelig å videreføre handlingsregelen for bruken av oljeinntektene, som i dag trolig bidrar positivt til en ansvarlig finanspolitikk. Et tilleggsmoment er at statsbudsjettet inkl. Petroleumsfondet kan komme til å vise betydelige overskudd i de nærmeste årene selv med en omfattende fondering av pensjonsforpliktelsene, som følge av at oljeinntektene vil ligge svært høyt de nærmeste 10-15 årene. En regnskapsmessig fondering av pensjonsforpliktelsene vil derfor ikke uten videre føre til at balansen på resten av statsbudsjettet i denne perioden vil gi et riktig bilde av den langsiktige balansen i statsfinansene.

I sin vurdering av dette spørsmålet uttalte Moland-utvalget (NOU 1998:10 Fondering av folketrygden?) at virkningen på statlig sparing av et statlig, forsikringsteknisk oppbygd fond ikke kan dokumenteres på et solid grunnlag. Utvalget mente likevel at det er sannsynlig at en slik ordning kan føre til høyere offentlig sparing enn en videreføring av dagens system.

Utvalget uttalte i denne forbindelse:

«Det er mulig at barrierene mot å føre utstrakt underskuddsbudsjettering er sterkere enn mot å redusere et i utgangspunktet høyt overskudd. I så fall vil avsetninger til pensjonsforpliktelsene kunne bidra til høyere offentlig sparing når en ser avsetningene og offentlig sektors øvrige sparing under ett, enn det en ville oppnå uten fondsbasering.»

Moland-utvalget drøftet også kort om det kan være hensiktsmessig å døpe om Petroleumsfondet til et Statens Pensjonsfond for å markere vilje til øremerking av fondsmidlene hvis en skulle videreføre dagens system med generell statlig oppsparing. Etter utvalgets vurdering kan imidlertid slike grep «neppe ventes å ha vesentlig betydning for budsjettdisiplinen selv på kort sikt», og at det i denne sammenheng trolig vil være viktigere å få fram informasjon om hvilke framtidige forpliktelser som ligger i folketrygden. Utvalget mente videre at et argument mot navneendring kan være at det i så fall bør være en eksplisitt kobling mellom fondet og deler av de framtidige forpliktelsene i folketrygden, og at en omdøping av Statens petroleumsfond uten at det samtidig foretas andre endringer ikke vil ivareta slike hensyn.

10.6.3 Vil fondering begrense handlefriheten i den økonomiske politikken?

En innvending mot å etablere et øremerket pensjonsfond er at dette kan begrense handlefriheten

i den økonomiske politikken ved at det kan bidra til å skjerme pensjonistene i en situasjon der det er behov for innstramminger i den økonomiske politikken. Innstramminger i resten av budsjettet må dermed bli desto sterkere.

Ved vurderingen av dette spørsmålet må en ta hensyn til at et pensjonsfond til enhver tid bare vil omfatte pensjonsrettigheter som allerede er opparbeidet på dette tidspunktet. Disse rettighetene, som bl.a. knytter seg til løpende pensjoner, vil det uavhengig av ev. fondering være vanskelig å foreta endringer i. En åpning for å foreta omfattende kutt i allerede opparbeidede pensjonsrettigheter i folketrygden ville også fjerne en stor del av begrunnelsen for det offentlige ansvaret på pensjonssiden på grunn av den økte usikkerheten for den enkelte. Et viktig mål med en pensjonsreform er etter kommisjonens mening å sikre bærekraften i pensjonssystemet, slik at en vil være i stand til å innfri de pensjonsrettighetene som til enhver tid er opparbeidet. Hvis en likevel skulle ønske å foreta kutt i opparbeidede pensjonsrettigheter, kan fondering gjøre dette politisk vanskeligere, særlig ved individbaserte fond.

Når det gjelder virkningene av fondering for muligheten til å gjennomføre innstramminger i opptjeningsreglene i framtiden hvis det skulle vise seg nødvendig, kan det argumenteres for at dette vil bli noe lettere. Dette skyldes at en umiddelbart vil få en gevinst i form av lavere pensjonsavsetninger i et fondsbasert system, mens det vil ta lang tid før budsjettvirkningen kommer til syne i et system basert på løpende finansiering. Et forhold som kan trekke i motsatt retning, er at hvis fondering øker tilliten til at framtidige pensjonsrettigheter vil bli innfridd, så kan dette gjøre det vanskeligere å få forståelse både for behovet for å føre en ansvarlig budsjettpolitikk på kort sikt og behovet for å gjennomføre nødvendige endringer i pensjonssystemet.

I Moland-utvalgets vurdering av dette spørsmålet heter det blant annet:

«Med en reell øremerking kan det tenkes at tilleggspensjonene slipper unna innstramminger som sikter mot å redusere verdien av opptjente rettigheter og løpende pensjoner, men slike innstramminger vil det også med dagens ordning være vanskelig å gjennomføre. Det vil dessuten være mulig å redusere pensjonistenes kjøpekraft gjennom beskatning eller underregulering av grunnbeløpet G. Man kan også endre reglene slik at framtidig opptjening blir redusert. I et fondsbasert system vil det umiddelbart føre til lavere årlige avsetninger.»

Selv om en del kan føle at fondering vil gi økt sikkerhet for framtidige pensjoner, vil trolig etablering av et kollektivt, statlig pensjonsfond fra et rent juridisk synspunkt ha liten betydning for den enkeltes formelle rettigheter knyttet til opparbeidede pensjonsrettigheter i folketrygden. En slik styrking av de formelle rettighetene til den enkelte vil trolig forutsette en overgang til individuelle eller arbeidsmarkedsbaserte fonderte pensjonsløsninger. Betydningen av de rent juridiske eierrettighetene til opparbeidede pensjoner bør heller ikke overvurderes gitt den sterke politiske vekten som uansett legges på å ivareta opparbeidede pensjonsrettigheter.

Moland-utvalget drøftet også om etablering av et øremerket pensjonsfond vil redusere statens handlefrihet til å møte uforutsette sjokk i økonomien, og uttalte om dette blant annet:

«Hvis opprettelse av et statlig pensjonsfond med sterke barrierer mot statsbudsjettet før øvrig innebærer redusert kredittverdighet for staten, dvs at det blir vanskeligere å gjøre opp budsjettene med underskudd i lavkonjunkturer, innebærer fondet generelt lavere handlefrihet for myndighetene. Hvis statens mulighet til å iverksette mottiltak på denne måten begrenses, kan de langsiktige konsekvensene av en lavkonjunktur derfor bli sterkere. På den andre siden kan lavkonjunkturer isolert sett bli lettere å håndtere i den grad fondering av pensjonsytelsene har medført en høyere statlig finansiell formue når pensjonsfondet og generell finanssparing ses under ett. I overskuelig framtid virker det lite sannsynlig at statens kredittverdighet skulle bli vesentlig svekket pga fondsbasering.»

10.7 Modeller for et statlig pensjonsfond

I avsnittene nedenfor gis først en omtale av Moland-utvalgets vurderinger med hensyn til valg av fondsmodell, og deretter en oversikt over omtalen av fondering i den foreløpige rapporten fra Pensjonskommisjonen.

10.7.1 Moland-utvalget

Spørsmålet om fondering av folketrygden ble drøftet av Moland-utvalget, som la fram sin utredning NOU 1998:10 «Fondering av folketrygden?» i juli 1998. I mandatet for utvalget heter det at utvalget skal gjennomgå og drøfte fordeler, ulemper og

risikomomenter ved ulike fondskonstruksjoner for hele eller deler av folketrygden, og sammenlikne med det nåværende systemet. Det framgår videre at utvalget skulle bygge på folketrygdens nåværende hovedinnretning når det gjelder rettighetsreglene, og at folketrygden fortsatt skulle ivareta både grunnsikring og standardsikring.

Som en del av utredningen la Moland-utvalget fram fire hovedmodeller for fondering av folketrygden, og en drøftet også noen alternative utforminger av de ulike modellene. Et fellestrekk ved de fire hovedmodellene er at fonderingen bare er forutsatt å omfatte opparbeiding av nye rettigheter til tilleggspensjon. Dette betyr at en ikke funderer allerede opparbeidede rettigheter til tilleggspensjon og grunnpensjonen og særtillegget i folketrygden. I drøftingen av alternative utforminger av de ulike modellene omtaler en imidlertid muligheten for også å fondere deler av de rettighetene til tilleggspensjon som allerede er opparbeidet.

Med hensyn til ytelsene la en i tråd med mandatet til grunn at det i alle hovedmodellene fortsatt skal være en obligatorisk tilleggspensjon i folketrygden. I de tre første av hovedmodellene la en til grunn at sammenhengen mellom pensjongs-givende inntekt og framtidige pensjonsytelser skal være som i dagens folketrygd, mens dette i mindre grad er tilfellet i den siste hovedmodellen. Alle modellene er også basert på samme premie- og ytelsesnivå for menn og kvinner, noe som i de to hovedmodellene med privat fondering er forutsatt å skje gjennom etablering av en felles risikopool. Nedenfor gis en kort omtale av de fire hovedmodellene.

Videreføring av dagens system med generell statlig oppsparing

Dette alternativet innebærer at en viderefører dagens system, der statens oppsparing skjer i form av oppbygging av Petroleumsfondet. Utvalget peker på at det norske systemet med helhetlig budsjettering gir god mulighet til å se statens utgifter i sammenheng, og at en samlet budsjettbehandling av alle statens økonomiske forpliktelser kan gi myndighetene bedre oversikt og bedre mulighet for reelle prioriteringer enn i land som ikke har en slik samlet budsjettbehandling.

Utvalget viser til at dagens system på den annen side gir stor fleksibilitet i utformingen av den økonomiske politikken. Mekanismen med at oppsparing i Statens Petroleumsfond bare kan skje ved overskudd på statsbudsjettet bidrar til å

synliggjøre statens sparing. Ved en videreføring av dagens system unngås også kompliserte overgangsregler. En nærmere omtale av fordeler og ulemper ved dette alternativet sammenliknet med Moland-utvalgets neste hovedmodell er gitt i avsnitt 10.6.

Statlig pensjonsfond

Denne modellen innebærer oppbygging av et eget statlig pensjonsfond med full fondering av alle nye rettigheter til tilleggspensjon i alderstrygden og fondering av tilleggspensjoner til nye uføre og etterlatte. Modellen går i grove trekk ut på at en hvert år beregner nåverdien av årets opptjening av tilleggspensjon. Dette beløpet overføres fra statsbudsjettet til pensjonsfondet, som er adskilt fra statsbudsjettet for øvrig. Modellen forutsetter ikke endringer i ytelsene i folketrygden.

Utbetalingene fra fondet vil omfatte tilleggspensjon til personer som ble uføre eller etterlatte etter at pensjonsfondet ble opprettet, og etter hvert også en andel av utbetalingene av tilleggspensjon i alderstrygden, der fondets andel av utbetalingene vil avhenge av hvor mye av den utbetalte tilleggspensjonen som er fondert. Ved en gradvis oppbygging av fondet vil derfor utbetalingene de første årene være små. Utbetalingene fra fondet er forutsatt å skje i form av en overføring til statskassen. Det direkte ansvaret for å kreve inn pensjonspremier og for å foreta utbetalingene til pensjonistene vil dermed fortsatt ligge i statskassen, og ikke i fondet.

Modellen bygger altså på et klart skille mellom gammel og ny opptjening. Pensjonsfondet skal stå for pensjonsutbetalinger knyttet til ny opptjening, mens statsbudsjettet skal stå for utbetalinger knyttet til gammel opptjening. Dette reiser noen praktiske spørsmål knyttet til personer som mottar pensjonsutbetalinger basert på både gammel og ny opptjening.

Utbetalinger av tilleggspensjon til personer som ble uføre eller etterlatte før pensjonsfondet ble opprettet og ikke-fondert tilleggspensjon i alderstrygden vil som tidligere bli finansiert av statskassen. Over tid vil det skje en nedbygging av disse forpliktelsene, og når systemet er fullt utbygget vil størrelsen på fondet avspeile de forpliktelsene staten har til å utbetale tilleggspensjoner. Modellen med statlig pensjonsfond innebærer dermed en gradvis nedbygging av de ufonderte pensjonsforpliktelsene knyttet til tilleggspensjonen i folketrygden.

Hvor store beløp som må overføres til fondet,

vil avhenge av hvilke forutsetninger en legger til grunn om kapitalavkastning, dødelighetsrater mv. For å unngå at usikkerheten knyttet til disse forholdene skal føre til store svingninger i overføringen til pensjonsfondet fra år til år, og dermed også i statsbudsjettet, viser utvalget til at det trolig må opprettes en analog til dagens premiefond i private ytelsesbaserte pensjonsordninger i form av en mellomregningskonto mellom statsbudsjettet og fondet, jf. omtalen i avsnitt 10.8.

Ifølge de beregningene utvalget la til grunn vil nåverdien av nyopptjente rettigheter til tilleggspensjon i folketrygdens alderspensjon utgjøre omtrent 50 milliarder kroner i året, og ytterligere om lag 10 milliarder kroner for nye uføre- og etterlattepensjonister. I de langsiktige framskrivningene utvalget la til grunn var dette om lag i samme størrelsesorden som de årlige avsetningene til Statens petroleumsfond fram til 2010. Først etter 2010 ville oppbygging av et forsikringsteknisk statlig pensjonsfond for tilleggspensjonene kreve høyere statlig sparing enn det som ble forutsatt i framskrivningene for at statsbudsjettet eksklusiv pensjonsfondet skal gå i balanse. Utvalget understreket at det var stor usikkerhet knyttet til disse framskrivningene, men påpekte at de illustrerte at reell fondering av tilleggspensjonene krever økt sparing på ett eller annet tidspunkt. Spørsmålet er hvilke generasjoner som skal spare mer.

Forvaltningen av midlene i det statlige pensjonsfondet kan ifølge utvalget utføres av fondet selv, eller det kan settes bort til private forvaltere. Det vil i begge tilfeller være ønskelig med statlig samordning av forvaltningen for å sikre en rimelig risikoprofil for fondet samlet og for nasjonalinntekten. For å unngå stort press i norsk økonomi kan det være ønskelig med et stort omfang av utenlandsinvesteringer. Ifølge utvalget kan dette enkelt oppnås med de mandater fondsforvalterne får.

I drøftingen av alternative utforminger av modellen med statlig pensjonsfond viser utvalget til at ett av formålene med å opprette et statlig pensjonsfond er at en på denne måten kan sikre en bedre oversikt over de langsiktige konsekvensene av pensjonssystemet. Utvalget viser til at det med dette utgangspunktet kan reises spørsmål om en også burde fondere grunnpensjonen og særtillegget knyttet til alders-, uføre- og etterlattepensjonen i folketrygden. Etter utvalgets vurdering kan det imidlertid virke lite hensiktsmessig å holde så store beløp utenfor statsbudsjettet. Utvalget viser også til at det uansett vil være et offentlig ansvar å sikre en viss minsteytelse til alle pensjo-

nister, og at det ut fra dette kan argumenteres for at dette er en oppgave som bør finansieres løpende.

For å forkorte overgangsperioden fram til tilleggspensjonen er fullt fondert drøftet utvalget også kort muligheten for å tilføre pensjonsfondet en startkapital til delvis dekning av allerede opparbeide rettigheter, for eksempel ved at en fullfunderer rettighetene til alle som er født etter et bestemt tidspunkt, og muligheten for ekstra innbetalinger fram til tilleggspensjonen er fullt fondert.

Ytelsesbaserte private pensjonsfond

Denne modellen bygger i likhet med modellen med statlig pensjonsfond på at en hvert år funderer nye rettigheter til tilleggspensjon i alderstrygden og tilleggspensjoner til nye uføre og etterlatte. I denne modellen forutsettes imidlertid fonderingen å skje i private pensjonsfond. Til forskjell fra modellen med statlig pensjonsfond åpnes det også for fondering av tidligere opparbeidede rettigheter til tilleggspensjon, noe som ev. må finansieres ved at staten overfører tilstrekkelige midler til de private pensjonsfondene. Pr. i dag gir ikke statens finansielle balanse grunnlag for en slik full fondering også av allerede opparbeidede rettigheter til tilleggspensjon.

Modellen innebærer at den enkelte yrkesaktive eller vedkommendes arbeidsgiver innbetaler en pensjonspremie som avhenger av pensjongivende inntekt til det pensjonsfondet vedkommende har valgt. Premietariffen skal fastsettes av myndighetene hvert år på grunnlag av forutsetninger om en grunnlagsrente for avkastning, forventede utbetalinger og forventede forvaltningskostnader. Fonderingen av tilleggspensjonen til nye uføre og etterlatte tenkes gjennomført ved at staten betaler for en livrente når tilfellene oppstår. Godskriving av omsorgspoeng kan skje ved at staten foretar innbetalinger på vegne av dem som omfattes av ordningen. Innkreving av pensjonspremie forutsettes fortsatt å skje gjennom skatteetaten, som så overfører midlene til det pensjonsfondet den enkelte har valgt. Utbetalingene av tilleggspensjon vil derimot skje direkte fra de private pensjonsfondene til den enkelte.

Modellen er basert på samme sammenheng mellom ytelser og pensjongivende inntekt som i dagens tilleggspensjon i folketrygden med ett unntak. I motsetning til i et statlig pensjonssystem vil private pensjonsfond ikke kunne garantere lønnsindeksering av løpende pensjoner. Verdisik-

ringen av løpende pensjoner forutsettes derfor å skje ved at ytelsene hvert år øker nominelt med en på forhånd avtalt prosentsats, for eksempel 2 prosent. I tillegg forutsettes det at pensjonistene får del i fondets overskudd.

Utvalget la til grunn at ordningen skal reguleres ved en egen lov, som blant annet bestemmer at det skal opprettes separate pensjonsfond for dette formålet. Opprettelse og forvaltning av pensjonsfondene skal forutsette konsesjon fra norske myndigheter, og myndighetene vil stå nokså fritt i utformingen av ordningen og de krav som skal stilles til fondene. Premieinnbetalinger fra personer som ikke har valgt pensjonsfond, kan forvaltes av et eget statlig fond. I tillegg vil det bli opprettet en statlig pensjonsmyndighet som skal påse at alle med pensjongivende inntekt foretar innskudd i et pensjonsfond og ivareta medlemmenes interesser overfor fondene.

Konkurransen mellom fondene vil skje ved at en andel av fondenes overskudd tilbakeføres til medlemmene slik at alle medlemmer i samme fond får redusert sin premie relativt sett like mye. Medlemmer i ulike pensjonsfond vil derfor kunne stå overfor ulike nettopremier. Utvalget ser også for seg etablering av en risikopool, der alle pensjonsfondene pålegges å delta for å sikre premietariffer som ikke avhenger av gruppespesifikk dødsrisiko. Dette betyr blant annet at premiene vil være like for menn og kvinner.

Ingen av medlemmene i utvalget anbefalte en slik ordning. Dette hadde sammenheng med at modellen trolig vil medføre økte kostnader til administrasjon, og utvalget mente at det var lite hensiktsmessig å innføre privat fondering innenfor en modell som nesten fullstendig kopierer dagens folketrygdordning.

Private pensjonsfond med investeringsvalg

Et alternativ med private pensjonsfond med investeringsvalg ble av utvalget vurdert som en større reform, bl.a. ved at det i denne modellen forutsettes at usikkerheten knyttet til avkastningen bæres av individet selv. Synliggjøring av pensjonsforpliktelsene oppnås på en tydeligere måte i denne modellen, samtidig som den gjør det enkelte individ mer direkte ansvarlig for sin framtidige tilleggspensjon. Utvalget forutsetter at den enkeltes egne preferanser bør ha betydning for hvordan fondsmidlene forvaltes, men at myndighetene samtidig kan sette rammer som gjør at sannsynligheten for svært lav eller negativ avkastning blir liten.

Utvalget forutsetter i denne modellen at sparekapitalen til hvert individ ved pensjonsalder brukes til å kjøpe en livsvarig livrente. Nødvendige årlige innskudd til de private pensjonsfondene vil i gjennomsnitt kunne settes på samme nivå som i den ytelsesbaserte modellen. En kan tenke seg at innbetalingene til pensjonsfondene består av to komponenter. Den ene delen kan belastes den enkelte over skatteskjeden, og den andre delen kan komme fra statens generelle skatteinntekter og brukes til å oppnå ønsket fordelingsprofil på de forventede tilleggspensjonene, for eksempel ved å tilgodese personer med ulønnet omsorgsarbeid.

Utvalget påpeker at modellen vil kunne gi en effektivitetsgevinst sammenliknet med de andre modellene ved at det blir en noe sterkere sammenheng mellom innbetalinger og pensjonsytelser. Dette kan bidra til noe høyere arbeidstilbud enn ved en videreføring av dagens modell, men virkningen begrenses av den omfordeling mellom individene som vil ligge også i den innskuddsbaserte ordningen. Det er dessuten slik at tidligpensjonering i stor utstrekning skjer enten innenfor AFP-ordningen eller ved uførepensjonering, med fortsatt godskriving av pensjonspoeng. Dersom slik godskriving opprettholdes, vil incentivene til tidligpensjonering være omtrent som i dag. En større sammenheng mellom pensjonsnivå og arbeidsinntekt og innbetaling over livsløpet kan en videre også oppnå innenfor de øvrige modellene ved å endre reglene for poengopptjening.

Det knytter seg i denne modellen atskillig usikkerhet til den enkeltes framtidige pensjonsytelser, noe som vil være en ulempe for den enkelte. Selv med like investeringsstrategier vil de faktiske ytelser for ulike årskull avvike fra forventningsverdiene på en tilfeldig måte. Med ulike investeringsvalg vil en også kunne få store forskjeller i ytelsene til personer i samme årskull og med like innskudd. Om dette vurderes som urimelig, kan forskjellene gjøres mindre ved å legge restriksjoner på de investeringsvalg som kan foretas. Usikkerheten kan også reduseres ved at avvik fra forventet avkastning over tid i gjennomsnitt kompenseres ved motsvarende endringer i innskuddsnivået, eller ved at det stilles krav om garantert minsteavkastning også i oppsparingsfasen.

Personer med høy inntekt og/eller formue har trolig bedre evne til å møte usikkerheten enn personer med lav inntekt og/eller formue. I denne modellen vil usikkerheten om samlet inntekt være vesentlig mindre for dem med lav inntekt enn for dem med høy inntekt fordi tilleggspensjo-

nen som andel av samlet pensjon er mindre jo lavere inntektsnivået er. Fordelingsvirkningene av en slik modell vil kunne være vanskelig å forutsi, og vil bl.a. avhenge av om det er systematiske forskjeller i ulike gruppers investeringsprofil, for eksempel avhengig av inntekt og kjønn.

En ulempe med denne modellen er ifølge utvalget at de administrative kostnadene trolig vil være høyere enn i ordningen med statlig pensjonsfond. Dette har sammenheng med at ordningen forutsetter individuelle investeringsvalg med oversiktlig kontoinformasjon til hver enkelt kunde.

Ved en slik modell vil det videre oppstå særlige spørsmål om hvordan forholdet til supplerende pensjonsordninger skal håndteres. I dag har ansatte i offentlig sektor, som utgjør om lag 30 prosent av arbeidsstyrken, brutto tjenstepensjonsordninger der de ved full opptjening garanteres om lag 2/3 av sluttlønn. Med dagens samordningsregler vil samlet pensjonsnivå for disse ikke berøres av en eventuell innskuddsbasert ordning i folketrygden, med mindre avkastningen på innskuddene blir svært høy. Endringen kan dermed heller ikke antas å få vesentlige virkninger for arbeidstilbud og sparing for offentlige ansatte. Derimot kan arbeidsgivers kostnader bli påvirket. Et mulig alternativ er ifølge utvalget å legge om offentlige tjenstepensjonsordninger til nettoordninger slik at endringer i regelverket i folketrygden får betydning for hele befolkningen.

Utvalgets vurderinger

Medlemmene i Moland-utvalget var enige om at det er nødvendig å bygge opp en betydelig formue for å møte de økte forpliktelsene i folketrygden. Utvalget var av den oppfatning at det i budsjettokumenter bør legges vekt på å framstille langsiktige konsekvenser av beslutninger, og å beskrive omfanget av de langsiktige forpliktelsene i folketrygden. Utvalgets medlemmer var videre enige om at grunnnyttelsene i folketrygden fortsatt bør finansieres løpende over statsbudsjettet.

Av de ulike modellene foretrakk et knapt flertall av Moland-utvalgets medlemmer en modell med et forsikringsteknisk oppbygd statlig pensjonsfond for hele eller deler av tilleggspensjonen, dersom fonderingen fortsatt skal være statlig. Dersom det i stedet besluttes at det skal være privat fondering av hele eller deler av tilleggspensjonen, foretrakk et klart flertall av medlemmene i Moland-utvalget at ordningen gjøres innskudds-

basert. En nærmere oversikt over hvem som utgjorde flertall og mindretall i de ulike alternativene er gitt i avsnitt 18.4 i utvalgets utredning.

10.7.2 Omtalen av pensjonsfond i den foreløpige rapporten fra Pensjonskommisjonen

Behovet for en økonomisk fondering av pensjonsforpliktelsene ble drøftet i kapittel 6 i den foreløpige rapporten fra Pensjonskommisjonen, der det blant annet står:

«Pensjonskommisjonen legger vesentlig vekt på å etablere en ramme for pensjonssystemet i framtiden som kan bidra til at Norge opprettholder en balansert byrdefordeling mellom befolkningen i dag og i framtiden. I valget av fonderingsmodell vil en derfor legge vekt på at fonderingsløsningen bidrar til å motvirke en ytterligere oppbygging av ufonderte pensjonsforpliktelser sett i forhold til verdiskapingen i samfunnet. Siden pensjonsforpliktelsene uansett ikke kan øke ubegrenset i forhold til resten av økonomien, vil det å unnlate å gjennomføre slike tiltak nå i realiteten bare innebære at det i stedet er befolkningen om noen år som får denne oppgaven. Stabiliseringen av pensjonsforpliktelsene i forhold til BNP vil imidlertid da måtte skje på et høyere nivå enn i dag, med en desto høyere langsiktig rentekostnad.»

I den foreløpige rapporten pekes det på at overgang fra et løpende finansiert pensjonssystem til et fondert system kan innebære en dobbelbelastning for de yrkesaktive i overgangsperioden hvis de både må dekke utgiftene til fondering av nye forpliktelser og utbetalingene under det gamle pensjonssystemet. Ved å følge retningslinjen ovenfor vil en imidlertid unngå dette, siden det er veksten i de samlede ufonderte pensjonsforpliktelsene som ikke skal overstige veksten i verdiskapingen. I dette tilfellet vil den gradvise nedbyggingen av ufonderte pensjonsforpliktelser knyttet til det gamle systemet motsvares av en tilsvarende økning i ufonderte forpliktelser under det nye systemet.

Som omtalt i avsnitt 10.2, legger Pensjonskommisjonen vesentlig vekt på å etablere en ramme for pensjonssystemet i framtiden som kan bidra til at Norge opprettholder en balansert byrdefordeling mellom befolkningen i dag og i framtiden. I valget av fonderingsmodell vil en derfor legge vekt på at fonderingsløsningen kan bidra til å motvirke en ytterligere oppbygging av ufonderte pensjonsforpliktelser sett i forhold til verdiskapingen

i samfunnet gjennom en sterkere synliggjøring av disse forpliktelsene. Siden pensjonsforpliktelsene uansett ikke kan øke ubegrenset i forhold til resten av økonomien, vil det å unnlate å gjennomføre slike tiltak nå i realiteten bare innebære at det i stedet er befolkningen om noen år som får denne oppgaven, og da med en også relativt sett enda større kostnad.

I den foreløpige rapporten fra Pensjonskomisjonen ble det pekt på at et mål om å stabilisere de ufonderte pensjonsforpliktelsene som andel av økonomien mest direkte kan oppnås ved å fondere økningen i de samlede pensjonsforpliktelsene utover veksten i verdiskapingen. Det ble imidlertid også vist til at et alternativ kan være å knytte fondsoppbyggingen nærmere opp til bestemte deler av pensjonssystemet, for eksempel den inntektsrelaterte delen av alderspensjonen, uten at dette behøver å gi veldig forskjellige resultater. Det ble videre pekt på at staten pr. i dag ikke har tilstrekkelige fordringer til å fondere de pensjonsforpliktelsene som allerede er opparbeidet fullt ut, og at realistiske fondsløsninger vil innebære at en del av de eksisterende pensjonsforpliktelsene i folketrygden forblir ufondert. I rapporten ble det også lagt fram beregninger av konsekvensene av å fondere hele realøkningen i den samlede pensjonsgjelden. I vurderingen av de ulike alternativene vil det være viktig å se på hvor mye av veksten i de samlede pensjonsforpliktelsene som blir fondert i hvert alternativ.

Det framgår også av den foreløpige rapporten at det særlig er alderspensjonen i folketrygden det er aktuelt å fondere, mens uføre- og etterlattepensjonene fortsatt kan finansieres løpende over statsbudsjettet. Dette må ses i sammenheng med at det er alderspensjonen som er av størst betydning når en er opptatt av langsiktig balanse i finanspolitikken, og at uføre- og etterlattepensjonene i mindre grad enn alderspensjonen kan ses på som opparbeidede rettigheter, men i større grad som en del av det generelle velferdssystemet i samfunnet.

Pensjonskomisjonen la i den foreløpige rapporten til grunn at det ved etablering av et statlig pensjonsfond vil være aktuelt å overføre en stor del av midlene i Petroleumsfondet og Folketrygd-fondet til det nye pensjonsfondet, slik at en delvis får fondert allerede opparbeidede forpliktelser knyttet til alderspensjonen. Ved utgangen av 2002 tilsvarte de samlede midlene i Petroleumsfondet og Folketrygd-fondet vel 25 prosent av de opparbeidede forpliktelsene knyttet til alderspensjon på samme tidspunkt. Selv om denne andelen anslås å

øke framover, vil det derfor bare være mulig å fondere en del av de opparbeidede forpliktelsene på det tidspunktet det er aktuelt å etablere et statlig pensjonsfond.

Dette reiser spørsmålet om hvordan en skal håndtere de resterende, ufonderte pensjonsforpliktelsene. I den foreløpige rapporten ble det lagt til grunn at dette kan gjøres ved å videreføre de ufonderte pensjonsforpliktelsene på etablerings-tidspunktet, enten i realverdi eller regnet som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Fondsmodellen bygger dermed på at en aksepterer den oppbyggingen av pensjonsforpliktelser som allerede har skjedd, men at en fonderer veksten i pensjonsforpliktelsene framover i tid.

I den foreløpige rapporten gjøres det altså et klart skille mellom de forpliktelsene som allerede er opparbeidet og opparbeiding av nye pensjonsrettigheter. Nivået på de ufonderte pensjonsforpliktelsene som allerede er bygget opp, kan videreføres og endog øke i takt med verdiskapingen i samfunnet. Økninger i pensjonsgjelden framover utover dette bør imidlertid fonderes, slik at en unngår å skyve økte byrder over på de yrkesaktive i framtiden. Disse prinsippene kan brukes direkte til å utforme en statlig fonderingsløsning. Alternativt kan de brukes som en norm for å vurdere alternative fonderingsløsninger.

I den foreløpige rapporten fra Pensjonskomisjonen la en størst vekt på et alternativ der de ufonderte pensjonsforpliktelsene på etablerings-tidspunktet videreføres i takt med verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Fordelen med en slik løsning er at den isolert sett vil kunne gi en jevn budsjettbelastning over tid sett i forhold til inntektsnivået i samfunnet. Dette er imidlertid avhengig av at de ufonderte pensjonsforpliktelsene på etableringstidspunktet i rimelig grad avspeiler statens samlede økonomiske balanse inkludert statens andel av gjenværende petroleumsformue. Tidsprofilen på petroleumsinntektene gjør at dette ikke uten videre vil være tilfellet, selv om etablering av et statlig pensjonsfond først skulle skje mot slutten av dette tiåret, jf. omtalen av de budsjettmessige virkningene av ulike fonderingsalternativer i avsnitt 10.9.

Fondsløsningen ovenfor har klare likhetstrekk med Moland-utvalgets hovedmodell «Statlig pensjonsfond». Sammenliknet med Moland-utvalget bygger imidlertid modellen ovenfor på fondering av økningen i hele alderspensjonsgjelden, og ikke bare økningen i forpliktelsene knyttet til tilleggspensjonen. Isolert sett betyr dette større krav til fondsavsetninger. Dette motvirkes i noen grad av

Boks 10.2 Fondering og autonomitet

Med et *autonomt*, statlig pensjonssystem menes et pensjonssystem der inn- og utbetalingene knyttet til systemet er skilt ut i et eget regnskap, som er uavhengig av resten av statsfinansene. Skillet vil i de fleste tilfeller ikke være totalt, og selv statlige pensjonssystemer med høy grad av autonomitet – som for eksempel det svenske – vil normalt motta overføringer fra statskassen for å dekke fordelingspolitiske mål knyttet til garantipensjon, omsorgsopptjening og liknende.

Oppretting av et statlig pensjonsfond kan gjøre det lettere å etablere et autonomt pensjonssystem. Langt på vei kan imidlertid både fondsbaserte og løpende finansierte pensjonssystemer etableres med varierende grad av autonomitet, avhengig av hvor stor avstand en ønsker i forhold til resten av statsfinansene.

Hvis en ønsker å begrense graden av autonomitet, kan en etablere et fondsbasert pensjonssystem samtidig som en finansierer pensjonssystemet på samme måte som i dag gjennom innbetalinger av pensjonspremie og ordinær skatt til statskassen. Fondsavsetningene vil i dette alternativet skje i form av en overføring fra statsbudsjettet, og overgangen til fondering krever i seg selv ingen egen pensjonspremie. I omtalen av sin hovedmodell med statlig pensjonsfond la Moland-utvalget til grunn en slik organisering. Variasjoner i fondsavsetningen over tid vil i dette tilfellet påvirke budsjettbalansen på statsbudsjettet, og ikke føre til endrede premieinnbetalinger.

Den ufonderte delen av tidligere pensjonsforpliktelser kan i dette tilfellet håndteres ved at en andel av de utbetalte pensjonene finansieres over det ordinære statsbudsjettet, der andelen avhenger av hvor mye av disse pensjonene som ikke er fondert, jf. tilsvarende løsning i Moland-utvalgets hovedmodell. På samme måte som i Moland-utvalgets hovedmodell vil imidlertid dette innebære et element av dobbelbelastning som følge av at en både fonderer nye pensjonsrettigheter og gradvis bygger ned eksisterende ufondert pensjonsgjeld. Et alternativ som svarer bedre til intensjonen bak modellen i dette avsnittet, vil derfor være at overføringen fra statsbudsjettet til pensjonsfondet omfatter et beløp som tilsvarende rentekostnaden på den ufonderte pen-

sjonsgjelden i tillegg til den avsetningen som er nødvendig for å fondere nyopptjente pensjonsrettigheter. En slik løsning vil innebære at en oppfyller målsettingen om å stabilisere den ufonderte pensjonsgjelden, samtidig som de løpende pensjonsutbetalingene i sin helhet kan belastes pensjonsfondet. For den enkelte pensjonist vil det være uten betydning om pensjonsutbetalingene finansieres av pensjonsfondet eller statsbudsjettet, og selve pensjonsutbetalingen til den enkelte vil uansett kunne skje som i dag.

Et alternativ til dette vil være å gjøre pensjonssystemet mer autonomt, i den forstand at det blir et klarere skille mellom inn- og utbetalinger knyttet til pensjonssystemet og resten av statsbudsjettet, og med en egen pensjonspremie direkte knyttet til finansieringen av pensjonssystemet. Dette er særlig aktuelt hvis en baserer seg på en løsning der hoveddelen av pensjonen er proporsjonal med inntekt og premieinnbetaling som yrkesaktiv. Dette kan skje ved at fondsavsetningene knyttet til ny opptjening ikke skjer i form av overføringer fra statsbudsjettet, men basert på en egen pensjonsavgift, som er fastsatt slik at den over tid gir den nødvendige fondsoppbyggingen. De gamle pensjonsforpliktelsene kan i dette tilfellet håndteres på samme måte som ovenfor, dvs. ved at statsbudsjettet dekker enten de løpende utbetalingene knyttet til gammel opptjening eller rentekostnaden knyttet den gamle pensjonsgjelden. Som omtalt ovenfor vil trolig den siste løsningen være å foretrekke. Alternativt kan kostnadene knyttet til den gamle pensjonsgjelden betjenes ved et påslag på pensjonspremien.

I et mer autonomt pensjonssystem kan det imidlertid også være aktuelt å synliggjøre de ufonderte pensjonsforpliktelsene enda sterkere. Dette kan skje ved at staten utsteder statsobligasjoner som overføres til pensjonsfondet, slik at fondet formelt sett framstår som fullt fondert. Alternativt kan staten utstede obligasjoner i det private markedet, og overføre salgsinntektene til fondet, slik at fondet regnskapsmessig sett blir fullt fondert, men da på bekostning av en økning i statens gjeld i det private markedet. En tredje mulighet er at de ufonderte forpliktelsene betjenes ved at fondet tar opp statsgaranterte lån,

Boks 10.2 (forts.)

der rentekostnadene belastes statsbudsjettet¹. Et fellestrekk ved disse alternativene er at den ufonderte pensjonsgjelden framgår eksplisitt i balansen for pensjonsfondet, og at rentekostnaden knyttet til denne underbalansen belastes statsbudsjettet relativt jevnt over tid i uoverskuelig tid framover. En styrke ved en slik fondsmodell er dermed at den reflekterer kostnadene

¹ I årene etter opprettingen foretar fondet ev. gradvis nye låneoptak slik at det totale lånebeløpet utvikler seg i samsvar med den forutsetningen som er lagt til grunn for utviklingen i ufondert pensjonsgjeld.

som følge av tidligere oppbygging av ufonderte pensjonsforpliktelser. Siden nivået på den ufonderte delen av pensjonsgjelden når fondet opprettes vil ha stor betydning for de framtidige overføringene til et slikt pensjonsfond, bør nivået på de ufonderte forpliktelsene reflektere statens underliggende formuesstilling. Dette tilsier at en stor del av de ekstraordinært store oljeinntektene de nærmeste årene burde bli brukt til å fondere eksisterende pensjonsgjeld hvis en hadde opprettet et slikt pensjonsfond.

at Moland-utvalgets modell innebærer fondering også av tilleggspensjonen i uføre- og etterlattepensjonene. I tillegg er det i Moland-utvalgets modell lagt opp til full fondering av nye rettigheter, mens pensjonsutbetalinger knyttet til opptjening før fondet opprettes skal finansieres løpende over statsbudsjettet. Over tid vil dette innebære en gradvis nedbygging av de ufonderte forpliktelsene knyttet til tilleggspensjonen, som en unngår ved å basere fondsmodellen på en stabilisering av de ufonderte forpliktelsene.

En overgang til modernisert folketrygd vil isolert sett gjøre det mer krevende å gjennomføre Moland-utvalgets hovedmodell med statlig pensjonsfond. Siden modernisert folketrygd innebærer avkorting av hele garantipensjonen og opptjening av inntekstpensjon fra første krone, vil inntekstpensjonen stå for en større andel av de samlede pensjonsutbetalingene fra folketrygden enn dagens tilleggspensjon. Isolert sett vil dette øke kravene til fondsavsetninger i Moland-utvalgets hovedmodell hvis også inntekstpensjonen i modernisert folketrygd skulle fonderes fullt ut. Alt i alt innebærer dette at Moland-utvalgets modell ville stille mindre krav til startkapital for å fondere allerede opparbeidede pensjonsforpliktelser enn en forsikringsbasert fondsmodell som er knyttet til de samlede alderspensjonsforpliktelsene, men stille større krav til fondsoppbyggingen framover.

I likhet med Moland-utvalgets hovedmodell vil en forsikringsbasert fondsmodell basert på å stabilisere den samlede ikke-fonderte alderspensjonsgjelden kunne utformes på flere måter. Dette vil ikke minst avhenge av hvor stor «avstand» en ønsker mellom pensjonsfondet og det ordinære

statsbudsjettet. De budsjettmessige utslagene på det ordinære statsbudsjettet vil imidlertid være de samme uavhengig av den nærmere utformingen så lenge summen av pensjonsavgifter og ordinær skatt er den samme, og også problemstillingene knyttet til hvordan en skal håndtere usikkerheten knyttet til kapitalavkastning mv. vil i hovedsak være de samme, jf. avsnitt 10.8.

10.8 Håndtering av risiko i et statlig ytelsesbasert pensjonssystem med fondering

10.8.1 Hovedtrekk

Som omtalt i avsnitt 10.5, vil beregninger av pensjonsforpliktelsene i et ytelsesbasert offentlig pensjonssystem avhenge av regelverket for pensjonsordningene og hvilke forutsetninger en legger til grunn om den framtidige utviklingen i bl.a. kapitalavkastning og realveksten i pensjonsytelsene. Pensjonsforpliktelsene vil også avhenge av demografiske forhold, selv om innføringen av et delingstall vil redusere betydningen av endringer i forventet levealder som pensjonist. Utviklingen i disse størrelsene vil derfor ha stor betydning for hvor store de årlige fondsavsetningene må være til et statlig pensjonsfond som er direkte knyttet til pensjonsforpliktelsene i folketrygden. Endringer i regelverket for opptjening av pensjonsrettigheter eller en annen utvikling enn lagt til grunn i de andre størrelsene ovenfor vil føre til at det oppstår en ubalanse mellom den pensjonsgjelden som skal fonderes og det pensjonsfondet som er bygget opp. Det er ønskelig at pensjonssystemet omfatter elementer som automatisk gjenoppretter

den langsiktige balansen i systemet hvis det oppstår underdekning.

Usikkerheten knyttet til dødelighet, kapitalavkastning og realvekst i pensjonsytelsene reiser spørsmålet om både hvilke forutsetninger en skal legge til grunn om disse størrelsene ved oppstarten av et pensjonsfond og hvordan en skal håndtere de avvikene som vil oppstå etter hvert mellom den faktiske størrelsen på pensjonsfondet og kravet til fondsavsetninger.

Et statlig pensjonsfond adskiller seg på vesentlige punkter fra private pensjonsfond. I private ytelsesbaserte pensjonsordninger er de opparbeidede pensjonsrettighetene til medlemmene sikret gjennom oppbygging av egne fond, som forvaltes av forsikringsselskaper eller egne pensjonskasser. Sikkerheten for den enkelte ivaretas ved at opparbeidede pensjonsrettigheter på et hvert tidspunkt skal være fullt fondert, og ved at det legges til grunn forsiktige forutsetninger om utviklingen i kapitalavkastning, dødelighet mv. framover i tid. Som følge av dette vil premiereservene normalt vise seg å være noe større enn det som er nødvendig for å innfri opparbeidede pensjonsrettigheter. Dette reduserer den usikkerheten som bæres av medlemmene og forsikringsselskapet, samtidig som mesteparten av overskuddet uansett tilfaller arbeidsgiver. I situasjoner der premiereservene ikke er tilstrekkelig store til å fondere de pensjonsrettighetene som er opparbeidet, vil arbeidsgiver eller den forsikrede måtte øke premieinnbetalingene.

De strenge kravene til oppbygging av premiereserver i private ytelsesbaserte pensjonsordninger har sammenheng med at den enkelte arbeidstaker ikke har noen garanti for at arbeidsgiver vil være til stede og i stand til å innfri sine pensjonsforpliktelser når de kommer til utbetaling. Dette hensynet er ikke til stede på samme måte i et offentlig pensjonssystem. I Moland-utvalgets rapport uttales det derfor at det ikke er avgjørende at et statlig pensjonsfond gir et eksakt riktig bilde av pensjonsforpliktelsene, og at det heller ikke er påkrevet med sikkerhetsmarginer på samme måte som for private ordninger. Tvert imot kan det argumenteres for at et viktig argument for et statlig engasjement på pensjonssiden er å gjøre den enkelte mindre utsatt for kortsiktige svingninger i kapitalmarkedet, og at en del av denne fordel vil gå tapt ved å kreve at et statlig pensjonsfond til enhver tid skal være fullt fondert.

I et offentlig pensjonssystem kan det derfor argumenteres for i større grad å legge til grunn forventningsrette antakelser om disse størrelsene, der forutsetningene i hovedsak baseres på

historiske erfaringer og trender, med et så lite innslag av skjønn som mulig. Dette har også sammenheng med at en ikke på samme måte som i private pensjonsordninger kan tilbakebetale for mye betalt premie til dem som har stått for innbetalingene. Valg av for pessimistiske forutsetninger ved oppstart av fondskonstruksjonen vil derfor lett bety en utilsiktet inntektsoverføring fra dem som er yrkesaktive i oppstarten av systemet til dem som er yrkesaktive senere.

Ved fondering av de offentlige pensjonsforpliktelsene kan det likevel være grunn til å legge til grunn et forsiktighetsprinsipp som i private pensjonsordninger, men kravene til sikkerhetsmarginer vil være mindre. Det avgjørende ved et statlig pensjonsfond vil være at det omfatter mekanismer som sikrer at fondet over tid vil oppfylle de fastsatte kravene til fondering. På kort sikt vil imidlertid pensjonsfondet kunne avvike fra de beregnede pensjonsforpliktelsene, og det normale vil være at fondet enten er noe for stort eller noe for lite sammenliknet med pensjonsforpliktelsene.

Som omtalt i avsnitt 10.7.2, kan fondsoppbyggingen i et statlig pensjonsfond som er knyttet til pensjonsforpliktelsene, baseres enten på en egen pensjonspremie eller overføringer fra statsbudsjettet. I prinsippet kan en tenke seg at nivået på en egen pensjonsavgift ble justert årlig på grunnlag av avviket mellom faktisk og ønsket pensjonsfond. Endringer i pensjonsavgiften nesten hvert år vil imidlertid kunne gi mye ustabilitet, og et alternativ for å unngå hyppige justeringer av pensjonsavgiften kan være automatiske justeringer hvis avviket mellom det faktiske pensjonsfondet og måltallet overstiger nærmere fastsatte grenser. Formålet med en slik mekanisme bør være å sikre den langsiktige balansen i fondskonstruksjonen og en så jevn utvikling som mulig i pensjonsavgiften. I en situasjon med et kraftig fall i aksjekursene ville for eksempel dette isolert sett kunne tale for at en på kort sikt aksepterte en relativt stor underdekning i fondet, forutsatt at pensjonsavgiften ble satt opp til et nivå som med stor grad av sikkerhet ville føre til en nedbygging av denne underdekningen framover. Store endringer fra år til år i pensjonsavgiften er av stabiliseringspolitiske grunner svært uheldig. Hensynet til stabile rammevilkår for næringslivet taler også mot store endringer i pensjonsavgifter/skatter fra år til år. Hensynet til internasjonal konkurransedyktighet for norsk næringsliv tilsier dessuten at det er klare grenser hvor høyt skattenivået bør ligge, og både pensjonsavgiften og øvrige skatter må tilpasses innenfor dette. Det er således flere grunner

som taler mot hyppige justeringer av pensjonsavgiften. Disse forholdene kan trekke i retning av at det bør etableres mekanismer for å jevne ut årlige svingninger i pensjonsavgiften.

Over- eller underdekning i det statlige pensjonsfondet kan håndteres på ulike måter. En mulighet er å etablere et separat *bufferfond*, og at fondsmidler som overstiger pensjonsforpliktelsene plasseres i bufferfondet. En slik løsning ble skissert av Moland-utvalget i form av en *mellomregningskonto* mellom statsbudsjettet og pensjonsfondet. Forskjeller mellom den faktiske avkastningen og grunnlagsrenten i de forsikringstekniske beregningene skulle i denne løsningen håndteres ved overføringer til – eller trekk på – mellomregningskontoen.

Det er relativt store utslag som her kan være aktuelle. At det meste av Statens pensjonsfond ut fra pengepolitiske hensyn må være plassert i utlandet, øker behovet for bufferkapital. Basert på historiske data fra Norges Bank kan det antydes at kapitalen i et slikt bufferfond må være helt opp mot 25-30 pst. av pensjonsforpliktelsene dersom en med 95 pst. sannsynlighet skal ha en fondskapital som er lik eller større enn pensjonsforpliktelsene. Dette taler for at en legger til grunn relativt forsiktige forsikringstekniske forutsetninger, slik at en over tid kan forvente en relativt betydelig oppbygging av bufferkapital. Nødvendig størrelse på bufferkapitalen i pensjonssystemet avhenger imidlertid av hvor store avvik en er villig til å akseptere mellom fondet og forpliktelsene.

Ved tilstrekkelig store fall i kapitalavkastningen, som det vi har opplevd de siste årene, vil imidlertid selv ikke et stort bufferfond være en garanti for at pensjonsforpliktelsene er fullt fondert. Som vist til ovenfor, vil imidlertid dette heller ikke være nødvendig i et statlig pensjonsfond. Med et separat bufferfond vil en slik situasjon enten innebære at bufferfondet kommer i en gjeldsposisjon eller ved at en godtar en midlertidig underdekning i pensjonsfondet. Et alternativ til et bufferfond kan derfor være en mellomregningskonto mellom statsbudsjettet og pensjonsfondet, eller at over- eller underdekning i pensjonsfondet framgår av balanseoppstillingen for fondet.

10.8.2 Nærmere om de forsikringstekniske beregningene

Moland-utvalget viser til at innbetalingene til et statlig pensjonsfond som er knyttet til statens pensjonsforpliktelser, må reflektere følgende forhold:

– Endringer i befolkningens opptjening av pen-

sjonsrettigheter i det statlige pensjonssystemet. Opptjeningen avhenger av den enkeltes inntektsnivå.

- Endringer i regelverket for opptjening av pensjonsrettigheter, inkludert ev. endringer i prinsippene for indeksering av pensjonsrettigheter og løpende pensjoner.
- Endringer i de forutsetningene som ligger til grunn for beregningene av pensjonsforpliktelsene. De viktigste forutsetningene er knyttet til forventet avkastning på pensjonsfondet, real-lønnsveksten og demografi.

Etter utvalgets vurdering er det ingen spesielle prinsipielle problemer knyttet til å beregne endringene knyttet til *opptjening av pensjonsrettigheter*. Slike endringer følger av regelverket og forutsetningene for øvrig, og gir gradvise endringer i pensjonsforpliktelsene som i all hovedsak ivaretas ved at økt opptjening også fører til økte premieinnbetalinger.

Mht. de to siste strekpunktene viser utvalget til at disse forholdene derimot kan medføre store endringer på kort sikt, og at det derfor kan være ønskelig å ha mekanismer for å jevne ut endringene over tid.

Når det gjelder endringer i *opptjeningsreglene*, mener utvalget at det er lite behov for utjevningmekanismer hvis det skjer gradvise endringer i reglene. Endringer som medfører en umiddelbar økning (eller reduksjon) i pensjonene eller endringer i pensjonsalderen kan derimot gi store utslag i pensjonsforpliktelsene, og det oppstår spørsmål om en utjevningmekanisme. Utvalget viser til at hvis hensikten med å opprette et statlig fond er å legge bedre til rette for langsiktighet i politikken, så kan det stilles spørsmål ved om en slik utjevningmekanisme er hensiktsmessig, siden dette vil føre til at en i mindre grad ser de fulle konsekvensene av beslutningene idet de tas. En virkning av å ikke ha en utjevningmekanisme kan være at endringer i pensjonsrettighetene innføres mer gradvis.

For å unngå at ev. endringer i opptjeningsreglene i framtiden skal gi for store kortsiktige utslag i fondsavsetningene, foreslås det likevel at det legges opp til en utjevningmekanisme, der virkningen av slike endringer kan fordeles over en relativt begrenset periode, for eksempel 3-5 år.

Anslagene for pensjonsforpliktelsene avhenger av hva en legger til grunn mht. forventet levealder som pensjonist og hvor mange av de yrkesaktive med opptjente pensjonsrettigheter som vil falle fra før de når pensjonsalder. Betydningen av

disse forholdene vil imidlertid bli betydelig redusert som følge av at Pensjonskommissjonen foreslår innføring av et delingstall som vil reflektere endringer i forventet levealder som pensjonist, jf. nærmere omtale i kapittel 6 og 7. Usikkerheten knyttet til *den demografiske utviklingen* framover antas derfor å innebære små problemer for etablering av et statlig pensjonsfond.

Pensjonsforpliktelsene, og dermed også de nødvendige fondsavsetningene, avhenger av hvilken *grunnlagsrente* som legges til grunn. På kort sikt kan det imidlertid oppstå store avvik mellom denne grunnlagsrenten og den faktiske avkastningen på pensjonsfondet, jf. omtalen av behovet for et bufferfond eller en mellomregningskonto i foregående avsnitt. Dette har bl.a. sammenheng med at størstedelen av pensjonsfondet trolig vil måtte plasseres i utenlandsk valuta, jf. avsnitt 10.10. Moland-utvalget viser til at det for å unngå at slike kortsiktige svingninger i kapitalavkastningen skal gi store – og trolig motkonjunkturmessige – utslag i fondsavsetningene, kan defineres en øvre og en nedre grense som mellomregningskontoen skal variere innenfor med normale svingninger i avkastningen. Hvis en kommer utenfor grensene, kan regelen være at en del av forskjellen legges til eller trekkes fra de årlige innbetalingene til fondet. Utvalget viser videre til at hvis grunnlagsrenten settes noe lavere enn forventet avkastning, vil det normale være at innbetalingene over tid justeres noe ned i forhold til det beregninger basert på grunnlagsrenten tilsier.

Poenget med utjevningsmekanismen vil også her være å jevne ut svingningene i fondsavsetningene, samtidig som en skal ha svært høy grad av sikkerhet for at fondet over tid er i stand til å innfri sine forpliktelser uten at det er behov for endringer i regelverket.

Som omtalt i avsnitt 10.5, vil en økning i den langsiktige reallønnsveksten i samfunnet ha samme virkning på statens pensjonsforpliktelser som en like stor reduksjon i den langsiktige kapitalavkastningen. Svingninger i reallønnsveksten vil derfor i stor grad påvirke kravene til fondsavsetninger på samme måte som svingninger i kapitalavkastningen. Svingningene i reallønnsveksten vil imidlertid normalt være vesentlig mindre.

En merlønnsvekst på 1 prosentpoeng i ett år sammenliknet med det som ligger til grunn for de forsikringstekniske beregningene vil isolert sett øke pensjonsforpliktelsene om lag like sterkt så lenge opparbeidede pensjonsrettigheter er lønnsindeksert. Basert på anslagene i tabell 10.1, vil dette isolert sett øke kravet til fondsavsetnin-

ger med vel 25 mrd. kroner på kort sikt i en fondsmodell knyttet til utviklingen i hele alderspensjonen i folketrygden og vel 15 mrd. kroner i en fondsmodell som er avgrenset til tilleggspensjonen i alderspensjonen. Selv om svingningene i reallønnsveksten er små sammenliknet med svingningene i kapitalavkastningen, kan beregningene av fondsavsetninger ta utgangspunkt i gjennomsnittlig reallønnsvekst over for eksempel siste tre-årsperiode.

10.9 Har vi råd til å fondere økningen i pensjonsforpliktelsene?

10.9.1 Virkningen av et forsikringsbasert pensjonsfond for de regnskapsmessige pensjonsutgiftene og pensjonsfondet

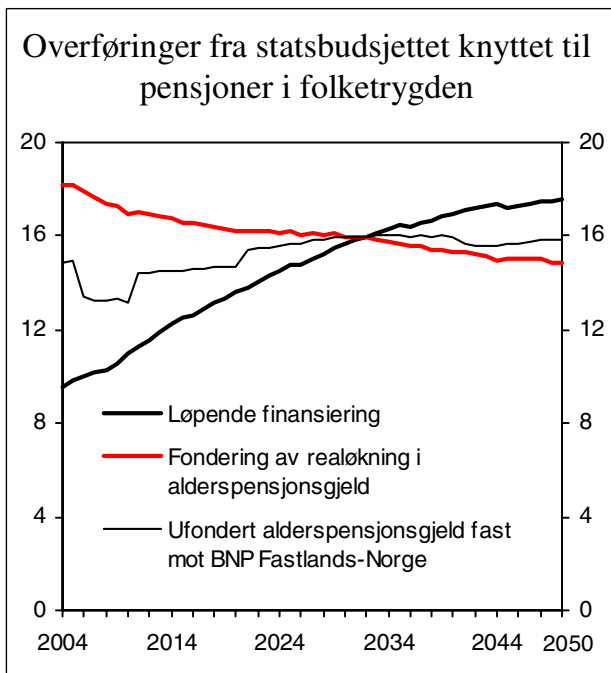
I avsnitt 10.5 ble det presentert anslag for utviklingen i folketrygdens forpliktelser knyttet til alderspensjon fram til 2050. Ifølge disse anslagene vil de samlede alderspensjonsforpliktelsene i folketrygden kunne utgjøre nesten 3 600 mrd. 2003-kroner ved utgangen av 2010 gitt Pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd, hvorav 2 500 mrd. 2003-kroner vil være knyttet til den inntektsavhengige delen av alderspensjonen. Statens petroleumsfond anslås på samme tidspunkt å utgjøre i størrelsen 1 500 mrd. 2003-kroner. Selv om hele Petroleumsfondet skulle bli avsatt til et pensjonsfond, vil det altså ikke være mulig å fondere mer enn om lag 40 pst. av de samlede pensjonsforpliktelsene ved utgangen av dette tiåret og om lag 60 pst. av den inntektsavhengige delen av forpliktelsene. Med mindre oljeprisen blir liggende vesentlig høyere enn lagt til grunn ovenfor, vil det altså ikke være mulig å etablere et forsikringsbasert pensjonsfond ved utgangen av dette tiåret med full fondering av opparbeidede pensjonsrettigheter basert på statens formue i Petroleumsfondet og Folketrygdfondet, jf. drøftingen av hvordan en ev. kan håndtere den ufonderte delen av disse forpliktelsene i avsnitt 10.7.2.

En forsikringsbasert fondsmodell, der fondsavsetningene er direkte knyttet til utviklingen i statens pensjonsforpliktelser knyttet til alderspensjonen, vil øke de regnskapsmessige utgiftene til pensjonsformål framover, som følge av at det må overføres midler til fondet slik at det kan bygge opp sine reserver i takt med veksten i pensjonsforpliktelsene. Dette vil bidra til å synliggjøre de reelle pensjonskostnadene. Dette kommer fram i figur 10.4, som sammenlikner overføringene til pensjonsformål med og uten pensjonsfond¹. I et

fondert system vil disse overføringene tilsvare summen av de løpende pensjonsutbetalingene og økningen i pensjonsfondet, fratrukket kapitalinntektene til fondet. I figuren har en sammenliknet følgende alternativer:

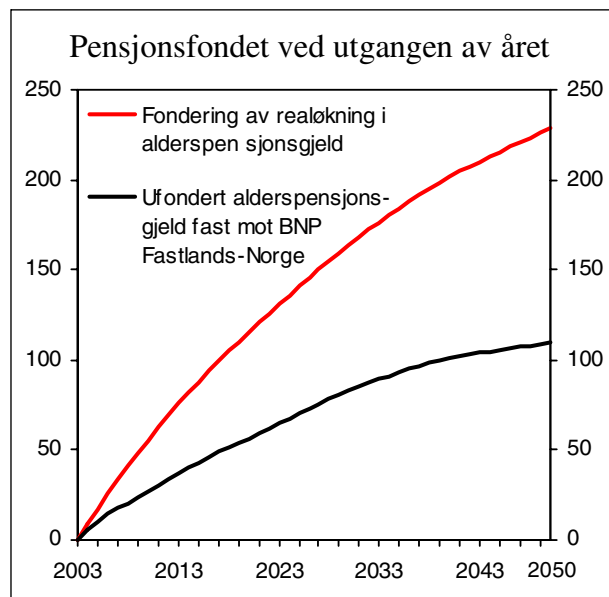
- Fondering av økningen i alderspensjonsforpliktelsene i realverdi.
- Fondering av økningen i alderspensjonsforpliktelsene i realverdi utover veksten i fastlandsøkonomien, dvs. at realverdien av de ufonderte pensjonsforpliktelsene holdes konstant.
- Dagens system med løpende finansiering av pensjonsutbetalingene.

Av figuren framgår det at en forsikringsbasert fondering av pensjonsforpliktelsene vil innebære en sterk økning i de regnskapsmessige utgiftene til pensjonsformål. Økningen er sterkest hvis en skal fondere hele realøkningen i alderspensjonsforpliktelsene. På kort sikt vil dette kunne øke overføringene til pensjonsformål fra vel 9 til 18 pst. av BNP for Fastlands-Norge. I dette tilfellet vil overføringene til pensjonsformål gradvis avta til 15 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050. I



Figur: 10.4 Overføringer fra statsbudsjettet knyttet til alders-, uføre- og etterlattepensjon i folketrygden. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Pensjonskommissjonen.



Figur: 10.5 Pensjonsfondet ved utgangen av året. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Pensjonskommissjonen.

beregningene har en lagt til grunn at pensjonsreformen får virkning fra 2010, noe som fører til et relativt markert fall i overføringene til pensjonsformål. Etableringen av et pensjonsfond behøver imidlertid ikke vente til pensjonsreformen for øvrig trer i kraft.

Av figuren ser en ellers at økningen i de regnskapsmessige overføringene til pensjonsformål vil bli mindre hvis en velger en fondsmodell som er basert på å fondere realøkningen i alderspensjonsforpliktelsene utover veksten i fastlandsøkonomien. På kort sikt vil dette kunne gi en økning i overføringene til pensjonsformål til om lag 15 pst. av BNP for Fastlands-Norge, mens nivået i 2050 vil kunne bli om lag ett prosentpoeng høyere. Som vist i figur 10.5, vil dette kunne gi et pensjonsfond på om lag 110 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050, mot om lag 230 pst. hvis en fonderer hele realøkningen i alderspensjonsforpliktelsene.

Et alternativ til å knytte en forsikringsbasert fondsløsning til de samlede alderspensjonsforpliktelsene, vil være å fondere bare den inntektsavhengige delen av pensjonen, jf. omtalen av Moland-utvalgets andre hovedmodell i avsnitt 10.7.1. Dette ville redusert kravet til startkapital i fondet for å oppnå full fondering av opparbeidede pensjonsrettigheter. Kravene til fondsoppbygging framover i tid ville imidlertid kunne bli urimelig sterke med en slik fonderingsmodell, som følge av at den inntektsavhengige delen av pensjonsfor-

¹ Beregningsteknisk har en lagt til grunn etablering av et pensjonsfond ved utgangen av 2003, og at det ikke overføres startkapital til fondet til delvis dekning av opparbeidede pensjonsforpliktelsener.

pliktelsene anslås å øke sterkere enn de samlede pensjonsforpliktelsene, jf. avsnitt 10.5.

10.9.2 Virkningene for statsbudsjettet inkludert Petroleumsfondet

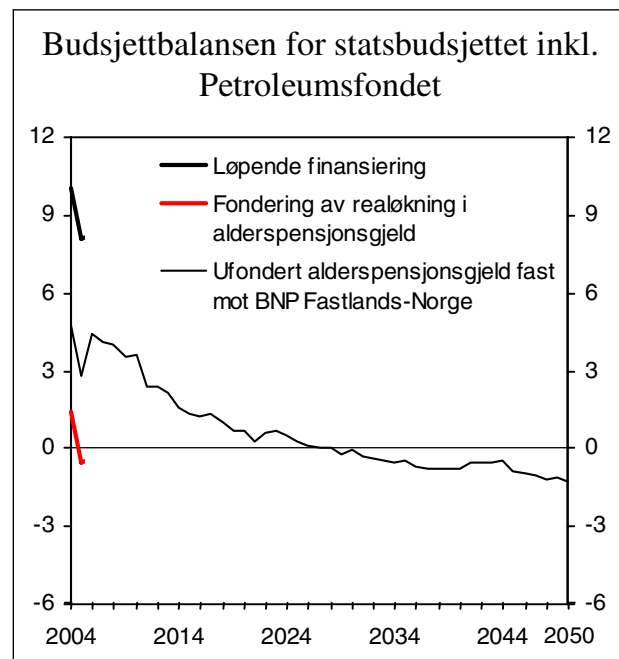
Selv om en forsikringsbasert fondsløsning bare påvirker de regnskapsmessige – og ikke de reelle – kostnadene ved pensjonssystemet, vil det ha stor betydning for de offisielle tallene for balansen på statsbudsjettet inkludert Petroleumsfondet. Dette vil være en direkte følge av at pensjonsforpliktelsene blir mer synlige i regnskapstallene.

En overgang til å fondere pensjonsforpliktelsene vil isolert sett føre til at statsbudsjettet inkludert Petroleumsfondet blir svekket med et beløp som tilsvarende økningen i de regnskapsmessige overføringene til pensjonsformål, jf. figur 10.4. Hvor stor svekkelsen av statsbudsjettet faktisk blir, vil avhenge av hvordan overgangen til fondring påvirker budsjettpolitikken på andre områder. Hvis budsjettpolitikken blir upåvirket, vil økningen i overføringene til pensjonsformål bidra til en like stor svekkelse av statsbudsjettet. Over tid vil dette føre til lavere netto kapitalinntekter på statsbudsjettet inkludert Petroleumsfondet, noe som vil forsterke svekkelsen av budsjettbalansen.

Som omtalt i avsnitt 10.2, vil et viktig mål med å fondere pensjonsforpliktelsene være at det skal bli lettere å føre en finanspolitikk som er opprettholdbar over tid. Hvis fondring bidrar til dette, vil noe av oppbyggingen av et pensjonsfond komme i form av økt sparing, og ikke skje på bekostning av statsbudsjettet inkludert Petroleumsfondet.

Figur 10.6 viser virkningene av fonderingsmodellene ovenfor på budsjettbalansen for statsbudsjettet inkludert Petroleumsfondet. I figuren har en beregningsteknisk lagt til grunn samme budsjettpolitikk utenom pensjonssiden uavhengig av hvilket valg en legger til grunn med hensyn til fondring. Av figuren framgår det at fondring av hele realøkningen i alderspensjonsforpliktelsene vil kunne føre til et regnskapsmessig underskudd i statsbudsjettet inkludert Petroleumsfondet allerede fra 2005, med underskudd på mellom 2 og 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge gjennom det meste av framskrivingsperioden.

Disse utslagene på statsbudsjettet vil bli klart mindre med fondsmodellen som er basert på å fondere realøkningen i alderspensjonsforpliktelsene utover veksten i fastlandsøkonomien. I figuren er det anslått at dette vil kunne føre til gradvis avtakende overskudd på statsbudsjettet inkludert Petroleumsfondet de neste femten årene, og der-



Figur: 10.6 Budsjettbalansen for statsbudsjettet inkl. Petroleumsfondet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Pensjonskommisjonen.

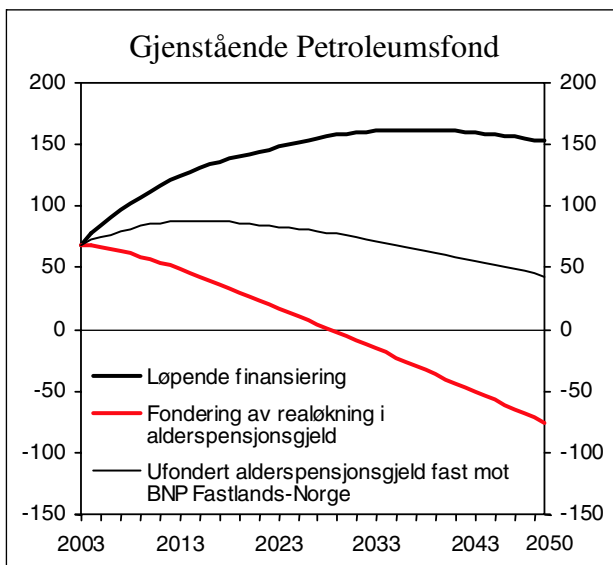
etter om lag balanse i budsjettet. Budsjettbalansen ville blitt noe svakere enn dette hvis en hadde lagt til grunn at mesteparten av Petroleumsfondet ved utgangen hadde blitt overført som startkapital til pensjonsfondet.

Figur 10.7 viser hvordan dette vil kunne påvirke utviklingen i Petroleumsfondet. Siden en beregningmessig har forutsatt at fondring ikke skal ha betydning for den økonomiske politikken, vil fonderingsalternativene isolert sett føre til en nedgang i Petroleumsfondet sammenliknet med dagens system som akkurat tilsvarende størrelsen på pensjonsfondet.

Det må understrekes at det er betydelig usikkerhet knyttet til framskrivninger av budsjettbalansen og Petroleumsfondet så langt fram i tid som til 2050, og at framskrivingene i dette avsnittet er basert på relativt mekaniske forutsetninger. En konsekvens av dette er at framskrivingene innebærer en noe bedre utvikling i statens budsjettbalanse gjennom første del av framskrivingsperioden, og dermed også i Petroleumsfondet enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004.

10.9.3 Oppsummering

Uansett hvilket alternativ en ser på, vil en forsikringsbasert fondring av de statlige pensjonsfor-



Figur: 10.7 Gjenstående Petroleumsfond. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Pensjonskommisjonen.

pliktelsene innebære en klar økning i de budsjettmessige overføringene til pensjonsformål. Dette reiser spørsmålet om en i praksis ville være i stand til å gjennomføre en forsikringsbasert fondering av disse forpliktelsene.

Av de to alternativene som er drøftet ovenfor, er det særlig modellen der de ufonderte forpliktelsene holdes konstant som andel av BNP, som framstår som en mulig løsning. Dette alternativet medfører overskudd på statsbudsjettet inkludert Petroleumsfondet fram til rundt 2020, og relativt små underskudd i resten av statsfinansene deretter. Den muliggjør dermed videreføring av et bufferfond for staten i form av gjenværende Petroleumsfond som gjør at statsfinansene fortsatt vil være robuste overfor midlertidige svingninger i oljeprisene.

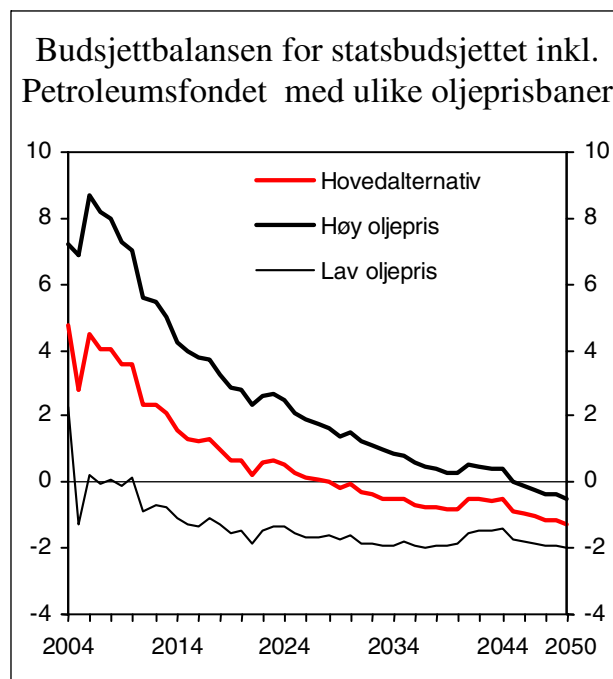
Modellen der en fonderer hele realøkningen i alderspensjonen kan virke vanskeligere å gjennomføre. Her blir det et underskudd i statsfinansene, slik at det gjenværende Petroleumsfondet gradvis tømmes. Denne modellen krever således innstramminger i finanspolitikken siden man neppe verken kan eller bør basere seg på en politikk med vedvarende underskudd i statsbudsjettet.

Beregningene illustrert i figurene foran tar ikke hensyn til at det antakelig bør være et gjenværende bufferfond for staten for å kunne håndtere svingninger i oljeinntekten. Dessuten bør det over tid bygges opp en bufferkapital i pensjonsfondet for å ivareta at kapitalavkastningen er usik-

ker. Figur 10.7 viser at dagens nivå på Petroleumsfondet om lag vil kunne videreføres i modellen der en holder ufondert alderspensjonsgjeld konstant som andel av BNP for Fastlands-Norge. Dette ville kunne fungere som en tilstrekkelig bufferkapital for staten for å kunne ivareta svingninger i oljeinntektene. Noe av denne kapitalen ville også kunne brukes som en bufferkapital i pensjonssystemet.

Det er vanskelig å ha noen sikker vurdering av hvor stor bufferkapital som er nødvendig både for staten og i pensjonsfondet. En måte å belyse dette på er å gjøre følsomhetsanalyser hvor oljepris, kapitalavkastning og lønns- og produktivitetsvekst endres. Figurene nedenfor viser hvordan budsjettbalansen for statsbudsjettet inkludert Petroleumsfondet og utviklingen i Petroleumsfondet kan bli påvirket hvis oljeprisen utvikler seg annerledes enn lagt til grunn ovenfor. I tillegg til hovedalternativet med en langsiktig råoljepris på 140 2003-kroner pr. fat, har en i figurene vist hvordan utviklingen kan bli hvis råoljeprisen på lang sikt blir liggende så høyt som 180 2003-kroner pr. fat, og hvis den skulle bli liggende så lavt som 100 2003-kroner pr. fat.

Generelt bør en være forsiktig med å legge for stor vekt på bare én bane for utviklingen i tiårene framover. Det er svært viktig at den fondsmodel-



Figur: 10.8 Budsjettbalansen for statsbudsjettet inkl. Petroleumsfondet med ulike oljeprisbaner. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Pensjonskommisjonen.

len som etableres gir resultater som en kan leve med også hvis forutsetningene endres. Dette har en klar parallell til innføring av delingstall i pensjonssystemet for å gjøre det robust over endrede forutsetninger om pensjonistenes levealder.

På den annen side kommer en ikke utenom at dersom det skjer en endring i en forutsetning i en ugunstig retning, så vil dette før eller senere måtte få konsekvenser for statsfinansene og avsetningene til pensjonssystemet. Hvis det er vanskelig å fondere pensjonsrettighetene etter hvert som de opparbeides, så vil det være enda vanskeligere å finansiere dem når de kommer til utbetaling. Dette skyldes at den økonomiske belastningen knyttet til å skyve finansieringen foran seg vil øke raskere enn betalingsevnen hos dem som før eller senere må betale for pensjonene. Mens betalingssevnen «bare» vil øke om lag i takt med verdiskapingen i samfunnet, vil belastningen ved å utsette finansieringen øke i takt med rentenivået, som normalt vil være klart høyere.

Som understreket i avsnittet 10.8 om håndtering av usikkerhet, vil en i praksis måtte åpne for lange perioder der kapitalen i pensjonsfondet avviker fra størrelsen på de pensjonsforpliktelsene en sikter mot å fondere. Siden pensjonsfondet av pengepolitiske hensyn må ha det aller meste av sin kapital plassert i utenlandsk valuta, forsterkes usikkerheten i kapitalavkastningen. Det vil kreve urealistisk stor bufferkapital i pensjonsfondet der-

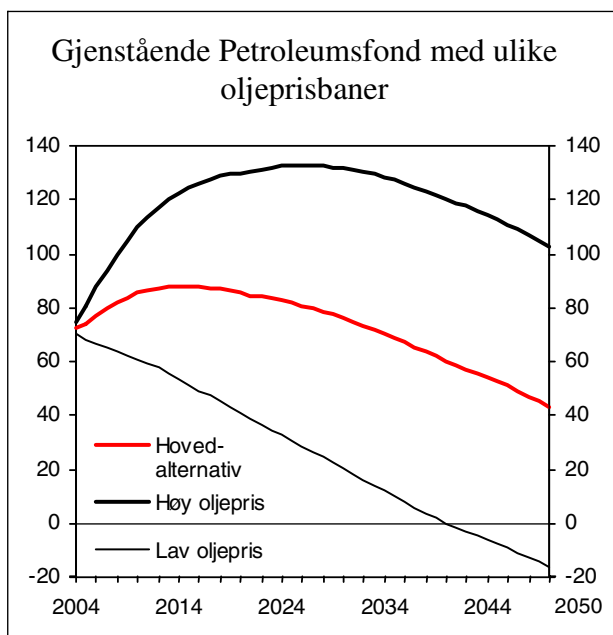
som en ikke åpner for relativt langvarige avvik mellom kapitalen i fondet og størrelsen på forpliktelsene. Dette avviket bør også kunne være negativt. Utforming av bestemmelser som åpner for en tilstrekkelig fleksibilitet, måtte vurderes nærmere. Det samme gjelder spørsmålet om hvor stor bufferkapitalen i pensjonssystemet på sikt bør være.

10.10 Institusjonell organisering, kapitalforvaltning og forholdet til pengepolitikken

Problemstillingene knyttet til forvaltning av et statlig pensjonsfond ble også drøftet av Moland-utvalget. Utvalget viste til at et statlig pensjonsfond ikke behøver å forvalte midlene selv, og at dette ansvaret kan delegeres til eksterne forvaltere i Norge eller utlandet. Pensjonsfondet må imidlertid ha ansvaret for å styre samlet risikoeksponering. I tillegg kan pensjonsfondet drive egen forvaltning, noe som kan være ønskelig både av kostnadshensyn og av hensyn til at fondet må ha kompetanse til å overvåke de eksterne forvalterne. Utvalget viste til at dette i hovedsak var samme strategi som fra 1998 ville gjelde for forvaltningen av Statens petroleumsfond.

Moland-utvalget viste også til at omfattende plasseringer i de norske kapitalmarkedene kan føre til lav avkastning for pensjonsfondet og til inflasjonspress i norsk økonomi. Etter utvalgets vurdering kan det derfor være ønskelig å pålegge det statlige pensjonsfondet å investere det meste av fondsmidlene i utenlandsk valuta, med den ekstra risikoen dette innebærer for fondet. Utvalget uttalte videre at et slikt pålegg ikke vil medføre noen problematisk valutarisiko for medlemmene direkte siden det er staten, og ikke pensjonsfondet, som har ansvaret for å utbetale pensjonsytelsene.

En arbeidsgruppe mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Pensjonskomisjonens sekretariat har studert konsekvenser av fondring av pensjoner for pengepolitikken. Gruppen konkluderer med at det fortsatt vil være behov for at det meste av statens oljeinntekter blir plassert i utlandet. Gruppen diskuterer løsninger der en større del av pensjonssparingen skjer ved at autonome pensjonsfond eller enkeltindividene treffer egne investeringsbeslutninger. Gruppen argumenter for at hoveddelen av denne sparingen i utgangspunktet trolig vil bli plassert i norske kroner. Isolert sett kan dette bidra til en vesentlig



Figur: 10.9 Gjenstående Petroleumsfond med ulike oljeprisbaner. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Pensjonskommissjonen.

reduksjon i kapitalutgangen fra Norge. En reduksjon i kapitalutgangen fra Norge vil i utgangspunktet ha liknende virkninger på realøkonomien som å forsere innfasingen av oljeinntektene over statsbudsjettet, og vil innebære en styrking av kronekursen.

Størrelsen på disse effektene vil avhenge av størrelsen på fondsløsningen som etableres. Gruppen argumenterer for at en løsning etter svensk modell, jf. avsnitt 10.12, der det årlig bygges opp kapital tilsvarende 10 – 15 milliarder kroner antakelig vil kunne håndteres uten store forstyrrelser i valutamarkedet. En større løsning vil kunne innebære større utslag i kronekursen, og arbeidsgruppen frarår løsninger av denne type som er større enn 20 – 35 milliarder kroner i årlig fondsoppbygging.

Gruppen skriver at disse konklusjonene endres dersom Norge blir med i EU og kronen erstattes av euro. Så lenge Norge har en egen valuta bør imidlertid en pensjonsreform støtte opp under at valutainntektene fra oljevirksomheten blir replasert i valuta, slik at fastlandsøkonomien og norsk kronekurs ikke blir så sterkt påvirket av oljeinntektene. Et annet moment er at hvis et statlig pensjonsfond skal investere en stor del i det norske aksjemarkedet, så vil staten nokså fort bli en svært stor eier i alle børsnoterte selskap.

Uansett konkretisering av en statlig fondsløsning mener Pensjonskommissjonen at det bør legges opp til følgende prinsipper for forvaltningen:

- Det etableres et Statens pensjonsfond basert på dagens Folketrygdfond og Petroleumsfond.
- Statens pensjonsfond skal ikke bygge opp en ny forvalterorganisasjon, men bygge videre på forvaltermiljøene i Folketrygdfondet og Norges Bank. Utenlandsplasseringer bør således foretas av Norges Bank, mens innenlandsplasseringer foretas av Folketrygdfondet. Det kan imidlertid åpnes for at deler av kapitalen kan forvaltes av private forvaltere, slik Petroleumsfondet allerede gjør ved at man har satt ut eksterne forvaltermandater.
- Finansdepartementet gir nærmere regler for fordelingen av fondskapitalen mellom innenlandske og utenlandske plasseringer, hvor det skal legges vekt på pengepolitiske hensyn. Et viktig formål med Statens petroleumsfond har vært at valutainntektene fra oljevirksomheten skal replaseres i utlandet slik at en ikke får store forstyrrelser i norsk økonomi og ustabilitet i den norske kronen. Dette hensynet må ivaretas også innenfor et Statlig pensjonsfond.

Oljeinntektene bør derfor i all hovedsak replaseres i utlandet.

- Finansdepartementet gir retningslinjer for hvordan Norges Bank, Folketrygdfondet og private forvaltere skal forestå forvaltningen. Gitt disse retningslinjene skal forvalterne søke å maksimere avkastningen.

10.11 Vurdering av de ulike fondsmoellene

Etter Pensjonskommissjonens vurdering er det nødvendig med en betydelig statlig fondsoppbygging i årene framover for å ivareta langsiktige hensyn. Dette behovet knytter seg både til den sterke veksten i pensjonsutbetalingene på lengre sikt og til at statens petroleumsinntekter etter hvert vil avta. Etter kommissjonens syn er det viktig at en stor del av økningen i pensjonsgjelden og nedgangen i petroleumsformuen motsvares av en statlig fondsoppbygging.

Etablering av et pensjonsfond vil i utgangspunktet verken gjøre pensjonssystemet mer eller mindre bærekraftig. Det avgjørende for om folketrygdens pensjonsforpliktelser vil kunne innfris i framtiden, er utformingen av den samlede finanspolitikken og den økonomiske utviklingen mer generelt. Et pensjonsfond vil imidlertid kunne gjøre det lettere å få oppslutning om en langsiktig finanspolitikk hvor det settes tilstrekkelig midler til side de nærmeste årene. Erfaringen fra en rekke land er at det ikke er lett for staten å bygge opp finansiell formue – det oppstår lett et sterkt press for å bruke av midlene. Dette kan bli lettere å motstå dersom midlene plasseres i et pensjonsfond.

Pensjonskommissjonen går derfor inn for at det etableres et nytt *Statens pensjonsfond* basert på dagens Petroleumsfond og Folketrygdfond, som er nært knyttet opp mot statens pensjonsforpliktelser i folketrygden.

Et hovedspørsmål i Pensjonskommissjonens arbeid har vært om et nytt statlig pensjonsfond bør utformes som et bredt (makro) fond, der fondsoppbyggingen reflekterer både statens petroleumsinntekter og utviklingen i pensjonsforpliktelsene, eller om det bør opprettes et mer forsikringsbasert fond, som direkte er knyttet til omfanget av pensjonsforpliktelsene. Den siste løsningen vil kreve at en også viderefører et modifisert petroleumsfond for å kunne håndtere svingninger i petroleumsinntektene, valutakurser og fondsavkastning. Kommisjonen viser til at Moland-utvalget var delt i synet på dette spørsmå-

let. I sin vurdering har kommisjonen lagt vekt på følgende forhold:

Som pekt på innledningsvis, knytter behovet for en statlig fondsoppbygging seg både til en økning i statens pensjonsforpliktelser og en gradvis nedgang i statens petroleumsformue. Etablering av et spesifikt pensjonsfond som direkte er knyttet til størrelsen på pensjonsforpliktelsene vil derfor kreve at en viderefører et fond som gjør det mulig å håndtere usikkerheten og den gradvise nedgangen i petroleumsinntektene. Dette vil begrense hvor stor del av statens fordringer som er tilgjengelige til å fondere de pensjonsforpliktelsene som allerede er bygget opp idet pensjonsfondet opprettes.

I samme retning trekker usikkerheten om hvor store fondsavsetningene må være til et pensjonsfond som er direkte knyttet til pensjonsforpliktelsene. Denne usikkerheten knytter seg både til nivået på pensjonsforpliktelsene, men særlig til avkastningen på pensjonsfondet. Avkastningsusikkerheten vil isolert sett øke som følge av at det trolig vil være nødvendig å plassere hoveddelen av fondet i utlandet ut fra penge- og valutapolitiske hensyn. Etter Pensjonskommisjonens vurdering vil det over tid være nødvendig å opprette et betydelig bufferfond for å håndtere denne usikkerheten. Også dette vil bidra til å begrense hvor store midler som kan avsettes til pensjonsfondet. Håndteringen av usikkerhet og oppretting av et bufferfond vil også føre til at en fondsløsning som er direkte basert på pensjonsforpliktelsene vil bli mer komplisert enn en videreføring av et system med generell oppsparing.

Samlet vil dette føre til at en trolig bare vil kunne fondere en relativt liten del av de pensjonsforpliktelsene som allerede er bygget opp. Etter Pensjonskommisjonens syn vil det være vanskelig å få forståelse for å opprette et separat pensjonsfond som skal være knyttet til statens pensjonsforpliktelser, uten at også eksisterende pensjonsforpliktelser er fondert fullt ut. Etter kommisjonens syn vil dette også være tilfellet hvis de ufonderte pensjonsforpliktelsene ble finansiert ved låneopptak på statens eller pensjonsfondets hånd.

Usikkerheten om blant annet kapitalavkastningen og petroleumsinntektene gjør at det vil være betydelig usikkerhet om både nivået på de nødvendige fondsavsetningene og statens evne til å finansiere slike avsetninger, hvis en velger en fondsløsning som bare er knyttet til pensjonsforpliktelsene. Til sammen gjør dette at etablering av et forsikringsteknisk oppbygget statlig pensjonsfond kan få store, og ganske uforutsigbare, utslag i balansen

i statsbudsjettet. Pensjonskommisjonen vil i denne sammenheng vise til at kapitalavkastningen og petroleumsinntektene normalt vil være lavest i perioder med en svak utvikling i verdensøkonomien. Etter kommisjonens vurdering vil det være en klar risiko for at oljeprisen og petroleumsinntektene i perioder er så lave at det ordinære statsbudsjettet vil vise underskudd samtidig som det foregår en betydelig oppbygging av pensjonsfondet. Etter kommisjonens vurdering vil dette kunne begrense mulighetene for å føre en aktiv finanspolitikk for å motvirke svingningene i økonomien. Kommisjonen vil imidlertid samtidig understreke at det ved et langvarig fall i oljeprisen vil være nødvendig å foreta innstramminger i den økonomiske politikken uansett valg av fondsløsning.

Etter Pensjonskommisjonens syn vil det være uheldig hvis oppbyggingen av et separat pensjonsfond delvis skjer på grunnlag av underskudd og låneopptak i resten av statsfinansene. Selv om det også er forhold som kan trekke i motsatt retning, kan en fondering av pensjonssystemet med stor grad av autonomitet i forhold til resten av statsfinansene bidra til å skjerme pensjonene i en slik situasjon, slik at det blir vanskeligere å få til en helhetlig avveining mellom pensjoner og andre statlige utgifter og inntekter.

Den viktigste fordelen med å etablere et eget pensjonsfond som er direkte knyttet til statens pensjonsforpliktelser, er at dette kan gi en sterkere synliggjøring av disse forpliktelsene, og at den ordinære budsjettbalansen vil vise balansen i statsfinansene etter at en har foretatt de nødvendige avsetninger til pensjonsfondet. Den ordinære budsjettbalansen vil dermed i større grad avspeile de reelle kostnadene ved det ansvaret staten har påtatt seg på pensjonssiden. Dette avhenger imidlertid av at den delen av pensjonsforpliktelsene som fonderes i rimelig grad utvikler seg i tråd med de samlede pensjonsforpliktelsene. I en vurdering av hvordan ulike fondsløsninger kan påvirke den samlede statlige sparingen må en også ta hensyn til at et separat pensjonsfond knyttet til pensjonsforpliktelsene vil gjøre det vanskelig å videreføre handlingsregelen for budsjettpolitikken, som gir en langsiktig retningslinje for budsjettpolitikken.

Ut fra en samlet vurdering har Pensjonskommisjonen kommet til at statens fondsoppbygging fortsatt bør skje i form av en *generell fondsoppbygging* som både reflekterer utviklingen i statens petroleumsinntekter og pensjonsforpliktelsene, og at det ikke bør etableres et rent forsikringsbasert pensjonsfond. I sin vurdering har Kommisjonen bl.a. lagt vekt på:

- En vil trolig bare kunne fondere en begrenset del av de pensjonsforpliktelsene som allerede er bygget opp når Pensjonsfondet opprettes. Dette vil i betydelig grad redusere fordelene ved en fondsmodell som kun er knyttet til pensjonsforpliktelsene.
- De store svingningene en må regne med i kapitalavkastningen og andre forhold gjør at det vil være betydelig usikkerhet knyttet til hvor store de årlige fondsavsetningene må være i en slik modell. En slik løsning vil derfor måtte bli vesentlig mer komplisert enn en bredere fondsløsning, med en risiko for store variasjoner i fondsavsetningene over tid.
- Etablering av et forsikringsbasert pensjonsfond (snevert fond) med stor grad av autonomi i forhold til resten av statsfinansene vil kunne gjøre det vanskeligere å foreta helhetlige avveier mellom pensjonsutgiftene og statens utgifter og inntekter på andre områder.

Pensjonskommissjonen mener imidlertid at det er behov for tiltak som etablerer en klar sammenheng mellom Pensjonsfondet, pensjonsforpliktelsene og de langsiktige utfordringene i den økonomiske politikken. For å styrke sammenhengen mellom Pensjonsfondet og pensjonsforpliktelsene foreslår kommisjonen:

1. at det i de årlige budsjettokumentene fra Regjeringen presenteres balanseoppstillinger for Pensjonsfondet, der alderspensjonsforpliktelsene framgår som en gjeldspost, mens aktivasiden består av fondets kapital og en fordring på staten svarende til de ufonderte pensjonsforpliktelsene. På denne måten vil det framgå at selv om alle oljeinntektene settes inn i Pensjonsfondet, vil Pensjonsfondet fortsatt ha en betydelig fordring på staten som tilsvarende de ufonderte pensjonsforpliktelsene. Fondskonstruksjonen får også fram at økt bruk av oljeinntekter medfører at man tar av «pensjonskapitalen» ved at de ufonderte forpliktelsene øker.
2. at det i budsjettokumentene gis en mer omfattende drøfting av utviklingen i pensjonsforpliktelsene enn fram til nå, der det framgår hvor mye av de årlige endringene som skyldes ny opptjening av pensjonsrettigheter, regelverksendringer og endringer knyttet til regulering av opptjente pensjonsrettigheter som følge av lønns- og prisutviklingen.
3. at det etableres en langsiktig retningslinje om at de ufonderte forpliktelsene knyttet til alders-

pensjonen i folketrygden ikke skal øke som andel av BNP for Fastlands-Norge over tid.

4. at Regjeringen pålegges å legge fram en særskilt redegjørelse for Stortinget som en del av de årlige budsjettokumentene hvis det skulle oppstå situasjoner der den ufonderte pensjonsgjelden over tid øker sterkere enn etter retningslinjen i punkt 3. Denne redegjørelsen skal inneholde forslag til endringer i retningslinjene for finanspolitikken, forslag til reduserte utgifter i pensjonssystemet eller andre tiltak som kan bidra til at en over tid når målet om at de ufonderte pensjonsforpliktelsene ikke skal øke som andel av BNP for Fastlands-Norge.
5. at det i forbindelse med den årlige utsendelsen med informasjon om den enkeltes opptjente rettigheter til alderspensjon oppgis hvor stor del av de opptjente pensjonsrettighetene som er fondert i Pensjonsfondet.

Den langsiktige målsettingen om at de ufonderte forpliktelsene knyttet til alderspensjonen i folketrygden ikke skal øke som andel av BNP for Fastlands-Norge over tid vil være meget avhengig av hva som forutsettes om oljeprisen, jf. figurene 10.8 og 10.9 ovenfor. En kan verken utelukke at realprisen på olje blir liggende så lavt som 100 NOK pr. fat i årene framover eller at den blir så høy som 180 NOK pr. fat. Konsekvensene for fondsoppbyggingen i det nye statlige pensjonsfondet blir svært store. Denne usikkerheten knyttet til oljeprisen kommer ikke Norge som nasjon utenom. Dersom den statlige formuesoppbyggingen skal finne sted i Statens pensjonsfond, og ikke i Petroleumsfondet, er det derfor vanskelig å gi forhåndsgarantier om hvor mye av pensjonsforpliktelsene som skal være fondert.

Med hensyn til forvaltningen av Pensjonsfondet foreslår Pensjonskommissjonen at fondet ikke skal bygge opp en ny forvalterorganisasjon, men bygge videre på forvaltermiljøene i Folketrygdfondet og Norges Bank. Utenlandsplasseringer bør således foretas av Norges Bank, mens innenlandske plasseringer foretas av Folketrygdfondet. Det bør imidlertid åpnes for at deler av kapitalen kan forvaltes av private forvaltere, slik Petroleumsfondet allerede gjør ved at man har satt ut eksterne forvaltermandater. Kommisjonen foreslår at Finansdepartementet gir nærmere regler for fordelingen av fondskapitalen mellom innenlandske og utenlandske plasseringer, hvor det skal legges vekt på pengepolitiske hensyn.

Et viktig formål med Statens petroleumsfond har vært at valutainntektene fra oljevirkosomheten

skal re plasseres i utlandet slik at en ikke får store forstyrrelser i norsk økonomi og ustabilitet i den norske kronen. Dette hensynet må ivaretas også innenfor et statlig pensjonsfond. Oljeinntektene bør derfor i all hovedsak re plasseres i utlandet. Det foreslås at Finansdepartementet gir nærmere retningslinjer for hvordan Norges Bank, Folketrygdfondet og private forvaltere skal forestå forvaltningen. Gitt disse retningslinjene skal forvalterne søke å maksimere avkastningen.

10.12 Individuelle pensjonskonti med investeringsvalg

10.12.1 Innledning

Et fellestrekk ved pensjonsreformene i andre land de senere årene er en viss forskyving av ansvaret for standardsikringen fra det offentlige og over til privat sektor. Pensjonskommissjonen har derfor vurdert om det kan være hensiktsmessig å la individuelle eller arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger bære en viss del av ansvaret for den obligatoriske standardsikringen også i Norge, i tillegg til det ansvaret de allerede har for supplerende pensjonsordninger.

Et privat ansvar for en del av den obligatoriske standardsikringen kan etableres enten i form av en obligatorisk arbeidsmarkedsbasert ordning eller i form av obligatorisk oppsparing hos den enkelte gjennom et innskuddsbasert system med investeringsvalg, jf. den fjerde hovedmodellen til Molandutvalget. I begge tilfeller kan arbeidsgiver stå for en del av premieinnbetalingene til ordningen.

Et sterkere innslag av individuelle pensjonskonti med investeringsvalg også i den obligatoriske standardsikringen kan gi fordeler på flere punkter:

- Et individuelt element vil bidra til å avlaste folketrygden etter hvert som pensjonsutbetalingene for alvor begynner å øke. Siden en individuell pensjonsordning må fonderes fullt ut i takt med at den enkelte opparbeider nye pensjonsrettigheter, vil det kunne bidra til høyere samlet sparing i årene framover. Et individuelt ansvar for en del av den obligatoriske standardsikringen kan alt i alt gjøre det noe lettere å føre en økonomisk politikk som er i rimelig generasjonsmessig balanse.
- Avhengig av hvordan systemet utformes, vil et individuelt element kunne gi en styrking av arbeidsinsentivene for den enkelte. Dette har sammenheng med et klarere skille mellom beskatning og innbetaling av pensjonspremie,

og ev. også større insentiver til å stå i arbeid fram mot aldersgrensen. Disse virkningene vil trolig være størst hvis pensjonsoppsparingen skjer på individuelle konti, bl.a. som følge av at det da vil skje en actuariell justering av den årlige pensjonen avhengig av avgangstidspunkt. Hvor store utslag en vil få for arbeidsinsentivene, vil imidlertid avhenge av hvor stort et slikt privat element er. I prinsippet er det heller ingen ting i veien for å utforme det offentlige pensjonssystemet slik at det gir tilsvarende incentivgevinster.

- Et individuelt element vil begrense det offentlige rolle i kapitalmarkedet og styrke kapitaltilgangen fra privat sektor. Behovet for dette kan være særlig stort i Norge som følge av at privat sektor tradisjonelt har stått for en uvanlig lav andel av samlet sparing i internasjonal målestokk. Et uttrykk for dette er at pensjonsinretninger og andre finansielle aktører har en klart mindre eierrolle i det norske verdipapirmarkedet enn i andre sammenliknbare land, mens staten har en betydelig mer dominerende rolle. Et individuelt ansvar for en del av den obligatoriske standardsikringen vil føre til at noe av denne fordringsoppbyggingen i stedet skjer i privat sektor, og til at disse midlene kan komme næringslivet til gode i form av privat kapitaltilgang. Gjennom å stimulere de mer profesjonelle og velorganiserte kapitalmarkedene i sin alminnelighet kan det også tenkes at en fondsbasert pensjonsreform mer indirekte kan gi positive ringvirkninger ved å styrke tilgangen på mer risikovillig kapital i form av venturekapital etc. og bidra til å styrke den aktive industrielle eierrollen.
- Med en sterk statlig fondsoppbygging framover vil Norge stå overfor en økende risiko knyttet til kapitalavkastningen. I et rent ytelsesbasert pensjonssystem vil det være bedriftene og de yrkesaktive som bærer denne risikoen, mens pensjonistene nesten fullt ut er skjermet for den. Ved å gjøre en viss del av standardsikringen innskuddsbasert kan en oppnå en mer balansert risikofordeling, der også pensjonistene bærer en del av den samlede risikoen. Gjennom investeringsvalgene i pensjonsfondet eller -fondene er det imidlertid mulig å påvirke størrelsen på denne risikoen. Det er også mulig å etablere fondsløsninger med avkastningsgaranti slik at risikoen for den enkelte pensjonist reduseres.
- I tillegg til punktene ovenfor kommer den økte valgfriheten i et system som bygger på indivi-

duelle konti. Økt valgfrihet er både et gode i seg selv, samtidig som det økte fokuset på pensjonssparing kan gi fordeler utover pensjonsfeltet. Et individuelt element vil også redusere den politiske risikoen knyttet til et offentlig pensjonssystem.

Et system med individuelle pensjonskonti med investeringsvalg vil imidlertid også ha klare ulemper sammenliknet med et offentlig, ytelsesbasert system. Individuelle pensjonskonti innebærer at den enkelte eller vedkommendes arbeidsgiver må bære den avkastningsrisikoen som det offentlige påtar seg i et offentlig pensjonssystem. I et arbeidsmarkedsbasert pensjonssystem vil dette kunne føre til svingninger i premieinnbetalingene over tid, mens det i et system med individuelle pensjonskonti kan gi forskjeller i pensjonsytelser avhengig av hvor heldig man har vært med plasseringene og når en går av med pensjon. Størrelsen på disse svingningene vil kunne påvirkes av investeringsstrategien i pensjonsfondet. Blant annet er det viktig at fondet sprer investeringene både mellom ulike typer finansielle aktive og mellom land. Det er også viktig at det etableres bufferordninger som gjør det mulig å overføre midler fra perioder med høy avkastning til perioder der avkastningen ligger lavt.

Etter Pensjonskommisjonens vurdering er det begrenset hvor mye av det offentlige pensjonssystemet som det vil være forsvarlig å erstatte med private løsninger. Dette henger først og fremst sammen med at kommisjonen mener det er mest hensiktsmessig at folketrygden i hovedsak er en ytelsesbasert ordning. Også hensynet til pengepolitikken kan trekke i denne retningen. Det vises i den sammenheng til avsnitt 10.10, der det ble vist til at private pensjonsordninger som innebærer en fondsoppbygging på vesentlig mer enn 20-35 mrd. kroner pr. år, kan gjøre det vanskelig å opprettholde en tilstrekkelig kapitalutgang fra Norge. Dette er imidlertid løsninger av et omfang som er større enn de fleste aktuelle forslagene som har vært fremme i den norske pensjonsdebatten. Etablering av et individuelt element med investeringsvalg innenfor det obligatoriske pensjonssystemet vil også bidra til å komplisere det samlede pensjonssystemet, samtidig som en må regne med at et slikt element vil være dyrere å administrere og forvalte enn et rent offentlig system. Dette kostnadsaspektet vil være særlig viktig hvis det individuelle pensjonelementet er relativt lite, siden administrasjons- og forvaltningskostnadene da vil kunne utgjøre en stor del av de oppsparte midlene.

10.12.2 Nærmere om utformingen av et system med individuelle pensjonskonti med investeringsvalg

Flere land har som en del av reformer av pensjonssystemet innført ordninger med individuelle, fondsbaserte konti. En slik reform ble blant annet gjennomført i forbindelse med pensjonsreformen i Sverige på 1990-tallet, da en i tillegg til inntektpensjonen i det kollektive pensjonssystemet opprettet en obligatorisk «premiepensjon», som bygger på individuelle konto og fritt investeringsvalg. Et viktig mål ved utformingen av den svenske ordningen var at en skulle utnytte de positive sidene ved en privat pensjonsløsning, samtidig som en begrenset ulempene – blant annet på kostnadssiden – så mye som mulig.

Den svenske ordningen innebærer at 2½ prosent av pensjonsgivende inntekt hvert år settes av på individuelle konti. I tillegg setter staten inn midler på den enkeltes konto knyttet til bl.a. omsorgsfravær. Som i inntektpensjonen eksisterer et tak for ordningen på 7,5 basbelopp. Ordningen innebærer årlige innbetalinger på i størrelsesorden 20 milliarder svenske kroner. Som følge av overgangsordninger og tak for innbetalingene mv. er innbetalingene noe lavere enn 2,5 pst. av lønnssummen, og andelen er for tiden om lag 2,1 – 2,2 pst. Dette vil øke noe over tid etter hvert som systemet fases fullt inn.

Den enkelte bestemmer selv hvordan midlene skal plasseres, og kan fordele midlene på opp til fem av i alt flere hundre fond. Personer som ikke tidligere har gjort aktive valg av fondsforvalter får sine midler plassert i Premiesparfonden, som forvaltes av 7. AP-fonden. I likhet med de andre fondene har også dette fondet en meget høy andel av de midlene som forvaltes plassert i aksjer.

For å begrense administrasjons- og forvaltningskostnadene knyttet til premiepensjonen, og for å sikre at kvinner og menn skal få samme årlige pensjonsytelse hvis de har spart opp samme beløp i premiepensjonssystemet, er det opprettet en egen statlig myndighet, Premiepensjonsmyndigheten (PPM), som opptrer som mellomledd mellom den enkelte pensjonssparer og fondene. PPM holder oversikt over hvor store beløp den enkelte har spart opp i premiepensjonssystemet og gir regelmessig informasjon om dette, og tar imot beskjed fra medlemmene om hvor midlene skal plasseres. PPM beregner løpende hvor store midler som totalt skal plasseres i hvert fond, og det er PPM, og ikke den enkelte, som står for kontakten med fondene.

PPM er dermed i stand til å oppnå lavere forvaltningsgebyrer enn det den enkelte kunne oppnådd. Denne besparelsen består dels i at PPM forhandler fram en grunnrabatt i alle fond der fondsavgiften overstiger 0,4 prosent, som tilfaller medlemmene i vedkommende fond. I gjennomsnitt utgjør dette en besparelse på om lag $\frac{1}{4}$ prosent. I tillegg mottar PPM rabatter knyttet til forvaltningsvolumet i det enkelte fond, som fordeles likt på alle midlene i premiepensjonssystemet (unntatt Premiesparfonden).

Den gjennomsnittlige fondsavgiften for premiepensjonsmidlene lå i 2002 på 0,44 prosent av fondskapitalen pr. år når grunnrabatten og rabatter knyttet til forvaltningsvolumet er trukket fra. I tillegg kommer salgs- og kjøpskostnader (kurtsje) som belastes den enkelte konto direkte, som kan utgjøre i størrelsen 0,3 prosent pr. år. I tillegg betales et gebyr til dekning av kostnadene i PPM, som i dag utgjør 0,3 prosent. De samlede forvaltningskostnadene i premiepensjonsordningen er således på om lag 1 pst. av forvaltningskapitalen.

Riksrevisionsverket i Sverige har i en rapport fra juni 2003 vurdert forvaltningskostnadene i så vel premiepensjonssystemet som AP-fondene i inntektpensjonssystemet. Riksrevisionsverket konkluderer i rapporten med at administrasjonskostnadene i premiepensjonssystemet ikke framstår som urimelige, og det vises til at den årlige avgiften i et gjennomsnittlig aksjefond er om lag 1,4 prosent av forvaltningskapitalen. Det vises videre til at den gjennomsnittlige fondsavgiften ut fra aktuarielle beregninger kan anslås å ville avta fra nivået på 0,44 prosent i 2002 til 0,29 prosent i 2013 og til 0,22 prosent i 2045. Riksrevisionsverket peker imidlertid på at det kan være et potensial for å redusere forvaltningskostnadene ved å begrense antall fond i forhold til dagens antall på om lag 660, slik at en i større grad får utnyttet stordriftsfordeler på forvaltningssiden.

Premiepensjonssystemet bygger på dødelighetsarv både i oppsparingsperioden og perioden som pensjonist, og oppsparte midler til personer som faller fra fordeles på de gjenlevende i årskullet. Personer som ønsker det, kan imidlertid tegne «etterlevandeskydd under pensionstid» idet de går av med pensjon, og vil da motta en noe lavere årlig pensjon mot at ektefellen er sikret en etterlattepensjon hvis de skulle falle fra. Dødelighetsarven i oppsparingsperioden anslås isolert sett å bidra til å øke den årlige pensjonen til en person som går av ved 65 år med 7-9 prosent. Ved overgang til pensjonering realiserer PPM de oppsparte fondsmidlene til vedkommende, og PPM

garanterer et fast nominelt beløp pr. år til vedkommende så lenge vedkommende lever². Alternativt kan den enkelte velge å beholde de oppsparte midlene i fond, og den årlige pensjonen vil da kunne variere over tid.

På samme måte som i forhold til inntektpensjonen, skjer det en avkorting av garantitillegget mot premiepensjonen. For at ikke dette skal bidra til for stor risikotaking blant yrkesaktive med lav opptjent pensjon, skjer denne avkorting på grunnlag av en beregnet gjennomsnittsavkastning på premiepensjonsmidlene, og ikke den avkastningen den enkelte har oppnådd.

Det første Premiepensjonsvalget ble gjennomført i 2000. Ved dette valget skulle pensjonsrettigheter tilsvarende 56 milliarder svenske kroner plasseres, som i gjennomsnitt tilsvarte 12 700 kroner pr. person. Det maksimale beløpet å plassere var 26 200 kroner, og det laveste beløpet var 100 kroner. Det maksimale beløpet utgjorde 2 pst. av en inntekt på 7,5 basbelopp i årene 1995 – 1998, med rente. I disse årene var premiepensjonsandelen 2 pst., mens den senere ble økt til 2,5 pst. av pensjonsgivende inntekt. Det blir etter dette gjennomført årlige premiepensjonsvalg.

Totalt sett forvaltet pensjonsfondene vel 80 mrd. svenske kroner i premiepensjonsmidler pr. 15. mai i 2003, hvorav vel 30 prosent var plassert i Premiesparfonden. Utviklingen i fondenes størrelse som andel av BNP vil avhenge sterkt av hvilke forutsetninger som gjøres når det gjelder avkastningen på de innbetalte midlene. I en beregning fra Riksforsäkringsverket i Sverige øker fondene til vel 20 pst. av BNP i 2030. Denne beregningen er basert på 3,25 pst. realavkastning og 2 pst. lønnsvekst. Fondenes størrelse er derfor relativt beskjeden sammenliknet med for eksempel Statens petroleumfond i Norge.

Hvor stor premiepensjonen blir i forhold til inntektpensjonen, vil avhenge av avkastningen på de individuelle kontiene i forhold til lønnsutviklingen. Generelt vil både premiepensjonens andel av samlet pensjon og samlet pensjon som andel av lønn, øke jo høyere avkastningen er på premiepensjonsdelen i forhold til lønn. Tabell 10.5 viser noen typeeksempler på hva premiepensjonen kan utgjøre av samlet pensjon. I alle eksemplene er det forutsatt en reallønnsvekst på 2 pst. pr. år, som om lag tilsvare den historiske reallønnsveksten i Sverige.

² Evt. overskudd i PPMs forvaltning av disse midlene tilbakestilles til pensjonistene ved at den årlige pensjonen oppreguleres.

Tabell: 10.5 Typeeksempler – Premiepensjonens andel av samlet pensjon fra det obligatoriske systemet

Årlig realavkastning på premiepensjonen	Oppsparingstid 25 år	Oppsparingstid 45 år
3,5 pst.	Premiepensjon 16 pst. Inntektspensjon 84 pst.	Premiepensjon 19 pst. Inntektspensjon 81 pst.
7 pst.	Premiepensjon 24 pst. Inntektspensjon 76 pst.	Premiepensjon 38 pst. Inntektspensjon 62 pst.

Kilde: Premiepensjonsmyndigheten.

Premiepensjonens andel av de samlede innbetalingene til pensjonssystemet er om lag 13,5 pst. (2,5 pst./18,5 pst.). I alle regneeksemplene utgjør premiepensjonens andel av de samlede pensjonsutbetalingene mer enn premiepensjonens andel av innbetalingene. Dette har sammenheng med at avkastningen på de individuelle fonderte kontiene i alle regneeksemplene er anslått å bli høyere enn lønnsveksten. Premiepensjonens andel av samlet pensjon blir særlig høy ved høy avkastning på de innbetalte midlene og hvis oppsparingstiden skjer over mange år. Teoretisk sett kan premiepensjonens andel av samlet pensjon bli null da det ikke foreligger noen garantier for den enkelte som skal sikre en viss avkastning på de innbetalte midlene.

Regneeksemplene er bl.a. valgt ut fra at 3,5 pst. realavkastning kan anses som et forsiktig anslag i forhold til den langsiktige realavkastningen av aksjer på Stockholmsbørsen. Denne er i en svensk studie anslått til 7 pst. reelt pr. år i perioden 1918–2000. I samme periode er realavkastningen på svenske statsobligasjoner anslått til 3,3 pst. pr. år. Slike anslag vil variere med hvilken tidsperiode som studeres. Den langsiktige anslåtte avkastningen avviker sterkt fra utviklingen de siste årene, hvor nedgangen i børsverdier har ført til en negativ avkastning på premiepensjonen.

Hvis det skal etableres et system med individuelle pensjonskonti med investeringsvalg, vil det være naturlig å trekke på erfaringene i Sverige. En ordning der for eksempel 2,5 pst. av pensjonsgivende inntekt settes av på individuelle konti, kan innebære avsetninger på i størrelsesorden 15 milliarder kroner pr. år. Hvor høye pensjonsytelser dette vil gi grunnlag for, vil avhenge av avkastningen på de midlene som avsettes. NHO har fått foretatt beregninger som viser at en årlig pensjonspremie på 2½ prosent av inntekten over 40 år vil kunne gi pensjonsytelser som tilsvarer om lag 15 prosent av sluttlønnen for den yrkesaktive. Beregningene er bl.a. basert på en årlig reallønnsvekst på 1½ prosent i perioden som yrkesaktiv og en gjenstående levetid ved overgang til pensjonist

på 18 år. Den relativt høye kompensasjonsgraden må imidlertid ses i sammenheng med at en i beregningene har lagt til grunn en svært høy avkastning på de innskutte midlene, med en realrente på i gjennomsnitt 5 prosent for oppsparingsperioden sett under ett. Den tilsvarende kompensasjonsgraden vil med en realavkastning på 3 prosent pr. år være om lag 9 prosent.

Ved utformingen av en individuell del kan det vurderes om det vil være hensiktsmessig å bygge opp et organ tilsvarende den svenske Premiepensjonsmyndigheten. En slik myndighet vil bl.a. kunne holde oversikt over den enkeltes premiepensjonskonto, sende ut informasjon om systemet og fungere som mellomledd mellom den enkelte og fondsforvalter ved kjøp og salg av fondsandel. På bakgrunn av erfaringene i Sverige bør en imidlertid begrense antallet aktuelle investeringsfond med sikte på å oppnå større forvaltningsvolumer i hvert fond og lavere forvaltningskostnader for den enkelte. Det kan også vurderes om det bør settes begrensninger for den enkeltes adgang til stadig å endre sin porteføljesammensetning uten at dette medfører kostnader for den enkelte. Det bør også vurderes om de som ikke foretar aktive valg mht. porteføljesammensetningen bør få sine midler plassert i et statlig forvaltet fond med lavere risikoprofil enn i det svenske premiepensjonssystemet. Generelt bør en nok gå lenger enn i Sverige når det gjelder å stille krav om at de ulike fondene må tilby en veldiversifisert portefølje, bestående både av aksjer og obligasjoner og fordelt på mange markeder på samme måte som Petroleumsfondet.

I den svenske premiepensjonsordningen ligger de samlede kostnadene på om lag 1 pst. av forvaltningskapitalen. Dersom en legger til grunn en forventet realavkastning på den forvaltede kapitalen på 3-4 pst. pr. år, betyr dette at mellom 25 og 33 pst. av den årlige avkastningen «forsvinner» til de som forvalter ordningene. Over tid innebærer de relativt høye kostnadene i det svenske premiepensjonssystemet at en stor andel av realavkast-

ningen aldri kommer pensjonistene til gode, men blir liggende igjen i forvalterindustrien og premiepensjonsmyndigheten. Til sammenlikning er kostnadene ved forvaltningen av det norske Petroleumsfondet i dag på 0,1 pst. av kapitalen. De fire første svenske AP-fondene, som inngår som buffere i det ordinære pensjonssystemet, har forvaltningskostnader på om lag 0,15 pst. av forvaltningskapitalen.

Det burde være mulig å velge løsninger med betydelig begrensning på investeringsvalgene og antall forvaltere slik at kostnadene i en innskuddsbasert ordning samlet sett begrenses vesentlig i forhold til den svenske premiepensjonsordningen. Dette forutsetter antakelig at en går langt i retning av ren indeksforvaltning, få forvaltermiljøer og begrenset frihet for den enkelte til å påvirke aktivasammensetningen. Aller rimeligst blir det selvsagt om man kutter ut fritt investeringsvalg og nøyer seg med en forvalter, men da forsvinner hele valgfriheten i ordningen som også er et viktig hensyn.

En bør neppe åpne for obligatoriske løsninger for innskuddsbasert pensjon som gir høyere kostnader enn om lag ½ pst. av forvaltningskapitalen. I dette kostnadstaket bør også kostnadene til kontoføringen være inkludert. Verdien av det frie investeringsvalget må i en obligatorisk ordning veies opp mot at man ikke bør påtvinge noen unødige høye forvaltningskostnader. Man «skyter spurv med kanoner» dersom man etablerer et svært omfattende apparat for fritt investeringsvalg i en ordning der de årlige avsetningene for de langt fleste neppe vil overstige 10 000 kroner.

En ordning med individuelle konti kan ev. gjennomføres ved at innbetalingen til den statlige ordningen og den statlige fondsoppbyggingen reduseres noe. Et tilsvarende beløp kunne da overføres til individuelle konti med egne investeringsvalg, noe som kan gi grunnlag for en om lag tilsvarende fondsoppbygging.

Rent praktisk kan en tenke seg en utforming av en innskuddsordning langs følgende linjer:

- Premien pr. arbeidstaker fastsettes av myndighetene i forhold til den enkeltes pensjonsgivende inntekt. Premien innkreves av skattemyndighetene sammen med den ordinære skatten. Midlene tilføres så den enkeltes pensjonskonto og plasseres slik den enkelte selv velger, gitt et på forhånd avgrenset sett av investeringsalternativer. Premien kan innkreves enten gjennom personskattesystemet eller gjennom samme ordning som arbeidsgiveravgiften, eventuelt en kombinasjon av disse.

- Et myndighetsorgan holder orden på kontoføringen og sørger for at midlene plasseres slik den enkelte har valgt. Dette svarer til premiepensjonsmyndigheten (PPM) i den svenske premiepensjonsordningen.
- Ved overgang til pensjon gjøres innskuddene på den enkeltes konto om til en livsvarig annuitet, dvs. at det betales ut det samme beløpet hvert år. Regulering av løpende pensjoner gjøres på tilsvarende måte som etter lov om innskuddspensjon, dvs. at den enkelte godskrives avkastningen på sin egen pensjonskapital.
- Premier og ytelser er kjønnsnøytrale.
- Pensjonsopptjening i forbindelse med omsorgsfravær bør innenfor en slik ordning dekkes opp ved at staten betaler premie som svarer til den opptjeningen man skal få ved omsorgsfravær.
- For å sikre opptjening av alderspensjon ved uførhet bør det etableres en ordning for å sikre dette, ev. i form av et premietillegg for uførepensjon.
- Dødelighetsarven tilfaller forsikringskollektivet.
- Et system med obligatorisk innskuddspensjon kan neppe gjennomføres uten at de offentlige pensjonsordningene endres til nettoordninger. I alle fall blir det meningsløst å ha fritt investeringsvalg for personer som har et garantert pensjonsnivå gjennom en bruttoordning.

En slik ordning vil kunne ha gunstige virkninger på den enkeltes eierforhold til egen pensjon, og gunstige insentivvirkninger ved at det for den enkelte blir en klar sammenheng mellom innbetalinger og utbetaling av pensjon. Individuelle konti vil dermed i noen grad kunne gi økt arbeidstilbud sammenliknet med dagens system. Tilsvarende effekter kan imidlertid også oppnås innenfor en offentlig ordning uten fondsbasering hvis en lager et system der pensjonen avkortes ved tidligpensjonering.

Ulempen med en innskuddsbasert ordning med investeringsvalg er at man kan få større variasjon i størrelsen på pensjonen sammenliknet med tidligere yrkesinntekt. Dette har sammenheng med variasjonene i avkastningen på kapitalen på den enkeltes konto. Dette problemet kan imidlertid begrenses, og vil avhenge av investeringsstrategien i fondene. I Sverige er det i liten grad lagt begrensninger på investeringsstrategien, dvs. at man har lagt liten vekt på hensynet til å begrense variasjon i avkastningen. Dette valget er ikke opplagt, og det kan være naturlig at man i Norge legger vesentlig sterkere restriksjoner på investeringene. Hensynet til likhet mellom pensjo-

Boks 10.3 Generelt om kostnader forbundet med ulike pensjonsløsninger

En viktig utfordring ved utforming av fonderingsløsninger er å redusere kostnadene mest mulig, uten at dette går utover den forventede netto avkastningen på fondsmidlene. Mer kostnadskrevenne forvaltningsstrategier kan forsvares hvis en oppnår en meravkastning som minst kompensere for de økte forvaltningskostnadene. Problemstillingen om hva slags strategi som gir høyest forventet netto avkastning har vært mye drøftet i forbindelse med bl.a. valget mellom såkalt aktiv forvaltning eller passiv indeksbasert forvaltning av fondsmidlene. Det er ikke etablert noen entydig konklusjon med hensyn til om aktiv forvaltning innebærer en systematisk og risikojustert meravkastning som forsvare de økte forvaltningskostnadene.

Spørsmålet om valg av pensjonssystem og fonderingsmodell kan imidlertid ikke avgjøres ved en vurdering av kostnadene alene. Andre sentrale temaer er i hvilken grad ulike systemer og fonderingsløsninger kan bidra til effektivitetsforbedringer i økonomien. Dette kan gjelde både incentiver i arbeidsmarkedet og mest mulig effektiv allokering av fondskapitalen.

En vanlig inndeling av kostnadene forbundet med pensjonssystemer er:

Oppstartskostnader

Særlige kostnader knyttet til oppstarten av et nytt system. De kan utgjøre en betydelig andel av kostnadene i denne fasen, men vil på lang sikt vanligvis bety lite.

Driftskostnader

Kostnader knyttet til administrasjon av rettigheter, premieinnkreving og informasjon til medlemmene. Særlig kostnadene knyttet til innkreving av premier vil avhenge av valg av pensjonsmodell. Det billigste er en sentralisert og obligatorisk modell, der premieinnkrevingen kan knyttes opp mot det eksisterende apparat for innkreving av skatt. Desentraliserte og frivillige ordninger vil normalt innebære høyere driftskostnader.

Markedsførings- og salgskostnader

Også disse kostnadene avhenger av pensjonssystemets utforming. Ved sentralisert adminis-

trasjon og forvaltning kan disse kostnadene tilnærmet være null, mens de erfaringsmessig kan bli høye i systemer med mange aktører, individuelle og frivillige avtaler, lite gjennomiktig rapportering og fri prissetting.

Forvaltningskostnader

Dette er kostnader knyttet til utforming av investeringsstrategier, porteføljekonstruksjon, transaksjoner, kontroll med investert portefølje mv. Generelt er aksjeforvaltning i gjennomsnitt dyrere enn renteforvaltning. Forvaltning av aksjer i utlandet er dyrere enn forvaltning av aksjer i hjemlandet, og forvaltning av unoterte aksjer er dyrere enn forvaltning av børsnoterte aksjer. Aktiv forvaltning er dyrere enn passiv indeksbasert forvaltning, og ekstern forvaltning er i gjennomsnitt dyrere enn intern forvaltning. Større fond vil kunne drive samme virksomhet til lavere enhetskostnader enn mindre fond, men det er usikkert om stordriftsfordelene har en øvre grense med hensyn til forvaltningskapital og hvor denne eventuelt går.

Det er gjennomført en rekke empiriske studier av kostnadene ved ulike fonderte pensjonsløsninger i ulike land. Slike sammenlikninger er imidlertid problematiske, både pga. særtrekk ved de ulike løsningene og fordi det benyttes ulike kostnads mål i ulike studier. Det skilles også i varierende grad mellom ulike kostnadskomponenter, og de enkelte kostnadskomponentene kombineres på ulike måter. Empiriske undersøkelser gir dermed et komplekst og lite oversiktlig bilde.

I forbindelse med diskusjonen om fondering av deler av folketrygden har både ECON og Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) utarbeidet rapporter som belyser kostnader ved ulike fonderingsmodeller. Eksempelvis argumenterer FNH for at kostnadsforskjellene mellom offentlig og privat forvaltning av pensjonsmidler overvurderes i den offentlige debatten. FNH har forsøkt å tallfeste de ulike kostnadselementene, og har i denne forbindelse beregnet et eksempel på forventede kostnader i en pensjonsmodell med sentralisert innkreving av premier, der midlene plasseres hos de pensjonsforvaltere enkeltindividene har valgt. Under bestemte forutsetninger om forvaltningskapitalens størrelse og allokeringen av aktiva er totale

Boks 10.3 (forts.)

årlige kostnader anslått til vel 0,2 prosent av forvaltningskapitalen. I tillegg kommer kostnadene for pensjonsmyndigheten.

En slik kostnadsprosent vil være lav i forhold til det som framgår av empiriske undersøkelser internasjonalt. I ECONs rapport er samlede kostnader for en liknende modell anslått å bli klart høyere enn i rapporten fra FNH. Det er særlig de rene forvaltningskostnadene og informasjonskostnadene som bidrar til dette. Således er ECONs kostnadsanslag i størrelsesorden 0,5–1,1 prosent av forvaltningskapitalen. Også her kommer kostnaden i pensjonsmyndigheten i tillegg. Det er som nevnt stordriftsfordeler i fondsforvaltningen. Større fond vil kunne drive samme type virksomhet til lavere enhetskostnader enn mindre fond. Dette kommer tydelig

fram av empiriske undersøkelser over forvaltningskostnadene i amerikanske pensjonsfond. Det største fondet i Norge er Statens petroleumsfond, og fordi dette fondet ikke er et pensjonsfond vil kostnadene ved forvaltningen være rene kapitalforvaltningskostnader, mens det ikke påløper kostnader forbundet med salg og markedsføring, premieinnkreving, administrasjon av rettigheter, kommunikasjon mv. Forvaltningskostnadene i Petroleumsfondet ligger i dag på 0,1 prosent av forvaltningskapitalen, mens FNHs anslag for forvaltningskostnader er 0,1 prosent og ECONs anslag er 0,25–0,5 prosent. Som det framgår ovenfor, vil forvaltningskostnadene variere avhengig av hvordan fondsmidlene er plassert (aksjer, obligasjoner, aktiv eller indeksbasert forvaltning etc).

nistene kan trekke i retning av det ikke bør være mulig å velge investeringsalternativer som ikke er veldiversifiserte. Fond som inngår i den innskuddsbaserte ordningen, bør ha en referanseportefølje som er fastsatt av myndighetene med grenser for hvor stor risiko den enkelte forvalter kan ta (øvre grense for relativ volatilitet). Aksjeandelen kan eventuelt variere noe fra fond til fond, men ellers bør trolig referanseporteføljen være lik.

10.12.3 Om virkninger på det norske kapitalmarkedet

Innføring av et obligatorisk, innskuddsbasert element i pensjonssystemet vil føre til økt etterspørsel etter kapital i form av bl.a. norske aksjer og obligasjoner samt noe utenlandsk kapital, avhengig av valg av pensjonsspareform. Dermed vil pensjonsinnretningene som konkurrerer i det norske pensjonsforsikrings- og sparemarkedet stå overfor et betydelig økt markedspotensial. Fordi pensjonsforpliktelsene er i kroner vil en betydelig andel av den «nye» pensjonssparingen trolig bli rettet mot det norske kapitalmarkedet, ev. bli kurssikret mot norske kroner. Dette vil kunne bidra til å effektivisere økonomiens virkemåte gjennom en bredere finansiell infrastruktur. En slik potensiell økt etterspørsel etter norske kroner vil imidlertid også kunne medføre behov for pengepolitiske tiltak eller andre tiltak fra norske myn-

digheter for å forhindre at kronen styrker seg for mye i forhold til andre valutaer, jf. omtalen av konsekvensene for pengepolitikken i avsnitt 10.10.

Generelt er kapitalmarkedets hovedoppgave å fordele kapital og risiko på en mest mulig effektiv måte. Kapitalmarkedet skal kanalisere finansiell sparing til lønnsomme investeringsprosjekter og foreta en rasjonell omfordeling av risikoen i ulike prosjekter mellom markedsdeltakerne. Aktører i kapitalmarkedet vil også gjennom kontinuerlig overvåking av muligheter for oppkjøp, nedleggelser, fusjoner og fisjoner kunne bidra til å sikre en best mulig utnyttelse av den eksisterende kapitalen. Kapitalmarkedet kan på denne måten bidra til å gjøre den løpende ressursbruken i økonomien mest mulig effektiv. Det kan imidlertid forekomme imperfeksjoner i markedet, som at kapitalpriser «for høyt», fravær av tilbud på enkelte områder mv. Generelt kan ulike former for markedssvikt begrunne at det offentlige gjennom forskjellige tiltak søker å bidra til mer effektive kapitalmarkeder.

En bedrift vil normalt kunne hente kapital ved å tilbakeholde overskudd i bedriften eller via kapitalmarkedet. Kapitalmarkedet består av to hoveddeler, markedet for egenkapital og markedet for fremmedkapital. For næringslivet sett under ett er tilbakeholdt overskudd den viktigste kilden for tilførsel av kapital. Egenkapital er eierkapital, der aksjer utgjør den vanligste eierformen. Fremmedkapital skaffes enten gjennom lån fra finansinstitu-

Tabell: 10.6 Børsverdi av landenes aksjer i forhold til verdiskapingen. Mrd. USD

	Markeds- verdi 31.12.00	BNP	Markeds- verdi/BNP
Norge	65,8	161,8	41%
Tyskland	1270,2	1873,0	68%
Danmark	111,8	162,3	69%
Frankrike	1446,6	1294,2	112%
Sverige	328,3	227,3	144%
USA	15107,8	9896,4	153%
Storbritannia	2577,0	1414,6	182%
Finland	293,6	121,6	241%

Kilde: Oslo Børs.

sjoner, gjennom utstedelse av standardiserte, omsettelige ihendehaverbeviser (sertifikat- og obligasjonsmarkedet) eller ved oppbygging av leverandørgjeld og annen gjeld.

I vurderinger av det norske kapitalmarkedet pekes det ofte på at det norske låne- og kapitalmarkedet har svakheter med tynne og lite likvide verdipapirmarkeder og liten bredde i investor- og eiermiljøene sammenliknet med andre land. Blant årsakene til dette blir det ofte pekt på et stort statlig eie av bedrifter og et stort offentlig ansvar for pensjonssparingen.

Dette er illustrert i tabell 10.6, som sammenlikner verdien av børsnoterte aksjer ved ulike nasjonale børser. Selv om en slik oppstilling vil være beheftet med enkelte svakheter, gir tabellen en klar indikasjon på at det norske kapitalmarkedet for egenkapital er tynt sammenliknet med andre sentrale OECD-land.

Som vist i tabell 10.7 skiller også eierstruktu-

ren i Norge seg betydelig fra de andre landene. Selv om tallene for Norge er påvirket av børsintroduksjonen av Statoil og Telenor, har Norge et omfattende statlig eierskap og en lav andel eierskap hos privatpersoner. I tillegg er eierandelen til livsforsikringsselskaper, pensjonskasser, banker mv. (finansinstitusjoner) lav sammenliknet med de utenlandske børsene. Når det gjelder andelen utenlandsk eierskap, synes Norge å ligge rundt gjennomsnittet, mens særlig USA har en lav andel utenlandske aksjonærer.

Noen av de samme vurderingene av det norske kapitalmarkedet kommer fram i utredningen fra det såkalte «Referansetestingsutvalget» (NOU 2001:29 Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet). I oppsummeringsavsnittet heter det bl.a. at Norge har god generell kapitaltilgang, men at vi har et forholdsvis umodent marked for venturekapital sammenliknet med andre europeiske land. Med venturekapital menes gjerne egenkapital til utvikling av nye prosjekter med høy risiko. Det påpekes videre at Norge skiller seg fra de andre landene i Europa med et omfattende statlig eierskap på børsen og lite personlig eierskap.

Forholdene ovenfor kan ha betydning for utøvelsen av eierskap. Eierskap blir tillagt langt større betydning enn tidligere. Godt eierskap er avgjørende for utviklingen av gode bedrifter, og dermed også for et godt miljø for fortsatt økonomisk vekst i økonomien. Private eiermiljøer er svake i Norge pr. i dag.

En særskilt problemstilling er knyttet til om en pensjonsreform kan bidra til å styrke tilgangen på risikovillig kapital til nyetableringer og bidra til mer aktiv utøvelse av eierrollen i bedriftene. Den viktigste kilden til bedrifters finansiering er som nevnt tilbakeholdte overskudd. For nyetablerte bedrifter eller bedrifter i etableringsfasen vil

Tabell: 10.7 Eierandeler ved utenlandske børser ved utgangen av 1999 fordelt på ulike eiergrupper i prosent

	Finansinstitusjoner	Offentlig sektor	Privatpersoner	Utlendinger
Norge (28.02.02)	12,7	38,1	6,0	27,4
Tyskland	36,9	1,9	15,0	15,6
Danmark	25,8	8,1	16,6	25,3
Frankrike	22,0	10,0	15,0	34,0
Sverige (1997)	30,3	8,3	14,0	31,5
USA	50,5	0,7	42,4	6,4
Storbritannia	51,8	1,4	15,3	29,3
Finland	19,2	17,2	13,4	33,6

Kilde: International Federation of Stock Exchanges; 1999 Shareownership Survey.

denne kilden være begrenset. Den vanligste kilden til finansiering vil her være ekstern egenkapital fra private investorer og kortsiktig lånefinansiering. Nyetablerere har i tillegg behov for den særskilte finansielle kompetansen knyttet til kapitaltilførselen som typisk ivaretas av private aktive investorer, herunder ventureselskaper. Tilgang på slik risikokapital vil imidlertid kunne være begrenset som følge av imperfeksjoner i kapitalmarkedet, bl.a. fordi det i praksis er vanskelig å koble aktuelle aktører med ledig kapital sammen med små og mellomstore bedrifter (SMB) med stort behov for kapital. Dette er et grunnleggende problem knyttet til asymmetrisk informasjon fordi bedriftene vet mer om ideene og investeringsprosjektene enn potensielle eksterne investorer. I tidligere drøftinger av kapitalmarkedets funksjonsmåte i Norge er det derfor særlig SMB man har hatt fokus på.

I noen land spiller såkalte investeringsbanker, ventureselskaper og investeringsselskaper en sentral rolle når det gjelder framskaffelse av egenkapital til bedrifter i etableringsfasen og generelt for mindre bedrifter med stort vekstpotensiale. Også i Norge har vi fått et økende omfang av virksomhet i form av ventureselskaper. Utviklingen de siste årene kan derfor tilsi at det er mindre grunn til å være bekymret for markedssvikt i de tidlige faser av bedrifters livssyklus

Et hovedproblem vedrørende en pensjonsreform og dens bidrag til å forbedre markedet for tilførsel av særlig risikofylt kapital, for eksempel i form av ventureselskaper, er imidlertid knyttet til selve «transformeringen» av pensjonssparemidler til slik virksomhet. Det kan hevdes at et betydelig innslag av privat pensjonssparing vil styrke de private Eiermiljøene i Norge, som igjen forutsetningsvis vil bidra til et mer profesjonelt og aktivt eierskap og økt verdiskaping. Andre vil imidlertid nok kunne mene at det å skape bedre aktive industrielle Eiermiljøer er langt mer komplisert og tidkrevende enn å overføre pensjonskapital og pensjonssparing fra offentlig til privat sektor. Det er også vanskelig å tenke seg at pensjonsinnretninger skal eller bør kunne utøve en mer aktiv industriell Eierrolle i næringslivet. Gjennom å stimulere de mer profesjonelle og velorganiserte kapitalmarkedene i sin alminnelighet kan det tenkes at en fondsbasert pensjonsreform mer indirekte kan gi positive ringvirkninger ved å styrke tilgangen på meget risikovillig kapital i form av venturekapital etc. og bidra til å styrke den aktive industrielle Eierrollen. Formålet med en pensjonsreform bør uansett være å sikre fram-

tidige pensjonsytelser, og det bør ikke være noe delmål å «øremerke» fond med sikte på å framskaffe rimelig kapital til spesielle prosjekter, distrikter etc.

I tillegg kan det påpekes at dersom store, private pensjonsfond gikk tungt inn i det norske aksjemarkedet, ville de neppe likevel kunne utøve noen aktiv Eierrolle og delta i strategiske beslutninger i bedriftene.

Det kan imidlertid selvsagt tenkes at pensjonsinnretningene i lys av en pensjonsreform i økende grad får bidra til å utvikle større bredde i de mer profesjonelle og velorganiserte kapitalmarkedene (typisk børsnotert kapital), og at de i lys av slike erfaringer etter hvert gjennom bevisste diversifiseringsstrategier vil kunne skyte noe kapital inn i særlig risikofylt virksomhet, for eksempel i form av deltakelse i ventureselskaper. I tillegg vil det å legge forholdene til rette for en bredere finansiell infrastruktur på generell basis kunne bidra til i økende grad å bevisstgjøre andre potensielle eiere til å bidra i særlig risikofylt virksomhet.

10.12.4 Vurderinger

Det er ulike oppfatninger i kommisjonen med hensyn til om det er ønskelig å innføre en ordning med obligatorisk pensjonssparing på individuelle pensjonskonti med investeringsvalg.

Kommisjonens leder og medlemmene Birkeland, Myrli, Olsen, Solberg og Stene har følgende merknad:

«Forslaget til modernisert folketrygd bør fullt ut være et ytelsesbasert system. Det gir en enkel og forutsigbar pensjonsopptjening og trygghet for framtidig pensjon. Et obligatorisk innskuddselement innenfor rammen av modernisert folketrygd vil komplisere ordningen og gjøre pensjonen mer usikker for den enkelte. Erfaringer blant annet fra Sverige viser at det både er administrativt og organisasjonsmessig krevende og kostbart å ha slike kombinerte ordninger innenfor det offentlige systemet. Dette flertallet mener derfor at det ikke bør inngå en obligatorisk innskuddspensjon i det fremlagte forslaget til modernisert folketrygd.

Dette synet er imidlertid ikke til hinder for at en innskuddspensjon kan komme som et tillegg til og utenfor forslaget til modernisert folketrygd, og på linje med andre supplerende, ytelsesbaserte ordninger. Dette kan være aktuelt i forbindelse med supplerende arbeidsmarkedsbaserte ordninger i tillegg til modernisert folketrygd.

Disse medlemmer viser for øvrig til drøftin-

gen av pensjoner i arbeidsforhold i avsnitt 1.11 og kapittel 11.»

Kommisjonens medlemmer Westhrin og Ytterhorn deler dette synet, selv om de ikke støtter forslaget til modernisert folketrygd.

Kommisjonens medlemmer Johansen, Skjørestad og Reinertsen har følgende merknad:

«(Disse medlemmene) mener det bør innføres et allment innskuddselement innenfor lov om modernisert folketrygd. Flertallet i Pensjonskommissjonen har konkludert med å tilrå innføring av modernisert folketrygd. Et annet flertall har konkludert med at det ikke er ønskelig å innføre obligatorisk pensjon i arbeidsforhold. Disse medlemmene av kommisjonen inngår i begge flertall, men vil samtidig peke på at to problemstillinger fortsatt står delvis uløst.

For det første er det som redegjort for i utredningen, et behov for å styrke de offentlige finansene netto anslått til 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge frem mot 2050 (jf. kap. 1,6). Det vil kreve enten økte skatteinntekter, lavere pensjonsutgifter eller kutt i andre utgifter. Og det er enighet i kommisjonen om at en betydelig del av dette behovet bør dekkes i form av lavere pensjonsutgifter. Likevel har kommisjonens flertall ikke greid å fremme forslag som kommer opp i mer enn om lag halvparten etter de beregningene som er foretatt. Innsparingene burde vært større for å unngå at de offentlige budsjettene på sentrale områder som undervisning, helse og omsorg blir for stramme på lengre sikt i forhold til samfunnets behov. Dessuten er det viktig for Norge at skatte- og avgiftsnivået er internasjonalt konkurransedyktig slik at investeringsnivået kan holdes oppe. Ut fra disse viktige hensyn burde innsparingene i pensjonsutgiftene vært større.

For det andre: Mellom 800-900.000 arbeidstakere har ikke ordninger utover folketrygden. Disse arbeidstakerne finnes først og fremst innen varehandel, hotell og restaurant og innen bygg og anlegg, andre tjenesteytende næringer og primærnæringene. Selv om modernisert folketrygd gir god standardsikring, kunne en obligatorisk innskuddspensjon, fullt fondert i form av en innskuddspensjon i tillegg til modernisert folketrygd, gi en ytterligere velferdsgevinst.

For samtidig å bidra til å løse de to nevnte gjenstående hovedproblemene vil disse medlemmene av kommisjonen tilrå at en del av modernisert folketrygd blir gjort innskuddsbasert. Denne løsningen vil ha likhetstrekk med reformert folkepensjon i Sverige. Den vil

bidra til en folketrygd som er mer robust og bærekraftig og som har like regler for alle.

Kostnadene ved et obligatorisk pensjonssystem må dekkes av landets bedrifter og husholdninger uansett hvordan systemet utformes. Når man vedtar en reform av folketrygden, er det derfor viktig at man legger opp til et system som både er robust og bærekraftig over tid.

Det er ikke akseptabelt at man baserer seg på at fremtidige yrkesaktive skal belastes med et vesentlig høyere skattenivå enn i dag for å finansiere pensjonssystemet. Det er også viktig at man ikke legger økte kostnader på bedriftene. Staten må ikke lovfeste pensjonsytelser utover det som er bærekraftig, men det forhindrer ikke at det frivillig kan opprettes supplerende ordninger. Spørsmålet om supplerende pensjoner og deres omfang må avgjøres på den enkelte bedrift, eventuelt for den enkelte bransje, ut fra prioriteringer og lønnssevne. Pensjon er utsatt lønn. Konkurransesevnen svekkes hvis kostnadsnivået for det obligatoriske pensjonssystemet blir for høyt. Dermed blir verdiskapingen som skal finansiere de offentlige pensjonene og offentlige velferdstjenester, mindre.

Det er også betydelige praktiske problemer knyttet til innføring av obligatorisk tjenestepensjon som ikke er tilstrekkelig utredet. En slik ordning vil kreve administrative ressurser, og vil i særlig grad kunne virke som en belastning for småbedrifter og bedrifter i etableringsfasen.

Et obligatorisk pensjonssystem må omfatte alle landets innbyggere med like regler. En obligatorisk tjenestepensjon vil ikke omfatte selvstendig næringsdrivende som håndverkere, bønder og andre grupper. Videre vil obligatorisk tjenestepensjon gjøre at minstedekningen skjer med forskjellige regler fra bedrift til bedrift og forskjellig fra reglene for offentlig ansatte. Denne forskjellsbehandlingen anses som en vesentlig svakhet fra et rettferdighets- og rimelighetsperspektiv.

For å gi en viss pensjonsmessig belønning også til dem med lave inntekter, og for å gi noe mer til dem som i dag ikke er dekket av noen tjenestepensjonsordning, foreslås en modernisert folketrygd i kombinasjon med et innskuddselement for alle, både selvstendige og ansatte i offentlig og privat virksomhet. Det opprettes en innskuddskonto for hvert enkelt individ. Dette blir et fullfondert element i folketrygdsystemet og vil kunne bidra til at samfunnets samlede sparing blir større. 2 pst. innskudd av pensjonsgivende inntekt opp til 8G kan være et passende nivå. For at de samlede

kostnadene holdes på et akseptabelt nivå, bør årlig opptjening i den ytelsesbaserte delen av en modernisert folketrygd reduseres fra 1,25 til 1,05 prosent. De samlede, løpende kostnader til finansiering av pensjonen, forutsettes derved å ligge innenfor den ramme som er trukket opp for modernisert folketrygd, dvs. ca. 17,5 pst. beregnet som andel av lønnskostnadene.

Disse medlemmene mener at dersom det hadde vært mulig å samle et bredt flertall av kommisjonen for en kombinasjonsløsning som inkluderer et innskuddselement i modernisert folketrygd, kunne det vært forsvarlig å øke pensjonsprosenten noe utover 55 totalt, der satsen på 1,05 årlig opptjening kan økes, evt. sammen med en viss oppjustering av innskuddselementet på 2 pst..

Innskuddskonti består selv om arbeidsgiver går konkurs, eller det skjer hyppige jobbskifter. Med mulighet for høy omstillingstakt i økonomien i fremtiden, vil innskuddskonti være det som sikrer arbeidstakerne best.

Innbetaling av innskuddene skjer gjennom skatte- og avgiftsoppkrevingssystemet og håndteres videre av en pensjonsmyndighet. For den enkelte gis det en viss valgfrihet mellom godkjente forvaltere etter retningslinjer som gir visse begrensninger på avkastningsrisikoen. Pensjonsmyndigheten gjør avtaler med forvaltere og kanalisere kapitalen etter individenes ønsker. Sannsynligvis vil mange ikke tilkjenne spesielle ønsker om forvalter. Kapitalen til disse personer må da kanaliseres til et godt forvaltet fond med moderat risikoprofil. Dette fondet vil bli stort og må kunne ha lave kostnader ut fra stordriftsfordeler. Det vil være frivillig om man vil ha noe av kapitalen plassert i aksjefond. Uansett kan det lages retningslinjer for forvaltningen som begrenser risikoen. Det kan også etableres alternativer som gir en garantert minsteavkastning. Disse medlemmene vil påpeke at erfaringene fra reformen i Sverige tilsier at valgmulighetene antakelig bør begrenses til et mindre antall fond/forvaltningsmandat. Dette både ut fra hensynet til å holde forvaltningskostnadene nede, samt ut fra ønsket om å begrense risikoeksponeringen for midler som blir forvaltet i en tvungen spareordning.

Med forutsetning om konstant G-regulert inntekt gjennom 43 år, 2,5 pst. inflasjon, 4 pst. lønnsvekst og 6,1 pst. avkastning (realavkastning 3,5 pst.), vil 2 pst. innskudd fra første krone gi en pensjon på 10 pst. av inntekten. Dette er basert på månedlige utbetalinger i gjennomsnitt i 18 år, og bygger på forsikringssekskapenes vanlige dødelighetsforutsetninger. Beregningsmessig vil summen av inn-

skuddspensjonen og den ytelsesbaserte inntektspensjonen, under disse forutsetninger, gi en samlet pensjon på 55,2 pst.

Innskuddspensjonen forutsettes ikke å bli avkortet mot garantipensjonen. Dermed kan den ytelsesbaserte moderniserte folketrygden gjøres proporsjonal opp til inntektsnivået 8G, dvs. den reduserte avkortning mot garantipensjonen som er foreslått, overflødiggjøres. Dette forenkler systemet, og samtidig opprettholder man bedre proporsjonaliteten i inntektspensjonsdelen slik at innbetalinger til den i større grad kan betraktes som sparing til egen fremtidig alderspensjon.

Når innskuddspensjonens organisering håndteres av en pensjonsmyndighet, vil man kunne foreta beregninger av størrelsen på innskuddspensjonen ut fra enkeltindividenes oppsparte kapital på en kjønnsnøytral måte. Dermed vil både innskudd og utbetalte pensjoner være helt kjønnsnøytrale. Tidligere utredninger har vist at det er vanskelig å oppnå denne målsetting innenfor det regelverket som en har i lov om innskuddspensjon og lov om foretakspensjon.

En innskuddsbasert del i folketrygden endrer til en viss grad fordelingen av risiko i samfunnet. Folketrygdpensjonistene vil være med å bære en liten del av den samlede risiko som ellers ville måtte bæres av de yrkesaktive. Dette gir en bedre risikofordeling i samfunnet i forhold til hvem som er best i stand til å bære risiko. For pensjonister med lav pensjon fra folketrygden, blir risikoen svært liten, mens de med høyere pensjon vil bære litt mer. For at dette skal få en særlig effekt, må innskuddselementet være allment og ikke bare gjelde de som ikke har noen form for tjenstepensjon i dag. Større innslag av innskuddspensjon gjør systemet mer robust for økonomiske avvik fra det som er forventet. Uten at dette skal tillegges avgjørende vekt, må det videre påpekes at dersom en mindre del av folketrygden gjøres innskuddsbasert, vil dette kunne bidra til at det norske kapitalmarkedet, og norsk eierskap, blir styrket.

En folketrygd organisert på denne måten vil ha dødelighetsarv for innskuddskapitalen både før og etter pensjonsalder, dvs. gjenstående kapital etter personer som dør tidlig går til forsikringskollektivet, og ikke til arvinger. Utbetalingene også fra innskuddspensjonen gjøres livsvarige på linje med utbetalinger fra den ytelsesbaserte inntektspensjonen.

For omsorgsperioder foretar staten innskudd som tilsvarer den inntekt som implisitt ligger til grunn for opptjening av pensjon i den ytelsesbaserte delen. Ved uførhet innbetaler staten på samme måte innskudd for et inntekts-

nivå som tilsvarer det som legges til grunn ved opptjening av ytelsesbasert alderspensjon for uføretrygdede.

Når det gjelder uførepensjon fra tjenstepensjonsordninger, må det uansett foretas en viss tilpasning til ny profil i folketrygden, men nivået for uføretrygd kan være helt uberørt av forslaget om et allment innskuddselement.

Innføring av et innskuddselement i folketrygden forhindrer ikke at partene på de enkelte bedrifter kan ta opp spørsmål om tjenstepensjon i tillegg til folketrygden. Både i offentlig sektor og i private tjenstepensjonsordninger vil det være teknisk enkelt å tilpasse regelverket til en modernisert folketrygd med innskuddselement slik at det beregningsmessige nivå opprettholdes uendret.

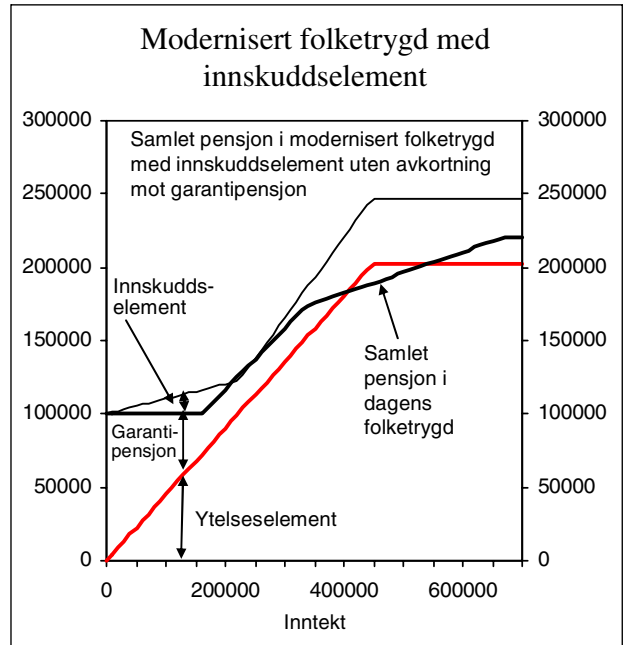
Et innskuddselement vil bidra til at noe av folketrygden blir fondert. På denne delen av pensjonen vil det ikke ligge finansieringsansvar utover det som er innbetalt. Dette vil kunne ha en positiv betydning for fremtidig finansiering av offentlige pensjoner slik at man unngår å havne i like krevende situasjoner som mange kommuner nå er kommet i, når det gjelder å innbetale underdekning i KLP og til egne kommunale pensjonskasser. Også i Statens Pensjonskasse vil den finansielle risiko bli noe mindre. I fremtiden kan situasjonen bli at også ufonderte forpliktelser i offentlige tjenstepensjoner må konkurrere om offentlige midler sammen med mange andre gode formål.

Allerede i dag innbetaler alle ansatte i offentlig sektor 2 pst. av sin inntekt som bidrag til pensjonsordningen. Med et obligatorisk innskuddselement i folketrygden vil disse pengene gå inn på den enkeltes konto i innskuddsordningen. Den enkelte vil da ha en viss begrenset frihet til selv å bestemme forvaltningen av sine egne midler.

Illustrasjon

Figur 10.10 viser strukturen og inntektsprofilen for folketrygdens alderspensjon etter dette forslaget, med de forutsetninger som er omtalt ovenfor. Profilen for folketrygden etter dagens regler fra 1992 for en enslig pensjonist er stiplet i figuren. Figur 10.11 viser alderspensjonen i prosent av inntekten.

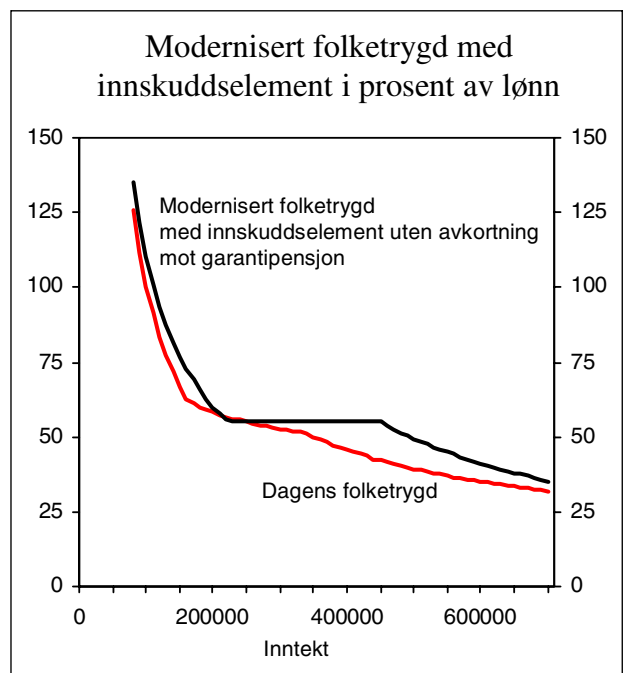
Selv om det i et helhetlig perspektiv kan være fordelaktig at noe mer av samfunnets systematiske risiko bæres av pensjonistene, fremgår det av figur 10.10 at den innskuddsbaserte delen av folketrygdens alderspensjon, den delen som inkluderer avkastningsrisiko, er langt mindre enn den ytelsesbaserte delen. For inntektsintervallet der den ytelsesbaserte delen av inntektsavhengig pensjon er større



Figur: 10.10 Modernisert folketrygd med innskuddselement

enn garantipensjonen, utgjør den forventede pensjon fra innskuddselementet bare 16 pst. av den samlede forventede pensjon. For lavere inntektsnivåer nærmer andelen seg null.»

Kommisjonens medlemmer Johansen og Reinertsen kan også i hovedsak subsidiært slutte seg til merknaden fra Kofoed-Larsen, se nedenfor.



Figur: 10.11 Modernisert folketrygd med innskuddselement i prosent av lønn

Kommisjonens medlem Kofoed-Larsen mener at en modernisert folketrygd bør være ytelsesbasert. Dette medlem mener også at det bør innføres en obligatorisk, innskuddsbasert pensjonsordning for alle yrkesaktive i tillegg til modernisert folketrygd. En slik ordning med modernisert folketrygd og obligatorisk innskuddspensjon i tillegg, bør gi en samlet kompensasjonsgrad på om lag 60 prosent. Dette kan eventuelt gjøres ved å redusere noe på kompensasjonsgraden i modernisert folketrygd for å få plass til en innskuddspensjon på rundt 2 prosent.

Kommisjonens medlem Rødseth har følgende merknad:

«Kommisjonens medlem Rødseth mener at innskuddsbaserte elementer med fordel kan utgjøre en større del av det samlede pensjonssystemet, og er ikke prinsipielt i mot at en del

av en modernisert folketrygd blir gjort innskuddsbasert. Så lenge det er snakk om en liten del av pensjonen, bør det innskuddsbaserte elementet i så fall være uten individuelt investeringsvalg for å holde kostnadene nede. Imidlertid kan det være større fordeler å oppnå ved innskuddsbasering av supplerende pensjonsordninger enn ved innskuddsbasering av folketrygden. Staten (framtidige skatteyttere) er tross alt i en bedre posisjon enn kommuner og bedrifter til å ta den risikoen som er knyttet til ytelsesbaserte ordninger, og for individer som skifter jobb hyppig, vil innskuddsbasert tjenstepensjon være en klar fordel. Dette medlem mener derfor en primært bør prøve å fremme en utvikling i retning av at de supplerende pensjonene blir innskuddsbaserte, og ser at det kan være lettere å få til dersom folketrygden er ytelsesbasert.»

Kapittel 11

Supplerende pensjoner i arbeidsforhold og individuelle pensjoner

11.1 Innledning og sammendrag

Pensjonskommisjonen tilrår at man i framtiden går over fra brutto- til nettoordninger for offentlig tjenestepensjon. Dette vil gi store forenklinger og vil kunne bidra til økt mobilitet av arbeidskraft mellom offentlig og privat sektor. Pensjonskommisjonen mener dessuten at reformer av folketrygdsystemet må gjelde alle, også offentlig ansatte. Dagens bruttoordninger for samordning av offentlig tjenestepensjon mot folketrygden er ikke i samsvar med dette. Pensjonskommisjonen tar ikke stilling til om ordningen skal tariffestet eller lovfestet. Pensjonskommisjonen legger til grunn at disse spørsmålene må bli gjort til gjenstand for forhandlinger mellom de sentrale organisasjonene i arbeidslivet og myndighetene. Det vil etter kommisjonens oppfatning også være naturlig at en i slike forhandlinger tar for seg opptjeningstid og aldersgrenser i offentlig tjenestepensjon.

Pensjonskommisjonen mener at tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor skal framstå som klart supplerende til den framtidige folketrygden. Kommisjonen mener det bør være et viktig prinsipp at endringer i folketrygden må gjelde alle, og at endringene ikke automatisk motvirkes ved offentlig tjenestepensjon. Pensjonskommisjonen mener at stigende levealder også bør få virkning for utformingen av offentlig tjenestepensjon. Videre at tilsvarende prinsipper som i modernisert folketrygd om at tidlig fratreden skal gi lavere årlig pensjon enn sen fratreden også bør få virkning for offentlig tjenestepensjon. Dessuten at pensjonene indekseres på tilsvarende måte som i folketrygden.

Som en del av en overgang til nettoordning, mener Pensjonskommisjonen at den statlige tjenestepensjonsordningen (Statens Pensjonskasse) bør fondes.

Pensjonskommisjonen foreslår at pensjonsordningene for statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere gjøres om til netto-

ordninger og reguleres på samme måte som andre offentlige tjenestepensjoner.

Pensjonskommisjonen foreslår at ordningen med særaldersgrenser – både i privat og offentlig sektor – gjennomgås og endres. Det bør være arbeidets art og risiko og ikke en bestemt aldersgrense som avgjør behovet for tidlig pensjoning. Der arbeidets art tilsier at alder kan være årsak til at arbeidet ikke kan utføres på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, eller at det stilles bestemte fysiske krav til arbeidet, mener Pensjonskommisjonen at det bør være arbeidsgivers ansvar å finne annet egnet arbeid for disse arbeidstakere.

En modernisert folketrygd betyr at en viktig forutsetning for supplerende pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon endres, og dette må håndteres. Det må klargjøres om, og eventuelt hvilke forpliktelser som kan bli gjort gjeldende for eksisterende ordninger i denne situasjonen. Videre må en avgjøre hvilken sammenheng det for framtiden skal være mellom folketrygd og supplerende pensjonsordninger. Pensjonskommisjonen tilrår at supplerende pensjoner skal kunne tas ut samtidig med modernisert folketrygd, forutsatt at de bygger på de samme prinsipper som den fleksible ordningen i folketrygden. Pensjonskommisjonen legger til grunn at opptjente rettigheter ikke skal endres.

Pensjonskommisjonens regner med at pensjonsordninger i arbeidsforhold vil spille en større rolle i framtiden. Dette er nødvendig både for å avlaste folketrygdens utgifter og for å tilby ordninger til de som i dag som ikke har tjenestepensjoner. Dette dreier seg om 8-900 000 arbeidstakere i privat sektor. I tillegg vil det gjelde mange næringsdrivende og enkeltmannsforetak. Andelen uten noen pensjonsordning i arbeidsforholdet er størst innen varehandel, hotell og restaurant, samt bygg og anlegg. Dette betyr at mange innen tradisjonelle kvinne- og lavlønnsgrupper er uten slike tilleggs-

ordninger. Pensjonskommisjonen finner det derfor ønskelig at det etableres pensjoner i arbeidsforhold for disse gruppene. Et diskusjonstema både i Norge og internasjonalt er hva som kan gjøres for å bidra til en større utbredelse av supplerende pensjoner i arbeidsforhold. I andre land er det betydelige forskjeller mellom hvordan en har organisert slike ordninger. Dette gjelder også i hvilken grad en har stilt minstekrav til ordningene. Island og Nederland er eksempler på land hvor en gradvis gjennom tariffavtaler og lovgivning har innført ordninger som sikrer at de aller fleste er medlem i en supplerende pensjonsordning. Også i flere andre land er pensjonsopptjening obligatorisk i arbeidslivet. Pensjonskommisjonen drøfter mulige tiltak for å øke omfanget av supplerende pensjoner i arbeidsforhold i Norge.

I utgangspunktet kan slike supplerende ordninger enten være frivillige eller obligatoriske for foretaket. Pensjonskommisjonen er delt i synet på dette.

Et flertall i Pensjonskommisjonen, medlemmene Birkeland, Johansen, Olsen, Reinertsen, Rødseth, Skjørestad og Ytterhorn, mener at det ikke bør innføres obligatoriske minstekrav om pensjonsordninger i arbeidsforhold for alle yrkesaktive eller lønnskakere.

Medlemmene Johansen, Reinertsen og Skjørestad viser til sitt forslag om et innskuddselement i modernisert folketrygd. *Medlemmene Johansen og Reinertsen* kan i hovedsak subsidært støtte forslaget fra Kofoed-Larsen, se nedenfor.

Et mindretall i Pensjonskommisjonen, kommisjonens leder og medlemmene Myrli, Solberg, Stene og Westhrin foreslår at det lovfestes en rett til pensjon i arbeidsforhold, utformet som en minsteordning. Pensjonsrettigheter og -forpliktelser i arbeidsforhold skal være nedfelt i avtaler mellom arbeidslivets parter.

Kommisjonens medlem *Kofoed-Larsen* mener at det bør innføres en obligatorisk tjenestepensjon for alle yrkesaktive, utformet som en innskuddsbasert ordning i tillegg til modernisert folketrygd.

Det vises til nærmere omtale i punkt 11.4.5.

11.2 Supplerende pensjoner i arbeidsforhold

11.2.1 Omfanget av supplerende pensjonsordninger

Dagens supplerende pensjonsordninger i arbeidsforhold er svært heterogene og skiller seg fra de mer uniforme ordningene som finnes i mange andre land. De norske ordningene er bedriftsspesifikke og svært ulike, noe som er uvanlig i andre land. Mange andre land har ordninger som er gjennomgående for en bransje eller en profesjon. De finnes også flere eksempler på land som har en enda større grad av individuell tilpasning for arbeidstaker enn i Norge.

Samlet sett, dvs. offentlig og privat sektor under ett, er dekningsgraden for medlemskap i supplerende pensjonsordninger i arbeidsforhold høy i Norge. Blant dagens pensjonister med pensjonsutbetaling fra folketrygden mottar et flertall en supplerende pensjonsytelse (tabell 11.1). Av i alt 907 000 folketrygdpensjonister i 2001 (alders-, uføre- og etterlatte pensjonister) mottok 56 pst. ytelse fra en supplerende pensjonsordning. Blant annet siden hvilke ytelser som er inkludert i den enkelte ordning varierer, varierer dette forholdet etter pensjonsstatus. Det er høyest blant alderspensjonister og etterlatte pensjonister der omkring 60 pst. mottar en supplerende ytelse.

Disse supplerende pensjonsordningene inkluderer utbetalinger under regelverkene for henholdsvis offentlige tjenestepensjonsordninger, private tjenestepensjoner etter skatteloven (TPES), egen pensjonssparing etter skatteloven (EPES) og i tillegg fra en del andre eldre regelverk med liten utbredelse. Nye regelverk vil framover avløse, og har til dels allerede avløst, de sistnevnte. Regelverket for EPES ble avløst av Individuell pensjonsavtale (IPA) allerede på 1990-tallet, mens TPES-reglene er under avløsning av lov om foretakspensjon. På grunn av lange overgangsperioder vil imidlertid fortsatt pensjon fra disse eldre regelverkene bli utbetalt i mange år. Ved

Tabell: 11.1 Folketrygdpensjonister etter pensjonsstatus og type pensjon. Antall pensjonister, 2001

Pensjonsstatus	Alle folketrygd-pensjonister	Alders-pensjonist	Uføre-pensjonister	Etterlatte-pensjonister
Antall folketrygdpensjonister	906 684	603 160	278 018	25 506
Antall med tjenestepensjon m.m.	503 592	370 506	118 567	14 519

Noter: Begrepene i tabellen henviser til selvangivelsen

Kilde: Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk 2001

Tabell: 11.2 Samlet pensjon utbetalt fra supplerende pensjonsordninger og folketrygden. Prosentandeler, 2001

Pensjonsstatus	Alle folketrygd-pensjonister	Alders-pensjonist	Uføre-pensjonist	Etterlatte-pensjonist
<i>Blant alle pensjonister:</i>				
Tjenestepensjon mm. som andel av all pensjon	18	21	12	28
Tjenestepensjon mm. i forhold til folketrygdpensjon	22	26	13	38
<i>Blant mottakere av tjenestepensjon mm.:</i>				
Tjenestepensjon mm. som andel av all pensjon	27	28	23	39
Tjenestepensjon mm. i forhold til folketrygdpensjon	38	40	30	64

Noter: Begrepet «tjenestepensjon mm.» henviser til selvangivelsen

Kilde: Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk 2001

siden av disse vil ordninger etter lov om innskuddspensjon etter hvert komme til.

Utbetalinger fra pensjonsordninger utenfor skatteloven er inkludert i tallene i tabell 11.2. Slike ordninger omfatter etablerte pensjonsordninger for personer med høyere lønn enn 12 G eller for andre utvalgte deler av arbeidsstokken. I tillegg finnes det ordninger som er etablert i utlandet og ordninger som har investeringspraksis som ikke er forenlig med regelverket. Pensjonsutbetalingene fra pensjonsordninger i arbeidsforhold utgjorde om lag 18 pst. av all pensjonsutbetaling i 2001 (tabell 11.2).

Ved innføringen av folketrygden i 1967 ble det anslått at omtrent en tredjedel av alle arbeidstakere var sikret gjennom andre pensjonsordninger i tillegg til datidens alminnelige alderstrygd. Et siktemål for folketrygden var at alle skulle sikres en viss minsteinntekt gjennom grunnpensjonen, mens tilleggspensjonssystemet skulle sikre en samlet pensjon som stod i et rimelig forhold til tidligere inntekt. På sikt regnet en derfor med at bruken av supplerende pensjoner ville bli redusert. Utviklingen gikk imidlertid i motsatt retning fram til skattereformen i 1991, fordi den skattemessige gevinsten ved høye marginalsatser var meget stor. Etter skattereformen avtok utbredelsen, men har tiltatt igjen i de senere år. Den stadig økte fleksibiliteten i ordningene har trolig vært en medvirkende årsak til dette. I tillegg er det fortsatt slik at skattebegunstigelsen av disse ordningene innebærer sparing gjennom tjenestepensjonsordninger gir høyere avkastning etter skatt enn annen form for sparing.

Ved siden av ordningene som faller inn under lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon, er det stor bruk av ordninger der skattefavouriseringen er mindre i næringslivet. Slike ordninger anvendes for å sikre pensjon ut over 12 G, eller i foretak som ikke ønsker å inkludere hele arbeidsstokken i pensjonsordningen. Disse ordningene er ofte basert på forsikringsproduktet kollektive livrenter, som for arbeidstaker behandles identisk med en foretakspensjon, mens arbeidsgiver ikke har fradragsrett for premien. I tabell 11.3 er det gitt oversikt over samlet antall forsikrede i alle supplerende pensjonsordninger ved utgangen av 2002 (tabellen er altså ikke direkte sammenliknbar med anslaget som ble nevnt over). Det foreligger pr. i dag ikke informasjon om hvor mange lønnstakere som samtidig er medlem i skattefavourisert ordning og i annen ordning. Fordi dette bare gjelder pensjonsordninger som er forvaltet av forsikringsselskaper som er medlemmer i Finansnæringens Hovedorganisasjon, er det samlede antallet blant disse nedjustert med 10 pst. i tabellen for å eliminere denne dobbeltregningen. Tabell 11.3 og 11.4 antyder at samlet antall medlemmer i supplerende ordninger ved utgangen av 2002 var om lag 1,2 millioner. Dette tilsvarer en dekningsgrad på 55 pst. blant samtlige sysselsatte lønnstakere og næringsdrivende (tabell 11.3).¹ Om lag 1 million yrkesaktive er ikke medlem av noen pensjonsordning i arbeidsforhold.

¹ Ved utgangen av 2002 var det om lag 2 100 000 sysselsatte lønnstakere og om lag 2 267 000 sysselsatte i Norge.

Tabell: 11.3 Aktive medlemmer og sysselsatte. 2002

Antall aktive medlemmer i supplerende pensjonsordninger	1 238 000
Sysselsatte lønnstakere og næringsdrivende ¹	2 267 000
Sysselsatte uten aktivt medlemskap	1 029 000
Andel med aktivt medlemskap ¹	55 pst.

Kilde: Op. cit. og Statistisk sentralbyrå

det. Av disse er 8-900 000 lønnstakere, og de øvrige er næringsdrivende.

Mens ordninger etter TPES-reglene og foretakspensjon er forsikrings- og ytelsesbaserte, ble det i tillegg åpnet for at ulike former for innskuddsbaserte ordninger kom inn under skattefavourisering fra 2001. Det er bare i underkant av 15 000 medlemmer i innskuddsbaserte ordninger som oppfyller kravene i lov om innskuddspensjon i dag (tabell 11.4), og om lag like mange i ordninger utenfor skattefavourisering. For innskuddsbaserte pensjonsordninger er det for tidlig å gi anslag på utbredelsen av ulike innskuddsstørrelser og hvilken pensjon de vil gi grunnlag for. Finansdepartementet har i 2003 lagt et forslag til å heve grensene for årlige innskudd ut til høring.

En nødvendig forutsetning for å være medlem i en ordning for supplerende pensjon i arbeidsforhold er at foretaket har ansatte eller ansatt. Selvstendig næringsdrivende kan ikke opprette pensjonsordning som bare omfatter en person.² Derfor vil ikke alle sysselsatte kunne bli medlem i en skattefavourisert pensjonsordning. Isteden er det kollektive livrenter og individuelle pensjonsavtaler som er aktuelt for disse gruppene. Det eksisterer ca. 450 000 slike avtaler, men nyttegningen har

avtatt det siste året (tabell 11.5). Derimot har vel én million personer opptjent rettigheter fra tidligere medlemskap i en pensjonsordning i privat eller offentlig sektor. Det finnes ingen oversikt over hvor stor del av disse som nå er medlem i en ny pensjonsordning, i hvilken grad enkelte har rettigheter fra flere tidligere arbeidsforhold eller i hvilken grad de har gått ut av arbeidsstyrken.

I forarbeidene til lov om foretakspensjon ble det anslått at om lag 55 pst. av sysselsatte lønnstakere i Norge var dekket av en tjenstepensjonsordning i 1995³. Medlemskapet i de offentlige tjenstepensjonsordningene følger i stor grad sys-

² Dette er knyttet til at ordninger med bare ett medlem i praksis vil framstå som Individuelle Pensjonsavtaler. Det er samtidig knyttet til valg av tariff i forsikring. Store ordninger, der den enkelte har liten innflytelse på etablering og utforming av ordningen, tillater bruk av kollektiv tariff som gir den gunstigste prisen for medlemmene. Små kollektiv, der den enkelte har større innflytelse på utforming av ordningen, har en mindre gunstig tariff. Det ble reist klare faglige innvendinger da grensen for antall medlemmer i en pensjonsordning ble foreslått satt til en ansatt utover arbeidsgiver i forarbeidene til lov om foretakspensjon. En pensjonsordning bestående av en person vil forsikringsteknisk være en individuell ordning, som også er den dyreste ordningen.

³ Se blant annet omfattende omtale i NOU 1998:1 Utkast til lov om foretakspensjon og Ot.prp. nr. 47 (1999-2000) Lov om foretakspensjon.

Tabell: 11.4 Antall aktive medlemmer i ulike supplerende pensjonsordninger. 31.12.2002

	Antall	Pst. av alle
Offentlig sektor:	613 000	50
herav:		
Statens Pensjonskasse (SPK)	278 000	22
Kommunal Landspensjonskasse (KLP)	273 000	22
Kommunale pensjonskasser	62 000	5
Privat sektor:	625 000	50
herav:		
I selskaper med medlemskap i FNH ¹	468 000	38
Private pensjonskasser	127 000	10
Andre ²	15 000	1
Innskuddsordninger	15 000	1
I alt	1 238 000	100

¹ Eksklusiv KLPs medlemmer, men inklusiv kommunale ordninger i forsikringsselskap.

² Inkluderer bl.a. ordninger i forsikringsselskap utenfor FNH. Usikkert anslag

Kilde: SPK, KLP, NPF, FNH, Kredittilsynet og Finansdepartementet

Tabell: 11.5 Antall oppsatte pensjoner og IPA-avtaler

Fripoliser mv.	
Fripoliser mv. i forsikringselskaper i FNH	615 724
Oppsatte pensjonsrettigheter i SPK	426 000
Fripoliser i alt	1 041 724
Individuell pensjonsforsikring (under IPA)	449 336

Kilde: FNH og SPK

selsettingen i offentlig sektor, og har ligget rimelig stabilt fra 1995. I privat sektor innebar lov om foretakspensjon, og senere lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold, at et omfattende og tilgjengelig rammeverk for de sentrale komponentene i supplerende pensjonsordninger er lagt på plass. Usikkerheten rundt ordningene er redusert, og medlemskretsen i den enkelte ordning er utvidet til å omfatte flere av arbeidstakerne enn hva som fulgte av de gamle reglene. Det er derfor grunn til å anta at andelen av lønnstakere som er medlem i skattefaviserte pensjonsordninger er derfor høyere i dag, men det er ikke mulig å anslå denne på bakgrunn av tilgjengelig statistikk.

Oppsummeringsmessig har supplerende pensjonsordninger allerede stor utbredelse, med om lag 55 pst. dekning blant alle sysselsatte i alt. I tillegg er en del av de øvrige sysselsatte lønnstakerne og andre sysselsatte dekket av individuelle pensjonsordninger eller har rettigheter fra et tidligere medlemskap i pensjonsordning. Det følger av dekningen blant lønnstakerne i tabell 11.3 at i overkant av 1 000 000 sysselsatte ikke er medlem av en pensjonsordning.

11.2.2 Nærmere om utformingen av supplerende ordninger med skattefavisering

I offentlig virksomhet (dvs. statlig og kommunal, samt fristilt offentlig virksomhet) er pensjonsordningene obligatoriske gjennom henholdsvis lov i staten og tariffavtale i kommunesektoren. Disse ordningene er meget like, mens det er en rekke sentrale forskjeller mellom offentlige og private pensjonsordninger. Siden regelverket for private ordninger er svært fleksibelt, er det også store forskjeller mellom de ulike private pensjonsordninger og det er derfor vanskelig å gi en presis oppsummerende beskrivelse av private ordninger. Noen områder der variasjonsbredden er stor er bl.a.:

– De offentlige ordningene gir kompensasjons-

nivå på 66 pst. av sluttlønn for medlemmer som står i ordningen til pensjonsalder, mens kompensasjonsnivået i private ordninger er fleksibelt. Videre påvirkes ikke det samlede kompensasjonsnivået fra folketrygden og pensjonsordningen av eventuelle endringer i folketrygden i offentlige ordninger (bruttoordninger), mens de private ordningene gir selvstendige ytelser, separat fra folketrygden (nettoordninger).

- Mens offentlige pensjonsordninger har livsvarig pensjon, er det anledning i foretakspensjon og for innskuddspensjon å velge utbetalingsperiode helt ned til 10 år.
- Pensjoner under utbetaling fra offentlige pensjonsordninger reguleres med veksten i grunnbeløpet, mens regulering av utbetalinger fra private ordninger er avhengig av oppnådd avkastning og eventuelle reguleringstilskudd fra tidligere arbeidsgiver.

Et særtrekk for alle norske supplerende ordninger, også de innskuddsbaserte, er at de er utformet, eller i det minste at regelverket legger til rette for at de kan utformes, for å motvirke folketrygdens fordelingsprofil. En øvre ramme er satt gjennom det såkalte *forholdsmessighetsprinsippet*, som krever at pensjonsordningen for et foretak ikke skal utformes slik at høytlønte får en høyere samlet kompensasjon i form av beregnet folketrygd og ytelse fra pensjonsordningen i forhold til lønn enn lavtlønte. Prinsippet er søkt ivaretatt i en viss grad også i regelverket for innskuddsordninger og kombinerte ordninger.

I privat sektor er det i hovedsak større foretak som har høy utbredelse av pensjonsordninger. I et utvalg av foretak med fem eller flere ansatte fant Pedersen (2001) at det var opprettet pensjonsordninger i lag 40 pst. av foretakene, men at disse igjen hadde disse hadde igjen 60 pst. av det samlede antallet ansatte (på grunn av utvalget fokuserte på større foretak er ikke disse tallene direkte sammenliknbare med andelen over).

Tabell: 11.6 Hyppighet av pensjonsordninger i ulike bransjer

Næring	Andel vektet med antall sysselsatte (pst.)	Sektorens andel av privat sysselsetting (pst.)
Industri og bergverksdrift	69	18
Bygge- og anleggsvirksomhet	40	10
Varehandel, hotell og restaurant	29	26
Transport	72	10
Finansielle tjenester	93	3
Øvrige private tjenesteyting	68	15

Note: Privat sysselsetting inkluderer bare sektorene i tabellen

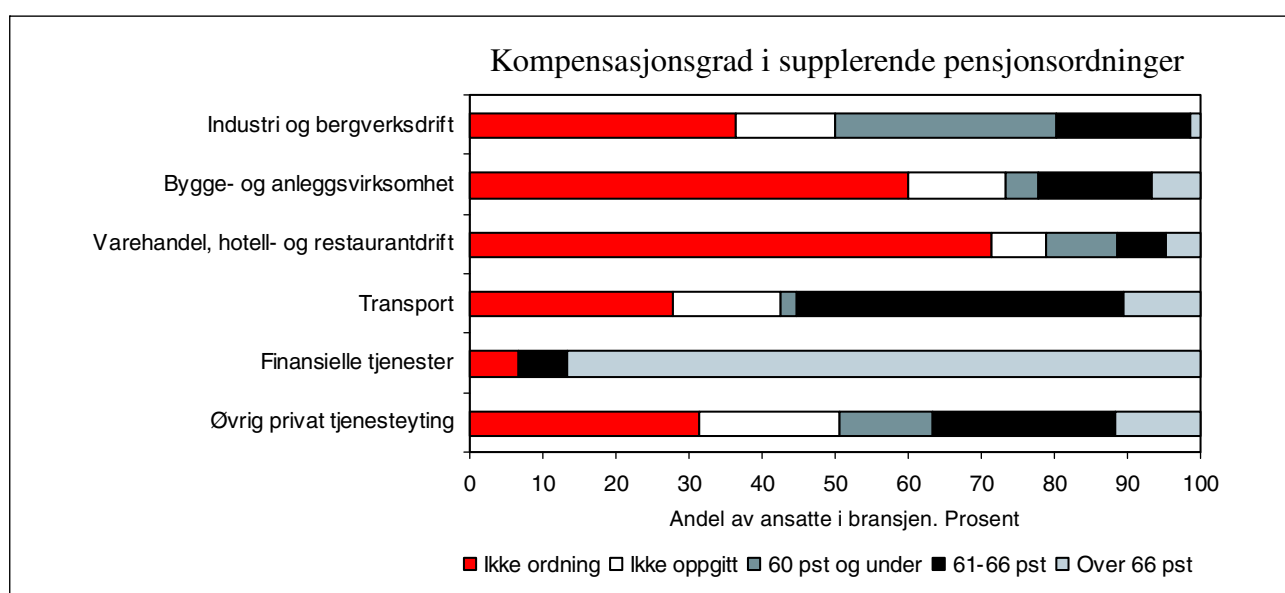
Kilde: Pedersen (2000), SSB og Finansdepartementet

Blant foretak med over 200 ansatte var 80 pst. av de ansatte med i en pensjonsordning, men medlemskap falt med størrelse ned til vel 30 pst i foretak med mellom 5 og 19 ansatte. Det er grunn til å anta at utbredelsen er klart lavere i foretak med mindre enn 5 ansatte.

Blant foretak i utvalget som oppgav å ha pensjonsordning, hadde 19 pst. av de ansatte pensjonsplaner som siktet mot et høyere kompensasjonsnivå enn 66 pst. av sluttlønn. Knappt 37 pst. hadde pensjonsplaner som siktet mot 60 pst. eller lavere. De resterende 45 prosentpoengene ligger i intervallet mellom 61 og 66 pst. En andel på ¼ av det totale utvalget oppgav ikke kompensasjonsnivå, bl.a. fordi en pensjonsordning kan utformes med ulikt kompensasjonsnivå for ulike lønnstakergrupper. Nivået øker med foretaksstørrelse

opp til om lag 200 ansatte, slik at den høyeste andelen av ansatte med pensjonsplaner som sikter mot kompensasjonsnivå over 66 pst. befinner seg i foretak med mellom 100 og 199 ansatte.

Bransjemessig er utbredelsen av pensjonsordninger størst innen sektor for finansiell tjenesteyting, men også innen industri og bergverksdrift, innen transport og kommunikasjon og i øvrig privat tjenesteyting er utbredelsen forholdsvis høy, jf. tabell 11.6. Sektorene med lav utbredelse av pensjonsordninger er bygge- og anleggsvirksomhet og varehandel, hotell og restaurant. Kompensasjonsgraden gjennomgående høyest innen sektor for finansiell tjenesteyting, jf. figur 11.1. Innen industrien og til dels innen varehandel, hotell og restaurant er derimot kompensasjonsnivået gjennomgående under 61 pst.



Figur: 11.1 Kompensasjonsgrad i supplerende pensjonsordninger fordelt etter ulike bransjer

Kilde: Pedersen (2000), SSB og Finansdepartementet

Tabell: 11.7 Premieinntekter og pensjonsforpliktelser i pensjonsordninger i offentlig og privat sektor

	Premieinntekter	Forsikringsfond	Forvaltningskapital
Totalt	30 334	330 890	371 414
Inkludert beregnede verdier for SPK ¹	38 979	562 490	–
Fordeling			
Livselskaper (ekskl. KLP)	33 pst. (26 pst.)	47 pst. (28 pst.)	49 pst.
Private pensjonskasser	18 pst. (14 pst.)	17 pst. (10 pst.)	17 pst.
KLP	39 pst. (30 pst.)	29 pst. (17 pst.)	28 pst.
Kommunale pensjonskasser	10 pst. (8 pst.)	7 pst. (4 pst.)	6 pst.

¹ Siden SPK ikke er fondert er beregnede tall for pensjonsforpliktelser og tilhørende årlig premie anvendt for SPK. Andelen som er satt i parentes viser til disse.

Kilde: NPF og SPK

11.2.3 Forvaltningen av pensjonsmidler

Institusjonene som forvalter disse pensjonsordningene kan være forsikringsselskaper eller pensjonskasser. Pensjonsforpliktelsene som institusjonene forvalter er høye allerede i dag. Ved utgangen av 2001 var samlede fondsmidler avsatt til å dekke pensjonsforpliktelser 331 mrd. kroner, jf. tabell 11.7. Tillagt de ikke-fonderte forpliktelsene i SPK var samlede forpliktelser innenfor de supplerende ordningene 562 mrd. kroner. Til sammenlikning utgjorde Statens petroleumsfond 619 mrd. kroner på samme tidspunkt. Dette gjør bransjen til en stor aktør samlet sett.

Innen de private livsforsikringsselskapene (dvs. det den såkalte bransjen kollektiv rente og pensjonsforsikring, eksklusive KLP) lå driftskostnadene i 2001 på 0,77 pst. av forvaltningskapitalen, mens de i private pensjonskasser samme år utgjorde 0,34 pst.⁴ En andel av forskjellen skyldes akkvisisjonsvirksomhet (bl.a. reklame) i forsikring, noe som de bedriftsspesifikke pensjonskassene ikke har behov for. Størrelsesmessig ligger den største pensjonskassen i samme område som de største forsikringsselskapene. Til sammenlikning utgjorde kostnadene i alle kommunale pensjonskasser 0,24 pst. av samlet forvaltningskapital. Totalt sett gir dette en kostnadsandel på 0,52 pst. for forvaltere av pensjonsmidler totalt.

⁴ Tall for kostnadsnivå er hentet fra Årbok 2003 Norske Pensjonskassers Forening. Andre beregningsmåter kan gi andre forholdstall.

11.3 Tjenestepensjoner i offentlig sektor

11.3.1 Forholdet mellom folketrygden og offentlige tjenestepensjoner

Pensjonsordningene i offentlig sektor er såkalte bruttoordninger, det vil si at pensjonsytelsen alene utgjør en selvstendig pensjon. Når pensjonisten også har rett til pensjon fra folketrygden, tar man utgangspunkt i hele tjenestepensjonen (brutto), som så samordnes med løpende ytelser fra folketrygden. Systemet innebærer at pensjonistene er garantert at tjenestepensjonen sammen med folketrygden skal gi et visst pensjonsnivå. Det nivået en pensjonist med full opptjening er garantert kalles bruttogarantien. I Statens Pensjonskasse og de aller fleste kommunale pensjonsordningene er bruttogarantien for alders- og uførepensjonister 66 pst. av pensjonsgrunnlaget (sluttlønnen) opp til maksimalt pensjonsgrunnlag på 12 G.

For at det skal gis full pensjon, kreves det normalt at tjenestetiden er minst 30 år (full pensjonsgivende tjenestetid). Er tjenestetiden kortere, reduseres pensjonen forholdsmessig

Bruttogarantien i de offentlige tjenestepensjonsordningene, innebærer at eventuelle endringer i folketrygden ikke får noen betydning for det garanterte pensjonsbeløpet. Det vil si at pensjonistens samlede pensjon ikke blir berørt av endringer i folketrygden. Dersom ytelsene fra folketrygden reduseres, vil tjenestepensjonsordningens forpliktelser økes tilsvarende. Denne siden av

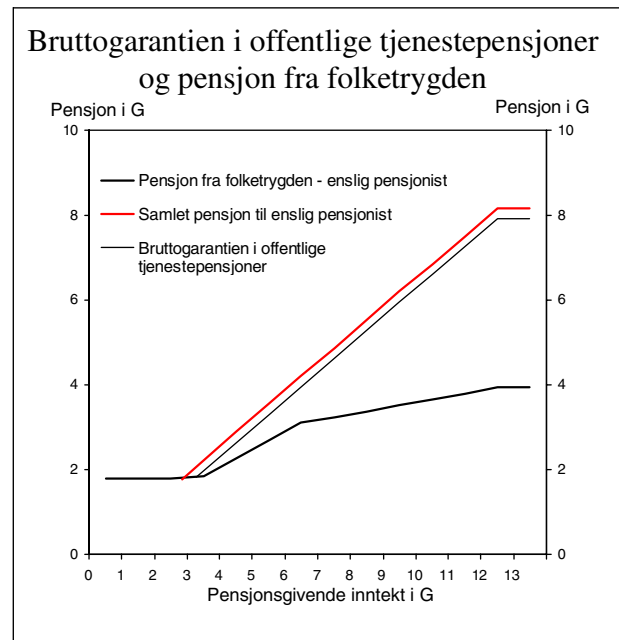
bruttogarantien kalles gjerne regelverksgarantien. Da reglene for folketrygdens tilleggspensjon ble strammet inn i 1992 (pensjonsprosenten ble redusert fra 45 til 42 og knekkpunktet ble satt ned fra 8 til 6 G), fikk dette ingen virkning for personer med offentlige tjenstepensjoner. Innstramningen blir automatisk kompensert gjennom høyere utbetalinger fra tjenstepensjonsordningene. Offentlig ansatte ble dermed i realiteten skjermet for innstramminger i folketrygden.

På den annen side innebærer bruttogarantien i de offentlige tjenstepensjonene at endringer i folketrygden som gir økt ytelse, kan føre til mindre utbetaling fra tjenstepensjonsordningen. Da folketrygdens minstepensjon økte i 1998 fordi særtilleggssatsen ble forhøyet, ble utbetalingene fra de offentlige tjenstepensjonsordningene til pensjonister med minstepensjon redusert. Pensjonistene beholdt imidlertid minst den samme samlede pensjonen som tidligere, men folketrygden overtok en større del av utbetalingen.

Bruttogarantien innebærer også at det gis kompensasjon gjennom tjenstepensjonen for pensjonister som ikke har opptjent full tilleggspensjon i folketrygden. En pensjonist som har tjent opp full tjenstepensjon er garantert samme beløp (66 pst. av sluttlønnen) uavhengig av om han eller hun har tjent opp full tilleggspensjon i folketrygden (40 års opptjening) eller ikke. Tilvarende har det ingen betydning for det garanterte pensjonsbeløpet om pensjonistens tilleggspensjon fra folketrygden er beregnet av et sluttpoengttall som er lavere enn et poengttall beregnet av pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen.

Det er fra 2001 innført nettopensjoner for etterlatt ektefelle og barn i de offentlige tjenstepensjonsordningene. Ektefellepensjonen utgjør 9 pst. av avdødes pensjonsgrunnlag, og barnepensjonene utgjør 15 pst. av pensjonsgrunnlaget. Ytelsene er fritatt for samordning og inntektsprøving. I en lang overgangsperiode vil det fortsatt i betydelig utstrekning bli gitt ektefellepensjoner i form av samordningspliktige bruttopensjoner. Det bruttogaranterte beløpet for ektefellepensjoner er 39,6 pst. av den avdødes pensjonsgrunnlag, det vil si 60 pst. av det garanterte beløpet for alders- og uførepensjonister.

Figur 11.2 illustrerer folketrygdens kompensasjonsgrad i til enslig pensjonist med 40 års opptjening og bruttogarantien på 66 pst. av pensjonsgrunnlaget (sluttlønnen) i offentlige tjenstepensjonsordninger. I tillegg til bruttogarantien vil enslige pensjonister motta et samordningsfritt tillegg på minst $\frac{1}{4}$ G.



Figur: 11.2 Bruttogarantien i offentlige tjenstepensjoner og pensjon fra folketrygden

Tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor (stat og kommune) er så godt som identiske når det gjelder rettigheter og ytelser. Det er inngått en overføringsavtale mellom de forskjellige ordningene i kommunal sektor m.v. og Statens Pensjonskasse. Avtalen fører til at arbeidstakeren får pensjon fra den ordningen der han eller hun sist var medlem. Tjenestetid i andre ordninger i overføringssystemet medregnes som om den hadde vært opptjent i den siste ordningen. Dette er gunstig for mange arbeidstakere. Dessuten unngår en blant annet innbyrdes samordning etter samordningsloven av pensjon fra de forskjellige tjenstepensjonsordningene (såkalt horisontal samordning). I NOU 2000: 28 Tjenstepensjon etter skifte av arbeidsgiver og strukturendringer i offentlig sektor, uttales det at alderspensjonister som omfattes av overføringsavtalen i gjennomsnitt har fått en økning i bruttopensjonene på 6 pst. i forhold til om avtalen ikke hadde eksistert.

11.3.2 Nærmere om samordning

Samordningen av de offentlige tjenstepensjonene med folketrygden har vært utsatt for kritikk i alle år. Dette til tross for at de offentlige ordningene sikrer gode pensjonsytelser til offentlig ansatte, og i det alt vesentlige må anses for å være gunstige sammenliknet med pensjonsordningene i privat sektor. Kritikken gjelder både at samordningen av offentlige tjenstepensjoner med pen-

Boks 11.1 Prinsipper for samordning av offentlig tjenestepensjon og folketrygd

Tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor er såkalte bruttoordninger der alders- og uførepensjonene ved full opptjeningstid (minst 30 år) er 66 pst. av sluttlønnen (pensjonsgrunnlaget) opp til en lønn på 12 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Overstigende inntekt er ikke pensjonsgivende. Pensjonen fra folketrygden betales alltid fullt ut, mens tjenestepensjonen blir redusert gjennom samordningsfradrag. Dette betyr at folketrygden alltid ligger «i bunnen». Samordningen innebærer som hovedregel at:

- Tjenestepensjonen blir redusert tilsvarende hele tilleggspensjonen/særtillegget fra folketrygden.
- Tjenestepensjonen blir i tillegg redusert tilsvarende 75 pst. av grunnbeløpet fra folketrygden (som er på 1G).
- Tjenestepensjon som er redusert på grunn av mindre enn 30 års tjenestetid, lavere pensjonsgrad på grunn av deltid mv., fører til at samordningsfradragene blir forholdsmessig redusert.

Reglene medfører at alders- og uførepensjonister med full opptjeningstid er garantert en sam-

let utbetaling på 66 pst. av sluttlønnen (bruttogarantien). I tillegg får enslige pensjonister 25 pst. av G og gifte/samboende pensjonister 5 pst. av G.

Det er noen viktige unntak fra hovedregelen om at hele tilleggspensjonen går til fradrag i tjenestepensjonen. Det gjelder:

- Tilleggspensjon som er beregnet av en høyere inntekt enn sluttlønnen, skal holdes utenfor samordningen («fiktivfordelsregelen»).
- Økning av tilleggspensjon som skriver seg fra en avdød ektefelle er holdt utenfor samordningen, dvs. at man alltid samordner med den tilleggspensjonen medlemmet av tjenestepensjonsordningen selv har opptjent (samordning etter parallellitetsprinsippet).
- Alderspensionister og uførepensionister som er enker eller enkemenn, får fra folketrygden det gunstigste av pensjonistens egen tilleggspensjon eller 55 pst. av summen av pensjonistens egen tilleggspensjon og den avdødes tilleggspensjon (kombinert tilleggspensjon). Den utbetalte tilleggspensjonen kan følgelig være høyere på grunn av en avdød ektefelles opptjening, og denne merytelsen holdes utenfor samordningen.

sjon fra folketrygden er for streng og at reglene er kompliserte og vanskelig å forstå.

Kritikken mot for streng samordning har delvis gått på at det samordnes overhodet. Denne formen for kritikk har imidlertid stilnet betydelig av de senere årene, og det ser ut til at de fleste aksepterer at bruttoordningene i offentlig sektor krever at det samordnes med ytelsene fra folketrygden.

En annen form for kritikk går på at samordningen er for streng i en spesiell type saker. Dels hevdes det at loven og regelverket anvendes feil, dels at loven er urimelig og derfor må endres. Ofte har kritikken en form der det er vanskelig å se om den gjelder praktiseringen av loven, det vil si at det gjøres feil, eller om det er selve regelverket som anses urimelig, og derfor må endres. Kritikken mot det fenomenet som vanligvis betegnes som «negativ effekt» er et eksempel på dette. Se nærmere om dette nedenfor.

En del av kritikken mot samordningen har dreid seg om tilfeller der pensjonistene har flere

samordningspliktige pensjoner i tillegg til folketrygden, for eksempel både offentlig tjenestepensjon og pensjon fra en personskadetrygd. Personskadetrygd er fellesbetegnelsen på pensjon etter den eldre særlovgivningen om yrkesskadetrygd (omfatter skadetilfeller før 1. januar 1971) og pensjon fra krigspensjoneringen (omfatter krigsskadde etter den annen verdenskrig og deres etterlatte). Denne samordningen (såkalt «trekant-samordning») regnes som spesielt komplisert. Den fører også ofte til at en av pensjonene ikke kommer til utbetaling. Vanligvis vil det da være tjenestepensjonen som ikke blir utbetalt. Dette oppfattes av pensjonistene som urimelig, fordi man har betalt premie til tjenestepensjonsordningen, ofte over flere år. At man i slike tilfeller normalt får en høyere samlet pensjon enn om man ikke hadde tjent opp tjenestepensjonen (som da ikke kommer til utbetaling), er for mange ikke det samme som om utbetalingen hadde kommet fra tjenestepensjonsordningen. Antallet pensjoner som løper etter denne eldre lovgivningen reduse-

res nå år for år, og denne type samordning vil etter hvert bli historie.

Hovedprinsippene for samordning av offentlig tjenestepensjon med pensjon fra folketrygden er ikke vanskelig å forstå. Likevel er samordningen alt i alt blitt mer komplisert opp gjennom årene. Det er blant annet gjennomført flere viktige endringer i samordningssystemet etter at folketrygden ble innført. Endringene har hver for seg vært logisk begrunnet, men har samlet sett bidratt til å gjøre systemet mer komplekst. Samtlige endringer har ført til gunstigere samordning for pensjonistene, slik at samlet pensjon i en rekke tilfeller overstiger bruttogarantien på 66 pst. av sluttlønnen. Gunstigere samordning og dermed økte pensjoner, har med andre ord gått på bekostning av hensynet til et enkelt og oversiktlig pensjonssystem.

Lave tjenestepensjoner

Folketrygdens alderspensjoner er bygd opp slik at den gir høy kompensasjonsgrad (målt som pensjon i forhold til lønn) for personer med lav inntekt, og gradvis fallende for personer med høy inntekt. Bruttosystemet og samordningen fører dermed til at det utbetales relativt mer fra en offentlig tjenestepensjonsordning etter samordning ved høye enn ved lave inntekter. Dette henger sammen med at kompensasjonsgraden i tjenestepensjonsordningen er 66 pst. av sluttlønnen helt opp til høyeste pensjonsgrunnlag (12G). I folketrygden er kompensasjonsgraden høyt for lave inntekter, men blir lavere med stigende inntekt. Personer med høyest inntekt får dermed mest fra tjenestepensjonsordningen, både absolutt og relativt.

Ved lave inntekter vil ofte mesteparten av det bruttogaranterte beløpet bli dekket gjennom folketrygden. Utbetalt tjenestepensjon blir dermed lav. I enkelte mer sjeldne tilfeller blir det til og med ikke utbetalt tjenestepensjon i det hele tatt. Dette har blitt kritisert, senest i forbindelse med at folketrygdens minstepensjon økte i 1998. Da var det pensjonister som opplevde at tjenestepensjonen mer eller mindre ble «spist opp» av økningen i folketrygden. Det samlede pensjonsbeløpet gikk ikke ned, men folketrygden overtok en større del pensjonsansvaret. I denne sammenheng har det blitt pekt på at lavlønte betaler to pst. av inntekten i pensjonspremie på samme måte som høytlønte. Lavlønte betaler følgelig samme andel av lønn i pensjonspremie som høytlønte, men får gjennomgående forholdsmessig mindre tilbake i form av pensjon.

Pensjonskommisjonen forstår at det kan oppfat-

tes urimelig å motta liten eller ingen pensjon fra en tjenestepensjonsordning som det er innbetalt premie til. Det ligger imidlertid i bruttosystemets natur at tjenestepensjonen reduseres eller kan falle bort ved samordning med pensjon fra folketrygden når folketrygden sikrer det bruttogaranterte pensjonsbeløpet mer eller mindre alene.

Lav brutto tjenestepensjon (før samordning) skyldes i mange tilfeller at pensjonen er opptjent i en deltidsstilling. Da gjelder det en særskilt avkortningsregel for samordningsfradraget for grunnpensjon. Fradraget reflekterer gjennomsnittlig deltidsprosent. Dersom pensjonen for eksempel er opptjent i en 50 pst. stilling, skal grunnpensjonsfradraget utgjøre halvparten fradraget ved en fulltidsstilling. To personer med samme inntekt, men ulik stillingsandel, vil dermed komme pensjonsmessig ulikt ut, også ved relativt gode inntekter. Vedkommende i deltidsstillingen som har et lavere samordningsfradrag får en høyere samlet pensjon enn vedkommende i fulltidsstilling. Det kan oppfattes som urimelig at to personer med eksakt samme inntekt skal komme ulikt ut pensjonsmessig fordi en av dem har arbeidet deltid.

Dobbeltavkortning

Det er også pekt på at de gjeldende samordningsreglene er utformet slik at de kan gi uforholdsmessig gode resultater når det ytes pensjon for mindre enn full tjenestetid. Blant annet skal fradraget for folketrygdens tilleggspensjon avkortes i forhold til tjenestetiden i tjenestepensjonsordningen («tjenestetidsbrøken») uansett om tilleggspensjonen er fullt eller delvis opptjent. Dette gjelder også i tilfeller der opptjeningen av tjenestepensjonen og tilleggspensjonen fra folketrygden er helt ut sammenfallende. Samordningsfradraget avkortes i realiteten dobbelt i disse tilfellene.

Dobbeltavkortning av samordningsfradraget for grunnpensjon forekommer også. Det gjelder når pensjonisten ikke har opptjent full grunnpensjon i folketrygden på grunn av opphold i utlandet, og heller ikke har fullt opptjent tjenestepensjon. Samordningsfradraget for grunnpensjonen (i utgangspunktet 75 pst. av G) skal da avkortes både i forhold til trygdetiden i folketrygden og opptjeningstiden i tjenestepensjonsordningen.

Det har vært foreslått å endre reglene som fører til dobbeltavkortning av samordningsfradrag innenfor det gjeldende bruttosystemet. Dette har møtt motstand, blant annet fordi det vil

føre til lavere pensjoner enn i dag for en del pensjonister.

Negativ effekt

Et annet forhold som det har vært reist mye kritikk mot, er at ved samordning av tjenestepensjon til etterlatte ektefeller med pensjon fra folketrygden, kan en økning av folketrygdens tilleggspensjon føre til lavere samlet pensjon, såkalt «negativ effekt». Dette fenomenet kan oppstå både når tjenestepensjonen er en egenpensjon, det vil si alders- eller uførepensjon, eller en ervervsprøvd ektefellepensjon. Man har som nevnt nylig gått over til et system med netto etterlattepensjoner i de offentlige tjenestepensjonsordningene, der det ikke skal foretas noen samordning med pensjon fra folketrygden. Når etterlattepensjonen ytes som en nettoberegnet pensjonsytelse, vil ikke fenomenet kunne oppstå.

Fenomenet «negativ effekt» har sammenheng med at folketrygden yter kombinert tilleggspensjon til gjenlevende ektefeller med 55 pst. av summen av egen og avdødes tilleggspensjon hvis dette gir høyere pensjon enn den tilleggspensjonen vedkommende har opptjent selv. Før 1989 gikk folketrygdens tilleggspensjon til fradrag i tjenestepensjonen uansett om den var opptjent av pensjonisten selv eller (helt eller delvis) av en avdød ektefelle. I 1989 ble loven endret, og samordningen ble begrenset til den tilleggspensjonen fra folketrygden som er opptjent av medlemmet i tjenestepensjonsordningen. Regelen bygger på at både tjenestepensjonen og tilleggspensjonen fra folketrygden opptjenes gjennom inntekt, og at tjenestepensjonen og pensjonen fra folketrygden opptjenes parallelt (samordning etter parallellitetsprinsippet).

Endringen har ført til at etterlatte med alders- og uførepensjon (egenpensjon) fra tjenestepensjonsordningen og kombinert tilleggspensjon fra folketrygden får gunstigere samordningsfradrag. Samordningen begrenses til den tilleggspensjonen som pensjonisten selv har opptjent. Dermed vil en eventuell merytelse som følge av en avdød ektefelles opptjening, være fritatt for samordning. Samlet pensjon blir følgelig høyere enn det bruttogarantien tilsier.

Når både pensjonisten og en avdød ektefelle har opptjent tilleggspensjon, vil forholdet mellom pensjonistens egen og avdødes opptjening avgjøre om det skal ytes kombinert tilleggspensjon (55 pst. av summen av begge ektefellers tilleggspensjon) og i tilfelle hvor stor merytelse den avdødes

opptjening gir. Det er denne merytelsen som etter dagens regler er fritatt for samordning.

I disse tilfellene vil det være slik at når pensjonistens egenopptjente tilleggspensjon øker, forhøyes samordningsfradraget med 100 pst. av økningen, mens den kombinerte tilleggspensjonen bare øker med 55 pst. Den samordningsfrie delen (merytelsen) blir da mindre. Når den egenopptjente tilleggspensjonen er så høy, relativt sett, at det ikke utbetales kombinert tilleggspensjon, blir det ikke noen samordningsfri merytelse. Denne virkningen er blitt kalt «negativ effekt».

Lovendringen i 1989 har også ført til gunstigere samordning for en rekke personer med etterlattepensjon fra tjenestepensjonsordning (ervervsprøvd etterlattepensjon). Også i disse tilfellene kan såkalt «negativ effekt» oppstå. Som følge av at det er innført netto etterlatteytelser i tjenestepensjonsordningene, der det ikke skal foretas samordning med folketrygden, vil problemet etter hvert bli borte for denne typen tjenestepensjoner.

Tidligere utredninger som har vurdert reglene om samordning av pensjon til etterlatte ektefeller, har ikke foreslått endringer, og konkludert med at man må akseptere fenomenet «negativ effekt» dersom man ønsker å beholde dagens bruttosystem. Ulike løsninger for å fjerne såkalt negativ effekt ble igjen tatt opp i forbindelse med en hørings sak fra Sosialdepartementet høsten 2002. Med unntak av pensjonistorganisasjonene gav de fleste høringsinstansene uttrykk for at dagens samordning burde opprettholdes uendret. Problemstillingen, mulige løsninger og resultatet av høringsrunden er omtalt i St.prp. nr. 65 for 2002-2003 (RNB 2003), der Regjeringen uttalte at «en foreløpig bør videreføre dagens samordning, og at spørsmålet om å endre samordningen vurderes på nytt i lys av Pensjonskommisjonens innstilling». Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, tok det som stod i proposisjonene om samordning av offentlig tjenestepensjon til gjenlevende ektefeller med tilleggspensjon fra folketrygden til etterretning.

Den løsningen som pensjonistorganisasjonene argumenterer for omtales gjerne som «fridelsløsningen», og går ut på at en holder opptjening i folketrygden til den av ektefellene som ikke var medlem av tjenestepensjonsordningen utenfor samordningen som en fridel. Er tjenestepensjonen alders- eller uførepensjon (egenpensjon), holdes 55 pst. av avdødes tilleggspensjon utenfor samordningen. Dersom gjenlevende mottar en kombinert tilleggspensjon, vil samordningsfradraget bli 55 pst. av den

gjenlevendes egenopptjente tilleggspensjon, mot i dag 100 pst. Er utbetalt tilleggspensjon bare basert på den gjenlevendes egen opptjening, vil samordningsfradraget utgjøre differansen mellom den egenopptjente tilleggspensjonen og 55 pst. av den avdødes tilleggspensjon.

Er tjenestepensjonen en etterlattepensjon, innebærer fridelsløsningen at hele den gjenlevendes egenopptjente tilleggspensjon holdes utenfor samordningen. Dersom gjenlevende mottar en kombinert tilleggspensjon, bli dermed samordningsfradraget lik merytelsen fra den avdøde ektefellen. Er utbetalt tilleggspensjon bare basert på gjenlevendes egen opptjening, vil det ikke bli gjort samordningsfradrag for tilleggspensjonen. Enker etter tilsatte før oktober 1976, som på flere måter er i en pensjonsmessig særstilling, har en slik løsning.

En generell fridelsløsning ble avvist av stortingsflertallet i 1989, da samordning etter parallellitetsprinsippet ble innført, og ble også avvist i 1992, se nærmere omtale i Ot.prp. nr. 30 (1998-99).

Fridelsløsningen innebærer ellers en betydelig liberalisering av samordningen. Den vil under rimelige forutsetninger kunne gi personer som mister sin ektefelle en kompensasjonsgrad på rundt 90 pst. av den etterlattes sluttlønn fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen samlet. Dette vil være svært høyt sammenlignet med andre pensjonsordninger, og slike pensjonister vil få vesentlige høyere pensjon enn enslige pensjonister som har innbetalt like mye til pensjonsordningen. Løsningen gir personer som mister sin ektefelle økt pensjon fra sin egen tjenestepensjonsordning, og innebærer at tjenestepensjonsordningene skal ta hensyn til ikke-medlemmers opptjening i folketrygden. Den vil dermed bryte med det individualiserte systemet man har i dag, der pensjonsutbetalingen fra tjenestepensjonsordningen kun er avhengig av medlemmets egen opptjening i folketrygden. I tillegg vil løsningen føre til betydelig økte pensjonsutgifter for tjenestepensjonsordningene. Dersom utbetalingene fra tjenestepensjonsordningene blir avhengig av ikke-medlemmers opptjening i folketrygden, vil dette skape usikkerhet i forhold til finansieringen av offentlige tjenestepensjoner.

Statens Pensjonskasse har beregnet økte pensjonskostnader det første året til 340 mill. kroner for egenpensjoner og 50 mill. kroner for etterlattepensjoner. Kommunal Landspensjonskasse har beregnet økte pensjonskostnader for kommunal sektor det første året til å utgjøre 165 mill. kroner for egenpensjoner og 40 mill. kroner for etterlattepensjoner.

Videre er det anslått at de kapitaliserte merkostnadene for Statens Pensjonskasse ved å innføre fridelsregelen vil ligge mellom 5,3 og 7,9 mrd. kroner, avhengig av utviklingen i kvinners yrkesaktivitet. For kommunal sektor anslås merkostnadene til å ligge mellom 3,6 og 5,2 mrd. kroner. De kommunale pensjonsordningene skal ha full fondsdekning, slik at dette vil bli en engangskostnad for disse pensjonsordningene. Totalt anslås dermed de kapitaliserte merkostnadene for de offentlige tjenestepensjonsordningene å ligge mellom ca. 9 og ca. 13 mrd. kroner.

Den andre løsningen er å samordne med en standardberegnet folketrygd. En slik løsning innebærer at alle som har opptjent samme brutto tjenestepensjon og har samme opptjeningstid vil få likt samordningsfradrag, og dermed samme tjenestepensjon. Dette vil være svært likt med de prinsipper som benyttes i forbindelse med de såkalte differanseordningene i privat sektor. Det er også fullt mulig å beholde bruttogarantien, slik at det om nødvendig gis et tillegg for å sikre at alle med full opptjeningstid når nivået på 66 pst. av sluttlønnen. Dersom man går over til å samordne med en standardberegnet folketrygd, vil imidlertid en del pensjonister få lavere pensjon enn i dag.

Etter Pensjonskommissjonens oppfatning er det ikke heldig at samordningen kan gi slike utslag som såkalt «negativ effekt». Forslaget om å forlate dagens bruttosystem for offentlige tjenestepensjonsordninger til fordel for et nettosystem vil på sikt eliminere problemet med «negativ effekt».

Pensjonskommissjonen viser til at såkalt «negativ effekt» kan løses innenfor dagens bruttosystem, men har ikke tatt stilling til hvilken av de aktuelle løsningene som er mest hensiktsmessig.

Særmerknad fra Pensjonskommissjonens medlem Ytterhorn:

«Kommissjonens medlem fra Fremskrittspartiet, Inger-Marie Ytterhorn vil peke på temaet «negativ effekt», som fører til at en del etterlattepensjonister taper på å ha opptjent poeng i folketrygden, slik dette medlem har oppfattet det, av kommissjonen er vurdert som å ligge utenfor kommissjonens mandat. Dette medlem er enig i dette og vil også understreke at det neppe kan tilligge kommissjonen å overprøve, eller ta opp til vurdering, et lovlig fattet vedtak i Stortinget. Dette medlem viser til det vedtak som ble fattet av Stortingsflertallet den 15. juni 2001 der det heter: «Stortinget ber Regjeringen sørge for en praktisering av sam-

ordningsloven slik at ingen kan tape på å ha opptjent pensjonspoeng i folketrygden». Dette medlem vil også vise til Stortingets behandling av St.meld. nr. 4 (2001–2002) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingsssesjonen 2000–2001 den 14. mai 2002, der stortingsrepresentant Carl I. Hagen stilte spørsmål til vedtak nr. 722 av 15. juni 2001 til statsminister Bondevik. Statsministeren svarte flg.: «Men det er faktisk en regjerings ikke bare rett, men plikt å vurdere hvordan et vedtak skal følges opp hvis ikke Stortinget konkret har anvist akkurat hvordan dette skal gjøres». Han sa også følgende: «Det er vår fordømte plikt – unnskyld uttrykket, president – å finne ut hvordan vi best kan gjøre det på en ordentlig måte, og det er vår plikt å se til at Stortinget er klar over de økonomiske konsekvensene ved ulike måter å følge opp vedtaket på – ikke om det skal følges opp, jeg gjentar; ikke om det skal følges opp, men ulike måter å gjøre det på.» Statsministeren fortsatte: «Det skal ikke være noen tvil om at vi skal gjennomføre vedtak. Det er vår plikt.»

Dette medlem vil også vise til brev fra sosialminister Ingjerd Schou den 30. januar 2003, som svar på skriftlig henvendelse fra stortingsrepresentant Carl I. Hagen vedrørende oppfølging av Stortingets vedtak den 15. juni 2001, der det står flg.:

«Som opplyst i Stortinget den 14. mai 2002 sendte departementet ut et høringsnotat om saken med ulike alternativer til dagens samordning. Høringsfristen gikk ut i november, og departementet forbereder nå saken slik at den kan legges frem for Stortinget på en egnet måte i løpet av vårsesjonen.»

Dette medlem vil påpeke at vi nå befinner oss i høstsesjonen 2003 og at saken ennå ikke er forelagt Stortinget.

Dette medlem vil peke på at bak flertallsvedtaket i Stortinget den 15. juni 2001 sto medlemmene fra partiene Høyre, Kristelig Folkeparti, tre medlemmer fra Senterpartiet og Fremskrittspartiet. Dette medlem merker seg at ingen av disse partienes medlemmer i kommisjonen har merknader til den beskrivelse av fenomenet «negativ effekt» som presenteres i Pensjonskommisjonens innstilling.

Dette medlem vil også nevne at allerede den 16. desember 1996 fattet Stortinget vedtak på bakgrunn av DOK 8:66 (1995-1996) og Innstilling S. nr. 66 (1996-1997) der det heter: «DOK 8:66 (1995-1996) – forslag fra stortingsrepresentant John I. Alvheim om å sørge for riktig praktisering av samordningsloven slik at ingen kan tape på å ha opptjent pensjonspoeng i folketrygden – oversendes Regjeringen for vurdering og oppfølging i forbindelse med

arbeidet med Samordningsutvalgets innstilling og lovforslag i denne forbindelse». Den 4. juni i 1997 svarte sosialminister Hill-Marta Solberg flg. om «negativ effekt» i Stortingets spørretime på spørsmål fra Eva Lian (SP): «Slik sosialkomiteen ber om i sin innstilling, vil lovforslag om dette som sagt bli lagt fram samtidig med enkelte andre forslag fra Samordningsutvalgets utredning, og dette blir ved årsskiftet 1997/98.» I Ot.prp. nr. 30 (1998-1999) legger departementet frem sin vurdering av saken der de sier at de ikke kan gå inn for et fremtidig system som tilsier at gjenlevende ektefelle bare skal få redusert tjenestepensjonen med 55 pst. av tilleggspensjonen fra folketrygden, mens enslige skal samordnes fullt ut. Regjeringen fulgte altså, slik dette medlem ser det ikke opp Stortingets vedtak om å fremme lovforslag om saken.

Som nevnt ovenfor er dette medlem fornøyd med at Pensjonskommisjonen ikke behandler saken om «negativ effekt», men kan ikke akseptere den fremstilling som presenteres i Pensjonskommisjonens innstilling. Blant annet vises det til at en fjerning av «negativ effekt» etter den såkalte fridelsløsningen kan føre til at samlet pensjon for den etterlatte kan bli høyere enn bruttogarantien på 66 % av eget lønnsnivå. Dette medlem vil understreke at det i disse tilfellene dreier seg om en rettighet til etterlattepensjon som ikke er betalt for eller opptjent av den etterlatte men av et annet medlem av trygden/tjenestepensjonen og således ikke kan regnes med under bruttogarantien som gjelder egen opptjening i tjenestepensjonsordningen. Dette medlem vil også vise til Pensjonskommisjonens innstilling i kapitlet om «negativ effekt» der det står flg.: «Fridelsløsningen innebærer ellers en betydelig liberalisering av samordningen. Den vil under rimelige forutsetninger kunne gi personer som mister sin ektefelle en kompensasjonsgrad på rundt 90 pst. av den etterlattes sluttlønn fra folketrygden og tjenestepensjonen samlet.» Det er etter dette medlems mening ikke riktig å omtale fridelsløsningen som en «liberalisering» av samordningen når det dreier seg om å rette opp en feil som medfører tap ved opptjening av økte rettigheter – ikke en forbedring. Rimelighetsbetraktninger er etter dette medlems mening irrelevant når det gjelder pensjoner som er basert på opptjening av rettigheter. Dette medlem vil hevde at fridelsløsningen er den riktige veien å gå slik at den delen av den etterlattes pensjon som ikke skriver seg fra vedkommendes egen opptjening, men fra den avdøde ektefelles, holdes utenfor samordningen. Dette medlem anser samordningen for

riktig når pensjonist som er medlem av flere pensjonsordninger, folketrygden og en offentlig tjenstepensjonsordning, får samordnet sine opptjente rettigheter som er opptjent parallelt. Rettigheter som er opptjent og betalt av forskjellige personer kan ikke samordnes etter lov om samordning etter lovendringen i 1989.

Dette medlem vil også vise til den løsning som ble påpekt under debatten i Stortinget den 14. mai 2002 av stortingsrepresentant Carl I. Hagen og i Fremskrittspartiets merknader i Innstilling S. nr. 170 (2001-2002) nemlig muligheten for å fravike lovens bestemmelser slik det er gitt hjemmel for i § 27 i samordningsloven: «Departementet gir nærmere forskrifter til gjennomføring av loven. Når særlige grunner taler for det, kan departementet fravike lovens bestemmelser til fordel for enkelte pensjonister eller grupper av pensjonister». Dette medlem vil også henlede oppmerksomheten på Samordningsforskrift nr. 34 a av november 1988, som ble vedtatt før problemet med negativ effekt oppsto i 1989, og som så vidt dette medlem har kunnet bringe på det rene, fremdeles gjelder.

Dette medlem vil også peke på at kommisjonen i sin innstilling nevner at «negativ effekt» vil bli borte dersom ytelsene fra de offentlige pensjonskassene går over til å bli nettoytelser. Det vil imidlertid ta minst 20 til 25 år før de som i dag påføres negativ effekt, og de som har opptjent rettigheter til ytelse som vil medføre negativ effekt, er ute av systemet. På denne bakgrunn mener dette medlem at Regjeringen må følge opp Stortingets vedtak og sørge for en praksis som ikke fører til at noen taper på å ha opptjent rettigheter i folketrygden.»

Særmerknad fra Pensjonskomisjonens medlemmer Olsen og Rødseth:

«Kommisjonens medlemmer Olsen og Rødseth mener at fridelsløsningen vil gi urimelige fordeler til personer som allerede har gode pensjoner. Løsningen vil føre til at en pensjonist som har hatt en ektefelle med høy inntekt og høy opptjening i folketrygden vil få utbetalt mer tjenstepensjon fra arbeidsgiveren enn en som har vært ugift eller har hatt en ektefelle med lavere inntekt og opptjening. Dette bryter med viktige prinsipper både for rettferdighet og for hvilke forpliktelser som kan pålegges arbeidsgiver i en tjenstepensjonsordning. Samlet pensjon vil dessuten bli større enn bruttogarantien tilsier. Fridelsløsningen bør derfor fortsatt avvises. I stedet bør en konsentrere

seg om å få til en raskest mulig overgang til nettoordninger i offentlig sektor. Standardberegning av folketrygden vil kunne være et steg på veien.»

Administrasjon

Dagens detaljerte samordningsregler har også en administrativ side. Det er nødvendig å utveksle en mengde konkrete opplysninger mellom trygde-etaten og de ulike tjenstepensjonsordningene når det innvilges pensjon, og det må meldes fra om endringer. Det er gitt nærmere regler om et meldesystem, men det forekommer en del feil. Dermed skjer det en del feilutbetalinger.

Mobilitet

Det faktum at det er bruttoordninger i offentlig sektor og nettoordninger i privat sektor bidrar til å hindre mobiliteten mellom sektorene i den grad en arbeidstaker tar utsiktene til størrelsen på samlet pensjon med i vurderingen ved skifte av stilling. Innenfor offentlig sektor innebærer Overføringsavtalen at man tar med seg pensjonsrettighetene ved skifte av arbeidsgiver, men det er ikke mulig å ta med seg pensjonsrettigheter mellom de to sektorene. Med pensjonssystemer som i større grad er bygget over de samme prinsippene, vil medregning av rettigheter mellom offentlig og privat sektor bli enklere.

11.3.3 Hvorfor nettoordninger i offentlig sektor?

I dag går det et klart pensjonsmessig skille mellom offentlig og privat sektor. De offentlige tjenstepensjonsordningene er utformet slik at de garanterer en samlet pensjonsytelse (folketrygd pluss tjenstepensjon), mens de private ordningene definerer tillegg til folketrygden.

Vi er nå inne i en utvikling der organiseringen av offentlig sektor endres. Blant annet skiller det offentlige ut deler av sin virksomhet i ulike typer foretak, aksjeselskaper m.v. I stor grad kan denne type virksomheter selv velge om de vil beholde en offentlig bruttoordning for sine ansatte. Mange velger imidlertid å gå over til nettoordninger. Presset på den offentlige økonomien har også ført til en diskusjon om pensjonsordningene, særlig i kommunal sektor.

Pensjonskommisjonen mener at et tjenstepensjonssystem der ytelsene fastsettes som

direkte tillegg til pensjon fra folketrygden, vil være et enklere system enn dagens, der offentlige tjenstepensjoner tilpasses folketrygdpensjonen etter et omfattende sett av regler. Systemet med nettopensjoner i privat sektor har aldri blitt utsatt for tilnærmet den samme kritikken som det offentlige tjenstepensjonssystemet. Når det først er innbetalt premie til en nettopensjonsordning, vil det alltid bli utbetalt pensjon, noe som ikke alltid er tilfelle i det offentlige bruttosystemet. Nettopensjoner vil også være upåvirket av eventuelle endringer i folketrygden.

Pensjonskommissjonen viser til at spørsmålet om å innføre nettopensjon i de offentlige tjenstepensjonsordningene lenge har vært et sentralt pensjonspolitisk tema. Det ble tatt opp ved innføringen av folketrygden i 1967 og har senere vært tatt opp flere ganger, bl.a. i NOU 1990: 21 Offentlig nettopensjon? og NOU 1995: 29 Samordning av pensjons- og trygdeytelser. Så langt har det ikke blitt foretatt noen større omlegging av det offentlige tjenstepensjonssystemet. Av forenklingssyn ble det i 2001 imidlertid innført nettopensjoner for enker, enkemenn og barn. Egenpensjonene (alders- og uførepensjon) er i prinsippet som de alltid har vært.

Et nettosystem for egenpensjoner vil blant annet innebære at:

- Man reduserer samordningsproblemene mellom folketrygden og offentlige tjenstepensjoner
- Ansatte i offentlig og privat sektor ville blitt stilt likt med hensyn til eventuelle endringer i folketrygdens pensjonssystem
- Man kan innføre et felles rammeverk for supplerende tjenstepensjoner i offentlig og privat sektor.

Dersom folketrygden fortsatt skal være den bærende pensjonsordningen, må den ha betydning for hele befolkningen. Situasjonen er nå at de supplerende tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor fortrenger folketrygden som felles pensjonsordning.

Som følge av at vi står overfor store utfordringer med å finansiere pensjonssystemet i årene fremover, er det nødvendig med reformer av et visst omfang. Slik de offentlige tjenstepensjonsordningene i dag er utformet vil eventuelle reformer i folketrygden ikke få betydning for ansatte i offentlig sektor.

Pensjonskommissjonen mener at det vil virke uheldig dersom en omlegging av folketrygden i praksis ikke berører de vel 600 000 arbeidsta-

kerne i statlig og kommunal sektor. En forutsetning for en pensjonsreform må være at den får virkning for hele befolkningen, også offentlig ansatte. Pensjonskommissjonen foreslår bl.a på denne bakgrunn at offentlig tjenstepensjonsordninger gjøres om til nettoordninger.

En overgang til nettoordninger i offentlig sektor vil gjøre tjenstepensjonssystemene i privat og offentlig sektor mer like, og dermed bidra til å øke mobiliteten av arbeidskraft mellom sektorene. I denne sammenhengen bør det også åpnes for medregning av opptjente pensjonsrettigheter mellom pensjonsordninger i offentlig og privat sektor. En fondering av Statens Pensjonskasse, som Pensjonskommissjonen går inn for, vil bedre muligheten for medregning og mobilitet mellom sektorene.

En overgang til nettoordninger bør også omfatte spesialordninger som blant annet sykepleierpensjonsordningen, apotekpensjonsordningen, pensjonsordningene for stortingsrepresentanter og statsråder samt andre bruttoordninger.

Pensjonskommissjonen legger til grunn at den endelige utformingen av tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor i fremtiden skjer i nært samarbeid og forhandlinger med partene i arbeidslivet, og at opparbeidete rettigheter blir sikret ved overgangsordninger. Pensjonskommissjonen tar heller ikke stilling til om ordningen skal tariffestes eller lovfestes. Hvordan overgangsreglene i forbindelse med innføring av et nettosystem i offentlig sektor skal utformes, vurderes nærmere i kapittel 13. En omlegging til nettoordninger skal ikke i seg selv endre pensjonen ved pensjoneringstidspunktet.

11.3.4 Alternative nettoordninger i offentlig virksomhet.

Ved en endring av det offentlige tjenstepensjonssystemet til en nettoordning er det noen alternative modeller som kan danne basis for valg av framtidig system. Utformingen bør etter Pensjonskommissjonens mening skje i samarbeid og forhandlinger mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Pensjonskommissjonen tar derfor ikke stilling til hva slags utforming en nettoordning bør ha i det offentlige, men beskriver kort enkelte alternative modeller.

Differanseordninger

I såkalte differanseordninger utgjør tjenstepensjonen en nærmere definert prosentats av pensjonsgrunnlaget (vanligvis sluttlønn) fratrukket

en standardberegnet folketrygdpensjon. Hovedforskjellen fra bruttosystemet er at en ikke tar hensyn til hvilken folketrygdpensjon som faktisk kommer til utbetaling. Hvis den faktiske folketrygdpensjonen overstiger den standardberegnete, vil man få en høyere samlet pensjon enn det tjenestepensjonsordningen tok sikte på. Motsatt vil være tilfelle dersom folketrygdpensjonen er lavere enn den standardberegnete. Man er dermed ikke garantert en samlet pensjonsytelse. De vanligste differanseordningene i privat sektor tar sikte på en samlet pensjon på 60 til 70 pst. av pensjonsgrunnlaget.

Tilleggsordninger

I en tilleggsordning fastsettes pensjonene i utgangspunktet som et definert tillegg til ytelsene fra folketrygden. Det beregnes ikke et bestemt fradrag for folketrygdpensjon som i differanseordninger. En kan likevel ta hensyn til fordelingsprofilen i folketrygden, avkortning for annen inntekt m.v.

En alternativ tilleggsordning er å kompensere for omfordelingsprofilen i folketrygden. Med dagens folketrygd vil ytelsene fra tjenestepensjonsordningen være høyere for inntekter over knekkpunktet på 6 G enn for inntekter under dette nivået. I praksis kan denne ordningen gi resultater som er svært like differanseordningen.

Et annet alternativ er å fastsette pensjonen til en fast prosentsats av pensjonsgrunnlaget for alle eller som et fast beløp. Under ellers like forutsetninger vil alle få samme forholdsmessige ytelse fra tjenestepensjonsordningen ut fra inntektsnivå. Med dagens omfordelingsprofil i folketrygden vil dermed lavtlønte samlet sett få en forholdsmessig bedre pensjon enn høytlønte. En slik tilleggsordning viderefører fordelingsprofilen i folketrygden.

Innskuddsordninger

Innskuddspensjon er en spareform, der innskuddene og oppnådd avkastning bygger seg opp mot pensjonsalder. Pensjonskapitalen sikres i enten kollektive eller individuelle konti som gjøres om til en løpende alderspensjon ved fratreden. Kapitalens størrelse ved fratreden – uavhengig fra hvilken alder – bestemmer størrelsen på pensjonen. Skal det gis risikodekninger ved uførhet eller død, skjer dette utenfor innskuddsordningen, som en ytelsesbasert pensjon (uføre- og etterlattepensjoner), eller ved engangsutbetalinger (uførekapital og gruppelevsforikringer).

11.3.5 Indeksering og delingstall

Etter lov om Statens Pensjonskasse skal spørsmålet om regulering av pensjoner til statsansatte legges fram for Stortinget i forbindelse med regulering av statens lønninger. Prinsippene for regulering av offentlige tjenestepensjoner ble utredet i NOU 1985: 8 Reguleringsprinsipper i offentlige tjenestepensjoner. Utvalget foreslo en endring av reguleringsprinsippene slik at de offentlige tjenestepensjonene for fremtiden skulle reguleres lik den prosentvise økningen av grunnbeløpet (G) i folketrygden. Stortinget har regulert de statlige tjenestepensjoner etter dette prinsippet siden 1986. De kommunale pensjonsordningene har dette prinsippet tariffestet.

Kommisjonen foreslår i kapittel 7 at løpende utbetalt alderspensjon i modernisert folketrygd skal reguleres årlig med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten i stedet for en lønnsregulering som i dag. Dette reguleringsprinsippet bidrar til å sikre pensjonistenes kjøpekraft og del av den generelle velstandsutviklingen. Høyere regulering av løpende pensjoner ville krevd høyere pensjonspremier. Av samme grunn mener Pensjonskommisjonen at løpende offentlige tjenestepensjoner bør reguleres med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Et alternativ er at offentlige tjenestepensjoner reguleres i forhold til avkastningen av et reguleringsfond på tilsvarende måte som reguleringen av løpende private tjenestepensjoner. Dette forutsetter at pensjonsordningen er fullt fondsdekket.

I modernisert folketrygd er det foreslått en automatisk stabiliseringsmekanisme, et delingstall som jevner ut konsekvenser av at levealderen i befolkningen øker over tid. Delingstallet innebærer at hvis nye kull pensjonister forventes å leve lenger enn tidligere pensjonister, blir den årlige pensjonen lavere, slik at de samlede utbetalingene i løpet av tiden som pensjonist blir de samme. Pensjonskommisjonen mener at en bør legge opp til å endre de offentlige tjenestepensjonene slik at prinsippet om delingstall også får innvirkning for utformingen av offentlig tjenestepensjon.

11.3.6 Fleksibilitet og 85-årsregelen

Fleksibilitet i det offentlige tjenestepensjonssystemet ivaretas i dag delvis gjennom den såkalte 85-årsregelen, som tillater ansatte i staten og kommunene å gå av med alderspensjon i tjenestepensjonsordningen opptil tre år før aldersgrensen for stillingen når summen av alder og tjenestetid er

minst 85 år. Bestemmelsen har bare betydning for tjenestemenn med aldersgrense lavere enn 70 år. Dette skyldes at tjenestemenn med aldersgrense på 70 år fikk anledning til å ta ut tjenestepensjon fra fylte 67 år i forbindelse med at pensjonsalderen i folketrygden ble senket til 67 år i 1973. Regelen om å kunne gå av med pensjon opptil tre år før aldersgrensen er således først og fremst aktuell i forbindelse med særaldersgrensene i tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor.

Det er også fastsatt særaldersgrenser for visse yrkesgrupper innenfor tjenestepensjonssystemet i privat sektor. I disse ordningene er det imidlertid ikke åpnet for at det kan tas ut tjenestepensjon før aldersgrensen er nådd.

Det kan hevdes at 85-årsregelen i offentlig sektor fyller et hensiktsmessighetsbehov ved at arbeidstaker og arbeidsgiver kan bli enige om avgangstidspunkt som passer for den enkeltes arbeidssituasjon. Likeledes har etater innenfor offentlig sektor gjennom 85-årsregelen et viktig og formålstjenlig instrument som kan bidra til fleksible løsninger i forbindelse med omstilling. På den annen side er det ikke gitt at det er i samfunnets interesse at tjenestemenn skal kunne velge pensjonering opptil tre år før den fastsatte aldersgrensen og motta full pensjon.

Det er viktig at de offentlige tjenestepensjonsordningene ikke undergraver eller motvirker den insentivstrukturen som det er foreslått og lagt opp til i en reformert og fleksibel folketrygd. Innføring av livsløpsbasert inntekstpensjon med fleksibelt uttak i folketrygden må derfor få følger for tjenestepensjonssystemet, for eksempel ved innføring av delingstall ved utformingen av nytt pensjonssystem. Pensjonskommissjonen mener at de supplerende pensjonsordningene, både i privat og i offentlig sektor bør beregnes i forhold til uttak fra fylte 67 år og deretter reduseres ved tidlig uttak og økes ved uttak etter 67 år.

11.3.7 Forholdet til de ansattes organisasjoner

Den statlige tjenestepensjonsordningen er lovfestet. Dette innebærer at eventuelle endringer i tjenestepensjonsordningen formelt sett ikke er gjenstand for forhandlinger mellom partene. De kommunale tjenestepensjonsordningene er på sin side i hovedsak tariffestet, men adgangen til å utforme tjenestepensjonsordningene er begrenset gjennom forskrifter til kommuneloven som blant annet sier følgende:

«De kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger må ikke gi høyere ytelser enn etter lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse.»

Utformingen av tjenestepensjonene i kommunal sektor er i dag således knyttet til den statlige ordningen, og må sannsynligvis langt på vei følge eventuelle endringer i Statens Pensjonskasse med tilsvarende endringer.

Tjenestepensjonsordningene i det offentlige er en del av lønns- og arbeidsvilkårene på linje med lønn, medbestemmelse, ansettelsesvilkår m.v. Etter tjenestetvistloven vil i utgangspunktet alle lønns- og arbeidsvilkår kunne kreves inntatt i tariffavtale, herunder pensjonsrettigheter. Pensjonskommissjonen legger derfor til grunn at overgang til nettoordninger og spørsmålene om ytelsesnivå og utformingen for øvrig må være gjenstand for forhandlinger mellom partene i offentlig sektor.

11.3.8 Pensjonsordningene for statsråder, stortingsrepresentanter m.v.

Det finnes særskilte tjenestepensjonsordninger for blant annet stortingsrepresentanter og statsråder. Ordningene kjennetegnes ved at de har kortere opptjeningstid enn de ordinære tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor. I tillegg har de lavere aldersgrenser.

I ordningen for statsråder er pensjonsalderen 65 år, full alderspensjon gis etter 6 års tjenestetid, og utgjør 57 pst. av den årlige godtgjørelsen for statsråder. For stortingsrepresentanter er pensjonsalderen 65 år. Pensjon kan likevel ytes tre år tidligere dersom summen av alder og medlemstid i ordningen er 75 år eller mer. Full alderspensjon gis etter 12 ordentlige storting, og utgjør 66 pst. av den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentanter. Ordningene yter også uførepensjon og etterlattepensjon. Disse ordningene skiller seg fra de øvrige offentlige tjenestepensjonsordningene når det gjelder reguleringen av løpende ytelser. Pensjonen skal til enhver tid reguleres i takt med godtgjørelsen for henholdsvis statsråder og stortingsrepresentanter. Dette har over tid medført at disse gruppene har fått en bedre regulering enn folketrygdpensjonister og pensjonister fra offentlig sektor for øvrig. Tilsvarende regulering gjelder også for Høyesterettsdommere. Tilpassing til andre offentlige tjenestepensjonsordninger skjer gjennom det ordinære samordningsregelverket, men med visse særregler.

Pensjonskommissjonen mener at det fortsatt er grunn til å beholde særskilte tjenstepensjonsordninger for disse gruppene, og at det gis rimelig gode ytelser etter noe kortere opptjeningstid enn det som ellers gjelder for tjenstepensjoner, slik som i dag. De færreste har en livslang yrkeskarriere som stortingsrepresentant og/eller statsråd. Av rekrutteringshensyn kan det derfor være hensiktsmessig at man opparbeider full pensjon etter relativt kort tjenestetid.

En overgang til nettoberegning av ytelser fra de aktuelle pensjonsordningene, innebærer likevel at de må tilpasses andre pensjonsordninger. Dette for å unngå at det kan ytes opptil flere fulle pensjoner ved siden av hverandre.

Av likhetshensyn mener pensjonskommissjonen at regulering av løpende ytelser til disse gruppene bør skje etter de samme prinsipper som foreslås for folketrygdpensjon og offentlig tjenstepensjon for øvrig.

Pensjonskommissjonen viser til at Stortinget har varslet en gjennomgang av pensjonsordningen i lys av Pensjonskommissjonens innstilling.

Særmerknad fra Pensjonskommissjonens medlem Ytterhorn:

«Kommissjonens medlem fra Fremskrittspartiet Inger-Marie Ytterhorn er i hovedsak prinsipielt enig i kommissjonens vurdering av pensjonsordningene for statsråder, stortingsrepresentanter og andre spesielle grupper, men er i tvil om kommissjonens mandat omfatter disse ordningene. Dette medlem støtter en vurdering og eventuell omlegging av ordningene men viser til at dette medlem har gått imot innføring av delingstall i andre deler av pensjonssystemet i denne innstillingen og vil følgelig heller ikke i denne sammenheng vurdere et slikt forslag. Dette medlem vil understreke de spesielle trekk som preger gjerningen som stortingsrepresentant eller statsråd og mener at den uforutsigbarhet hva angår varighet, den ofte belastende livs- og familiesituasjon som medfølger og den uvanlige og sterkt varierende arbeidstid og -press med rimelighet bør gjenspeiles i pensjonsordningene. Dette medlem viser til de spesielle regler som gjelder for etterlatte- og barnepensjoner i disse ordningene. Blant annet skal etterlattepensjonen regnes av full pensjon dersom en stortingsrepresentant faller fra i løpet av en stortingsperiode selv om dette inntreffer i representantens første periode på Stortinget. Dette medlem har merket seg den debatt som er oppstått om deler av praktiseringen av disse ordningene den siste tiden og anser det naturlig at dette

fører til ny vurdering av innholdet og praktiseringen av stortingsrepresentanters og statsråders pensjonsordninger. Dette medlem vil imidlertid mene at det bør overlates til Stortinget å gjennomgå ordningene og i den grad man finner det naturlig, med bakgrunn i Pensjonskommissjonens innstilling når det gjelder de øvrige offentlige pensjonsordninger, innarbeide tilsvarende endringer i stortingsrepresentanters og statsråders pensjonsforhold.»

11.3.9 Finansiering og fondering av Statens Pensjonskasse

I Pensjonskommissjonens foreløpige rapport er det foreslått at Statens Pensjonskasse (SPK) bør fonderes. Fonderingen av Statens Pensjonskasse bør skje i tilknytning til forslaget om omlegging fra brutto til nettopensjoner.

Beregninger og kostnader i dette punktet er basert på et bruttosystem samordnet med dagens folketrygd. For opptjente rettigheter vil kostnadsbildet ikke endres ved en omlegging, mens de fremtidige kostnader og premieberegninger vil bli annerledes som en følge av omlegging av folketrygden, tjenstepensjonsordningen og indekseringen av løpende pensjoner.

Dagens finansieringssystem for Statens Pensjonskasse baserer seg på et utligningsprinsipp hvor løpende premieinntekter går med til å dekke deler av de årlige pensjonsutbetalingene. Ytelsene finansieres ved at de yrkesaktive medlemmene betaler to pst. av den pensjongivende inntekten i pensjonsinnskudd. I tillegg betaler ca. 60 pst. av medlemsvirksomhetene en arbeidsgiverandel (skoleverket og statlig fristilte virksomheter). Differansen mellom de samlede premieinntekter og de årlige pensjonsutbetalinger dekkes gjennom overføringer på statsbudsjettet i form av en overslagbevilgning. For de øvrige medlemsvirksomhetene i Statens Pensjonskasse, som utgjør ca. 40 pst. av medlemsmassen, beregnes det pr. i dag ikke aktuariell arbeidsgiverpremie (statsforvaltningen med underliggende etater, samt forsvaret og politiet) og finansieres således av en overslagbevilgning.

For skolesektoren (grunn- og videregående utdanning) og statlig fristilte virksomheter er det etablert en ordning med beregnede pensjonsfond (fiktive fond) for den enkelte virksomhet etter regler som tar utgangspunkt i hva som gjelder i privat sektor. Det forsikringstekniske systemet i Statens Pensjonskasse ligger nær opp til regnskapsreglene for verdisetting av pensjonsforplik-

telser (Norsk regnskapsstandard). Dette gir en tilsvarende sammenlignbar prissetting av de ulike pensjonsordningene. Det er imidlertid ikke opprettet reelle fonds. Man har istedenfor valgt å opprette fiktive fond der avkastningen svarer til hva som gjelder for langsiktige statsobligasjoner.

Statens Pensjonskasse har med utgangspunkt i dagens forsikringstekniske system anslått pensjonsforpliktelsene i de ordninger SPK administrerer. Beregningene omfatter forpliktelser for rettigheter i henhold til Lov om Statens Pensjonskasse og Lov om AFP for offentlige tjenestemenn. Om lag 60 pst. av dagens medlemmer i Statens Pensjonskasse omfattes av det forsikringstekniske systemet hvor det innbetales en beregnet arbeidsgiverandel i tillegg til arbeidstakerandelen. For å beregne de totale forpliktelsene i Statens Pensjonskasse er det lagt til grunn en estimert premie med utgangspunkt i antatt årslønn for den delen av medlemsmassen som det i dag ikke betales premie for. Beregninger pr. 31.12.2002 over påløpte pensjonsforpliktelser i SPK viser at dette tilsvarer forsikringsmessige avsetninger på om lag 240 mrd. kroner (tabell 11.8). Inkludert i forpliktelsen for aktive medlemmer er bl.a. forpliktelser knyttet til AFP på 26 mrd. kroner.

Hvorfor fondere pensjonsforpliktelsene Statens Pensjonskasse

En fondering av pensjonsforpliktelsene i Statens Pensjonskasse vil bidra til en synliggjøring omkring pensjonskostnadene i staten. Dette vil bidra til å sikre mer relevant styringsinformasjon og styringsansvar der hvor påvirkningen på beslutningen er størst, det vil si hos ledelsen i den enkelte virksomhet.

Dersom en velger å fondere statlige pensjonsforpliktelser kan en på noe lengre sikt tilrettelegge for langt bedre flyttbarhet og konkurranse både når det gjelder administrasjonen av den ordinære

Tabell: 11.8 Beregnede forsikringsmessige avsetninger i SPK fordelt på medlemsgrupper pr. 31 desember 2002. Millioner kroner

Aktive medlemmer	109 000
Oppsatte medlemmer	24 800
Pensjonister	108 900
Totalt	242 700

Note: Beløpene omfatter både forpliktelser etter lov om Statens Pensjonskasse og etter Lov om AFP for statens tjenestemenn m.fl.

Kilde: SPK

statlige pensjonsordningen og når det gjelder å tilrettelegge for mobilitet i arbeidsmarkedet. Det forutsettes da at Pensjonskomisjonens forslag om å større grad av harmonisering av regelverkene for statlige og private tjenestepensjonsordninger iverksettes.

Virkninger på statsbudsjettet ved fondering av fremtidige pensjonsforpliktelser i Statens Pensjonskasse

En alternativ modell til full-fondering av Statens Pensjonskasse er å fondere de fremtidige (nye rettigheter) rettighetene innenfor et nytt pensjonsregime. Dette medfører en gradvis oppbygging av fond. Under forutsetning av at alle medlemmer blir premiefinansiert med dagens ytelser og forsikringsteknisk modell i Statens Pensjonskasse, vil estimerte premieinntekter til SPK ligge i størrelsesorden ca. 10-12 mrd. kroner ved oppstartstidspunktet (2004-kroner). De estimerte premieinntektene for SPK fordeler seg som vist tabell 11.9.

Finansieringen av de historiske rettighetene vil i en slik modell i tillegg i sin helhet måtte bevilges over statsbudsjettet over en periode på 40-60 år (gradvis reduksjon i bevilgningsbehovet).

Det samlede bevilgningsbehovet på statsbudsjettet vil derfor øke betydelig de første årene dersom en vedtar å fondere alle fremtidige pensjonsforpliktelser i SPK. Statens løpende utgifter vil økes med om lag 10-12 mrd. kroner på statsbudsjettet ved iverksetting av fondering av fremtidige rettigheter. Disse merutgiftene må budsjetteres på statsbudsjettets utgiftsside, og vil inngå i grunnlaget for det strukturelle budsjettunderskuddet, på samme måte som pensjonsutbetalningene gjør i dag.

Foretatte beregninger av Statens Pensjonskasse viser at bevilgningsbehovet over statsbudsjettet først i 2018 vil bli på samme nivå som med dagens finansieringsmodell. I år 2030 vil bevilgningsbehovet bli 9 mrd. kroner lavere enn det ville blitt med videreføring av dagens løsning uten fondering.

Tabell: 11.9 Estimerte premier for SPK. 2002

Statsforvaltningen	5 mrd. kroner
Fristilte statlige virksomheter	2 mrd. kroner
Skolesektoren (kommuner og fylkeskommuner)	4 mrd. kroner

Kilde: SPK

Fondering forutsetter premieberegning/ finansiering

Dersom en velger å fondere pensjonsforpliktelsene, forutsetter dette at det innføres premieberegning/finansiering for alle medlemsvirksomheter i Statens Pensjonskasse, inklusive sentralforvaltningen, politiet og forsvaret. Innføring av premiebetaling for alle medlemsvirksomheter vil føre til en synliggjøring av alle personalkostnader inklusive pensjonskostnader på alle statlige virksomheters budsjetter. Når pensjonskostnadene er inkludert i lønnskostnadene vil de synlige lønnskostnadene i virksomhetenes budsjetter øke, slik at virksomhetene får et mer korrekt grunnlag for å vurdere om det er riktig å øke lønnskostnadene, for eksempel gjennom å ansette mer personell. Andre områder kan være uheldig bruk av pensjonsordningen som et annet virkemiddel enn det den er ment å være, for eksempel å bruke pensjonsordningen som «avgangsstimulerende» tiltak ved å gi lønnstillegg like før ansatte skal over på pensjon. Tilsvarende vil gjelde for bruk av uførepensjon. Med et aktuarielt premiesystem vil den enkelte virksomhet måtte bære denne kostnaden. Premiefinansiering og synliggjøring av kostnader vil ikke bare gi den enkelte virksomhet insitamenter til å foreta sine valg basert på de direkte økonomiske konsekvensene det medfører, men også gi beslutningstakere verdifull styringsinformasjon om de samlede økonomiske konsekvenser av endringer i pensjonsregelverk og i lønnsoppgjør.

Betydning av fondering av Statens Pensjonskasse i en konkurransemessig sammenheng

Gjennomføring av fondering av Statens Pensjonskasse kan også synes å være et bidrag for å harmonisere rammevilkårene mellom statlige og andre tjenstepensjonsordninger i kommunal og privat sektor. Ved ikke å fondere de historiske rettighetene vil en risikere å tape noe med hensyn til å lette mobiliteten av arbeidskraft mellom privat og offentlig sektor, og på konkurransen om levering av pensjonsytelser. Dette vil på lang sikt kunne være en forutsetning for forenkling av pensjonssystemene i forhold til dagens kompliserte regelverk for samordning av pensjoner. Det kan ha ytterligere effekt på konkurransevilkårene både på pensjonsproduktmarkedet og på arbeidsmarkedet mer generelt. Dersom gjennomslutningen i markedet vil være lav, selv om det formelt åpnes for konkurranse, vil effekten av konkurran-

sen likevel være svekket. Det vises her til Banklovkomisjonens rapport NOU 2003:11: Konkurransen i kollektiv livsforsikring.

Det kan argumenteres for at mulighetene for økt konkurranse når det gjelder forvaltningen av fonderte midler ikke bør være av betydning for spørsmålet om hvorvidt det bør fonderes eller ikke, da det kan hevdes at det ikke er mangel på kapitaltilgang for norsk næringsliv til lønnsomme investeringer.

11.4 Supplerende pensjoner etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold

11.4.1 Innledning

Pensjonskommisjonen viser til at det forholdsvis nylig er utredet og vedtatt et lovverk for supplerende pensjoner i privat sektor. For at det skal innrømmes inntektsfradrag for årets pensjonstilskudd kreves det at foretakets pensjonsordning følger lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon, som viderefører og utvider regelverket som tidligere gjaldt for tjenstepensjoner etter skatte-loven (TPES) i privat sektor, eller lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Begge disse lovene trådte i kraft 1. januar 2001. Det enkelte foretak kan kombinere foretakspensjon og innskuddspensjon på flere måter.

Pensjonskommisjonen foreslår at regelverket for skattefavorederte supplerende pensjonsordninger endres slik at dersom det er ønskelig kan pensjonen tas ut fra samme tidspunkt som en tar ut den moderniserte folketrygden. Dette innebærer at den utbetalte pensjonen blir beregnet på grunnlag av de premier og innskudd som er innbetalt på pensjoningstidspunktet, inkludert en forsikringsteknisk reduksjon av den årlige utbetalingen fordi utbetalingsperioden vil bli lengre.

Et diskusjonstema også i Norge er hva som kan gjøres for å bidra til en større utbredelse av supplerende pensjoner ut over folketrygden. Kommisjonen har derfor vurdert ulike tiltak som kan bidra til dette. I andre land er det betydelige forskjeller mellom hvordan en har organisert slike ordninger. Dette gjelder også i hvilken grad en har stilt minstekrav til ordningene. Island og Nederland er eksempler på land hvor en gradvis gjennom tariffavtaler og lovgivning har innført ordninger som sikrer at de aller fleste er medlem i en supplerende pensjonsordning. Også i flere andre land er pensjonsopptjening obligatorisk i

arbeidslivet. Mulige tiltak for å øke omfanget av supplerende pensjoner i arbeidsforhold i Norge drøftes i punkt 11.4.4.

11.4.2 Foretakspensjon

De skattefavouriserte pensjonsordningene i privat sektor er såkalte nettoppensjoner som utmåles som tillegg til folketrygden, enten som foretakspensjon der *pensjonsytelsen* er definert i regelverket, eller som innskuddspensjon der det er *innskuddene* som er definert. Det foretas ingen samordning mellom utbetalt pensjon fra ordningen og ytelsene fra folketrygden. Foretakspensjoner kan utformes på en rekke måter, for eksempel som et beløp fastsatt ut fra lønn og en standardberegnet folketrygd eller som en bestemt del av lønnen. Det vanligste er at den fullt opptjente pensjonen sammen med en beregnet folketrygd sikter mot en gitt proSENTSATS av lønnen. Det kan ikke gis pensjon for inntekter som overstiger tolv ganger grunnbeløpet.

Etter det såkalte forholdsmessighetsprinsippet kan foretakspensjonen og en beregnet folketrygd ikke utgjøre en høyere proSENTSATS av lønnen for medlemmer med høy lønn enn for medlemmer med lavere lønn. Det skjer imidlertid ingen omfordeling fra medlemmer med forholdsvis høy lønn til medlemmer med lavere lønn.

Full pensjon tjenes opp fra ansettelse til pensjonsalder. For å unngå opptjening av mer en full pensjon ved skifte av jobb, skal det settes krav til den minste medlemstid som kreves for å få full pensjon. Denne kan ikke settes kortere enn 30 år. Er samlet opptjeningstid kortere enn det som kreves, får en arbeidstaker som fratrer ved pensjonsalderen en forholdsmessig andel av full pensjon. Slutten en arbeidstaker i virksomheten før pensjonsalderen, beholder han eller hun retten til opptjent pensjon gjennom en fripolise, såfremt opptjeningstiden er minst 12 måneder. Pensjonen vil bli utbetalt ved oppnådd pensjonsalder.

Ved overgang til en livsløpsbasert inntektspensjon med fleksibelt uttak i folketrygden, vil det være nødvendig å tilpasse foretakspensjonene til et slikt system. Det er viktig at en ordning med livslang opptjening og fleksibel pensjonering ikke nøytraliseres gjennom at tjenestepensjonen kompenserer for at folketrygden reduseres pga. førtidsuttak.

Pensjonskommisjonen foreslår at dette løses ved at foretakspensjon kan tas ut fra det samme tidspunkt som pensjonen fra folketrygden tas ut. Premiebetalingen skal da opphøre. Pensjonspla-

nene i ordningene bør fortsatt utformes slik at oppbyggingen av premiereserver skal ta sikte på pensjonering fra 67 år. Når pensjonen tas ut tidligere, vil den måtte fastsettes ut fra den premiereserven som er oppbygd til da. Dette fører til at det vil være mindre oppspart kapital ved pensjoneringstidspunktet enn det ville vært ved premieinnbetaling fram til fylte 67 år. Videre skal pensjonen fordeles over flere år enn ved pensjonering ved 67 års alder slik at den årlige pensjonen vil da nødvendigvis bli lavere i hele utbetalingsperioden.

I tilfeller der foretakspensjonen ikke skal ytes som en livslang ytelse, foreslår Pensjonskommisjonen at det ikke blir mulig å endre tiden pensjonen skal løpe etter fylte 67 år når pensjonen tas ut fra et tidligere tidspunkt. Dermed blir utbetalt pensjonsbeløp redusert.

11.4.3 Innskuddspensjon

Ved innskuddspensjon er det innskuddene (premien) som defineres i regelverket. Pensjonene blir fastlagt på pensjoneringstidspunktet ut fra de midlene som er samlet opp og avkastningen på disse.

Innskuddene kan være bestemt som et fast beløp for alle medlemmene i ordningen eller en prosentdel av lønnen. Det er fastsatt maksimumsgrenser for fast beløp og prosentdel av lønnen. I siste tilfelle skal det ikke betales innskudd for den delen av lønnen som er under 2 G. For lønn mellom 2 og 6 G er maksimumsgrensen for innskudd 5 prosent og for lønn mellom 6 og 12 G er den 8 prosent av lønnen. Det kan ikke betales innskudd for inntekt over 12 G. Maksimumsgrensene må justeres i forhold til endringene i en modernisert folketrygd.

Årsaken til at det er åpnet for høyere innskudd for inntekter mellom 6 G og 12 G enn for lavere inntekter er at også denne pensjonsordningen skal kunne kompensere for at folketrygden har lavere kompensasjonsgrad jo høyere inntekten er, på samme måte som foretakspensjon og tjenestepensjon i offentlig sektor gjør.

Ved nådd pensjonsalder blir midlene som er til rådighet i en innskuddspensjonsordning benyttet til pensjonsutbetaling i et bestemt antall år, fastsatt i regelverket, men minimum 10 år. Dersom pensjonisten dør, går midlene som er igjen til de etterlatte etter nærmere regler. Det er også mulig å konvertere midlene til en pensjonsforsikring ved nådd pensjonsalder. Det vil da kunne ytes livsvarig pensjon.

Ved overgang til en livsløpsbasert inntektspen-

sjon med fleksibelt uttak i folketrygden, foreslår Pensjonskommisjonen at innskuddspensjon kan tas ut fra samme tidspunkt som pensjonen fra folketrygden. For at en innskuddspensjon skal løpe til samme alder som ved uttak fra 67 år, vil det månedlige pensjonsbeløpet bli lavere enn det ville vært om utbetalingene først startet fra 67 år både fordi oppsamlet beløp vil være lavere og fordi utbetalingene vil skje over flere år enn om pensjonen tas ut fra 67 år.

Ved endringer i pensjonsordningen er det grunnleggende prinsippet i både foretakspensjon og innskuddspensjon at det enkelte medlems opptjente premiereserve eller pensjonskapital er uangripelig. Ingen endringer kan redusere det enkelte medlems rett til opptjent pensjon på tidspunktet for endringen eller midlene knyttet til denne opptjente pensjon. Det vil likevel være adgang til å endre framtidig opptjening av pensjonsytelser forutsatt at arbeidsrettslige forpliktelser ikke er til hinder for det. Ved reformen i folketrygden i 1992 oppstod en rekke relaterte spørsmål, bl.a. om arbeidsgiver kunne bli pålagt å kompensere for endringene i folketrygden og hvordan forholdsmessighetsprinsippet skulle praktiseres etter reformen. Generelt er det viktig at ikke skattesubsidierte ordninger resulterer i forskjellsbehandling mellom arbeidstakere med og uten supplerende pensjonsordning, gjennom at endringene i folketrygdens pensjonssystem bare får virkninger for arbeidstakere uten annen pensjonsordning. Regelendringer i folketrygden skal heller ikke gi uforutsigelige pensjonsmessige kostnader for foretak med pensjonsordning. Kommisjonen legger til grunn at departementet vil utarbeide retningslinjer for hvordan de supplerende ordningene skal tilpasses reformert folketrygd tidlig i oppfølgingen av denne innstillingen.

11.4.4 Mulige tiltak for å øke omfanget av private pensjonsordninger

Det norske regelverket for forsikringsbaserte pensjonsordninger, dvs. reguleringen av hoveddelen av eksisterende private ordninger, ligger langt framme på en rekke felter i internasjonal sammenheng. Drøftingene i OECD og det felles lovgivingsarbeidet innen EU tilknyttet prosessen mot et felles arbeidsmarked, fokuserer i hovedsak på forhold som allerede er ivaretatt i norsk lov og praksis:

- generell tilgang for ansatte til foretakets pensjonsordning, herunder få krav til alder og ansettelsestid,

- sikring av pensjonsordningens midler utenfor foretaket, slik at de ansatte ikke har samme risikoprofil for lønn og pensjon, og
- portabilitet, dvs. muligheten til å medbringe pensjonsrettigheter i form av opptjent pensjon og pensjonsutbetaling fra ett foretaks pensjonsordning, herunder til andre foretak og land.

En sentral problemstilling knyttet til portabilitet er de spesielle beskatningsreglene som pensjons sparing ofte underlegges.⁵ Skifte av arbeidsplass og landtilhørighet reiser en rekke problemer. Hvis utbetaling skjer i et annet land, vil det landets myndigheter som ga skattefradrag under oppsparring ikke få den motsvarende skatteinntekten under utbetaling. Der sammenhengen mellom avsatte midler og opptjent pensjon ikke er sterkt, eller der opptjeningen skjer på vilkårlige måter slik det var tilfellet under den gamle norske TPES-reguleringen, kan den enkelte ha store problemer med å få oversikt over sin opptjening og dermed være sterkt tilbakeholdende med å skifte arbeidsgiver.

Det er et utall måter å organisere supplerende pensjonsordninger på, jf. tabell 11.10. Eksempler på land som har gått fra systemer for frivillige eller bransjespesifikke pensjonsordninger i arbeidsforhold til obligatoriske ordninger er bl.a. Island og Nederland. Disse to landene er sammen med UK, Sveits og USA de landene i OECD-området der samlet kapital i pensjonsfond i forhold til samlet verdiskapning er høyest.

På *Island* ble grunnlaget for dagens fondsbaserte system lagt i sentrale lønnsforhandlinger i 1969, da arbeidstakerorganisasjonene avstod fra lønnsøkninger mot etablering av fullt fonderte, obligatoriske pensjonsfond i arbeidsforhold fra 1970. Dette økte antallet separate pensjonsfond fra 66 til 90 (Gudmundsson, 2001). På dette tidspunktet var det offentlige systemet nær sammenbrudd, og det ga en flat ytelse på mindre enn 20 pst av gjennomsnittlig lønn blant menn etter at voldsomme inflasjonsbølger hadde erodert verdien av ytelsene gjennom siste del av 1960-tallet. Systemet med separate pensjonsfond har gjennomgått gradvise endringer:

- Fra 1974 ble det obligatorisk medlemskapet utvidet til å omfatte alle lønnstakere, og fra

⁵ Disse reglene betegnes ofte med uttrykk som E-E-T eller andre kombinasjoner av disse forkortelsene. I norsk sammenheng gis inntektsfradrag (E – exemption) ved betaling av tilskudd, det er ikke løpende beskatning av avkastning eller formuesbeskatning (E), men det er beskatning av utbetalt pensjon (T – taxation).

1980 ble medlemskap gjort obligatorisk også for øvrige sysselsatte (dvs. selvstendige næringsdrivende).

- Pensjonstilskudd ble opprinnelig beregnet ut fra fast grunnlønn, men etter en opptrapping har all arbeidsinntekt inngått i tilskuddsgrunnlaget fra 1990.
- Først i 1990 ble pensjonsfondene underlagt et formelt finanstilsyn, og regnskap og resultat fullt synliggjort slik at de enkelt kunne sammenliknes.
- Fra slutten av 1970-tallet har antallet blitt redusert gjennom sammenslåinger til det ved utgangen av 2001 var 54 pensjonsfond.
- En felles rammelov for regulering av pensjonsfondenes aktiviteter ble satt i verk fra 1998, hvor det bl.a. settes minimumskrav til pensjonsopptjening og pensjonsformer, samt retningslinjer for diversifisering og investeringsaktivitet.

Fondene er satt opp som private tilbydere av pensjonsordninger, der arbeidstaker- og arbeidsgiverforeninger sitter sammen i styret. Ett fond er én ordning. Av dagens fond er det 11 som bare betaler ut pensjoner og 13 som har garantier fra ulike offentlige myndigheter. Noen få store fond dominerer. Medlemskap i et gitt fond vil normalt følge av arbeidskontrakt eller av lov eller forskrift. Sysselsatte som ikke er dekket av slik regulering kan selv velge fondstilhørighet. Et eget fond er opprettet ved lov for å akseptere medlemmer som ellers ikke tilhører et fond. Ytelsene på Island blir satt i forhold til den enkeltes opptjeningsår, tilskudd og inntekt, men likevel slik at styret i pensjonsfondet avgjør hvor mye av overskuddet det enkelte år som skal tilføres pensjonsfondet og pensjonsreguleringsfondet. Pensjonsytelsene vil dermed variere mellom fond. Systemet kommer dermed i en mellomposisjon mellom innskudds- og ytelsesordninger.

Et pensjonsfond må tilby livsvarig alderspensjon, uførepensjon og pensjoner til etterlatte. Innskuddsordninger med individuelle konti faller utenfor definisjonen. Det skjer altså en risikofordeling mellom medlemmene i alle pensjonsfondene. Det er krav om at tilskuddet skal utgjøre 10 pst. av inntekt i arbeidsforhold, men for eksempel fordelingen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver

av tilskuddet bestemmes ikke. Tilskuddet fordeles slik at en andel som er nødvendig for å sikre en pensjon av nærmere fastsatt størrelse og opptjeningstid, mens den overskytende delen anvendes til å sikre tilleggssytelser. Slike tilleggssytelser kan være innskuddsordninger i en separat finansinstitusjon. Skatteetaten har ansvar for innkreving av årlig tilskudd.

I *Nederland*, der arbeidsmarkedsbaserte pensjoner er sentrale i pensjonssystemet, mottar om lag 50 pst. av pensjonistene i dag slike ytelser, mens 91 pst. av sysselsatte lønnstakere er medlem i en ordning. Av de resterende 9 prosentene er 2 prosent ansatt i foretak som ikke har pensjonsordning, ofte fordi foretaket er nystartet, lite eller begge deler. De øvrige 7 prosentene utgjøres av arbeidstakere som ikke er kvalifisert for deltakelse, bl.a. fordi de har kortvarige arbeidskontrakter, er nyansatte eller under 25 år. I 1987 da forrige totaloversikt ble utarbeidet var 18 prosent av lønnstakerne uten medlemskap. Arbeidsgiveren kan, men er ikke pliktig til å bidra til pensjonstilskuddet – men hele 98 pst. av arbeidsgiverne gjør det. En faktor som bidrar til dette er næringsvise tariffavtaler som spesifiserer slike forhold. En annen medvirkende faktor er at hvis et pensjonsfond settes opp i fellesskap av representative arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner i en enkeltbransje, kan de samtidig be myndighetene om å gjøre deltakelse obligatorisk for alle foretak i bransjen gjennom almengjøring av avtalen. Mer enn 70 pst. av medlemmene deltar i slike bransjeordninger. En generell unntaksregel eksisterer for arbeidsgivere som har (eller etablerer) tilsvarende eller bedre ordninger for sine ansatte.

Pensjonsinstitusjonene er regulert gjennom egen lovgiving (fra 1997), som bl.a. setter et tak på årlig opptjening av pensjon på 2 pst av sluttlønn. Pensjonen kan altså ikke bli vilkårlig høy. Pensjonsordninger kan være i forsikringsselskaper, pensjonskasser eller i bransjespesifikke pensjonsfond. Målsatt kompensasjonsnivå varierer mellom ordningene, særlig gjennom bruk av ulike inntektsbegreper, og det er også variasjon i pensjonsalder fra 63 til 65 år. Det legges vekt på antall år med tilskudd. Det er ikke noe tak på pensjongivende inntekt, og hoveddelen av utbetalingene går til høyinnteksgrupper.

Tabell: 11.10 Organisering av supplerende pensjonsordninger i OECD-land. 2000

Land		Arbeidsgiver	Arbeidstaker	Merknad
Australia	Obligatoriske private pensjonsordninger	Obligatoriske tilskudd til egen pensjonskasse eller fellesordning	Obligatorisk medlemskap for lønns-takere i offentlig og privat sektor	Ikke obligatorisk for selvstendig næringsdrivende
Østerrike	Frivillig			
Belgia	Frivillig	Frivillig	Frivillig	Obligatorisk for nyansatte hvis foretaket har pensjonsordning
Canada	Frivillig			
Tsjekkia	Frivillig	Frivillig	Frivillig	
Danmark	Obligatorisk innen området for kollektive forhandlinger	Obligatorisk innen området for kollektive forhandlinger, med pensjonskasse eller forsikringsselskap	Obligatorisk innen området for kollektive forhandlinger	
Finland	Obligatorisk	Obligatorisk	Obligatorisk	
Frankrike	Obligatorisk		Obligatorisk for lønns-takere i privat sektor	
Tyskland	Frivillig	Frivillig	Frivillig	Bokreserver utbredt
Hellas	Frivillig	Frivillig	Arbeidsgiver avgjør	
Ungarn	Frivillig	Frivillig	Obligatorisk for nyansatte hvis foretaket har pensjonsordning	
Irland	Obligatorisk	Obligatorisk	Obligatorisk	
	Frivillig	Frivillig	Frivillig	PAYGO eller fondert
Italia	Frivillig	Avhenger av type arbeidskontrakt	Frivillig	
Japan	Obligatorisk offentlig eller privat	Obligatorisk ved contracting-out av offentlig system	Obligatorisk	
Korea				Obligatorisk ytelse ved avgang fra stilling
Luxembourg	Frivillig		Deltakelse krever inntekt høyere enn øvre grense i offentlig system	
Mexico	Frivillig			
Nederland	Obligatorisk	Obligatorisk i de kollektive forhandlings-områdene og i lovbestemte bransjer	Obligatorisk	

Tabell: 11.10 Forts

Land		Arbeidsgiver	Arbeidstaker	Merknad
New Zealand	Frivilling	Frivilling	Frivilling (men obligatorisk i noen meget store ordninger)	
Norge	Frivillig	Frivillig	Obligatorisk hvis foretaket har pensjonsordning	
Polen	Obligatorisk	Obligatorisk	Obligatorisk for de født etter 1968	Også frivillige ordninger
Portugal	Frivillig	Frivillig	Frivillig	
Slovakia	Frivillig	Frivillig (forutsetter at foretaket har ordning)	Inkluderer ikke selvstendige eller offentlig ansatte	
Spania	Frivillig	Frivillig	Frivillig	
Sveits	Obligatorisk	Obligatorisk	Obligatorisk	Bare for nyansatte som er eldre enn 23 år og har høyere inntekt enn høyeste pensjon i det offentlige systemet
Tyrkia	Obligatorisk offentlig eller privat	Obligatorisk ved opting-out av offentlig inntektsavhengig system, ellers frivillig	Obligatorisk ved opting-out av offentlig inntektsavhengig system, ellers frivillig	Obligatorisk
UK	Obligatorisk offentlig eller privat	Mange muligheter, men krav om inntektsavhengig ordning	Mange muligheter, men krav om inntektsavhengig medlemskap	
US	Frivillig	Frivillig	Frivillig (noe avheng av ordning)	

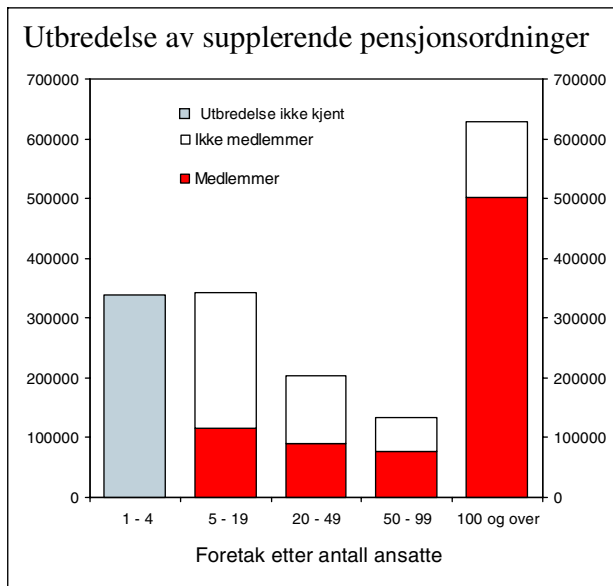
Note: Dette er ordninger som bare er relevante for sysselsatte i arbeidsstyrken.

Kilde: INPRS og OECD

Et sentralt trekk i internasjonal sammenheng er at dekningsgraden selv for obligatoriske arbeidsmarkedspensjoner sjelden er 100 pst. blant de sysselsatte. Dette er heller ikke sett som et mål i de fleste land. De gruppene som kan falle utenfor er høyinntektsgrupper, grupper der arbeidsmarkedstilknytningen er løs og grupper som uansett ikke ville ha særlig opptjening. Internasjonalt er dette ikke blitt ansett som viktige grupper å sikre pensjonsdekning i et system som bygger på arbeidsforhold. I de fleste land har man

dessuten andre ordninger, ofte i offentlig regi, som er innrettet på å ivareta flere av disse gruppene.

I norsk sammenheng er det særlig i mindre foretak at utbredelsen av pensjonsordninger er lav, jf. figur 11.3. I lys av den spesielle næringsstrukturen i Norge, bl.a. med stort innslag av nettopp små foretak, tilsier dette at det er innen denne gruppen at det kan være behov for å øke dekningsgraden. Her må det samtidig tas hensyn til at administrasjons- og kostnadsøkninger kan



Figur: 11.3 Utbredelse av supplerende pensjonsordninger etter foretakets størrelse

Kilde: Pedersen (2000), SSB og Finansdepartementet.

være ekstra vanskelig å håndtere for små bedrifter som ikke har etablert pensjonsordning i dag.

Alternative minstekrav

Basert på internasjonale erfaringer synes flere mulige strategier å peke seg ut – enten ved å gå veien via tariffavtaler, via lovgivning eller en kombinasjon. En endelig organisering må for øvrig også vurderes i forhold til Norges forpliktelser innenfor EØS-avtalen.

1. En mulig strategi er å pålegge arbeidsgiver å sikre en supplerende pensjonsdekning for sine ansatte gjennom ordninger som følger lov om foretakspensjon eller lov om innskuddspensjon. På denne måten vil medlemskrets mv. være tydelig fastlagt. Det kan i tillegg settes krav f.eks. til følgende forhold:
 - En kan ta utgangspunkt i modernisert folketrygd som gir en kompensasjonsgrad på 54 pst. med 43 års opptjening og 50 pst. ved 40 års opptjening.
 - Det stilles lovmessig krav om en tilleggsdekning enten i en innskuddsbasert eller en ytelsesbasert ordning som gir en forventet kompensasjonsgrad på minst 60 pst.
 - Kompensasjonsgraden i ordningen skal f.eks. ikke være høyere enn f.eks. 75 pst. for folketrygd og supplerende pensjon, beregnet for en opptjeningstid på 43 år.
 - Pensjonsmidlene skal sikres i godkjent

pensjonsinstitusjon. Et fripoliseregister må snarest mulig etableres.

En ulempe med denne løsningen kan være at den er vanskelig å gjøre operativ uten betydelige kostnader for små bedrifter. Dette er ofte bedrifter med kort levetid og liten administrasjon. Det kan også være vanskelig å gjøre denne løsningen kjønnsnøytral i den forstand at menn og kvinner får samme ytelse for samme premie. Å stille lovmessige minstekrav kan også vanskeliggjøres av at lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon på enkelte punkter er forskjellige, bl.a. når det gjelder dødelighetsarv. Pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og lov om inntektspensjon kan være tidsbegrensede, og dette vanskeliggjør fastsetting av minstekrav til tilleggsdekning i forhold til folketrygden. En kan imidlertid pålegges å inngå avtaler innen de rammer som lovene tillater.

2. En annen framgangsmåte kan være å gå via tariffavtaler, for eksempel ved først å åpne spesifikt for slike bransjebaserte pensjonsordninger i eksisterende lovgivning. Deretter kan det etableres lovgivning som åpner for at det pålegges alle arbeidsgivere å gi sine arbeidstakere tilbud om medlemskap i den bransjespesifikke pensjonsordningen når deltakelsen i bransjen passerer et terskelnivå, for eksempel 60 pst. Også i dette tilfellet kan foretak med bedre pensjonsordning stå utenfor.

Den spesifikke utformingen av bransjens pensjonsordning kan overlates til forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Ordningene bør likevel være innenfor de kravene og grensene som settes av lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon.

- Et foretak kan bare stå utenfor den felles ordningen hvis foretakets ordning på sentrale punkter er like god eller bedre enn fellesordningen.
- Sammenlikningen av ordninger kan gjøres ved produktregulering. Det innebærer at ansvaret for at en ordning som markedsføres minst oppfyller kravene, legges på den profesjonelle tilbydereren av ordningen (pensjonsinstitusjonen).

Fordelen ved en slik løsning vil være at man i større grad unngår problemer med bedriftsspesifikke ordninger for de små bedriftene. De fleste arbeidstakerne vil da få det meste av sin tjenestepensjon fra en ordning. På den annen side er ordningen med

bransjeavtaler på pensjonsavtaler ikke vanlig i Norge i motsetning til i mange andre land. Det kan derfor ta tid før slike tariffavtaler får særlig utbredelse. Dersom en skal pålegge alle bedrifter i en bransje å gi sine ansatte tilbud om medlemskap når omfanget i bransjen passerer et bestemt nivå, krever dette allmenngjøring av tariffavtaler ved lov. Det finnes eksempler på dette i norsk lovgivning, men det er ikke vanlig. En slik framgangsmåte krever dessuten at bransjeskillene mellom bedriftene er tydelige, noe de antakelig i mindre og mindre grad vil være.

3. Dersom en ønsker en raskere innfasing av et obligatorisk system for pensjonssikring gjennom ordninger i arbeidsmarkedet, må det antakelig bygge på en mer aktiv offentlig rolle. En kunne f.eks. tenke seg en ordning bygget på krav om pensjonsordning i alle foretak, og en offentlig Pensjonsmyndighet som har et overordnet ansvar for *i)* å sikre at premie er betalt i alle foretak, og *ii)* å organisere en obligatorisk ordning som omfatter de foretak som ikke selv har etablert en ordning.

Selve minsteordningen kan være innskuddsbasert og fullfondert med individuelle konti som følger den enkelte arbeidstaker. Premien i ordningen kan svare til f.eks. 2 pst. av lønnssummen for de aktuelle ansatte i foretaket. Noen øvrige komponenter i dette alternativet kan være:

- Innkreving av tilskudd til ordningen gjøres av skattemyndighetene i forbindelse med innbetalingene av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift. Dette er begrunnet i at det trolig først og fremst er de minste bedriftene som ikke har etablert egen tjenstepensjonsordning. Den enkelte bedrift betaler inn f.eks. 2 pst. av de ansattes pensjonsgivende inntekt dersom bedriften ikke har etablert en pensjonsordning som tilfredsstillende visse lovbestemte krav. Disse midlene betales fra skattemyndighetene videre til en Pensjonsmyndighet som forvalter dem på individuelle konti for de aktuelle arbeidstakerne. I forbindelse med at arbeidsgiver sender inn de årlige lønns- og trekkoppgavene må det oppgis hvem innbetalingene gjelder, samt oppgis hva slags pensjonsordning man har etablert i de tilfeller det ikke betales inn midler.
- Forvaltningen av midlene kan organiseres av den sentrale Pensjonsmyndigheten.

Adgang til investeringsvalg for den enkelte. Pensjonsmyndigheten står ikke selv for den operative forvaltningen av midlene, men gir eksterne forvalteroppdrag og sørger for at forvaltningskostnadene holdes så lavt som mulig.

- Pensjonsmyndigheten har ansvar for å sette opp en livsvarig annuitet ved overgang til pensjonstilværelse. Innskudd og ytelser bør være kjønnsnøytrale. Det praktiseres dødelighetsarv etter pensjonering i ordningen. Det er rimelig å kreve dødelighetsarv også før pensjonering, etter mønster av lov om innskuddspensjon.

Forholdet til uførhet må vurderes nærmere, bl.a. om minstekravet på 2 prosent kan omfatte premiebetaling knyttet til uførepensjon, eller om minstekravet skal gjelde premiebetalingene knyttet til alderspensjon. I tillegg må en vurdere evt. problemer knyttet til kravet om kjønnsnøytrale ytelser i ordningen. Partene i arbeidslivet må kunne utvide ordningen, bl.a. gjennom tariffavtaler. Dette kan innebære tilskudd som går utover den obligatoriske premien.

11.4.5 Kommisjonens vurderinger

Et flertall i Pensjonskommissjonen, medlemmene Birkeland, Johansen, Olsen, Reinertsen, Rødseth, Skjørestad og Ytterhorn, mener at det ikke bør innføres obligatoriske minstekrav om tjenstepensjonsordninger. Disse medlemmer viser til at folk har forskjellige livsløp og forskjellige pensjoneringsbehov, og at obligatoriske minstekrav som er like for alle ikke kan dekke alle behov like godt. Disse medlemmer mener det ikke er riktig å pålegge alle unge yrkesaktive å betale enda høyere pensjonspremier enn det som er nødvendig for modernisert folketrygd. Disse medlemmer ser fordeler ved at en i arbeidslivet kan utvikle forskjellige supplerende pensjonsordninger tilpasset ulike behov og ulik økonomisk evne både hos arbeidstakerne og bedriftene. En viser her til det rammeverket som eksisterer for slike ordninger gjennom lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold, og også til ordningen med individuelle pensjonsavtaler. Disse medlemmer mener at pensjoner i arbeidsforhold bør avtales lokalt eller for den enkelte bransje og ses i sammenheng med andre arbeidsvilkår og uten at det offentlige på forhånd har stilt minstekrav til nivået på ordningene. En har da lagt vekt på de praktiske problemene og de administrative

kostnadene som slike minstekrav kan medføre, og at det kan tenkes tilfeller der det er bedre for arbeidstakerne eller for selvstendig næringsdrivende å få utbetalt mer lønn nå enn høyere pensjon senere. *Disse medlemmer* mener at supplerende ordninger fortsatt bør stimuleres ved skattefradrag på avsetningene til pensjonsordningen, ved utvikling av gode pensjonsløsninger og ved informasjon. Det vises også til at det er tidlig å bedømme hvilken virkning lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold vil få på utbredelsen av supplerende ordninger.

Et mindretall i Pensjonskommisjonen, lederen og medlemmene Myrli, Solberg, Stene og Westhrin går inn for en løsning som sikrer alle arbeidstakere en minste tjenestepensjonsordning, men som ikke skal komme til erstatning for de arbeidstakere som allerede har gode ordninger.

Disse medlemmene mener at det vil være uheldig å innføre et obligatorisk innskuddselement gjennom hele vårt pensjonssystem. Derimot bør supplerende tjenestepensjonsordninger, som også kan innholde innskuddselementer, finne sin plass sammen med forslaget til modernisert folketrygd.

Disse medlemmene vil peke på at det er 8-900.000 arbeidstakere i privat sektor som i dag ikke har tjenestepensjoner. Andelen uten tjenestepensjon er størst innen varehandel, hotell og restaurant, samt bygg og anlegg. Dette betyr at mange innen tradisjonelle kvinne- og lavlønnsgrupper er uten slike tilleggsordninger. Den største forskjellen i pensjonssystemet er mellom de som har og de som ikke har tjenestepensjoner. Også for mange næringsdrivende og enkeltmannsforetak vil det være behov å kunne inngå i kollektive pensjonsordninger.

Disse medlemmene mener det derfor er viktig at det etableres tjenestepensjon eller andre tilleggsordninger for disse gruppene. En viktig egenskap ved slike ordninger er at de kan følge med ved skifte av arbeidsplass, og at rettighetene blir ivarettatt ved nedleggelse og konkurs. Pensjonsrettighetene bør også være slik utformet at nye arbeidsgivere kan bygge videre på allerede eksisterende ordninger, uten å bygge opp nye helt fra bunnen. Dette vil både lette mobiliteten i arbeidsmarkedet og ikke virke til ugunst for eldre arbeidstakere.

I utgangspunktet kan slike tilleggsordninger enten være frivillige eller obligatoriske. Disse medlemmene har kommet til at det må opprettes obligatoriske ordninger, dersom dette skal bli en rettighet for alle arbeidstakere. Partene på den

enkelte bedrift, innen virksomhets- eller bransjeområde kan både avtale ytelse og dekningsområde utover det obligatoriske minstekravet.

Det er naturlig at en slik forsikringsordning blir lovhjemlet. Ordningen bør være utformet som en minsteordning og slik at pensjonsrettighetene i arbeidsforholdet skal være nedfelt i avtalen mellom arbeidslivets parter.

Etableringen av en slik forsikringsordning innebærer krav til organisering av ordningen, prising og produktutvikling, samt tilsyn med at ordningen fungerer tilfredsstillende. De her nevnte forholdene kan løses på flere måter. Det etterfølgende forslag er å angi en mulig vei til målet.

Utgangspunktet tas i forslaget til modernisert folketrygd med en opptjening på 1,25 prosent av inntekten pr år, dvs. 50 pst. etter 40 år. Utenfor folketrygden – men tilpasset denne – utvikles en lovplågt, obligatorisk tjenestepensjon med innskudd på 2 pst. av lønn, fordelt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Dette vil til sammen gi en kompensasjon på ca 60 prosent. Ordningen skal tilgodese arbeidstakerne som arbeider i foretak hvor det ikke er etablert slik forsikringsdekning.

Et stort antall arbeidstakere har i dag deltakelse i kollektive tjenestepensjonsordninger med kompensasjonsgrad 60–70 pst. *Disse medlemmene* mener at slike ordninger kan løpe videre med uendret kompensasjonsgrad, mot meldeplicht, jf. nedenfor.

Den lovpliktige tilleggsordningen kan etableres i medhold av lov om foretakspensjon eller lov om innskuddspensjon. Det åpnes i de to lovene for parallelle pensjonsordninger, m.a.o. at den enkelte bedrift kan ha en ordning som er ytelsesbasert og en som er innskuddsbasert. Det forutsetter at partene i arbeidslivet – i medhold av en rammelov som hjemler avtaleplikten, tar stilling til valg av forsikringsform og hvordan forsikringsavtalene ellers skal utformes. Det forutsettes videre at arbeidstagerens representanter på den enkelte foretak tas med i prosessen, jf. de regler som allerede er inntatt i de to pensjonslovene om disse forhold.

Disse medlemmene vil peke på at de to forsikringslovene er nye (begge trådte i kraft i år 2001) og omfattende og gir en rekke valgmuligheter med hensyn til å istandbringe en ordning partene i arbeidslivet kan godta. Forsikringsavtaler inngås med norskregistrerte forsikringsselskaper eller pensjonskasser. Disse påtar seg – i samarbeid med arbeidsgiverne – å sikre at arbeidstagerne i de berørte virksomheter har den dekning lovgivningen forutsetter. Livsforsikringsselskapene

og pensjonskassene pålegges rapporteringsplikt om etablerte ordninger til offentlig tilsynsmyndighet. Tilsynsmyndighetene har – sammen med partene i arbeidslivet – å påse at den obligatoriske tjenestepensjonsordningen etableres, og at den omfatter de arbeidstakerne den retter seg mot.

Disse medlemmene vil videre peke på at ved skifte av arbeidssted gis arbeidstaker fripoliser som angir opptjente rettigheter. Fripolisen registreres i fripolisregisteret. Med den mobilitet som preger arbeidsmarkedet er det av stor betydning at man fortløpende kan registrere – og fastlegge ulike former for pensjonsrettigheter i de forskjellige pensjonssystemer, det å være seg fra offentlige, kommunale eller private ordninger. Det er primært i en slik sammenheng at et fripolisregister vil være av stor samfunnsmessig interesse. I tillegg vil et slikt register være til stor hjelp for enkeltpersoner som derigjennom kan få ajourført oversikt over sine fripoliserettigheter samtidig som de kan føre kontroll med at rettighetene blir ajourført på korrekt måte. Det er i flere sammenhenger understreket betydningen av at denne tilleggsdekningen hjemles i en egen rammelov utenfor, men i tilknytning til trygdelovgivningen. Dette anses nødvendig for å få denne tilleggsdekning etablert i tilstrekkelig utstrekning.

Kommisjonens medlem Kofoed-Larsen mener det bør innføres en obligatorisk tjenestepensjon for alle arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende, som en innskuddsbasert ordning i tillegg til modernisert folketrygd.

Det er i dag 800- 900 000 arbeidstakere som ikke har tjenestepensjonsordninger, det vil si ordninger som gir ytelser utover folketrygden. Disse arbeidstakere er først og fremst innen varehandel, hotell og restaurant og innen bygg og anlegg, andre tjenesteytende næringer og i primærnæringene. Selv om en modernisert folketrygd gir god standardsikring, kan en obligatorisk innskuddspensjon, plassert på den enkeltes pensjonskonto, gi en ytterligere velferdsgevinst. Ordningen bør også gjelde selvstendig næringsdrivende.

Dette medlem mener at den supplerende obligatoriske innskuddspensjonen sammen med modernisert folketrygd bør gi en samlet kompensasjon på om lag 60 prosent av inntektsgrunnlaget ved 43 års opptjening. Innskuddene forvaltes i et eget fond.

Den innskuddsbaserte pensjonen bør ikke avkortes mot garantipensjonen i modernisert folketrygd, det vil gi direkte tillegg til garantipensjonen fra første opptjente krone for alle yrkesaktive.

Dermed kan den ytelsesbaserte moderniserte folketrygden gjøres proporsjonal opp til inntektsnivået 8G, slik at den foreslåtte reduserte avkorting mot garantipensjonen blir overflødig.

Innbetaling av innskuddene kan skje gjennom skatte- og avgiftsoppkrevingssystemet og håndteres videre av en pensjonsmyndighet. For omsorgsperioder foretar Staten innskudd som tilsvarende den inntekt som ligger til grunn for opptjening av pensjon i modernisert folketrygd. Både innskudd og pensjonsutbetalinger skal være kjønnsnøytrale.

Innføring av et obligatorisk innskuddselement i tillegg til modernisert folketrygd, forhindrer ikke tjenestepensjonsordninger i tillegg, verken i privat eller offentlig sektor.

Kommisjonens medlemmer Johansen og Reiertsen kan i hovedsak subsidiært slutte seg til merknaden fra Kofoed-Larsen.

Kommisjonens medlem Ytterhorn viser til sine generelle merknader i kapittel 8 der *dette medlem* primært ønsker en pensjonsordning som gir alle borgere ved oppnådd pensjonsalder rett til en lik pensjon, på et nivå som omtrent tilsvarende dagens minstepensjon fra det offentlige, og at tilleggsdekning ut over dette nivå overlates til den enkelte, eventuelt i samarbeid med arbeidsgiver.

Dette medlem er klar over de forskjeller som i dag eksisterer mellom offentlig ansatte arbeidstakere og de som er ansatt i private bedrifter når det gjelder sikring av pensjonisttilværelsen, og at ca. 900 000 arbeidstakere ikke har noen tilleggsdekning ut over folketrygdens ytelser. Arbeidstakere i offentlig sektor betaler 2 % pensjonspremie til en offentlig pensjonskasse og oppnår en bruttogaranti på 66 % av full lønn ved overgang til pensjon noe som gjør dem uavhengig av utviklingen i folketrygdens ytelser. Reduseres disse vil tjenestepensjonen øke og kompensere for de tap andre arbeidstakere blir utsatt for uten mulighet til kompensasjon. *Dette medlem* støtter derfor en overgang til nettoordninger i offentlige pensjonsordninger og en netto ytelse som står i korrekt forhold til premieinnbetalingen på 2 %. Med en lik basispensjon til alle fra det offentlige vil arbeidstakere i privat sektor ved innbetaling til frivillig valgt fond eller spare-/investeringstiltak kunne oppnå samme ytelse som offentlig ansatte.

Dette medlem vil, på prinsipielt grunnlag, ikke støtte obligatoriske ordninger for pensjonsytelser i tillegg til folketrygdens eller basispensjonens ytelser. Et tillegg på 2 % til ytelsene i Modernisert Folketrygd, basert på de samme innbetalinger av trygdeavgift og arbeidsgiveravgift som i dag, vil

for mange små bedrifter etter *dette medlems* mening bety utgifter som vil kunne true deres eksistens og gjøre det vanskeligere for små investorer å bygge opp nye bedrifter. For mange arbeidstakere med lave inntekter vil ytterligere pensjonspremie på 2 % kunne bli en for stor belastning og føre til bl.a. høyere krav om lønnskompensasjon. Selv om *dette medlem* er klar over at Modernisert Folketrygd, dersom den blir gjennomført mot *dette medlems* ønske, vil gi mange arbeidstakere i disse gruppene lavere pensjon enn etter dagens system, vil *dette medlem* ikke bidra til innføring av ytterligere pålagte utgifter til fremtidige inntekter.

Dette medlem mener det vil være en fordel for både arbeidstakere og arbeidsgivere at frivillige ordninger med pensjonsytelser i tillegg til allmenne ytelser blir vanlige i så mange virksomheter som mulig. Ved en overgang til en lik basispensjon til alle og frivillige avtaler mellom arbeidsgiver og –taker, vil arbeidsgiver få bedre mulighet til å konkurrere om arbeidskraften og arbeidstakeren et større ansvar for egen pensjonsinntekt. Etter ca. 40 år med dagens folketrygdytelser er *dette medlem* klar over at det vil kreves en lang overgangsperiode for tilpasning til et nytt system med basispensjon og frivillige tillegg. *Dette medlem* forstår mange av de innvendinger som anføres mot et slikt system, men anser frivillige ordninger basert på individets frie valg og egen disposisjonsrett over inntekter og eiendom som den beste, mest rettfærdige og ansvarliggjørende måte å organisere samfunnet på og vil derfor ikke støtte innføringen av en ordning med pålagt sparing til egen pensjon i tillegg til et offentlig pensjonssystem.

11.5 Individuelle pensjonsordninger

Personer som ikke har rett til medlemskap i en kollektiv pensjonsordning – eller som ønsker en tilleggsdekning ut over det den kollektive ordningen gir dem – er henvist til enten individuell pensjonsforsikring eller ordinær sparing. Den enkeltes sparing til alderdommen kan skje på forskjellige måter, bl.a. i form av skattebegunstigede individuelle pensjonsavtaler eller individuelle livrenter.

Ordningen med individuelle pensjonsavtaler (IPA) ble innført med virkning fra inntektsåret 1997. Ordningen er i dag regulert i forskrift 19. november 1999 nr. 1158 § 6-47, og kom i stedet for regelverket om egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES). I IPA-regelverket skiller det

mellom pensjonsspareavtaler og pensjonsforsikringsavtaler. IPA må omfatte egen alderspensjon. I tillegg er det mulig å knytte enkelte andre pensjonsprodukter til avtalen. Barnepensjon, livsarvingpensjon og etterlattepensjon kan omfattes både av pensjonsforsikringsavtaler og pensjonsspareavtaler, mens uførepensjon og avtaler om premiefritak ved uførhet bare kan omfattes av pensjonsforsikringsavtaler.

Utbetalingen av alderspensjonen kan starte fra fylte 64 år, og vare enten et visst antall år eller så lenge forsikringstakeren lever. Dersom det er avtalt at utbetalingsperioden skal vare et visst antall år, er det et vilkår at den avtalte utbetalingsperioden er minst ti år. Hvis forsikringstakeren dør før tiårsperioden er utløpt, stopper utbetalingen.

Størrelsen på ytelsene fra pensjonsspareavtale i IPA, er avhengig av det totale beløpet som er spart opp, den avkastningen som oppnås på de oppsparte midlene, og lengden på den tiden pensjonen skal utbetales over. For en pensjonsforsikringsavtale vil i tillegg dødelighetsarven være et element som spiller inn på pensjonens størrelse.

I likhet med en individuell pensjonsforsikringsavtale er en skattefavorisert livrente en forsikringsordning hvor man kan sette av et stort engangsbeløp – eller et fastsatt avtalt sparebeløp, som settes av månedlig eller årlig – og som på et senere tidspunkt skal komme til utbetaling i terminbeløp så lenge en person lever, eller han eller hun når en bestemt alder. Størrelsen på den renten som vil komme til utbetaling, er avhengig av størrelsen på det beløpet som totalt er betalt inn, den avkastningen som er oppnådd på midlene og lengden på den tiden livrenten skal komme til utbetaling. I tillegg vil størrelsen på renten (ytelsen) avhenge av dødelighetsarven.

Livrenteforsikringen kan enten tegnes som ordinær livsforsikring med garantert rente og rett til andel av selskapets overskudd eller som en livsforsikring med investeringsvalg (kalt unit linked eller fondsforsikring) hvor forsikringstakeren tilføres overskuddet på forvaltningen, men tar også risiko for verdireduksjon og tap på de investeringene som er knyttet til forsikringen. Livrenten må ha en total varighet på minst tolv år. Varigheten kan deles på sparetid og utbetalingstid. I slike tilfeller må utbetalingstiden være minst seks år.

Pensjonskommisjonen ser ikke at det vil være store problemer å tilpasse dagens regelverk for individuell pensjonssparing til en ny folketrygd. Kommisjonen vil imidlertid foreslå at en individuell pensjon kan tas ut fra samme tidspunkt som folketrygden kan tas ut, tidligst ved fylte 62 år.

Boks 11.2 Noen hovedføringer fra eksisterende lovgiving

En stor del av de kravene som stilles til skattebe-
gunstigede foretakspensjons- og innskuddspen-
sjonsordninger er identiske. Kravene er bl.a.:

- Minstekravet til foretaksstørrelse for å kunne opprette pensjonsordning etter lovene er at den skal inkludere minst to ansatte eller eier og en ansatt.
- Alle arbeidstakere som har fylt 20 år skal være medlemmer i ordningen fra første arbeidsdag, med mindre de har løsere tilknytning til foretaket enn 20 pst. av full stilling.
- Pensjonsordningen skal gi alderspensjon og kan gi uførepensjon og ytelser til etterlatt ektefelle eller barn. Den kan også gi etterlatt pensjon til samboer.
- Det skal fastsettes en pensjonsplan som angir vilkår og omfang av pensjonsytelsene, nedsettes en styringsgruppe hvis ordningen omfatter 15 eller flere medlemmer, og arbeidstakerne skal informeres skriftlig om regelverket og viktige endringer.
- Pensjonsgrunnlaget skal være den samlede lønn som medlemmet mottar fra foretaket. Det kan likevel ses bort fra lønn for overtid mv. hvis det gjelder for alle medlemmene.
- Pensjonsalderen er 67 år. De supplerende pensjonsordningene er ikke førtidspensjonsordninger. Pensjonen opptjenes over tiden fra ansettelse til pensjonsalder. For å unngå at det opptjenes mer enn én full pensjon (for eksempel ved stillingsskifte), er det krav til minste opptjeningstid på 30 år.
- Et foretak kan ha parallelle pensjonsordninger, f.eks. en ytelsesbasert ordning for en del av arbeidsstokken og en innskuddsbasert ordning for den øvrige arbeidsstokk. Et foretak kan også ha kombinerte pensjonsordninger, dvs. at en del av pensjonen er ytelsesbasert og en del innskuddsbasert.
- Pensjonsmidlene skal være sikret i godkjent

pensjonsinstitusjon utenfor foretaket. Ved utmelding av ordningen skal pensjonsmidlene sikres enkeltes pensjonsmidler utenfor den gamle pensjonsordningens midler (dvs. at pensjonsinstitusjonen utsteder en fripolise i ytelsesordninger eller et pensjonskapitalbevis i innskuddsordninger til den utmeldte). Fripoliser og pensjonskapitalbevis fra tidligere arbeidsforhold kan slås sammen til én rettighet for bl.a. å redusere forvaltningskostnadene og forenkle den enkeltes oversikt over sin pensjonssparing. Den enkelte kan også velge å fortsette å betale årlige premier til disse.

I ytelsesbaserte pensjonsordninger forvaltes pensjonsmidlene basert på forsikringslovgivingen, som setter krav til soliditet og forsvarlig forvaltning. I innskuddsordninger kan midlene forvaltes etter de regler for kapitalforvaltning som gjelder for den institusjonen der ordningen er opprettet eller i investeringsporteføljer med krav til diversifisering etter verdipapirfondsloven.

Mange av kravene i lovgivingen er hovedregler som kan avvikes gjennom en konkret bestemmelse i den enkelte pensjonsordningens regelverk. Eksempelvis er lovens hovedregel av det ikke skal praktiseres medregning av tidligere tjenestetid overfor nyansatte arbeidstakere med mindre enn ti år igjen til pensjonsalder. Dette skyldes at årspremien ved sterk lønnsøkning for denne gruppen vil bli meget høy under medregning, slik at lønnskostnadene for foretaket blir svært mye høyere enn for annen arbeidskraft. Dermed har gruppen et sterkt handikap på arbeidsmarkedet. Imidlertid kan det enkelte foretak likevel praktisere medregning også for denne gruppen, men det må skje etter eget valg.

11.6 Andre spørsmål

11.6.1 Mobilitet og medregning av opptjent pensjon

Både i offentlig og privat sektor er allerede opptjent pensjon uangripelig. Pensjonskommisjonen beskrev i foreløpig rapport at det i dag er adgang

til full mobilitet av arbeidskraft innen offentlig sektor gjennom Overføringsavtalen uten at den enkeltes framtidige pensjonsopptjening påvirkes (ut over eventuelt endring av lønnsgrunnlaget). Ved skifte av stilling mellom offentlig og privat sektor er det ikke tilsvarende langsiktige bindinger. Pensjoner utover folketrygden er viktige for den enkelte arbeidstaker, og usikkerhet omkring

framtidig opptjening som følge av overgang fra en sektor til en annen vil derfor kunne være mobilitetshindrende. Kommisjonen ser det som viktig at en har et pensjonsregelverk i Norge som ikke hindrer skifte av arbeid. Kommisjonen tilrådte derfor at regelverket for flytting av pensjoner og oppsatte pensjonsrettigheter burde harmoniseres og forenkles. I denne sammenheng antar kommisjonen også at det kan ha en viss nytte for arbeidsgiver at det etableres fripoliseregister.

Når det gjelder de offentlige tjenstepensjoner mener Pensjonskommisjonen at en premiefinansiering og fondering av Statens Pensjonskasse ikke bare vil synliggjøre kostnadene med tjenstepensjonsordningen for arbeidsgiverne og gi økt kostnadsbevissthet i statlige etater og virksomheter. Innføring av premiefinansiering kan også gi arbeidstakere som går ut av ordningen anledning til å ta med den oppsparte kapitalen inn i en ny tjenstepensjonsordning. Dette gjøres enklest sammen med innføring av en nettoordning i offentlig sektor.

I pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon er det adgang til å medregne tjenestetid og opptjent pensjon fra medlemskap i annen privat pensjonsordning, så fremt arbeidsgiver gir tilbudet til alle nye arbeidstakere og den enkelte arbeidstaker samtykker. Også i lov om innskuddspensjon er det gitt anledning for arbeidstaker til å overføre midler fra gamle innskuddsforhold (pensjonsbevis) til ny ordning. Fordi ordningene er forskjellige, er det i praksis ikke meningsfylt å overføre midler fra en foretakspensjonsordning (dvs. en forsikringsordning) til en innskuddsordning (dvs. en spareordning) eller motsatt vei. Lovene gir derfor heller ikke anledning til dette. Rettigheter fra separate foretakspensjonsordninger kan derimot slås sammen til en fripolise, og fra separate innskuddsordninger til ett pensjonskapitalbevis.

Pensjonskommisjonen foreslår at regelverket for medregning i både offentlige og private pensjonsordninger gjennomgås slik at det harmoniseres mot de foreslåtte endringene i folketrygden. Videre bør det vurderes om det kan gis regler for medregning mellom offentlig tjenstepensjon og private ordninger, uten at opptjente rettigheter forringes eller at medregning blir for kostbart.

11.6.2 Særaldersgrenser

Både i det offentlige og i det private tjenstepensjonssystemet er det fastsatt lave særaldersgrenser for bestemte yrkesgrupper. Det er særlig

i offentlig sektor en finner stillinger med slike særaldersgrenser. De fleste av disse er begrunnet ut fra sikkerheten for å utføre arbeidet på en betryggende måte og omfatter politi, forsvar, befordring av mennesker m.v. Kriteriene for særaldersgrense etter lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. er at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske og psykiske egenskaper som normalt svekkes med alder. Typisk vil være syn, hørsel, reaksjonsevne m.v. Kriteriene er fastsatt slik at det ikke er mulig for arbeidstakere som individuelt tilfredsstiller tjenestens krav til å fortsette utover aldersgrensen.

I privat sektor er det tilsvarende fastsatt adgang til å ha lav pensjoneringsalder i foretakets pensjonsordning for enkelte yrker som for eksempel bussjåfører, flygere og arbeidstakere som arbeider under dagen, selv om det likevel er opp til foretaket om det har etablert pensjonsordning. Dersom dette ikke er gjort, er det tvilsomt om arbeidsgiver kan si opp en arbeidstaker kun begrunnet i alder, i motsetning til om det er etablert en tjenstepensjonsordning. Oppsigelser må derfor eventuelt begrunnes i evnen til fortsatt kunne utføre arbeidet forsvarlig. Utgiftene til pensjoner fra særaldersgrensen til oppnådd pensjonsalder i folketrygden belastes arbeidsgiver gjennom premien til pensjonsordningen.

Særaldersgrenser som system bygger på en generalisering om at hele grupper av arbeidstakere ikke kan fortsette i arbeid ut over en gitt alder. I Pensjonskommisjonens foreløpig rapport ble det reist spørsmål om alder alene er et tilstrekkelig kriterium for at arbeidstakere har en plikt til å fratrukke stillingen av sikkerhetsmessige eller helsemessige årsaker før den ordinære pensjonsalderen. Pensjonskommisjonen tilrådte at særaldersgrensene for bestemte yrkesgrupper i offentlig og privat sektor ble gjennomgått og modernisert. Dagens system tar ikke hensyn til de individuelle variasjonene når det gjelder fysisk og psykisk helse. Videre vil kravene til tjenesten kunne endre seg over tid uten at særaldersgrensen blir endret. Videre er det åpenbart at den allmenne helsetilstanden i befolkningen har endret seg mye siden disse ordningene ble innført, bl.a. illustrert med en sterk økning i levealder for alle grupper.

Noen av de som fratrukker sin stilling ved oppnådd særaldersgrense fortsetter å arbeide i omtrent samme omfang som tidligere i andre stillinger. Dette tyder på at arbeidstakere som har lavere aldersgrenser fortsatt besitter arbeidsevne som kan benyttes til annet arbeid. Det kan også

reises spørsmål om det bør være anledning til å motta (full) pensjon samtidig som en har arbeidsinntekt. Det faktum at det er en politisk prioritert oppgave å få uførepensjonister med restarbeidsevne tilbake til arbeid, samtidig som en førtidspensjonerer arbeidstakere med full arbeidsevne er uheldig. Spørsmålet om å kunne bevare framtidens arbeidsstyrke er et spørsmål om å ta godt vare på de en har. Prinsippet bør heller være at når den enkelte arbeidstaker kommer til den alder der det av helsemessige eller sikkerhetsmessige grunner ikke er forsvarlig å la vedkommende fortsette, bør vedkommende gis andre oppgaver inntil normal pensjoneringsalder inntrer. Dette kan kun fungere ved at den arbeidstakeren gis et nytt høvelig arbeid.

Pensjonskommissjonen foreslår derfor at systemet med særaldersgrenser gjennomgås og endres, og at valgfrihet til å bestemme egen fratreden også for disse gruppene legges inn i fleksibel folketrygd. Dersom det fortsatt er behov for å anvende alder som kriterium for å kunne utføre et yrke, vil det være opp til arbeidsgiver å finne annet høvelig arbeid for fortsatt å kunne gjøre nytte av den enkeltes arbeidsevne. Pensjonskommissjonen legger også vekt på at arbeidstakere i stilling med særaldersgrense må gis en verdig avslutning på sitt arbeidsliv, og omleggingen bør sikre dette.

11.6.3 Opptjeningstid

I en supplerende pensjonsordning skal pensjonsytelsen opptjenes fra ansettelse til pensjonsalder. For å unngå at den enkelte tjener opp mer enn én full pensjon ved å skifte arbeidsgiver, må en i den enkelte pensjonsordning sette et minstekrav til opptjeningstid for rett til full pensjon. I de fleste foretakspensjonsordninger er dette minstekravet til medlemstid satt til 30 år. I St. meld. nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen ble spørsmålet om en utvidelse av minste opptjeningstid for tjenestepensjoner både i privat og offentlig sektor fra 30 til 40 år som i folketrygden, tatt opp. I Innst. S nr. 180 (1995-96) ba Stortingsflertallet daværende Regjering om å komme tilbake med en utredning om omsorgsopptjening kombinert med økt minste opptjening fra 30 til 35 år for rett til full pensjon i forbindelse med forslaget til ny lov om tjenestepensjoner etter skatteloven. I NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon ble det derfor foreslått at minste opptjeningstid for full pensjon skulle settes til 35 år (og at det ikke kunne settes høyere

opptjeningstid enn 40 år). De fleste høringsuttalelsene gikk i mot en økning av opptjeningstiden, og Regjeringen gikk inn for å beholde 30 års opptjening i Ot.prp. nr. 47 (1998-99) Lov om foretakspensjon. Dette ble senere fulgt i Stortingsbehandlingen.

En innføring av alleårsopptjening i folketrygden reiser spørsmål om opptjeningstiden i de supplerende ordningene. Opptjening av full pensjon over bare 30 år med rett til uttak sammen med folketrygden, vil redusere insentivene til fortsatt arbeid. Noen andre elementer i denne sammenheng kan være:

- Det er spørsmål om hvordan en modernisert folketrygd med livsløpsbasert opptjening kan kombineres med en supplerende ytelsesbasert pensjon definert i forhold til sluttlønn. Den enkleste løsning vil være at den supplerende pensjonsytelsen fastsettes uavhengig av folketrygden, for eksempel som 10 til 20 pst. av lønnsgrunnlaget. Dette vil gjelde for både private ordninger og offentlige tjenestepensjoner. Alternativt kan en i ytelsesordningen fastsette en differansepensjon der den en «samordner» med en beregnet folketrygd ved fylte 67 år.
- En annen måte å nærme seg en livsløpsbasert opptjening i tjenestepensjonsordningene er å legge om opptjeningssystemet i disse ordninger til å bli tilnærmet lik opptjeningen i en modernisert folketrygd med en fastsatt prosent av lønn pr. år en er medlem. Ved en modernisert folketrygd med livsløpsopptjening som gir en kompensasjonsgrad på 50 pst. etter 40 år, vil en supplerende pensjonsordning med 0,5 pst. opptjening pr. år gi en samlet pensjon på 65 pst. etter 30 års opptjening i tjenestepensjonsordningen og 70 pst. etter 40 år for uendret lønnsgrunnlag.

Pensjonskommissjonen viser til at den fremtidige opptjeningen i de offentlige ordninger må inngå som en viktig del av omleggingen til nettoordning. I forbindelse med overgang til nettopensjoner i offentlig sektor og partenes forhandlinger om den nærmere utformingen, mener Pensjonskommissjonen at en samtidig bør vurdere en overgang fra dagens sluttlønnsprinsipp til et livsløpsbasert system der pensjonene tjenes opp årlig og forholdsmessig fra ansettelsesetidspunktet til pensjonering. Pensjonsplanene i private ordninger må også endres som følge av reformen. Kommisjonen går ikke nærmere inn på hvordan dette kan gjøres.

11.7 Oversikt over arbeidspensjoner i andre nordiske land

Sverige

I 1999 ble det innført et nytt allment pensjonssystem i Sverige, som gradvis vil erstatte det gamle sosialforsikringssystemet. Det nye svenske systemet er tredelt. Det består av en inntektpensjon, en premiepensjon og en garantipensjon.

I tillegg til det allmenne pensjonssystemet har man i Sverige et tjenestepensjonssystem for fire sektorer: Stat, kommune, privat ansatte tjenestemenn og arbeidstakere innenfor LO-området. Tjenestepensjonene inneholder både ytelsesbaserte og innskuddsbaserte komponenter, og utbetales som nettoppensjoner (tilleggsytelser til allmenn pensjon). Disse supplerende pensjonsordninger er tariffbasert inne hver sektor og dekker ca. 90–95 pst. av svenske lønsmottakere.

Avtalene er basert på en innskuddsordning som legges på toppen av den allmenne pensjonsordningen og i tillegg en ytelsesordning for inntekter over 7,5 inkomstbaseløp. Den nye avtalen i statlig sektor PA03 har først en innskuddsordning fra fylte 23 år der arbeidsgiver innbetaler 2,3 pst. av utbetalt lønn. Denne kapitalen kan den enkelte selv bestemme hvorledes skal forvaltes. I tillegg har de en innskuddsordning for arbeidstakere over 28 år med en avgift på 2 pst. og der kapitalen forvaltes av en statlig forsikringsordning (FSO). Ytelsesordningen som kommer på toppen av dette gjelder inntekter over 7,5 inkomstbaseløp.

Danmark

Det danske pensjonssystemet kan deles i to hoveddeler: Det sosiale pensjonssystemet og arbeidsmarkedspensjonssystemet. Den første delen – det sosiale pensjonssystemet (kalt social pension) – svarer til grunnpensjonssystemet i den norske folketrygden. Systemet omfatter alle som bor i Danmark, og ytelsene fra det er basert på pensjonssøkerens botid i Danmark. Den andre delen – arbeidsmarkedspensjonssystemet – svarer til det norske tilleggspensjonssystemet og tjenestepensjonssystemet. Disse ytelsene er basert på den inntekten pensjonssøkeren har hatt som yrkesaktiv.

Arbeidsmarkedspensjonssystemet kan igjen deles i tre grupper:

– Den første gruppen er ATP (arbeidsmarkedets

tilleggspensjon). Dette svarer til tilleggspensjonssystemet i den norske folketrygden. En viktig forskjell er likevel at det i Danmark ikke er ATP som står for den inntektsavhengige delen av pensjonen. Det er det tjenestepensjonssystemet som gjør.

- Den andre gruppen er forskjellige tjenestepensjonsordninger som er opprettet for arbeidere og funksjonærer i privat og offentlig sektor. Disse ordninger er profesjonsbasert og tariffestet. Ordningene er videre innskuddsbaserte. Siden 1950-årene har grupper av funksjonærer og akademiske medarbeidere på *det offentlige arbeidsmarkedet* hatt pensjonsinnbetaling (4 + 8 prosent eller 5 + 10 prosent) som en del av sine lønns- og arbeidsvilkår. For faglærte og ufaglærte grupper av arbeidstakere (herunder kontorfunksjonærer) i det offentlige ble det etablert en arbeidsmarkedspensjonsordning i 1990. Først i 1998 er nivået på innbetalingene til denne ordningen kommet opp på nivået med innbetalingene til ordningen for funksjonærene og de akademiske medarbeiderne (4 + 8 prosent). På det statlige arbeidsmarkedet er det mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden inngått en generell rammeavtale for de pensjonsordningene som arbeidsgiver og arbeidstaker innbetaler innskudd til.
- Den tredje gruppen er tjenestepensjonsordninger som er opprettet for tjenestemenn i staten og i kommunene. Dette er ytelsesbaserte ordninger som ligner tilsvarende ordninger i Norge.

Innholdet i den statlige tjenestepensjonsordningen er fastlagt i lov, og prinsipielle endringer i ordningen skal gjennomføres ved lov – etter forhandling med tjenestemannsorganisasjonene. Den statlige tjenestepensjonsordningen finansieres av skattemidler, og administreres av staten ved Finansministeriet. Ytelsene ordningen gir, er alderspensjon, uførepensjon, enke- og enkemannspensjon og barnepensjon.

For hvert år en person har vært ansatt som tjenestemann i hel stilling, opptjenes ett pensionsalderår (opptjeningsår). Denne opptjeningen blir registrert i et sentralt register (PENSAB). Her blir alle yrkesaktive med rett til pensjon fra den statlige tjenestepensjonsordningen registrert, slik at man løpende kan orientere den enkelte om vedkommendes pensjonsrettigheter.

For hvert opptjeningsår tjenestemannen har, tjener han eller hun opp en viss prosent av lønnen

sin i pensjon. Opptjeningen skjer etter et degressivt (fallende) system. For hvert av de 16 første opptjeningsårene tjener tjenestemannen opp 1,75 prosent av lønnen i pensjon. For hvert av de neste 16 årene er pensjonsprosenten 1,5 prosent, mens prosentsatsen er 1 for hvert av de neste 5 årene. Full pensjon er dermed tjent opp etter 37 års opptjeningstid, og utgjør da 57 prosent av vedkommendes lønn.

Den pensjonsberegningen som er skissert ovenfor, ble gjennomført i 1993. Den er supplert med en overgangsordning som gjelder i perioden 1997-2002. Alderspensjon kan utbetales fra det tidspunktet tjenestemannen fyller 60 år, men gis da som en varig redusert ytelse.

Finland

Det finske pensjonssystemet består av en sosialforsikring, som omfatter alle innbyggere, og en frivillig forsikringsdekning. Sosialforsikringen omfatter for det første en folkepensjon, som tilsvarende vår grunnpensjon i folketrygden. For det andre omfatter den en arbeidspensjon, som tilsvarende vår tilleggspensjon i folketrygden og vår tjenestepensjon. Sistnevnte blir også betegnet som tilleggspensjon.

De ulike pensjonsordningene styres av hver sine lover. Lovenes innhold er langt på vei like. Ordningene er til dels bransjepreget. De omfatter alle ansatte. Den frivillige dekningen ytes som kollektive ordninger via arbeidsgivere og individuelle ordninger. Den omfatter pensjonsdekning

ut over det de gjeldende lover tilbyr, og er overlatt til avtaleverket.

Av et samlet antall arbeidspensjoner per 1. januar 1999 utgjør statens ordning 8,7 pst., den kommunale ordningen 20,9 pst., den private generelle ordningen 51,7 pst., ordningene for foretakseiere 12,7 pst., og de øvrige spesielle arbeidsordninger til sammen 6 pst. Folkepensjonen ligger i bunnen av pensjonssystemet og utbetales fullt ut når det ikke foreligger noen arbeids- eller tilleggspensjon. Den avtar ved økende arbeids- eller tilleggspensjon, og opphører helt når inntekten overstiger en øvre inntektsgrense.

Med virkning fra 2005 skal arbeidspensjonene i Finland endres som følge av avtaler mellom partene. Det innføres en alleårs opptjening for hele yrkeskarrieren, bedre pensjonsbeskyttelse i uavlønnede perioder, beredskap for følgene av forventet øket livslengde og øket fondering i årene 2003 – 2013. En vil tjene opp pensjon fra 18 til 68 år, slik at aldersgruppene 18–52 år tjener opp 1,5 pst per år, aldersgruppene 53 – 62 år 1,9 pst. og aldersgruppene 63 – 68 år tjener opp 4,5 pst.

Alderspensjonen kan tas ut mellom 62 og 68 år slik at 63 – 68 åringer får den inntjente pensjonen uten avkortning, mens pensjonen for en som tar ut mellom 62 og 63 år avkortes med 0,6 pst. pr. mnd. Pensjon som tas ut etter fylte 68 år forhøyes. Pensjonene indekseres med en pensjonsindeks der lønnsveksten vektet 20 pst. og prisveksten 80 pst. For å sikre en stabil finansiering av arbeidspensjonene innføres det en «livslengdekoefficient» fra 2009.

Kapittel 12

Forholdet til folketrygdens uførepensjon og etterlattepensjon

12.1 Innledning og sammendrag

Forslaget til et nytt og framtidig alderspensjons-system til erstatning for dagens folketrygd reiser spørsmål om hvilke konsekvenser dette bør få for utformingen av uførepensjonssystemet og etterlattepensjonsordningen i folketrygden.

Det vil være problematisk å videreføre en forutsetning om at uføre- og etterlattepensjonen skal være utformet etter de samme prinsipper som alderspensjonen, og med stort sett samme beregningsmåte for ytelsene, slik tilfellet er i dag. En viktig grunn til dette er at modernisert folketrygd ikke lenger vil ha en nærmere definert pensjonsalder. Dermed vil det heller ikke bli en tilsvarende fast alder for beregning av framtidig opptjening som uførepensjonist. Alderspensjon i modernisert folketrygd får dessuten noe mer preg av oppsparing enn i dagens folketrygd, mens uførepensjon og etterlattepensjon fortsatt vil være mer forsikringsbaserte ordninger.

Konsekvenser for uførepensjon

De demografiske og pensjonsøkonomiske perspektiver en i dag står overfor, er svært krevende både i forhold alderspensjon og uførepensjon. Mens det primære formålet med uførepensjon er inntektssikring ved uførhet i yrkesaktiv alder, forutsetter alderspensjonsordningen normal opptjening hele tiden frem til alderspensjon tas ut. For alderspensjon vil pensjonsuttak være valgfritt fra et bestemt alderstrinn, samtidig som den enkelte skal kunne se seg tjent med å fortsette i arbeid etter dette. Innen uførepensjon er det tilsvarende et sentralt hensyn at den som av helsemessige grunner ikke lenger fungerer fullt ut som før, likevel skal kunne fortsette sin yrkesaktivitet så lenge som mulig. Dette kan skje i en kombinasjon av noe arbeid og gradert pensjon, og det er viktig at dette skal lønne seg for den enkelte. Med andre ord en klar parallell til at utsatt uttak av alderspensjon må svare seg.

Gruppen av personer som kan tenkes å ha rett til både uførepensjon og alderspensjon utgjør en ny utfordring når det innføres fleksibel alderspensjon. Det er i begge ordninger et mål å oppmuntre til sent uttak av pensjon, og med hensyn til folketrygdens bærekraft kan dette hensynet vise seg å være vel så viktig for uførepensjon som for alderspensjon. Men det er også en betydelig utfordring å sikre at de to ordningene på hensiktsmessig måte kan virke parallelt uten at det oppstår ugunstige vekselvirkninger. Problemstillingen er særlig tydelig i årene opp mot laveste uttaksalder for alderspensjon og i intervallet for valgfritt uttak.

Den nærmere utformingen av uførepensjonssystemet vil i noen grad også være avhengig av hvilke vilkår som legges til grunn for å få rett til slik stønad. Pensjonskommisjonen har i sitt arbeid ikke gått inn på inngangsvilkårene for uførepensjon. Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd dreier alderspensjonen noe mer i retning av en kollektiv spareordning. Uførepensjonen er en risikoordning. I Sverige har en tatt konsekvensen av dette og vedtatt å legge uførepensjonen (førtidspensjonen) inn som en del sykeforsikringen. I Norge er rehabiliteringspen-ger og attføringspen-ger forenklet og løst fra pensjonssystemet, og det er innført mer tidsbegrenset uførepensjon. Pensjonskommisjonen tilrår derfor at den nærmere utformingen av folketrygdens fremtidige uførepensjonssystem bør utredes videre i lys av kommisjonens forslag til et nytt alderspensjonssystem, og oppfølgingen av dette.

Personer som blir uføre i relativt ung alder kan ha uførestønad som hovedinntektskilde i store deler av sitt voksne liv, og vil i likhet med yrkesaktive ha etableringskostnader og utgifter til forsørgelse av familie. Etter Pensjonskommisjonens oppfatning taler dette for at varig uførepensjon bør lønnsindekseres. Det er imidlertid et spørsmål om hvor lenge lønnsindekseringen skal gjelde. Det kan vurderes å gå over til samme indeksering fra fylte 62 år som uførepensjonist, som det som vil gjelde for alderspensjon fra fylte 62 år.

Ved beregning av alderspensjon for personer som har mottatt uførepensjon legges det i Sverige til grunn den inntekten som vedkommende hadde før uføretidspunktet. Dette bygger på det samme prinsipp som dagens uførepensjon i Norge, der en godskriver fremtidige pensjonspoeng frem til ordinær pensjonsalder. Ved varig uførepensjon synes det etter Pensjonskommissjonens oppfatning rimelig å videreføre prinsippet med at pensjonsgrunnlaget for beregning av alderspensjon tar utgangspunkt i den inntekten man hadde før uføretidspunktet. Det må imidlertid sikres at den økonomiske motivasjonen ved uførepensjonering og alderspensjonering ikke kommer i konflikt med hverandre. Det kan også være grunn til å se nærmere på forholdet mellom pensjonene til de som blir uføre i ung alder og de som blir uføre senere i livet.

Yrkesaktive som velger å ta ut pensjon fra fylte 62 år eller senere, vil i hovedsak gjøre dette etter en nærmere overveielse der pensjonsnivået vil inngå i en helhetsvurdering. Personer som av helsemessige årsaker har falt helt eller delvis ut av arbeidslivet, står imidlertid ikke overfor de samme valgmulighetene som yrkesaktive. Det synes derfor rimelig at automatisk overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon skjer fra et senere tidspunkt enn tidligste mulige uttak av alderspensjon. Pensjonskommissjonen legger til grunn at overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon bør skje ved fylte 67 år, slik som i dag. Dette er imidlertid et spørsmål som bør vurderes nærmere i forbindelse med videre utredning av folketrygdens fremtidige uførepensjonssystem.

På grunn av at personer som av helsemessige årsaker mer eller mindre er forhindret fra å fortsette i arbeid mener Pensjonskommissjonen at uførepensjon skal kunne innvilges også mellom fylte 62 og 67 år. Med en fleksibel pensjonsalder i folketrygden som gir lavere årlig pensjon ved tidlig pensjonering, kan det oppstå økt press mot uførepensjonen i de eldre aldersgruppene. De nærmere vilkårene for rett til uførepensjon når det samtidig foreligger rett til alderspensjon bør vurderes i forbindelse med det videre arbeidet med å utforme folketrygdens uførestønad i lys av modernisert folketrygd.

Etterlattepensjon

Utviklingen i familie og forsørgingsmønsteret taler for at det kan bli vanskeligere å bygge en pensjonspolitikk basert på at forsørgelse gjennom

ekteskap er den dominerende familietyperen. Utviklingen går heller i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter, med mindre hensyn til ekteskapsstatus. Alternativet til familie eller husholdsenheten er et mer individualisert pensjonssystem. I en rendyrket form vil et slikt system behandle alle likt, uten hensyn til familiesituasjonen. Enslige, gifte og samboere vil da ha de samme pensjonsrettighetene. En slik løsning vil kreve vidtgående endringer. En fullstendig rendyrking av prinsippet om individbaserte ytelser forutsetter et samfunn der menn og kvinner er likestilt i utgangspunktet. Det vil blant annet si et samfunn med lik deling av omsorgsoppgavene og like muligheter for menn og kvinner i arbeidslivet. Så lenge kvinner og menn tilpasser seg forskjellig når det gjelder omsorgsarbeid og inntektsgivende arbeid, vil etterlattepensjonen gi kvinner en viktig inntektssikring ved ektefellens dødsfall også i årene fremover. Pensjonskommissjonen har på denne bakgrunn kommet til at det fortsatt bør være en ordning med etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle i modernisert folketrygd. Pensjonskommissjonen mener likeledes at en bør videreføre en ordning med avledet pensjon fra avdød ektefelle til gjenlevende med egen pensjon.

Deling av pensjonsrettigheter

Spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter mellom ektepar og varig samboere har i all hovedsak vært knyttet til at eldre kvinner kan oppleve en stor inntektsnedgang og økonomiske problemer i forbindelse med skilsmisse. Av middelaldrende og eldre kvinner er det fortsatt mange som har blitt forsørget av ektefellen i hele eller deler av sin yrkesaktive alder, eller har hatt deltidsarbeid i perioder. Det fører til at disse kvinnene blir minstepensjonister eller får relativt sett lave pensjoner, mens mennene ofte kan ha tjent opp en høy tilleggspensjon og gjerne supplerende tjenstepensjon eller individuell pensjon i tillegg. Pensjonskommissjonen tilrår at en ordning med deling av pensjonsrettigheter utredes nærmere med sikte på en enkel og praktikabel løsning.

12.2 Uførepensjon

12.2.1 Innledning

Det sentrale spørsmålet i forhold til forslaget om modernisert folketrygd, er om uførepensjonen fortsatt skal være beregningsmessig knyttet til alders-

pensjonen, slik som i dag, eller om uførepensjonsordningen i større eller mindre grad skal løsrives fra alderspensjonssystemet. Dersom uførepensjonen løsrives, blir det i så fall et spørsmål om hvordan et eventuelt nytt uførepensjonssystem bør utformes, herunder hvordan ytelsene skal beregnes. Det vil også være et spørsmål om hvordan overgang fra uførepensjon til alderspensjon skal håndteres. Utformingen av uførepensjonssystemet må også vurderes i forhold til en eventuell fleksibel alderspensjon i folketrygden. En problemstilling er her om det skal være adgang til uførepensjon etter at laveste alder for uttak av fleksibel alderspensjon er nådd, det vil si etter fylte 62 år.

Etter Pensjonskomisjonens oppfatning bør disse spørsmålene og problemstillingene utredes nærmere og arbeides videre med i forbindelse med oppfølgingen av kommisjonens rapport. Kommisjonen vil således ikke konkretisere en eventuelt ny uførepensjonsmodell i lys av det som foreslås når det gjelder alderspensjon. Likevel har kommisjonen funnet det hensiktsmessig å drøfte enkelte av de mest sentrale spørsmålene forslaget om modernisert folketrygd reiser i forhold til dagens uførepensjonssystem.

I det følgende gis det også en kort beskrivelse av på hvilken måte alderspensjonssystemet og uførepensjonssystemet i folketrygden i dag er knyttet til samme beregningsregelverk. Attførings- og rehabiliteringspenger var også tidligere knyttet til de samme beregningsreglene som alders- og uførepensjon, men er nå basert på egne regler. Disse ytelsene beregnes som en nærmere fastsatt prosent av et definert inntektsgrunnlag. Det er nylig også vedtatt en egen ordning med midlertidig uførepensjon som i stor grad vil bli basert på regler tilsvarende attføringspenger og rehabiliteringspenger.

I Sverige er uførepensjonsordningen lagt om fra 2003, etter at den statlige alderspensjonen er reformert fra 1998. Uførepensjonen er knyttet til systemet for sykeforsikring, og i mindre grad til alderspensjonssystemet. Det er en lignende problemstilling som bør utredes nærmere i Norge også.

12.2.2 Sammenhengen mellom alders- og uførepensjonssystemet i dagens folketrygd

Hovedbetingelsen for å få alderspensjon fra folketrygden er at man har fylt 67 år. For å få rett til uførepensjon er det et vilkår at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid er varig nedsatt med minst halvparten på grunn av nedsatt helse.

Alderspensjonen og uførepensjonen er i stor grad bygget opp rundt de samme beregningselementene, men er noe forskjellige med hensyn til opp-tjening og utmåling. Både alderspensjon og uførepensjon består av grunnpensjon og tilleggspensjon og/eller sært tillegg.

Grunnpensjonen fastsettes på grunnlag av trygdetid (den tiden man har vært medlem av folketrygden), og er uavhengig både av tidligere inntekt og innbetalt avgift. Som trygdetid regnes tidsrom mellom fylte 16 år og til og med fylte 66 år. Full grunnpensjon ytes ved minst 40 års trygdetid. Ved utmåling av grunnpensjon til alderspensjonister legges til grunn faktisk trygdetid. Ved utmåling av uførepensjon legges til grunn faktisk trygdetid plus fremtidig trygdetid, det vil si perioden fra uføretidspunktet og til og med det året vedkommende fyller 66 år.

Tilleggspensjonen for alders- og uførepensjonister avhenger av deres tidligere inntekt. For hvert år med pensjongivende inntekt beregnes det pensjonspoeng. Stort sett er dette inntekt opp-tjent ved arbeid. Kapitalinntekt faller utenfor. Pensjonspoengene beregnes ved at man fra den pensjongivende inntekten trekker folketrygdens grunnbeløp (56 861 kroner pr. 1. mai 2003). Differansen divideres deretter med grunnbeløpet. Det regnes ikke med høyere inntekter enn 12 ganger grunnbeløpet, og for inntekt mellom 6 og 12 ganger grunnbeløpet medregnes bare en tredjedel.

Før man regner ut tilleggspensjonen, må pensjonspoengene regnes om til et sluttpoengtall. Dette fremkommer ved et gjennomsnitt av de 20 beste årene. For alderspensjonister benyttes faktiske poengår. For uførepensjonister gjelder regler om godskrivning av fremtidige pensjonspoeng. Slike poeng gis fra og med uføreåret og til og med det året vedkommende fyller 66 år. De fremtidige pensjonspoengene fastsettes til det gunstigste av gjennomsnittet av pensjonspoengene de tre siste årene og gjennomsnittet av pensjonspoengene vedkommende har for halvparten av alle poengårene. Hensikten er at uførepensjonen ikke skal bli mindre for personer som blir uføre på et tidspunkt de ikke har hatt anledning til å tjene opp flere pensjonspoeng enn om de hadde fortsatt i arbeid frem til ordinær pensjonsalder.

Personer som er født uføre eller blir uføre før fylte 26 år får medregnet fremtidige pensjonspoeng på minst 3,3 for hvert år, tilsvarende en garantipensjon på ca. 135 000 kroner pr. år for enslige pensjonister.

Tilleggspensjonen utgjør 42 pst. av folketrygdens grunnbeløp multiplisert med sluttpoengtal-

let. For å ha rett til full tilleggspensjon må man ha 40 poengår. Sært tillegg ytes til personer som ikke har tjent opp tilleggspensjon, eller har opptjent tilleggspensjon som er lavere enn sært tillegg.

12.2.3 Nye beregningsregler for rehabiliteringspenger og attføringspenger

Reglene for beregning av attføringspenger og rehabiliteringspenger fra folketrygden er endret fra 1. januar 2002. Formålet har vært å harmonisere og forenkle beregningsreglene og løsrive dem fra pensjonssystemet. De skal i større grad framstå som midlertidige ytelser med sikte på overgang til inntektsgivende arbeid.

Rehabiliteringspenger og attføringspenger ble før 2002 beregnet på samme måte som uførepensjon. For å markere at rehabiliteringspenger og attføringspenger er midlertidige ytelser hvor siktemålet er tilbakeføring til arbeid, er det vedtatt å beregne disse stønadene som andre korttidytelser. En har valgt en dagpengelignende løsning der inntekten året før arbeidsevnen ble nedsatt, eller gjennomsnittet av inntekten de tre siste årene, legges til grunn for beregning av ytelsene. Inntekt over 6 G regnes ikke med i grunnlaget for rehabiliteringspenger og attføringspenger. Ytelsen utgjør 66 pst. av inntektsgrunnlaget, med en minsteytelse som fra 1. januar 2004 øker fra 1,6 G til 1,8 G. Det vil si om lag tilsvarende minstepensjon for enslig pensjonist. Minsteytelsen vil med gjeldende grunnbeløp pr. 1. mai 2003 utgjøre 102 350 kroner pr. år.

Personer med alvorlige lidelser som får nedsatt arbeidsevne før fylte 26 år, får beregnet rehabiliteringspenger etter spesielle regler som sikrer dem omtrent samme stønadsnivå som de ville ha fått som uførepensjonist med garantert tilleggspensjon. Minsteytelsen for denne gruppen er på 2,4 G (136 466 kroner pr. år). Det vil si beløpsmessig nær garantipensjon for unge uføre.

Stønadmottakere som forsørger barn under 18 år har krav på barnetillegg (for tiden 17 kroner pr. barn pr. dag). Rehabiliteringspenger og attføringspenger inklusive barnetillegg skal ikke utgjøre mer enn 90 pst. av beregningsgrunnlaget.

Rehabiliteringspenger og attføringspenger er etter omleggingen pensjonsgivende inntekt og skattlegges som arbeidsinntekt.

12.2.4 Tidsbegrenset uførestønad

Det er nylig vedtatt å dele nåværende uførepensjon i en tidsbegrenset uførestønad og en varig

uførepensjon. Den tidsbegrensede stønaden skal tilstås for en periode på ett til fire år når det er mulighet for at stønadsmottakeren skal komme tilbake i arbeid. Ordningen trer i kraft fra 1. januar 2004.

Varig uførepensjon skal i utgangspunktet forbeholdes personer som er 100 pst. varig uføre uten utsikt til å komme tilbake i arbeid. Det skal imidlertid også kunne gis varig uførepensjon i kombinasjon med arbeid når fremtidig arbeidsevne er avklart. Inngangsvilkårene er de samme i begge ordningene.

Den tidsbegrensede stønaden skal beregnes på samme måte som rehabiliteringspenger og attføringspenger. Det vil si at pensjonsgivende inntekt i kalenderåret før arbeidsevnen ble nedsatt, eventuelt gjennomsnittet av de tre siste årene skal legges til grunn. Stønadsnivået skal utgjøre 66 pst. av inntektsgrunnlaget på samme måte som for rehabiliteringspenger og attføringspenger.

Minsteytelsen er 1,8 G (ca. 102 350 kr. pr. år). Stønaden skal være pensjonsgivende inntekt, og skal skattlegges på samme måte som rehabiliteringspenger og attføringspenger med unntak av at personer med midlertidig uførepensjon skal ha særfradrag for uførhet.

Personer med varig uførepensjon skal kunne ha en årlig arbeidsinntekt på 1 G ved siden av pensjonen når det er gått ett år etter at ytelsen ble innvilget før uføregraden revurderes. Tilsvarende vil gjelde for tidsbegrenset uførepensjon.

Det innføres en stønadstak for tidsbegrenset uførepensjon og varig uførepensjon, slik at summen av ytelse og pensjonsgivende inntekt ikke kan overstige det inntektsnivået man hadde før uførhet.

Det er lagt til grunn at ca. 40 pst. av nye tilfeller vil få tidsbegrenset uførestønad.

12.2.5 Omlegging av den svenske førtidspensjonsordningen (uførepensjon)

Det svenske førtidspensjonssystemet (tilsvarende vårt uførepensjonssystem) er fra 1. januar 2004 erstattet med helt nye ordninger. De nye reglene for «sjukersättning» og «aktivitetsersättning» er en del av sykeforsikringssystemet. Målet har vært å få et samlet og helhetlig stønadssystem for personer med helseproblemer og nedsatt arbeidsevne som følge av det. Dette systemet er helt atskilt fra alderspensjonssystemet.

Stønad ved langvarig eller varig arbeidsuførhet på grunn av sykdom har fått betegnelsen «sju-

kersättning». Personer med midlertidig arbeidsuførhet (minst ett år) får «tidsbegrenset sjukersättning». «Sjukersättning» gis til personer mellom 30 og 65 år. Personer under 30 år skal ha «aktivitetsersättning». Det gis hel, $\frac{3}{4}$, $\frac{1}{2}$ eller $\frac{1}{4}$ stønad, avhengig av grad av arbeidsuførhet.

Det nye stønadssystemet består av en inntektsrelatert standardsikring og en minstegaranti. Den inntektsrelaterte stønaden skal beregnes på grunnlag av de tre høyeste inntektsårene i en periode («ramtiden») før arbeidsuførheten inntraff. Lengden på rammetiden er avhengig av stønadmottakerens alder. Stønadmottakere som er 53 år og eldre får beregnet stønad på grunnlag av gjennomsnittet av de beste 3 inntektsårene i løpet av de siste 5 årene. For personer som er 50, 51 og 52 år på innvilgelsestidspunktet er rammetiden 6 år, mens stønadmottakere som er 47, 48 og 49 år har en rammetid på 7 år. For personer som er 46 år og yngre er rammetiden på 8 år. Botid i Sverige har ikke betydning for størrelsen på den inntektsrelaterte stønaden.

«Aktivitetsersætningen» som gis til personer mellom 19 og 30 år beregnes på grunnlag av de to høyeste inntektsårene over en treårsperiode. Denne stønaden tilstås for inntil 3 år av gangen. Personer i alderen 19 til 29 år som fyller inngangsvilkårene har rett til 100 pst. ytelse uten prøving av arbeidsevnen, så lenge de er under utdanning på grunnskole- eller gymnasnivå.

Minstegarantien gis til personer som ikke har hatt inntekt i opptjeningsperioden eller har hatt lav inntekt. Nivået på denne ytelsen er avhengig av stønadmottakerens alder. De yngste, under 21 år, får stønad på 2,10 ganger basbeløpet (basbeløpet = SEK 38 600 for 2003). Mellom 21 og 29 år er minstegarantien lik 2,35 ganger basbeløpet, og for de som er 30 år og eldre 2,40 ganger basbeløpet. Nivået på minstegarantien er i motsetning til den inntektsrelaterte stønaden, avhengig av botid. Det er krav om minst 3 års botid/forsikringstid for å få minstegarantien og minst 40 år for å få full uttelling.

Den inntektsrelaterte stønaden utgjør 64 pst. av inntektsgrunnlaget. Stønadene skattlegges som vanlig arbeidsinntekt. Personer som mottok førtidspensjon før 1. januar 2003 vil få omgjort stønaden til «sjukersättning» på omtrent samme nivå.

Den inntektsrelaterte stønaden er pensjonsgivende i forhold til framtidig alderspensjon. Inntekten som ble lagt til grunn ved beregning av «sjukersætningen» utgjør også alderspensjonsgrunnlaget, fratrukket et beløp som tilsvarer pensjonsavgiften til alderspensjon (18,5 pst.). Pen-

sjonsavgiften til alderspensjon for personer med «sjukersättning» finansieres over statsbudsjettet.

12.2.6 Konsekvenser for uførepensjon ved et nytt alderspensjonssystem i Norge

Teknisk sett er det i og for seg ikke noe i veien for at en beholder dagens beregningsregler for uførepensjon, selv om alderspensjonssystemet legges om. Det er imidlertid et hensiktsmessighetsspørsmål om hvor mange sett av ulike typer beregningsregler en ønsker å ha for løpende kontantytelser i folketrygden.

Det er allerede tatt et steg i Norge i retning av å løsrive beregningsreglene for en del av de sykdomsrelaterte ytelsene fra beregningsreglene for alderspensjon. Rehabiliteringspenger og attføringspenger beregnes fra 2002 med 66 pst. av inntekten forut for at stønadsbehovet oppsto. Ordningen med tidsbegrensede uførestønad som trer i kraft 1. januar 2004, vil bli beregnet på tilsvarende måte.

Behov for nærmere utredning

Med forslaget til en modernisert folketrygd som beskrevet i kapittel 7, kan det bli problematisk å videreføre en forutsetning om at uførepensjonen skal være utformet etter samme prinsipper som alderspensjonen, og med stort sett samme beregningsmåte for ytelsene, slik tilfellet er i dag. En viktig grunn til dette er at modernisert folketrygd ikke lenger vil ha én veldefinert pensjonsalder som gjelder for alle, jf. dagens krav om fylte 67 år for uttak av alderspensjon. Det vil dermed heller ikke finnes noe tilsvarende naturlig ankerfeste for «beregnet framtidig opptjening» innenfor uførepensjonsordningen. Alderspensjon i modernisert folketrygd har dessuten en tydeligere oppspareningsmekanisme enn ordningen har i dagens folketrygd, mens uførepensjon og etterlattepensjon fortsatt vil være mer forsikringsbaserte ordninger.

I utgangspunktet vil det dermed være ganske åpent hva slags utforming uførepensjonssystemet bør få. Perspektivet blir enda videre om en tenker seg andre løsninger for alderspensjonen enn den som er beskrevet i kapittel 7. Problemstillingene vil for eksempel være svært annerledes i forbindelse med et alternativ hvor folketrygdens ansvar for alderspensjon begrenses til en felles minstepensjon for alle. Da vil all tilleggspensjon måtte tenkes opptjent utenfor folketrygden, enten gjennom obligatorisk tjenestepensjon eller egen pensjonsforsikring. Det ville da også være nærliggende å legge det alt vesentlige av uføre- og etterlattepen-

sjonen til slike ordninger. Dette ville imidlertid ikke være noe alternativ for en del grupper, blant annet gruppen av fødte uføre.

Mens det primære formål med uførepensjon er inntektssikring ved uførhet i yrkesaktiv alder, forutsetter alderspensjonsordningen normal opp-tjening hele tiden frem til alderspensjon tas ut. For alderspensjon vil pensjonsuttak være frivillig mellom 62 og 70 år, samtidig som den enkelte skal kunne se seg tjent med fortsatt å stå i arbeid etter dette. Innen uførepensjon er det tilsvarende et sentralt hensyn at den som av helsemessige grunner ikke lenger fungerer fullt ut som før, likevel skal kunne fortsette sin yrkesaktivitet så lenge som mulig. Det kan skje i en kombinasjon av arbeid og trygd, for eksempel gradert uførepensjon, og det er igjen viktig at dette skal lønne seg for den enkelte. Det vil si en klar parallell til at utsatt uttak av alderspensjon må svare seg.

Mange personer som fortsetter å arbeide kan få problemer som hos andre ville ført til søknad om uførepensjon, særlig når de begynner å nærme seg ordinær pensjonsalder. Her er individuell motivasjon, forholdene på arbeidsplassen og en rekke andre forhold av betydning. Gruppen av personer som kan tenkes å ha rettigheter i begge ordninger utgjør en ny utfordring for uførepensjonsordningen i folketrygden, når det innføres fleksibel alderspensjon. Det er i begge ordninger et mål å oppmuntre til sent uttak av pensjon, og med hensyn til folketrygdens bærekraft kan dette hensynet vise seg å være vel så viktig for uførepensjon som for alderspensjon.

Det er også en utfordring å sikre at de to ordningene på hensiktsmessig måte kan virke parallelt uten at det oppstår gjensidig ugunstige vekselvirkninger. Problemstillingen er særlig tydelig i årene opp mot laveste uttaksalder for alderspensjon og i intervallet før valgfritt uttak. Det bør unngås at enkeltpersoner som i utgangspunktet har plager som kunne tilsi godkjent uførhet, men som likevel er motivert til å fortsette i arbeid, vil tape økonomisk på å fortsette. Tilsvarende bør den som faktisk forsøker å stå i arbeid lengst mulig, for eksempel gjennom å ta en mindre krevende jobb, samlet sett har noe igjen for dette, selv om det endelige utfallet er uførepensjon.

Den nærmere utformingen av uførepensjons-systemet vil i noen grad også være avhengig av hvilke vilkår som legges til grunn for å få rett til uførepensjon. Pensjonskommisjonen har i sitt arbeid ikke gått inn på inngangsvilkårene for uførepensjon. Videre vil det være hensiktsmessig å vurdere de ulike stønadsordningene for personer

som av helsemessige årsaker ikke er arbeid i sammenheng. Pensjonskommisjonen tilrår på denne bakgrunn at den nærmere utformingen av folketrygdens fremtidig uførepensjonssystem bør utredes videre i lys av kommisjonens forslag til et nytt alderspensjonssystem og oppfølgingen av det. En bør også se nærmere på hvordan bedriftene kan motiveres til å finne alternativer til uførepensjonering.

Beregning av alderspensjon for personer med varig uførepensjon

Spørsmål som må vurderes og tas stilling til i det videre arbeidet er hvordan alderspensjonen skal beregnes for personer som har mottatt uførepensjon, fra hvilket tidspunkt overgang til alderspensjon skal foregå, og den øvre aldersgrense for når det skal være mulig å ta ut uførepensjon.

Alderspensjon for tidligere uførepensjonister kan i prinsippet beregnes på to ulike måter. Alderspensjonen kan enten beregnes på grunnlag av selve uføreytelsen, eller ut fra det inntektsgrunnlaget som ligger til grunn for uføreytelsen.

Rehabiliteringspenger og attføringspenger er gjort til pensjonsgivende inntekt, og fra 1. januar 2004 gjelder det samme for den nye ordningen med tidsbegrenset uførestønad. Ytelsene blir som nevnt beregnet som en prosent av et nærmere angitt inntektsgrunnlag, og det er selve ytelsene som danner grunnlag for opptjening av alderspensjon. Dette er gjort blant annet for å markere at dette er midlertidige ytelser som bare skal gis for begrensede tidsperioder i den enkeltes yrkesaktive alder.

Opptjening av alderspensjon på bakgrunn av varig uførepensjon stiller seg noe annerledes enn opptjening på bakgrunn av korttidsytelser. Korttidsytelser gis for begrensede perioder, og påvirker dermed opptjening av alderspensjon i mindre grad enn ytelser som gis over flere år i løpet av yrkesaktiv alder. Dersom det ikke tas hensyn til at en uførepensjon ofte er betydelig lavere enn det inntektsgrunnlaget den springer ut fra, vil en alderspensjon basert på utbetalt uførepensjon i mange tilfeller kunne bli meget lav. Konsekvensen vil i så fall bli at en god del personer som har mottatt varig uførepensjon over en lengre periode, vil ende opp med minstepensjon som alderspensjonister.

Ved beregning av alderspensjon for personer som har mottatt uførepensjon legges det i Sverige til grunn den inntekten som vedkommende hadde før uføretidspunktet. Dette bygger på det samme

prinsipp som dagens uførepensjon i Norge, der en beregner fremtidige pensjonspoeng frem til ordinær pensjonsalder. Dette er en gunstigere ordning enn den som i dag gjelder for stønadsmottakere med rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Ved varig uførepensjon synes det etter Pensjonskommissjonens oppfatning rimelig at pensjonsgrunnlaget for beregning av alderspensjon tar utgangspunkt i den inntekten man hadde før uføretidspunktet. Det kan også være grunn til å se nærmere på forholdet mellom pensjonene til de som blir uføre i ung alder og de som blir uføre senere i livet.

Overgang fra uførepensjon til alderspensjon

Det må også tas stilling til fra hvilket tidspunkt en uførepensjon skal avløses av alderspensjon. Ved en fleksibel alderspensjon mellom 62 og 70 år som er foreslått for modernisert folketrygd, er det som nevnt ikke gitt å definere en ordinær pensjonsalder der det er naturlig med overgang til alderspensjon og samtidig stanse videre opptjening av alderspensjonsrettigheter. Valg av overgangstidspunkt fra uførepensjon til alderspensjon vil imidlertid ha stor betydning for den enkeltes alderspensjonsnivå. Jo senere overgangen skjer, desto større opptjening vil den enkelte pensjonist kunne få. Samtidig vil valg av tidspunkt for opptjening av alderspensjonsrettigheter ha konsekvenser for det samlede utgiftsnivået.

Laveste alder for uttak av alderspensjon er i modernisert folketrygd foreslått til 62 år. Det kunne dermed synes naturlig at overgang fra uførepensjon til alderspensjon automatisk skjer fra dette tidspunktet. Som påvist under kapittel 9 om fleksibilitet i alderspensjonssystemet, kreves det imidlertid opptjening av et visst omfang for å komme over det garanterte minstenivået i pensjonssystemet ved uttak alderspensjon fra tidligste uttakstidspunkt. En systematisk omregning og overgang til alderspensjon fra 62 år, vil dermed føre til at en god del uførepensjonister ender opp med en pensjon på garantinivået som alderspensjonister.

Yrkesaktive som velger å ta ut alderspensjon fra tidligste tidspunkt, vil i hovedsak gjøre dette etter en nærmere overveielse der pensjonsnivået vil inngå i en helhetsvurdering. Personer som av helsemessige årsaker har falt helt eller delvis ut av arbeidslivet, står imidlertid ikke overfor de samme valgmulighetene som yrkesaktive. Det synes derfor hensiktsmessig at automatisk overgang og omregning fra uførepensjon til alderspen-

sjon skjer fra et senere tidspunkt enn tidligste mulige uttak av alderspensjon.

Med utgangspunkt i dagens folketrygd og ordinær pensjonsalder synes det naturlig å legge til grunn at overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon bør skje ved fylte 67 år. Dette er imidlertid spørsmål som må vurderes nærmere i forbindelse med videre utredning av folketrygdens fremtidige uføresystem.

Delingstall

I kapittel 7 er det foreslått en ordning med delingstall i forbindelse med utmåling av alderspensjon for å sikre et bærekraftig pensjonssystem over tid. Delingstallet er ment å gjenspeile utviklingen i befolkningens levealder, og får konsekvenser for beregning og utmåling av de enkelte fødselskohorters alderspensjon. Yngre fødselskohorter, som forventes å leve lenger enn eldre kohorter, vil få utbetalt lavere årlig pensjon når levealderen øker, forutsatt samme pensjonerings-tidspunkt. Spørsmålet er om alderspensjon til uførepensjonister skal utmåles med hensyn til utviklingen i delingstall og befolkningens levealder.

Når delingstallet øker, kan yrkesaktive kompensere for lavere årlig alderspensjon ved å forlenge yrkeskarrieren. For hvert år levealderen øker, kan effekten av delingstallet utlignes ved å arbeide om lag åtte måneder lenger. Uføre vil ikke ha den samme muligheten til å kompensere for lavere årlig pensjon når levealderen øker.

Ordningen med delingstall er sentralt ved forslaget til modernisert folketrygd. Dersom uførepensjonister unntas fra delingstall ved utmåling av alderspensjon, vil denne gruppen systematisk bli begunstiget i forhold til yrkesaktive. En slik forskjellsbehandling vil kunne føre til et press på uførepensjonsordningen ved at det kan bli gunstigere å bli alderspensjonist via uførepensjonsordningen i stedet for å komme direkte fra arbeidslivet.

Med overgang og omregning til alderspensjon ved fylte 67 år, mener Pensjonskommissjonen at også uførepensjonister bør omfattes av ordningen med delingstall. Dersom befolkningsutviklingen på et senere tidspunkt viser seg å føre til uheldige skjevheter, bør omregningstidspunktet for overgang fra uførepensjon til alderspensjon revurderes.

Øvre aldersgrense for uttak av uførepensjon

I et fleksibelt alderspensjonssystem vil det være en rekke personer som av ulike grunner velger å forlate arbeidslivet ved første pensjoneringsmulig-

het. Deres pensjon blir da utmålt i forhold til pensjoneringstidspunktet, og blir dermed lavere enn om vedkommende hadde fortsatt lenger i arbeid. Dette reiser spørsmål om det skal være adgang til uførepensjon etter at laveste pensjonsalder i alderspensjonssystemet er nådd.

Som tidligere nevnt kreves det yrkesaktivitet og pensjonsopptjening av et visst omfang for å komme over garantinivået i modernisert folketrygd ved uttak av pensjon før fylte 67 år. Arbeidsføre 62-åringer vil stå overfor et reelt valg i modernisert folketrygd. De kan velge å pensjonere seg mot en varig avkortet ytelse, eller å fortsette i arbeid samtidig som ytelsesnivået for utsatt pensjon øker. Personer som av helsemessige årsaker ikke kan fortsette i arbeide etter 62 år, står ikke overfor den samme valgmuligheten som arbeidsføre og kan ikke påvirke alderspensjonsnivået på tilsvarende måte.

I Sverige kan en ta ut alderspensjon fra 61 år. For de fleste som mottar «sjukersättning» vil det imidlertid være økonomisk lønnsomt å beholde denne stønaden fram til 65 år fordi, de da fortsatt vil tjene opp alderspensjonsrettigheter. Det har vært vurdert om personer som har fylt 61 år og som fyller vilkårene for innteksrelatert alderspensjon skal ha rett til å ta ut «sjukersättning» eller om vedkommende må ta ut alderspensjon. En har kommet fram til at det skal være mulig å få «sjukersättning» også etter fylte 61 år, selv om en kan ta ut førtids alderspensjon fra samme alder.

Med mulighet for uttak av uførepensjon etter fylte 62 år og fortsatt opptjening av alderspensjonsrettigheter frem til fylte 67 år, kan uførepensjon bli et gunstigere tilbud enn frivillig uttak av en varig avkortet alderspensjon fra fylte 62 år. Bedre uføreytelser enn alderspensjon etter fylte 62 år, vil dermed kunne føre til et betydelig press på uførepensjonsordningen.

På grunn av at personer som av helsemessige årsaker mer eller mindre er forhindret fra å fortsette i arbeid, og dermed ikke står overfor de samme valgmuligheter som arbeidsføre, mener pensjonskommisjonen at uførepensjon skal kunne innvilges også mellom fylte 62 år og 67 år, som i dag. De nærmere vilkårene for rett til uførepensjon når det samtidig foreligger rett til alderspensjon bør vurderes i forbindelse med det videre arbeidet med å utforme folketrygdens uførestønad i lys av modernisert folketrygd.

Regulering av løpende varig uførepensjon

I kapittel 7 er det foreslått å skille mellom verdi-

sikringen av henholdsvis pensjonsopptjeningen som yrkesaktiv og pensjonsutbetalingen som alderspensjonist i modernisert folketrygd. Opp-tjente pensjonsrettigheter som yrkesaktiv er foreslått indeksert i samsvar med den gjennomsnittlige lønnsutviklingen i samfunnet, slik at pensjonsrettighetene ikke taper seg i verdi over tid. Utbetalt alderspensjon er imidlertid foreslått regulert etter en indeks basert på en kombinasjon av prisvekst og lønnsvekst.

Personer som blir uføre i relativt ung alder kan ha uførestønad som hovedinntektskilde i store deler av sitt voksne liv. I likhet med yrkesaktive kan de ha etableringskostnader og utgifter til forsørgelse av familie gjennom store deler av livet. Dersom løpende uførepensjon reguleres på samme måte som utbetalt alderspensjon, vil uføre sakke akterut i forhold til yrkesaktive. For at det ikke skal oppstå for store sosiale forskjeller mellom yrkesaktive og uføre, er det viktig å sikre varige uføre en inntektsutvikling som gjenspeiler velstandsutviklingen i samfunnet. Pensjonskommisjonen tilrår på denne bakgrunn at varig uførepensjon lønnsindekseres. Det er imidlertid et spørsmål om hvor lenge lønnsindekseringen skal gjelde. I modernisert folketrygd er det foreslått at løpende alderspensjon skal indekseres med et veid gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Det bør blant annet vurderes å gå over til samme indeksering som vil gjelde for alderspensjon fra fylte 62 år.

Innfasing av modernisert folketrygd og forholdet til personer med varig uførepensjon

Alderspensjonsreformen er i kapittel 13 foreslått å gjelde fullt ut for alle født etter 1964, mens personer født i 1950 og tidligere skal få sin alderspensjon beregnet etter dagens system. Personer som er født i de mellomliggende årene vil få sin pensjon forholdsmessig beregnet etter begge systemer avhengig av fødselsår.

Yrkesaktive som helt eller delvis omfattes av reformen, vil på grunn relativt ung alder ha tid og anledning til å innrette seg etter det nye systemet. Uføre vil ikke ha den samme muligheten, og det er derfor et spørsmål om uførepensjonister bør håndteres annerledes enn yrkesaktive med hensyn til innfasing av modernisert folketrygd. Det bør i det videre arbeidet med nærmere utforming av uførepensjonssystemet blant annet vurderes om personer over en viss alder som allerede mottar uførepensjon, ikke skal omfattes av alderspensjonsreformen.

12.3 Pensjon til etterlatte

12.3.1 Innledning

Utviklingen i familie og forsørgingsmønsteret taler for at det kan bli vanskeligere å bygge en pensjonspolitikkk basert på at forsørgelse gjennom ekteskap er den dominerende familietyper. Utviklingen går heller i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter, med mindre hensyn til ekteskapsstatus. Alternativet til familie eller husholdsenheten er et mer individualisert pensjonssystem. I en rendyrket form vil et slikt system behandle alle likt, uten hensyn til familiesituasjonen. Enslige, gifte og samboere vil da ha de samme pensjonsrettighetene. En slik løsning vil kreve vidtgående endringer.

12.3.2 Barnepensjon og etterlattepensjon til gjenlevende under 67 år

Gjenlevende ektefelle som er yngre enn 67 år, har rett til etterlattepensjon hvis avdøde i de siste tre årene fram til dødsfallet var medlem i trygden. Det samme gjelder dersom avdøde mottok pensjon fra folketrygden de tre siste årene før dødsfallet. Grunnpensjonen fastsettes på grunnlag av avdødes trygdetid. Trygdetiden fastsettes som om den avdøde på dødsfalltidspunktet hadde fått rett til uførepensjon eller alderspensjon, det vil si den trygdetiden som avdøde ville hatt ved fylte 67 år. Tilleggspensjonen svarer til 55 pst. av den tilleggspensjonen som den avdøde mottok eller ville fått som uførepensjonist regnet etter hel uførhet, eller som alderspensjonist. Dersom den avdøde ikke hadde tjent opp noen tilleggspensjon, eller den opptjente tilleggspensjonen er liten, gis det sært tillegg etter de bestemmelsene som gjelder for en alderspensjonist.

Etterlattepensjonen til gjenlevende ektefeller er inntektsprøvet. Forventet inntekt over $\frac{1}{2}$ G medfører avkorting på 40 prosent. For etterlatte under 55 år legges det automatisk til grunn en inntekt på to ganger folketrygdens grunnbeløp dersom gjenlevende ikke har rimelig grunn til å ha en lavere inntekt.

Ugifte personer som ikke har fylt 67 år og som har hatt tilsyn med og pleie av andre nærstående kan på visse vilkår få en inntektsprøvet pensjon eller overgangsstonad. Pensjonen består av grunnpensjon og av et sært tillegg. Pensjonen blir redusert dersom det kan forventes at vedkommende kan ha egen arbeidsinntekt.

Barnepensjon ytes dersom en av foreldrene eller begge er døde. Pensjonen ytes frem til barnet fyller 18 år. Hvis barnet er under utdanning, ytes pensjonen frem til det fyller 20 år. Dersom en av foreldrene dør, utgjør pensjonen for det eldste barnet 0,4 G, og for hvert av de andre barna 0,25 G. Den samlede pensjonen deles likt mellom barna. Dersom begge foreldrene er døde, får det eldste barnet like stor pensjon som den av foreldrene med størst etterlattepensjon ville fått. Det nest eldste barnet får 0,4 G, de andre barna 0,25 G hver. Den samlede pensjonen deles likt mellom barna. Barnepensjonen ytes for en begrenset periode når barnet er i en alder der det ikke kan forventes at det forsørger seg selv. Endringer i familie- og samlivsmønsteret har følgelig ikke endret behovet for barnepensjon. Behovet for en slik ytelse i et eventuelt nytt pensjonssystem i fremtiden blir ikke drøftet nærmere.

I 2002 var det 40 412 etterlattepensjonister i folketrygden. Det vil si etterlatte som ikke mottar alders- eller uførepensjon. Av dette var 25 914 etterlatte ektefeller (under 67 år), 14 275 barnepensjonister, og 223 etterlatte familiepleiere. Hele 93 pst. av gjenlevende ektefeller med etterlattepensjon er kvinner, og om lag 64 pst. er over 55 år. I løpet av 1990-tallet ble det stadig færre gjenlevende ektefeller med etterlattepensjon. Hovedforklaringen er lavere dødelighet for personer mellom 16 og 66 år, særlig blant menn, og ikke minst økt yrkesaktivitet blant kvinner.

Det er ingen andre pensjonistgrupper som har så høye individuelle inntekter som gjenlevende ektefeller med etterlattepensjon. I 1999 hadde denne gruppen pensjonister en gjennomsnittlig samlet inntekt på rundt 235 000 kroner. Dette utgjorde 50 pst. mer enn uførepensjonistene og 60 pst. mer enn alderspensjonistene. Det høye inntektsnivået skyldes at mange etterlatte er yrkesaktive. I 1999 var rundt halvparten av samlet inntekt arbeidsinntekt, mens pensjon fra folketrygden utgjorde 28 pst.

Pensjon fra folketrygden utgjorde en større andel av den samlede inntekten på begynnelsen av 1990-tallet enn på slutten, mens arbeidsinntekten utgjorde en større andel av samlet inntekt på slutten av 1990-tallet enn på begynnelsen. Sammenlignet med andre pensjonisthusholdninger og befolkningen generelt er det en lavere andel etterlatte i lavinntektsgruppene. Andelen etterlatte i lavinntektsgruppene har også blitt mindre i løpet av 1990-årene.

Kun et fåtall av etterlattepensjonshusholdningene mottar bostøtte eller sosialhjelp. De etterlat-

tepensjonshusholdningene med lavest inntekt kjennetegnes med at mange er aleneboende og noe eldre enn gjennomsnittet.

Formuesutviklingen har vært gunstig for etterlatte. Særlig i siste halvdel av 1990-tallet økte gjennomsnittsførmuen betydelig for denne gruppen.

En fullstendig rendyrking av prinsippet om individbaserte ytelser forutsetter et samfunn der menn og kvinner er likestilt i utgangspunktet. Det vil blant annet si et samfunn med lik deling av omsorgsoppgavene og like muligheter for menn og kvinner i arbeidslivet. Formelt gir etterlattepensjonen like rettigheter til menn og kvinner, men i praksis må etterlattepensjonen først og fremst vurderes i forhold til kvinner. Enkemenn vil som regel få så lav bruttopensjon og samtidig ha så høy arbeidsinntekt at det ikke kommer noen etterlattepensjon til utbetaling. Dessuten er det fortsatt slik at menn gjennomgående dør tidligere enn kvinner.

Etter hvert er det blitt stadig flere kvinner som fortsetter i inntektsgivende arbeid etter at de har stiftet familie og fått barn. Gifte kvinner har i langt større grad arbeidsinntekt og opptjener egne pensjonsrettigheter enn tidligere. Riktignok er det fortsatt slik at kvinner gjennomgående har lavere inntekter enn menn og at det vanligvis er kvinner som har størst fravær fra arbeidslivet på grunn av ulønnete omsorgsoppgaver i familien.

Økt yrkesaktivitet blant kvinner har ført til at man både i Danmark og Sverige har avvirket sine etterlattepensjonsordninger, men med lange overgangsordninger. I realiteten vil begge disse landene ha ordninger for etterlatte i flere år fremover.

Det kan i prinsippet reises mange spørsmål om etterlattepensjonering av voksne personer i arbeidsdyktig alder. Det kan hevdes at etterlattepensjonering bygger på og støtter opp under et gammeldags kvinnesyn, der kvinner i utgangspunktet betraktes som forsørget, og ikke som selvstendige inntektstakere. Videre er det også hevdet at etterlattepensjoneringen kan virke passiviserende. Den gir rett til pensjon for personer som kan ha mange yrkesaktive år foran seg. Nå er riktignok kravene til yrkesrettet aktivitet skjerpet for gjenlevende under 55 år. Dessuten legger etterlattepensjonen i dag stor vekt på ekteskapsstatus og mindre vekt på faktisk samlivsform. Det er bare når det har foreligget et formelt ekteskap og når samboere har felles barn, det foreligger rett til etterlattepensjon. Personer som har vært samboere gjennom et langt liv uten at de har felles barn eller vært gift med hverandre, har ikke rett til etterlattepensjon etter hverandre. Pensjonen faller bort

når det inngås nytt ekteskap, men ikke når den etterlatte innleder et nytt samboerforhold.

Det er fortsatt en del kvinner som lever i et tradisjonelt ekteskap med mannen som hovedinntektstaker. Disse kvinnene har et reelt behov for økonomisk trygghet mot tap av forsørger. Enkelte vil også hevde at pensjons- og trygdesystemet ikke bør være nøytrale, men tvert i mot aktivt støtte opp om ekteskapet som samlivsform. Menn har i dag som oftest høyere inntekt, lengre yrkeskarriere og høyere pensjonsopptjening enn kvinner. Bortfall av etterlattepensjon kan føre til økt utrygghet og lavere eller mer usikker standardtrygghet for kvinner. Dagens etterlattepensjon har innebygd fleksibilitet som gjør at den i stor grad trappes automatisk ned etter hvert som yrkesaktiviteten øker.

Det er rimelig klart at etter hvert som stadig flere kvinner har egen arbeidsinntekt, vil behovet for etterlattepensjon avta. Kvinners yrkesaktivitet steg betydelig i 1970- og 1980-årene, noe som vil heve kvinners pensjonsnivå i fremtiden. Kvinner som var unge i disse årene blir imidlertid ikke pensjonister før om rundt 20 år, slik at etterlattepensjonen ikke har utspilt sin rolle pr. i dag.

Så lenge kvinner og menn tilpasser seg forskjellig når det gjelder omsorgsarbeid og inntektsgivende arbeid, vil etterlattepensjonen gi kvinner en viktig inntektssikring ved ektefellens dødsfall også i årene fremover. Ordningen vil imidlertid ha et avtakende behov over tid. Pensjonskommisjonen har på denne bakgrunn kommet til at det fortsatt bør være en ordning med etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle i modernisert folketrygd, og at ytelsesnivået bør ligge på om lag samme nivå som i dag.

En reform av folketrygdens alderspensjonssystem påvirker også reglene for beregning av etterlatteytelser til barn og voksne. Et første spørsmål er om hvordan disse ytelsene skal tilpasses reglene opptjening av pensjonsrettigheter og beregning av pensjonsytelser i forslaget til modernisert folketrygd. Et annet spørsmål det må tas stilling til er overgangen fra nåværende regler til regler som er tilpasset forslaget om modernisert folketrygd. Det vil si hva som skal gjelde av regler for utmåling av etterlattepensjoner i overgangsperioden frem til modernisert folketrygd er fullt innfasert.

Kommisjonen har ikke vurdert de nærmere vilkårene for rett til folketrygdens etterlatteytelser. Det vil si at en har avstått fra å vurdere endringer med hensyn til for eksempel, i hvilke situasjoner, for hvor lang tid, og til hvilken alder etterlatteytelser skal gis til barn og voksne.

Det må tas stilling til om en skal videreføre dagens prinsipp om at etterlatteytelsene beregnes på bakgrunn av avdødes pensjonsrettigheter i folketrygden, eller om disse ytelsene beregningsteknisk bør løsrives fra alderspensjonssystemet. Dersom en ønsker å videreføre koplingen mellom alderspensjonssystemet og etterlatteytelsene, er det behov for visse tilpasninger i forhold til forslaget om modernisert folketrygd. Dette har sammenheng med at dagens folketrygd består av to elementer – en grunnpensjon som ytes uavhengig av tidligere inntekt og en tilleggspensjon som er utmålt på bakgrunn av tidligere inntekt. Mens det i henhold til forslaget om modernisert folketrygd ytes en inntektspensjon som er proporsjonal med tidligere inntekt. Personer som ikke har tjent opp inntektspensjon eller som har tjent opp en lav inntektspensjon får likevel økt pensjonsnivået gjennom et garantitillegg som sikrer et minstenivå på pensjonen.

Bortfallet av folketrygdens grunnpensjon i modernisert folketrygd innebærer at det også må tas stilling til hvordan grunntryggheten skal ivaretas i etterlattepensjonssystemet fremover. Pensjonskommisjonen legger til grunn at den tekniske utformingen av folketrygdens etterlatteytelser til barn og gjenlevende ektefeller blir gjenstand for videre utredning.

12.3.3 Avledet pensjon til gjenlevende ektefelle med egen pensjon

Når gjenlevende ektefelle får rett til egen pensjon som uføre- eller alderspensjonist, faller etterlattepensjonen bort. Det er imidlertid gitt bestemmelser om avledet pensjon som sikrer at gjenlevende ektefelle minst får en egen pensjon tilsvarende etterlattepensjon. Gjenlevende ektefelle med egen uføre- eller alderspensjon har i dag rett til å få beregnet egen tilleggspensjon etter det gunstigste av egen tilleggspensjon og 55 pst. av summen av egen og avdød ektefelles tilleggspensjon

Etter hvert som kvinner får økt sin egen pensjonsopptjening, kan det reises spørsmål ved om det er fordelingsmessig rimelig og påkrevet med en ordning som sikrer gjenlevende alders- og uførepensjonister med egen tilleggspensjon høyere ytelse enn de hadde som etterlattepensjonist, og også høyere ytelse enn det som egen opptjening tilsier.

Bakgrunnen for denne ordningen var at det ble ansett som rimelig at pensjonister som hadde ektefelle med (høy) tilleggspensjon ikke skulle få vesentlig nedgang i tilvakt inntektsnivå når ektefellen døde. Samtidig skulle de få beholde noe av

egen tilleggspensjonsopptjening, som for de aller fleste var forventet å være lav. Dette kan forstås på bakgrunn av datidens forsørgingsmønster, hvor kvinner ofte var hjemmearbeidende store deler av livet, eventuelt med kortere perioder i arbeid, fortrinnsvis på deltid. Alternativet medførte at inntektstapet for gjenlevende ektefelle ble lavere enn om en bare la avdødes eller egen tilleggspensjon til grunn. Samtidig fikk kvinner beholde noe av sin eventuelle egenopptjente tilleggspensjon.

Etter hvert som stadig flere kvinner har opptjent egne tilleggspensjoner av en viss størrelse, kan det hevdes at ordningen virker fordelingsmessig uheldig. I framtiden vil regelen medføre at en stadig større gruppe pensjonister (kvinner og menn med avdød ektefelle/samboer) får et eget «påslag» og dermed høyere tilleggspensjoner enn ugifte pensjonister, selv om arbeidsinntekten har ligget på samme nivå.

Det er i dag stort sett kvinner som har rett til alders- og uførepensjon basert på avdødes opptjening. Dette skyldes at kvinner lever lenger enn menn og at menn gjennomgående har noe høyere pensjonsrettigheter enn kvinner. Etter hvert som kvinner opparbeider større pensjonsrettigheter i folketrygden som følge av økt yrkesaktivitet, vil også menn kunne få større fordel av folketrygdens etterlatteytelser. Det kan reises spørsmål ved rimeligheten av at pensjonister med høy egenopptjent tilleggspensjon skal få et særlig påslag i pensjonen som følge av ekteskap, slik dagens ordning er.

På den annen side bidrar ordningen med kombinert pensjon for etterlatte alderspensjonister til standardsikring, og kommer både personer med lav egenopptjent pensjon og de med høy egenopptjent pensjon til gode. Dersom ordningen ble fjernet, ville det i hovedsak være kvinner med lav egenopptjent pensjon som blir hardest rammet. Etter Pensjonskommisjonens oppfatning er det derfor gode grunner for å videreføre en ordning med kombinert pensjon i også modernisert folketrygd. Den nærmere utformingen av en ordning med kombinert pensjon i modernisert folketrygd bør utredes nærmere i forbindelse med den tekniske utformingen av etterlatteytelser til barn og etterlatte under 67 år.

12.4 Deling av pensjonsrettigheter

12.4.1 Innledning

Spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter mel-

lom ektefeller i dagens pensjonssystem er blitt reist og vurdert i ulike sammenhenger. Årsaken er et ønske om å beskytte eldre kvinner som ved pensjonering kan oppleve en stor inntektsnedgang og økonomiske problemer i forbindelse med skilsmisse eller når ektefellen dør.

Den tradisjonelle fordelingen av arbeidsoppgaver i familien – som kommer til å gjelde også i noe tid fremover, men sannsynligvis i noe mindre utstrekning enn tidligere – innebærer at kvinner i større grad enn menn tar seg av barn og hjem. Disse kvinnene avstår gjerne fra inntektsgivende arbeid helt eller delvis og i blant over en lengre periode. Dette kan medføre at de senere i livet får lavere inntekter enn om de fra tidligere av hadde satset på egen yrkeskarriere. De tjener følgelig heller ikke opp pensjonsrettigheter i en slik utstrekning at alderspensjonen tilsvarende manns. At kvinnen avstår fra arbeidsinntekt under perioder for å ta hånd om barn og hjem forutsetter i sin alminnelighet at mannen samtidig er i fullt arbeid. Familieøkonomien bygger på at kvinnen ikke har eller har lav inntekt ved at mannen bærer en større del av forsørgingsbyrden. Dessuten legger de fleste menn og kvinner i denne situasjonen – i den grad de i det hele tatt reflekterer over fremtidige pensjon – til grunn at ektefellene etter alderspensjonering skal leve sammen og fortsatt ha gjensidig forsørgingsplikt overfor hverandre.

Dersom ektefellene skiller seg eller mannen dør, etter et langvarig ekteskap, har kvinnen generelt sett små muligheter til å bedre sine pensjonsrettigheter betydelig. At nåværende regler ikke tillater at pensjonsrettigheter kan føres over fra den ene ektefellen til den andre, innebærer at kvinnen mister den økonomiske tryggheten hun kan ha sett frem til.

Så lenge ekteskapet består, har ektefellene en gjensidig forsørgelsesplikt i henhold til ekteskapslovgivningen. Dersom ekteskapet derimot opphører eller en av ektefellene dør, kan ulik pensjon ektefellene i mellom kunne få store økonomiske konsekvenser for en del kvinner, som da må forsørge seg selv på egenopptjent pensjon. Er en ektefelles evne til og mulighet for å sørge for et passende underhold blitt dårligere som følge av omsorgen for felles barn eller fordelingen av felles oppgaver under samlivet, kan den andre ektefellen pålegges å betale bidrag. Bidraget skal da utmåles på grunnlag av den bidragsberettigedes behov for bidrag og den bidragspliktiges betalingssevne. Fraskilt ektefelle beholder retten til ektefellepensjon fra offentlig pensjonsordning og

privat kollektiv pensjonsordning med obligatorisk tilslutning dersom ekteskapet varte i minst ti år, og den fraskilte var minst 45 år ved skilsmissen. Dersom den avdøde var gift på nytt, og den nye ektefellen har rett til ektefellepensjon, skal pensjonen deles mellom de berettigede i forhold til antall påbegynte år hver av dem var gift med den avdøde. Inngår den pensjonsberettigede nytt ekteskap mens den tidligere ektefellen er i live, opphører retten til pensjon.

Både Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 for 1994-95) og Trygdemeldingen (St.meld. nr. 12 for 1988-89) drøftet den økonomiske situasjonen for eldre, skilte kvinner. Som følge av forslag i de aktuelle meldingene er det gjennomført tiltak for å bedre kvinners pensjonsmessige forhold generelt sett, samt enkelte mer målrettede tiltak for skilte, eldre kvinner. Ordningen med godskrivning av pensjonspoeng i forbindelse med omsorg for små barn og pensjonspoeng ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede, er så langt den ordningen som i størst grad kommer kvinner med et slikt livsløp til gode. Hevingen av minstepensjonen har også bidratt til å heve inntekten til kvinnelige pensjonister med liten eller ingen egenopptjening. Ellers er det blant annet foretatt endringer i ekteskapsloven for å forbedre økonomien til eldre, skilte kvinner.

Den ene endringen førte til at det kan gis en kompensasjon dersom en av ektefellene blir «urimelig dårlig stilt» når den andre kan holde sine pensjonsrettigheter utenfor skifteoppgjøret. Regelen gjelder likevel ikke personer som allerede er skilt. Det er dessuten en regel som er basert på skjønn.

Den andre endringen førte til at bidragsplikten ble utvidet i tid. I de tilfellene der en fraskilt ektefelle blir pålagt bidrag av domstolen, eller ved enighet mellom partene, er hovedregelen nå at bidrag fra fraskilt ektefelle skal fastsettes for lengre tid enn tre år eller uten noen tidsbegrensning for langvarige ekteskap. Personer som allerede er skilt kan også reise krav. Problemet er at bidrag bare blir utbetalt så lenge den fraskilte ektefellen er i live. Gjenlevende (som regel enken) kan da få en sterk inntektsnedgang når den tidligere ektefelle dør.

Gjenlevende fraskilte kan i visse tilfelle få etterlattepensjon fra folketrygden, også når en tidligere ektefelle dør. Disse ytelsene kan således helt eller delvis erstatte bidragsordningen. En slik rett til etterlattepensjon fra folketrygden var inntil 1. mai 2002 begrenset til tilfeller der den tidligere ektefellen døde før det har gått fem år etter skils-

missen. Etter nevnte dato kan det også gis etterlattepensjon dersom ektefellen dør selv om det har gått mer enn fem år. Vilkåret er at den gjenvende var helt eller delvis forsørget av bidrag fra avdøde.

Gifte kvinner med minstepensjon eller bare en liten pensjon fra folketrygden vil ofte ha en ektefelle med høyere inntekt eller pensjon, slik at husholdsinntekten likevel kan være relativt høy. I dag er godt over halvparten av landets minstepensjonister gift, og de fleste med en ektefelle som mottar tilleggspensjon fra folketrygden. Det kan således være et paradoks at pensjonssystemets minstesikring skal være individuell når husholdet har gjensidig forsørgelsesplikt. Enslige kvinner har i langt større grad opparbeidet egne pensjonsrettigheter enn forsørgede kvinner, og vil således være økonomisk bedre rustet.

I ekteskapet bidrar ektefellene på ulik måte, og i mange år fremover vil det fortsatt være mange pensjonister og par der det i hovedsak er kvinnen som har tatt seg av omsorgsoppgavene og at mannen har vært utarbeidende i større grad. Selv om dette har endret seg og endrer seg betydelig, er det fortsatt relativt store inntektsforskjeller mellom menn og kvinner, og store forskjeller i pensjon. Det kan en fortsatt forvente i noe tid fremover. Så lenge opparbeidede pensjonsrettigheter reflekterer den arbeidsfordelingen ektefellene foretar seg i mellom, er det et spørsmål om den gjensidige forsørgelsesplikten mellom ektefeller i større grad bør ha pensjonsmessige konsekvenser når ekteskapet opphører enn det gjør i dag. Et alternativ kan være å innføre en ordning med deling av pensjonsrettigheter.

Hensynet til et mest mulig enkelt og oversiktelig pensjonssystem og en samfunnsutvikling der familien er både mindre stabil og mindre sentral som forsørgingsenhet, taler imidlertid for at en bør være tilbakeholden med å innføre en ordning med deling av pensjonsrettigheter. En slik ordning er mer tilpasset et tradisjonelt forsørgingsmønster der mannen er utarbeidende og kvinnen er hjemmearbeidende, enn det dagens og fremtidens forsørgingsmønster ser ut til å bli. På den annen side er det fortsatt slik at menn og kvinner innretter seg ulikt med hensyn til inntektsgivende arbeid og arbeid i hjemmet. Valget av hvem som tar seg av omsorgsoppgaver og hvem som står for det inntektsgivende arbeidet, bør etter pensjonskommisjonens oppfatning ikke få så store fordelingsmessige konsekvenser som det i en viss utstrekning får i dag. Forslaget om å forbedre ordningen med opptjening av pensjons-

rettigheter i forbindelse med omsorgsfravær retter opp noe av disse skjevhetene. En eventuell egen ordning med deling av pensjonsrettigheter vil bidra ytterligere til å ivareta hensynet til kvinner med lav egenopptjent pensjon. En slik ordning vil dessuten kunne bidra til mer like pensjoner til enker og enkemenn.

12.4.2 Tidligere behandling av spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter

I en rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe fra juli 1998 ble spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter i folketrygden ved skilsmisse drøftet. Bakgrunnen var at Stortinget ved behandlingen av Velferdsmeldingen, ba regjeringen om en utredning av konsekvensene ved en slik deling. Stortinget la til grunn at deling burde være en ren overføring mellom ektefellene og ikke føre til merutgifter for staten/folketrygden. I rapporten skisseres to modeller for en eventuell deling av pensjonsrettigheter innenfor dagens folketrygd.

Den ene modellen går ut på at de pensjonspengene som ekteparet tjener opp, blir summert for hvert enkelt år og blir delt i to like store deler. På grunn av dagens besteårsregel og taket på 40 poengår, vil en slik poengdeling som regel ikke føre til at økningen den ene får i pensjon blir lik det den andre taper. En eventuell poengdeling vil i så fall føre til merutgifter for staten/folketrygden. Det er bare i forbindelse med en oppheving av «besteårsregelen» og grensen på 40 poengår, at poengdeling kan føre til at reduksjonen i tilleggspensjonen til den ene ektefellen blir like stor som økningen den andre får.

Den andre modellen går ut på å regne ut en korleksjon til folketrygdpensjonen for hver av ektefellene ved skilsmisse. Med ulik opptjening kan den ene parten få regnet ut et fradrag og den andre et tillegg til pensjonen sin. Utrekningen av tillegg/fradrag kan gjøres ved at en summerer pensjonspengene til hver person i den perioden de var gift, regner ut differansen i poengsum, og ut fra denne differansen regner ut et tillegg/fradrag. På denne måten unngår en problemet som besteårsregelen forårsaker ved en ren poengdeling. Utrekningen av et tillegg/fradrag kunne trolig bli den enkleste av disse to modellene, men begge alternativene ville bli kompliserte. Nettopp dette var en av årsakene til at det ikke er fremmet noe forslag om deling av pensjonsrettigheter innenfor dagens folketrygd.

12.4.3 Deling av pensjonsrettigheter i det reformerte svenske pensjonssystemet

I det nye svenske premiepensjonssystemet kan ektefeller og registrerte partnere som omfattes av det reformerte pensjonssystemet (begge må være født 1938 eller senere) velge å overføre pensjonsrett som er opptjent i premiepensjonssystemet seg i mellom. For at overføring eller deling kan skje, er det et vilkår at premiepensjonsretten er opparbeidet under ekteskapet, overføringen skjer frivillig og at den gjelder hele premiepensjonsretten som er opptjent i løpet av kalenderåret. Overføringen opphører året etter at den ektefellen som har overført pensjonsrett, alternativt mottakende ektefelle eller ektefellene i fellesskap, gir beskjed om at delingen skal opphøre. Ved skilsmisse eller dødsfall skjer overføringen til og med året før skilsmissen. Ved dødsfall skal overføringen skje til og med dødsfallåret.

I forbindelse med den svenske pensjonsreformen var det opprinnelig foreslått en ordning med overføring eller deling av pensjonsrettigheter innenfor det inntektsbaserte pensjonssystemet (det vil si innenfor det som tilsvarende forslaget til modernisert folketrygd). Av hensyn til samspillet mellom garantipensjonssystemet og inntektspensjonssystemet, ble imidlertid dette forlatt fordi det ville bli vanskelig for ektefellene å få full oversikt over konsekvensene som følge deling. Dessuten kunne ektefellenes samlede pensjon bli lavere enn om de ikke hadde valgt å dele pensjonsrettigheter, fordi en av ektefellene ville ende opp med garantipensjon.

12.4.4 Deling av pensjonsrettigheter i modernisert folketrygd

Et grunnleggende spørsmål er om en eventuell ordning deling av pensjonsrettigheter i folketrygden skal være tvungen og skje automatisk mellom ektefeller, eller om systemet skal baseres på frivillighet og inngåtte avtaler. Et system der deling av pensjonsrettigheter er obligatorisk og skjer automatisk vil bygge opp om familien som den sentrale forsørgingsenheten og prinsippet om gjensidig forsørgingsplikt, og ikke individet som samfunnsutviklingen i dag ser ut til å gå i retning av. På den annen side er det ved samlivsbrudd at den gjensidige forsørgelsesplikten opphører og behovet for deling av pensjonsrettigheter gjør seg særlig gjeldende. Et målrettet system kunne derfor være å begrense en pliktig ordning med deling pensjonsrettigheter til å gjelde ved skilsmisse.

Dersom ekteskapet varer gjennom hele den yrkesaktive perioden og bruddet først skjer etter pensjonering, kunne det være naturlig å legge sammen ektefellenes respektive pensjoner, dele på to og deretter gi like mye i pensjon til hver av dem. Mange ekteskap er imidlertid av relativt kort varighet. Likedeling av pensjonsrettigheter vil i slike tilfeller kunne oppfattes som svært urimelig. Det synes derfor mer hensiktsmessig å relatere delingen til ekteskapets varighet og knyttes til de aktuelle inntektsårene ekteskapet varte.

En ordning med tvungen deling av pensjonsrettigheter i forbindelse med skilsmisse, bør inneholde visse krav om økonomisk betydning eller ekteskapets varighet, slik at ikke et hvert samlivsbrudd skal føre til pensjonsdeling. Noe annet ville gi trygdeetaten uforholdsmessig mye merarbeid. Et utgangspunkt kunne for eksempel være folketrygdens regler om ytelser til gjenlevende skilt person der det er et krav om at ekteskapet må ha vart i minst 25 år eller minst 15 år dersom ektefellene hadde barn sammen.

Alternativet til tvungen deling av pensjonsrettigheter i forbindelse med skilsmisse, kan være en generell ordning med frivillig deling. Her kan det også tenkes ulike alternativer. Ektefellene kan avtale deling for hvert enkelt inntektsår, deling av opparbeidede pensjonsrettigheter for en nærmere bestemt periode, eller deling av to løpende pensjoner. Jo flere valgmuligheter man legger opp til, desto mer administrativt krevende og komplekst vil systemet bli.

Forholdet til ulik levealder

I kapittel 7 er det foreslått å likebehandle menn og kvinner med hensyn til pensjonsavgift og utmåling av pensjon. Dette likebehandlingsprinsippet innebærer at kvinner, som følge av at de lever lenger enn det menn gjør, for samme pensjonsavgift får en høyere samlet pensjon over livsløpet enn menn. Noe annet ville ikke være aktuelt i det obligatoriske pensjonssystemet. Det kan imidlertid forholde seg annerledes innenfor en ordning med deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller. Det kan hevdes at kollektivet av forsikringstakere eller skattebetalerne ikke bør berøres som følge av at en del ektefeller ønsker å ordne sine private og økonomiske forhold på en bestemt måte. For at dette skal kunne unngås, kreves det regler som fører til at pensjonsrettigheter som overføres fra en ektefelle til en annen resulterer i samme livsløpspensjon, gjennomsnittlig sett, som om rettigheten ikke var overført og hadde blitt hos ved-

kommende som hadde tjent dem opp. Dette innebærer at pensjonsrettigheter som overføres fra en mann til en kvinne i så fall bør reduseres før de registreres på hennes pensjonskonto. På tilsvarende vis bør pensjonsrettigheter som overføres fra kvinner til menn justeres opp. Dette som følge av ulik levealder.

Forholdet til delingstall

Så lenge opparbeidede pensjonsrettigheter blir delt før pensjonen kommer til utbetaling, vil ordningen med delingstall for forventet levealder bli relatert til den som får pensjonen utbetalt. Delingen vil dermed ikke påvirke systemets totale pensjonskostnader. Dersom det i tillegg tillates å dele løpende pensjoner ektefeller i mellom, må det også tas stilling til hvordan dette skal håndteres i forhold til ordningen med delingstall. For å holde systemet kostnadsnøytralt må i så fall den ytelsen som overføres mellom ektefellene justeres også i forhold til om de tilhører fødselskohorter med ulik forventet levealder.

Forholdet til garantipensjon

Dersom opparbeidede pensjonsrettigheter skal deles før pensjonene kommer til utbetaling, må det også tas stilling hva slags konsekvenser delingen skal få i forhold til ordningen med garantipensjon. Noe av argumentasjonen mot deling av pensjonsrettigheter innenfor dagens pensjonssystem har nettopp vært forholdet til minstepensjon. En overføring av pensjonsrettigheter kan føre til at begge ektefellene ender opp som minstepensjonister, eller at den ene ektefellen uansett ender opp som minstepensjonist til tross for at ektefelle har overført pensjonsrettigheter. Dette vil også kunne bli tilfelle innenfor modernisert folketrygd. Spørsmålet er følgelig om en merytelse, som følge av at ektefeller deler pensjonsrettigheter seg i mellom, skal komme i tillegg til garantinivået eller inngå som en del av de pensjonsrettighetene vedkommende selv har tjent opp, og dermed føre til avkorting av garantitillegget. Hvis merytelsen skulle inngå som en del av vedkommendes egenopptjente pensjon ville det ikke være noe poeng i å dele pensjonsrettigheter dersom han eller hun kommer under garantipensjonsnivået. Dette taler for at merytelser som følge av delte pensjonsrettigheter ikke bør være gjenstand for avkorting av garantipensjonen.

Forholdet til samboere

Med utgangspunkt i ektefellers gjensidige forsørgelsesplikt, kunne det være naturlig å begrense en eventuell ordning med deling av pensjonsrettigheter til å omfatte personer som er eller har vært gift/inngått partnerskap med hverandre. På den annen side har utviklingen av folketrygden gått i retning av å likebehandle gifte og samboende i større grad. Dette kan tale for at en slik ordning i så fall også bør omfatte samboere.

Forholdet til supplerende tjenestepensjon

Et spørsmål av noe annen karakter er hvordan deling av pensjoner skal relateres til supplerende tjenestepensjoner. I forhold til pensjoner som beregnes som separate nettoytelser uavhengig av hva den faktiske folketrygdpensjonen utgjør for den enkelte, slik som etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon, vil ikke en folketrygdpensjon som er basert på deling mellom ektefeller by på særlige problemer. Det samme vil gjelde overfor offentlige tjenestepensjoner så fremt man forlater dagens bruttosystem og går over til et nettosystem.

Dersom en ikke lykkes med en overgang til nettoordninger i offentlig sektor, vil en ordning med deling av pensjonsrettigheter i folketrygden imidlertid medføre visse samordningsmessige problemer. Dagens samordningssystem går ut på at man skal gjøre fradrag i tjenestepensjonen med en parallelt opptjent folketrygdpensjon. Det vil si at man skal gjøre fradrag for den pensjonen som hver enkelt pensjonist selv har tjent opp. Den av ektefellene som får en merytelse som følge av ektefellenes pensjon blir delt, ville fått denne ytelsen etter dagens prinsipper holdt utenfor samordning. Den andre ektefellen som vil få en lavere pensjon, blir kompensert som følge av bruttogarantien så fremt det ikke foretas tilpasninger i dagens samordning. Dermed ville ekteparet tjene økonomisk på å dele sine respektive folketrygdpensjoner seg i mellom.

Dersom det skal være aktuelt å innføre en ordning med deling av pensjon mellom ektefeller uten at det skaper komplikasjoner i forhold til offentlige tjenestepensjoner, forutsetter det at man enten lykkes med å innføre nettoordninger eller legger om samordningen.

Som gjort rede for i punkt 12.4.2 har en til nå avvist en ordning med deling av pensjonsrettigheter innenfor dagens pensjonssystem. Dette kan i så fall tale for at en ordning med deling av pen-

sjonsrettigheter bør begrenses til personer som fullt ut er omfattet av modernisert folketrygd. Det må imidlertid vurderes nærmere hvordan en ordning med deling av pensjonsrettigheter skal innføres og hvem som skal omfattes av ordningen.

Pensjonskommisjonen foreslår at en ordning med deling av pensjonsrettigheter utredes nærmere med sikte på en enkel og praktikabel løsning.

Kapittel 13

Innfasing og overgangsordninger

13.1 Innledning og sammendrag

I den foreløpige rapporten fra Pensjonskommissjonen ble det vist til at en omlegging av pensjonssystemet innebærer at det må etableres overgangsordninger i forhold til dagens system. Pensjonskommissjonen antydte to alternativer for innfasing av et nytt pensjonssystem. En var etter samme metode som ble lagt til grunn ved endringene i folketrygden i 1992, ved at allerede opptjente rettigheter beholdes etter eksisterende regelverk, mens nye rettigheter opptjenes etter det nye regelverket fra ikrafttredelsestidspunktet. Den andre muligheten var å nytte samme metode som ble brukt ved pensjonsreformen i Sverige, ved at de nye reglene gjelder fullt ut for personer under en nærmere bestemt alder, og at de gamle reglene gjelder fullt ut for personer over en viss alder, mens pensjonen utmåles forholdsmessig etter gamle og etter nye regler for personer i de alderstrinn som ligger mellom de ytre grensene.

Overgangsordningene må ta hensyn til at det er opptjent rettigheter som ikke kan fratras den enkelte uten å komme i strid med Grunnloven. Pensjonskommissjonen har innhentet en foreløpig vurdering av disse spørsmålene fra Justisdepartementets Lovavdeling, og bygger sin vurdering og tilråding på betenkningen fra Lovavdelingen. Lovavdelingens betenkning inngår som vedlegg til kommisjonens innstilling.

Pensjonsordninger i arbeidsforhold er ofte regulert i inngåtte tariffavtaler. Endringer i slike ordninger vil derfor kreve forhandlinger mellom partene i arbeidslivet.

Pensjonskommissjonen foreslår at et nytt pensjonssystem i folketrygden *trer i kraft fra 2010*, og at det fases gradvis inn over en femtenårs periode. Personer som er født i 1950 eller tidligere får pensjon fullt ut etter dagens system. De vil være 60 år eller eldre i 2010. Personer som er født i 1965 får sin pensjon fullt ut beregnet etter det nye systemet. De vil fylle 45 år i 2010. Personer som er født i årene 1951-1964 vil få pensjon forholds-

messig basert hhv dagens system og nytt system. Med dette opplegget vil de første som får sin pensjon delvis basert på det nye systemet være personer født i 1951 på 62 år som tar ut 1/15 pensjon fra nytt system og 14/15 fra dagens system i 2013. Nytt system vil være fullt innfaset (15/15) for 62-åringer som tar ut alderspensjon i 2028. I perioden fram mot 2060 vil det utbetales alderspensjon både fra gammelt og nytt system. Forslag om delingstall, fleksibel pensjonering og endret indeksering foreslås også å tre i kraft fra 2010.

Pensjonskommissjonen foreslår også at det utredes nærmere en ordning med omsorgspoeng med tilbakevirkning før 1992 for personer som omfattes av reformen, det vil si personer født etter 1950. De administrative og praktiske mulighetene og begrensningene må utredes nærmere.

Pensjonskommissjonen tilrår i utgangspunktet den samme plan for iverksetting og innfasing av endringer i de offentlige tjenstepensjoner som for folketrygden. Det må gis garanti for at offentlig ansatte får den pensjonen de har krav på etter ansettelsesforholdet. En slik tilnærming vil begrense overgangsperioden og innføringen av det nye systemet kan skje raskere enn om alle skulle få beregnet opptjente rettigheter etter reglene før iverksettingstidspunktet.

Pensjonskommissjonen foreslår også at endringene i reglene om regulering av løpende pensjoner skjer fra samme tidspunkt som gjennomføringen av reformen (2010). Også reglene for fleksibel avgangsalder i folketrygden foreslås gjort gjeldende for alle fra det tidspunkt reformen trer i kraft. Det siste må ses i sammenheng med forslaget om avvikling av statlig støtte til AFP-ordningen.

En omlegging av pensjonssystemet vil kreve omfattende administrative forberedelser. Det vil være nødvendig å utvikle nye IT-løsninger som kan håndtere nytt og gammelt system og overgangsregler mellom ordningene. Det vil være nødvendig med en omfattende IT-utviklingsprosess. For å sikre at prosessen gjennomføres med

akseptabel risiko, må prosessen starte i god tid før reformen skal tre i kraft. De første skrittene bør starte opp i 2005. Det vil også være nødvendig med omfattende og god informasjon og kompetanseoppbygging i det nye regelverket, overgangsordninger og virkninger av dette. Overgangsperioden hvor pensjonister kan ha rettigheter etter både gammelt og nytt system kan strekke seg fram mot ca 2060, og enda lengre for etterlatte. Det er vanskelig å anslå kostnader, men i Sverige er det antydning at den administrative omleggingen til nå har kostet ca 2 mrd. kroner, og at om lag 500 personer arbeider med å utvikle løsninger for å forvalte det reformerte pensjonssystemet. I tillegg kommer konsekvenser og kostnader for supplerende pensjoner i arbeidsforhold. Utdetaljering av nytt regelverk bør skje i nært samarbeid med trygdeetaten.

13.2 Overgangsordninger

En omlegging av pensjonssystemet krever at det etableres overgangsordninger i forhold til det gamle pensjonssystemet. Overgangsordningene skal for det første ivareta hensynet til den enkeltes rettigheter, sikre at pensjonister og yrkesaktive får en forutsigbar pensjon, og at de har god tid til å tilpasse seg nye regler. Overgangsordningene skal også ta hensyn til samfunnets interesse av en gjennomføring av det nye systemet som er enklest mulig, som ikke strekker seg alt for langt ut i tid, og som gir en viss økonomisk handlefrihet. Dette taler for klare og skjematiske overgangsordninger. Et annet viktig aspekt her er forholdet til endringer i de supplerende ordninger og særlig til en omlegging av de offentlige tjenstepensjonene. Dersom de prinsipielle endringene i de offentlige tjenstepensjonene skjer med virkning fra et senere tidspunkt enn omleggingen av folketrygden, vil det være uheldig om dagens bruttoordning tilsidesetter endringene i folketrygden. Det er derfor viktig å lage overgangsordninger som tar hensyn til totaliteten i det nye systemet, men som også må ta hensyn til at offentlige ansatte har et vern mot regelendringer etter grunnloven som går noe lenger enn vernet for regelendringer i folketrygden.

Pensjonister: Pensjonskommissjonen mener at ingen som er pensjonister på iverksettingstidspunktet, skal omfattes av de foreslåtte endringer til pensjonsberegning. Selve omleggingen vil derfor ikke få noen betydning for dem. De som er pensjonister med offentlig tjenstepensjon på

iverksettingstidspunktet bør også beholde bruttoordningen. Alternativet er en omregning til nettoordning, men med garanti i forhold til pensjonsnivået, slik at det ikke settes ned. Pensjonskommissjonen tilrår at forslaget om endret indeksering av løpende pensjoner også bør omfatte alle pensjonister som i dag får pensjonen regulert i forhold til grunnbeløpsendringene.

Yrkesaktive: I foreløpig rapport antydning Pensjonskommissjonen to alternativer til overgangsordninger: En der en beholdt opptjente rettigheter etter eksisterende regelverk, mens nye rettigheter opptjenes etter det nye regelverket fra ikrafttredelsestidspunktet. En slik løsning ble valgt i 1992. For all opptjening før 1992 legges det til grunn en pensjonsprosent på 45, mens det legges til grunn en pensjonsprosent på 42 for opptjening etter 1992. Tilsvarende ble gjort da folketrygdens knekkpunkt ble redusert fra 8 G til 6 G fra samme tidspunkt.

Ved en slik overgangsordning vil den enkelte beholde opptjente rettigheter, mens det bare er opptjening av nye rettigheter som berøres av regelendringen. Denne typen overgangsordning gjør at omleggingen vil kunne ta meget lang tid før den får full effekt, og at en må håndtere to ulike systemer i en årrekke. For eksempel innebærer omleggingen i 1992 at personer som først pensjoneres i 2032 kan ha all opptjening basert på nye regler.

Når det gjelder de offentlige tjenstepensjonene vil ikke en slik overgangsordning skape formelle problemer, men en må ha regler som løser de situasjoner der det er opptjening både etter bruttoordning og etter nettoordning.

Det andre alternativet er at de nye reglene gjelder fullt ut for personer under en nærmere bestemt alder, og at de gamle reglene gjelder fullt ut for personer over en viss alder, mens pensjonen utmåles forholdsmessig etter gamle og etter nye regler for personer i de mellomliggende aldersgrupper. Dette prinsippet har man blant annet valgt i Sverige ved overgangen til deres nye pensjonssystem. De det nye systemet ble iverksatt fra 1998 gjaldt det gamle systemet fullt ut for personer født før 1938 og det nye systemet fullt ut for personer født etter 1954. Personer som er født mellom 1938 og 1954 får sin pensjon beregnet forholdsmessig etter begge systemene. Desto yngre personen er, desto større del av vedkommendes pensjon beregnes etter de nye reglene. I Norge kan et slikt prinsipp gjøres gjeldende slik at personer født i 1950 og tidligere får sine pensjoner fullt ut etter de gamle reglene. Disse vil være 60 år eller

eldre i 2010. De vil stå så nær pensjonsalder at de ikke kan tilpasse seg til endringene. Dersom en bruker malen fra Sverige omkring en omlegging på 15 år, kunne personer født mellom 1951 og 1965, dvs personer som blir mellom 45 år og 59 år i 2010, få pensjonen beregnet forholdsmessig etter begge systemer, mens de som er født senere får sine pensjoner fullt ut beregnet etter nytt system.

Med en slik tilnærming begrenser en overgangsperioden, og innføringen av det nye systemet kan skje etter en fast plan fra iverksettelsestidspunktet. Det gir forutsigbarhet. Enhver overgangsordning vil måtte bli administrativt kompleks.

Når det gjelder de offentlige tjenstepensjonene vil det ved en innføring av nettoordning være spørsmål om de som er offentlig ansatte på iverksettelsestidspunktet skal beholde bruttoordningen slik den er, eller om denne lukkes og fremtidig opptjening skal skje etter et nettoprinsipp. I NOU 1990:21 Offentlige nettopensjoner? ble det pekt på at en kombinasjon av et brutto- og et nettosystem for samme person ville være svært komplisert. Det ville bl.a. bli vanskelig å vurdere hvordan fradraget fra folketrygden skulle skje. Dette lar seg derfor vanskelig kombinere med overgangsregler der det ikke blir noen endring for personer født i 1950 eller tidligere, kombinert ordning for de født mellom 1951 og 1965 og med ny ordning for alle født etter 1965. Et alternativ kan være å la alle født før 1965 få beholde bruttoordningen, mens alle født etter 1965 får ny ordning. Et annet alternativ kunne være at arbeidstakere med mer enn 30 år igjen til aldersgrensen kunne gå over på en ny nettoordning, mens de med mindre enn 30 år igjen beholdt dagens bruttoordning. Et tredje alternativ er at arbeidstakere født mellom 1951 og 1965 får en nettoordning med standardberegnet folketrygd og bruttogaranti.

Pensjonskommisjonen mener at det er viktig at en reform gjennomføres fra samme tid for alle som omfattes av reformen. Det er derfor viktig at endringene i de offentlige tjenstepensjonene iverksettes fra samme tidspunkt og etter tilnærmet de samme prinsipper som for folketrygden. Pensjonskommisjonen foreslår at endringer i de offentlige tjenstepensjonsordningene kan gjennomføres fra samme tidspunkt som endringene i folketrygden. Men opptjente pensjonsrettigheter må respekteres. Det kan innebære en garanti for å opprettholde det pensjonsnivået en er stilt i

utsikt etter arbeidsavtalen, gitt den opptjeningen en har på iverksettelsestidspunktet.

Når det gjelder nyansatte er det ingen problemer med at disse blir medlem av en ny nettoordning. Det skal imidlertid pekes på, og som tidligere utvalg også har pekt på det uheldige ved at staten vil ha ulike lønns- og arbeidsvilkår for de samme stillingene.

Oppsatte pensjonsrettigheter: For oppsatte rettigheter for tidligere offentlige ansatte vil det parallelt med opptjeningen av oppsatte pensjonsrettigheter være tjent opp trygderettigheter som en kjenner størrelsen på og som vil representere et laveste samordningsfradrag. En omlegging til nettoordning for de oppsatte rettighetene vil gi merutgifter i forhold til å beholde rettighetene etter dagens ordning. Det vil i tillegg kreve en stor administrativ engangsinnsats. Det er derfor ingen sterke grunner til å endre reglene her, men allikevel stille krav om at arbeidstakere som gjeninntre i offentlig tjeneste mister bruttogarantien.

Pensjonskommisjonen legger vekt på at reformen blir planmessig faset inn, og foreslår derfor at overgangen til ny ordning skjer etter prinsippet om alder ved iverksettelsen av reformen.

Differensiert overgang etter rettigheter: I det nye systemet foreslås det enkelte nye rettigheter/ endringer som er forskjellig fra den gamle folketrygden. Det gjelder livsløpoptjening, fleksibel avgang, delingstall, fondsløsning og verdisikring av pensjoner. En kunne tenke seg at enkelte av disse elementene kunne innføres forskjellig i overgangen til nytt system. Det er da særlig fondsløsning og verdisikringen av pensjoner som skiller seg best ut til å kunne innføres tidligere enn hva som er politisk og administrativt mulig med selve pensjonssystemet. Pensjonskommisjonen foreslår at avhengig av hvilken fondsløsning en velger, så bør fonderingen av folketrygden og Statens Pensjonskasse skjer så raskt det er mulig. Det tilsvarende ville også være mulig i forhold til framtidig regulering av pensjoner med en indeks som kombinerer prisvekst og lønnsvekst. Pensjonskommisjonen tilrår at også denne endringen bør kunne starte opp fra samme tidspunkt som den nye pensjonsordningen settes i verk.

Når det gjelder adgangen til fleksibel fratreden er det viktig at denne reformen er på plass fra samme tidspunkt som en eventuell nedtrapping eller avvikling av statlig støtte til AFP-ordningen. Dette er nødvendig for at en ikke får en tidsperiode der det ikke er gitt mulighet til å velge fleksibel fratreden.

Omsorgsopptjening med tilbakevirkning?

Pensjonskommissjonen har vurdert om en ordning med beregning av pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid med virkning før 1992 kan være et hensiktsmessig instrument for omfordeling og overgang til modernisert folketrygd.

En overgang til livsløpsbasert pensjonsopptjening vil føre til at personer med jevn inntekt gjennom yrkeskarrieren kommer relativt sett bedre ut enn i dagens system, mens personer med varierende inntekter vil komme dårligere ut. Dette er i tråd med prinsippet om at personer som har hatt samme inntekt gjennom yrkeskarrieren og betalt inn samme pensjonsavgift, også bør få samme pensjon. En konsekvens av dette er imidlertid at personer som var borte fra arbeidslivet som følge av omsorgsoppgaver før ordningen med omsorgspoeng ble innført i 1992, kan få vesentlig lavere pensjon enn i dagens system. Dette gjelder i all hovedsak kvinner. Med en gjennomsnittalder for førstegangsfødende på ca 25 år i 1992, vil dette i hovedsak gjelde kvinner som er født før 1967.

Ved livsløpsbasert inntektspensjon er det ønskelig at bortfall av arbeidsinntekt ved fravær fra arbeidslivet pga omsorgsoppgaver blir kompensert slik at en opprettholder pensjonsopptjening i perioder med ulønnet omsorgsfravær for egne barn, eldre, syke og funksjonshemmede. Tilbakevirkende omsorgspoeng kan kompensere for bortfall av besteårsregel og 40-års regel for kvinner som ikke har hatt nytte av omsorgspoengene, men som berøres av livsløpsopptjeningen.

Rikstrygdeverket har antydnet at det kan la seg gjøre å beregne omsorgsopptjening med tilbakevirkende kraft før 1992, men at det er administrative og praktiske problem med å gjennomføre en slik ordning. Pensjonskommissjonen foreslår derfor at det utredes nærmere i hvilken grad og hvordan en ordning med tilbakevirkende omsorgspoeng før 1992 kan gjennomføres, herunder hvor langt tilbake det er praktisk mulig å gå. Det er ikke aktuelt å gå lenger tilbake enn til 1967. En slik ordning vil være administrativt krevende.

Personer som er født i 1951 er det første årskullet som vil få en viss del av sin pensjon beregnet med utgangspunkt i modernisert folketrygd. Tilbakevirkende omsorgspoeng slik det er skissert her vil i hovedsak kunne være omfordeling i favør av kvinner født i perioden fra 1951 til 1966. I praksis får personer født i perioden 1951-1965 beregnet pensjonen sin både i dagens system og i modernisert folketrygd. Pensjonen beregnes på bakgrunn av individuelle inntektshistorier. Pen-

sjonen som kommer til utbetaling for personer født i 1951 er sammensatt av 14/15 pensjon beregnet i dagens system og 1/15 pensjon beregnet i modernisert folketrygd. Tilsvarende vil pensjonen for personer født i 1964 være sammensatt av 1/15 pensjon beregnet i dagens system og 14/15 pensjon beregnet i modernisert folketrygd. Personer født i 1965 er den første årsklassen som får hele pensjonen beregnet etter modernisert folketrygd. Med en innfasing av modernisert folketrygd som skissert her vil tilbakevirkende omsorgsopptjening være av minst betydning for 1951-kullet, men vil kunne bety gradvis mer for fødselskull født etter 1951. Spesielt vil kvinner født i perioden fra om lag 1960 til 1965 kunne ha fordel av omsorgspoeng med tilbakevirkende kraft.

Det synes ikke så aktuelt å gi tilbakevirkende omsorgspoeng til personer som ikke berøres av forslaget til modernisert folketrygd, og som får hele pensjonen beregnet etter dagens system med besteårsregel og 40-års regel. Det vil si personer født før 1951. Spørsmålet kan imidlertid vurderes nærmere i tilknytning til forslaget om fleksibel pensjonering.

Dersom også personer født før 1951 skulle omfattes av omsorgsopptjening tilbake til 1967, ville utgiftene til pensjoner i folketrygden vil øke betydelig. Det er anslått at merutgiftene i 2010 er om lag 1 000 mill kroner dersom alle som er født etter 1930 godskrives omsorgspoeng tilbake til 1967. Det vil si at det gis tilbakevirkende omsorgspoeng i både dagens system og i modernisert folketrygd. Merutgiften er beregnet til 2 500 mill kroner i 2030, og den vil etter dette avta noe hvert år som følge av at kvinnene som ville nytte godt av tilbakevirkende omsorgspoeng dør ut. I 2050 er merutgiften beregnet til om lag 680 mill kroner. I sum vil tilbakevirkende omsorgspoeng i dagens system være svært kostbart.

Pensjonskommissjonen ser gode grunner til å innføre omsorgspoeng med tilbakevirkning før 1992 for personer som omfattes av forslaget til modernisert folketrygd. Kommisjonen foreslår at de administrative og praktiske mulighetene for å gjennomføre dette blir nærmere utredet.

13.3 Vern av opptjente rettigheter

Et viktig spørsmål som må vurderes ved en pensjonsreform er i hvilken utstrekning den enkelte skal ha beskyttelse mot endringer i pensjonssystemet. Et viktig hensyn her er vernet av opptjente

rettigheter. Dette kan gå ut på å beholde allerede tilståtte ytelser uendret, å få de ytelser som allerede er opptjent, og å fortsette opptjening i det eksisterende systemet. Beskyttelse mot at endringer skal ha tilbakevirkende kraft følger av Grunnloven §§ 97 og 105.

Grunnloven § 97 lyder:

«Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft.»

Bestemmelsen gir mer generelt et vern mot tilbakevirkende lovgivning til ugunst for individet. Det som særlig er av interesse her, er at bestemmelsen gir et visst vern mot at lovgivningen for fremtiden svekker bestående rettslige posisjoner. Det er dette som i den juridiske litteraturen gjerne kalles «uegentlig tilbakevirkning».

Grunnloven § 105 lyder:

«Fordrer Statens Tarv, at Nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning af Statskassen.»

Bestemmelsen gir i sin kjerne et vern i tilfeller av ekspropriasjon, eller tvangsavståelse, av «Eiendom». Dersom noen blir utsatt for ekspropriasjon, må det betales full erstatning til vedkommende.

I 1996 behandlet Høyesterett pensjonsrettighetenes grunnlovsværn i to saker. Ved den nærmere drøftelsen av grunnlovsværnet for folketrygdens pensjonsrettigheter står de to plenumsdommene – Borthen-saken og Thunheim-saken – helt sentralt. Dommene ble avsagt i plenum og omhandler pensjonsreformen fra 1992, nærmere bestemt

- Inntektsprøving av forsørgingstillegg (Borthen-saken). Tilståtte forsørgingstillegg ble satt ned eller falt bort som følge av inntektsprøvingen.
- Redusert opptjening av tilleggspensjon for inntekt mellom 6 og 8 G fra 1992. Uføre- og etterlattepensjonister fikk justert poengtallet for den delen av antatt framtidig opptjening som refererte seg til kalenderår etter 1991 (Thunheim-saken)

Ved omregning av de løpende pensjonene ble nominell utbetaling fra folketrygden ikke satt ned. Differansen mellom gammel og ny ytelse ble gitt som et garantitillegg. Etter hvert falt garantitillegget gradvis bort som følge av G-reguleringen.

Det er gjennom plenumsdommene i 1996 slått fast at folketrygdens pensjonsytelser – både grunn- og tilleggspensjonen – har vern etter Grunnloven § 97. Dette vernet er imidlertid ikke av en slik karakter at enhver endring av pensjonssystemet til ugunst for dem som er omfattet av det, vil være grunnlovsstridig dersom det ikke ytes erstatning. Høyesterett kom frem til at de

aktuelle lovendringene ikke var i strid med grunnloven. Dommene har bidratt til vesentlige avklaringer når det gjelder grunnlovsværnet for pensjonsytelser fra folketrygden. Hvorvidt en endring er grunnlovsmessig må avgjøres etter en skjønnsmessig avveining av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende.

Normen, eller vurderingstemaet, er ment å gi rom for en avveining av to hensyn som står sentralt ved vurderingen etter Grunnloven § 97 i denne typen saker. På den ene siden står den enkeltes behov for trygghet og forutberegnelighet for levestandard og økonomi i en situasjon der den trygdede ikke selv kan skaffe seg arbeidsinntekt. På den annen side står lovgivers behov for handlefrihet. I den sammenheng viser Høyesterett særlig til de hensyn som ligger bak Grunnloven § 75 bokstav a og d – at Stortinget etter Grunnloven er tillagt beskatnings- og bevilgningsmyndigheten.

Høyesterett viser også til at «oppbyggingen av velferdsstaten» kommer inn som et moment ved grunnlovsvurderingen. Høyesterett understreker at dette momentet har to sider: *Trygghet og foruregnelighet for økonomi og levestandard, og viktigheten av å kunne kanalisere offentlige midler dit det er størst behov for dem.* Høyesterett la vekt på å sikre Stortingets økonomiske handlefrihet, slik at behovet for å kunne foreta omprioriteringer, også innenfor trygdesystemet, ble ivaretatt. Det er vist til folketrygdens store andel av statsbudsjettet og trygdens finansieringsproblemer. Høyesterett fant videre at de hensyn som ble tillagt særlig vekt ved etableringen av de aktuelle overgangsreglene – likebehandling av pensjonister før og etter endringens ikrafttreden og å unngå administrative problemer med to regelsett samtidig – var legitime hensyn som kunne begrunne inngrep fra lovgivers side. Det samme gjaldt ønsket om å få en raskere innsparingseffekt av de foretatte endringene.

Det avgjørende i forhold til grunnlovsværnet, er om en lovendring framtrer som en klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning.

Kriteriet «klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning» er skjønnsmessig. Foruten at personlige holdninger vil påvirke innholdet, åpner det også for en utvikling over tid i tråd med endringer i de generelle holdningene i samfunnet. Endringenes omfang er også vesentlig. Det må legges til grunn at også inngrep som ikke berører utbetalte ytelser vil kunne anses som grunnlovstridige. Det må imidlertid antas at lovgiver her vil ha noe større handlefrihet enn når det gjelder løpende

ytelser, særlig dersom inngrepet ikke berører rettigheter som kan betraktes som opptjent når endringen trer i kraft.

Pensjonskommisjonens forslag om å videreføre en grunnsikring om lag på dagens nivå for minstepensjon, fører ikke til noen grunnlovsstridig inngrep i grunnpensjonsordningen. Det må være på det rene at det må være adgang til å foreta visse inngrep i grunnpensjonen, både for løpende pensjoner og for fremtidige pensjoner. Nivået skal opprettholdes.

Dersom det ikke oppstår noe relevant økonomisk tap for pensjonister som følge av omleggingen, vil det ikke bli spørsmål om grunnlovsstrid overhodet. Grunnloven gir ikke på dette området noe vern mot overgang til nye ordninger dersom disse økonomisk sett stiller pensjonistene i samme stilling som etter det gamle systemet. Så langt tidligere opparbeidede pensjonspoeng gjennom omregning og innarbeiding gis samme uttelling i det nye systemet som i det gamle, oppstår dermed ikke noe grunnlovsspørsmål. Slik må en i alle fall se det så lenge den nye ordningen gir de trygdede et rettskrav på ytelser av tilsvarende omfang etter den nye ordningen. Pensjonskommisjonen foreslår ingen endringer for de som er pensjonister på iverksettingstidspunktet, eller som har forholdsvis få år igjen til pensjonsalderen.

Spørsmålet gjelder så de som helt eller delvis blir omfattet av den nye pensjonsordningen. En overgangsordning som ivaretar allerede opptjente rettigheter og som kun omfatter fremtidig opptjening, vil ikke være grunnlovsstridig sett hen til dagens domspraksis.

Når det gjelder forslaget om en overgangsordning bestemt av alder ved gjennomføringen må en foreta en vurdering omkring endringenes omfang og betydning for den enkelte. Det kan spørres om de trygdede har grunnlovsvern mot at det skjer endringer i den opptjeningsordningen loven i dag har, med virkning fremover i tid. Det kan ikke utelukkes at dagens opptjeningsordning har gitt grunnlag for planlegging av yrkeskarriere over tid og har skapt forventninger som det gripes inn i ved en reform. Det kan likevel ikke legges til grunn at forventningen om at fremtidig opptjening innen folketrygdsystemet skal skje på en bestemt måte, har noe vern etter Grunnloven § 97, selv om det skulle være mulig å påvise et økonomisk tap.

Ved grunnlovsvurderingen vil det være et moment hvor betydelig rettsstillingen endres til skade for de trygdede som følge av lovendringen. Det økonomiske tapet vil her være det sentrale.

På bakgrunn av den sammensatte vurderingen som må skje etter Grunnloven § 97 i denne typen saker, er det ikke mulig å stille opp noen absolutte tall for hvor store tap som kan aksepteres. Hva en kan akseptere, må også ses i sammenheng med behovet for inngrepet. Avgjørende må trolig være hvordan endringen påvirker de trygdedes fremtidige stilling som pensjonister. Trygderettighetenes karakter gjør at et eventuelt tap materialiserer seg først når pensjonsalderen inntrer. Ut fra Høyesteretts tilnærming i Borthensaken må det riktige videre være å fokusere på det årlige tapet for pensjonisten, og ikke det samlede tapet over en årrekke. I denne sammenheng må en kunne se grunn- og tilleggspensjonen i sammenheng.

Pensjonskommisjonen kan etter dette ikke se at de forslag til endret pensjonssystem og den foreslåtte innfasing av ordningen skjer i strid med Grunnlovens § 97. Kommisjonen viser også her til Justisdepartementets Lovavdelings vurdering av disse spørsmål.

13.4 Forholdet til nye rettigheter

Pensjonskommisjonen foreslår at opptjent pensjon i folketrygden for fremtiden skal kunne tas ut fleksibelt fra fylte 62 år, men slik at den årlige pensjonen blir lavere enn om en venter med å fratruke med pensjon. Dette følger at overgangen til livsløpsopptjening, adgang til fleksibel pensjonering og prinsippet om delingstall for levealder. Ordningen vil føre til lavere årlig pensjon for de som velger å fratruke tidlig. Pensjonskommisjonen kan ikke se at innføringen dette prinsippet vil være grunnlovsstridig da det hele baserer seg på frivillighet. Det er den enkelte selv som velger fratredelsestidspunktet og med det en lavere pensjon. Det forhold at enkelte tidligere har hatt en slik adgang etter AFP-ordningen endrer ikke dette.

13.5 Forholdet til regulering av pensjoner

Et særlig spørsmål er hvorvidt pensjonister etter Grunnloven § 97 har noe grunnlovsbeskyttet krav på regulering av tilleggspensjonene etter folketrygdloven. I dag avgjøres dette spørsmålet med utgangspunkt i folketrygdloven § 1-4 tredje ledd og Stortingets vedtak om regulering av grunnbeløpet. Over tid har prinsippene for oppregulering av grunnbeløpet endret seg.

Opptjening og utbetaling av pensjoner kan skje over et meget langt tidsrom. Det er neppe mulig å gi noe isolert svar på om reguleringen er beskyttet av Grunnloven når det gjelder folketrygdens pensjoner. Når en ved grunnlovsvurderingene legger vekt på de grunnleggende målsettingene med folketrygdesystemet – trygghet for alle for en minstestandard og sikkerhet for en levestandard opp mot det tilvante, vil en viss verdisikring være et nødvendig element dersom grunnlovsvernet ikke skulle gjøres illusorisk. Frys i reguleringen for en gruppe kan ha de samme virkningene som et mer direkte kutt i ytelsene.

Trolig må en se det slik at hensynet til regulering eller verdisikring av pensjonene inngår som et moment i den helhetsvurderingen som må foretas etter Grunnloven § 97. Noe grunnlovsbeskyttet krav på å få beholde verdisikringen etter samme modell som dagens, kan det imidlertid ikke være tale om. Pensjonskommisjonen antar at de endringene som isolert sett ville følge av en omlegning fra dagens ordning til en ordning der opptjeningen skjer etter dagens regler, men der reguleringen av løpende pensjoner skjer etter en annen indeks, ikke skaper grunnlovsmessige problemer, selv om utslagene av en slik endring over tid kan være betydelige.

13.6 Forholdet til offentlige tjenstepensjoner

Pensjonskommisjonen foreslår at de offentlige tjenstepensjonene gjøres om til mer rendyrkede supplerende ordninger ved disse gjøres om til nettoordninger for fremtiden. Spørsmålet er hvor langt Grunnloven §§ 97 og 105 er til hinder for dette.

Dagens tjenstepensjonsordninger sikrer en bestemt brutto utbetaling («bruttogaranti»). For Statens Pensjonskasse er det kommet til uttrykk ved at lov 28. juli 1949 nr. 26 § 23 første ledd bokstav a garanterer medlemmer med 30 års opptjeningstid en alderspensjon på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget.

Tjenstepensjonene samordnes med folketrygdens pensjoner. Dette vil ofte føre til en samlet pensjon som er noe høyere enn bruttogarantien. Spørsmålet om grunnlovsvern stiller seg derfor trolig ulikt for henholdsvis det bruttogaranterte beløpet og beløpet som overskyter dette.

Rettspraksis gir holdepunkter for at vernet for de offentlige tjenstepensjonene – både statlige og kommunale – er sterkere enn det som gjelder

for folketrygdens pensjoner. Høyesterettsdommen i 1962 («statspensjonistdommen») bygger på det synet at statspensjonistene er vernet av Grunnloven § 97. Både statlige og kommunale tjenstepensjoner har et annet grunnlag enn pensjonsrettigheter etter folketrygdloven, ved at pensjonen er en del av arbeidsavtalen. Det er tilknytningen til arbeidsavtalen som er det vesentlige grunnlaget for det vernet disse pensjonene har etter Grunnloven. At de statlige tjenstepensjonene i tillegg har lovforankring, synes i seg selv å ha mindre betydning.

Dette betyr ikke at ethvert inngrep med virkning for opptjente pensjonsrettigheter uten videre er avskåret. Utgangspunktet må likevel trolig være at rettigheter som er opparbeidet i henhold til offentlige tjenstepensjonsordninger, må komme den berettigede til gode fullt ut i samsvar med det som følger av eksisterende avtaler og lovverk. Rettighetene etter arbeidsavtalene har i større grad enn rettigheter etter folketrygdloven karakter av å være «Eiendom», sml. Grunnloven § 105.

Et slikt vern er imidlertid ikke til hinder for at utbetalingen skjer fra en annen pensjonsordning enn tjenstepensjonen, så lenge pensjonisten samlet får det beløpet som tjenstepensjonsordningen gir ham krav på. Dette ble slått fast av Høyesterett i 1962 («statspensjonistdommen»). Saken gjaldt et tilfelle der samordningsloven førte til at statspensjonistene fikk utbetalt ytelsene i medhold av alderstrygdloven 6. juli 1957 ubeskåret, mens de formelt fikk redusert tjenstepensjonene sine. Statspensjonistene krevde ytelsene fra Statens Pensjonskasse utbetalt ubeskåret av samordningslovens regler fordi de hadde nådd pensjonsalderen før samordningsloven trådte i kraft. Høyesterett mente at det ikke var skjedd noen krenkelse av Grunnloven § 97. Det ble vist til at statspensjonistene ikke led noe økonomisk tap. Ingen fikk mindre i samlet statspensjon og alderstrygd enn de ville ha hatt i statspensjon uten alderstrygd. Tvert imot fikk de regelmessig mer. Avgjørende var at statspensjonistene også etter den nye ordningen hadde rettskrav på et beløp som svarte til full tjenstepensjon.

Det kan etter dette reises spørsmål om Grunnlovens vern mot inngrep i bestående rettigheter – i dette tilfellet opptjente rettigheter til tjenstepensjon – er til hinder for overgang fra bruttosystemet til nettosystemet for de offentlige tjenstepensjonene.

Overgangen fra en bruttopensjon til nettopensjon vil formelt innebære at det beløpet en har krav på etter den offentlige tjenstepensjonen, blir

mindre enn etter dagens ordninger. Nettoppensjonen vil formelt bare være et mindre beløp som kommer i tillegg til ytelsene fra den moderniserte folketrygden. En forutsetning her må være at en ikke lager en ordning som uttalt skal gi en lavere samlet pensjon.

Forutsatt at de pensjonsberettigede – for de allerede opptjente rettighetene til tjenestepensjon – får like mye utbetalt i pensjon som de ville fått etter dagens tjenestepensjonsordning, vil en slik ordning ikke være i strid med Grunnloven §§ 97 og 105.

Et vilkår for at en slik omlegging skal kunne aksepteres, må være at pensjonisten har *rettskrav* på de samlede ytelsene som formelt kommer til erstatning for tjenestepensjonen. Det faktum at de offentlig ansatte også etter reformen har krav på både folketrygd og tjenestepensjon tilfredstiller dette vilkåret.

Spørsmålet er om Grunnloven i forbindelse med en større pensjonsreform tillater uvesentlige reduksjoner i opptjente rettigheter til tjenestepensjon, for eksempel av hensyn til å skape et teknisk praktiserbart regelverk. Etter Lovavdelingens syn er det flere argumenter som taler for dette: «Så lenge en ikke tar sikte på å redusere rettighetene, har rettspraksis ikke ansett Grunnloven § 105 til hinder for at en i visse tilfeller legger opp til praktiske og gjennomførbare ordninger selv om en derved i noen tilfeller kan risikere avvik fra kravet om full erstatning. Dessuten kan det for statspensjonenes vedkommende vises til forbeholdet i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse § 43 første ledd som sier at «rettigheter og plikter etter denne lov kan endres ved senere lov for dem som er blitt medlemmer av Statens Pensjonskasse etter 22. april 1937». Et slikt forbehold kan neppe være uten betydning for adgangen til å foreta mindre justeringer av pensjonsforpliktelsene, selv om det er uklart hvilke nærmere virkninger det kan tillegges.» Pensjonskommissjonen er enig i dette syn.

Et viktig spørsmål er om offentlig ansatte har krav på å fortsette eksisterende opptjeningsordninger med virkning fremover i tid. Spørsmålet er om en offentlig ansatt har rettskrav på at de opptjeningsreglene som fantes ved ansettelsen er en del av arbeidsavtalen og derfor ikke kan endres. Etter Lovavdelingens syn vil omlegging av eksisterende opptjeningsordninger med virkning fremover i tid neppe skape problemer i forhold til Grunnloven. Pensjonskommissjonen er enig i dette.

Særlig om utbetaling ut over bruttogarantien

I praksis vil en rekke pensjonister motta noe mer i tjenestepensjon enn det som følger av den såkalte bruttogarantien gjennom fiktivfordelen og at det samordnes kun med $\frac{3}{4}$ G. Et særlig spørsmål er hvor langt Grunnloven §§ 97 og 105 er til hinder for at slike tillegg helt eller delvis fjernes i forbindelse med en reform som foreslått av Pensjonskommissjonen.

Dette overskytende beløpet er i realiteten ikke ytelser som stammer fra tjenestepensjonsordningen, men fra folketrygdsystemet. Ut fra dette kan vernet ikke være like sterkt som for bruttogarantien som er direkte forankret i tjenestepensjonsordningen. Vernet må i stedet forankres i de samme betraktningene som ligger til grunn for grunnlovsvernet for folketrygdens pensjonsytelser for øvrig.

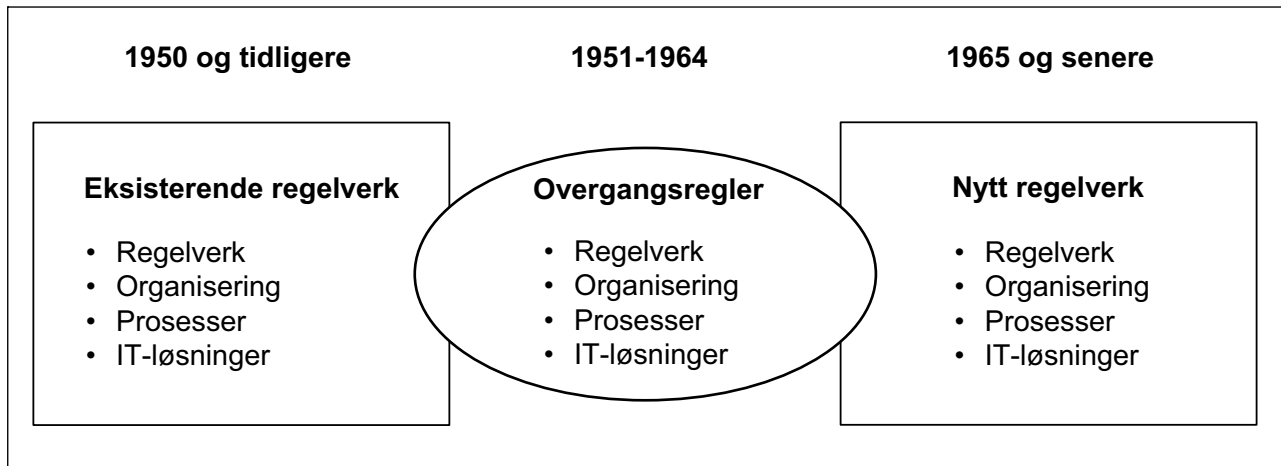
13.7 Administrative konsekvenser

Det er knyttet et betydelig administrativt apparat til forvaltningen av pensjonssystemet. Dette gjelder spesielt IT-siden. Den enkeltes rettigheter skal registreres, beregnes og utbetales. I tillegg er det viktig med oppfølging av den enkelte og å sikre at tilstrekkelig informasjon om det nye pensjonssystemet når ut til brukerne. I dag utfører Rikstrygdeverket disse oppgavene for folketrygdens pensjoner. Administrasjonskostnadene er relativt sett lave sett i forhold til de samlede utbetalingene.

I tillegg skal det kreves inn pensjonspremier og -innskudd, og disse skal plasseres og forvaltes. For folketrygden ivaretas dette gjennom skatte-taten. For tjenestepensjoner og individuelle pensjoner ivaretas dette i hovedsak av forsikrings-selskaper og pensjonskasser.

Det ligger betydelige oppgaver knyttet til selve implementeringen av pensjonsreformen. Det faktiske omfanget er avhengig av hvilken av de alternative pensjonsordningene som velges, men det vil uansett være flere fellestrekk.

Pensjonskommissjonen foreslår at de nye pensjonsreglene i folketrygden innføres fullt ut for personer født etter 1.1.1965, at personer født mellom 1.1.1951 og 1965 får sin pensjon beregnet etter gammelt og nytt system, mens personer født 1.1.1950 og tidligere får pensjonen beregnet etter gamle regler. For alle som har blitt alderspensjonister i Folketrygden ser pensjonskommissjonen det som hensiktsmessig å ikke endre pensjonsberegningen som følge av endringen.



Figur: 13.1

På IT-siden vil det være nødvendig å utvikle nye IT-løsninger som kan håndtere det nye regelverket og overgangsregler mellom det eksisterende og det nye regelverket. Dette omfatter blant annet ny beregningsfunksjonalitet og spesielt tilrettelagte saksbehandlingssystemer. Derfor vil det være nødvendig å gjennomføre en omfattende IT-utviklingsprosess. For å sikre at denne prosessen gjennomføres med akseptabel risiko, bør prosessen startes i god tid før det nye regelverket skal tre i kraft. Hvis det tas sikte på at nytt regelverk skal tre i kraft fra 2010, så bør de første skrittene i IT-utviklingsprosessen gjennomføres allerede i 2005.

På kompetansesiden vil det være nødvendig å gjennomføre en omfattende opplæring av trygdeetatens ansatte, slik at disse mestrer både det gamle regelverket, det nye regelverket og overgangsordninger.

Det vil også være nødvendig med et omfattende informasjonsarbeide mot en rekke forskjellige målgrupper, for å sikre en god forståelse av selve reformen og hva den vil bety for den enkelte.

Det må forventes en betydelig økning i etatens årlige ressursbruk sett i forhold til dagens nivå. Denne økningen knytter seg i stor grad til administrasjonen av flere sett med regler, samt vedlikehold og drift av IT-løsningene. Perioden med overgangsregler vil kunne gjelde frem mot 2055-2065. Tar en hensyn til at pensjonistene kan ha gjenle-

vende ektefelle/samboer med rettigheter i folketrygden vil perioden kunne strekke seg tiår utover dette.

På det nåværende tidspunkt er det vanskelig å tallfeste noen kostnader, det kan kun konstanteres at det vil kreve betydelige investeringer og det må forventes en vesentlig økning i de årlige administrasjonskostnadene.

For å nevne et eksempel på investeringskostnader, dog uten sammenligning forøvrig, kan det vises til erfaringer fra den svenske pensjonsreformen, hvor utviklingen av nytt datasystem for alders- og uførepensjon har vært svært ressurskrevende i tid, penger og antall årsverk. Det er antydnet at den administrative omleggingen til nå har kostet nær 2 mrd. kroner og at om lag 500 personer fortsatt arbeider med å utvikle nye tekniske løsninger for å forvalte det reformerte regelverket. I tillegg kommer IT-utvikling og drift av innskuddsdelen av det svenske pensjonssystemet.

I tillegg til de administrative konsekvenser for trygdeetaten vil reformen også medføre store økonomiske administrative kostnader for forsikringsordninger og pensjonskasser, herunder Statens Pensjonskasse. Pr. i dag er det ikke mulig å beregne omfanget av disse kostnadene.

Pensjonskommisjonen mener at det tidlig i prosessen med reformen bør avsettes midler slik at en kan iverksette og gjennomføre reformen på en betryggende måte.

Vedlegg 1

Kort om pensjonssystemet i Norge

1 Pensjonssystemets hovedstruktur

I likhet med de fleste andre land består det samlede pensjonssystemet i Norge av en rekke ulike ordninger. De ulike ordningene har ofte organisert finansieringen forskjellig. Enkelte er forhåndsfinansiert gjennom fondsavsetninger, andre finansierer pensjonsutgiftene løpende. Ulike ordninger har også ulike oppgaver – enkelte tar sikte på å gi fullverdige pensjonsytelser mens noen tar sikte på å supplere ytelse fra andre ordninger.

Folketrygden er det obligatoriske sosialforsikringssystemet i Norge. Alle som arbeider eller er bosatt i Norge er omfattet av folketrygden. Folketrygden yter både en basispensjon uavhengig av tidligere inntekt og en supplerende ytelse som står i et visst forhold til inntekten som yrkesaktiv.

De supplerende ordningene har i stor grad som oppgave å yte tilleggsetelser til folketrygden. I offentlig sektor ytes det bruttogaranterte tjenestepensjoner. Samlet pensjon er da i hovedsak uavhengig av endringer i folketrygdens pensjonsytelser. Det vil si at pensjonistene garanteres et samlet pensjonsnivå (tjenestepensjon pluss folketrygd). Alle arbeidstakere i offentlig sektor er omfattet av tjenestepensjonsordninger.

I privat sektor er tjenestepensjonene utformet noe annerledes. Er disse ordningene tegnet med skattefordeler, er de også fonderte. I slike ordninger defineres pensjonsytelsen som regel på bakgrunn av en beregnet folketrygd. Endres folketrygden etter at tjenestepensjonen er tjent opp, påvirkes samlet pensjon tilsvarende. Nylig er det også åpnet for å etablere innskuddsordninger, det vil si at pensjonen spares opp gjennom avtalte innskudd. Rundt 35 pst. av de yrkesaktive i privat sektor er omfattet av tjenestepensjonsordninger.

I tillegg til de ordningene som er beskrevet ovenfor finnes det ulike førtidspensjonsordninger. Gjennom tjenestepensjonssystemet har enkelte arbeidsgrupper, både plikt og rett til å gå av med pensjon før fylte 67 år. I privat sektor utgjør dette en svært liten andel, mens i offentlig sektor er

andelen på om lag 30 til 40 pst. Ytelsene beregnes da som «fulle» pensjoner fram til fylte 67 år.

Utenfor tjenestepensjonssystemet er den viktigste frivillige førtidspensjonsordningen basert på avtaler mellom partene i arbeidslivet. Ordningene med avtalefestet pensjon (AFP) omfatter i dag om lag 60 pst. av landets yrkesaktive. Ordningene går ut på at arbeidstakerne kan motta pensjon opptil fem år før den ordinære pensjonsalderen på 67 år, og at pensjonen utmåles som om man hadde vært i arbeid helt fram til dette tidspunktet.

I tillegg til ytelsene fra det obligatoriske pensjonssystemet og de supplerende ordningene, kan man tegne individuelle pensjonsavtaler med særlige skattefordeler. Slike avtaler kan inngås enten som pensjonsforsikringsavtaler eller pensjonsspareavtaler.

2 Folketrygden

Det sentrale prinsippet da folketrygden ble etablert i 1967, var at alle skulle være sikret en minstestandard uavhengig av tidligere inntekt og en ytelse som står i et rimelig forhold til inntekten som yrkesaktiv. Alle som er bosatt eller arbeider i Norge er medlemmer av folketrygden. Det samme gjelder visse kategorier norske statsborgere som arbeider i utlandet.

Folketrygden yter alders-, uføre og etterlattepensjoner. I denne fremstillingen legges det hovedvekt på alderspensjon, men også de andre pensjonsartene vil bli omtalt.

Folketrygden er utligningsfinansiert, det vil si at årets utgifter dekkes gjennom inntekter det samme året. Finansieringen skjer i all hovedsak ved innbetaling av trygdeavgift (medlemsavgift), arbeidsgiveravgift og ved tilskudd fra staten. Avgiftssatsene og tilskuddet fra staten fastsettes av Stortinget ved årlige vedtak.

Ved utgangen av 2002 var det om lag 942 000 personer i Norge som mottok pensjon fra folketrygden. Av disse var det 624 000 alderspensjonister, 292 000 uførepensjonister og rundt 26 000

gjenlevende ektefeller med etterlattepensjon. Folketrygdens pensjonsutgifter var i 2002 om lag 110 milliarder kroner. Av dette utgjorde utgiftene til alderspensjon 72,7 milliarder kroner, uførepensjon 35,7 milliarder kroner og etterlattepensjon 2,3 milliarder kroner. Pensjonsutgiftene utgjorde dette året rundt 20 pst. av statsbudsjettet, og litt over syv pst. av BNP.

Alderspensjon

Pensjonsalderen i folketrygden er 67 år. Det er ikke adgang til å ta ut alderspensjon før dette tidspunktet. Pensjonister mellom 67 og 70 år får alderspensjonen inntektsprøvd hvis de har arbeidsinntekt, og det er fortsatt mulig å tjene opp pensjonspoeng. Ved fylte 70 år foreligger det en ubetinget rett til alderspensjon, det vil si at pensjonen ytes uavhengig av eventuell annen inntekt. Fra da av avsluttes poengopptjeningen.

Pensjonene fastsettes i forhold til folketrygdens grunnbeløp (G) som reguleres årlig av Stortinget etter drøftinger mellom staten og organisasjonene. Fra 1. mai 2003 utgjør grunnbeløpet 56 861 kroner. I 2003 ble det vedtatt nye retningslinjer for regulering av grunnbeløpet i folketrygden. I de nye retningslinjene heter det blant annet at:

«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.»

Alderspensjonen består av en grunnpensjon, en tilleggspensjon og/eller et sært tillegg. Grunnpensjonen fastsettes uavhengig av inntekt. For å få full grunnpensjon kreves det 40 års trygdetid (som regel botid i Norge) fra fylte 16 år til og med det kalenderåret man fyller 66 år. Kalenderår man fyller 67, 68 og 69 år medregnes dersom man opptjener pensjonspoeng. Dersom trygdetiden er mindre enn 40 år, blir grunnpensjonen tilsvarende redusert. Minstekravet for å ha rett til grunnpensjon er tre års trygdetid, noe som vil gi 3/40 pensjon.

Full grunnpensjon utgjør

- 100 pst. av folketrygdens grunnbeløp (56 856 kroner) for enslig pensjonist
- 80 pst. av grunnbeløpet (45 492 kroner) når pensjonisten lever sammen med en ektefelle som mottar pensjon fra folketrygden (eller AFP-pensjon), eller som har en årlig inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er større enn to

ganger grunnbeløpet. Samboere som har felles barn eller som tidligere har vært gift med hverandre, er likestilt med ektefeller. Tilsvarende gjelder for fastsetting av grunnpensjonen til samboere som har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene.

For å ha rett til tilleggspensjon kreves det at man i minst tre år har hatt en årlig pensjonsgivende inntekt over grunnbeløpet. Inntekt opp til 6 G pr. år medregnes fullt ut som pensjonsgivende. Mellom 6 G og 12 G er bare 1/3 av inntekten pensjonsgivende, mens inntekt over 12 G ikke er pensjonsgivende. I årene 1971-1991 var all inntekt opp til 8 G pensjonsgivende, mens det ble regnet med 1/3 av inntekten mellom 8 G og 12 G. I årene 1967-1970 var bare inntekt opp til 8 G pensjonsgivende.

Størrelsen på tilleggspensjonen avhenger av opptjeningen av pensjonspoeng, både antall år med opptjente poeng (poengår) og størrelsen på pensjonspoengene de enkelte år.

Pensjonspoengene blir beregnet for hvert kalenderår ved at den pensjonsgivende inntekt som overstiger grunnbeløpet divideres med grunnbeløpet. For å få full tilleggspensjon kreves det etter hovedregelen 40 poengår. Pensjonen reduseres forholdsmessig ved færre enn 40 poengår.

Full tilleggspensjon utgjør en prosentandel (pensjonsprosenten) av det beløpet som framkommer ved å multiplisere G med gjennomsnittet av de 20 høyeste poengtallene (sluttpoengtallet). Har vedkommende pensjonist opptjent pensjonspoeng i færre enn 20 år, benyttes gjennomsnittet av samtlige poengtall. For opptjeningsår til og med 1991 er pensjonsprosenten på 45, mens den for opptjening fra og med 1992 er 42 prosent.

Boks 1.1

Med utgangspunkt i dagens grunnbeløp vil alderspensjonen for en person som blir pensjonist i 2007, med sluttpoengtall 5,00 og 25 av 40 opptjeningsår i tiden 1967-91 bli:

Grunnpensjon	56 856 kroner
Tilleggspensjon:	
56 861 kroner x 5,00 x 45 % x 25/40	79 961 kroner
56 861 kroner x 5,00 x 42 % x 15/40	44 778 kroner
I alt, årlig pensjon	181 595 kroner

Fordi opptjening i folketrygden tok til i 1967, vil full opptjeningstid først kunne oppnås i 2007 (ved opptjening alle år fra og med 1967 til og med 2006). Dersom man har kortere opptjeningstid enn 40 år, blir tilleggspensjonen forholdsmessig mindre. Personer som var eldre enn 30 år da folketrygden trådte i kraft, har ikke mulighet til å oppnå 40 poengår. Det er derfor gitt regler om overkompensasjon for disse aldersgruppene. Etter disse reglene kan full tilleggspensjon for inntekt/del av inntekt som ikke overstiger 5 G tjenes opp på kortere tid, varierende fra 20 til 40 år avhengig av hvilket år vedkommende er født før 1937. Overkompensasjonen dekker ikke manglende opptjening mellom 67 og 70 år.

Det gis et sært tillegg til personer som ikke har opptjent tilleggspensjon i folketrygden, eller har en tilleggspensjon som er lavere enn sært tillegg. Det ytes fullt sært tillegg til den som har minst 40 års trygdetid, ved kortere trygdetid blir sært tillegg forholdsmessig redusert. Sært tillegg blir redusert krone for krone i den utstrekning pensjonisten mottar tilleggspensjon fra folketrygden.

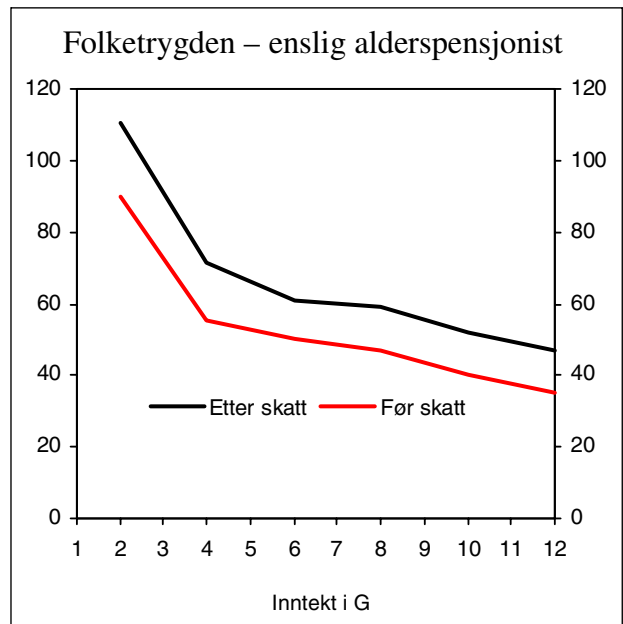
Sært tillegg fastsettes av Stortinget som en viss pst. av grunnbeløpet. Fullt sært tillegg er fra 1. mai 1998 fastsatt til 79,33 pst. av grunnbeløpet. Sært tillegg kan være noe mindre i visse tilfeller. Folketrygdens minstepensjon, forutsatt 40 års trygdetid, blir da fra 1. mai 2003 på 101 964 kroner pr. år for en enslig pensjonist og 181 200 kroner pr. år for et pensjonistektepar.

Gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden i 2002 var om lag 116 200 kroner. Menn mottok om lag 140 000 kroner gjennomsnittlig i alderspensjon, mens kvinner mottok om lag 103 000 kroner.

Folketrygdens kompensasjonsgrad avhenger av inntekt, hvor mange år en har vært yrkesaktiv, samt de opptjeningsreglene som legges til grunn ved utmåling av pensjonen.

Pensjonister beskattes i hovedsak etter samme regler som lønnstakere, men har enkelte særregler som gjør at pensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere på alle inntektsnivåer. Skattekompensasjonsreglene bidrar til at pensjonister med samlede inntekter opp til noe over minstepensjon ikke betaler skatt, og at pensjonister opp til midlere inntekter betaler lavere skatt.

For pensjonister med midlere og høyere inntekter bidrar et eget særfradrag for alders- og uførepensjonister på 18 360 kroner pr. år til en gunstigere beskatning av pensjonsinntekt enn lønnsinntekt. I tillegg betaler pensjonister en trygdeavgift på 3 pst., mot 7,8 pst. for lønnstakere og 10,7 pst. for selvstendig næringsdrivende.



Figur 1.1 Kompensasjonsgrad i folketrygden – enslig alderspensjonist – før og etter skatt. Prosent

Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

Figur 1.1 viser at folketrygden gir en kompensasjonsgrad etter skatt på om lag 70 pst. for en inntekt på 4 G, og om lag 60 pst. for en inntekt på 6 G. Folketrygdens kompensasjonsgrad avtar gradvis for økende inntekter, og for et inntektsnivå på 12 G er kompensasjonsgraden om lag 47 pst. etter skatt.

Til sammenligning var en gjennomsnittlig lønn pr. normalårsverk i Norge i 2002 om lag 320 000 kr, eller om lag 6 G. Gjennomsnittlig lønn for alle lønnstakere i Norge er imidlertid lavere enn dette, blant annet fordi mange arbeider deltid. Ifølge statistikk basert på lønns- og trekkoppgaver var gjennomsnittlig lønn i 2002 for alle som hadde positiv lønnsinntekt om lag 224 000 kroner, eller 4,2 G. Menn hadde i 2002 en gjennomsnittlig lønn på om lag 265 000 kroner eller 5,0 G, mens kvinner hadde en gjennomsnittlig lønn på om lag 179 000 kroner, eller 3,4 G. Blant kvinner er det en relativt stor andel som arbeider deltid i alle aldersgrupper, mens det blant menn er en relativt høy deltidsandel blant unge arbeidstakere.

På den annen side vil mange som går av med pensjon ikke ha maksimal opptjening i folketrygden, og dette vil bidra til lavere utbetalt pensjon enn det som fremgår av figuren.

Alderspensjonister mellom 67 og 70 år beholder pensjonen uavkortet dersom den pensjongivende inntekten er mindre enn to ganger grunnbe-

løpet. Pensjonen reduseres med 40 pst. av inntekt over dette fribeløpet. Det er ingen øvre begrensning på summen av pensjon og arbeidsinntekt.

Uførepensjon

Uførepensjon skal sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Med inntektsevne menes evnen til å skaffe seg arbeidsinntekt. Uførepensjonen består av de samme pensjonskomponentene som alderspensjonen, det vil si grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller særtillegg. Folketrygdens uførepensjon beregnes etter enkelte særskilte regler. Disse særreglene har også betydning for ordningene med avtalefestet pensjon idet denne pensjonen på mange punkter skal beregnes på samme måte som folketrygdens uførepensjon.

Ved beregning av uførepensjon tas det hensyn til framtidige pensjonspoeng fra og med det året inntektsevnen eller arbeidsevnen ble nedsatt til og med det året pensjonisten fyller 66 år. De framtidige pensjonspoengene blir godskrevet pensjonisten for hvert år han eller hun mottar uførepensjon. Dette innebærer at poengår og poengtall vil bli medregnet når man får alderspensjon, slik at pensjonen ikke går ned ved overgang til alderspensjon. Dersom uførepensjonen er gradert, godskrives en tilsvarende del av de framtidige poengtallene. De framtidige pensjonspoengene fastsettes til det gunstigste av

- gjennomsnittet av pensjonspoengene i de tre siste årene, eller
- gjennomsnittet av pensjonspoengene vedkommende har for halvparten av alle poengårene, slik at årene med de høyeste poengtallene legges til grunn.

Dersom pensjonisten har pensjonsgivende inntekt mens han eller hun mottar uførepensjon, gjelder det særlige regler for beregning av poengtallene. Når vedkommende blir alderspensjonist, vil disse poengtallene – med visse modifikasjoner – legges til de godskrevne framtidige pensjonspoengtallene for de enkelte årene.

Ved utgangen av 2002 var det nær 292 000 uførepensjonister i folketrygden. Andelen uførepensjonister i forhold til befolkningen mellom 16 og 67 år var på 8,7 pst. Gjennomsnittlig ytelse i 2002 var om lag 123 000 kroner, for menn om lag 141 000 kroner og om lag 105 000 kroner for kvinner.

Forsørgingstillegg

En person som mottar uførepensjon eller alderspensjon, og som forsørger en ektefelle, kan ha rett til ektefelletillegg. Videre kan en pensjonist som forsørger barn som er yngre enn 18 år ha rett til barnetillegg. Ektefelletillegget svarer til 50 pst. av grunnpensjonen. Fullt barnetillegg utgjør fra 1. mai 2002 40 pst. av grunnbeløpet for hvert barn pensjonisten forsørger. Ved kortere trygdetid enn 40 år blir tillegget redusert i forhold til trygdetiden.

Både ektefelletillegget og barnetillegget reduseres eller faller bort hvis pensjonisten har inntekt over et visst fribeløp. Barnetillegget prøves også mot den andre av foreldrenes inntekt dersom barnet bor sammen med begge foreldrene.

Pensjon til gjenlevende ektefelle

Gjenlevende ektefelle som er yngre enn 67 år, har rett til etterlattepensjon hvis avdøde i de siste tre årene fram til dødsfallet var medlem av, eller mottok pensjon fra, folketrygden. Etterlattepensjonen er inntektsprøvd. Etterlattepensjon består av grunnpensjon og tilleggspensjon. Grunnpensjonen fastsettes på grunnlag av den trygdetiden avdøde hadde eller ville hatt ved fylte 67 år. Tilleggspensjonen svarer til 55 pst. av den tilleggspensjonen som den avdøde mottok eller ville fått som alderspensjonist. Dersom den avdøde ikke hadde tjent opp tilleggspensjon, eller den opptjente tilleggspensjonen er liten, gis det særtillegg etter de bestemmelsene som gjelder for en alderspensjonist. Når gjenlevende fyller 67 år, kan vedkommende få utbetalt en tilleggspensjon som utgjør 55 pst. av summen av egen og avdød ektefelles tilleggspensjon (kombinert tilleggspensjon), dersom dette er gunstigere enn den tilleggspensjonen en har tjent opp selv.

Det var om lag 26 000 etterlattepensjonister i folketrygden ved utgangen av 2002, og i 2002 utgjorde stønad til etterlatte 2,3 milliarder kroner. Gjennomsnittlig ytelse var før fradrag for forventet inntekt omlag 115 000 kroner. Etter fradrag for forventet inntekt var ytelsen på 73 800 kroner. Det alt overveiende flertallet av etterlattepensjonister i folketrygden er kvinner.

3 Offentlig tjenestepensjon

Offentlige tjenestepensjonsordninger omfatter arbeidstakere i statlig, fylkeskommunal og kommunal sektor, samt enkelte fristilte offentlige fore-

tak. De offentlige tjenstepensjonene er ytelsesbaserte, og pensjonen bestemmes som en andel av sluttlønn.

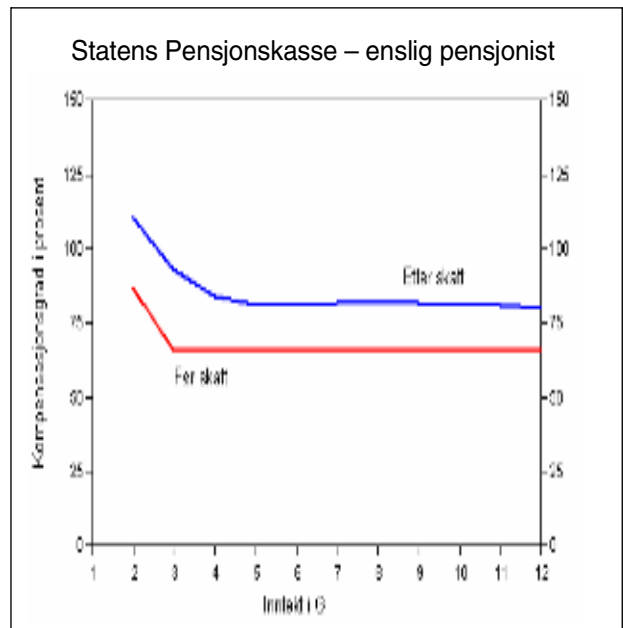
Finansieringen av Statens Pensjonskasse og de kommunale tjenstepensjonsordningene er ulikt organisert. Medlemmer i Pensjonskassen betaler to pst. av lønnen i pensjonsinnskudd. Arbeidsgiverandel betales bare av virksomheter som har egne inntekter. Den delen av de årlige utbetalingene som ikke dekkes av innskuddene, dekkes ved løpende bevilgninger over statsbudsjettet. Finansieringen av de kommunale ordningene er derimot basert på et forsikringsteknisk system, slik at opparbeidede pensjoner er forhåndsfinansiert gjennom fond.

Retten til pensjon inntreffer fra fylte 67 år. Om lag 30 pst. av medlemmene i Statens Pensjonskasse og om lag 40 pst. av medlemmene i kommunale pensjonsordninger har lavere aldersgrense, såkalt særaldersgrense, på 65, 63 eller 60 år. I tillegg kan det tas ut alderspensjon inntil tre år før aldersgrensen dersom summen av vedkommendes alder og opptjeningstid i pensjonsordningen er 85 år eller mer. Denne regelen har bare betydning for medlemmer med særaldersgrenser, da den generelle aldersgrensen i de offentlige pensjonsordningene er 70 år, mens alle har rett til å ta ut pensjon fra 67 år. Den såkalte 85-årsregelen innebærer at for eksempel polititjenestemenn som har en aldersgrense på 60 år, kan velge å pensjonere seg ved fylte 57 år såfremt han eller hun har minst 28 års tjenestetid.

Full alderspensjon gis etter 30 års tjenestetid, og utgjør 66 pst. av pensjonsgrunnlaget. Ved kortere tjenestetid reduseres pensjonen forholdsmessig. Den som slutter med mindre enn tre års tjenestetid, har ikke rett til pensjon.

Offentlige tjenstepensjoner har en bruttogaranti som innebærer at det garanteres en samlet pensjonsytelse, uavhengig av hvor stor den enkeltes opptjening er i folketrygden. Tjenstepensjonen samordnes så med folketrygden, ved at tjenstepensjonen som hovedregel skal reduseres med et beløp som svarer til ytelsen fra folketrygden. En konsekvens av bruttogarantien er at den enkeltes pensjonsytelse som regel ikke vil påvirkes av endringer i folketrygden. Utbetalte pensjoner reguleres årlig med endringer i G.

De offentlige tjenstepensjonsordningene er regulert dels ved lov og dels ved avtale. Utbetalingene fra Statens Pensjonskasse finansieres løpende over statsbudsjettet, mens de kommunale og fylkeskommunale tjenstepensjonsordningene er fondsbaserte. Full pensjon opptjenes over



Figur: 1.2 Kompensasjonsgrader før og etter skatt for en enslig alderspensjonist i SPK. Prosent

Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

tiden fra ansettelse og fram til pensjonsalder. Er ansettelsestiden kortere enn 30 år, reduseres pensjonen forholdsmessig. Full alderspensjon utgjør 66 pst. av pensjonsgrunnlaget. Ved fastsettingen av pensjonsgrunnlaget ble det fram til 1. mai 2000 tatt fullt ut hensyn til inntekt opp til 8 G, mens en tredel av inntekt mellom 8 G og 12 G ble regnet med. Fra 1. mai 2000 teller også inntekt mellom 8 G og 12 G fullt med.

Figur 1.2 viser kompensasjonsgrader før og etter skatt for en enslig alderspensjonist i en offentlig tjenstepensjonsordning, for eksempel Statens Pensjonskasse. For svært lave inntekter blir kompensasjonsgraden tett opp mot folketrygdens minstepensjon. På grunn av gunstige samordningsregler vil det imidlertid i mange tilfeller bli utbetalt noe tjenstepensjon ved siden av minstepensjon fra folketrygden. For høyere inntekter reduseres kompensasjonsgraden før skatt gradvis ned mot det garanterte nivået på 66 pst. av tidligere inntekt. Årsaken til at kompensasjonsgraden er noe høyere enn 66 pst. er at samordningsfradraget for folketrygdens grunnpensjon er $\frac{3}{4}$ G. Enslige pensjonister som mottar full grunnpensjon fra folketrygden vil dermed motta minst $\frac{1}{4}$ G i tillegg til bruttogarantien.

Etter skatt blir kompensasjonsgraden høyere, og den synker her med økende pensjonsinntekt gradvis ned mot 80 pst. av tidligere arbeidsinn-

tekt. Pensjon fra de offentlige tjenstepensjonsordningene beskattes på samme måte som pensjon fra folketrygden, og de gunstige skattereglene bidrar til at kompensasjonsgraden også i de offentlige tjenstepensjonsordningene er betydelig høyere etter skatt enn før skatt.

Full uførepensjon utgjør på samme måte som alderspensjonen 66 pst. av pensjonsgrunnlaget. Full enke- og enkemannspensjon utgjør 60 pst. av alders- eller uførepensjonen. Fra 1. januar 2001 vil enke- og enkemannspensjonen utgjøre 9 pst. av avdødes pensjonsgrunnlag uten inntektsprøving og samordning. Dette gjelder for etterlatte født etter 1. juli 1950, og etterlatte etter tjenestemenn tilsatt etter 1. januar 2001.

De offentlige tjenstepensjonene skal samordnes med folketrygden. Folketrygdytelsen skal i alle tilfeller utbetales fullt ut. Det gjøres da fradrag i tjenstepensjonen med et beløp som vanligvis tilsvarer folketrygdens tilleggspensjon og 3/4 G. Dette innebærer at enslige ved full opptjening er sikret et pensjonsnivå på 66 pst. av pensjonsgrunnlaget og 1/4 G. Den som er gift med en pensjonist eller selvforsørget ektefelle, er sikret 66 pst. av pensjonsgrunnlaget.

Dersom den pensjongivende inntekten i folketrygden gir en høyere tilleggspensjon enn det (en beregning etter) pensjonsgrunnlaget i Statens Pensjonskasse tilsier, holdes differansen utenom samordningen. En stor andel av pensjonistene i Statens Pensjonskasse har en slik fordel («fiktivfordel»), og får dermed en høyere samlet pensjon enn det Pensjonskassen sikrer ved sin bruttogaranti på 66 pst. og 1/4 G for enslige.

4 Tjenstepensjonsordninger i privat sektor

Pensjonsordninger i arbeidsforhold i privat sektor gir ytelser som kommer som netto tillegg til folketrygdens pensjoner. Det vil si at det ikke foretas noen samordning med folketrygden, slik som det gjøres for de offentlige tjenstepensjonene.

En viktig del av pensjonssystemet i privat sektor består av tjenstepensjonsordninger med særlig skattemessig begunstigelse. For at ordningene skal gis skattemessig gunstig behandling, må ordningene tilfredsstille en del krav, blant annet om forholdsmessighet i pensjonsopptjeningen til ulike inntektsgrupper, i bedriften. For øvrig er det gjort betydelige endringer i rammeverket for ordningene i de senere år. Endringene har blant annet hatt som siktemål at bedrifter skal kunne

velge fleksible pensjonsløsninger for sine ansatte, tilpasset den enkelte bedrifts behov og ønsker. Innskuddsbaserte pensjonsordninger framstår etter endringene som et alternativ til de tradisjonelle ytelsesbaserte pensjonsordningene som har dominert i privat sektor. Stortinget har videre vedtatt lovforslag som vil innebære at bedriftene kan opprette både ytelses- og innskuddsbasert alderspensjon for de ansatte. For eksempel ved at enkelte ansatte kan ha innskuddsbasert pensjon mens andre har ytelsesbasert, eller ved at ytelsesbasert pensjon suppleres med en innskuddsbasert pensjon «på toppen».

Alderspensjon er et obligatorisk i de private pensjonsordningene med skattemessig gunstig behandling. Alderspensjonen kan være utformet svært forskjellig i ulike pensjonsordninger. Alderspensjonen i ordningene kan opprettes som en forsikringsløsning, eller som en spareordning hvor medlemmets etterlatte vil ha rett til oppspart pensjonskapital dersom medlemmet dør. Også forvaltningen av pensjonsmidlene kan være ulikt utformet. Forvaltningen kan foretas av en institusjon som garanterer medlemmets opptjente pensjon. Alternativt kan pensjonskapitalen forvaltes med investeringsvalg for bedriften eller for det enkelte medlem.

Tjenstepensjonsordningene i privat sektor kan tegnes med etterlattepensjon og uførepensjon. Slike ytelser vil i tilfelle være ytelsesbaserte. Det innebærer at medlemmet tjener opp rett til etterlatte- og uførepensjon av en bestemt størrelse. Medlemmet vil ikke ha rett til å foreta egne investeringsvalg for den kapital som skal dekke slike ytelser.

Lov om foretakspensjon

De private tjenstepensjonsordningene finansieres i hovedsak av arbeidsgiver, og blir skattemessig gunstig behandlet gitt at de oppfyller visse krav. Stortinget vedtok våren 2000 en ny lov om foretakspensjon. Loven omfatter ytelsesbasert alderspensjon, som innebærer at pensjonsytelsen er definert i forhold til tidligere inntekt, og at premiene til ordningen fastsettes ut fra dette. Loven trådte i kraft 1. januar 2001 og erstatter tidligere forskrift om tjenstepensjon etter skatteloven. Ordninger som skal omfattes av loven må inneholde alderspensjon. Det vil være opp til foretaket om ordningen også skal gi rett til uføre- og etterlattepensjon.

Fleksibilitet med hensyn til ytelser og ytelsesnivå innebærer at foretaket selv kan begrense

kostnadene ved å ha en foretakspensjonsordning. Arbeidsgiver gis inntektsfradrag for premieinnbetalinger og andre tilskudd til ordningen. For øvrig er følgende bestemmelser i loven sentrale:

- Nyansatte i foretaket har rett til medlemskap fra første arbeidsdag i bedriften.
- Nyansatte eldre arbeidstakere med mindre enn ti år igjen til pensjonsalderen skal etter lovens hovedregel være medlem av ordningen. Ut fra ønsket om fleksibilitet gis det imidlertid adgang til å fastsette at disse ikke skal være medlemmer av ordningen, eller eventuelt være medlem på særskilte vilkår.
- Aldersgrensen på 67 år videreføres.
- Det er mulighet for opphørende alderspensjon, men det er et krav at alderspensjon til medlemmet skal vare i minimum 10 år.
- Medlemmer som førtidspensjoneres med AFP, kan fortsette som medlem i ordningen med fortsatt opptjening av pensjon som pensjonist, hvis det er åpnet for det i ordningens vedtekter eller etter pensjonsplanen.
- Kompensasjonsgraden i ordningen, inklusiv folketrygden, skal ikke overstige 70 pst. for den del av medlemmets lønn som ligger mellom 6 G og 12 G.
- Høytlønte kan ikke gis en høyere kompensasjonsgrad, sammen med folketrygden, enn lavere lønte i foretaket.

I Ot.prp. nr. 20 (2000 – 2001) Om lov om endringer i lov om foretakspensjon mv. foreslo Regjeringen at det skal inntas bestemmelser som åpner for såkalt engangsbetalt foretakspensjon. Dette er innskuddsbasert alderspensjon med forsikringselement. Formålet med å åpne for engangsbetalt foretakspensjon er økt fleksibilitet ved utformingen av pensjonsordninger i arbeidsforhold. Også denne endringsloven trådte i kraft 1. januar 2001.

Innskuddspensjon i arbeidsforhold

I tillegg til lov om foretakspensjon vedtok Stortinget høsten 2000 lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold med ikrafttredelse fra 1. januar 2001, jf. Ot.prp. nr. 71 (1999-2000).

Innskuddspensjon baseres på innskudd, som sammen med oppnådd avkastning bygger seg opp til en pensjonskapital ved oppnådd pensjonsalder. Innskuddspensjon har de samme skattefordeler som for foretakspensjon, og de nye lovene åpner samlet sett for stor fleksibilitet i utformingen av supplerende pensjonsordninger i arbeidsforhold.

Det er i dag om lag en tredjedel av ansatte i

privat sektor som er omfattet av en pensjonsordning i arbeidsforhold. Hensikten med den nye loven er blant annet at den skal kunne bidra til økt utbredelse av supplerende ordninger.

Pensjonskapitalen skal sikres i og forvaltes av en institusjon. Det enkelte foretak skal kunne avgjøre om kapitalen skal forvaltes sammen med øvrig kapital i forsikringsselskaper, verdipapirforetak, banker mv., eller med egne pensjonskonti der medlemmene selv kan foreta investeringsvalg. Innskuddene kan fastsettes på ulike måter, for eksempel som en andel av medlemmets lønn. Pensjonskapitalen er bundet fram til utbetalingene starter.

Alderspensjon fra en innskuddsordning skal utbetales over 10 år eller mer fra pensjonsalder. Ordninger som skal omfattes av loven må inneholde oppsparing til alderspensjon. Det vil være opp til foretaket om ordningen også skal gi rett til uføre- og etterlattepensjoner, som kan etableres i henhold til bestemmelsene i lov om foretakspensjon.

5 Avtalefestet pensjon

I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1988 ble det i privat sektor etablert en ordning med avtalefestet pensjon (AFP). Formålet med ordningen var opprinnelig å gi slitne arbeidstakere med lange yrkeskarrierer mulighet til å gå av med alderspensjon før de nådde pensjonsalderen i folketrygden, og slik sett få en verdig avslutning på yrkeskarrieren.

I dag dekkes imidlertid om lag 60 pst. av landets yrkesaktive av AFP-ordninger. De som omfattes arbeider innenfor områder der det er tariffavtaler og hvor AFP inngår i tariffavtalen. Hovedinnholdet i ordningen er at yrkesaktive på visse vilkår har adgang til å gå av med pensjon før pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. Pensjonsalderen i AFP-ordningen ble avtalt til 66 år fra 1. januar 1989 og 65 år fra 1. januar 1990, og er siden blitt redusert ytterligere slik at det fra 1. mars 1998 er mulig å gå av med AFP-pensjon fra 62 år.

Ordningen er bygd opp etter mønster av uførepensjonen i folketrygden, slik at det godskrives framtidige pensjonspoeng til og med det året vedkommende fyller 66 år. I tillegg ytes i LO/NHO-området et skattefritt AFP-tillegg på 11 400 kroner pr. år.

Ordningen i privat sektor finansieres gjennom et statstilskudd på 40 pst. av løpende pensjoner for aldersgruppen 64 – 66 år. I tillegg bidrar staten

indirekte til finansiering gjennom skattemessig gunstig behandling av pensjonen, og medregning av poengopptjening i folketrygden etter uttak av AFP. De øvrige pensjonsutgiftene finansieres av arbeidsgiverne. For 62- og 63-åringer finansieres ordningen i privat sektor fullt ut av arbeidsgiverne. Også denne gruppen nyter imidlertid godt av skattemessig gunstig behandling av pensjonen, samt medregning av pensjonspoeng i folketrygden etter uttak av AFP.

En tilsvarende adgang til å gå av med AFP er avtalt i offentlig sektor, og det er også avtalt ordninger for NAVO-området og i finansnæringen. AFP-ordningen for 65- og 66-åringer ansatt i offentlig sektor innebærer at det gis tjenstepensjon med 66 pst. av pensjonsgrunnlaget ved full tjenestetid, når dette gir det gunstigste resultat for pensjonisten. For 62-64-åringer ytes det pensjon etter tilsvarende regler som i privat sektor. I AFP-ordningen i offentlig sektor gis det et skattepliktig AFP-tillegg på 20 400 kroner pr. år.

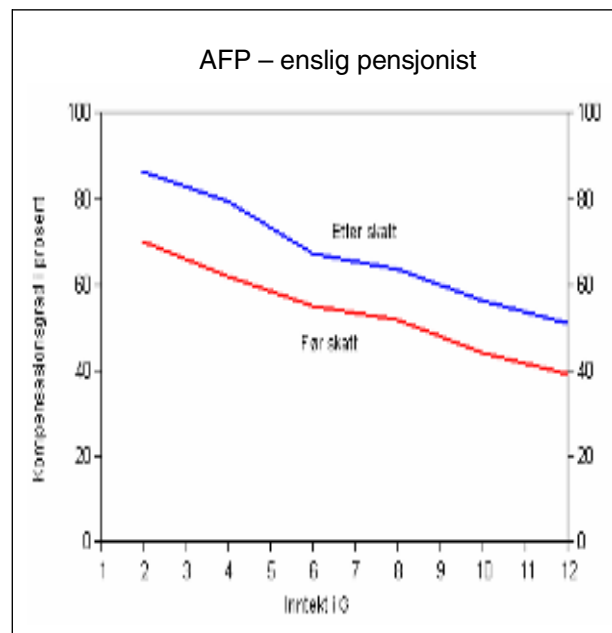
Kompensasjonsnivået i AFP-ordningene svarer i hovedsak til folketrygdens alders- og uførepensjon. Ved full opptjening gir dette et kompensasjonsnivå (uten AFP-tillegg) på i overkant av 50 pst. av gjennomsnittlig inntekt for et middels inntektsnivå, forholdsvis dårligere for høyere inntekter og bedre for lavere inntekter.

Til forskjell fra folketrygdens pensjoner skal AFP-pensjonen, inkludert vedtektsfestede tillegg, maksimalt utgjøre 70 pst. av tidligere pensjongivende inntekt ved hele uttak. Den tidligere pensjongivende inntekten fastsettes ut fra gjennomsnittet av de tre høyeste årsinntektene vedkommende hadde da han fylte 56, 57, 58, 59 og 60 år.

På grunn av AFP-tillegget vil kompensasjonsgraden i AFP kunne være noe høyere enn i folketrygden. På den annen side vil 70-prosentregelen kunne medføre at kompensasjonsgraden for personer som har hatt lav inntekt vil være noe lavere i AFP-ordningen enn i folketrygdens uførepensjonsordning.

AFP-pensjonister omfattes ikke av ordningen med særfradrag i skatt for alder og uførhet, noe som isolert sett bidrar til noe lavere kompensasjonsnivå i AFP-ordningen etter skatt enn i folketrygdens uførepensjon for personer med midlere og høyere inntekter. Figur 3 viser kompensasjonsgrader i AFP-ordningen i privat sektor før og etter skatt ved ulike nivåer på tidligere inntekt.

Antall AFP-pensjonister har økt gradvis over



Figur: 1.3 Kompensasjonsgrad i AFP-ordningen – for en enslig pensjonist før og etter skatt

Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

tid til 33 500 ved utgangen av 2002. Av disse hadde vel halvparten bakgrunn i offentlig sektor.

I tillegg til AFP-ordningen er det for sjømenn, fiskere, skogsarbeidere, jordbrukere og reindriftsutøvere etablert spesielle førtidspensjonsordninger. Ordningene er i det alt vesentlige finansiert av partene i arbeidslivet. For jordbrukere og reindriftsutøvere finansieres ordningene over henholdsvis jordbruksavtalen og reindriftsavtalen.

6 Individuelle pensjons- og spareordninger

Ved lov av 19. juni 1997 nr 67 ble skatteloven endret. Det ble innført en ny ordning for individuelle pensjonsavtaler (IPA) som erstattet de gamle reglene om egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES). IPA kan inngås enten som en pensjonsforsikringsavtale eller som en pensjonsspareavtale uten forsikringselement. Dessuten er det åpnet for å kunne velge pensjonsalder ned til 64 år i det nye regelverket. Når det inngås pensjonsspareavtaler vil kapitalen tilfalle arvingene ved tidlig død.

Vedlegg 2

Konsekvenser av fondering av pensjoner for pengepolitikken

Rapport fra en arbeidsgruppe¹

14. januar 2003

Den fullstendige rapporten er tilgjengelig på Pensjonskommisjonen sin nettside <http://www.pensjonsreform.no>.

1 Beskrivelse av problemstillingen

I den foreløpige rapporten fra Pensjonskommisjonen tilrår kommisjonen at det bør etableres en fondsløsning for deler av folketrygdens forpliktelser i framtiden. Regjeringen og et bredt flertall på Stortinget sluttet seg til dette i forbindelse med behandlingen av Nasjonalbudsjettet 2003, der den foreløpige rapporten ble omtalt.

Fondsløsningene vil avhenge av hvordan en utformer selve pensjonssystemet. Her har kommisjonen skissert to ulike modeller:

- I. Lik offentlig basispensjon til alle i folketrygden, mens ansvaret for pensjoner ut over dette tiligger tjenstepensjonsordningene eller individuelle pensjonsordninger. I dette tilfellet ser kommisjonen for seg at ny opptjening av tilleggspensjon i folketrygden gradvis fases ut og all standardsikring overlates til fondsbaserte tjenstepensjoner og individuelle pensjonsordninger i framtiden. Innenfor denne modellen forutsettes det at skattene settes ned slik at fondsoppbyggingen skjer i privat sektor.
- II. En modernisert folketrygd, der en viss del av pensjonen fonderes. Modellen innebærer en videreføring av et ytelsesbasert pensjonssystem. Kommisjonen har lagt vekt på at dette i så fall bør skje med en mer inntektsproporsjonal pensjon enn i dagens folketrygd. Man ser for

seg en statlig fondering etablert med utgangspunkt i Statens petroleumsfond og Folketrygd-fondet. Dette åpner for at man kan legge opp til samme strategi for forvaltningen av fondskapitalen som i dagens Petroleumsfond, men dette er ikke eksplisitt sagt av kommisjonen. Spørsmål om plassering og eierskap til denne fondskapitalen er foreløpig ikke avklart.

En kan også tenke seg ulike kombinasjoner av en videreføring av folketrygden og et økt privat ansvar for pensjoner. En mulig modell er f.eks. en videreutvikling av modell II med et visst innslag av privat fondering «på toppen». Dette kunne f.eks. gjøres som en innskuddsbasert ordning etter svensk modell der 2½ pst. av lønnssummen innenfor et nærmere avgrenset inntektsintervall settes av i de såkalte premiefondene.

I valget mellom ulike fonderingsløsninger vil pensjonsfaglige vurderinger spille en sentral rolle. En god pensjonsløsning vil bl.a. kunne etablere en klarere sammenheng mellom inn- og utbetalinger til pensjonssystemet for den enkelte, og den vil kunne gi bedre økonomiske incentiver til å stå i arbeid enn dagens pensjonssystem. Arbeidsgruppen legger til grunn at det ikke er gruppens oppgave å drøfte disse aspektene ved en eventuell pensjonsreform, og denne rapporten går ikke nærmere inn på dette.

Fondering av pensjonssystemet vil imidlertid også kunne ha konsekvenser for pengepolitikken, finanspolitikken og for Statens petroleumsfond. Konsekvensene er avhengig av hva slags fonderingsløsning som velges. Forslagene til fondering av pensjonssystemet tar i hovedsak utgangspunkt i at motposten til økt kapital i pensjonsfondene er mindre vekst i kapitalen i Statens petroleumsfond. Petroleumsfondet bidrar i dag til at en vesentlig del av valutainntektene fra oljevirksomheten blir replassert i valuta, slik at fastlandsøkonomien og kronekursen ikke skal bli så sterkt påvirket av størrelsen på oljeinntektene. Etablering av et fondert pensjonssystem kan føre til at det ikke lenger vil skje en slik automatisk replassering i utlandet av oljeinntektene. Dette har sammenheng med at

¹ Arbeidsgruppen bestod av Arent Skjæveland (leder), Fridtjof Berents og Knut Moum fra Finansdepartementet, Jon Nicolaisen og Birger Vikøren fra Norges Bank, og Arne Magnus Christensen og Lars Wahl fra Pensjonskommisjonens sekretariat. Gruppen ble nedsatt av Finansdepartementet den 28. oktober 2002, med frist for arbeidet innen medio januar 2003.

pensjonsfondene vil ha sine forpliktelser i kroner, slik at fondet/fondene vil normalt ta en økt risiko hvis midlene plasseres i valuta. I Pensjonskommissjonens foreløpige rapport pekes det således på at et fondert system vil stille pengepolitikken overfor nye utfordringer. Kommisjonen sier videre (side 66):

«Alt i alt vil en overgang til større grad av fondering av de offentlige pensjonsforpliktelsene neppe skape så store nye utfordringer for pengepolitikken at dette i seg selv bør være styrende for valg av pensjonssystem og valg av fonderingsmodell. Ut fra sitt mandat legger Pensjonskommissjonen til grunn at en nærmere vurdering av konsekvensene for pengepolitikken bør skje i Norges Bank og Finansdepartementet.»

Hensikten med denne rapporten er å drøfte konsekvensene for pengepolitikken av ulike fonderingsløsninger. Arbeidsgruppen vurderer herunder om pengepolitiske hensyn taler sterkt mot enkelte mulige fonderingsløsninger.

2 Konklusjoner

Arbeidsgruppen trekker følgende konklusjoner:

1. En pensjonsreform for folketrygden der en større del av pensjonssparingen skal skje gjennom private pensjonsfond vil trolig innebære at disse fondene vil plassere hoveddelen av sin sparing i norske kroner. På kort og mellomlang sikt må dette antas å bidra til en vesentlig reduksjon av kapitalutgangen fra Norge, så lenge endringene i kapitalstrømmene i privat sektor ikke motsvares av valutakjøp fra myndighetenes side. Størrelsen på endringen i den samlede kapitalutgangen vil avhenge av omfanget av fondsløsningen og av om fondsordningen er innskudds- eller ytelsesbasert. Det er grunn til å tro at fondskapitalen i innskuddsbaserte ordninger i større grad vil bli plassert i utenlandsk valuta enn i ytelsesbaserte ordninger.
2. En reduksjon av kapitalutgangen fra Norge vil i utgangspunktet ha liknende virkninger på realøkonomien som å forsere innfasingen av oljeinntektene over statsbudsjettet. En reduksjon i kapitalutgangen vil måtte motsvares av en tilsvarende reduksjon i driftsoverskuddet overfor utlandet. Dette vil skje gjennom en styrking av kronekursen. Det vil redusere eksporten og øke importen. Samtidig vil en sterkere krone, alt annet likt, føre til lavere importert prisstigning. Sterkere kronekurs vil kunne føre til at Norges Bank reduserer renten, noe som gir økt innenlandsk etterspørsel og høyere import. Omfanget av styrkingen av kronekursen og reduksjonen i renten avhenger av hvor mye kapitalutgangen reduseres, jf. punktene 4 og 5 nedenfor.
3. For å nøytralisere virkninger på renten og kronekursen kan myndighetene (staten og Norges Bank) i prinsippet endre sine finansielle balanser slik at de motsvarer endringene i balansene i privat sektor. For å trekke inn likviditet kan staten utstede obligasjoner eller selge aksjer tilsvarende fondenes kjøp av norske verdipapirer. Midlene fra disse transaksjonene kan settes inn på statens konto i Norges Bank, som så veksler beløpet om til valuta og plasserer det i utlandet som en del av sine valutareserver. Slik nøytralisering gjennom pengepolitikken synes samlet sett å fremstå som en lite troverdig strategi for sentralbankens valuta-intervensjoner. Nøytralisering gjennom pengepolitikken kan også være problematisk som en overgangsløsning, fordi det kan bli vanskelig å få reversert den økningen i valutareservene som i så fall har funnet sted, og fordi en slik delvis nøytralisering kan invitere til et spill om kronen i valutamarkedet.
4. En privat (eller autonom offentlig) fonderingsløsning etter svensk modell der det årlig bygges opp kapital svarende til 10-15 mrd. NOK, vil antakelig kunne håndteres uten store forstyrrelser i valutamarkedet. Det kan oppstå et visst press i retning av sterkere kronekurs som følge av en slik reform, men det vil neppe være særlig stort i forhold til andre faktorer som påvirker kronekursen og rentesettingen.
5. Med en noe mer utvidet løsning, i størrelse opp mot 20-35 mrd. kroner årlig i fondssparing i privat sektor, vil vi nærme oss grensen for de variasjonene vi har sett i finanssparingen de senere årene. I forhold til porteføljeskift i verdipapir- og valutamarkedene synes en samlet sparestrøm i denne størrelsesorden håndterbar. En slik løsning gir imidlertid et strukturelt skift der kapitalutgangen på varig basis antakelig vil bli redusert, og en må regne med at dette fører til en styrking av kronekursen. Dette vil i noen grad kunne bli motvirket av økt kapitalutgang fra fondenes investeringer, avhengig av hvilken fondsmodell som velges. En innskuddsbasert ordning vil antakelig gi høyere plasseringer i valuta enn en ytelsesbasert.

6. Selv en begrenset endring i sparestrømmene over tid må antas å få konsekvenser for kronkursen, både fordi strømmene i seg selv vil kreve endringer i realøkonomien og utenriksøkonomien, og fordi beholdningene som bygges opp periodevis kan gi opphav til porteføljeskift mellom kroneplasseringer og plasseringer i utenlandsk valuta. Disse utslagene øker med omfanget på fonderingsløsningen. Gruppen vil på denne bakgrunn anta at de fondsløsninger som blir satt i verk gjennomføres fordi de i seg selv gir betydelige gevinster på andre områder – for eksempel for arbeidsmarkedets virkemåte. Virkningene av økte svingninger i kronkursen – og eventuelt av en varig sterkere krone – kan i en slik sammenheng ses som kostnader som må avveies mot de gevinstene som eventuelt forsvarer en slik omfattende reform.
 7. Vi har ikke erfaring i de senere årene for hvor mye en større fondsoppbygging enn rundt 20-35 mrd. kroner årlig vil påvirke markedet for norske kroner. Arbeidsgruppen mener det er overveiende sannsynlig at slike store strømmer ville gi opphav til betydelige svingninger i kronkursen, trolig større svingninger enn de vi hittil har sett. Gruppen vil på denne bakgrunn frarå løsninger som innebærer større endringer i fondsparingen enn 20-35 mrd. kroner årlig.
 8. Ved en mer omfattende løsning, der store deler av pensjonene fonderes, vil virkningene både på kronkursen og i verdipapirmarkedene – via midlertidig lavere rente og tendenser til «bobler» i prisdannelsen – kunne bli vesentlige. For å unngå dette må reglene for slike fond utformes slik at man sikrer at mesteparten av fondskapitalen plasseres i utenlandsk valuta. Gitt de reglene som eksisterer for håndtering av valutarisiko i private ordninger, må trolig en slik løsning – med «tvungne» plasseringer i utenlandsk valuta – være statlig.
 9. Konklusjonene i punktene 1-8 endres dersom Norge blir med i EU og kronen erstattes av euro. Så lenge Norge har en egen valuta må imidlertid en pensjonsreform støtte opp under at valutainntektene fra oljevirksomheten blir replassert i valuta, slik at fastlandsøkonomien og norsk kronkurs ikke skal bli så sterkt påvirket av oljeinntektene.
-

Vedlegg 3

Diskusjon av en arbeidspensjonsordning

Etter anmodning fra Pensjonskommissjonen har aktuarene Sverre Bjørnstad og Georg Harbitz utarbeidet et forslag til et nytt system for en fondsbasert og inntektsavhengig yrkespensjon. Pensjonssystemet er i notatet kalt en arbeidspensjon. Arbeidspensjonen legger til grunn at det finnes en offentlig basispensjon, like stor for alle.

Som avtalt har vi utredet særlig to forhold:

- Vi har beregnet hva en pliktig tilleggspensjon vil innebære av årlig premie for forskjellige alders- og inntektsgrupper samt begge kjønn. Beregningene er gjennomført for en innskuddspensjon, mens alternativet med en ytelsespensjon bare er diskutert.
- Vi har skissert et regelverk for arbeidspensjonen og diskutert forskjellige måter å administrere en slik ordning på.

Det er forutsatt at fra en bestemt overgangsdato stopper opptjeningen av rettigheter i dagens folketrygd. Samtidig starter opptjeningen av rettigheter i det nye systemet. Alle rettigheter som er opptjent i folketrygden, utbetales etter dagens regler.

Oslo, 6 apr. 2003

Sverre Bjørnstad

Georg Harbitz

Diskusjon av en arbeidspensjonsordning

Dette notat skisserer en inntektsavhengig og fondsbasert yrkespensjon, senere kalt en arbeidspensjon. Arbeidspensjonen legger til grunn at det finnes en basispensjon, like stor for alle. Korte drøftinger av forslagene er plassert i kursiv under hvert avsnitt.

1 Innledning

Det etableres en obligatorisk¹ og lovfestet² arbeidspensjon for alle arbeidstakere i norske foretak³. Arbeidspensjonen bygger på at det som basis for det norske offentlige pensjonssystem lig-

ger en «basispensjon» som er den samme for alle med minst 40 års botid i Norge. Basispensjonen tilsvarende dagens minstepensjon for enslige, dvs omtrent 1.8 G. Derved vil en gjennomsnittlig inntekt på 3G gi en basispensjon på 60 % av inntekten, en gjennomsnittlig inntekt på 2G vil gi en basispensjon på 90 % av inntekten osv⁴.

Uførepensjon og etterlattepensjon organiseres utenfor arbeidspensjonen som derved er en ren alderspensjon⁵.

2 Ytelser

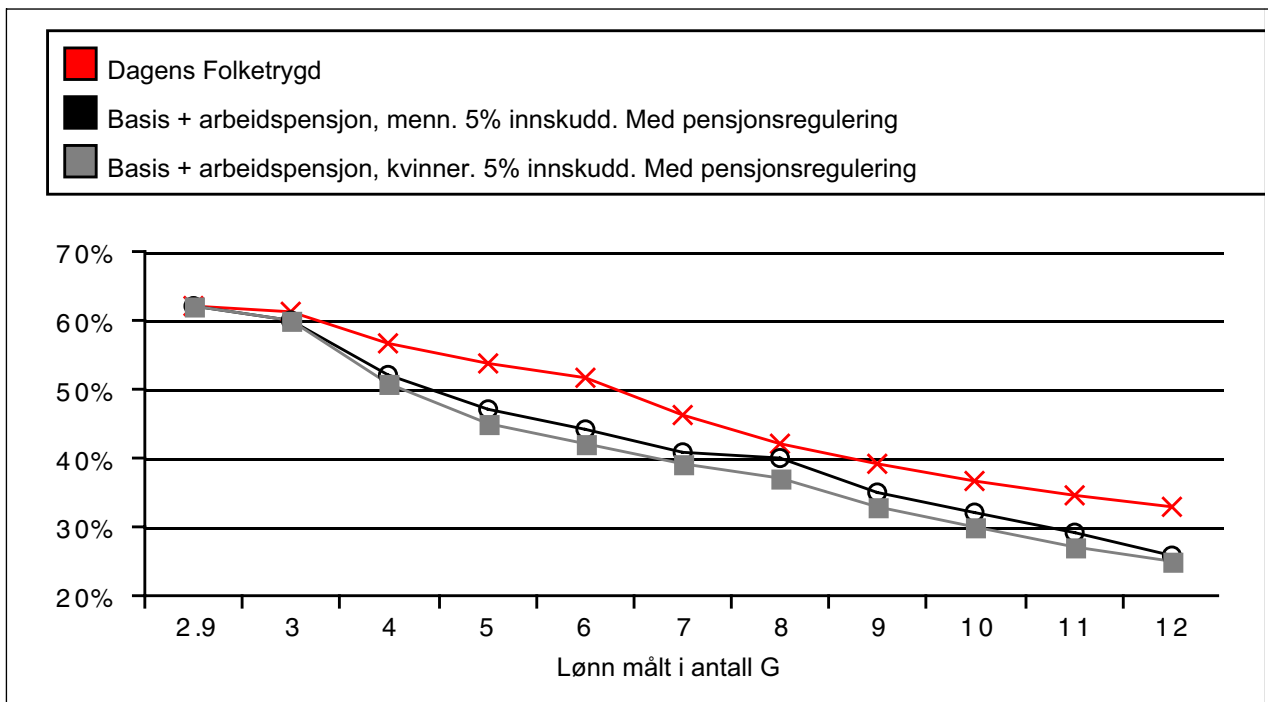
Arbeidspensjonen legges opp som en «engangs-betalt alderspensjon» i henhold til terminologien i den gjeldende Lov om foretakspensjon⁶. Ordningen tar sikte på at ytelsene for en arbeidstaker med 40 års opptjeningstid frem til 67 år omtrent skal tilsvare ytelsene i dagens folketrygd. Ordning-

¹ Arbeidspensjonen foreslås gjort obligatorisk fordi den i utgangspunktet skal erstatte det eneste allmenne inntektsavhengige pensjonssystem i Norge. Det legges til grunn at det i samfunnet er akseptert et behov for et pensjonsnivå som står i et rimelig forhold til de inntekter man har hatt som yrkesaktiv. Dette kan oppnås både gjennom individuell sparing og gjennom kollektive ordninger, for eksempel i arbeidsforhold. I valget mellom disse to former har de kollektive ordninger klart den beste administrasjonsøkonomi.

Man kan alternativt overlate til arbeidslivet selv å finne frem til de løsninger arbeidslivets parter selv finner ønskelige innenfor rammen av den eksisterende lovgivning om foretakspensjoner og innskuddspensjoner. Det vil neppe gi en fullstendig dekning av inntektsrelaterte pensjoner for hele yrkesbefolkningen ettersom det mange foretak ikke vil oppnå enighet om å etablere en frivillig pensjonsordning.

Et stort antall ulike pensjonsløsninger av forskjellig kvalitet vil også gjøre det vanskelig å få en oversikt over pensjons-situasjonen for arbeidstakere som skifter arbeidsgiver. Det er et betydelig antall arbeidstakere som skifter stilling hvert år. Tall fra Statistisk Sentralbyrå for perioden november 1998 – november 1999 viser at av en total arbeidsstyrke på 1 984 000 personer var det 433 000 som tiltrådte en ny stilling i perioden. Av disse 433 000 arbeidstakere kom 365 000 fra et tidligere ansettelsesforhold. Selv om næringslivet i praksis vil velge mellom et begrenset antall pensjonsmodeller, vil det bli en betydelig oppgave å sammenholde mange arbeidstakeres pensjonsrettigheter ved pensjonering.

I tillegg må det også antas å være samfunnsøkonomisk rasjonelt å ha et felles gjennomgående inntektsavhengig pensjonssystem. Vi antar derfor at arbeidspensjonen bør være obligatorisk.



Figur: 3.1 Pensjonsytelse i % av lønnen m/40 års opptjening

gen er lagt nær dagens folketrygd slik at kostnadene ved en obligatorisk ordning ikke skal bli for kostbar. Det innebærer at man forutsettes å få en ytelse fra arbeidspensjonen på ca 42 % inntekt utover 3G. Opptjeningen skjer forholdsmessig for all inntekt mellom 3G og en øvre grense som kan settes til 8G⁷. Når basispensjonen reguleres, endres normalt grensen for opptjening av arbeidspensjonen tilsvarende slik at basispensjonen alltid tilsvarer 60 % av den nedre grensen.

² Vi antar også at en obligatorisk arbeidspensjonsordning bør være lovfestet for å oppnå den nødvendige tyngde i gjennomføringen av ordningen. Det må antas å være viktig at den blir så omfattende at den fullt ut erstatter folketrygdens tilleggspensjon som det generelle inntektsavhengige pensjonssystemet. I den forbindelse kan det vises til erfaringene med Lov om yrkesskedeforsikring hvor en obligatorisk lovgivning er basert på at den gjennomføres av private tilbydere.

³ Det vil også være et behov for et pensjonstilbud til selvstendig næringsdrivende, for eksempel bønder, fiskere, frie yrker etc. Vi antar at det bør vurderes om også disse skal ha en plikt til å delta i en obligatorisk ordning, som i dag. Dette kan begrunnes ut fra det «paternalistiske» syn at sparing til en alderspensjonering bør foregå i hele yrkeslivet. Uten et visst element av tvang vil mange utsette dette til det er for sent til å oppnå en tilfredsstillende pensjon. Organiseringen av et tilbud til selvstendig næringsdrivende diskuteres nedenfor under omtalen av pensjonstilbydere.

⁴ Vi har lagt til grunn at de som i dag har en inntekt som ligger under grensen for å tjene opp en tilleggspensjon som er større enn særtillegget, heller ikke tjener opp arbeidspensjon. Dette innebærer at ved den beregnede inntektsgrensen på 3G i dagens system, vil basispensjonen gi en pensjonsinntekt på 60 % av yrkesinntekten.

Det samlede pensjonsnivå for basispensjon og arbeidspensjon vil derved falle gradvis fra et høyeste nivå på 60 % av inntekten for en inntekt på 3G. Det faktiske pensjonsnivå vil bestemmes av størrelsen på pensjonsinnskuddet og av renteavkastningen. For inntekter over 8G vil arbeidspensjonen være konstant.

Ved beregning av de forventede pensjoner legges det til grunn en forsiktig antakelse om avkastning på fondsmidlene. Dette skal sikre at avkastningsmålet kan nås med høy grad sikkerhet, også under svingende konjunkturer. Det tas også sikte på at avkastningen skal gi grunnlag for å regulere utbetalingene minst i samsvar med prisutviklingen slik at pensjonen opprettholder en stabil realverdi.

Beregningsgrunnlaget må også, i samsvar med de krav som stilles til livselskapers beregninger, ha de nødvendige sikkerhetsmarginer for forventede endringer i demografiske forhold.

I figur 3.1 har vi sammenlignet dagens folketrygd med de antatte samlede ytelser for kvinner og menn fra arbeidspensjonen og basispensjonen. Tallgrunnlaget og beregningene er gjengitt i bilaget:

Figur 3.1 viser resultatet av en ren statisk beregning. Det betales et pensjonsinnskudd på 5 % av inntekt mellom 3G og 8G, hvilket innebærer at pensjonsinnskuddet ligger under 3 prosent av hele inntekten i alle inntektsklasser. For øvrig er det regnet på livsforsikringsselskapenes bereg-

ningsgrunnlag R 1963 med grunnlagsrente 3 %, og med en innlagt garantert stigning av pensjonsbeløpene på 3 % pr. år fra 67 år. Det er regnet med «dødelighetsarv» dvs. at midler som frigjøres ved arbeidstakers bortgang er forutsatt anvendt til å sette innskuddsnivået lavere. R1963 grunnlaget bygger på erfaringene fra livsforsikringsselskapene for årene opp til 1963. Disse forutsetninger holder ikke for livsforsikringsbestanden i dag idet levetiden er «forlenget». Derimot er det antakelig absolutt holdbart for befolkningsdødeligheten i det denne er høyere enn for private pensjonsforsikrede.

Det synes som om det forventede samlede ytelsesnivå (basispensjon og arbeidspensjon) med dette nivå på innskuddet vil ligge noe under dagens folketrygd.

Det er ikke regnet med endring av inntekt og G i forsikringstiden. Dette kan synes lite realistisk, det er derfor også gjort en mer dynamisk beregning hvor det er forutsatt at inntekt og G stiger med 4 % pr. år frem til 67 år. Videre er det regnet med at et årlig overskudd på 3 % av de oppsamlede midler hvert år er lagt til kontoen. Det viser seg da at et innskudd på ca 6.5 prosent av inntekt mellom 3G og 8G vil gi det samme resultat

som den statiske beregning ovenfor. Dersom overskuddet er større enn 3 %, vil pensjonene bli større. Motsatt hvis overskuddet blir mindre.

Antar vi at innskuddet skal være 6,5 % av inntekt mellom 3G og 8G, vil dette gi et innskudd under 4 prosent av hele lønnen. I figur 3.2 nedenfor er det illustrert hvor stort innskuddet pr arbeidstaker blir i prosent av hele lønnen når det betales 6.5 % av inntekt mellom 3G og 8G:

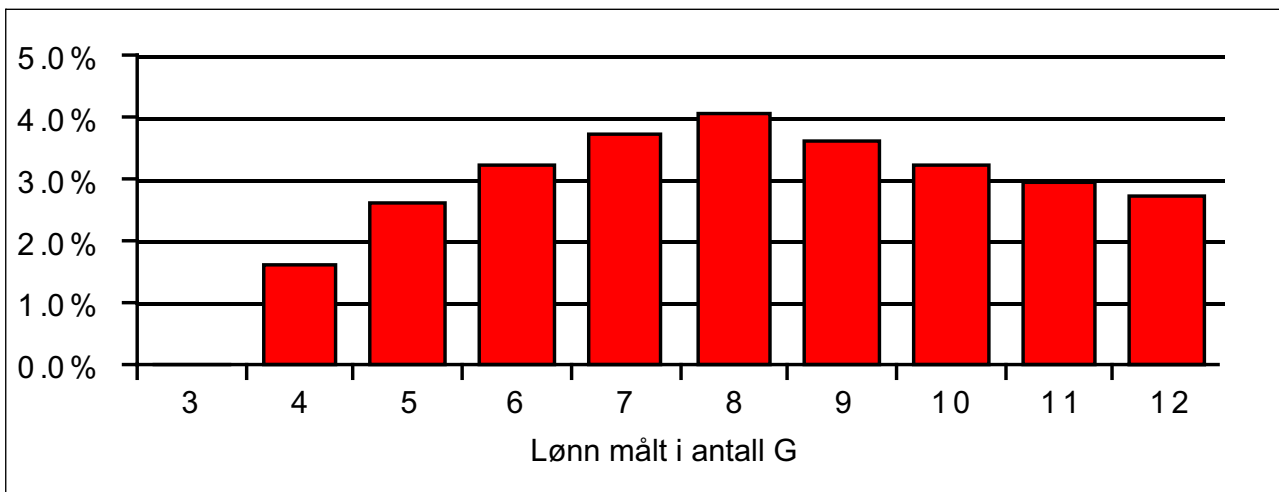
Med dette nivå på innskuddet vil som nevnt samlet pensjon bli noe lavere enn dagens folketrygd. Årlig premie i arbeidspensjonen må økes med 10 % – 15 % for å gi omtrent den samme samlede pensjon. (Øker man til eksempel premien til 8 % av lønn mellom 3G og 8G, det vil si med 23 %, vil det årlig innskudd ligge fra 0 % til 5 % av samlet lønn i alle inntektsklasser.)

Det fremgår av figur 3.1 at med den samme premiesats for både kvinner og menn vil kvinnes forventede lengre levealder gi ca 5 % lavere årlig pensjon. Dersom det skal kompenseres for dette, må det betales en tilsvarende høyere pre-

⁵ Uførepensjoner og etterlattepensjoner reiser særskilte problemstillinger og diskuteres ikke her. En dekning av uførerisiko vil også måtte omfatte premiefritakelse i alderspensjonen for uføre personer slik at oppsparingen til alderspensjonen fortsetter i uføreperioden. I motsatt fall vil alderspensjonen for dem som blir uføre, særlig i yngre år, kunne bli vesentlig dårligere enn forventet. Premiefritakelse ved uførhet kan løses ved at premiesatsene for alderspensjonen får et tillegg som dekker kostnadene ved alderspensjonspremien for de yrkesaktive som blir uføre. Alternativt kan det dekkes av uføeerstatningen ved at det kan betraktes som en del av kostnadene ved uførheten.

⁶ Det er foreslått at arbeidspensjonen finansieres med et innskudd beregnet som en prosent av lønnen, det vil si at pensjonen er innskuddsdefinert. Årsaken til dette er dels at pensjonsinnskuddet blir enkelt å beregne og mer forståelig på den samme måte som dagens folketrygdavgift. Det vil også innebære oversiktlige pensjonsutgifter for arbeidsgiveren. Dessuten vil sammenholdning av pensjonsrettigheter som opptjenes av en arbeidstaker som har hatt flere arbeidsgivere bli meget enklere enn om man velger en tradisjonell ordning med ytelser definert som en prosentandel av inntekten

Det foreslås også at man velger et system hvor pensjonsfondet ved en arbeidstakers død brukes til å forbedre ytelsene til de øvrige arbeidstakere, dette som kalles dødelighetsarv. I lov om foretakspensjon omtales dette som «engangsbetalte alderspensjoner». Dette bidrar til å holde kostnadene ved ordningen 20 % – 30 % lavere enn ved en innskuddspensjon uten dødelighetsarv.



Figur 3.2 Årlig pensjonsinnskudd i % av hele inntekten

mie for kvinner. Det er det samme som skjer i dag i ytelsesordninger, både i privat og i offentlig sektor. Det er åpnet adgang til en premiedifferensiering i Lov om innskuddspensjon.

For hver arbeidstaker etableres en konto hvor pensjonsmidlene samles opp. Alderspensjonen beregnes som den pensjon som kan beregnes ut fra de oppsamlede midler ved pensjoneringen. I beregningene ovenfor er det innbakt en garantert stigning i pensjonene på 3 % pr. år fra 67 år. Dette kan synes som en rimelig forutsetning og vil da være uavhengig av hvilke beslutninger som tas med hensyn på G. Med det samme nivået på innskuddet uten garantert stigning etter pensjonsalder, vil pensjonsnivået i utgangspunktet være ca. 2 til 3 % høyere.

Det kan enkelt etableres en fleksibilitet med hensyn til når pensjonen tas ut, med en aktuariell justering av ytelsen.

Nedenfor er konsekvensene ved å velge en ytelsesordning diskutert noe grundigere:

Arbeidspensjonen som en ytelsespensjon

Pensjonsordninger i Norge har tradisjonelt vært såkalte ytelsesordninger, dvs at pensjonsytelsen er definert enten som et fast beløp eller som en prosentdel av sluttlønnen. Det er grunn til å tro at de fleste norske arbeidstakere vil foretrekke en pensjonsordning utformet som en ytelsesordning, både fordi den formen er best kjent og fordi usikkerheten ved pensjonens størrelse da stort sett er borte.

Det er ikke noe entydig felles mønster fra andre land i forholdet mellom ytelses- og innskuddsordninger. Det kan heller synes som om historiske forskjeller ligger til grunn for situasjonen. I følge en rapport fra en arbeidsgruppe, avgitt til Finansdepartementet i august 1998, beskrives den internasjonale utbredelse av ytelses- og innskuddsordninger i en del land slik:

- Ytelsesordninger den dominerende form blant annet i: Norge, Finland og Nederland,
- Innskuddsordninger dominerer i : Danmark, Frankrike og USA

- I Sverige, Storbritannia, Tyskland og i Sveits er både innskudds- og ytelsesordninger vanlige

Ytelsespensjonen har en del ulemper som bevirker at den er vanskelig å legge til grunn for en obligatorisk arbeidspensjon:

- Den viktigste innvending er at verdien av de opptjente pensjonsrettighetene i ytelsesordninger hos flere arbeidsgivere er vanskelig å sammenholde med mindre alle arbeidsgivere har nøyaktig den samme pensjonsplan og arbeidstakeren opptjener pensjon hele tiden fra første ansettelse til pensjonsalderen. Dette gjelder selv om alle tilpliktes å avsette midler slik at pensjonene blir opptjent «lineært».
- Ved skifte av arbeidsgiver, er det et alternativ at den nye arbeidsgiver opptrer som om det ikke finnes pensjonsreserver fra tidligere arbeidsforhold. Da blir pensjonspremien fastsatt ut fra arbeidstakerens lønn og alder (dvs gjenstående tid til pensjonsalderen) med sikte på at det skal opptjenes maksimal pensjon i denne ordning isolert sett. For eldre arbeidstakere kan premiene da bli meget høye, hvilket kan støte disse ut av arbeidslivet. Pensjonsreserver opptjent i tidligere arbeidsforhold blir omgjort til et kronebeløp omtrent som i en innskuddsordning. Gjennom flere arbeidsforhold vil en arbeidstaker kunne tjene opp rett til mer enn full pensjon.
- Et annet alternativ er at arbeidsgiverne ved hver nyansettelse pålegges eller velger å bygge videre på opptjente rettigheter. Dette vil dempe premienivået for eldre arbeidstakere i forhold om man ikke hadde bygget på tidligere opptjening, men fortsatt vil eldre arbeidstakere koste pensjonsmessig mer enn yngre. Den nye arbeidsgiver vil også måtte betale for å løfte pensjonsreservene for tidligere medlemstid opp til inntektsnivået i det nye arbeidsforhold.
- Alt i alt er det flere forhold ved skifte av arbeidsgiver under en ytelsesordning som bevirker at det må gjennomføres kompliserte beregninger som er vanskelig tilgjengelige utenfor spesialistenes rekke. Dette vil bli forsterket dersom ytelsesordningene blir obligatoriske for alle arbeidstakere.
- I kontrast til dette vil skifte av arbeidsgiver i innskuddsordninger ikke reise noen særlige spørsmål. De opptjente pensjonsrettigheter for hver arbeidstaker plasseres på en konto. Ved pensjonsalderen regnes disse midlene om til en straks begynnende pensjon. Hvorvidt disse midler er innbetalt gjennom ett eller mange

⁷ Nivået på arbeidspensjonen er lagt forsiktig ettersom dette blir en obligatorisk ordning for alle foretak. Dersom nivået blir for høyt, vil det kunne innebære en for høy belastning på næringslivet. Det foreslåtte nivå vil innebære en forlengelse av de viktigste sider ved dagens folketrygdytelse, men med en sparing i fond som sikrer at pensjonsbelastningen ikke føres over på senere generasjoner. På den annen side vil en omlegging til et fondsbasert system innebære at de yrkesaktive i mange år må spare til egne pensjoner samtidig som man dekker de pensjonsrettigheter som er opptjent i folketrygden av tidligere generasjoner.

arbeidsforhold, er uten betydning for pensjonsberegningen.

- I en ytelsespensjon er arbeidsgiver ansvarlig for at premien sammen avkastningen på de oppsamlede midler er tilstrekkelig til dekke de samlede pensjonsutbetalinger. Dersom kapitalmarkedene i en periode kommer ut av balanse, vil merbelastningen på bedriftene kunne bli truende. Det antas at en viktig årsak til at et stort antall bedrifter i dag ikke har etablert noen ytelsesordninger er usikkerheten knyttet til den fremtidige premieutvikling. I en innskuddsordning bæres den tilsvarende risiko av arbeidstakerne som følgelig vil oppleve det samme usikkerhet. Problemet vil da likevel ikke kunne medføre noen konkurrisiko i næringslivet.
- Reglene for regnskapsføring av pensjonsforpliktelse for ytelsespensjoner er etterhvert blitt kompliserte og krever utførlige noter i bedriftens regnskaper. Dette står i skarp kontrast til situasjonen for innskuddspensjoner hvor bedriften har kjøpt seg fri for ansvar for pensjonene når premien er betalt.
- I mange næringer vil lønnsutviklingen være svingende fra år til år på grunn av konjunktursituasjonen eller andre forhold i næringen. Beregning av pensjonen i forhold til en sluttlønn vil derfor fungere best i næringer med stabile forhold. Ettersom en arbeidspensjon er forutsatt å omfatte hele næringslivet, vil det oppstå tilpasningsproblemer i sektorer med et uregelmessig inntektsmønster.⁸

3 Finansiering

Ordnningen finansieres ved at arbeidsgiveren innbetaler et pensjonsinnskudd beregnet som prosentandel av den lønn mellom 3G og 8G som ligger til grunn for lønns- og trekkoppgavene. Av inntekter utenfor dette intervallet betales det ikke pensjonsinnskudd. Innskuddet utredes ved at arbeidstakeren trekkes en viss prosentandel av lønnen, mens arbeidsgiveren dekker resten⁹. Beløpet innbetales til en innkrevningssentral, «Statens Pensjonssentral», samtidig med skatteterminen¹⁰.

Statens Pensjonssentral kontrollerer de innbe-

talte beløp mot trekkgrunnlaget i et samarbeid med skatteoppkreverne og overfører midlene videre til pensjongiverne.

De innbetalte midler plasseres i fond hos pensjongiveren med individuelle konti for hver enkelt arbeidstaker. Fondene kan organiseres slik at den del av midlene som tilsvarende pensjonstrekket i arbeidstakerens lønn, innenfor rammen av opptrukne grenser, plasseres etter arbeidstakerens ønske¹¹. Systemet med oppsamling på konto kan enkelt tilpasses slik at arbeidstaker på eget initiativ kan skyte til av egne midler.

4 Organisering – informasjon – flytting av midler

Det legges til grunn at arbeidspensjonsordninger etableres av arbeidsgiverne i et marked av tilbydere¹². Arbeidsgivere som allerede har en tjenstepensjonsordning, må også etablere arbeidspensjonsordninger selv om tjenstepensjonen i utgangspunktet gir en bedre ytelse enn arbeidspensjonen. Bedriftens tjenstepensjoner må tilpasses og komme i tillegg til arbeidspensjonen. Dette vil i vesentlig grad forenkle sammenholdningen av pensjonsrettigheter ved skifte av arbeidsgiver¹³. Også selvstendig næringsdrivende må kunne etablere arbeidspensjonsordninger¹⁴.

Tilbydere av arbeidspensjoner må ha konsekvens som livselskap eller pensjonskasse. Også andre typer virksomheter vil kunne være aktuelle dersom de etter tilsynsmyndighetenes vurdering innehar tilsvarende kompetanse og kvalifikasjoner. Kredittilsynet har kontroll med ordningen i samsvar med dagens lovgivning.

Pensjongiver er pliktig til årlig å sende ut en informasjon til alle registrerte medlemmer om hvil-

⁹ Det betales altså kun pensjonsinnskudd for inntekter mellom 3G og 8G, både av arbeidsgiver og arbeidstaker. Dette kompliserer beregningen av innskuddet noe fordi man vil ha arbeidstakere som ligger nær grensene og periodevis under året vil kunne «skifte side». Det må lages en praktisk regel for hvordan man skal håndtere slike forhold.

Beregningsregelen vil imidlertid gi en direkte sammenheng mellom innbetalte midler og opptjente pensjonsrettigheter. Det vil dermed også kunne bidra til fjerne den irritasjonen som eksisterer i dag hos personer som opptjener tilleggspensjon som er lavere enn særtillegget og føler at de betaler for noe de ikke mottar.

Det er videre foreslått at også arbeidstakeren skal bidra til pensjonssparingen ved et pensjonstrekk i lønnen. Dette kan ses som en forlengelse av den pensjonsavgift som i dag betales til folketrygden og kan medvirke til å gi et større engasjement rundt ordningen for alle arbeidstakere. Fordelingen av pensjonsavgiften mellom arbeidsgiver og arbeidstaker vil kunne utvikles gjennom forhandlinger mellom partene i arbeidslivet.

⁸ Det er ikke utredet noen fleksibilitet med hensyn til utbetaling av pensjonen ved en tidligere eller senere alder enn det forutsatte. På grunn av det enkle finansierings-systemet er det imidlertid lett å tilpasse dette. En senere avgang vil i utgangspunktet medføre en automatisk økning av årlig pensjon og motsatt ved tidligere avgang.

ket beløp som er innbetalt seneste år, hvor stor saldoen på kontoen er ved årets utgang og hvor stor pensjonen forventes å bli ved nådd pensjonsalder. Det er ikke uproblematisk å gi slik informasjon ettersom den vil måtte bygge på antakelser om fremtiden som kan vise seg ikke å holde stikk. Denne type informasjon er likevel nødvendig.

Alle arbeidstakere bør ha midlene stående til forvaltning hos den pensjongiver som foretaket velger. Ved skifte av arbeidsgiver bør det imidlertid være anledning, men ingen plikt, til å flytte de oppsparte midlene med til den nye arbeidsgivers pensjonsleverandør. Dersom det legges opp til at deler av oppsparingene plasseres etter arbeidstakers eget ønske, bør disse midler kunne plasseres i andre typer fond eller lignende.

Bilag

I dette bilag dokumenteres beregningene i rapporten «Diskusjon av en arbeidspensjonsordning»

Figur 3.1 og figur 3.2 viser resultatet av en statisk beregning av arbeidspensjonsytelsen for henholdsvis menn og kvinner, født i 1983 og 1976. Tabellene viser også arbeidspensjon og basispensjon (basispensjonen er antatt lik 1,7933G) i prosent av den totale inntekt.

Forutsetningene er:

¹⁰ Det er foreslått opprettet en «Statens Pensjonssentral» som skal ha et ansvar for kontroll av at pensjonsinnskuddet betales av det riktige trekkgrunnlaget. Dette arbeid kan utføres av eller i et nært samarbeid med de kommunale skatteinnkrevere. I et innskuddssystem finnes det intet grunnlag for pensjongiver å sende ut et premievarsel ettersom beregningsgrunnlaget er skattbar inntekt som i utgangspunktet kun kjennes av arbeidsgiver. For at det skal kunne kontrolleres at arbeidsgiveren gjør dette korrekt, antas det å være samfunnsøkonomisk rasjonelt at dette gjøres av et offentlig organ. Statens Pensjonssentral videresender beløpene til pensjongiverne og fungerer derved i dette henseende som Bankenes Betalingssentral gjør i dag.

Alternativt kan man la kontrollen av at arbeidsgiver innbetaler korrekt pensjonspremie overlates til arbeidstakerne gjennom de oppgaver disse vil få tilsendt årlig fra pensjongiveren. Dette vil åpenbart være en rimeligere løsning. På den annen side vil mange arbeidstakere ha problemer med å gjennomføre en slik kontroll og den vil i alle fall komme et år på etterskudd. Dersom det er manglende innbetalinger, vil det i mange tilfelle være vanskelig å rette opp dette fordi arbeidsgiveren ikke eksisterer lenger. Konsekvensen av dette er at det ikke blir innbetalt korrekt pensjonsinnskudd og at endelig pensjon vil bli tilsvarende justert.

Livselskapenes beregningsgrunnlag R 1963 med grunnlagsrente 3 %

Beregningene er utført med og uten innbakt stigning av pensjonene fra pensjonsalder med 3 % pr. år.

Inntekt og G er forutsatt konstant.

Innskuddet er i disse tabeller satt til 5 % av del av inntekt mellom 3G og 8G.

Dersom man ønsker å tallfeste forventet størrelse på pensjonsfondet ved pensjonsstart, kan dette gjøres ved å benytte kontantverdifaktorene i tabellen nedenfor:

Kontantverdifaktorer ved 76 år, R63 3 %:

	Menn	Kvinner
Uten beregnet stigning etter 67 år:	12.2103	13.4841
Med beregnet 3 % stigning etter 67 år:	16.1373	18.3499

Tabell 3.1 viser resultatet av en dynamisk beregning der inntekt og G er forutsatt å øke med 4 % pr. år frem til 67 år. Tabellen viser arbeidspensjon og basispensjon i prosent av den totale inntekt, for en person født i 1976 dvs. med 40 års opp-tjening.

Det er et hvert år lagt et forventet overskudd på 3 % til det oppsamlede beløpet. Beregningsgrunnlaget er som ovenfor, R1963 med en grunnlagsrente på 3 % og med innbakt stigning av pensjonene fra pensjonsalder med 3 %.

¹¹ I det svenske pensjonssystemet er det lagt opp til at arbeidstakerne kan plassere en del av midlene i utvalgte fond etter egen preferanse. Erfaringene derfra viser at etter en sterk interesse for dette ved introduksjonen, har antall «aktive velgere» av dette alternativ de seneste to år ligget på 18 % og 14 %. Et tilsvarende system kan lett innpasses i arbeidspensjonen, for eksempel ved at pensjonsinnskuddet som fremkommer ved pensjonstrekket i lønnen kan plasseres etter arbeidstakerens ønske, på en eller flere konti.

¹² Man vil ha valget mellom å la et offentlig organ ha monopol på ordningen eller å la de ordinære pensjonsleverandører konkurrere om oppgaven, eventuelt også offentlige tilbydere. Ettersom det er foreslått et offentlig premieinkassorgan og at ordningen skal standardiseres, kan det synes rimelig å la et offentlig organ forstå hele ordningen. Det er likevel foreslått at ordningen «privatiseres» ved at mange pensjonsleverandører får tilby dette produktet. Derved vil man oppnå en konkurranse på avkastning av pensjonsmidlene, på service overfor kundene i form av informasjon og tilgjengelighet og på effektive administrasjonsrutiner.

Tabell: 3.1 Arbeidspensjon + basispensjon i % av inntekten¹

Arbeidsinntekt	3 G		6 G		8 G	
Innskudd i % av lønn mellom 3 G og 8 G	6 %	7 %	6 %	7 %	6 %	7 %
Menn						
Arbeidspensjon + basispensjon i % av inntekten	60	60	43	45	37	42
Kvinner						
Arbeidspensjon + basispensjon i % av inntekten	60	60	41	43	35	39

¹ 4 % årlig vekst i inntekt og grunnbeløp. Person født 1976 dvs. med 40 års opptjening, 3 % stigning av ytelsen fra 67 år.

¹³ En viktig side ved et pensjonssystem er kontinuitet i opptjening av pensjonsrettigheter ved skifte av arbeidsgiver. Arbeidspensjonen vil omfatte alle norske arbeidstakere og det vil være viktig at det ikke oppstår pensjonsmessige problemer som hindrer skifte av arbeidsgiver når dette er ønskelig. Sammenholdning av pensjonsrettigheter opptjent hos flere arbeidsgivere fungerer enklest når alle arbeidstakere omfattes av det samme pensjonssystem. Vi antar derfor det er mest hensiktsmessig at arbeidspensjonen også omfatter bedrifter som har bedre tjenestepensjoner for sine ansatte. Pensjonsmidlene knyttet til arbeidspensjonen vil derved lett kunne følge arbeidstakeren gjennom hele yrkeslivet.

En omlegging til en statlig basispensjon med tillegg av en obligatorisk arbeidspensjon, vil innebære at den norske pensjonsverden får en omlegging omtrent som den man hadde ved folketrygdens innføring i 1967. Dagens tjenestepensjonsordninger må derfor i alle fall legges om, tilpasset den nye situasjonen.

¹⁴ Det må legges til rette for et tilsvarende tilbud til frie yrker, det er bønder, fiskere, liberale yrker og andre selvstendig næringsdrivende. Dette kan gjøres ved å tilskynde organiserte sektorer innenfor disse yrker – Fiskarlaget, Bondelaget, Legeforeningen etc – til å etablere pensjonskasser eller lignende. Eventuelt kan staten eller private tilbydere etablere ordninger for personer som ikke hører hjemme i noen spesiell gruppe. Ettersom det i denne type ordning er slik at man sparer til sin egen arbeidspensjon, vil det ikke kunne oppstå noe «seleksjon» mot ordningen fra enkeltpersoners side.

Også i disse mer personlige pensjonsavtalene bør det etableres dødelighetsarv, både for å holde kostnadsnivået for alderspensjonen nede og for å gjøre disse ordninger lette å sammenholde med pensjoner opptjent i arbeidsforhold.

Vedlegg 4

Yrkesdeltakelse, pensjoneringsatferd og økonomiske incentiver

Erik Hernæs¹, Knut Røed¹ og Steinar Strøm²

Rapporten er utgitt i Frischsenterets rapportserie, som «Rapport 4/2002». Den fullstendige rapporten er også tilgjengelig på Pensjonskommissjonen sin nettside <http://www.pensjonsreform.no>.

Sammendrag

Denne rapporten gir en oversikt over de viktigste studiene som har blitt gjort både i Norge og i

andre land om sammenhengen mellom økonomiske incentiver og yrkesdeltakelse blant eldre arbeidstakere, særlig overgangen til pensjoning. Hovedvekten er lagt på empiriske studier, men rapporten gir også en oversikt over teoretiske analyserammer for pensjoneringsatferd. Siktet mål har vært å trekke ut informasjon om hvordan incentiver og atferd henger sammen, og spesielt relevansen av resultatene for Norge. Det har blitt lagt vekt på å ta hensyn til ulikheter i design mellom de omtalte studiene, og trekke ut mest mulig sammenliknbare resultater.

¹ Frischsenteret

² Frischsenteret og Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

Vedlegg 5

Omlegning av pensjonssystemet – overgangsordninger og forholdet til Grunnloven

Notat fra Justis- og politidepartementet, Lovavdelingen 7. mai 2003

1 Innledning

I notatet her redegjøres for det første for i hvilken utstrekning det i forbindelse med en omlegging av folketrygden kan gripes inn i pensjonsrettigheter som består i kraft av dagens lovgivning uten hinder av Grunnloven §§ 97 og 105. For det andre vurderes noen spørsmål knyttet til de offentlige tjenstepensjonenes stilling i forbindelse med en slik reform. Forholdet til Norges internasjonale forpliktelse blir også kort berørt.

Notatet tar utgangspunkt i de to hovedmodellene for utvikling av pensjonssystemet som Pensjonskommisjonen har skissert i sin foreløpige rapport 4. september 2002¹: lik, statlig basispensjon for alle pensjonister, og «modernisert folketrygd». Når det gjelder faktabeskrivelser og vurderinger av ulike relevante forhold, tar vi også utgangspunkt i kommisjonens foreløpige rapport.

Notatet her tar bare sikte på pensjoner og ikke andre av folketrygdens ytelser. Videre er notatet primært skrevet med alderspensjonen for øye.

To grunnlovsbestemmelser har betydning for drøftelsene i det følgende.

Grunnloven § 97 lyder:

«Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft.»

Bestemmelsen gir mer generelt et vern mot tilbakevirkende lovgivning til ugunst for individet. Det som særlig er av interesse her, er at bestemmelsen gir et visst vern mot at lovgivningen for fremtiden svekker bestående rettslige posisjoner. Det er dette som i den juridiske litteraturen gjerne kalles «uegentlig tilbakevirkning».

Grunnloven § 105 lyder:

«Fordrer Statens Tary, at Nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning af Statskassen.»

Bestemmelsen gir i sin kjerne et vern i tilfeller av ekspropriasjon, eller tvangsavståelse, av «Eiendom». Dersom noen blir utsatt for ekspropriasjon, må det betales full erstatning til vedkommende.

Ved den nærmere drøftelsen av grunnlovsvernet for folketrygdens pensjonsrettigheter står de to plenumsdommene som Høyesterett avsa i 1996 – Borthen-saken og Thunheim-saken – helt sentralt. Avgjørelsene, som det vil bli henvisning til i det følgende, er inntatt i Rt. 1996 s. 1415 flg. og s. 1440 flg. Avgjørelsene er kommentert og kritisert av professor dr. juris Asbjørn Kjønstad i en artikkel i Lov og Rett 1997 s. 243-292.

2 Folketrygdens pensjonsytelser

2.1 Innledning

Ved drøftelsen av grunnlovsvernet for pensjonsrettigheter etter folketrygdloven har Høyesterett først og fremst tatt utgangspunkt i Grunnloven § 97.² Dette gjelder både ved drøftelsen av grunnpensjonen og av tilleggspensjonen.

Det er gjennom plenumsdommene i 1996 slått fast at folketrygdens pensjonsytelser – både grunn- og tilleggspensjonen – har vern etter Grunnloven § 97. Dette vernet er imidlertid ikke av en slik karakter at enhver endring av pensjonssystemet til ugunst for dem som er omfattet av det, vil være grunnlovsstridig dersom det ikke ytes erstatning. I Borthen-saken uttalte Høyesterett:³

«Men at folketrygdens pensjonsrettigheter har et vern etter Grunnloven § 97, kan, hensett til de trekk ved rettighetene som tilsier vern, ikke være ensbetydende med at ethvert inngrep som skjer ved lov i de trygdedes rettslige posisjoner, vil rammes av grunnlovsforbudet.»

¹ Heretter vist til som "Foreløpig rapport".

² Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1424 og Rt. 1996 s. 1440 på s. 1448.

³ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1427.

Det avgjørende for om en lovendring er i strid med Grunnloven § 97, vil etter plenumsdommene være om den innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning. Med dette legges det opp til en avveining av motstående hensyn. Hva som ligger i dette, er utdypet av Høyesterett i Borthen-saken:⁴

«Inn i avveiningen vil blant annet komme hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt. Men på dette rettsområdet må lovgivers spillerom, i lys av de hensyn som ligger bak Grunnloven § 75 a og d, være vesentlig. Det vil bare være de kvalifiserte eller åpenbare tilfeller av urimelighet og urettferdighet som kan rammes. Jeg tilføyer at det nok i praksis først og fremst er inngrep som rammer avgrensede grupper pensjonister innenfor folketrygden som vil kunne stride mot Grunnloven § 97.»

Normen, eller vurderingstemaet, er ment å gi rom for en avveining av to hensyn som står sentralt ved vurderingen etter Grunnloven § 97 i denne typen saker. På den ene siden står den enkeltes behov for trygghet og forutberegnelighet for levestandard og økonomi i en situasjon der den trygdede ikke selv kan skaffe seg arbeidsinntekt. På den annen side står lovgivers behov for handlefrihet. I den sammenheng viser Høyesterett særlig til de hensyn som ligger bak Grunnloven § 75 bokstav a og d – at Stortinget etter Grunnloven er tillagt beskatnings- og bevilgningsmyndigheten.

Høyesterett viser også til at «oppbyggingen av velferdsstaten» kommer inn som et moment ved grunnlovsvurderingen.⁵ Høyesterett understreker at dette momentet har to sider: Trygghet og forutberegnelighet for økonomi og levestandard, og viktigheten av å kunne kanalisere offentlige midler dit det er størst behov for dem. Høyesterett tilføyer deretter:⁶

«Sterke bånd på adgangen til å foreta omprioriteringer vil – iallfall som generell regel – ikke ivareta velferdssamfunnet og dets behov.»

At Stortinget på et felt som dette er ment å ha en vidtgående handlefrihet, underbygges av Høyesterett i en senere avgjørelse, som gjelder tilbakevirkende skattelovgivning. Det heter der:⁷

«Ved vurderingen av Grunnloven § 97 som en grense for skattelovers tilbakevirkning finner jeg det naturlig å ta utgangspunkt i Høyesteretts plenumsavgjørelse i Rt 1996 side 1415 – Borthen-saken. Saken dreide seg om trygde-lovgivning, et felt som i likhet med skattelovgivningen gjelder borgernes forhold til Stortingets beslutninger innen en bred økonomisk sektor av stor velferdspolitisk betydning. [...] Utformingen av skattesystemet må baseres på politiske valg og vurderinger av hvordan skattebyrden best kan fordeles. Stortinget bør ha stor frihet her.»

Det er etter dette på det rene at det må foretas en nokså sammensatt helhetsvurdering for å avgjøre om inngrep i bestående rettsposisjoner etter folketrygdloven innebærer en sterkt urimelig eller urettferdig tilbakevirkning.

2.2 Hvilke tilfeller kan skape problemer?

Ut fra begge de hovedalternativene til pensjonsreform som er skissert i Foreløpig rapport vil det gå et skille – som også er av betydning for grunnlovsvurderingen – mellom grunn- og tilleggspensjonen.

I og med at en etter begge hovedmodellene tenker seg opprettholdt en statlig grunntillegg om lag på nivå med dagens minstepensjon, oppstår det neppe spørsmål om grunnlovsstridig inngrep i dagens grunnpensjonsordning. Etter Borthen-saken er det uansett på det rene at det må være adgang til å foreta visse inngrep i grunnpensjonen, både for løpende pensjoner og enn mer for pensjoner som ikke har begynt å løpe.

Dermed står en igjen med tilleggspensjonen.

Her kan en straks skille ut allerede løpende tilleggspensjoner. Slik Pensjonskommisjonen har tenkt seg reformen, blir det ikke spørsmål om å gripe inn i løpende pensjoner. Det blir heller ikke spørsmål om å gripe inn i pensjoner som vil begynne å løpe noen få år etter vedtakelsen av reformen. Problemet oppstår der det er mer enn bare noen få år igjen til pensjonsalderen inntreffer. De følgende drøftelsene har disse tilfellene for øye. Hovedspørsmålet er i hvilken utstrekning Grunnloven i disse tilfellene gir de trygdede krav på å få sin pensjon beregnet på grunnlag av dagens lovregler eller lovregler som gir like gunstige resultater.

⁴ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1430.

⁵ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1428.

⁶ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1428.

⁷ Jf. Rt. 2001 s. 762 på s. 767.

Dersom det ikke oppstår noe relevant økonomisk tap for de trygdede som følge av omleggingen, vil det ikke bli spørsmål om grunnlovstrid overhodet. Grunnloven gir ikke på dette området noe vern mot overgang til nye ordninger dersom disse økonomisk sett stiller de trygdede i samme stilling som etter det gamle systemet. Så langt tidligere opparbeidede pensjonspoeng gjennom omregning og innarbeiding gis samme uttelling i det nye systemet som i det gamle, oppstår dermed ikke noe grunnlovsspørsmål. Slik må en i alle fall se det så lenge den nye ordningen gir de trygdede et rettskrav på ytelser av tilsvarende omfang etter den nye ordningen. Begge de skisserte ordningene er av en slik karakter at dette kravet vil være oppfylt.

Lovavdelingen vil i det følgende ta opp noen momenter som ut fra Høyesteretts praksis på dette området antas å være av betydning i grunnlovsvurderingen. Oppregningen er ikke uttømmende.

2.3 Nærmere om noen momenter ved vurderingen

2.3.1 *Hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder*

Høyesterett bygger grunnlovsvernet for folke-trygdens pensjonsytelser på den fundamentale betydningen disse har fått som sikring av inntekt, og på de forventningene som dermed er skapt.⁸ Ytelsene har «et fundament og en karakter ut over at de er forankret i konkrete lovregler», og «pensjonssystemet er etablert for at folk kan og skal innrette seg etter det».⁹ Når det gjelder tilleggspensjonen, kommer i tillegg det grunnlaget for forventninger som er skapt ved betaling og opptjening.

Det er likevel klart at folke-trygdens tilleggspensjon generelt har et svakere vern mot inngrep fra lovgiver enn private forsikringsavtaler eller tjenestepensjoner som er knyttet til arbeidsavtaler.¹⁰ Et sentralt moment er at betalings- og opptjenings-elementet ikke er så fremtredende for folke-trygdens tilleggspensjon. I Thunheim-saken legger Høyesterett stor vekt på at trygdeavgiften har karakter av skatt. Innbetalingene har dermed en annen karakter enn frivillige eller avtaleregulerte innskudd som i seg selv danner det vesentlige grunnlaget for senere ytelser.

Riktignok vil forventningene om ytelser som er skapt knyttet til betaling av avgift ha selvstendig betydning også når grunnlovsvernet for tilleggspensjonen skal vurderes. Men dette er «ikke alene [...] avgjørende i den alminnelige og obligatoriske ordning som folke-trygden er, hvor pensjonsytelsene supplerer hverandre og finansieres integrert, ved skatter og avgifter».¹¹ Det inngår i stedet som et element i en mer sammensatt vurdering.

Omleggingen vil etter de skisserte modellene først og fremst berøre trygdede som har tjent opp pensjonspoeng i et større eller mindre antall år, men uten at pensjonene har begynt å løpe. Omleggingen gjelder dermed en annen situasjon enn den som ble drøftet av Høyesterett i Borthen- og Thunheim-sakene. I Borthen-saken fant Høyesterett ikke grunn til å gå inn på denne situasjonen.¹²

Spørsmålet er hvilken betydning det har for grunnlovsvurderingen at pensjonene ikke har begynt å løpe. Det synes klart at det ligger et ekstra element av innrettelse etter at en pensjon har begynt å løpe. Dette skulle tilsi et svakere vern etter Grunnloven § 97 i de tilfellene som reformen tar sikte på. Det vil likevel være slik at de øvrige hensynene som talte for grunnlovsværnet i Borthen- og Thunheim-sakene, foreligger i tilfeller der pensjonene ikke har begynt sitt løp. Det er neppe grunn til å avskjære grunnlovsvernet bare fordi pensjonene ennå ikke har begynt å løpe. Dette kunne skape urimelige forskjeller mellom grupper som ble pensjonister til ulike tider.¹³ Samtidig synes det klart at forventningen om å kunne basere seg på dagens regler gradvis svekkes jo lengre frem i tid pensjonsalderen ligger. Dette har særlig sammenheng med mulighetene for å tilpasse seg det nye systemet, slik at det er mulig å sikre pensjonisttilværelsen.

Det kan spørres om de trygdede har grunnlovsværnet mot at det skjer endringer i den opptjeningsordningen loven i dag har, med virkning fremover i tid. Det kan ikke utelukkes at dagens opptjeningsordning har gitt grunnlag for planlegging av yrkeskarriere over tid og har skapt forventninger som det gripes inn i ved en reform. Det kan likevel ikke legges til grunn at forventningen om at fremtidig opptjening innen folke-trygdsystemet skal skje på en bestemt måte, har

¹¹ Jf. Rt. 1996 s. 1440 på s. 1451.

¹² Jf. påpekningen av dette i Rt. 1996 s. 1415 på s. 1424.

¹³ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1432 om en beslektet problemstilling: "En forskjellsbehandling mellom ulike grupper alderspensjonister, hvor ulikheten består i at de er blitt alderspensjonister før og etter en bestemt dato, vil over tid av mange åpenbart bli oppfattet som lite rimelig og velbegrunnet."

⁸ Jf. særlig drøftelsen i Rt. 1996 s. 1415 på s. 1425-1426.

⁹ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1425.

¹⁰ Jf. Høyesteretts drøftelse i Rt. 1996 s. 1440 på s. 1448-1450.

noe vern etter Grunnloven § 97, selv om det skulle være mulig å påvise et økonomisk tap.¹⁴

2.3.2 *Inngrepets omfang*

Ved grunnlovsvurderingen vil det være et moment hvor betydelig rettsstillingen endres til skade for de trygdede som følge av lovendringen. Det økonomiske tapet vil her være det sentrale.

På bakgrunn av den sammensatte vurderingen som må skje etter Grunnloven § 97 i denne typen saker, er det ikke mulig å stille opp noen absolutte tall for hvor store tap som kan aksepteres. Hva en kan akseptere, må også ses i sammenheng med behovet for inngrepet. Det er likevel av interesse å konstatere at Høyesterett i Thunheim-saken syntes å godta et tap i underkant av kr 17.000 årlig, eller 15 % av tilleggspensjonen, for noen grupper uføre.

Avgjørende må trolig være hvordan endringen påvirker de trygdedes fremtidige stilling som pensjonister. Trygderettighetenes karakter gjør at et eventuelt tap materialiserer seg først når pensjonsalderen inntreffer. Ut fra Høyesteretts tilnærming i Borthen-saken må det riktige videre være å fokusere på det årlige tapet for pensjonisten, og ikke det samlede tapet over en årrekke.¹⁵ I denne sammenheng må en kunne se grunn- og tilleggspensjonen i sammenheng.¹⁶

Det kan for øvrig være vanskelig å finne noe eksakt mål på hvilket rettslig relevant økonomisk «tap» den enkelte eller ulike grupper pensjonister vil lide. Tapets størrelse avhenger av andre faktorer som ligger frem i tid, for eksempel hvilken opptjening senere inntektsår ville gitt, og hvor mange år en ville ha arbeidet i fremtiden. Som nevnt foreligger det ikke noe grunnlovsvern for forventningen om en bestemt opptjeningsordning for fremtiden.

2.3.3 *Hvor plutselig inngrepet rammer*

Et moment ved grunnlovsvurderingen er hvor plutselig inngrepet rammer. En lovendring som griper inn i bestående rettsposisjoner så raskt at det ikke er muligheter for å tilpasse seg den nye

situasjonen, vil lettere bli stemplet som sterkt urimelig eller urettferdig enn om det gis en lengre overgangsordning. I denne sammenhengen har det betydning at det grunnleggende formålet med folketrygdens tilleggspensjon er å skape sikkerhet for å beholde tilvant levestandard. Dette momentet må naturlig nok ses i sammenheng med inngrepets omfang.

Ved vurderingen av dette momentet må en ta utgangspunkt i at omleggingen i sine konsekvenser først og fremst rammer den enkelte først når pensjonsalderen inntreffer. Dette gjelder selv om lovendringen umiddelbart skulle «sette strek over» opptjente pensjonspoeng. Pensjonspoengene er ikke umiddelbart realiserbare på samme måten som et bankinnskudd eller visse forsikringsytelser.

Dermed må det for inngrep av samme omfang tillegges vekt hvor lenge det er igjen til pensjonsalderen. Rent generelt vil en godta større inngrep jo lengre det er frem til det får virkninger. Så lenge opptjeningselementet tillegges såpass beskjedent vekt som tilfellet var i Thunheim-saken, og de trygdede gjennom den tiden som gjenstår til pensjonsalderen har rimelige muligheter for å sikre seg et tilsvarende nivå på pensjonsytelsene som etter det bestående systemet, er dette tungtveiende argumenter for at opplegget må aksepteres. Den faktiske muligheten for de trygdede for å sikre seg tilvant levestandard når de når pensjonsalderen, og ikke bare en vurdering av om dette blir mer kostbart enn det en tidligere trodde, står sentralt. Det kan likevel, ut fra Thunheim-saken, være noen tvil om hvilken innbyrdes vekt det er mellom disse to momentene.

2.3.4 *Hensynet til likebehandling*

I Borthen-saken fremhever Høyesterett som et moment i grunnlovsvurderingen om fordelingen av byrdene som følge av lovendringen rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt.¹⁷ Høyesterett tilføyer «at det nok i praksis først og fremst er inngrep som rammer avgrensede grupper pensjonister innenfor folketrygden som vil kunne stride mot Grunnloven § 97». Dersom en mindre gruppe stilles urimelig dårlig sammenlignet med andre, vil dette være et moment som taler for at denne gruppen kan påberope seg Grunnloven i det konkrete tilfellet. Med dette vil graden av likebehandling være av betydning ved vurderingen etter Grunnloven § 97.

¹⁴ Slik også NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon, s. 152 første spalte.

¹⁵ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1431.

¹⁶ Både i Borthen- og Thunheim-saken understrekes sammenhengen mellom de to ytelsene, jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1427 (den ene ytelse er i en viss forstand ikke mer betalt enn den annen) og Rt. 1996 s. 1415 på s. 1451 (”pensjonsytelsene supplerer hverandre og finansieres integrert, ved skatter og avgifter”).

¹⁷ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1430.

Dette hensynet taler for at byrdene ved innskrenkninger i opptjente rettigheter bør fordeles i størst mulig utstrekning mellom dem som i dag har slike posisjoner. Dersom det gjøres slik, vil reduksjonen ha slektskap med økt beskatning. Dette vil i seg selv være et argument for at endringene kan godtas, idet Grunnloven setter meget vide rammer for å vedta nye regler om beskatning.

Mer generelle innstramninger bidrar gjerne også til at inngrepets omfang reduseres for de ulike grupper og personer som rammes. En skal likevel merke seg at Høyesterett ikke har gjort det til noe krav at en omlegging gjennomføres på minst inngripende måte.¹⁸

Ved vurderingen av hva som utgjør lik behandling, må en ta hensyn til at virkningen av å fjerne opptjente rettigheter i typiske tilfeller vil være ulik avhengig av hvor lang tid det er til pensjonsalderen og dermed hvilke muligheter det er for å sikre seg pensjon på annen måte. Dette momentet står sentralt i vurderingen etter § 97.

Det kan spørres i hvilken utstrekning Grunnloven § 97 i forbindelse med en reform som denne krever at loven i sin enkelte anvendelse stiller personer likt. Både gjeldende og nytt regelverk kan slå nokså ulikt ut i det enkelte tilfellet avhengig av individuelle forhold. Alternativet er et mer «grovmasket» vern, der en sammenligner endringenes utslag i mer typiske tilfeller. Høyesterett kan ikke sies å ha tatt klart stilling til spørsmålet i de to plenumsdommene.

Hensynet til likhet mellom trygdede vil ikke være til hinder for at det differensieres mellom ulike grupper ut fra saklige kriterier. I denne sammenheng er det relevant å legge vekt på om det kuttes i tilfeller der behovet for ytelsene er minst.¹⁹ Dette momentet, som har sammenheng med det offentliges behov for å kunne kanalisere offentlige midler dit det er størst behov for dem og folketrygdavgiftens karakter av skatt, må ses i sammenheng med at den enkeltes rett til tilleggspensjon har et svakere vern enn mange typisk privatrettslige rettsposisjoner.

Hensynet til likebehandling er ikke til hinder for at nedskjæringene bare retter seg mot folketrygdens tilleggspensjon, og at en tar sikte på å beholde grunnpensjonen – eller noe som svarer til denne – på samme nivå som tidligere. Dette gjelder særlig fordi formålet med reformen særlig er å dempe vekten av utgifter knyttet til tilleggspensjonene.

I arbeidet vurderes oppheving av dagens «besteårsregel» (jf. folketrygdloven § 3-11) og «40-årsregelen» (jf. § 3-8 annet ledd). I stedet er det aktuelt å gå over til et system med «livsløpsopptjening», jf. Foreløpig rapport s. 45. Rent faktisk kan en slik omlegging innebære større inngrep overfor visse persongrupper ved at dagens ordning har virket særlig gunstig for dem, og dermed vil det i en viss forstand foreligge forskjellsbehandling. Det er godt mulig en også kan påvise typiske forskjeller mellom ulike yrker, for eksempel ut fra typiske krav til utdanning, lønnsutvikling og lignende. Noe av bakgrunnen for ønsket om en endring til livsløpsopptjening er at dagens prinsipper for beregning av pensjonen kan slå urimelig ut i forholdet mellom ulike pensjonister, jf. Foreløpig rapport s. 45 (med henvisning til s. 32-34). Like livsinntekter kan gi til dels svært ulike pensjoner avhengig av inntjeningsprofil. Videre kan svært ulik livsinntekt føre til omtrent identisk pensjon. En eventuell endring i tråd med det skiserte vil bedre vareta hensynet til likhet mellom ulike trygdede og vil dessuten skape en tettere sammenheng mellom arbeidsinntekt, premie og pensjon – noe som gir økte insentiver til arbeid. Begge deler er saklige argumenter for å godta inngrep med virkning for bestående rettigheter – selv om dette i en viss utstrekning kan slå skjevt ut for visse personer eller grupper.

2.3.5 Grunnlovsbeskyttet krav på verdisikring?²⁰

Et særlig spørsmål er hvorvidt de trygdede etter Grunnloven § 97 har noe grunnlovsbeskyttet krav på verdisikring av tilleggspensjonene etter folketrygdloven. Spørsmålet kan ha stor betydning, jf. de eksemplene som er gitt i Foreløpig rapport s. 56-57.

I dag avgjøres verdisikringsspørsmålet med utgangspunkt i folketrygdloven § 1-4 tredje ledd og Stortingets vedtak om regulering av grunnbeløpet. Over tid har prinsippene for oppregulering av grunnbeløpet endret seg.

Opptjening og utbetaling av pensjoner kan skje over et meget langt tidsrom. Det er neppe mulig å gi noe isolert svar på om verdisikringen er beskyttet av Grunnloven når det gjelder folketrygdens pensjoner. Når en ved grunnlovsvurderingene legger vekt på de grunnleggende målset-

¹⁸ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1431 og 1433.

¹⁹ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1432 og Rt. 1996 s. 1440 på s. 1453.

²⁰ Spørsmålet drøftes av Kjønsstad i Kjønsstad (red.) Trygderettighetenes grunnlovsværn, Oslo, 1994 på s. 87-88 (jf. også s. 44-45, 51 og 104). Han konkluderer slik at det "neppe" foreligger "noe grunnlovsværn for at grunnbeløpet skal endres i takt med lønns- og prisstigningen".

tingene med folketrygdesystemet – trygghet for alle for en minstestandard og sikkerhet for en levestandard opp mot det tilvante,²¹ vil en viss verdisikring være et nødvendig element dersom grunnlovsvernet ikke skulle gjøres illusorisk. Frys i verdisikringen for en gruppe kan ha de samme virkningene som et mer direkte kutt i ytelsene. For så vidt er både Borthen- og Thunheim-saken illustrerende. Trolig må en se det slik at hensynet til verdisikring inngår som et moment i den helhetsvurderingen som må foretas etter Grunnloven § 97. Noe grunnlovsbeskyttet krav på å få beholde verdisikringen etter samme modell som dagens, kan det imidlertid ikke være tale om. Lovavdelingen antar at de endringene som isolert sett ville følge av en omlegning fra dagens ordning²² til en ordning der en for pensjoner som starter sitt løp etter ikrafttreddelsen av omlegningen, tar sikte på å opprettholde pensjonistenes kjøpekraft og pensjonenes realverdi (jf. Foreløpig rapport s. 80), ikke skaper grunnlovmessige problemer, selv om utslagene av en slik endring over tid kan være betydelige.

2.3.6 Lovgivers behov for handlefrihet

Formålet med en eventuell reform er få i stand den omlegningen av hele folketrygdesystemet som anses nødvendig for å sikre trygdesystemets økonomiske og sosiale bæreevne på lang sikt, på bakgrunn av viktige trekk ved samfunnsutviklingen. Behovet for innstramninger vil være direkte avgjørende for hvor langt en på det generelle planet kan gå i å kutte i tilleggspensjonene.

Det er vanskelig å se annet enn at lovgivers behov for handlefrihet får minst den samme tyngden her som i de tilfellene som er omhandlet i Borthen- og Thunheim-sakene. Inn i vurderingen kommer den grunnleggende og generelle karakteren av reformen. Videre må det legges vekt på at forsinkelser kan få som konsekvens at det i fremtiden blir enda vanskeligere å løse de økonomiske utfordringene som det offentlige pensjonsforpliktelser innebærer. Det må dessuten ha betydning at det nettopp er utgiftsveksten knyttet til tilleggspensjonene som skaper de største utfordringene.

²¹ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1425.

²² Stortingets retningslinjer for reguleringen av grunnbeløpet går ut på "å gi pensjonister med folketrygdpensjon ei inntektsutvikling om lag på linje med utviklinga for yrkesaktive og i tråd med dei prinsipp og mål som er lagt til grunn for gjennomføringa av det inntektspolitiske opplegget elles", her sitert etter Foreløpig rapport s. 80.

2.4 Oppsummering og vurdering

Så langt innstramninger som skjer i forbindelse med omlegningen av folketrygdlovens system, er basert på et behov for å dempe de samlede utgiftene til pensjoner, og innstramningene har en generell karakter, er det lite tenkelig at hovedtrekkene i reformen – ut fra de skissene og faktabeskrivelsene som foreligger i Foreløpig rapport – skulle bli underkjent som grunnlovsstridig. Det gjelder selv om det skulle være tale om betydelige nedskjæringer for enkeltpersoner og grupper.

Et hovedpoeng i grunnlovsvurderingen vil være at inngrepet i tilleggspensjonen skjer etter visse prinsipper for likebehandling. Ved den typen rettigheter det her er tale om, må det kunne legges vekt på om inngrepet rammer dem som har best evne til å bære det.

Det vil også være sentralt hvor god tid det er til å innrette seg etter den nye ordningen i tidsrommet frem til pensjonen starter sitt løp. Dermed kan en på det generelle planet godta større kutt for yngre årskull enn for eldre.

Hensynet til likebehandling kan likevel ikke være til hinder for at lovgiver har et relativt vidt rom for å prioritere mellom ulike grupper, så lenge det skjer ut fra saklige kriterier. Det må i denne sammenheng være adgang til å legge vekt på om det er nødvendig eller ønskelig ut fra formålet med omlegningen å prioritere visse grupper (for eksempel slik at en søker å finne ordninger som skaper insentiver til en lengre yrkeskarriere).

Naturlig nok kan det hende at enkelte elementer av reformen vil gi særlig urimelige, og kanskje utilsiktede, utslag for visse, begrensede grupper.²³ Det er først og fremst i slike tilfeller at spørsmålet om grunnlovsstrid kan tenkes å volde problemer.

Videre vil det være problematisk om retten til tilleggspensjon ble opphevet eller drastisk redusert med virkning også for trygdede med lang opptjeningsstid.²⁴ Som et vidtgående eksempel kunne en tenke seg at en helt satte strek over pensjonspoengene til en person i aldersgruppen 37 til 47 år som har arbeidet i 20 år og fått maksimal opptjening i denne perioden. Problemet forsterkes jo nærmere pensjonsalderen er når reformen trer i kraft.

En ordning der en uten noen form for kom-

²³ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1430.

²⁴ Jf. i denne sammenheng annenvoterende i Rt. 1996 s. 1440 på s. 1455.

pensasjon helt setter strek over alle opptjente poeng for grupper av personer med lang opptjeningstid som på grunn av kort tid igjen til pensjonsalderen har vesentlig reduserte muligheter til å ta igjen det tapte, vil klart nok skape problemer i forhold til Grunnloven § 97. En slik reduksjon vil gå på tvers av det grunnleggende formålet med folketrygdens ordning med tilleggspensjon – nemlig å skape en sikkerhet, gjennom innbetalinger, for en levestandard opp mot det tilvante. Det vil neppe foreligge noe reelt behov for å gå så drastisk til verks ved en reform.

I det følgende vil Lovavdelingen, med utgangspunkt i beskrivelsen i Foreløpig rapport s. 49, kort se mer konkret på et par overgangsordninger for å gi antydninger om hvordan grunnlovs-vurderingen kan falle ut.

En overgangsordning som innebærer at allerede opptjente rettigheter beholdes etter eksisterende regelverk, samtidig som nye rettigheter opptjenes etter det nye regelverket etter ikrafttredelsestidspunktet (jf. Foreløpig rapport s. 49), vil ikke skape grunnlovsmessige problemer. Forventningen om å få beholde dagens opptjeningssystem fremover i tid er ikke vernet av Grunnloven.

I Foreløpig rapport s. 49 beskrives også et annet alternativ – det svenske systemet: De nye reglene gjelder fullt ut for personer under en nærmere bestemt alder, og de gamle reglene vil gjelde fullt ut for personer over en viss alder. Pensjonen utmåles forholdsmessig etter gamle og etter nye regler for personer i de mellomliggende alderstrinn. Beskrivelsen av overgangsordningen er ikke knyttet spesielt til den ene av de to skisserte hovedmodellene, og den kan i og for seg tenkes for begge modeller. Nedenfor vil vi knytte noen kommentarer til denne overgangsordningen.

Den beskrevne overgangsordningen ser ut til å vareta hensynet til likebehandling mellom ulike grupper og behovet for innrettelse – særlig for personer som nærmer seg pensjonsalderen – på en slik måte at det på det generelle planet kan være en egnet modell for overgangsordning. Det er en fordel at en unngår «terskelproblemer», ved at en i en mellomgruppe av trygdede dels baserer seg på gammelt, dels på nytt system.

Det må under en slik modell likevel i en viss utstrekning være adgang til helt å kutte i opptjente posisjoner for de yngste årskullene, dels ut fra den betraktning at disse kullene har de beste mulighetene for å ta igjen det tapte, og dels ut fra hensynet til å unngå svært langvarige overgangs-

ordninger. Hvor langt det her er adgang til å gå, er det vanskelig å uttale seg generelt om.

I den grad det gis en eller annen økonomisk kompensasjon for at personer som allerede har opptjent tilleggspensjon taper opptjente pensjenspoeng, enten på tidspunktet for lovendringen eller når pensjonisttilværelsen inntreffer, vil det naturlig nok bidra til å avdempe eventuelle grunnlovsmessige problemer. Det kan for eksempel være ved at en gir vedkommende gruppe krav på en «fripolise» eller lignende, eller gir vedkommende rettigheter i det nye systemet også for tidligere år. Det er neppe nødvendig å basere disse rettighetene på eksakte beregninger av lønnen i tidligere år.

Vi har ikke vurdert nærmere om andre alternative overgangsordninger ut fra hensynet til Grunnloven § 97 på det generelle planet kan være mer hensiktsmessige enn den svenske modellen.

2.5 Andre forhold

I det følgende vil Lovavdelingen også peke på enkelte andre forhold som kan ha betydning i vurderingen av om en lov i sin anvendelse kan opprettholdes som forenlig med Grunnloven.

2.5.1 Beregning av økonomiske virkninger

Ved vurderingen av grunnlovsspørsmålet vil naturlig nok de økonomiske virkningene av omlegningen stå helt sentralt. Det gjelder både virkningene for ulike grupper pensjonister og de samlede virkningene for trygdesystemet og samfunnsøkonomien. Virkningene beror på en rekke faktorer som hver for seg og samlet innebærer usikkerhetsmomenter, dels knyttet til selve trygdesystemet og dels knyttet til andre forhold i samfunnet. Usikkerheten øker i betydelig grad på grunn av det lange tidsrommet det her er spørsmål om.

I Borthen-saken understrekes at det er lovgivers forutsetninger om de økonomiske virkningene, og ikke senere tallmateriale som er det avgjørende for om et inngrep strider mot Grunnloven § 97. Forutsetningen er imidlertid, som Høyesterett uttrykker det, at disse forutsetningene hadde et «rimelig grunnlag».²⁵

²⁵ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1433. Kjønsstad I Lov og Rett 1997 på s. 274 kritiserer Høyesteretts uttalelse om dette i Borthen-saken, idet han mener at de beregninger og antagelser som ble presentert for Stortinget, ikke hadde et "rimelig grunnlag".

2.5.2 Betydningen av Stortingets syn på grunnlovsspørsmålet

Det kan av ulike grunner være tvil om hvor langt Grunnloven § 97 er til hinder for lover som gjør inngrep i bestående posisjoner. Et spørsmål er hvilken betydning Stortingets syn på tolkingen av Grunnloven § 97 har for domstolene når det kan være tvil om en lov i sin anvendelse er grunnlovstridig. Stortingets syn på grunnlovsspørsmålet vil gjerne komme frem – mer eller mindre direkte – i forbindelse med vedtakelsen av den loven det eventuelt siden blir spørsmål om å prøve grunnlovsmessigheten av.

Høyesterett har uttalt seg om dette spørsmålet i Rt. 1976 s. 1 (Kløfta-saken) på s. 5-6. Ifølge Høyesterett vil domstolene vike tilbake for å konstatere grunnlovstrid i tilfelle hvor det foreligger «rimelig tvil», og hvor «Stortinget klart har vurdert og bygd på» at loven ikke kommer i strid med Grunnloven. Bare dersom de finner det «hevet over rimelig» tvil at loven vil føre til resultater som er i strid med grunnloven, vil domstolene konstatere grunnlovstrid i slike tilfeller. En kan se det slik at Høyesterett i disse tilfellene legger inn en margin for Stortingets syn.

Dersom Stortinget ikke klart har vurdert og bygd på at loven er i samsvar med Grunnloven, vil det normalt være mindre grunn for domstolene til å legge inn noen margin i forhold til Stortinget. Vi finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

3 Ytelser etter offentlige tjenestepensjonsordninger

3.1 Innledning

I Foreløpig rapport (s. 38) påpekes behovet for å gjøre de offentlige tjenestepensjonsordningene om til mer rendyrkede supplerende ordninger.²⁶ Spørsmålet er hvor langt Grunnloven §§ 97 og 105 er til hinder for dette.

Dagens tjenestepensjonsordninger sikrer en bestemt brutto utbetaling («bruttogaranti»). For Statens Pensjonkasse er det kommet til uttrykk ved at lov 28. juli 1949 nr. 26 § 23 første ledd bokstav a garanterer medlemmer med 30 års opptjeningsstid en alderspensjon på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget.

Tjenestepensjonene samordnes med folke-

²⁶ I Foreløpig rapport finnes en kort beskrivelse av offentlige tjenestepensjonsordninger, jf. s. 88-90.

trygdens pensjoner. Dette vil ofte føre til en samlet pensjon som er noe høyere enn bruttogarantien. Spørsmålet om grunnlovsværn stiller seg trolig ulikt for henholdsvis det bruttogaranterte beløpet og beløpet som overskyter dette, jf. nedenfor. Pkt. 3.2 tar sikte på det bruttogaranterte beløpet, mens pkt. 3.3 omtaler tillegget.

3.2 Vern for tjenestepensjoner

Rettspraksis gir holdepunkter for at vernet for de offentlige tjenestepensjonene – både statlige og kommunale – er betydelig sterkere enn det som gjelder for folketrygdens pensjoner. Høyesterettsdommen i Rt. 1962 s. 332 («statspensjonistdommen») bygger på det synet at statspensjonistene er vernet av Grunnloven § 97. Både statlige og kommunale tjenestepensjoner har et annet grunnlag enn pensjonsrettigheter etter folketrygdloven, ved at pensjonen er en del av arbeidsavtalen.²⁷ Det er tilknytningen til arbeidsavtalen som er det vesentlige grunnlaget for det vernet disse pensjonene har etter Grunnloven. At de statlige tjenestepensjonene i tillegg har lovforankring, synes i seg selv å ha mindre betydning.

Dette betyr ikke at ethvert inngrep med virkning for opptjente pensjonsrettigheter uten videre er avskåret. Utgangspunktet må likevel trolig være at rettigheter som er opparbeidet i henhold til offentlige tjenestepensjonsordninger, må komme den berettigede til gode fullt ut i samsvar med det som følger av eksisterende avtaler og lovverk.²⁸ Rettighetene etter arbeidsavtalene har i større grad enn rettigheter etter folketrygdloven karakter av å være «Eiendom», sml. Grunnloven § 105.

Et slikt vern er imidlertid ikke til hinder for at utbetalingen skjer fra en annen pensjonsordning enn tjenestepensjonen, så lenge pensjonisten samlet får det beløpet som tjenestepensjonsordningen gir ham krav på. Dette ble slått fast av Høyesterett i Rt. 1962 s. 332. Saken gjaldt et tilfelle der samordningsloven førte til at statspensjonistene fikk utbetalt ytelsene i medhold av alderstrygdloven 6.

²⁷ Jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1426 med henvisning til Rt. 1962 s. 332. Se også annenvoterende i Rt. 1996 s. 1415 på s. 1435, som fremhever den "rettsstiftende begivenhet, ansettelsen, som gir et konkret grunnlag for rettighetene og bringer lovens bestemmelser til anvendelse". Jf. også Rt. 1996 s. 1440 på s. 1448-1449.

²⁸ I denne retning også Kjønsstad i Kjønsstad (red.) Trygderettighetenes grunnlovsværn, Oslo, 1994 på s. 42: "En reduksjon av tjenestepensjon uten kompensasjon i form av alderstrygd kunne neppe ha skjedd uten å krenke grunnloven §§ 97 og 105."

juli 1957 ubeskåret, mens de formelt fikk redusert tjenstepensjonene sine. Statspensjonistene krevde ytelsene fra Statens Pensjonskasse utbetalt ubeskåret av samordningslovens regler fordi de hadde nådd pensjonsalderen før samordningsloven trådte i kraft. Høyesterett mente at det ikke var skjedd noen krenkelse av Grunnloven § 97. Det ble vist til at statspensjonistene ikke led noe økonomisk tap. Ingen fikk mindre i samlet statspensjon og alderstrygd enn de ville ha hatt i statspensjon uten alderstrygd. Tvert imot fikk de regelmessig mer. Avgjørende var at statspensjonistene også etter den nye ordningen hadde rettskrav på et beløp som svarte til full tjenstepensjon.²⁹

Det kan etter dette reises spørsmål om Grunnlovens vern mot inngrep i bestående rettigheter – i dette tilfellet opptjente rettigheter til tjenstepensjon – er til hinder for overgang fra bruttosystemet til nettosystemet for de offentlige tjenstepensjonene.

Overgangen fra en bruttopensjon til nettopensjon vil formelt innebære at det beløpet en har krav på etter den offentlige tjenstepensjonen, blir mindre enn etter dagens ordninger. Nettopensjonen vil formelt bare være et mindre beløp som kommer i tillegg til ytelsene fra den moderniserte folketrygden.

Forutsatt at de pensjonsberettigede – for de allerede opptjente rettighetene til tjenstepensjon – får like mye utbetalt i pensjon som de ville fått etter dagens tjenstepensjonsordning, vil en slik ordning ikke være i strid med Grunnloven §§ 97 og 105.

Et vilkår for at en slik omlegging skal kunne aksepteres, må være at pensjonisten har rettskrav på de samlede ytelsene som formelt kommer til erstatning for tjenstepensjonen. Både ordningen med en «modernisert folketrygd» og en lik statlig basispensjon vil tilfredsstille dette vilkåret.

Det kan spørres om Grunnloven i forbindelse med en reform som den forestående tillater uvesentlige reduksjoner i opptjente rettigheter til tjenstepensjon, for eksempel av hensyn til å skape et teknisk praktiserbart regelverk. Etter Lovavdelingens syn er det flere argumenter som taler for dette. Så lenge en ikke tar sikte på å redusere rettighetene, har rettspraksis ikke ansett Grunnloven § 105 til hinder for at en i visse tilfeller legger opp til praktiske og gjennomførbare ordninger selv om en derved i noen tilfeller kan risikere avvik fra kravet om full erstatning, jf. Rt. 1979 s.

572 på s. 586. Dessuten kan det for statspensjonenes vedkommende vises til forbeholdet i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse § 43 første ledd. Et slikt forbehold kan neppe være uten betydning for adgangen til å foreta mindre justeringer av pensjonsforpliktelsene, selv om det er uklart hvilke nærmere virkninger det kan tillegges.³⁰

Det kan videre spørres om offentlig ansatte har krav på å fortsette eksisterende opptjeningsordninger med virkning fremover i tid. Etter Lovavdelingens syn vil omlegging av eksisterende opptjeningsordninger med virkning fremover i tid neppe skape problemer i forhold til Grunnloven.

Lovavdelingen har ikke foretatt nærmere undersøkelser som gir grunnlag for å slå fast om ulike kommunale tjenstepensjonsordninger i visse tilfeller står i en annen stilling enn statspensjonene. Vi vil likevel kort bemerke: Utforming av avtalevilkår, forbehold mv. og opptjeningsordning m.m. kan naturlig nok få betydning for spørsmålet om hvor sterkt grunnlovsvernet er. Det mest sentrale elementet i denne sammenheng – at pensjonen er en del av arbeidsavtalen – finnes imidlertid både i staten og kommunene. Opparbeidede pensjonsrettigheter kan dessuten naturlig ses i sammenheng med vederlaget for øvrig for utført arbeid. Ut fra dette er det nærliggende å anta at grunnlovsvernet iallfall i hovedtrekk er det samme for den statlige tjenstepensjonen og de ulike kommunale ordningene. I og med at vernet for den statlige pensjonen er såpass sterkt som det er, vil det forhold at de kommunale ordningene er basert på et forsikringsteknisk system, slik at opparbeidede pensjoner er forhåndsfinansiert gjennom fond (jf. Foreløpig rapport s. 88 annen spalte, jf. s. 63-64), neppe ha vesentlig betydning i tillegg.

3.3 Særlig om utbetaling ut over bruttogarantien

I praksis vil en rekke pensjonister motta noe mer i tjenstepensjon enn det som følger av den såkalte bruttogarantien (jf. Foreløpig rapport s. 89-90). Et særlig spørsmål er hvor langt Grunnloven §§ 97 og 105 er til hinder for at slike tillegg helt eller delvis fjernes i forbindelse med en reform som skissert av Pensjonskommisjonen.

Dette overskytende beløpet er i realiteten ikke ytelser som stammer fra tjenstepensjonsordning

²⁹ Jf. Rt. 1962 s. 332 på s. 334.

³⁰ Spørsmålet er nevnt, men ikke drøftet av Høyesterett i Rt. 1996 s. 1440 på s. 1448-1449.

gen, men fra folketrygdsystemet. Ut fra dette kan vernet ikke være like sterkt som for bruttogarantien som er direkte forankret i tjenstepensjonsordningen. Vernet må i stedet forankres i de samme betraktningene som ligger til grunn for grunnlovsvernet for folketrygdens pensjonsytelser for øvrig, jf. pkt. 2 foran. Dette innebærer at det må være atskillig rom for justeringer av dette tillegget i forbindelse med en reform. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på spørsmålet.

4 Forholdet til Norges internasjonale forpliktelser

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)
1. tilleggsprotokoll art. 1 lyder, i norsk oversettelse:

«Art. 1 Vern om eiendom

Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i

samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.»

Gjennom menneskerettsloven § 2 gjelder bestemmelsen som norsk lov.

Bestemmelsen gir vern mot inngrep i eiendomsretten. Den europeiske menneskerettsdomstolen har utstrakt konvensjonens vern for eiendomsretten til også å gjelde visse lovbaserte rettsposisjoner opparbeidet i offentlige trygdesystemer. Vi finner det imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til hvorvidt rettigheter i folketrygdens pensjonssystem overhodet er «eiendom» etter art. 1. Ut fra den praksis som foreligger fra den nå nedlagte Menneskerettskommisjonen og fra Den europeiske menneskerettsdomstol³¹ er det på det generelle plan uansett ikke grunn til å tro at vernet etter EMK første tilleggsprotokoll art. 1 for folketrygdens pensjonsytelser er sterkere enn det som følger av Grunnloven § 97. Det samme vil gjelde for tjenstepensjonene. Om det i helt spesielle tilfeller kan tenkes at bestemmelsen gir et sterkere vern enn det som følger av Grunnloven, tar vi ikke stilling til.

³¹ En oversikt over relevant praksis frem til 2000 er gitt i Åhman, *Egendomsskyddet*, Iustus Förlag, Uppsala, 2000, på s. 177-186.

Vedlegg 6

Folketrygdens pensjonssystem: Tillit, tilfredshet og politiske holdninger

Et notat utarbeidet på oppdrag av Pensjonskommissjonen
*Ann-Helén Bay og Axel West Pedersen NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring 30.august 2002*

1 Innledning

Det har i de siste årene vært en rekke medieoppslag om sviktende tillit til folketrygden, ofte basert på data hentet fra opinionsundersøkelser. Ett eksempel er en artikkel i Dagbladet 25. februar 2002 med overskriften «Stoler ikke på folketrygden». Avisen omtalte en undersøkelse Opinion AS hadde gjennomført etter oppdrag fra LO. I det politiske ordskiftet om folketrygden er man også svært opptatt av tillit. Det er bred enighet i det politiske miljøet om at tillit til folketrygden er en viktig forutsetning for systemets legitimitet. Tillit er imidlertid langt fra et selvforklarende begrep og blir ofte blandet sammen med andre beslektede, men likevel ikke sammenfallende begreper. Denne sammenblandingen gjør det vanskelig å etablere en saklig debatt om politiske implikasjoner av, og virkemidler for å oppnå, tillit til folketrygden.

Det er heller ikke enkelt å måle folks tillit til folketrygden. Selv om det ligger en avklart definisjon av tillit til grunn, er det vanskelig å operasjonalisere begrepet i meningsmålinger på en måte som utelukkende setter respondentene på sporet av tillit. Spørsmålene kan lett fange opp meninger om og holdninger til folketrygden som ikke knytter seg til tillitsaspektet.

To spørsmål søkes besvart i dette notatet:

1. Er det utbredt mistillit til folketrygdens pensjonssystem innenfor den norske opinionen, og har mistilliten tiltatt over tid?
2. Er det en sammenheng mellom tillit og folks politiske holdninger til folketrygdens pensjonssystem? Innebærer mistillit et ønske om å bygge ned folketrygdens pensjonssystem? Vi skal besvare disse spørsmålene gjennom å referere og dels reanalysere foreliggende undersøkelser om trygd og tillit.

2 Tillit, tilfredshet og politisk oppslutning

Det foregår innenfor samfunnsvitenskapene stor debatt om innholdet i begrepet tillit og betydningen av tillit for det sosiale livet og individuell atferd (se for eksempel Luhmann 1979 og 1988; Gambetta 1988, Giddens 1990 og 1991). Noen hovedelementer er det likevel bred enighet om. Disse blir oppsummert av Gulbrandsen (2001:300): «Tillit er en holdning eller innstilling hos en person til en annen person (eller til et bestemt sosialt system), som rommer en forventning om at den andre en gang i nær eller fjern framtid vil utføre eller avstå fra bestemte handlinger. Den situasjonen som denne holdningen oppstår i, er for det første karakterisert av at den som gir tillit vil lide et følbart tap dersom hans/hennes forventninger om den andres atferd ikke blir innfridd. Et annet kjennetegn ved denne situasjonen er at tillitsgiveren ikke har kontroll over den andres framtidige atferd. Det er med andre ord en viss risiko for at tillitsgiverens forventninger ikke blir innfridd.» En person kan ut fra denne definisjonen ha tillit til en person eller til et system.

Vi legger i det følgende til grunn denne definisjonen av tillit når vi omhandler tillit til folketrygden. «Tillit til folketrygden»¹ er å forstå som en oppfatning av at folketrygden vil innfri de forpliktelser den har tatt på seg i forhold til tillitsgiver. Enkeltpersoner har visse forestillinger (riktige eller uriktige) om sine rettigheter i folketrygden, og stoler på at disse blir innfridd. Mistillit til folketrygden innebærer at den enkelte ikke tror at folketrygden kommer til å innfri sine forpliktel-

¹ Vi oppholder oss her ved tillit til folketrygdens pensjonssystem. Som en språklig forenkling benytter vi først og fremst betegnelsen tillit til folketrygden.

ser overfor vedkommende. Det kan innvendes mot denne definisjonen at den ser bort fra en eventuell mistillit til at systemet innfrir sine forpliktelser generelt eller overfor andre grupper enn den man selv tilhører. Fordelen med å gjøre den så snever er imidlertid at den lar seg isolere fra andre holdninger man måtte ha om folketrygden og/eller folketrygdens mottakere. Dette er viktig, særlig når man setter seg fore å empirisk undersøke folks tillit.

«Tillit til folketrygden» kan på det begrepsmessige planet skilles fra «tilfredshet med folketrygdens ytelser». En person kan ha tillit til at han eller hun vil få utbetalt den pensjonen systemet har stilt i utsikt, men likevel være misfornøyd med nivået på ytelsene. Man ønsker simpelthen mer å rutte med som alderspensjonist enn det folketrygden har gitt en i utsikt. En person som nærer mistillit til folketrygden vil sannsynligvis også være utilfreds med folketrygden. Utilfredshet forutsetter imidlertid ikke mistillit. I den norske debatten om tillit til folketrygden blir mistillit og utilfredshet ofte blandet sammen. Det skyldes sannsynligvis at de atferdsmessige konsekvensene langt på vei er de samme. En person som nærer mistillit til folketrygden vil, hvis han eller hun har anledning, sikre seg på andre måter mot risikoen som følger av å gå ut av inntektsgivende arbeid. En person som er utilfreds med ytelsesnivået innenfor folketrygden vil kunne gjøre det samme. På den andre siden er det viktige forskjeller mellom de to situasjonene: Det vil opplagt være bekymringsfullt – både fra et individuelt velferdssynspunkt og fra et samfunnsmessig synspunkt –, hvis det i befolkningen hersker en utbredt usikkerhet om de fremtidige ytelsene fra folketrygden og frykt for et egentlig systemsammenbrudd. Det er derimot ikke like opplagt at man skal være overrasket over og bekymret for at mange mennesker i dag faktisk ønsker et høyere inntektsnivå i alderdommen enn det de blir forespilet gjennom folketrygden.

Det er videre viktig å gjøre et begrepsmessig skille mellom folks personlige forventninger til folketrygden og de tilpasninger de måtte foreta privat – for eksempel i form av privat pensjonssparing – og deres politiske syn på folketrygden som samfunnsinstitusjon. Den politiske oppslutning om folketrygden har igjen flere aspekter. Både i nasjonal og internasjonal forskning har den såkalte betalingsvilje ofte blitt brukt som mål på oppslutning og legitimitet. Hvor populære er utgiftene til pensjoner sammenlignet med utgiftene til andre formål på statsbudsjettet og sammenlignet

med muligheten for å redusere skattenivået i takt med eventuelle utgiftskutt? Derimot har det vært mindre forskning på befolkningens syn på selve innretningen av det eksisterende pensjonssystemet og deres holdninger til mer eller mindre radikale systemendringer. I hvilken grad slutter folk opp om de prinsippene som det eksisterende pensjonssystemet bygger på? Det er for eksempel mulig å tenke seg at folk ønsker det totale utgiftsnivået til offentlige pensjoner opprettholdt samtidig som de ville foretrekke en annen fordeling.

Som nevnt innledningsvis er man på politisk hold bekymret for at mistillit til folketrygden vil undergrave oppslutningen om folketrygden spesielt eller offentlig inntektssikring mer generelt. Dette resonnementet bygger ofte på antakelser om at det er en enkel sammenheng mellom tillit og tilfredshet på det personlige planet og de politiske holdninger til folketrygden. Hvis en stor del av befolkningen ikke føler at deres egne behov blir godt nok ivarettatt og hvis de nærer mistillit til at de vil få sine rettigheter innfridd, vil systemet stå i fare for å miste legitimitet. Det kan i sin tur føre til oppslutning om private løsninger og politiske partier som vil bygge ned eller avvikle folketrygden. Befolkningen vil motsette seg å betale skatt til et system de ikke stoler på. Det er imidlertid en forenkling å forutsette at det er et en-til-en-forhold mellom tillit og politisk støtte til folketrygden på individnivå. Selv om vi forutsetter at de politiske holdningene til folketrygden er betinget av enkeltpersoners egeninteresse, er det ikke opplagt at det mest rasjonelle svar på mistillit er å gå inn for en politisk løsning som innebærer mindre ressurser til folketrygden. Svaret kan like gjerne være motsatt: personer, som frykter at folketrygden ikke vil være i stand til å innfri sine forpliktelser, ønsker å binde nåværende og framtidige politikere til å sette av mer ressurser til dette formålet.

Resonnementet ser også bort fra at andre hensyn enn kalkyler over egen vinning og tap påvirker holdninger til folketrygden. Egennyttetesen er innenfor politisk teori utfordret av teorier som framhever betydningen av ideologiske eller andre ikke-materielle hensyn (Lewin 1988, Mansbridge 1990, Bay og Listhaug 1999). Ut fra dette perspektivet er ikke tillit til at folketrygden vil innfri sine forpliktelser overfor den enkelte en garanti for politisk oppslutning. Vel så viktig kan det være at folketrygdsystemet fremstår som rettferdig, og at folk sympatiserer med de mål og prinsipper som systemet er tuftet på. Folketrygden kan for eksempel utfordres av et ideologisk skifte innen-

for befolkningen. Hvis store deler av befolkningen inntar en ideologisk posisjon som innebærer at statens rolle bør begrenses til et minimum, kan det rede grunnen for en folkelig tilslutning til nedbygging av folketrygden uavhengig av om den nyter tillit.

3 Resultater fra internasjonal forskning

Det foreligger etter hvert mange empiriske studier av legitimiteten til velferdsstaten generelt og det offentlige inntektssikringssystemet spesielt. Noen studier er basert på komparative datasett, andre er begrenset til ett land. Et viktig spørsmål i denne forskningen har vært hvilke inntektsordninger som nyter størst oppslutning. Et gjennomgående funn i den internasjonale litteraturen er at universelle ytelser har større tilslutning enn selektive ytelser (Taylor-Gooby 1995, Pettersen 1995). Et annet spørsmål handler om stabilitet og endring i oppslutning om velferdsstaten over tid og mellom land. I tillegg står spørsmålet om motivene bak folks holdninger til velferdsstaten sentralt; om holdningene er preget av egeninteresse eller mer generelle orienteringer og verdier, og betydningen av individets plassering i den sosiale strukturen (Feldman og Zaller 1992, Goul Andersen 1993).

Interessen for tillit i studiet av den velferdspolitiske opinion er av nyere dato. Selv om det foreligger enkeltundersøkelser om tillit som går langt tilbake i tid, har det ikke blitt nedlagt samme innsats innenfor den internasjonale forskningen med hensyn til å utvikle valide og felles måleinstrumenter. Vi skal i det følgende omhandle noen studier fra de senere år om angår befolkningens tillit til pensjonssystemet.

Public support for retirement income reform (Hicks 2001)

Hicks (2001) analyserer holdninger til pensjonsreformer i ulike land basert på data fra International Social Survey Programme og Eurobarometer. Han finner at flertallet av befolkningen i alle de landene som inngår i undersøkelsen ønsker å bevare det eksisterende pensjonssystemet. Motstanden mot reformer er stor overalt, selv om systemene er forskjellige. Derimot har andelen som gir uttrykk for at de tror folk i framtiden vil få mindre igjen for sine pensjonsinnbetalinger økt mellom 1992 og 1999.² Tillit til pensjonssystemets evne til å innfri sine forpliktelser er lav og den

varierer heller ikke med pensjonssystem. Det er generelt stor oppslutning om å opprettholde eller øke bevilgningene til alderspensjon. Samtidig viser undersøkelsen at en stor del av befolkningen i en rekke land forventer privatisering av pensjonssystemet. Privatisering forventes, men er ikke et foretrukket alternativ.

Myths and Misunderstandings About Public Opinion Toward Social Security: Knowledge, Support and Reformism (Jacobs og Shapiro 1998)

Jacobs og Shapiro (1998) har undersøkt holdninger til pensjonssystemet innenfor den amerikanske befolkningen. De viser at tilliten til systemet har blitt betydelig mindre over tid. På spørsmålet «How confident are you, yourself, in the future of the Social Security system» ga 65 prosent i 1975 uttrykk for tillit. Andelen falt gradvis til 32 prosent i 1982, og har forblitt på et lavt nivå siden. De påpeker samtidig at målinger av folks tillit til trykkesystemet er sensitivt for hvordan spørsmålene formuleres. En annen undersøkelse fra 1997 fant at 58 prosent av befolkningen trodde de ville få noe alderspensjon fra det offentlige i framtiden.

Selv om tilliten til pensjonssystemet har blitt svekket, har oppslutningen om det amerikanske pensjonssystemet holdt seg på et stabilt høyt nivå. Store flertall motsetter seg kutt i utgifter til alderspensjonen gjennom 1980- og 1990-tallet.

Welfare state reform (Boeri, Börsch-Supan og Tabellini 2001)

Boeri, Börsch-Supan og Tabellini (2001) stilte i en større opinionssurvey gjennomført i Frankrike, Tyskland, Italia og Spania spørsmål om man forventer en krise innenfor pensjonssystemet i løpet av 10/15 år³. Over 70 prosent av befolkningene i Frankrike, Tyskland og Italia forventer en krise i pensjonssystemet. Andelen er lavere i Spania; 47 prosent. Denne kriseforståelsen kan, ifølge forfatterne, muliggjøre støtte for framtidige pensjonsreformer. I denne undersøkelsen stilte man også spørsmål om man ville ta i mot et tilbud om reduserte pensjonsinnbetalinger mot å få dette beløpet

² Respondentene tok stilling til to påstander: "In the future people will get less pension for their contributions" og "In the future the welfare state will continue to grow and retired people will be better off than they now are."

³ Some people speak of a possible crisis in public pension systems, which would mean that in 10/15 years' time we would not be able to enjoy public pensions at their actual level. Do you agree with this opinion?

utbetalt som lønn. Tilbøyeligheten til å ville melde seg ut av systemet øker hvis man oppfatter at pensjonssystemet går mot krise.

På tross av utbredt skepsis til systemets overlevelsevne og en positiv holdning til private pensjoner, finner man også sterk oppslutning om å opprettholde det offentlige inntektssikringssystemet. Få ønsker å bygge ned de offentlige ordningene. Forfatterne omtaler denne tilsynelatende inkonsistensen i holdninger som et «puzzle». Moene (2001) hevder på sin side i en kommentar til dette funnet at folks holdninger til velferdsstaten må holdes atskilt fra deres ønske om private tilpasninger. Holdninger til velferdsstaten aktiviserer folks sosiale preferenser «including possible preferences for fairness and equality» (s. 45).

Kan man lita på välfärdsstaten? – Risk, tiltro och betalingsvilja i den svenska välfärdsopinionen (Svallfors 2001)

Svallfors (2001) har studert tillit til det svenske pensjonssystemet; om befolkningen har tillit til at systemet gir dem det de har behov for og er forespeilet. Han finner at godt over halvparten av den svenske befolkningen opplever det som usannsynlig at den statlige pensjonen vil gi dem en akseptabel levestandard. Dataene som ligger til grunn for studien er samlet inn ved to tidspunkt, 1997 og 2000, og fordelingene er svært like på de to tidspunktene. Tillitsproblemet framstår som betydelig større for pensjonssystemet enn for andre offentlige ytelser. Svallfors undersøker også vurderinger av behovet for privat forsikring som supplement til den offentlige pensjonen. 45 prosent uttrykker behov for supplerende pensjon i 1997, 47 prosent i 2000.⁴ Svallfors undersøker på bred basis om tillit til velferdsstatens ytelser har betydning for viljen til å betale skatt for å finansiere velferdsstaten. Han finner ingen sammenheng.

Oppsummering

Et hovedinntrykk av de refererte arbeidene er at opinionen i en rekke vestlige land gir uttrykk for tvil og skepsis med hensyn til om det offentlige pensjonssystemet vil innfri sine forpliktelser i

framtiden. Samtidig er det overalt bred oppslutning om pensjonssystemet totalt sett. På individnivå er det heller ingen sammenheng mellom tillit og oppslutning. Mistillit til systemets framtidige evne til å gi befolkningen de pensjonene de er forespeilet synes med andre ord ikke å undergrave oppslutningen om at det bør finnes et offentlig pensjonssystem. Boeri, Börsch-Supan og Tabellini antyder endog at befolkningens mistillit kan være et godt utgangspunkt for å få gjennomslag for nødvendige reformer innenfor pensjonssystemet. Hicks påvisning av at mange forventer privatisering kan tolkes i samme retning.

Hicks finner også at uavhengig av pensjonssystem foretrekker opinionen det etablerte. Samme tendens er påvist i opinionens syn på organiseringen av andre velferdsoppgaver. Bay et al. (1999) fant for eksempel at i land hvor man tradisjonelt har hatt et stort innslag av privat sykehusdrift, er opinionen mer positiv til privat drift enn i land hvor man tradisjonelt har hatt et lite innslag av privat drift. Eksisterende ordninger utgjør en viktig referanseramme for folks holdninger og forventninger til det offentlige. I dette ligger også et påvirkningspotensiale for den politiske eliten. Sannsynligheten er stor for at befolkningen etter en tid vil venne seg til og ta for gitt de ordninger som blir etablert.

4 Norske undersøkelser

Det foreligger heller ikke i Norge mange undersøkelser som tar for seg tillit til folketrygden. I likhet med den internasjonale forskningen, har man først og fremst studert politisk støtte til og politiske prioriteringer av trygden i forhold til andre formål. Vi baserer oss her på tidligere undersøkelser gjennomført ved FAFO og NOVA og Norsk Monitor, MMI's løpende holdnings- og verdiundersøkelse.

Vi skilte over mellom tillit til og tilfredshet med folketrygden. Tillitsbegrepet knytter folks vurdering av folketrygden til de rettigheter og forventninger systemet har gitt dem. Tilfredshet er videre og mer omtrentlig. Folk kan være utilfredse med folketrygden fordi de oppfatter at den ikke innfrir sine forpliktelser og de kan være utilfredse fordi de gjerne ville hatt mer å leve av i alderdommen enn det folketrygden vil gi dem. Vi gjenfinner denne dobbeltheten i ordlyden til spørsmål i flere av de undersøkelsene som er foretatt om folks vurderinger av folketrygden. Det gjør det vanskelig å fastlå om vi har å gjøre med

⁴ Spørsmålene lød: "Hur stor tror Du sannolikheten är för att du ...får en statlig pension som inte ger Dig en acceptabel levnadsstandard som pensionär?" "Känner Du själv ett behov av att komplettera det offentliga välfärdssystemet med egna privata försäkringar på något av följande områden?" En av påstandene man skulle ta stilling til var få högre pension."

Tabell: 6.1 Svarfordeling på spørsmål om folketrygden vil innfri sine pensjonsløfter. Prosent.

	1988	1994	1997
Svært sannsynlig	17	15	20
Ganske sannsynlig	42	38	51
Ganske usannsynlig	23	23	7
Svært usannsynlig	12	9	5
Vet ikke	7	16	7
Totalt	100	100	100
N	990	1031	1011

Kilde: Bay og Øverbye 1998, s. 399

tillit, tilfredshet eller en blanding av begge deler. Vi har valgt å benytte begrepet tilfredshet om data fra disse spørsmålene.

Undersøkelser fra NOVA inneholder et spørsmål som mer entydig dekker tillitsaspektet. Vi reserverer betegnelsen tillit for omtalen av data fra dette spørsmålet.

4.1 Tillit til folketrygden

NOVA har i tre undersøkelser stilt spørsmålet:

«Noen hevder at folketrygden ikke vil bli i stand til å innfri sine pensjonsløfter i fremtiden. Andre sier at folketrygden vil bli opprettholdt selv om pensjonsutgiftene skulle øke sterkt i årene som kommer. Hvor sannsynlig tror du det er at folketrygden vil gi deg den pensjon du har krav på i fremtiden?»

Bare et mindretall av befolkningen gir uttrykk for at de frykter et egentlig systemsammenbrudd – det vil si at de anser det for sannsynlig at trygden ikke vil «innfri sine løfter» når de en gang i fremtiden skal ta ut alderspensjon. Svarfordelingen tyder heller ikke på at frykten for et systemsammenbrudd har økt i perioden fra 1988 til 1997 – tvert imot. Andelen som fant det sannsynlig at fol-

ketrygden vil innfri sine løfter var faktisk markert høyere i 1997 (71 prosent) enn både i 1988 (59 prosent) og i 1994 (53 prosent) (Bay og Øverbye 1998). Det er, som påpekt av forfatterne, nærliggende å tro at forbedringene i de økonomiske konjunktorene og ikke minst i statsfinansene som fant sted i siste del av perioden har bidratt til å dempe bekymringen for den fremtidige finansiering av folketrygden. Men selv om frykt for et egentlig systemsammenbrudd ser ut til å ha hatt en relativt begrenset utbredelse i den norske befolkningen på slutten av 1990-tallet, kan vi ikke utelukke at det hersker en betydelig usikkerhet om hva man personlig skal forvente seg av folketrygdens pensjonssystem.

4.2 Tilfredshet med folketrygden

NOVA-undersøkelsen fra 1997 (gjennomført av MMI) inneholder et annet spørsmål, som i mindre grad skiller mellom tillit og tilfredshet: «Hvor enig eller uenig er du i følgende? Jeg er bekymret for om alderspensjonen vil gi meg nok å leve av når jeg blir pensjonist/nå når jeg er pensjonist». Spørsmålet fokuserer ikke spesifikt på forventninger til om folketrygden vil innfri det den lover. Spørsmålet åpner både opp for en slik fortolkning og en mer privat bekymring mer allment for hvordan økonomien blir som pensjonist. Et liknende spørsmål, med en noe annen ordlyd, ble stilt i en undersøkelse gjennomført av AS Opinion på oppdrag fra FAFO i 1998. «Tror du, fra det du vet i dag, at den alderspensjonen du vil motta fra folketrygden vil være tilstrekkelig for å dekke dine økonomiske behov i alderdommen». Norsk Monitors spørsmål, som er stilt seks ganger siden 1993 lyder: «Tror du at folketrygdens utbetalinger vil være tilstrekkelige til å dekke dine behov når du en gang går av med pensjon, eller tror du at du vil komme til å trenge mer?»

Det er visse variasjoner i svarfordelingen, som formodentlig har sammenheng med at spørsmålsstillingene varierer noe. Dette skal vi komme

Tabell: 6.2 Svarfordeling på spørsmål om de forventede ytelsene fra folketrygden regnes for tilstrekkelige i forhold til egne økonomiske behov i alderdommen. Diverse undersøkelser basert på representative utvalg av befolkningen i yrkesaktiv alder. Prosent

Er folketrygden tilstrekkelig?	NOVA/MMI 1997 (Bay og Øverbye 1998)		Fafo/Opinion 1998 (Flaa og Pedersen 1999)
	Norsk Monitor 1997		
Ja	16	30	34
Nei	54	66	56
Vet ikke	30	5	10
N	2974	753	741

tilbake til. Et gjennomgående funn i alle undersøkelser er imidlertid at godt over halvparten av den norske befolkningen opplever folketrygdens ytelser som utilstrekkelige. Det er altså atskillig flere som uttrykker utilfredshet med nivået på ytelsene enn som gir uttrykk for at de tror systemet vil bryte sammen. Med den dobbeltheten som ligger i spørsmålsstillingen, kan det fortolkes på ulike måter. Gitt resultatene fra NOVA-undersøkelsene referert over, er det liten grunn til å tolke svarene som uttrykk for ren mistillit til systemets evne til å overleve. Én fortolkning er at det uttrykker misnøye frikoplet en vurdering av hvordan folketrygden fungerer. De som oppgir at folketrygden vil være utilstrekkelig ønsker simpelthen mer å leve av. En alternativ og etter vår mening vel så plausibel forklaring er at det ligger en viss vurdering av folketrygden innbakt i en oppfatning om at folketrygden ikke vil være tilstrekkelig; at dette svaralternativet fanger opp om ikke mistillit så i hvert fall en frustrasjon over folketrygden.

En slik frustrasjon kan ha sammenheng med de løfter den politiske eliten ga ved etableringen av folketrygden på 1960-tallet. Den gang ble folketrygden langt på vei markedsført som en ordning som ville tilfredsstillende befolkningens etterspørsel etter inntekt i alderdommen. Mens den universelle grunnpensjonen sikret et absolutt minstenivå for alle, var det nye tilleggspensjonssystemet ment å skjerme den yrkesaktive befolkningen mot et stort relativt inntektsfall ved overgangen til pensjon. En pensjon på om lag 2/3 av den tidligere lønnsinntekten ble i den offentlige debatten og i sentrale offentlige dokumenter fremholdt som mål på en tilfredsstillende grad av standardsikring. I realiteten har pensjonsdekningen blitt vesentlig lavere enn målet om 2/3 dekning, som sto sentralt i debatten på 1960-tallet (Pedersen 2002).

Tabellen viser størst variasjon mellom undersøkelser i andelen som ikke gir klart uttrykk for verken tilfredshet og utilfredshet. Den høye andelen vet ikke i Norsk Monitor skyldes nok at de i tillegg til svaralternativene «Vil være tilstrekkelige» og «Vil trenge mer», opererer med en tredje svarmulighet – «Umulig å si». Den ser ut til å ha virket mer appellerende på usikre respondenter enn kategoriene vet ikke eller «ikke sikker», som blir benyttet i de øvrige undersøkelsene.

4.3 Tilfredshet over tid

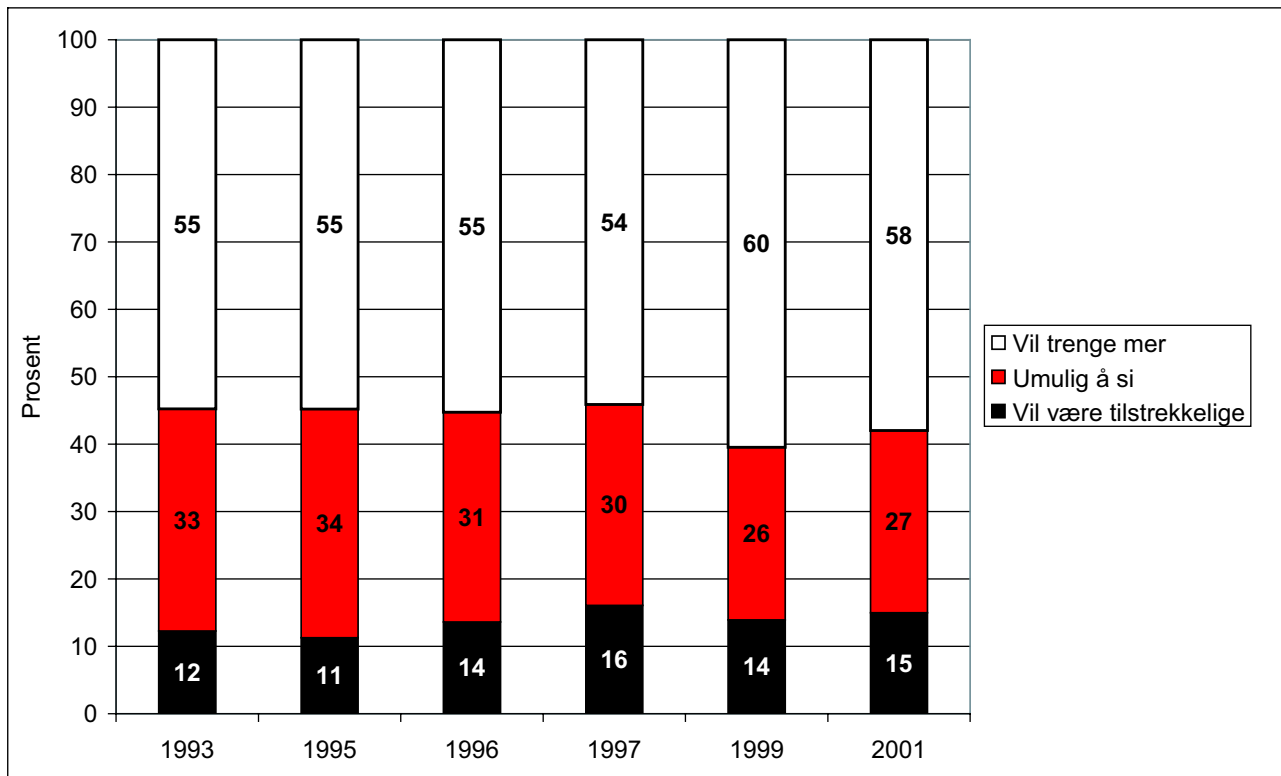
Er det stadig flere som forventer at folketrygden ikke vil være tilstrekkelig til å dekke deres behov i alderdommen? Det er flere grunner til å anta at

andelen som oppgir at folketrygden ikke vil være tilstrekkelig har økt i senere år. Den svekkelsen av standardsikringen i folketrygden som har funnet sted siden 1967, blant annet som følge av underreguleringen av grunnbeløpet og innstrammingerne i tilleggspensjonssystemet fra 1992, kan ha ført til at flere opplever de aktuelle regler for opptjening og utmåling av pensjon som utilstrekkelige i forhold til egne ønsker og behov. Svekkelsen av standardsikringen kan også ha påvirket tiliten til folketrygden i mer snever forstand. Det kan tenkes at den historiske tendensen til underregulering av grunnbeløpet og innstrammingerne i reglene for opptjening av tilleggspensjon fra 1992 har skapt forventninger om ytterligere svekkelse av standardsikringen i framtiden. Det har i senere år også vært rettet sterk oppmerksomhet mot underreguleringen av grunnbeløpet, blant annet i forbindelse med debatten omkring innføring av skattefavourisering for innskuddsbaserte pensjonsordninger og (i det aller seneste) om tariffesting av tjenestepensjonsordninger i privat sektor.

For å belyse slike spørsmål burde vi ideelt sett hatt sammenlignbare data fra 1980-tallet eller helst enda tidligere og fram til i dag. Det foreligger dessverre ikke. Følsomheten for variasjoner i spørsmålsformuleringen som vi har påvist ovenfor, betyr at man er nødt til å benytte undersøkelser med en tilnærmet identisk spørsmålsformulering for å få et noenlunde pålitelig bilde av utviklingen over tid. Den lengste og mest konsistente tidsserien vi har tilgang på stammer fra Norsk Monitor. Spørsmålet vi refererte i tabell 2 har vært gjentatt av MMI seks ganger siden 1993. Det gjør det mulig å presentere en noenlunde konsistent tidsserie for perioden mellom 1993 og 2001.

Som man kan se av figur 6.1 fremstår det ikke noen helt entydig tendens verken mot større utilfredshet eller større tilfredshet med de forventede ytelsene fra folketrygden. Når man sammenligner de to endepunktene i serien, er den viktigste endringen at andelen som bruker svaralternativet «Umulig å si» har blitt redusert med 6 prosentpoeng fra 33 til 27 prosent, mens både andelen som sier at folketrygden vil være tilstrekkelig og andelen som sier at de vil trenge mer enn det de forventer å motta fra folketrygden har økt med om lag 3 prosentpoeng. Vi kan altså, muligens, for perioden som helhet snakke om en tendens til at flere har gjort seg opp en klar mening og at svarene slik sett har blitt mer polarisert, men denne tendensen er svak og langt fra konsistent mellom de enkelte observasjonsårene.

Den generelle stabiliteten for befolkningen i



Figur: 6.1 Svarfordelingen på spørsmålet: Tror du at folketrygdens utbetalinger vil være tilstrekkelige til å dekke dine behov når du en gang går av med pensjon, eller tror du at du vil komme til å trenge mer? Representativt utvalg av den yrkesaktive befolkning. Diverse år mellom 1993 og 2001. Prosent.

Kilde: Norsk Monitor, MMI¹

¹ Grense for yrkesaktiv alder er her satt til 60 år. Utvalgsantall varierer mellom 1.700 og 2.900 personer.

yrkesaktiv alder som helhet kan skjule variasjoner over tid for enkelte grupper. Vi har undersøkt om mønsteret varierer mellom kvinner og menn og mellom ulike aldersgrupper (se figur 6.5). Det viser seg ikke å være tilfelle. Selv om grad av tilfredshet varierer etter kjønn og alder er det ingen klar tendens til økende eller minkende forskjeller over tid. Det er for eksempel ikke slik at økende misnøye blant kvinner veies opp av en motsatt tendens blant menn.

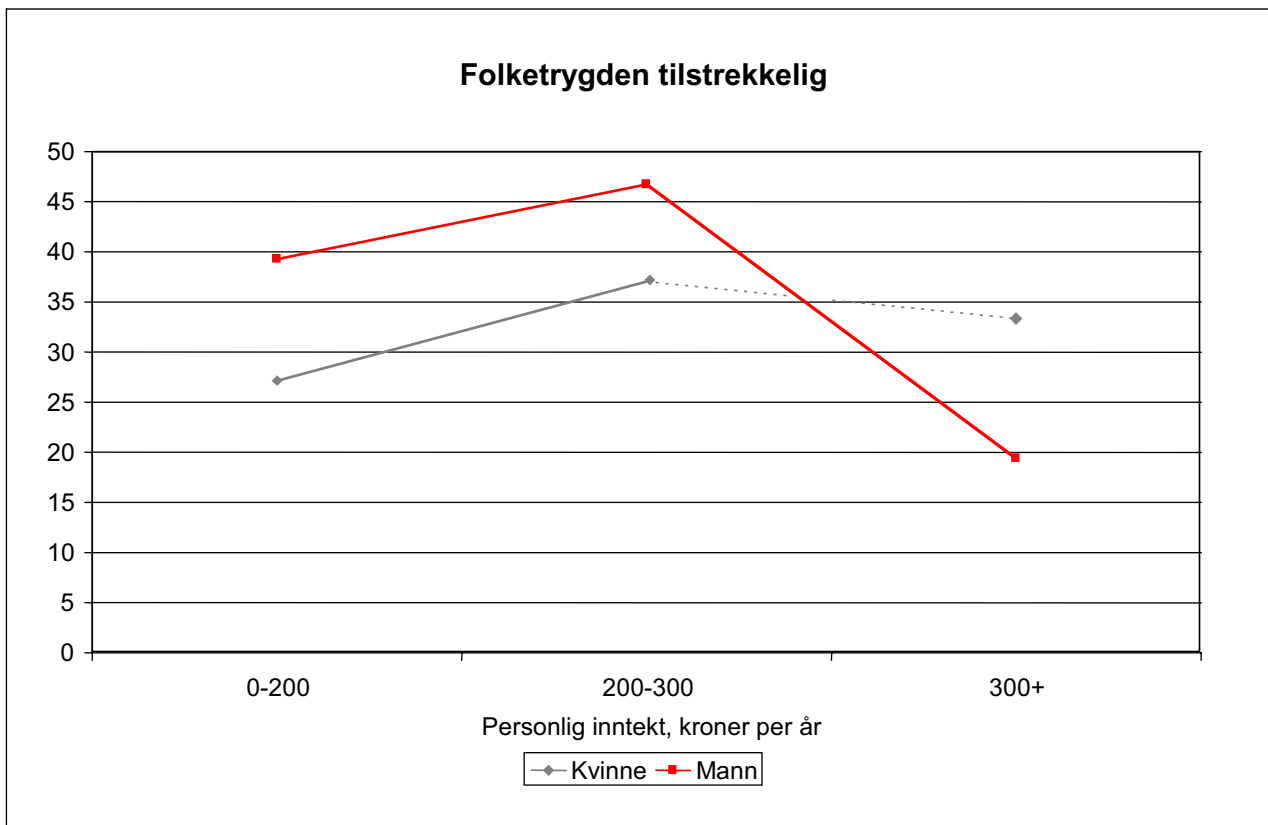
4.4 Hvem er utilfredse?

Hvilke segmenter av befolkningen opplever folketrygden som utilstrekkelig for å få dekket sine økonomiske behov i alderdommen? Vi søker å besvare dette spørsmålet ved hjelp av FAFO's undersøkelse fra 1998. Figur 6.2 viser andelen som oppgir at ytelsene fra folketrygden vil være tilstrekkelige etter kjønn og inntekt.

Kvinner gir i mindre grad enn menn uttrykk for at folketrygdens ytelser vil være tilstrekkelig.

Denne forskjellen mellom kjønnene gjør seg gjeldende både blant de som tjener opp til 200.000 kroner og blant de som tjener mellom 200.000 og 300.000 kroner. Kvinner som tjener mer enn 300.000 kroner tenderer til å være mer tilfredse med folketrygden enn menn, men denne tendensen er usikker på grunn av små tall. (Det er svært få kvinner i denne inntektskategorien.)

Sammenhengen med inntekt er kurvelineær. De med midlere inntekt har størst tilbøyelighet til å uttrykke at folketrygden vil være tilstrekkelig. Menn med inntekter over 300.000 kroner er minst tilfreds med folketrygden. Som vi har vært inne på tidligere måler ikke dette spørsmålet nødvendigvis oppfatninger av om folketrygden vil innfri sine forpliktelser. Det kan like gjerne fange opp en frustrasjon over det ytelsesnivået man er stilt i utsikt. Denne frustrasjonen kan være generell og frikople folketrygden som system, eller den kan knyttes til forventninger skapt av systemet. Sammenhengen med inntekt kan imidlertid tolkes i retning av at det er en viss forbindelse mellom



Figur: 6.2 Andelen som oppgir at ytelsene fra folketrygden vil være tilstrekkelig for å dekke egne økonomiske behov i alderdommen. Utvalget oppdelt etter kjønn og brutto inntekt per år. N=783.

Kilde: FAFO/Opinion 1998

systemets utforming og folks oppfatninger. Ut fra hvordan folketrygden er bygd opp, er det ikke urimelig at de som tjener under 200.000 kroner gir uttrykk for tvil om folketrygdens ytelser vil være tilstrekkelig. De vil få minst fra folketrygden som pensjonister, fordi de har opparbeidet færre pensjonspoeng. De med inntekter over 300.000 kroner er på den andre siden i mindre grad standardsikret enn gruppen som tjener mellom 200.000 kroner og 300.000 kroner. På grunn av taket for opptjening av pensjonspoeng får de både mindre igjen for sine pensjonsinnbetalinger og de vil oppleve et sterkere fall i inntekt som pensjonister. Kvinner med inntekter over 300.000 kroner bryter med denne fortolkningen, men her er tallene også svært usikre.

For å få et bredere bilde har vi foretatt en multivariat analyse, hvor vi i tillegg til kjønn og inntekt inkluderer alder, utdanning, yrkesstatus, sektor og om en er fagorganisert.

Resultatene er vist i tabell 6.3. For hver variabel er det valgt en referansekategori som angitt i parentes. Tallene i høyre kolonne viser de logistiske regresjonskoeffisientene. De angir

effekten av å bytte ut referanse kategorien (for eksempel mann) med den eller de øvrige kategorier på variabelen (for eksempel kvinne). Negative koeffisienter betyr at tilbøyeligheten til å si seg tilfreds med ytelsene fra folketrygden synker når man bytter referanse kategorien ut med alternative verdier på den uavhengige variabelen, mens positive verdier betyr at tilbøyeligheten til å si seg tilfreds øker. Jo mer koeffisienten avviker fra 0, jo sterkere er effekten og jo større sjanse er det for at effekten er signifikant.

Den negative koeffisienten for kjønn er klart signifikant. Kvinner er mindre tilbøyelige til å si seg tilfreds, selv om det er kontrollert for de øvrige variablene i modellen. Den kurvelineære sammenhengen med inntekt som vi så i figur 6.2, viser seg også å være klart signifikant i den multivariate analysen. Både lavinntektsgruppen og (i enda sterkere grad) høyinntektsgruppen er mindre tilfreds enn den midterste inntektsgruppen. Det er videre en signifikant sammenheng med alder, slik at tilfredsheten er størst i den eldste aldersgruppen. LO-organiserte har større tilbøyelighet til å si seg tilfreds med folketrygden enn

Tabell: 6.3 Logistisk regressionsanalyse. Avhengig variabel: Folketrygdens ytelser tilstrekkelige.

Variabel (referansekategori)		
Kjønn (Mann)	Kvinne	-0,47 **
Alder (45-59 år)	<30 år	-0,52 *
	30-44 år	-0,63 **
Utdanning (>6 år)	<3 år	-0,26
	3-6 år	-0,20
Yrkesstatus (Aktiv)	Passiv	0,79 **
Sektor (Privat)	Offentlig	0,07
Personlig inntekt (200-300)	0-200	-0,46 *
	>300	-1,07 ***
Fagorg. (Uorg).	LO	0,75 **
	Andre	0,33
Konstantledd		0,02
Pseudo R2 (Cox&Snell)		0,068
N		771

Kilde: FAFO/Opinion 1998

uorganiserte lønnstakere, og yrkespassive er mer tilfredse med folketrygdens ytelser enn yrkesaktive – også når det er kontrollert for de øvrige variablene. Derimot har verken utdanning eller sektor noen selvstendig effekt.

5 Politiske holdninger til folketrygden

Da folketrygden ble innført forutsatte man at den ville gjøre andre former for inntektssikring i alderdommen unødvendig. Grunnpensjonen sikret hele befolkningen en minimumsinntekt i alderdommen og tilleggspensjonen ivaretok hensynet til standardsikring. I litteraturen blir en slik konstruksjon framhevet som viktig for oppslutningen i befolkningen om det offentlige pensjonssystemet (Esping-Andersen og Korpi 1987, Korpi og

Palme 1998). Det at alle får sine interesser ivare tatt gir alle et incentiv til å slutte opp om den. Folketrygden har imidlertid ikke fjernet markedet for private pensjoner (Langeland et. al. (1999), og som vi har sett gir en stor del av befolkningen uttrykk for at alderspensjonen fra folketrygden ikke vil være tilstrekkelig til å dekke deres økonomiske behov i alderdommen. Spørsmålet er om denne manglende tilfredshet med folketrygdens ytelser undergraver folketrygdens legitimitet. Er de som oppfatter folketrygdens ytelser som utilstrekkelige tilbøyelige til å gå inn for nedbygging av folketrygden? Ønsker de et sterkere privat ansvar og mindre overføringer gjennom det offentlige inntektssikringssystemet?

I FAFO's undersøkelse fra 1998 stilte man spørsmål om forholdet mellom offentlig og privat ansvar for inntektssikring: «Bør hovedtyngden av

Tabell: 6.4 Syn på privatisering av inntektssikring etter vurdering av om folketrygdens ytelser vil være tilstrekkelig. Prosent.

	Folketrygdens ytelser vil være tilstrekkelige	
	Ja	Nei
Hovedtyngden bør komme fra folketrygden	72	73
Folk bør selv ta et større ansvar	22	19
Ikke sikker	6	8
Sum	100	100
N	249	508

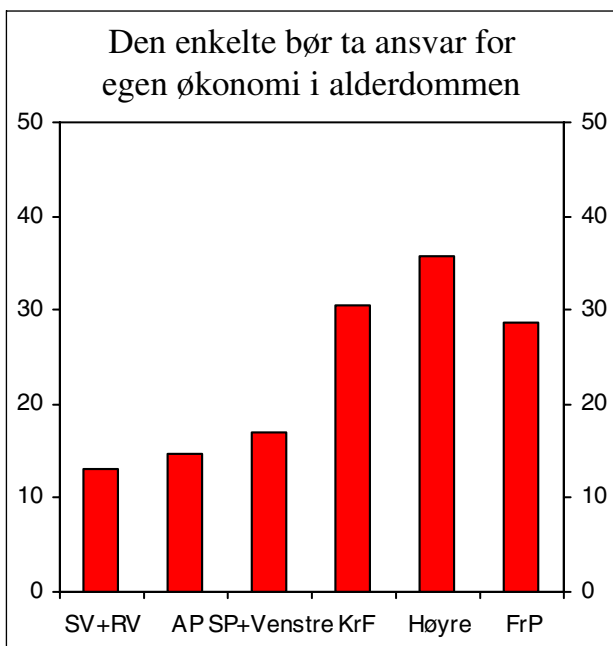
Kilde: FAFO/Opinion 1998

folks pensjonsinntekt også i fremtiden komme fra Folketrygden, eller mener du at det er riktig å la folk selv få ta et større ansvar for å sikre seg økonomisk i alderdommen?»

Det er som vi ser ingen forskjell i holdning til folketrygden mellom de som opplever folketrygden som tilstrekkelig og de som opplever den som utilstrekkelig. I begge gruppene er det stor tilslutning til at hovedtyngden av folks pensjonsinntekt også i fremtiden bør komme fra folketrygden. Vi har undersøkt om bildet endrer seg når vi kontrollerer for inntekt og alder. Det er ikke tilfelle.

Vi introduserte innledningsvis ideologiske hensyn som alternativ til egeninteresse for politiske holdninger til folketrygden. Forskning har vist at folks holdninger til offentlig velferdsytelser henger nært sammen med politisk orientering. Personer til venstre på den klassiske venstre/høyre-dimensjonen er mer positiv til velferdsstaten enn personer på høyresiden (Bay 1998, Aardal et. al. 1999). Mens venstre/høyre-dimensjonen sprang ut av konflikten mellom arbeid og kapital, blir det innenfor valgforskningen hevdet at synet på offentlig sektors rolle og omfang utgjør en stor del av innholdet i denne dimensjonen i dag. Vi skal forfølge denne hypotesen gjennom å undersøke sammenhengen mellom holdning til folketrygden og partistandpunkt. Forventningen er at motstanden mot privatisering er sterkest blant velgere som stemmer på sosialistiske partier.

Figuren gir sterk støtte til denne hypotesen.



Figur: 6.3 Andel som mener at folk bør selv ta et større ansvar for sin egen økonomi i alderdommen. Fordelt etter partipreferanse. N=673

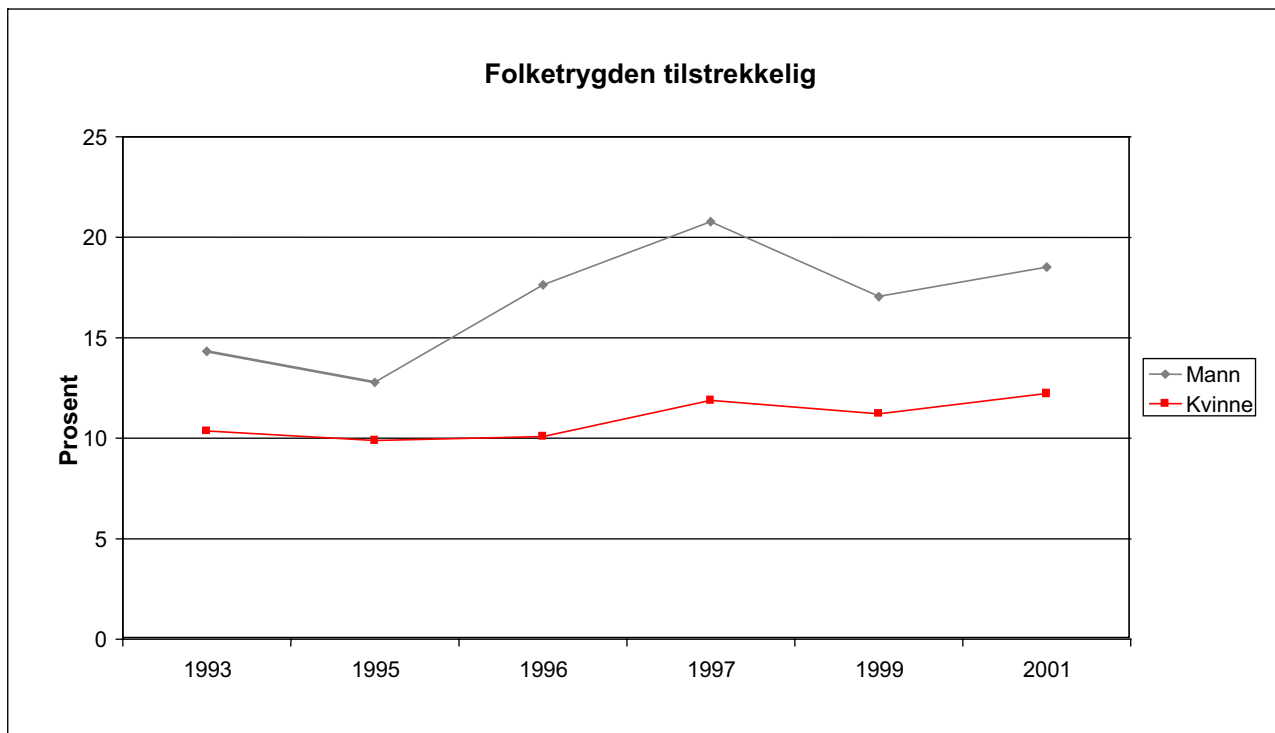
Ytterpunktene utgjøres av velgere som stemmer på henholdsvis SV/RV og Høyre. 13 prosent av SV/RV-velgerne sier seg enig i at folk selv bør få et større ansvar for å sikre seg økonomisk i alderdommen, 36 prosent av Høyre-velgerne. Fremskrittspartiets velgere er mindre privatiseringsorienterte enn Høyre-velgerne. 29 prosent av disse er tilhengere av sterkere privatisering. Også i andre undersøkelser framstår Fremskrittspartivelgere som sterkere forsvarere av dagens velferdsordninger enn Høyre-velgere (Bjørklund og Saglie 2000). En relativt stor andel av Kristelig Folkepartis velgere, 31 prosent, stiller seg positiv til sterkere privat ansvar. Det er imidlertid viktig å påpeke at de innbyrdes forskjellene mellom velgerne til Høyre, FRP og KrF ikke er sterke nok (og utvalget ikke stort nok) til at de blir statistisk signifikante. Multivariate analyser, som ikke rapporteres nærmere her, viser at forskjellene mellom partiene til venstre og til høyre i det politiske spektrum er klart signifikante – også når det kontrolleres for strukturelle variabler som inntekt. De observerte forskjellene i utvalget mellom velgerne til Høyre og FrP blir ikke svekket ved kontroll for inntekt – men de er heller ikke i den multivariate analysen store nok til å være statistisk signifikante etter vanlige kriterier.

6 Oppsummering og konklusjoner

To hovedspørsmål har ligget til grunn for diskusjon og analyser i dette notatet: 1) Er det en utbredt mistillit til folketrygdens pensjonssystem innenfor den norske opinionen, og har mistilliten tiltatt over tid? 2) Er det en sammenheng mellom tillit og folks politiske holdninger til folketrygdens pensjonssystem?

Tillit er mye framme i debatten om folketrygden, og blir ofte framholdt som en viktig forutsetning for den folkelige tilslutningen til det offentlige pensjonssystemet. Etter vår mening skjer det imidlertid ofte en sammenblanding av begrepet tillit med andre, riktignok innholdsmessig beslektede men likevel forskjellige, begreper. Vi har gjort et skille mellom tillit, tilfredshet og politisk oppslutning om folketrygden.

Selv om en legger en presis definisjon av tillit til grunn, er det ikke ukomplisert å operasjonalisere begrepet for å måle folks tillit til folketrygden. Det er vanskelig å stille spørsmål som entydig tapper forventninger til systemets evne til å innfri sine forpliktelser overfor den enkelte. De fleste spørsmålene som har vært stilt om dette



Figur: 6.4 Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som oppgir at folketrygden vil være tilstrekkelig. Utvalget oppdelt etter kjønn. Diverse år mellom 1993 og 2001. Prosent.

Kilde: Norsk Monitor, MMI¹

¹ Grense for yrkesaktiv alder er satt til 60 år. Utvalgsstørrelsene varierer fra om lag 1700 til 2900 respondenter.

temaet er formulert på en måte som gjør det vanskelig å skille mellom tillit til systemet og tilfredshet med nivået på de framtidige ytelsene fra folketrygden. Dette er det viktig å være oppmerksom på i fortolkningen av svarene.

Norske undersøkelser tyder på at flertallet av befolkningen fester lit til at folketrygden vil bestå; at den ikke vil bryte sammen. Andelen som fester lit til at folketrygden «vil innfri sine pensjonsløfter» har snarere økt enn avtatt over tid. På den andre siden er det en utbredt oppfatning i befolkningen at folketrygden ikke vil være tilstrekkelig til å dekke deres økonomiske behov i alderdommen. Folk flest bekymrer seg for inntektsnivået som alderspensjonist. Vi kan ikke lese ut av dataene hva som ligger bak denne bekymringen. Det kan være et generelt ønske om mer å rutte med enn det man er stilt i utsikt eller det kan avdekke en frustrasjon over at folketrygden, på tross av de intensjoner som lå til grunn da den ble etablert, ikke lenger har som ambisjon å sikre at folk flest opprettholder sitt tilvante inntektsnivå når de går av med alderspensjon. Den samlede bekymringen har i liten grad tiltatt over tid. I henhold til spørsmål stilt i Norsk Monitor er den viktigste endrin-

gen at andelen som er usikker i dette spørsmålet har avtatt over tid. Analysene viser at kvinner er mer bekymret for at folketrygden vil være utilstrekkelig for å dekke deres økonomiske behov enn menn. De med midlere inntekter er mindre bekymret enn de med lave inntekter og de med høye inntekter.

Avslutningsvis har vi undersøkt om det er en sammenheng mellom folks tilfredshet med folketrygden og deres syn på om inntektssikringen i større grad bør gjøres til et privat ansvar. Bare et mindretall av befolkningen mener at folk selv i større grad bør ta et ansvar. Holdning til privatisering varierer ikke med grad av tilfredshet. Derimot henger det sammen med partipreferanse. Velgere som stemmer på sosialistiske partier er minst positive til privatisering av inntektssikringen.

Resultatene fra de norske undersøkelsene faller i hovedsak sammen med funn fra internasjonal forskning. I en rekke land er store deler av befolkningen bekymret for sine framtidige pensjonsinntekter. Samtidig er det i alle land stor oppslutning om offentlig inntektssikring.

Den sterke interessen for tillit i norsk pensjonsdebatt tilsier etter vår mening at den poli-

tiske eliten og andre sentrale opinionsledere etablerer en konsensus om forståelsen av begrepet tillit. En felles begrepsforståelse vil gjøre det lettere å føre en saklig debatt om politiske implikasjoner av og virkemidler for å oppnå tillit til folketrygden. Forskingen bør på sin side settes i stand til å utvikle valide og internasjonalt sammenlignbare mål på tillit, slik at man blir i stand til å overvåke utviklingen innenfor opinionen på dette viktige området.

Litteratur:

- Bay, A-H. og E. Øverbye (1998). «Tillit til folketrygden?» NOU 1998: 10, s. 396 – 412.
- Bay, A-H., K. Hagen, C. Riis og R. Sørensen (1999): Konkurransetsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbudskonkurranser og fritt forbrukervalg. Forskningsrapport Nr.7/1999, Sandvika: Handelshøyskolen BI
- Bay, A-H. og O. Listhaug (1999): «Trygd og finansiering. Interessekonflikt mellom ytere og nytere?» Tidsskrift for Velferdsforskning. Vol.2, nr. 3, 1999, s. 135 –148.
- Boeri, T, A. Börsch-Supan og G. Tabellini (2001). «Welfare state reform. A survey of what Europeans want». Economic Policy, April 2001
- Dagbladet 25.februar 2002. «Stoler ikke på folketrygden»
- Feldman, S. og J. R. Zaller (1992). «The Political Culture of Ambivalence:: Ideological Responses to the Welfare State.» American Journal of Political Science 36, s. 268 – 307.
- Esping – Andersen, G. og W. Korpi (1987). «From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy», i Erikson, R. et. al. (eds.). The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research. New York:M.E. Sharpe
- Flaa, J.E. og A. W. Pedersen (1999). Sosial trygghet. Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd. Oslo: FAFO 35.
- Gambetta, D. (1988): Trust: Making and Breaking Cooperative Relations. Oxford: Basic Blackwell
- Giddens, A. (1990): The Consequences of Modernity. Stanford: Stanford University Press
- Giddens, A. (1991): Modernity and Self-Identity: Self and Society in the late Modern Age. Cambridge: Polity Press
- Goul-Andersen, J. (1993): «Sources of Welfare State Support in Denmark: Self-Interest or Way of Life», i Hansen, E. J. m.fl. (red.). Welfare Trends in Scandinavian Countries. New York: M.E. Sharpe
- Gulbrandsen, T. (2001): «Makt og tillit». Sosiologisk tidsskrift. Nr. 4, 2001, årg. 9
- Hicks, P. (2001): Public Support for Retirement Income Reform. Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No 55. Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs. Employment, Labour and Social Affairs Committee
- Jacobs, L. R. og R.Y. Shapiro (1998). Myths and Misunderstandings About Public Opinion Toward Social Security: Knowledge, Support, and Reformism. Paper prepared for the 10th Annual Conference of the National Academy of Social Insurance, January 29-30, 1998
- Korpi, W. og J. Palme (1998): «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries». American Sociological Review, 1998, Vol. 63 (October:661-687)
- Langeland, O., T. Bjørnskau, H.Lorentzen og A.W. Pedersen (1999). Mellom frihet og fellesskap. Det 21. århundrets velferdssamfunn. Oslo: FAFO – Tiden
- Lewin, L. (1988): Det gemensamma bästa. Om egeninteresset och allmänintresset i västerländsk politik. Borås: Carlssons Bokforlag
- Luhmann, N. (1979): Trust and Power. Chichester, Wiley
- Luhmann, N.(1988): «Familiarity, Confidence, Trust:Problems and Alternatives», i Gambetta, D. (red.): Trust: Making and Breaking Cooperative Relations. Oxford, Basic Blackwell
- Mansbridge, J.J. (1990): «The Rise and Fall of Self-Interest in the Explanation of Political Life», i Mansbridge, J.J. Beyond Self-interest. Chicago: The University of Chicago Press
- Moen, K.O. (2001). Kommentar til Boeri, T., A. Börsch-Supran og G. Tabellini:«Welfare state reform. A survey of what Europeans want». Economic Policy, April 2001
- Pedersen, A.W. (2002). Folketrygden: Hva skjedde med visjonen om 2/3 pensjonsdekning. Kommer i Trygd og Pensjon Nr. 4, 2002
- Pettersen, P.A. (1995): «The Welfare State: The Security Dimension», i Borre. O. og E. Scarborough (red.) The Scope of Government. Oxford: Oxford University Press
- Svallfors, S. (2001). «Kan man lita på välfärdsstaten? – Risk, tiltro och betalningsvilja i den svenske välfärdsopinionen 1997-2000», i Fritzell, J. og J. Palme (red.) Välfärdens finansiering och fördelning. SOU 2001:57

Taylor-Gooby, P. (1995): «Who wants the Welfare State? Support for State Welfare in European Countries», i Svallfors, S.: In the Eye of the

Beholder. Opinions on Welfare and Justice in Comparative Perspective. Umeå:Impello Sälj-support

Vedlegg 7

Korfor obligatorisk pensjon?

Om føremåla med obligatoriske pensjonsordningar og vilkåra for at dei skal bli oppnådd¹

Ein rapport på oppdrag frå Pensjonskommisjonen av

Asbjørn Rødseth, Professor i samfunnsøkonomi
ved Universitetet i Oslo, Blindern, oktober 2002

1 Innleiing

Det blir gjerne sagt at offentlege pensjonsordningane har to oppgåver. For det første skal dei sikra ei minsteinntekt til personar som ikkje lenger kan arbeida. For det andre skal dei sikra mot at folk går for mykje ned i levestandard når dei går ut av arbeidsstyrken. Den første oppgåva – minstesikring – blir i Folketrygda ivaretatt av grunnpensjonen og særtillegget. Den andre oppgåva – standardsikring (eller nivåsikring) – blir ivaretatt av tilleggspensjonen.

Sikring av minsteinntekt er ei oppgåve som berre kan utførast av det offentlege. Standardsikring for alderdommen kan ordnast individuelt gjennom privat sparing og kjøp av pensjonsforsikringar. Det er grunn til å spørja korfor vi i det heile tatt skal ha ei obligatorisk standardsikring basert på tidlegare inntekt.

Hovuddelen av dette notatet er ein systematisk gjennomgang av argumenta for obligatorisk standardsikring. Føremålet er tosidig. For det første skal drøftinga gi bakgrunn for å gjera seg opp ei meining om vi bør ha obligatorisk standardsikring eller ikkje. Det tilseier at vi må granska argumenta kritisk. For det andre skal drøftinga gi bakgrunn for å vurdere korleis ei obligatorisk pensjonsordning må utformast for at føremålet med ordninga skal bli oppnådd. Ved ein pensjonsreform er det alltid ein fare for å kasta barnet ut med badevatnet.

Det er minst ni grunngevingar som har vore brukt for obligatorisk pensjon²:

1. *Hjelp til sjølvhjelp.* På grunn av manglande framsyn eller viljestyrke kan det vera at folk sparer for lite og forsikrar seg for lite. Obligatorisk standardsikring kan da hjelpe folk til å fordela forbruket over livsløpet på ein måte som dei alt i alt vil vera meir tilfreds med.
2. *Effektiv minstesikring.* Folk kan la vera å spare og å forsikra seg fordi dei veit at det offentlege sikrar ein minstestandard i alle fall. Det fører til større utgifter til minstesikring og høgare skattar. Obligatoriske pensjonsordningar hjelper da til å halda sparinga oppe og skattenivået nede, slik at det blir mindre effektivitetstap i økonomien.
3. *Likestilling.* Folk med ulik forventa levealder kan få like premiar og like ytingar. Kvinner og menn kan få same årlege pensjon for same innbetaling sjølv om kvinnene i gjennomsnitt lever lenger.
4. *Seleksjon.* Kunder og forsikringsselskap har forskjellig informasjon om forventa levealder. Berre dei med størst von om å leva lenge forsikrar seg frivillig, men dermed stig premien slik at enda færre forsikrar seg. Frivillig forsikring gir for lite forsikring.
5. *Administrasjonskostnader.* Kostnadene blir mindre ved obligatoriske ordningar fordi ein kan utnytta stordriftsfordelar og fordi ein kan unngå utgifter til marknadsføring og risikovurdering.
6. *Risikofordeling.* Avkastinga av pensjonssparing er usikker. Staten kan spreia risikoen betre enn marknaden kan, særleg fordi staten gjennom skattesystemet kan spreia risikoen på fleire generasjonar. Staten kan også forsikra mot relativ fattigdom i framtida på ein måte som private ikkje kan.
7. *Generasjonsfordeling.* Eit obligatorisk system kan organiserast som eit utlikningssystem («pay-as-you-go»). Det gjer det muleg å endra

¹ Takk til Steinar Holden, Kjetil Storesletten, Steinar Strøm og sekretariatet i Pensjonskommisjonen for nyttige diskusjonar og kommentarar. Arbeidet med rapporten blei avslutta i oktober 2002.

² Davis (1995) og Diamond (1977) har liknande, litt kortare, lister.

fordelinga mellom generasjonar til gunst for dei eldste.

8. *Sparing og overinvestering.* Sparinga i eit samfunn kan bli for stor. Eit utlikningssystem for pensjonen kan redusera behovet for pensjonssparing slik at den samla sparinga ikkje blir for stor.
9. *Fordeling innan ein generasjon.* Eit obligatorisk system kan vera ein reiskap for å få til ei betre inntektsfordeling innan ein generasjon.

Fokus i notatet er på alderspensjon og standardsikring. Dei enkelte argumenta blir først gjennomgått i same rekkefølge som over med tanke på at det dreier seg om pensjonering frå ein på førehand fastsett alder. Det er lagt vekt på å gi oversikt over resultat frå den nyaste litteraturen på området. Etter dette kjem avsnitt som tar for seg uførepensjon og fleksibel pensjonsalder. Oppsummeringa til slutt tar utgangspunkt i dei to føremåla med notatet: Bør vi ha obligatorisk standardsikring? Kva er i så fall dei viktigaste krava til utforminga av pensjonssystemet? Under dette hører også ei drøfting av arbeidsdelinga mellom offentleg og privat sektor.

Notatet gjer ikkje noko forsøk på å forklara historisk eller politisk korfor vi har obligatorisk pensjon³. At det skal vera ei eller anna form for minstesikring både for eldre og uføre blir tatt for gitt.

Obligatorisk standardsikring kan ta ulike former. I utgangspunktet skal vi med obligatorisk standardsikring her forstå ei ordning for tvungen pensjonssparing og forsikring der det er full proporsjonalitet mellom premiar og pensjonar, og der premiebetalinga avheng av inntekta, for eksempel ved at den er proporsjonal med inntekta. Ein slik pensjon vil bli omtalt som «inntektpensjon». I mange av resonnementa legg vi til grunn at kvart årskull betaler for sin eigen pensjon. Det vil seia at premiane er fastsett slik at dei med tillegg av kapitalavkastning skal kunna finansiera dei forventa pensjonsutbetalingane. Implisitt legg vi da til grunn at pensjonssystemet er ei form for tvungen sparing og at det er fondsbasert. Resonnementa vil likevel vera relevante for ei pensjonsordning som er basert på løpande utlikning av utgiftene («pay-as-you-go»).

I utlikningssystem skjer det alltid overføringar mellom generasjonane. Nokre årskull betaler mindre i premie enn dei får i pensjon, mens andre må betala meir. For eksempel må små årskull som

betaler pensjonen til store årskull før dei, betala meir enn dei får igjen. Som regel får dei første årskulla pensjon utan å ha betalt premie. I spesielle tilfelle kan innbetalinga (premien eller avgifta) bli den same i eit utlikningssystem som i eit førehandsfinansiert system. Sett at vekstratane for folkemengda og for reallønna er konstante og at pensjonen er lønnsindeksert. Da er det eit velkjent resultat frå pensjonslitteraturen at innbetalinga blir den same i begge systema dersom realrenta er lik summen av dei to vekstratane.

Dei opparbeidde pensjonsrettane i eit utlikningssystem er i realiteten ei gjeld for staten. Når realrenta er mindre enn eller lik summen av vekstratane for reallønna og folkemengda, så kan pensjonsgjelda sendast vidare med renter som eit kjedebrev frå generasjon til generasjon. Den vanlege oppfatninga er at realrenta normalt vil vera for høg til at dette kan skje. Når realrenta er høgare enn summen av vekstratane, må ein del av rentene betalast gjennom pensjonspremien. Det er dette som er årsaka til at innbetalingane vanlegvis blir høgare i utlikningssystem enn i førehandsfinansierte system. Det må betalast renter på den gjelda som kjem av at tidlegare generasjonar fekk meir i pensjon enn dei betalte for.

Innbetalinga til eit utlikningssystem kan alltid dekomponerast i to delar, ein del som er lik premien i eit førehandsfinansiert system med dei same ytingane, og ein del som er det tillegget ein betaler for å dekkja renter på gammal gjeld. Dette tillegget er eigentleg ein skatt på linje med andre skattar, sjølv om det blir oppkravd saman med pensjonspremien. Ofte blir ordet «pensjonspremien» brukt om heile innbetalinga, men eg vil i denne drøftinga reservera det for ei innbetaling som er lik nåverdien av dei forventa pensjonsutbetalingane som betalinga av premien gir rett til. Verdiane er like sett frå pensjonsordninga sitt synspunkt. Den enkelte medlemmen i ordninga treng ikkje oppfatta verdiane som like. Ei innbetaling som ikkje påverkar kor mykje den enkelte får utbetalt i pensjon, er ein skatt. Den skatten som trengst for å betala på gammal gjeld, må vi ut med enten pensjonsordninga i framtida bli slik eller slik.

2 Hjelp til sjølvhjelp

Resonnementet er i grunnleggjande form slik: Folk vil gjerne ha same levestandard når dei er pensjonistar som når dei er yrkesaktive. Det krev sparing. Men til ei kvar tid er det mange ting som

³ Kessler (1989) drøftar i kva grad ulike grunngevingar for obligatorisk pensjon faktisk har vore viktige historisk sett.

freistar og som ein kan bruka pengar på. Det er ikkje lett å heile tida ha framsyn. For å overvinna freistingane trengst det derfor viljestyrke.

Den enkelte kan gjera det lettare for seg ved å binda seg på forskjellige måtar. For eksempel kan ein inngå ein avtale om at ein del av lønna kvar månad blir overført til ein sparekonto. Det krev gjerne meir tid og meir bry å ta ut pengar frå sparekontoen enn frå lønnskontoen. Dermed blir det lettare å motstå freistingar. Enda lettare kan det bli om pensjonssparing er tvungen. Obligatorisk pensjon hjelper folk til å gjera det dei gjerne vil, men manglar viljestyrke til å gjennomføra. Det er ei mild form for formyndarskap med respekt for folks eigne ønske.

For å spara passe mykje trengst det også kunnskap og evne til å behandla tal og annan informasjon på ein rasjonell måte. Sjølv ekspertane er usams om kor mykje det er fornuftig å spara. Ei obligatorisk pensjonsordning kan hjelpa folk til å finna tilfredsstillande løysingar.

I tilknytning til sjølvhjelpsargumentet er det grunn til å stilla fleire spørsmål: 1) Kan ei obligatorisk pensjonsordning faktisk hjelpa folk til å spara til pensjonsalderen? 2) Kor høg bør pensjonen vera for å hjelpa folk? 3) Kan folk hjelpast til å spara nok på andre måtar enn gjennom obligatorisk pensjon? 4) Har folk faktisk problem med å spara nok?

2.1 Kan ei obligatorisk pensjonsordning hjelpa folk til å spara til pensjonsalderen?

Når folk blir tvinga til å spara, så kan dei kompensera ved å spara mindre på eiga hand. Vi må venta at dei framsynte og viljesterke gjer nettopp det. Når ein sparte nok til pensjon frå før, så kan det vera rasjonelt å redusera den frivillige sparinga akkurat like mykje som den tvungne sparinga går opp. Dei mindre viljesterke, dei som før ikkje sparte, kan også velja å ikkje skjera ned på forbruket sitt, men heller låna meir. I så fall får dei like lite igjen å leva for som pensjonistar. For å hindra dette er det viktig at obligatorisk pensjon ikkje for lett kan brukast som grunnlag for lån. Derfor må pensjonskapitalen ikkje kunna setjast i pant og ikkje overtakast av kreditorane ved misleghald. At kapitalen ved dødsfall går til dei andre medlemmene av pensjonsordninga, hindrar kreditorane i å få tak på pengane.

Lån er risikable både for långivar og låntakar. Hushald som må låna, vil derfor normalt ikkje kompensera tvangssparing fullt ut med å låna meir. At renta på lån er høgare enn renta på pen-

sjonskapitalen, kan verka i same retning. Det blir dyrt å låna nok til å oppretthalda konsumet. Dei som har minst framsyn og viljestyrke, lever gjerne frå hand til munn og vil ofte mangla evne til å kompensera tvangssparing med låneopptak. Dette er forhold som tilseier at obligatoriske pensjonsordningar faktisk vil gi folk betre økonomi i alderdommen. Studiar frå mange land viser da også at dei eldre faktisk har fått vesentleg betre økonomi i forhold til yngre etter at obligatoriske pensjonsordningar blei bygde ut⁴.

Feldstein og Liebman (2001) oppsummerer resultatene av (hovudsakleg) amerikanske studiar om samanhengen mellom obligatorisk pensjon og sparing. Feldsteins eigne studiar, basert på tidsse-riar på makronivå, viser ein forholdsvis kraftig negativ effekt på personleg sparing, men resultatet er omstridd⁵. Når det gjeld tverrsnittstudiar, refererer Feldstein blant anna ei oppsummering av litteraturen gjort av Congressional Budget Office i 1998. Konklusjonen er: «Thus, despite the great variation among the estimates, the cross-section evidence suggests that each dollar of Social Security wealth most likely reduces private wealth by between zero and 50 cents, with the most likely estimate lying near the middle of that range.» Dette er oppsiktsvekkande lite, om ein legg til grunn at ein stor del av befolkninga er framsynte og viljesterke. Det finst da også studiar som kjem fram til ein reduksjon i privat formue tilsvarende 70 prosent av verdien av dei opptente pensjonsrettane. Ein grunn til at svara spriker slik, kan vera at alle i USA er omfatta av det same trygdesystemet, og at det derfor ikkje er nok variasjon til å skilja ut effektane av trygdesystemet frå andre forhold som påverkar sparinga.

2.2 Kor høg bør pensjonen vera?

Utgangspunktet er at føremålet med pensjonsordninga er å hjelpa folk til å handla som framsynte og viljesterke personar. Eit første svar får vi derfor ved å sjå på kor høg pensjon ein framsynt og vilje-

⁴ Sjå for eksempel Hurd (1990) og referansane i Pedersen (1999).

⁵ Enkelte amerikanske økonomar hevdar sterkt at borgarane i eit land vil oppfatta "sin del" av staleg formue og gjeld heilt på linje med eiga formue og gjeld (såkalla ricardiansk ekvivalens), fordi fordringar og gjeld til sjuande og sist vil bli motsvart av tilsvarende forskjellar i skatteinnbetalingar for dei same borgarane eller etterkommarane deira. Ein konsekvens av dette synet er at eit offentleg trygdesystem vil ha null effekt på den samla sparinga i landet. Dersom pensjonsystemet er eit reint utlikningsssystem, vil det også ha null effekt på privat sparing. Det finst enkelte empiriske studiar som blir brukt som støtte for dette synet.

sterk person ville ønska seg. Vi må da sjå for oss ein person som er like interessert i høg levestandard når han bli 80 eller 90 år som i dag.

Det finst ein omfattande økonomisk teori om sparing. Folk flest har eit ønske om å utjamna levestandarden sin over tid. Ein enkel teori går rett og slett ut på at ein framsynt og viljesterk person vil innretta seg slik at han eller ho har like stort forbruk av varer og tenester i alle år. Når vi ser bort frå renter og arv, så impliserer dette at forbruket kvart år skal vera lik summen av all lønnsinntekt over livet delt på dei åra som vedkommande forsørgjer seg sjølv. Ein person som lever i 60 år som vaksen og arbeider i 45 av dei, vil da ha bruk for ein pensjon som er 75 prosent (45/60) av den lønna han i gjennomsnitt har hatt som yrkesaktiv. For å oppnå det må han spara 25 prosent av lønna mens han er i arbeid. Tilsvarande vil ein som arbeider i 40 av 60 år ønskja ein pensjonsprosent på 67 (40/60) og spara 33 prosent av lønna. Ei positiv realrente vil normalt tilseia noko høgare pensjonsprosentar og lågare spareratar.

Teorien gir sterke implikasjonar for korleis ei obligatorisk pensjonsordning bør utformast. For eksempel impliserer den at det bør vera livsløpsopptening, at pensjonen bør vera konstant i realverdi etter oppnådd pensjonsalder (ikkje G-regulering) og at pensjonsprosenten bør setjast ned dersom pensjonsalderen blir sett ned eller levealderen aukar.

Den spareteorien vi skisserte over, blir kalla den enkle livsløpsteorien. Som forklaring av sparinga til ein framsynt og viljesterk person er den alt for enkel, og det finst derfor mange utvidingar. I vår samanheng er det særleg verdt å trekkja inn forhold som tilseier at folk vil ønskja varierende forbruk over livsløpet, eller at dei ikkje vil ønskja å binda formuen sin i ei pensjonsordning.

Varierende behov, forbruksevne og vilje til forskyving av konsumet

Behov varierer over livsløpet. Både barn, arbeid og alderdom kan gi spesielle utgiftsbehov. Derfor vil folk ikkje ønskja full utjamning, men i staden eit forbruk som varierer med utgiftsbehova. Kapasiteten til å dra nytte av eit større forbruk kan også variera med alderen og med familiesituasjonen. Folk ønskjer heller ikkje utjamning av forbruket for ein kvar pris. Ei positiv realrente gjer at folk får betalt for å utsetja forbruk til seinare i livet. Ein framsynt og viljesterk person vil svara på det med å planleggja ein stigande konsumprofil

over livet (i alle fall så lenge utgiftsbehova er konstante). Oppskrifta for ei god fordeling av forbruket over livsløpet blir da at ein skal innretta seg slik at ei krone ekstra gir same nytte enten ho blir brukt nå eller spart til eit vilkårleg seinare tidspunkt.

Pensjonsprosenten bør ta omsyn til at folk har ulike behov og ulik forbruksevne i alderdommen og tidlegare i livet. Ei vanleg oppfatning er at dette tilseier ein lågare pensjonsprosent enn den som gir full utjamning av konsumet, fordi dei yngre har utgifter til barn og til arbeidsreiser m.v. Det er meir tvilsamt om ein ved val av pensjonsprosent i ei obligatorisk ordning bør leggja vekt på ønsket om å utsetja forbruk for å dra fordel av ei positiv realrente.

Full utjamning av levestandarden over livsløpet tilseier at ein skal kjøpa alle varige forbruksgode med ein gong og seinare berre gjera utskiftingar (og kjøpa ting som er nye på marknaden). Mange varige gode har dårleg panteverdi, fordi dei er vanskelege å selja brukt. Full lånefinansiering er derfor vanskeleg eller dyrt. Derfor vil kjøp av varige gode bli spreidd ut i tid. Når eit individ når pensjonsalderen, vil likevel dei fleste varige goda for lengst vera kjøpt. Med unntak av gode med høg panteverdi som hus og hytter, vil dei også vera nedbetalt. Det gjeld enten folk er flinke til å planleggja på lang sikt eller ikkje. Dette tilseier ein lågare pensjonsprosent.

Risiko og eigenforsikring⁶

Dei enkle livsløpsteoriane ser bort frå at framtidige inntekter og utgifter og avkastinga på oppsparte midlar er usikker. Ein del usikre forhold går det an å teikna forsikring for, men svært mange lar seg ikkje forsikra. Derfor vil framsynte, viljesterke og varsame konsumentar spara slik at dei har ein reserve for dårlege tider.

Lønnsinntekta stig gjerne utover i livet, både på grunn av generell lønnsvekst og på grunn av eigen karriere. Utjamning av forbruket kan da tilseia at ein til å begynna med legg seg på eit forbruk som er høgare enn inntekta, og altså låner til forbruk. Men for den enkelte er lønnsutviklinga usikker. Ein forsiktig person vil derfor begynna med eit forbruk som står i forhold til den inntekta han faktisk har, og så auka forbruket ettersom

⁶ Teorien på dett området er i rask utvikling, sjå for eksempel Carrol (1992), Dynan, Skinner og Zeldes (2000), Irvine og Wang (2001).

inntekta stig. Dette gjeld også folk som vektlegg framtidig konsum lågt. Om dei ikkje sjølv er redde for å ta opp lån, vil kredittinstitusjonane vera redde for å gi dei det. Det vil vera ei spenning mellom ønsket om å framskunda konsumet og ønsket om å ikkje trekkja for store vekslar på usikre framtidige inntekter. Behovet for å finansiera utdanning og barneomsorg og å skaffa seg varige gode forsterkar denne spenninga. Konsekvensen er at forbruket typisk får ein stigande profil over første del av livsløpet i motsetning til den flate profilen som den enkle livsløpsteorien føreskriv. Særleg vil dei som har yrke med ein lang karrierestige gjennomgåande ha ein bratt stigande forbruksprofil. I ein lang periode av livet følgjer forbruket inntektsutviklinga nokså tett, fordi ein er varsam med å ta på seg gjeld. Når «etableringsfasen» er unnagjort og inntektstoppen nærmar seg, så sluttar motsetninga mellom det å utjamna inntekt og det å vera forsiktig. Begge delar tilseier da positiv sparing. Samtidig har forbruket kanskje komme opp på eit så høgt nivå at det er lettare å spara.

Sparing fungerer som eigenforsikring. Poenget i vår samanheng er at den same sparinga kan fungera både som eigenforsikring og som pensjonssparing. Oppbygging av ein reserve for eigenforsikring skjer ved sparing tidleg i livet. Når ein kjem fram til pensjonsalderen, så er det mindre risiko igjen. Spesielt treng pensjonistar ikkje å uroa seg for tap av framtidig arbeidsinntekt. I pensjonsalderen er det derfor tid for å bruka av den kapitalen ein har spart for påkommande tilfelle. Dei som ikkje har vore utsett for spesielle uhell, og som har vore litt framsynte, kan da oppleva ein svært romsleg økonomi, sjølv utan obligatorisk pensjonssparing.

Mens frivillig sparing kan fylla to funksjonar på ein gong, så fyller obligatorisk pensjonssparing berre den eine. Pensjonskravet mot Folketrygda er ikkje tilgjengeleg i eit knipetak. Dette medverkar til å forklara at obligatorisk pensjonssparing ikkje blir kompensert med tilsvarande mindre personleg sparing. Folk vil gjerne ha ein meir likvid reserve i tillegg til pensjonen. Unge folk vågar ikkje (eller får ikkje lov til) å ta opp større lån fordi om det er etablert ei obligatorisk pensjonsordning. Dermed går dei inn i pensjonsalderen med ei relativt stor formue i tillegg til den obligatoriske pensjonen. Pensjonsprosenten i den obligatoriske pensjonen skal kanskje ikkje vera særleg høg før resultatet blir at folk har romslegare økonomi som pensjonistar enn tidlegare i livet.

Arv

Arv kan vera eit resultat av at folk finn det tryggast å halda på ein reserve like til det siste. Forsiktig forbruk i unge år kan også ha ført til at pensjonistar som har hatt hellet med seg, har så god råd at eit svakt ønske om å hjelpa barn eller barnebarn er nok til å forklara ganske store overføringar til dei. Arv kan også vera eit resultat av sparing som meir eksplisitt har til føremål å overføra midlar til framtidige generasjonar. For dei som har eit slikt arvemotiv, vil ein for høg obligatorisk pensjonsprosent vera uheldig, sidan eventuell arv frå pensjonssparinga går ut av familien.

Sosiale behov og vanar

Mange generasjonar lever side om side. I ein periode med økonomisk vekst vil unge generasjonar ha høgare livsinntekt enn eldre. Dersom kvar generasjon utjamnar forbruket sitt over livsløpet, blir det eit stort gap i forbruk mellom dei eldste og dei yngste som lever side om side. Men i mange samanhengar er det ikkje den absolutte levestandarden som tel, men standarden i forhold til andre på same tid. Når besteforeldra skal gi gåver, vil dei gjerne ha råd til å gi gåver som svarer til levestandarden til dei yngre generasjonane. Krav til påkledning, til servering i selskap og mange andre ting blir påverka av standarden til dei ein lever samtidig med. Tilbodet av enkelte billige varer og tenester kan dessutan bli borte etter kvart som den generelle levestandarden stig og folk flest får råd til meir kostbare alternativ. For ein som er framsynt, kan dette tala for å setja av meir pengar til alderdommen. Spørsmålet er kor stor del av totalforbruket som er av ein slik sosial karakter at relativ levestandard er viktig.

Det kan vera tungt å endra ein tilvand levestandard. Særleg gjeld det kanskje endringar i negativ retning. Det er da dumt å leggja seg til dyre vanar før ein er sikker på at ein har råd til dei. Som forklart over, vil ein forsiktig person gjerne begynna med eit forbruk som står i forhold til den inntekta han har, og så auka forbruket etter kvart som inntekta stig. Ein som er opptatt av faren med dyre vanar, vil gjera dette i enda større grad enn ein som berre er vanleg forsiktig. Resultatet er at når pensjonsalderen nærmarar seg, har folk opparbeidd forbruksvanar som står i forhold til den lønna dei har i perioden før pensjonering. Dette gjeld også for personar som er lite framsynte og som lever frå hand til munn. Sidan det som svir er å gå i ned i forbruk, vil det derfor vera

eit argument for å sjå pensjonen i forhold til sluttløna.

Individuell sluttlønn er i praksis ubrukeleg som kriterium for utmålinga av ein allmenn pensjon. Grunnen er at ordninga kan utnyttast ved at ein i arbeidslivet avtaler ekstremt høge sluttløner og heller mindre lønn tidlegare. Dermed får ein ut mest muleg pensjon for minst muleg avgift. Denne typen tilpassing er godt kjent i offentleg sektor i Noreg. Når alle eller mange gjer det, vil sjølvsgt pensjonsutgiftene og premiane gå opp.

I tillegg er det sterke prinsipielle motførestillingar mot å basera ein allmenn pensjon på sluttlønn. Det ville jo vera det same som å ta frå dei som har vore uheldige med lønnsutviklinga gjennom livet og gi til dei som har vore heldige. Sluttlønnsprinsippet ville etablera ei offentleg forsikringsordning mot det «uhellet» det er å få store lønnstillegg og dermed pådra seg dyre vanar. Ved ettertanke vil dei fleste meina at dyre vanar bør folk ta ansvaret for sjølv. Det kan ikkje vera ei offentleg oppgåve.

Sjølv om individuell sluttlønn er uaktuelt, så kan vanar kanskje vera eit argument for eit slags kollektivt sluttlønnsprinsipp ved at pensjonsoppteninga blir indeksert til det generelle lønnsnivået i samfunnet.

Frivillige premiar og obligatoriske avgifter

Hittil har vi fokusert på kor stor pensjonen bør vera. Men dersom forbildet er ein framsynt og viljesterk konsument, så må vi også sjå på innbetalingane til pensjonssystemet. Vi kan da først gå tilbake til den enkle livsløpsteorien der det berre dreidde seg om utjamning av konsumet. Ein som har varierende inntekter vil variere sparebeløpet frå år til år slik at konsumet er konstant. I år med uvanleg låge inntekter vil han bruka av tidlegare oppsparte midlar eller låna om nødvendig. Skulle vi hjelpe folk med å etterlikna denne åtferda, måtte premieinnbetalingane til den obligatoriske pensjonen variere tilsvarande som den individuelle sparinga. I praksis er dette umuleg, for styresmaktene veit enda mindre om gode og dårlege år enn folk sjølv. Det vanlege er at premien til ei obligatorisk pensjonsordning er ein konstant prosent av lønna. Det betyr at folk med varierende inntekter framleis vil ha behov for å spara og å låna for å utjamna forbruket før pensjonsalderen.

Som forklart over, vil det i typiske livsløp vera ein periode tidleg i livet der gjelda er stor, og der forbruket er lågare enn utjamning av konsumet over livsløpet skulle tilseia. Med ei obligatorisk

pensjonsordning er ein tvungen til pensjonssparing i denne perioden, mens ein med frivillig pensjonssparing ville ha venta med innbetalingane til seinare.

I neste fase av eit typisk livsløp vil frivillig sparing ta form av nedbetaling av gjeld. Med tvungen pensjonssparinga vil nedbetalinga gå seinare. Dette har tre kostnader for hushalda. For det første overstig lånerenta gjerne avkastninga på pensjonssparinga. For det andre kan hushalda oppleve økonomien sin som meir usikker. Av den grunn vil dei, og det er den tredje kostnaden, skjera ned på eit på førehand relativt lågt konsum.

Alt i alt er det fare for at obligatorisk pensjonssparing i staden for å hjelpe folk gjer det vanskelegare for dei ved at problema i etableringsfasen blir større. Når ein vurderer kor høg pensjonsprosenten skal vera, må ein da avvega verdien av å hjelpe dei minst framsynte til eit betre pensjonistliv mot dei problema ein påfører folk i etableringsfasen.

Eit sentralt spørsmål er i kva grad ein obligatorisk pensjonspremie vil bli oppfatta som ein skatt eller som personleg sparing. Blir pensjonspremien oppfatta heilt eller delvis som ein skatt, så kan det vri arbeidstilbodet i negativ retning. Kortsynte personar er per definisjon lite opptatt av framtidig pensjon, og vil derfor lett oppfatta ein obligatorisk pensjonspremie på linje med ein skatt. Meir framsynte ungdommar kan også komma til å oppfatta ein stor del av premien som ein skatt. Når den renta ein person kan få på privat sparing er høgare enn renta på den tvungne pensjonssparinga⁷, så er nåverdien av dei opptente pensjonsrettane for han mindre enn den premien han betaler inn. Denne forskjellen har den enkelte grunn til å oppfatta som ein skatt.

Vi kan som eksempel ta for oss eit ungt hushald med gjeld. Sett at det er fem år til hushaldet vil ha betalt ned gjelda si. I mellomtida kan hushaldet få to prosentpoeng høgare rente ved å betala ned gjeld enn det får i pensjonsordninga. Deretter kan det oppnå same rente på spareinnskott. Da er knappe ti prosent av pensjonspremien å oppfatta som skatt. Det er ikkje heilt uvanleg at unge hushald tar forbrukslån med effektive renter som ligg 10 prosent over pengemarknadsrentene. Meir presise samanlikningar må ta omsyn til korleis pensjon og lån påverkar skatten. Det kan tenkjast tilfelle der skattefrådrag for gjeldsrenter kombinert med skattefordelar ved

⁷ Korrigerert for eventuell risiko.

pensjonssparinga gjer at skatteelementet i pensjonspremien i realiteten er negativt.

Mange av dei problema som pensjonsinnbetalingane skaper kan avverjast dersom den obligatoriske pensjonssparinga startar først når etableringsfasen er over. Meir generelt kan aldersavhengige premiar vera interessante å vurdera, sjølv om dei ikkje er vanlege i offentleg alderspensjon. I så fall må ein også vurdera mulege komplikasjonar i forhold til lønssystemet i bedriftene. Poenget med å differensiera premien er at dei unge skal ha meir netto utbetalt, dei eldre mindre. Om vi tenkjer oss at lønningane er upåverka, så vil det seia at det er medlemspremien som skal differensierast etter alder, ikkje arbeidsgivaravgifta.

I ytingsbaserte tenestepensjonsordningar betaler arbeidsgivaren som regel høgare premie for eldre arbeidstakarar, mens ein eventuell medlemspremie er uavhengig av alderen. Erfaringa er at dei høgare premiane for eldre arbeidstakarar ikkje blir kompensert med tilsvarende lågare lønn. Resultatet er dermed at lønnskostnadene for eldre arbeidstakarar blir relativt høge, mens dei unge ikkje får meir å rutta med. Dei høge lønnskostnadene reduserer bedriftene sin vilje til å sysselsetja eldre arbeidstakarar.

Dersom ei differensiering av medlemspremien skal vera vellykka, så føreset det at det ikkje skjer kompenserande endringar i lønnsstrukturen ved at eldre får høgare lønn, yngre lågare lønn. Dessverre har vi lite erfaring som kan fortelja oss kva som vil skje. Erfaringa med eksisterande tenestepensjonsordningar kan derimot brukast til å trekkja ein viktig konklusjon, nemleg at ein eventuell obligatorisk tenestepensjon bør utformast slik at arbeidsgivaren sin premie stig mindre med alderen enn i tradisjonelle tenestepensjonsordningar.

Dersom ei bedrift har ei kollektiv pensjonsordning, så er medlemskap obligatorisk for alle tilsette etter norsk lov. Dersom pensjonspremiane slår ut i aldersprofilen for lønnskostnadene, men ikkje i aldersprofilen for utbetalt lønn, så har slike kollektive pensjonsordningar ingen fordel framfor offentlege ordningar når det gjeld å gi ei god inntektsfordeling over livsløpet. Derimot kan dei, dersom dei følgjer lov om føretakspensjon, gjera det vanskelegare å sysselsetja eldre arbeidstakarar, lettare å sysselsetja yngre. Avhengig av kor sysselsetjingsproblema er størst, kan dette vera heldig eller uheldig for samfunnet. Enten kollektive ordningar er obligatoriske for alle eller berre på visse arbeidsplassar, så manglar dei individuell fleksibilitet.

Par kontra einslege

Så langt har vi sett bort frå samansettinga av hushaldet. Om vi tar for oss to framsynte og samstemte ektemakar, så vil dei ved frivillig pensjonsforsikring ikkje velja det same som to einslege. For det første vil dei sannsynlegvis velja å utjamna pensjonen seg imellom, kanskje slik at den som lever lengst får same pensjon uavhengig av kven det er. For det andre vil dei, fordi «to lever billigare enn ein», velja ein pensjon for den gjenlevande som er meir enn halvparten av pensjonen mens begge er i live. Dersom einslege og gifte betaler same premie, betyr det at paret får ein mindre pensjon enn to einslege, men at enker og enkemenn får større pensjon enn folk som har vore einslege heile livet. Eit framsynt par ville nok velja å betala ein noko høgare premie enn einslege, men ikkje så høg at paret fekk same pensjon som to einslege.

Spørsmålet er så korleis ei obligatorisk pensjonsordning kan tilpassast dei ulike behova til par og einslege. Reint individbaserte løysingar vil vera lite tilfredsstillande. Ei løysing er å gi par den pensjonsprofilen som eit framsynt og samstemt par ville ha valt, men la premien og forventa utbetaling vera den same for gifte og for einslege. Par vil da ha større behov for supplerande pensjonssparing enn einslege.

Eit alternativ ville vera å ha høgare premiar for gifte, men det vil vera vanskeleg å praktisera, sidan premien da også må differensierast etter når folk gifter seg og skil seg. Det er derfor vanskeleg å laga ein obligatorisk inntektspensjon som er godt tilpassa både for par og einslege. Eit tredje alternativ, som av og til blir brukt, er at gifte får same pensjon som einslege og at enker og enkemenn i tillegg får ein pensjon etter avdød ektefelle, men utan å betala nokon ekstra premie. Det skjer da i pensjonssystemet ei overføring frå ugifte til gifte pensjonistar.

Nokre konklusjonar

Frivillige individuelle pensjonsordningar har ein fleksibilitet som obligatoriske pensjonsordningar aldri kan få. For dei som er framsynte og viljesterke nok, er ei obligatorisk pensjonsordning ei hindring heller enn ei hjelp når det gjeld å få til ei god fordeling av forbruket over livsløpet. Folk har ulike livsløp, og det tilseier at det er bruk for individuelle løysingar. Dermed må vi gjera ei avveging mellom omsynet til på den eine sida dei som kan ha nytte av fleksibilitet og er i stand til å

bruka han, og på den andre sida dei som manglar framsyn og viljestyrke.

Lærdommen av dette er at pensjonsprosenten ikkje bør vera for høg i ei obligatorisk pensjonsordning. Ein for høg pensjonsprosent skaper fleire problem enn han løyser.

2.3 Kan folk hjelpast på andre måtar?

Er tvang nødvendig for å yta effektiv hjelp til sjølvhjelp, eller finst det andre metodar som kan få folk til å spare tilstrekkeleg for eigen alderdom? Eit arbeid av Choi med fleire (2001) gjengir resultatet av ein del forsøk på å påverka frivillig pensjonsparing. Ved ein del amerikanske bedrifter kan dei tilsette velja å la ein del av lønna gå inn på ein pensjonskonto eller bli utbetalt kontant. Det er visse skattefordelar knytte til pensjonskontoen (liknande som for pensjonssparing i Noreg). Nokon stader må den tilsette melda frå om at han eller ho vil vera med i pensjonsordninga. Andre stader blir tilsette automatisk med i pensjonsordninga dersom dei ikkje reserverer seg. Forfattarane har data frå tre store bedrifter som gjekk over til automatisk innmelding. Resultatet var i alle tre tilfella ein dramatisk og varig oppgang i talet på medlemmer i pensjonsordninga. I ei bedrift auka for eksempel den delen av dei nytilsette som blei medlemmer frå 26 til 94 prosent, mens auken blant tilsette med tre års ansiennitet var frå 65 til 99 prosent. Det blei ikkje observert nokon tendens til at fleire enn før melde seg ut av pensjonsordninga. Dette viser at med automatisk innmelding og trekk av pensjonspremien i lønna er det muleg i visse tilfelle å få tilnærma hundre prosent oppslutning om ei pensjonsordning som i prinsippet er frivillig. Men data frå ei av bedriftene viser også at deltakarprosenten kan bli ståande på omkring 85 sjølv for tilsette med lang ansiennitet. Ein studie av Madrian og Shea (2001) gir liknande resultat. Ein kan altså ikkje rekna med å få med heile befolkninga ved slike milde tiltak.

I dei bedriftene som Choi med fleire har undersøkt kan dei tilsette ikkje berre velja om dei skal vera med i pensjonsordninga, men også kor stor prosent av lønna som skal skytast inn. Ved automatisk innmelding gjeld ein standard presentsats for alle som ikkje ber om noko anna. Det viser seg at sjølv tre år etter tilsettinga er det om lag 40 prosent av medlemmene i pensjonsordninga som held seg til standardsatsen. Forfattarane gjengir også eit eksperiment av Benartzi og Thaler, som viser at pensjonssparinga til folk som sparar lite, kan påverkast sterkt dersom dei får til-

bod om ein opptrappingsplan basert på at ein del av framtidige lønnstillegg blir spart.

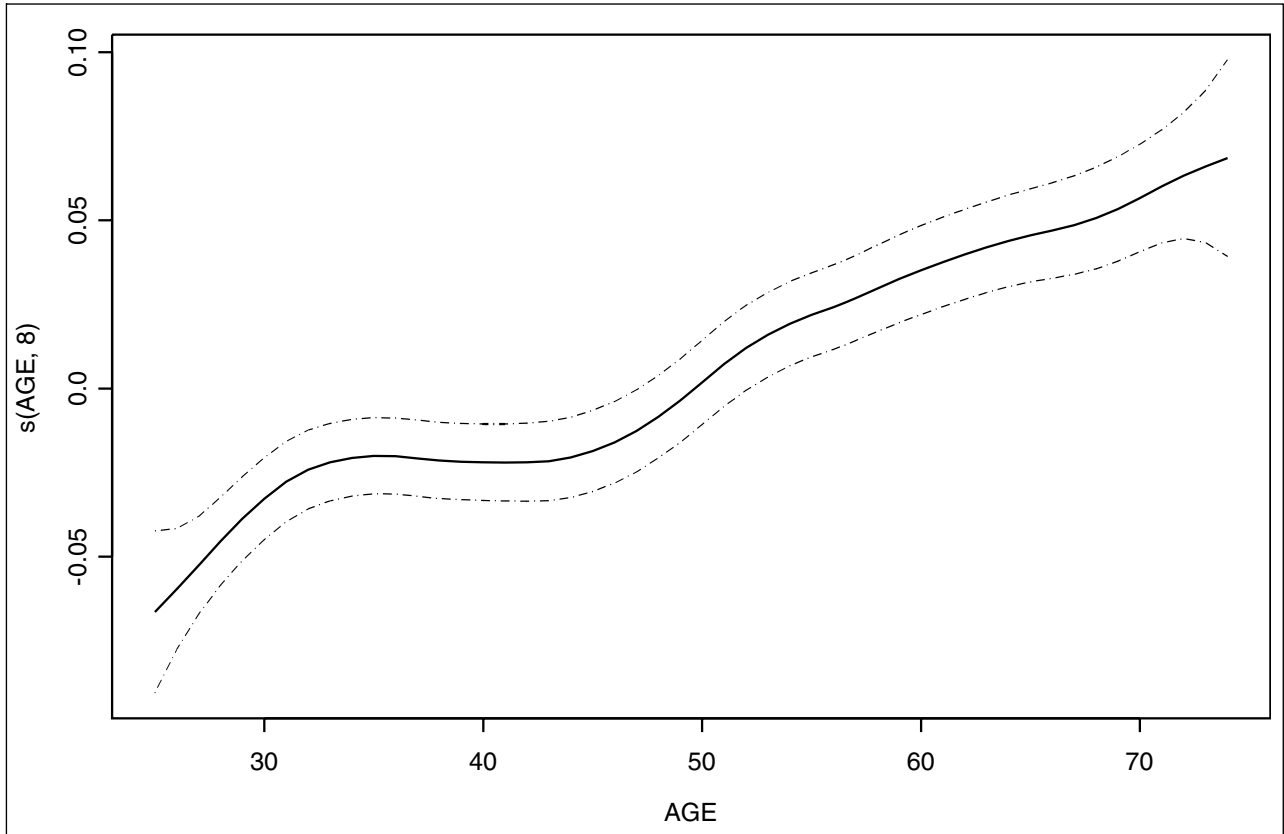
At det skal så lite til for å få til dramatiske endringar i spareåttferd, er oppsiktsvekkande. Ei forklaring kan vera at folk innser at dei burde spare meir til pensjon (noko dei ofte seier i meningsmålingar) og har ein intensjon om å gjera det, men stadig utsett gjennomføringa. Amerikanske bedrifter med frivillige pensjonsordningar gjennomfører ofte kurs for dei tilsette om pensjonsparing. Etter slike kurs seier vanlegvis mange av deltakarane at dei vil auka den delen av lønna som går inn i pensjonsordningane. Oppfølgingsundersøkingar viser at berre ein mindre del faktisk gjer det.

Ei anna forklaring kan vera at folk oppfattar det som vanskeleg å velja kor mykje dei skal spare til alderdommen og korleis dei skal investera dei oppsparte midlane. Det er kjent frå studiar av økonomisk åtferd på andre område at når valet er vanskeleg, får presentasjonen av alternativa stor effekt på utfallet. Alle, også dei som gjer aktive val, blir dradd mot det alternativet som gjeld for dei som lar vera å velja aktivt.

Resultata frå nyare forskning gir god grunn til å spørja om ikkje godt tilrettelagde frivillige spareordningar med automatisk trekk i lønn kan ivareta sjølvhjelpsargumentet, samtidig som dei gir den enkelte fleksibilitet. Men ikkje alle blir med, og ikkje alle velgjer standard pensjonspremie. Dei undersøkingane eg kjenner til, seier ingenting om dei som ikkje blir med. Er det personar som har god grunn for heller å ta ut lønna kontant, eller personar som i eiga, langsiktig interesse burde spare meir? Studiane seier heller ingen ting om effektane på samla sparing. Det kan vera at folk som blir med i pensjonsordninga reduserer anna sparing, slik at nettoeffekten er mindre.

2.4 Har folk problem med å spare nok?

Figur 1, som er henta frå Halvorsen (2002), viser samanhengen mellom sparing og alder i norske hushald. Spareraten er definert som forholdet mellom sparing og disponibel inntekt for hushaldet. I denne spesielle studien er kapitalinntekter haldne utanom. Nemnaren i sparerraten er altså summen av arbeidsinntekt, pensjon og stønader minus skatt. Sparinga er definert som den delen av desse inntektene som ikkje går med til konsum. I konsumet inngår kjøp av varige forbruks-gode unntatt bustad. Renter på bustadlån inngår i konsumet. Nivået på sparerraten gjeld for ei bestemt gruppe, og er for lågt til å vera represen-



Figur: 7.1 Sparing etter alder

tativt for gjennomsnittet, men aldersprofilen er representativ. Tala viser at spareraten i gjennomsnitt er lågast for dei yngste og så stig med alderen. Spareraten blir liggjande på eit platå i alderen 35-45 år, før han så stig bratt igjen når dei fleste har fått vaksne ungar. Fram mot pensjonsalderen stemmer alt bra med teoriane over, men det rare er at spareraten held fram med å veksa etter pensjonsalderen. Den norske gjennomsnittspensjonisten sparer ein stor del av pensjonen og tærer ikkje på oppspart formue.

At alderspensjonistane i gjennomsnitt har positiv sparing, er velkjent frå studiar i mange land (Weil (1994)). Men det er store forskjellar, og spareratane blant norske eldre er blant dei høgaste som er rapportert. At oppgangen i spareraten er så sterk etter femtiårsalderen, ser ut til å vera spesielt for Noreg. I USA og Storbritannia har dei eldre markert lågare sparerate enn dei middelaldrande. Ein del av forklaringa på forskjellen kan vera at så mange mellom 60 og 67 år er i jobb i Noreg, men for dei eldste held ikkje denne forklaringa. I USA blir sparinga til pensjonistane gjerne forklart med risikoen for høge helseutgifter⁸. Det kan heller ikkje forklara så mykje i Noreg. Den mest nærliggjande tolkinga av figu-

ren er dermed at alderspensjonane gjennomgåande er for høge i forhold til tidlegare arbeidsinntekt. Kombinasjonen av høge kompensasjonsgrader, G-regulering og lågare skatt for pensjonistar kan for dei som har låge inntekter og for dei som har tenestepensjonar føra til at dei etter nokre år som pensjonistar får høgare realinntekt enn mens dei var yrkesaktive.

Det kan vera arvemotiv som gjer at pensjonistane sparer, og det kan henda at midlar blir overført nokså kontinuerleg til barn eller barnebarn⁹. Slike overføringar innan familien kan ha viktige sosiale funksjonar, så at dei førekjem er ikkje eit bevis på at pensjonane er for høge. Men dersom ein stor del av pensjonen blir gitt til dei

⁸ Dynan et al (2000) viser til ein studie som fann at formuen til pensjonistektepar i USA i gjennomsnitt går ned med nesten ein million kroner i det året mannen dør, og ein annan studie som viser at tjue prosent av pensjonistektepara sit igjen utan formuesaktiva etter at den første ektefellen dør.

⁹ Ein forskjell på Noreg og USA er at amerikanske foreldre finansierer utdanning på universitet og høgsular. Det kan forklara at sparinga ikkje stig der ved slutten av førtiårsalderen. Fordi så store midlar blir overført til neste generasjon som studiefinansiering, kan det vera at arvemotivet spelar ei mindre rolle for amerikanske pensjonistar. I alle land utanom Norden står foreldra for ein vesentleg større del av studiefinansiering enn i Noreg.

unge, så må vel dei eldre meina at dei unge har meir bruk for pengane. Da kan det vera grunn til å spørja om ein ikkje heller burde hatt lågare pensjon og mindre avgifter på dei unge.

Sjølv om dei eldre i gjennomsnitt sparer mykje, er det store individuelle variasjonar for dei som for andre aldersgrupper. Personar med høg inntekt sparer ein større del av inntekta i alle aldrar (Dyran, Skinner og Zeldes (2000)). Resultatet er at dei etterlet seg meir arv, utan at forklaringa på den høgare sparinga nødvendigvis er eit arvemotiv. Implikasjonen er at dei med høge inntekter kanskje ikkje har bruk for like høg pensjonsprosent som andre.

At dei med låge inntekter sparer lite til pensjonsalderen, kan forklarast med at dei oppnår høg kompensasjonsgrad i offentlege trygdesystem og at dei ved å spara kan gå glipp av støtte frå behovsprøvde velferdsordningar.

3 Effektiv minstesikring

På 1800-talet blei det fleire gonger foreslått å innføra tvungen pensjonssparing i Noreg for å spara fattigkassene for utgifter (Seip (1984)). Argumentet var at folk spekulerer i at fattigkassa ville ta vare på dei i alderdommen og derfor let vera å spara. I moderne form går tilsvarende argument igjen også i den nyaste pensjonslitteraturen. Utgangspunktet er at ein skal sikra alle pensjonistar ei viss minsteinntekt å leva av. Det skje i dei fleste land ved hjelp av behovsprøvde stønadsordningar. Behovsprøving kan påverka sparing og arbeidstilbod negativt og har også andre uheldige sider (avsnitt 3.1). Ulempene kan reduserast dersom ein innfører ei obligatorisk pensjonsordning basert på opptening (avsnitt 3.2). Alternativt kan ein oppnå ein del av det same ved å gi alle ein like stor pensjon utan behovsprøving (avsnitt 3.3). I kva grad folk faktisk spekulerer mot behovsprøvde ordningar, blir så diskutert (avsnitt 3.4).

3.1 Problem med behovsprøving

Dei fleste OECD-land sikrar ein minstepensjon for pensjonistar enten ved ein behovsprøvd minstepensjon eller ved behovsprøvd sosialhjelp. Behovsprøvinga kan vera mot eiga inntekt og formue. Slik behovsprøving svekkar motivet for å spara til eigen alderdom. Spesielt gjeld det når avkortinga av minstepensjonen mot eiga inntekt og formue er hundre prosent. Da må ein enten spara nok til å komma over minstepensjonen, eller

så er det ingen vits i å spara i det heile tatt. Behovsprøving svekkar eller fjernar også incentiva til å arbeida etter oppnådd pensjonsalder. For dei som vel å ikkje spara, blir også incentiva til å arbeida tidlegare i livet svekka, sidan arbeidsinntektene må konsumerast på kortare tid.

For dei som har høge nok arbeidsinntekter, har det å spekulera i å bli minstepensjonist ein kostnad. Dei må konsumera relativt mykje av livsinntekta mens dei er unge, og leva på eit minimum når dei er gamle. Dei vil heller ikkje ha nokon reserve for påkommande tilfelle. Dette er argument for å spara sjølv og sjå bort frå den behovsprøvde pensjon. For dei som har høgast inntekt er den pensjonen dei går glipp av liten samanlikna med ulempa med ei skeiv fordeling av forbruket. Dei vil derfor spara. Derimot kan folk på lågare inntektsnivå komma til å velja minstepensjon framfor sparing (Fenge og von Weizsäcker (1999), Feldstein og Liebman (2001), avsnitt 4.3). For dei som har for låg livsinntekt til å ha eit forbruk på nivå med minstepensjonen livet igjennom, er det ingen konflikt mellom å utjamna forbruket så godt det lar seg gjera og å bli minstepensjonist.

Ein konsekvens av at folk lar vera å spara sjølv, er at utgiftene til behovsprøvd pensjon blir større. At folk med god arbeidsinntekt kan oppnå pensjon ved å la vera å spara, blir gjerne oppfatta som urettferdig. Ei behovsprøvd pensjonsordning kan derfor få eit legitimitetsproblem og mottakarane av behovsprøvd pensjon kan bli stigmatiserte.

Det er vanskeleg å observera alle inntekter og all formue som pensjonistane har. Det finst gjerne måtar å spara på som ikkje fører til avkorting av pensjonen. Enkle eksempel er pengar under madrassen og varige forbruksgode. Overføring av formue til barn er ein annan metode. Behovsprøving medfører kostnader til administrasjon og til kontroll av inntekts- og formuesforhold.

Delvis avtrapping av pensjonen på grunnlag av eiga pensjonssparing, gjer at alle får noko igjen for å spara sjølv. Til gjengjeld blir det vanskelegare å komma over terskelen der ein får fullt utbytte av eiga sparing, og dei offentlege pensjonsutgiftene kan bli større. Behovsprøvinga vil dessutan omfatta fleire personar, slik at det blir meir administrasjon og kontroll.

Behovsprøving kan få folk til å velja meir risikable investeringsalternativ. Det gjeld personar som står i fare for å få bruk for behovsprøvd pensjon trass i at dei har spart sjølv. For dei vil det lønna seg å satsa på risikable investeringar. Går det godt, får dei gevinsten. Går det dårleg, dempar den behovsprøvde pensjonen tapet.

3.2 Obligatorisk pensjon med behovsprøvd minstesikring

Minstesikring som er behovsprøvd mot alle inntekter

Når minstesikringa er behovsprøvd, reduserer obligatorisk pensjonssparing utgiftene til minstesikring på to måtar. For det første blir det mindre utgifter for kvar minstepensjonist tilsvarande den pensjonen dei sjølv har tent opp. For det andre sparer staten pengar fordi det blir færre minstepensjonistar. Det skjer fordi det er mindre pengar å tena på å vera minstepensjonist. Dei som hadde høgast arbeidsinntekt blant minstepensjonistane, vil derfor spara sjølv. Dermed får dei ein levestandard som pensjonist meir på nivå med den dei har som yrkesaktiv. Tvangssparing fører paradoksalt nok til auka frivillig sparing i dette tilfellet.

Sett at minstesikringa blir finansiert med ei pensjonsavgift som er proporsjonal med arbeidsinntekt. Når utgiftene til minstesikring går ned, kan pensjonsavgifta setjast ned tilsvarande. Alle som ikkje mottok minstepensjon frå før, tener dermed på ei ordning med obligatorisk pensjonssparing. Sett under eitt må da dei som mottok minstepensjon tapa, så lenge det ikkje skjer noko med arbeidstilbodet. Dei som går over frå minstepensjon til å spara sjølv, taper mest. Dei går glipp av heile minstepensjonen, og nedgangen i pensjonsavgifta kan berre delvis kompensera for det. Til gjengjeld oppnår dei fordelene med ei betre fordeling av forbruket over livsløpet. For dei som blir minstepensjonistar i alle fall, verkar premien til den obligatoriske spareordninga likt med ein ekstra skatt. Denne skatten er større enn reduksjonen i avgift til minstesikring. Obligatorisk pensjonssparing fører altså til at dei med låge inntekter taper, mens dei med høge inntekter vinn. Tapet i kroner og øre vil særleg ramma dei som før utnytta dei behovsprøvd ordningane, men som klarer seg sjølv når det er innført obligatorisk pensjonssparing¹⁰.

Så langt har vi sett bort frå eventuelle effektar på arbeidstilbodet. Dei direkte effektane kjem av dei endringane i marginalsattar og inntekter som er nemnt over. Dei med lågast inntekter (dei kommande minstepensjonistane), får svekka arbeidsincentiv, sidan dei får høgare effektiv marginalsatt på arbeid. Lågare inntekt kan likevel få dei til å arbeida meir. Dei som går over frå å vera minstepensjonistar til å spara sjølv, får redusert effektiv

marginalsatt. I tillegg blir det meir attraktivt for dei å arbeida når dei kan spara ein del av den ekstra arbeidsinntekta utan å få redusert pensjon. Inntektseffekten drar også i retning meir arbeid. Dei med høge inntekter får redusert marginalsatt og høgare inntekt. Totaleffekten på arbeidstilbodet avheng av kva for grupper som sterkast lar seg påverka, og av kor store dei forskjellige gruppene er. Dei fleste studiar tyder på at det er arbeidsinnsatsen til dei med lågast inntekt som blir sterkast påverka av endringar i skattesatsane. Dersom obligatorisk pensjonssparing skal gi positive effektar på det samla arbeidstilbodet, bør det da ikkje vera for mange som blir minstepensjonistar. Da må pensjonsprosenten ikkje vera for låg¹¹.

Sett at obligatorisk pensjonssparing aukar arbeidstilbodet. Da gir dette auka skatteinntekter til det offentlege. Bruken av desse vil igjen ha indirekte verknader på arbeidstilbodet.

Behovsprøving berre mot den obligatoriske pensjonen

Obligatorisk pensjonssparing reduserer problemet med spekulasjon mot behovsprøvd ordningar, men fjernar det ikkje. Så lenge det er behovsprøving mot all inntekt, er det ingen grunn for dei som likevel blir minstepensjonistar til å spara meir enn dei er tvungne til. Dette problemet kan ein bli kvitt dersom ein har behovsprøving berre mot den obligatoriske pensjonen. Da får folk behalda resultatet av individuell sparing. Behovsprøving berre mot den opptente pensjonen kan også bli oppfatta som meir rettferdig fordi behovsprøvinga byggjer på livsinntekt. Behovsprøving berre mot obligatorisk pensjon er det same som at ein har ein obligatorisk inntektspensjon med ein minstegaranti.

Argumentet mot å innskrenka grunnlaget for behovsprøvinga til den obligatoriske pensjonen er som regel at det fører til større utgifter og høgare skattar. Det er ikkje opplagt at dette er tilfellet. For at det skal vera noko å spara på behovsprøving mot all inntekt, må jo dei som blir minstepensjonistar faktisk spara ved sida av den obligatoriske pensjonen. At mange skulle gjera det dersom det er hundre prosent avkorting, verkar lite sannsynleg. Kanskje kan det vera noko å spara ved delvis avkorting mot andre inntekter enn eigen pensjon.

¹⁰ Fenge og von Weizsäcker (1999) gir eit eksempel der obligatorisk pensjonssparing er til fordel for alle, men det byggjer på ein litt spesiell føresetnad, nemleg at alle, også dei rikaste, utnyttar sosialhjelpa i utgangspunktet.

¹¹ Homburg (2000) viser i eit hypotetisk eksempel at optimal tvangssparing kan vera null. I hans eksempel er det berre dei med lågast inntekt som lar arbeidstilbodet bli påverka av marginalsattar og behovsprøving. Tvangssparing er da negativt for arbeidstilbodet.

Dersom det er individuelt investeringsval i den obligatoriske pensjonsordninga, kan dei som står i fare for å bli minstepensjonistar framleis spekulera i å velja særleg risikable investeringar. Så lenge det er fare for å bli minstepensjonist, vil det alltid lønna seg å leggja alle sine mest risikable investeringar inn i pensjonsfondet. Garantipensjonen fungerer da som ein garanti mot tap på risikable investeringar. Dersom ein vil unngå dette, må ein enten avgrensa investeringsvalet eller fastsetja garantitillegget på grunnlag av normal, ikkje faktisk, kapitalavkastning. Den siste løysinga er lite truverdig, fordi ein da kan måtta la pensjonistar svelta eller tigga dersom dei har gjort uheldige investeringar. Problemet og mulege løysingar er diskutert i Smetters (2002). Smetters (2001) gir ved hjelp av opsjonsteori anslag på kostnadene med minimumsgarantiar når individuelle pensjonsfond kan investerast i aksjar. Sjå også Bodie (2001).

3.3 Lik basispensjon for alle

Eit alternativ til behovsprøvd minstesikring er å gi alle ein like stor basispensjon frå det offentlege utan behovsprøving. Obligatorisk inntektpensjon bør derfor vurderast også i forhold til dette alternativet. Vi føreset at inntektpensjonen er supplert med ein minstegaranti som er lik basispensjonen, og som ikkje er behovsprøvd mot andre inntekter enn den obligatoriske pensjonen. Finansieringa kan vi tenkja oss skjer ved proporsjonale avgifter på arbeidsinntekt i begge tilfelle. Basispensjonen kan eventuelt kombinerast med ein tilleggspensjon der det er full proporsjonalitet mellom premiar og pensjonar. Ein slik pensjon er nøytral både i forhold til inntektsfordeling og marginalskattar, og har derfor ikkje noko å seia for samanlikninga mellom systema¹².

For inntektpensjonen blir det betalt ein premie som svarer til det den enkelte kan forventa å få tilbake. Basispensjonen og garantipensjonen må finansierast med skatt. Skatten blir sjølvsagt langt større med basispensjon enn med garanti-

pensjon. Når det gjeld effektane på inntekt og incentiv til arbeid, må vi likevel skilja mellom to grupper: Dei som tener nok til at inntektpensjonen overstig garantinivået («tilleggspensjonistane»), og dei som tener så lite at dei må få garantipensjon («minstepensjonistane»).

Dei som blir minstepensjonistar i alle fall, får same pensjon i begge alternativa. Sidan dei ved inntektpensjon må betala premie utan å få høgare pensjon, fungerer premien som ein skatt for dei. Vi kan derfor seia at den effektive skattesatsen for dei kommande minstepensjonistane er lik summen av premien til inntektpensjonen og avgifta til minstesikring. Den effektive skattesatsen blir høgare med inntektpensjon enn med basispensjon, og høgare dess høgare pensjonsprosenten er i inntektpensjonen. Grunnen er at dei samla pensjonsutgiftene blir høgare dess høgare pensjonsprosenten er. Altså vil dei kommande minstepensjonistane tapa på inntektpensjon i forhold til basispensjon. Tapet blir størst for dei som tener mest blant minstepensjonistane, altså for dei som ligg akkurat på grensa til å komma over minstepensjonen. Dei som ikkje har arbeidsinntekt i det heile tatt, taper sjølvsagt ingenting.

Dei som har høg nok arbeidsinntekt til å få tilleggspensjon, får mindre skatt med garantipensjon enn med basispensjon. På den andre sida går dei glipp av basispensjon. Dette tapet er likt for alle, mens gevinsten i form av redusert avgift er proporsjonal med inntekta. Derfor blir det eit netto tap for dei med lågast inntekt innanfor gruppa, mens dei som har høgast inntekt vinn. Inntektsgrensa mellom dei som tener og dei som taper vil vera høgare enn det gjennomsnittlege inntektsnivået i samfunnet. Det kan forklarast slik: Når inntektene frå ein proporsjonal skatt blir delt ut likt på alle (som ved basispensjon), vil dei som tener under gjennomsnittet vinna, dei som tener over gjennomsnittet tapa. Dei som tener like mykje som gjennomsnittet får igjen akkurat like mykje som dei betaler inn. Dette er den reindyrka effekten av lik basispensjon til alle. Med ein garantipensjon er det berre dei med låge inntekter som mottar, mens alle er med på å betala, også dei med gjennomsnittsinntekt. Dermed kjem ein person med gjennomsnittsinntekt dårlegare ut med garantipensjon enn med lik pensjon til alle.

Oppsummert så er ein inntektpensjon med minstegaranti til fordel for folk med høg inntekt og til ulempe for folk med låg og middels inntekt. Alternativet, lik pensjon til alle, er særleg gunstig for dei som har inntekt omkring grensa for minstepensjon. Inntektpensjon med garanti gir

¹² Eit tredje alternativ er å ha ein lik basispensjon til alle pluss ein tilleggspensjon som er proporsjonal med inntekt over ein terskel. Dersom terskelen er sett lik grensa for å komma over garantipensjonen, fungerer dette systemet heilt likt med systemet med garantipensjon for alle som har stabile inntekter frå år til år. For dei som enkelte år tener over terskelen, andre år under, gir systemet med basispensjon ein fordel framfor systemet med garanti. Eit system der terskelen for å tena opp tilleggspensjon er sett til null, svarer til alternativet med basispensjon pluss ein proporsjonal tilleggspensjon på toppen. Ved å la terskelen for å tena opp tilleggspensjon variera mellom null og grensa for å komma over garantipensjonen, kan ein få fram ulike mellomalternativ.

høgare effektiv marginalskatt for kommande minstepensjonistar, mindre effektiv marginalskatt for alle andre. I gjennomsnitt for alle vil den effektive marginalskatten på arbeid normalt gå ned.

Dei som på 1800-talet argumenterte for obligatorisk inntektspensjon, meinte som regel at det ville føra til ei meir rettferdig inntektsfordeling. Dei var opptatt av at forskjellane i inntekt kom av forskjellar i arbeidsinnsats og sparing, og meinte at inntektspensjon var meir rettferdig fordi det gav ei fordeling som var betre i samsvar med den enkelte sin innsats. Men inntektsforskjellar kan også vera eit resultat av forhold som den enkelte ikkje har herredømme over. I dag blir dette tilsynelatande tillagt større vekt, slik at ei skeivare fordeling, som ved inntektspensjon, oftast blir sett på som ei mindre rettferdig fordeling. Argumentet for ein obligatorisk inntektspensjon må da vera at den kan føra til større arbeidsinnsats og mindre effektivitetstap i økonomien, slik at det samla inntektsnivået blir større. Større samla inntekt gjer at samfunnet kan ha råd til å leggja minstesikringa på eit høgare nivå. Valet mellom dei to systema vil derfor vera avhengig av både kor viktig ein meiner ulike forklaringar på inntektsforskjellane er, og av kva vekt ein legg på å heva minsteinntektene kontra å utjamna inntekt meir generelt.

Føresetnaden om same nivå på minstesikringa i dei to alternativa er ikkje nødvendigvis politisk realistisk. Ved ein lik basispensjon til alle er det eit fleirtal av folket som utnyttar eit rikt mindretal. Det har vore nytta som argument for at fleirtalet i slike tilfelle gjerne vil velja eit høgt nivå på pensjonen. På den andre sida kostar det lite å heva garantinivået når ein først har ein obligatorisk inntektspensjon. Dersom politikarane legg vekt på å halda skattenivået nede, kan dei derfor komma til å velja eit høgare nivå på minstesikringa når det finst ein obligatorisk inntektspensjon.

Forskjellen på skattesatsane ved garantipensjon og basispensjon kan bli ekstremt store dersom pensjonsprosenten er tilstrekkeleg høg til at relativt få blir minstepensjonistar. Dersom ti prosent må ha garantipensjon, så blir jo utgiftene til garantipensjon godt under ti prosent av utgiftene til basispensjon. Men for at så få skal bli minstepensjonistar, må enten pensjonsprosenten vera høg eller garantinivået lågt.

3.4 Spekulerer folk mot behovsprøvde ordningar?

Kor utbreidd er spekulasjon mot behovsprøvde ordningar i praksis? Ein studie av Doyle, Mitchell

og Pigott (2001) tyder på at effekten kan vera stor. Forfattarane gjer ei samanlikning av Australia og Singapore. Dei ser på medlemmer av obligatoriske pensjonsspareordningar i begge land (innskottsbasert pensjon). Når pensjonsalderen nærmar seg, er det i begge land høve til å velja om ein vil bruka pensjonskapitalen til å kjøpa ei livsvarig pensjonsforsikring, ei tidsavgrensa pensjonsforsikring eller få kapitalen utbetalt over ein periode utan forsikring. Australia har ei behovsprøvd minstesikring for pensjonistar, Singapore har inga minstesikring. Data viser at det å teikna forsikring, og spesielt forsikring for resten av livet, er langt vanlegare i Singapore enn i Australia. Behovsprøvd minstesikring får tilsynelatande folk i Australia til å la vera å sikra alderdommen på eiga hand.

Minstepensjonen er i Noreg behovsprøvd berre mot eigen tilleggspensjon frå Folketrygda, men mange supplerande ytingar er behovsprøvde i forhold til all inntekt. Det gjeld bustønaden, som på sett og vis definerer det reelle nivået på minstesikringa for norske pensjonistar. Regelen som skjermar minstepensjonen for skatt verkar også som ei form for behovsprøving med delvis avkorting. Vidare er eigenbetaling for opphald på sjukeheimar, heimetenester og ein del andre tenester gradert etter inntekt. Noreg har i realiteten valt å ha behovsprøvd minstesikring.

Alderstrygda var behovsprøvd frå starten i 1936 og fram til 1957. Eit viktig argument da behovsprøvinga blei avskaffa var at ho hindra innføring av tenestepensjonar for arbeidstakarar med låge og middels inntekter (Bjørnson og Haavet (1994)). At tenestepensjonar blei meir utbreidde etterpå, og det trass i utbygginga av tilleggspensjonen i Folketrygda etter 1967, er ein indikasjon på at argumentet hadde noko for seg.

I Noreg har det i seinare år blitt meir vanleg at individuell pensjonsforsikring blir teikna for ein avgrensa periode. Det har nyleg også blitt opna for at pensjonsordningar i arbeidsforhold ikkje treng å gi livslange ytingar. Eit vanleg argument for tidsavgrensa pensjonar er at utgiftsbehova for ein pensjonist minkar med alderen. Det er ein tvilsam påstand når ein tar omsyn til behovet for heimetenester og pleie. Ei årsak til at tidsavgrensa pensjonar er så populære, kan vera at det er god sjanse til å få brukt pengane før ein får bruk for offentlege hjelpetenester med inntektsavhengig eigenbetaling. Utan obligatorisk og livslang standardsikring i pensjonen kan det offentlege komma til få inn mindre i eigenbetaling frå personar med relativt høg livsinntekt. Motstykket er

at det vil vera bruk for eit høgare skattenivå. Men innteksgradert eigenbetaling er også ein implisitt skatt. Det er derfor ikkje klart kva effekten blir på dei samla effektive marginals kattane på arbeid.

Eit anna spørsmål er i kva grad behovsprøving faktisk fører til mindre sparing, eller berre til at sparinga blir plassert på slike måtar at behovsprøvinga blir unngått. Dersom det er behovsprøving på grunnlag av inntekt, men ikkje på grunnlag av formue, vil det lønna seg å plassera sparinga si i former som gir lite registrert inntekt. Pensjonsforsikring er da eit dårleg alternativ.

3.5 Er garantipensjon overflødig når vi har ein obligatorisk inntekts pensjon?

Som nemnt i innleiinga, tar eg for gitt at det skal vera ei minstesikring for pensjonistar. Det gjeld både for alderspensjonistar og for uføre. Minstesikringa kan oppfattast som ei generell forsikring mot alt som kan gå galt og som påverkar inntektene til folk.

Men når vi har ein obligatorisk inntekts pensjon, kan spørsmålet reisast om garantipensjonen eigentleg er overflødig. Dei som blir minstepensjonistar, må ha hatt noko å leva av også før pensjonsalderen. Proporsjonal standardsikring vil gi dei ei tilsvarende høg inntekt som pensjonistar. Dersom pensjonsprosenten i inntekts pensjonen er tilstrekkeleg høg, vil ikkje det da vera nok? Ein grunn til at det ikkje alltid er nok, er at folk tidlegare i livet har hatt inntekter som ikkje tel med som pensjonsgivande. Det kan for eksempel vera sosialhjelp, dagpengar til arbeidsledige eller andre stønader. Dette problemet kan løysast ved å la slike stønader inngå i pensjonsgivande inntekt.

Folk kan også ha blitt forsørgja av familien. Dette problemet kan løysast med deling av pensjonsrettar mellom ektemakar, slik at også dei som har vore heimeverande får pensjonar som står i forhold til tidlegare inntekt. Ektemakar har gjensidig forsørgingsplikt, og står fritt til å dela yrkesarbeid og heimearbeid mellom seg etter eige ønske. Det logiske ville derfor vera å la ein eventuell pensjonsgaranti gjelda ekteparet sin samla pensjon, ikkje den enkelte partnaren. Dermed kan ein garantipensjon for eldre vera overflødig også for den gruppa som har vore heimeverande.

Dersom ein gir ein garantipensjon til kvar av ektemakane behovsprøvd berre ut frå eigen opptent pensjon (tilsvarende som særtillegget i dag), så krev det ei anna grunngeving enn at ein vil oppretthalda ein viss minste levestandard for pensjo-

nistane. Ei muleg grunngeving er at ein ønskjer å stimulera til ei arbeidsdeling i familien der mor er heime og far arbeider lange dagar ute. Ei anna muleg grunngeving er at det ikkje skal lønna seg å skilja seg. Det siste argumentet vil falla bort dersom pensjonsoppteninga blir delt ved oppløysing av ekteskap.

Nå finst det mange ulike tilfelle av forsørging gjennom familie eller vennar, og ikkje alle problem kan løysast ved deling av pensjonsrettar. Ein garantipensjon kan fanga opp slike meir spesielle tilfelle. Ein garantipensjon har også ein funksjon dersom inntekts pensjonen gir dårleg standardsikring.

Minstepensjonistar kan få meir i pensjon enn det dei har hatt å leva av tidlegare. Spørsmålet oppstår da om korfor vi ikkje har overført meir til dei tidlegare? Korfor skal minstesikringa vera betre for alderspensjonistar enn andre? Bør ikkje systemet for inntekts utjamning i form av skattar og overføringar vera det same før og etter at pensjonsalderen er nådd, mens pensjonane er proporsjonale med inntekta som yrkesaktiv?

Faktisk har vi eit system for minstesikring også for folk i yrkesaktiv alder, nemleg sosialhjelp. I enkelte land med offentlege pensjonsordningar er dette også den einaste minstesikringa for pensjonistar. Tyskland er eit eksempel.

Sosialhjelp er behovsprøvd. Grunnen er at ein ventar at folk i yrkesaktiv alder skal vera i stand til å forsørgja seg sjølv ved arbeid. Tanken er at for at folk ikkje skal la vera å arbeida, så skal det vera vanskeleg å få sosialhjelp. I høg alder er det relativt få som kan forsørgja seg sjølv ved arbeid. Særleg vil det vera få blant dei som har hatt låg arbeidsinntekt også i yngre alder. Dei argumenta som tilseier at det skal vera vanskeleg å få sosialhjelp, har derfor liten vekt for eldre. Ein minstegaranti utan vilkår er billigare å administrera og ikkje nedverdiggande for mottakarane. Fordi effekten på arbeidstilbodet er mindre, kostar det også mindre å setja minstestandarden relativt høgt for eldre.

Den fundamentale grunnen for å ha ei eiga og meir sjenerøs minstesikring for eldre er altså at det er mindre grunn til å pressa dei til å arbeida. Eit tilleggsargument er at behovsprøving av minstesikringa i forhold til formue og formuesinntekter svekkar motivet for frivillig sparing med tanke på alderdommen.

Dei som får høgare forbruksstandard som pensjonistar enn tidlegare, ville alt i alt hatt det betre om dei hadde fått meir inntekt tidleg i livet og mindre i alderdommen. Problemet er at det blant dei yngre er vanskeleg å skilja mellom dei

som berre forbigåande har låge inntekter og dei som har varig låg inntekt. Ein minstegaranti til eldre kan vera meir treffsikker i forhold til langvarige problem med låg inntekt.

4 Likestilling og seleksjon

Seleksjonsproblemet kjem av at individa veit meir enn forsikringsselskapa om kor lenge dei kan venta å leva. På grunn av at selskapa manglar informasjon, er dei nødt til å tilby same premie til personar som har ulik forventa gjenstående levetid. Dei som har kortast forventa levetid, forventar da også å få lite igjen for premiane. Derfor vil dei la vera å forsikra seg. For å ikkje gå med tap, må da forsikringsselskapa ta høgare premiar. Dermed blir det færre som forsikrar seg, og premiane blir enda høgare. Dess meir individa veit som forsikringsselskapet ikkje veit, dess høgare blir premiane og dess færre vel å forsikra seg.

At mange lar vera å forsikra seg fordi dei ikkje kan få ein premie som står i forhold til den risikoen dei faktisk opplever, er eit problem for dei det gjeld. For mange av dei er det såpass usikkert kor lenge dei lever at dei kunne hatt fordel av å forsikra seg.

Ei obligatorisk pensjonsforsikring løyser seleksjonsproblemet ved at det blir umuleg å velja bort forsikring. Alle får forsikra seg. Samtidig må ein vera klar over at dette også påverkar inntektsfordelinga. Dei som har kort forventa levealder betaler for dei som har lang forventa levealder. Grupper med kort gjennomsnittleg levealder har ofte låge inntekter og dårleg levestandard, så det kan stillast spørsmål ved om omfordelinga går i rett retning. Ved at omfordelinga er knytt til standardiseringa, fører den også til at arbeidsinnsatsen til dei med kort forventa levealder implisitt blir skattlagt med ein høgare sats, arbeidsinnsatsen til dei med lang forventa levealder med ein lågare sats.

Mens seleksjonsproblemet kjem av at forsikringsselskapa veit mindre enn kundane, så kjem likestillingsproblemet av at både forsikringsselskap og kundar veit ting som vi skulle ønskt at dei ikkje visste, eller i alle fall kunne glømma når det passar. Problemet kjem fram ved eit eksempel. Kvinner har høgare forventa levealder enn menn. Det veit både forsikringsselskap og kundar. Selskapa må derfor ta høgare premiar for ei kvinne enn for ein mann, gitt at dei skal ha same pensjon livet ut. NOU 2001:27 anslår at premien for alderspensjon for kvinner må vera frå 10 til 30 prosent

høgare enn for menn avhengig av alderen på innbetalingstidspunktet. Grunnen til at vi har problem med å godta dette, er at vi ikkje liker at kvinner skal få lågare gjennomsnittsinntekt per leveår berre fordi dei er kvinner og derfor lever lengre. Dette er eit fordelingsargument. Ein implisitt premis er at høgare forventa levealder ikkje kan eller bør slå ut i høgare pensjonsalder.

Ei alternativ løysing er tilsynelatande å påby like premiar for kvinner og menn. Men da oppstår det eit seleksjonsproblem. Mange menn vil velja å ikkje teikna forsikring. Dermed må selskapet setja premiane høgare for å unngå underskott, og enda færre menn vil teikna forsikring. I ekstremtilfellet kan det bli nesten berre kvinner som teiknar forsikring. Da er ingenting oppnådd for kvinnene. Det einaste ein har oppnådd er å gjera mennene utan forsikring.

Ei obligatorisk pensjonsordning er det einaste som fullt ut kan løysa likestillingsproblemet. Innanfor ei obligatorisk pensjonsordning medfører like premiar ekstra skattlegging av mannleg arbeidskraft og subsidiering av kvinneleg arbeidskraft.

Likestillingsargumentet kan generaliserast til å gjelda alle forskjellar som er medfødde eller kjem av forhold ein ikkje har herredømme over sjølv. Eit relevant spørsmål er om like premiar for like ytingar er eit godt fordelingspolitisk mål. Der som ein først skal skattleggja mennene for at kvinnene skal komma betre ut, bør da pengane fordelast slik at dei kvinnene som har størst lønnsinntekt får mest, bør alle få like mykje, eller bør pengane gå til dei som har minst lønnsinntekt? Det siste kunne kompensera for andre medfødde forskjellar enn kjønn, men ville også premiera kvinneleg arbeidsinnsats mindre.

Før ein slår fast prinsippet om like premiar for like ytingar, kan det vera nyttig å tenkja gjennom korleis det slår ut i andre tilfelle enn for kvinner og menn. I USA kan forsikringsselskapa ikkje bruka rase som kriterium for differensiering av premien. Svarte har kortare forventa levetid enn kvite. Konsekvensen er at svarte som kjøper pensjonsforsikring subsidierer dei kvite.

Omfanget av seleksjonsproblemet og likestillingsproblemet vil vera sterkt påverka av kva slags informasjon som er tilgjengeleg for den enkelte og for forsikringsselskapa. Alderen ved teikning av forsikring kan her vera viktig. Den medisinske utviklinga har gjort at det finst stadig meir kunnskap som kan brukast til å predikera gjenstående levetid. Samstundes er det ein utbreidd motstand mot å gjera denne informasjonen tilgjengeleg for forsikringsselskapa. Ei tol-

king er at ein ønskjer likestilling i slike tilfelle. Men når informasjonen likevel er tilgjengeleg for individa, blir seleksjonsproblemet større. Realiteten kan derfor bli at fleire enn før blir utan forsikring, fordi premiane blir for høge. Dette styrkar argumentet for obligatoriske pensjonsordningar.

I individuelle pensjonsordningar kan livsva- rige ytingar sikrast på ulike måtar. I USA, Storbri- tannia og mange andre land er det vanleg å spara opp ein pensjonskapital mens ein er i arbeid, og så bruka han til å kjøpa ei livrente på det tidspunktet ein går over i pensjon. Ei eingongsinnbetaling gir eit fast beløp per månad så lenge den som er forsik- kra er i live. Forsikringselskapet ovetar all risiko, både avkastingsrisiko og overlevingsrisiko. Ved pensjoneringstidspunktet er det ein god del som har pådradd seg sjukdommar og som lar vera å kjøpa livrenter.

I USA taper ein gjennomsnittsperson som kjø- per ei livrente av ein vanleg type i forventning mellom 6 og 14 prosent av pensjonskapitalen på at dei som kjøper livrenter har lengre forventa leve- tid enn gjennomsnittet (Mitchell (2001), tabell 8). Tapet er større dess høgare pensjonsalderen er, og det er større for menn enn for kvinner. I Stor- britannia, Australia og Canada er tapa gjennomgå- ande litt mindre (5-7 prosent), og også forskjellen på kvinner og menn er mindre. NOU 2001:27, kapittel 6 viser at det også i Noreg er store selek- sjonseffektar.

Konsekvensane av å sleppa opp for pengar er såpass alvorlege at det kan vera verd å betala 5-10 prosent ekstra for å forsikra seg. Likevel er det relativt få som kjøper livrenter. I følge ein gjen- nomgang av ei rekke studiar er det for eksempel berre 50-60 prosent av medlemmene av amerikanske innskottsbaserte pensjonsordningar som kjø- per livrenter (Brown (2001b)). Ei forklaring er sjølvsagt at dei som forventar kortare levetid enn gjennomsnittet, taper meir enn 5-10 prosent. Ei anna forklaring kan vera at dei offentlege ordnin- gane, med full forsikring, ligg i botnen av pen- sjonssystemet. Ei tredje forklaring, som blir brukt i USA, er at eldre gjerne vil halda ein stor likvidi- tetsreserve for å betala på sjukehus eller sjukehei- mar. Ei fjerde forklaring kan vera at eldre med relativt høg formue reknar med at dei har nok til å klara seg livet ut i alle fall, og at om dei lever uventa lenge, så er konsekvensen berre at det blir mindre til arvingane. Det siste er det kanskje ikkje verd å betala så mykje for å sikra seg mot. Empirisk ser det ut til at risikodeling innan fami- lien spelar ei stor rolle (Brown (2001)). Einslege kjøper livrenter langt oftare enn gifte.

For eit ektepar er det fullt muleg å kjøpa for- sikringar som gir like pensjonar for begge partar. Forsikringar som inneheld ei passe blanding av alderspensjon og pensjon til etterletne makar, kan gi like premiar for kvinner og menn (NOU 2001:27). For å spara administrasjonskostnader likestiller dessutan forsikringsselskapa mange grupper som dei teknisk sett kunne diskriminert. Det er altså muleg å komma langt i retning like- stilling også utan obligatorisk alderspensjon.

Obligatorisk krav om kjøp av livrenter har vist seg vanskeleg å oppretthalda i innskottsbaserte tenestepensjonar i USA (Brown, Mitchell og Poterba (2001) s. 324, Bodie (2001) s. 315). Pen- sjonsformuen er lett synleg for den enkelte. For folk som er alvorleg sjuke kan det verka urimeleg at dei blir tvungne til å kjøpa ei livrente som dei ikkje kan forventa å få noko igjen for. Spesielt kan det verka urimeleg når pensjonsformuen ved død før pensjonering går til familien, mens den straks etter pensjonering går til forsikringskollektivet. I litteraturen blir det diskutert om obligatorisk for- sikring vil la seg oppretthalda innanfor ei allmenn innskottsdefinert pensjonsordning med individu- elle konti, men det er få harde fakta som blir lagt fram.

5 Administrasjonskostnader

Individuelle pensjonsavtalar blir tilbydd av forsi- kringsselskap og fondsforvaltarar. Dei har kostna- der til sal og marknadsføring, risikovurdering, innkrevjing av premie, kontohald, kapitalforvalt- ning, informasjon til kundane og utbetaling. For kundane vil kostnadene ofte komma til syne i form av ulike gebyr, som også kan innehalda for- teneste for leverandøren. Andre gonger er kostna- dene inkludert i den summen som kunden betaler for pensjonen utan å vera spesifiserte. Kollektive pensjonsordningar har same typen kostnader som individuelle, men, som vi skal komma tilbake til, er kostnadsnivået eit heilt anna. I obligatoriske offentlege ordningar er det ingen kostnader til sal og marknadsføring. Slike kostnader kan utgjera opp til halvparten av kostnadene i individuell pen- sjonsforsikring. I utlikningssystem er det ingen kostnader til kapitalforvaltning.

Samanlikning av kostnadene i ulike pensjons- ordningar byr på store metodeproblem. For det første er det vanskeleg å få tal som omfattar alle kostnader for dei enkelte ordningane. For det andre kan sørvisnivået til medlemmene vera ulikt. For det tredje har kostnadene alltid både faste og

variable element. Når kostnaden blir målt i prosent av pensjonen, er kostnaden derfor mindre for ein stor pensjon enn ein liten. For det fjerde må ein sjå kostnadene i forhold til forventet avkastning og risiko på pensjonsformuen. Hovudtendensane i det bildet litteraturen gir, er så klare at metodeproblema ikkje kan rokka ved dei, men presisjonen i dei samanlikningane som blir gjort av ulike kostnadstal er dessverre ikkje høg.

Kostnader ved frivillig individuell pensjonssparing

I pensjonsforsikring er det først ein oppteningsperiode og så ein utbetalingsperiode. I USA, Storbritannia og mange andre land er det vanleg at oppteningsperioden er ein rein spareperiode utan noko forsikringselement. Sparinga skjer ved at midlane blir plasserte på ein individuell konto hos ein forvaltar som så plasserer midlane i ulike verdipapirfond. Ved overgangen til pensjon blir den oppsparte kapitalen brukt til å kjøpa ei livrente som gir faste månadlege utbetalningar livet ut. Slike livrenter kjøper pensjonistane av forsikringselskap. Det vanlege er utbetalningar som er nominelt konstante (så og så mange dollar kvar månad), men det finst også livrenter der utbetalingane varierer på ulike måtar, for eksempel knytt til ein aksjekursindeks eller til konsumprisindeksen.

For pensjonssparing på individuelle konti ligg kostnadene etter internasjonale erfaringar typisk på 0,8-1,5 prosent av forvaltningskapitalen per år (James, Smalhout og Vittas (2001)). Ein vanleg tommelfingerregel seier at ein kostnad på ein prosent av forvaltningskapitalen svarer til ein reduksjonen i pensjonen på rundt 20 prosent¹³. I tillegg kjem kostnaden til kjøp av livrente. Det kan dreia seg om frå 3 til 10 prosent av pensjonen ut frå amerikanske og britiske erfaringar (Mitchell (2001a), Murthi, Orszag og Orszag (2001)). Amerikanske tal for pensjonsfond med individuelle konti og livrente (401k) viser gjennomsnittlege årlege kostnader omkring 1,4-1,5 prosent av forvaltningskapitalen per år tilsvarende 30 prosent av pensjonen (Mitchell (1998)). Desse tala føreset at individet ikkje skiftar leverandør (fondsforvaltar).

I praksis vil mange skifta leverandør ein eller fleire gonger i løpet av ein lang spareperiode, ofte i samband med jobbskifte. Det kostar. Ein studie

frå Storbritannia viser at når ein tar omsyn til kor ofte folk i gjennomsnitt byter leverandør, så kan den totale kostnaden komma opp i 45 prosent av pensjonen (Murthi, Orszag og Orszag (2001)). I vår samanlikning er dette talet for høgt, fordi det også tar med det ein gjennomsnittsperson taper på grunn av at dei som teiknar pensjonsforsikring lever lenger enn andre. Dette er ein kostnad av ein annan type enn vi er opptatt av her. Når vi held den utanom, kan dei totale kostnadene kanskje vera 35-40 prosent av pensjonen, medrekna flyttkostnader.

Tradisjonell pensjonsforsikring i Noreg fungerer nokså forskjellig frå dei pensjonsavtalane som er omtalt over. Ordningane er såpass kompliserte at det vil føra for langt å beskriva dei her, men det er ikkje individuelle investeringsval. Ein gjennomgang som blei gjort av Kredittilsynet i 1997¹⁴, gir mange opplysningar om kostnadsforholda, men dei er ikkje lette å samanlikna med dei utanlandske tala. Nærmast kjem ein ved å bruka tal for kostnadene i prosent av forsikringsfondet, som er den oppsparte kapitalen. I perioden 1990-1995 var desse i gjennomsnitt på 1,9 prosent per år¹⁵. Sidan dette inkluderer kostnadene til forsikring, kan det sjå ut som kostnadsnivået alt i alt ikkje er så ulikt det vi finn i dei internasjonale studiane. Tendensen var elles at kostnadene målt på denne måten minka år for år på første halvdel av 1990-talet. I 1995 var kostnaden nede i 1,1 prosent av forvaltningskapitalen.

Kostnader ved obligatorisk pensjonssparing på individuelle konti

At pensjonsordninga er obligatorisk, spelar i seg sjølv neppe stor rolle for kostnadene så lenge det er individuelle konti med investeringsval. Men det finst fleire teknikkar som kan brukast for å redusera kostnadene. Felles for dei er at dei i større eller mindre grad avgrensar valfridommen for den enkelte. For eksempel kan staten innhenta pristilbod frå forvaltarar og gi dei som er billigast einrett på å forvalta midlane i den obligatoriske ordninga. Staten kan velja ut fleire forvaltarar, slik at dei kan konkurrera om å tilby gode investeringsalternativ og god avkastning. Kostnaden med kapitalforvaltninga kan reduserast ved å innskrenka alternativa for investeringsval. Sidan det er stor driftsfordelar, er eitt middel for å få ned kostna-

¹³ Talet 20 prosent får ein ved å gå ut frå at spareperioden er 40 år, at realrenta er 3,5 prosent per år og at ein like stor sum i realverdi blir spart kvart år. Lengda av spareperioden er viktig. Ved ein spareperiode på 20 år er reduksjonen i pensjonen berre 10 prosent. Nivået på realavkastninga har mindre å seia.

¹⁴ Kostnader i livsforsikring, brev til Finansdepartementet av 14. februar 1997.

¹⁵ Utrekna på grunnlag av tabell 5.6 i brevet frå Kredittilsynet.

dene rett og slett å tilby færre alternative fond. Kvant fond blir da større. Dessutan blir det færre bytte av fond, og bytte kostar. Indeksforvaltning gir vesentleg lågare kostnader enn aktiv forvaltning.

Offentleg premieinnkrevjing saman med skatten og offentlig kontoføring sparer i seg sjølv ein del kostnader, særleg knytte til folk som har mange arbeidsgivarar. Det er ulike syn i litteraturen på kor viktig dette momentet er. Enkelte studiar tyder på at forskjellen i kostnader til innkrevjing og kontoføring har lite å seia i totalbildet når ein samanliknar kostnadene i offentlege og private pensjonsordningar (James, Smalhout og Vittas (2001)). Andre har påpeika at i ei obligatorisk ordning må det offentlege kontrollera at innbetalingar og utbetalingar skjer i samsvar med regelverket. Det skjer enklast når det offentlege står for kontohaldet. Ved å la det offentlege stå for kontohaldet unngår ein dobbeltarbeid, slik at innsparringa blir relativt stor (Diamond (2000)).

Sidan kostnadene til sal og marknadsføring normalt utgjer ein så stor del av totalkostnadene ved individuell pensjonssparing, er det mykje å vinna på tiltak som får ned desse kostnadene. Når staten krev inn pensjonspremie og fører kontone for kvar enkelt, treng ikkje fondsforvaltarane få vita namnet på kundane. Utan namn er direkte marknadsføring vanskelegare. Prisregulering, som i Sverige (og foreslått i Storbritannia), kan gjera det ulønnsamt for forvaltarane å driva intensiv marknadsføring.

Internasjonalt finst det ein god del erfaringar med obligatorisk pensjonssparing på individuelle konti, både allmenne pensjonsordningar og pensjonsordningar knytte til bestemte arbeidsgivarar. Erfaringane viser at med slike tiltak som er nemnt over kan kostnadene med reine spareordningar reduserast til ein stad mellom 0,1 og 0,6 prosent av forvaltningskapitalen per år når det er store summar involvert både for den enkelte og totalt sett (James, Smalhout og Vittas (2001)). Det lågaste nivået er oppnådd av eit par store amerikanske pensjonsfond i offentlig sektor der det individuelle valet er avgrensa til eit val mellom plassering i 3-4 ulike verdipapirfond. I desse tilfella er neppe alle kostnader som arbeidsgivaren har til kontohald for den enkelte inkludert. Kostnader ned mot 0,1 prosent av forvaltningskapitalen krev elles store midlar til forvaltning, gjerne hundre milliardar kroner eller meir, og dei krev ei sterk avgrensing av investeringsvalet.

Dersom det offentlege likevel står for kontohald, innbetalingar og utbetalingar, så er det nær-

mast kostnadsfritt for det offentlege å etablere ei gjensidig forsikringsordning som tar hand om risikoen for å leva lenge. Kostnadene i prosent av pensjonen blir sjølv sagt litt høgare når vi tar med også forvaltningskostnadene i utbetalingsperioden. Spørsmålet om risikofordeling i utbetalingsperioden og kostnadene med eventuelle garantiar blir behandla i avsnitt 6.

I USA har det vore sett fram ei rekke ulike forslag om å gjera om Social Security til eit system med obligatorisk pensjonssparing på individuelle konti. Eit ekspertpanel frå National Academy of Social Insurance kom til at kostnadene med individuelle kontoar i eit felles fond kan bli mellom 0,1 og 0,5 prosent av forvaltningskapitalen avhengig av kor stor pensjonsprosent ein tar sikte på (Diamond (1999)). All forvaltning er da indeksforvaltning, slik at det individuelle investeringsvalet berre er mellom nokre få indeksporteføljer (aksjar (eventuelt sektorfordelt), private obligasjonar, statsobligasjonar). For å halda kostnadene nede er det vidare lagt opp til minimalt med sørvis og informasjon til den enkelte. I dette ligg mellom anna at fordeling av midlar på individuelle kontoar, kontoutskrift og porteføljeval berre skjer ein gong i året og at rettleiing til den enkelte berre blir gitt gjennom enkle brosjyrer (ingen telefon, ingen skranke). Systemet svarer nærmast til at det i Noreg blir oppretta individuelle konti innanfor Statens Petroleumsfond og at den enkelte ein gong i året kan velja kor mykje han eller ho vil ha i aksjar og i obligasjonar (eventuelt norske og utanlandske).

Andre har foreslått individuelle fond med større grad av privatisering og friare val av forvaltarar. To tilhengarar av obligatoriske individuelle fond i USA legg til grunn, på basis av fleire studiar, at kostnadene til saman kan bli på 0,4 prosent av forvaltningskapitalen dersom ein avgrensar investeringsvalet sterkt nok (Feldstein og Liebman (2001)). Diamond (2000) antydar kostnader på dette nivået for det han kallar «offentleg organiserte individuelle konti» (oppkreving saman med skatt, offentlig utplukking av investeringsalternativ og forvaltarar), men kostnader på meir enn det doble i privat organiserte individuelle fond. Han legg vekt på at konkurransen mellom private forvaltarar ikkje vil fungera særleg effektivt i ei obligatorisk ordning. Mange vil leggja for lite vekt på kostnadene når dei vel fond. Spesielt gjeld det kanskje dei ein skal hjelpa med ei obligatorisk pensjonsordning, dei som manglar framsyn, viljestyrke og kunnskapar til å treffa rasjonelle val. Ein del fond vil ta høge gebyr for å

utnytta mindre bevisste kundar, og det vil dra opp gjennomsnittskostnadene.

Eit forslag er at folk skal kunna velja mellom fond organiserte av det offentlege (men gjerne med private forvaltarar) og fond som blir tilbydd av private. Tanken er at dei offentleg organiserte fonda skal tilby investeringsalternativ som har låge kostnader (indeksfond, lite marknadføring) og at eksistensen av slike alternativ skal verka disiplinerte på kostnadene i private fond.

Erfaringane med det svenske premiepensjons-systemet kan vera særleg relevante for Noreg. Premiepensjonsmyndigheten står for alt konto-hald for den enkelte og dessutan for forsikrings-delen av systemet. For dette betaler medlemmene ei avgift til Premiepensjonsmyndigheten på 0,3 prosent av kapitalen¹⁶. I tillegg betaler den enkelte forvaltningsgebyr til dei fonda som vedkommande har valt. Gebyret varierte i 2002 frå 0,2 prosent til 5,3 prosent avhengig av fond. Det er da tatt omsyn til den rabatten som den enkelte får etter reglar fastsett av Premiepensjonsmyndighe-ten. Lågast forvaltningsgebyr er det i enkelte rentefond og aksjeindeksfond, men for eit forvalt-ningsgebyr på 0,4 prosent kan ein velja mellom eit stort og variert utval av fond. Samla kostnad blir da på 0,7 prosent av kapitalen, men mange betaler altså vesentleg meir. Spørsmålet er om dei gjer det av vankunde eller fordi dei får noko igjen. Midlane til dei som ikkje treffer eigne val blir plas-sert i eit offentleg forvalta fond der gebyret er på 0,2 prosent, slik at dei i alt betaler 0,5 prosent i for-valtningsgebyr. Fondet investerer forholdsvis breitt og har som må å gi betre avkastning enn gjennomsnittet av dei andre fonda.

Det er eit par andre forhold som kan påverka kostnadene i det svenske systemet. Dei faktiske kostnadene til Premiepensjonsmyndigheten har vore høgare enn avgifta (årsmeldinga for 2001 oppgir ein kostnadsprosent på 0,75). Det gjenstår å sjå kva dei faktiske kostnadene blir når systemet er i normal drift. Dei fonda som har stor kapital til forvaltning, må gi ein rabatt til Premiepensjons-myndigheten i tillegg til den rabatten som den enkelte medlemmen av pensjonsordninga får. Denne rabatten blir tilbakeført til medlemmene proporsjonalt med den kapitalen kvar enkelt har. Etter kvart som pensjonskapitalen veks, vil rabat-ten bli stadig viktigare. Dersom kapitalen ikkje spreier seg på for mange fond, kan rabatten fort

redusera kostnadene med 0,1 – 0,2 prosent (minst dersom alle held seg til fond som har låge avgifter i utgangspunktet). Rabattsystemet legg til grunn at når forvaltningskapitalen i eit fond har komme opp i 7 milliardar svenske kroner, kan ytterlegare midlar forvaltast til ein kostnad som ikkje er mykje høgare enn 0,12 prosent.

Kostnader i allmenne offentlege pensjonsordningar

Kostnadene i offentlege alderspensjonar varierer sterkt frå land til land¹⁷. I ei undersøking som omfattar om lag 40 land har Noreg lågast kostna-der av alle, 1 prosent av utbetalte pensjonar. OECD-gjennomsnittet var 3,1 prosent. Ein grunn til at kostnadene er relativt låge i Noreg, er sannsynlegvis at andre land har større innslag av inn-tektsprøving av alderspensjon.

Hadde det norske pensjonssystemet vore fon-dert, ville kostnadene vore høgare. Kostnadene i Statens petroleumsfond var på 0,075 prosent av forvaltningskapitalen i 2001¹⁸. I det danske ATP-fondet var kostnaden på 0,1 prosent, Herbertson, Orszag og Orszag (2000). Dette er noko lågare enn i dei beste individuelle spareordningane som er rapportert over. Etter den vanlege tommelfin-gerregelen som vi har brukt, så kunne den samla kostnaden med ei Folketrygd fondert etter et modell av Statens petroleumsfond, kanskje bli på 2,5 – 3 prosent av pensjonane (tilsvarande 0,125 – 0,15 prosent av forvaltningskapitalen).

Kostnader ved private, kollektive pensjonsordningar

Frå USA blir det rapportert kostnader i private ytingsbaserte bedriftspensjonsordningar på 0,67 prosent av forvaltningskapitalen, under halvpar-ten av det forfattaren rapporterer for pensjonsord-ningar med individuelle fond (Mitchell (1998). Kredittilsynet sin gjennomgang frå 1997 viser kostnader på 0,65 prosent av forvaltningskapita-len per år for kollektive pensjonsordningar i nor-ske livselskap¹⁹. Selskapa sin fortjeneste kjem i til-legg. Kostnadsprosenten var ganske stabil over tid.

Dei bedriftene som har tenestepensjonar er gjennomgåande større og har ein meir stabil arbeidsstokk enn dei som ikkje har tenestepensjo-nar. Dersom tenestepensjonar blir gjort obligato-

¹⁶ Kjelder for opplysningane i dette avsnittet er Årsredovisning for Premiepensjonsmyndigheten 2001 og heimesidene til Premiepensjonsmyndigheten, som bl a har gir opplysningar om gebyr med vidare i alle fond.

¹⁷ Rekordene har Peru med kostnader på 131 prosent i pen-sjonsutbetalingane (Mitchell (1998)).

¹⁸ Årsrapport for Statens petroleumsfond 2001 s. 26.

¹⁹ Utrekna frå tabell 5.8 i brevet.

riske, må ein derfor rekna med høgare gjennomsnittskostnader erfaringstala viser.

Samanhengen mellom kostnader og kapitalforvaltning

Forskjellar i administrasjonskostnader vil i mange tilfelle vera kompensert av andre fordelar. Fond som investerer i småbedrifter eller i eksotiske land har større forvaltningskostnader enn dei som avgrensar investeringane til store, velkjente selskap. Risikoen i slike marknader er ofte også stor. Likevel kan det vera verd å investera der, enten fordi den forventa avkastinga er høg eller fordi desse marknadene gir ei god risikospreiing (går godt mens andre går dårleg). Kostnadene med å investera i obligasjonar er mindre enn kostnadene med å investera i aksjar, men det er ei vanleg oppfatning at aksjar gir større forventa utbytte i det lange løp.

Som nemnt over, gir indeksforvaltning lågare kostnader enn aktiv forvaltning. I følge den forskinga som er gjort, gir aktiv forvaltning likevel ikkje eit forventa meirutbytte ut over det som trengst for å kompensera for risiko (Eckbo (1998)). Kanskje er det enkelte aktive forvaltarar som systematisk oppnår ei meiravkastning, men ein investor må vera meir enn middels flink for å plukka ut ein slik forvaltar.

Ei ulempe ved kollektive ordningar er at dei kan misbrukast ved at midlane blir plasserte ut frå andre omsyn enn avkastning, risiko og kostnader. Amerikanske innskottsbasert pensjonsfond for private føretak plasserer for eksempel i gjennomsnitt om lag 25 prosent av midlane i aksjar i den bedrifta som pensjonsordninga er oppretta for (Eckbo (1998)). Offentleg regulering og tilsyn kan motverka slikt misbruk i private ordningar. Misbruk av statlege pensjonsfond kan skje på same måte. For eksempel er det vanleg at statlege fond blir pålagt å investera heile eller store delar av kapitalen i statsobligasjonar, ofte med låg rente (Iglesias og Palacios (2001))²⁰. I USA og Canada er heile dei offentlege pensjonsfonda investert i statsobligasjonar. I forhold til statleg misbruk er det opinionen som må føra tilsyn.

Eit oversyn over erfaringar med offentlege allmenne pensjonsfond i meir enn 30 land kan tyda på at det er regelen snarare enn unntaket at offentlege pensjonsfond investerer etter politiske

prioriteringar (Iglesias og Palacios (2001)). I mange land har avkastinga vore dårlegare enn på bankinnskott! Men det er ein klar samanheng med den generelle kvaliteten på styret i landa²¹. I dei landa vi helst vil samanlikna oss med, er avkastinga av offentlege pensjonsfond vesentleg betre, men likevel gjennomgåande lågare enn for private pensjonsfond. Den lågare avkastinga for offentlege fond reflekterer til dels lågare risiko, mellom anna på grunn av pålegg om kjøp av statsobligasjonar. I fleire av dei landa som er studert har obligasjonar historisk gitt 2-4 prosent lågare avkastning enn aksjar i gjennomsnitt, og det kan vera nok til å forklara det meste av dei observerte forskjellane. Studiar som systematisk samanliknar avkastinga på private og offentlege pensjonsfond for same nivå på risikoen ser dessverre ut til å vera mangelfvare.

Det er ikkje nødvendig å gå langt for å finna eksempel på politisk styring av investeringane til pensjonsfond. Folketrygdfondet var lenge pålagt å plassera ein del av kapitalen som innskott i sparebankar i distrikta (men har i seinare år vore relativt fritt for politisk innblanding). Dei svenske ATP-fonda blei i si tid pålagde å gi billige lån for å finansiera ein del av det såkalla millionprogrammet for bustadbygging. Men det finst eksempel på fond som har unngått politisk styring. Det danske ATP-fondet, som har eksistert sidan 1964 og utgjer 25 prosent av BNP, har visstnok aldri vore utsett for politisk innblanding (Herbertson, Orzag og Orzag (2000)).

Det finst eksempel på store offentlege fond som blir forvalta etter liknande kriteria som store private pensjonsfond, og som oppnår minst like bra resultat som private pensjonsfond målt ut frå avkastning og risiko. Calpers, pensjonsfondet for statstilsette i California, er eitt av dei største og mest kjente. Eit anna eksempel er det danske ATP-fondet. Statens petroleumsfond har ei kortare historie, men har også gode resultat å visa til. Litteraturen gir inntrykk av at dei fonda som har gjort det best, som regel er fond for offentlig tilsette, ikkje allmenne pensjonsfond. I allmenne pensjonsfond er det ofte sterk representasjon frå næringsorganisasjonar, fagforeningar og politiske sektorinteresser i styra (Iglesias og Palacios (2001)). Ei vanleg hypotese er at dette fører til at investeringane blir styrte ut frå andre interesser

²⁰ Når eit statleg pensjonsfond er plassert i statsobligasjonar og staten ikkje har motsvarande fordringar, så er pensjonane i realiteten løpande finansierte over statskassa.

²¹ At realavkastinga på pensjonsfond i Uganda i ein periode var på minus 50,5 prosent per år er ikkje så relevant. Litt overraskande er det kanskje at kvaliteten på statsstyret ser ut til å ha ein like negativ effekt på avkastinga i private pensjonsfond som i offentlege.

enn å sikra pensjonane. Derfor blir det oppfatta som oppsiktsvekkande at det danske ATP-fondet har hatt så gode resultat (Herbertson, Orzag og Orzag (2000)).

Det blir ofte stilt krav om at offentlege fond skal unngå bestemte investeringar av moralske grunnar. Verken i praksis eller i prinsippet er det lett å skilja mellom moralske og politiske grunnar. Motstanden mot at Statens petroleumsfond skal avvika frå vanleg indeksforvaltning av moralske grunnar, har nok samanheng med dette. Firkanta reglar som utelukkar alle, eller dei fleste, moralske omsyn kan vera eit nødvendig vern mot politisk misbruk.

Reglar som avgrensar investeringsvalet kan i prinsippet brukast til å styra investeringane i politisk prioriterte retningar også i private pensjonsfond, og til å tvinga dei til å finansiera offentlege underskott. Dette er neppe ei aktuell problemstilling i Noreg. EØS-reglane set grenser for den politiske styringa av investeringane.

Samanhengen mellom kostnadene og storleiken på pensjonen

Kostnadene i prosent av pensjonen minkar sterkt med kor stor pensjon den enkelte har tent opp (James, Smalhout og Vittas (2001)). Det gjeld både i individuelle og i kollektive ordningar, men i størst grad for dei første. Gevinsten ved kollektive ordningar er derfor relativt størst for dei som har minst til forvaltning. Kollektive ordningar opnar også for at kostnadene kan bli fordelt slik at alle betaler same prosent uavhengig av kor store kostnader dei påfører ordninga.

Det har vore hevda at mange med små formuar lar vera å investera i aksjefond med god grunn, fordi gebyra i fond som tar mot små innskott er for høge. Obligatorisk pensjonssparing kan gi desse spararane billig tilgang til aksjemarknaden og dermed høgare forventa avkastning på pensjonssparinga. Samtidig kan risikofordelinga i samfunnet bli betre ved at fleire er med på å dela på risikoen knytt til kapitalavkastning (sjå for eksempel Matsen og Thøgersen (2001)).

Fordelar med individuell pensjonssparing

Gjennomgangen over har vist at individuell pensjonssparing er relativt dyrt samanlikna med alle typar kollektive ordningar, og at dess meir det er av individuelle val, dess høgare blir kostnadene. Som nemnt over, er det ein samanheng mellom risiko, forventa avkastning og kostnader. Ved indi-

viduell pensjonssparing kan ein sjølv kan velja kor stor og kva slags risiko ein vil ta. For mange kan dette vera ein fordel som det er verd å betala for i form av høgare kostnader. I avsnitt 6 blir det argumentert for at den same risikoprofilen ikkje passar for alle, og at det kan vera nyttig å sjå risikoen knytt til pensjonssparinga i samanheng med annan risiko.

Konkurranse er eit viktig verkemiddel for å halda kostnadene nede. Ein obligatorisk offentlig pensjon gir det offentlege eit monopol. Enkelte land har fleire gonger så høge kostnader i dei offentlege pensjonsordningane enn andre. Ein del av forklaringa kan kanskje vera manglande konkurransepress. Men for folk flest er det vanskeleg å samanlikna kostnadene i ulike livsforsikringsprodukt, og det kan vera grunn til å tvila på om kostnadskonkurransen er særleg effektiv i marknaden for individuell livsforsikring. Det å velja kan i seg sjølv ha kostnader for den enkelte. I det svenske premiepensjonssystemet er det om lag ein fjerdedel som ikkje treffer aktive val, og det er relativt få som flyttar midlane mellom ulike fond.

I litteraturen har det vore oversett at frivillig pensjonssparing i mange tilfelle kan skje på andre måtar og til lågare kostnader enn gjennom pensjonsfond. Eksempel kan vera nedbetaling av gjeld, investering i varige forbruksgode som hus og hytter og investering i eigen arbeidsplass for sjølvstendig næringsdrivande. Hus og hytter kan seinare seljast, eller dei kan brukast som grunnlag for lån. Alt avhengig av situasjonen kan dette vera sparemåtar som gir mindre kostnader for den enkelte enn fondssparing. Den manglande fleksibiliteten i obligatoriske pensjonsordningar har sin pris ved at ein store delar av livet blir sitjande med høg gjeld og samtidig store midlar i pensjonsordninga. Dermed får ein dobbelt opp med kostnader, for lånet og for forvaltning av midlane i pensjonsordninga.

Individuell forvaltning gir folk høve til å velja bort investeringar som ein har moralske innvendingar mot å vera med på.

Behovet for å sjå kostnadene i heile systemet under eitt

Eit svakt punkt i alle dei kostnadssamanlikningane eg har funne er at dei ikkje samanliknar dei totale kostnadene i heile pensjonssystemet, men ser isolert på kostnaden med å dekkja eit bestemt pensjoneringsbehov. I alle pensjonsordningar er dei faste kostnadene per deltakar til kontohald og informasjon ein relativt stor del av totalen. Der-

som ein obligatorisk pensjon kjem i tillegg til andre pensjonsordningar, blir derfor innsparinga i administrasjonskostnader mindre enn om han kjem i staden for dei. Dette er viktig, for mange vil ha bruk for supplerande ordningar ved sida av ein obligatorisk pensjon, spesielt dersom pensjonsprosenten er låg. Det er også stordriftsfordelar i kapitalforvaltning. Forskjellen i gjennomsnittskostnad mellom privat og offentleg forvaltning vil derfor tendera til å overdriva den innsparinga i kostnader som skjer dersom eit beløp blir overført frå privat til offentleg forvaltning.

Isolert sett er dei faste kostnadene per konto og andre stordriftsfordelar ein grunn til å halda nede talet på ulike ledd i pensjonssystemet. For eksempel vil ein i Sverige sannsynlegvis kunna spare administrasjonskostnader på å fjerna eitt ledd i pensjonssystemet, enten ved å slå saman premiepensjonen med tenestepensjonane eller ved å la premiepensjonen bli forvalta kollektivt i ATP-fonda.

Konklusjon

Konklusjonen er at alle former for kollektive pensjonsordningar gir vesentleg lågare administrasjonskostnader enn individuell pensjonssparing. Kostnaden med obligatorisk pensjonssparing i offentleg organiserte individuelle fond blir sannsynlegvis lågare enn kostnadene med å ha vanlege kollektive pensjonsordningar i alle bedrifter. Dersom investeringsvalet blir avgrensa sterkt nok, kan faktisk kostnadene med individuelle fond bli ein god del lågare enn i vanleg føretakspensjon. Dei lågaste kostnadene kan ein oppnå i offentlege pensjonsordningar der forvaltninga av kapitalen er felles for alle. Innsparing av administrasjonskostnader er altså eit gyldig argument for obligatoriske pensjonsordningar

Omsynet til å halda kostnadene nede må avvegast mot dei fordelane som individuelle val kan gi. Ved individuell sparing er det lettare å oppnå ei fordela investeringane slik at risikoen blir tilpassa det som er ei god risikofordeling for den enkelte. Valfridom er også eit vern mot misbruk av pensjonsmidlane.

Oppsplitting av den enkelte sin pensjon i mange forskjellige ordningar med ulike forvaltarar aukar kostnadene sterkt. Kostnadsgevinsten ved ein obligatorisk offentleg pensjon er større dersom den kjem i staden for andre eksisterande pensjonsordningar, enn om dei andre pensjonsordningane lever vidare i mindre skala.

6 Risikodeling

Ved å dela ein risiko på fleire blir risikoen for den enkelte mindre. Det gjeld når risikoen i utgangspunktet ikkje rammar alle likt. Personar som lever samtidig, kan dela risiko mellom seg ved å inngå frivillige avtalar. For eksempel blir risiko delt gjennom kjøp og sal av aksjar og gjennom forsikringskontraktar. Personar som ennå ikkje er fødde, kan ikkje inngå avtalar og kan derfor heller ikkje vera med på ei slik frivillig risikodeling²². Staten derimot kan forplikta framtidige generasjonar, blant anna gjennom obligatoriske pensjonsordningar. Dermed kan risiko delast på fleire, og det kan vera ein fordel for alle. Dette blir drøfta i avsnitt 6.1.

Sjølv mellom partar som er til stades samtidig, klarer ikkje marknadene alltid å fordela risiko på ein god måte. Funksjonssvikt i marknaden for å forsikra overlevingsrisiko blei drøfta i avsnitt 4. Eit klassisk argument for offentleg pensjon er at det manglar ein privat marknad som tilbyr pensjon med sikker realverdi (pensjon som blir justert fullt ut for inflasjon) (Diamond (1977)). Eit anna argument er at det manglar marknader for å fordela risiko knytt til arbeidsinntekt (Merton (1983)). Desse argumenta blir drøfta i avsnitt 6.2, mens 6.3 følgjer opp med litt nærmare om realverdisikring. Avsnitt 6.4 konkluderer med eit meir politisk perspektiv.

6.1 Forplikting av ufødde generasjonar

Kva for risikoar kan det vera interessant å dela på mellom generasjonar? I litteraturen er det to eksempel som er framheva, produktivetsrisiko og demografisk risiko²³.

Produktivetsrisiko. Nokre generasjonar er så heldige at dei er yrkesaktive i ein periode der produktiviteten er høg. Lønningane er da også høge. Andre generasjonar er yrkesaktive når produktiviteten og lønningane er låge. Eit utlikningssystem (pay-as-you-go) der pensjonane er indeksert med lønna til dei yrkesaktive, deler automatisk på produktivetsrisikoen²⁴.

Demografisk risiko. Nokre blir fødde inn i store årskull, andre i små. Det kan kanskje vera

²² Det same gjeld etter norsk lov i stor grad også personar som er under 18 år.

²³ Rangel og Zeckhauser (2001) ser på inntektsrisiko meir generelt (risiko knytt til eit eksogent BNP).

²⁴ Sjå for eksempel Thøgersen (1998) eller Wagener (2001) og referansane som blir gitt der.

grunn til å tru at store årskull får lågare lønningar enn små. Denne «kullrisikoen» blir redusert dersom små årskull med høge lønningar betaler ein del av pensjonane til store årskull (Bohn (2001)). Eit utlikningssystem basert på førehandsdefinerte ytingar og med ein passe høg pensjonsprosent kan gi ei god fordeling av risiko. Ein annan demografisk risiko som kan fordelast på fleire generasjonar, er risikoen for at levealderen til kullet skal avvika frå det som er forventa. Igjen kan eit utlikningssystem med førehandsdefinerte ytingar gi den ønskete risikofordelinga.

Risikoen som blir delt i eksempla over, er risikoen slik den ser ut før generasjonane er fødte. Når folk veit om dei tilhører ein heldig eller ein uheldig generasjon, er det for seint å få dei heldige til å inngå frivillige forsikringsavtalar. Dette problemet kjem i tillegg til problemet med at ein ikkje kan inngå avtalar mellom personar som ikkje lever samtidig.

Det vi over har kalla risikofordeling, kan også karakteriserast som inntektsutjamning mellom generasjonar. Generelt kan ein sjå på inntektsutjamning som deling av risikoen for å bli fødd som ulike personar. Ein viktig grunn til å ikkje ha full inntektsutjamning er at det i praksis går ut over effektiviteten i økonomien, slik at det blir mindre å dela på. Lønnsindeksering av pensjonen kan også få slike effektar ved at dei effektive skattesatsane vil variera frå generasjon til generasjon alt etter som overføringane går i den eine eller den andre retninga.

Ei hake ved forslaget om deling av produktivtetsrisiko gjennom eit utlikningssystem er at det ikkje fungerer dersom høg produktivtetsvekst ein periode også betyr høg forventa produktivtetsvekst neste periode. Da kan eit utlikningssystem faktisk forsterka inntektsrisikoen for den enkelte generasjonen (Matsen og Thøgersen (2001)).

Når det gjeld den demografiske risikoen, er det eit empirisk spørsmål om eit utlikningssystem faktisk gir ei god risikofordeling. Små årskull får ikkje nødvendigvis så mykje høgare lønn at det kompenserer for at dei må betala for forholdsvis fleire pensjonistar. Kull med lengre levetid kan også vera arbeidsføre lengre. I så fall fører ikkje ei overføring frå kull med kortare levetid nødvendigvis til utjamning av levestandarden. Det er heller ikkje opplagt korleis ein skal samanlikna levestandarden til kull som lever ulike lenge.

Eit reint utlikningssystem er ikkje nødvendig for å få til risikodeling mellom generasjonar. Det kan også tenkjast fondsoppygging kombinert

med ein garanti for pensjonane som blir innfridd ved hjelp av utlikning.

Over blei det sagt at staten kan forplikta framtidige generasjonar. Problemet er at dei framtidige generasjonane etter kvart tar over makta i staten og da kan finna det opportunt å ikkje stå ved forpliktingane. Dei som styrer nå kan ved ulike tiltak prøva å gjera det vanskelegare for dei som styrer i framtida å bryta pensjonsløfta, men det vil alltid gjenstå ein politisk risiko i statlege forsikringsordningar.

6.2 Manglande marknader

Manglande marknader for obligasjonar med sikker realverdi

Sikring av realverdien av pensjonane blir av mange sett på som ein av dei store fordelane med offentlege pensjonsordningar framfor private. Det blir hevda at inflasjonsrisiko ikkje lar seg forsikra. Argumentet er at inflasjonen rammer alle og at framtidig inflasjonsrisiko er vanskeleg å anslå ved vanlege statistiske metodar basert på observasjonar frå fortida. Eit forsikringsselskap kan derfor ikkje kalkulera kor store premiar som er nødvendig (Barr (2001)).

Argumentasjonen er problematisk. Prototypen på inflasjon er ein proporsjonal auke i prisane på alle varer og tenester, også arbeidskraft. Ein slik rein inflasjon gir eit tap for dei som har fordringar i vedkommande valuta (for eksempel pensjonskrav) og ein akkurat like stor vinst for dei som har gjeld. Samfunnet blir totalt sett verken rikare eller fattigare i utgangspunktet. Derfor skulle det tilsynelatande vera lett å få til ordningar som eliminerer inflasjonsrisikoen. Indeksering av gjeld er det som skal til. Dersom det finst indekserte obligasjonslån på marknaden, så kan private forsikringsselskap tilby pensjonar med sikker realverdi. Ved å investera i indekserte obligasjonar unngår forsikringsselskapet å ta inflasjonsrisikoen på eiga kappe.

I fleire land, mellom andre Storbritannia og USA, har staten tatt opp lån i form av indekserte obligasjonar. I Storbritannia har dette ført til ein velutvikla marknad for livrenter med sikker realverdi. Prisen er likevel fem prosent høgare enn for nominelle livrenter med same forventa utbetaling, utan at det er klart korfor. Livrentene blir normalt kjøpt på pensjoneringstidspunktet, så inflasjonssikringa gjeld frå da av. I USA er det ingen forsikringsselskap som tilbyr livrenter med full indeksering (Brown, Mitchell og Poterba (2001)).

Relativt få kjøper livrenter med inflasjonssikring i Storbritannia. Ei opplagt forklaring er at inflasjonen i seinare år har vore relativt stabil og at risikoen for sterk prisstigning blir oppfatta som moderat. Likevel skulle ein kanskje tru at fleire var villige til å betala fem prosent ekstra for å sikra seg mot inflasjon. Brown, Mitchell og Poterba (2001) viser at sjølv ved moderat inflasjonsrisiko og moderat risikoaversjon (relativ risikoaversjon lik 2) kan det vera verd å betala 7-15 prosent av pensjonsformuen for å sikra seg mot inflasjon. Inflasjonssikring kan altså vera viktig for velferda. At ikkje fleire kjøper livrenter med inflasjonssikring, kan likevel forklarast når ein hugsar på at alle er omfatta av offentlege pensjonsordningar med inflasjonssikring. Når grunnpensjonen er inflasjonssikra frå før, er det mindre grunn til å betala dyrt for å inflasjonssikra ein supplerande pensjon (sjå også Feldstein (1983)). Eige av eigen bustad gir også pensjonistane ei viss inflasjonssikring (Merton (1983)).

Den viktigaste hindringa for at inflasjonssikra livrenter skal bli billigare og meir utbreidde, er etter mange si oppfatning å finna i marknaden for indekserte obligasjonar. Problemet er lite interesse for å ta opp denne typen lån. For å unngå risiko må forsikringsselskapa setta saman aktiva på ein slik måte at terminstrukturen er samanfalande for inn- og utbetalingar. Det er vanskeleg med indekserte obligasjonar, fordi marknaden for dei har for liten breidde. Selskapa blir derfor sitjande igjen med meir risiko på eiga kappe, og krev betaling for det.

Ei årsak til at få vil ha indekserte lån, kan vera at samtidig som indeksering til konsumprisindeksen fjernar den reine inflasjonsrisikoen, kan eksponeringa for andre typar risiko auka. Indeksering av lånegjelda sikrar levestandarden til ein lønnstakar når konsumprisindeksen og lønna hans varierer i takt. Men konsumprisindeksen kan også stiga utan at lønna hans går opp. Da er han dobbelt ille ute om han også skal betala meir for lånet sitt. Indekserte lån sikrar mot den reine inflasjonsrisikoen, men i praksis må ein ta andre risikoar på kjøpet. I økonomiar der prisstigninga er stabil på eit lågt nivå, ser erfaringane ut til å vera at staten må gå inn som stor låntakar om det i det heile tatt skal bli nokon marknad for indekserte lån.

Lite interesse for å ta opp indekserte lån vil føra til at slike lån får relativt låg rente, og at livrenter med indeksering derfor blir relativt dyre. Ingen vil da frivillig kjøpa pensjonar med full indeksering (Feldstein (1983)).

Andre har forklart mangelen på indekserte lån med at det er relativt lett å skaffa seg inflasjonssikring på andre måtar. Over litt tid følgjer penge marknadsrentene gjerne inflasjonen. Utslaga i rentene er gjerne litt større enn i inflasjonen. Ved å investera ein stor del av porteføljen i penge marknaden, for eksempel rullerande investeringar på tre månader, kan ein derfor i praksis kanskje oppnå relativt god inflasjonssikring. Men det kan vera ein kostnad med dette ved at korte, likvide papir systematisk gir litt lågare rente enn meir langsiktige obligasjonar.

På lang sikt vil ein auke i det generelle prisnivået slå ut i høgare aksjekursar. Ved langsiktig pensjonssparing kan derfor investering i aksjar redusera inflasjonsrisikoen. Aksjar er derimot ikkje noko godt middel til realverdisikring av pensjonane over kortare periodar, for eksempel perioden etter pensjonering (Brown, Mitchell og Poterba (2001)).

Konklusjonen ser altså ut til å vera at for at private skal kunna tilby pensjonar med sikker realverdi, så må staten ta opp indekserte obligasjonslån. Enten staten tilbyr inflasjonssikra pensjonar direkte gjennom ei offentlig pensjonsordning eller indirekte gjennom å forsyna private pensjonskasser med indekserte obligasjonar, så blir fordelinga av risiko i samfunnet alt i alt den same. Det blir berre meir mellommannsverksemd når ein bruker den indirekte metoden. I Noreg måtte eventuelle låneopptak for å forsyna marknaden med indekserte obligasjonar motsvarast av offentlig fondsoppbygging, for eksempel i Statens petroleumsfond.

Manglande marknader for menneskeleg kapital

I avsnitt 6.1 diskuterte vi deling av produktivetsrisiko (lønnrisiko) mellom personar som ikkje kan handla med kvarandre. Men på kvart tidspunkt lever det generasjonar med ulike fødselsår. Dei kan i prinsippet inngå kontraktar seg imellom som fordeler den gjenståande inntektsrisikoen. Ei hindring for slike kontraktar er at ein ikkje kan selja retten til eiga arbeidskraft ein gong for alle på same måte som ein kan selja andre formuesobjekt. Det finst ingen marknad for menneskeleg kapital tilsvarande som for annan kapital (og godt er det).

Merton (1983) viste at eit lønnsindeksert pensjonssystem med løpande utlikning kan betra fordelinga av inntektsrisikoen også mellom aktørar som kan handla med kvarandre, men som ikkje kan handla med menneskeleg kapital. Merton ser

på risiko knytt til produksjonsteknologien. Risikoen er knytt til to forhold: Produktivitet, og fordeling. I Mertons modell verkar produktivitetsendringar proporsjonalt på arbeidslønna og på utbyttet av kapitalen. Derfor er det unødvendig med hjelp frå det offentlege for å dela produktivitetsrisikoen på ein god måte. Pensjonistane får sin del av produktivitetsrisikoen også når dei lever av kapitalinntekter. Fordelingsrisikoen verkar slik at nokon gonger går ein større del av produksjonsutbyttet til arbeidstakarane, andre gonger til kapitalleigarane. Denne risikoen kan delast gjennom eit system av skattar og overføringar på ein måte som ikkje lar seg gjera ved hjelp av marknadene. I eit eksempel reknar Merton ut korleis skatteoverføringssystemet bør sjå ut for å få ei god risikofordeling og god fordeling av forbruket over tid. Det viser seg å krevja både ein lønnskatt (arbeidsgivaravgift), ein forbruksskatt (moms), barnetrygd²⁵ og alderspensjon. Eit viktig moment er at pensjonane er indekserte ikkje til lønn aleine, men til lønssummen i økonomien delt på talet på pensjonistar. Satsen i arbeidsgivaravgifta er konstant, og pensjonistane deler dei innkomne midlane frå avgifta med kvarandre.

Merton viser også at overføringssystemet ikkje treng å påverka arbeidstilbodet i negativ retning. Men føresetnadene er strenge. For det første må minstepensjonen vera så låg at alle vel å arbeida nok til at dei unngår å bli minstepensjonistar. For det andre må pensjonen auka meir enn proporsjonalt med den enkelte sine innbetalingar til pensjonssystemet. Pensjonsprosenten må altså stiga med inntekta. Grunnen er at for å oppretthalda arbeidsincentiva er det ikkje nok at folk får igjen i forventning det same som dei betaler inn i lønnskatt. Dei som arbeider mykje må få igjen noko ekstra for å kompensera for konsumskatten. Som vanleg er det konflikter mellom effektivitet og fordeling.

I vår samanheng er det viktigaste resultatet kanskje forslaget om indeksering av pensjonane. Pensjonen er indeksert fullt ut både til lønnsnivået og til forholdet mellom yrkesaktive og pensjonistar. Blir det dobbelt så mange pensjonistar, så blir det også halvparten så store pensjonar. Dette må vi sjå i lys av det kriteriet som er brukt for god risikofordeling. Merton sin fasit er den risikofordeling som ville oppstå dersom det var muleg å kjøpa og selja menneskeleg kapital på lik linje med annan kapital²⁶. Partane i slike tenkte avtalar

²⁵ Barnetrygd er nødvendig fordi dei unge ikkje kan få nok lån til å jamna ut konsumet.

veit kor store kull dei tilhører. Risikoen for å bli fødd i eit stort eller lite kull er det da for seint å forsikra seg imot. Merton ser dessutan bort frå andre omsyn ved utforminga av pensjonar og barnetrygd enn dei som gjeld risikofordeling.

Lønnsindeksering kan i teorien kombinerast med eit privat pensjonssystem. Det kan ordnast ved at pensjonsfonda investerer i verdipapir der avkastinga er knytt til lønnsveksten (lønnsindekserte obligasjonar). Både for unge hushald og for staten kan det vera interessant å låna på denne måten, sidan dei har inntekter i form av lønn eller skatt på lønn. Lønnsindekserte obligasjonar er ikkje i praktisk bruk, men om staten tok opp slike lån, ville det bli utvikla ein marknad. Staten kan ved å kombinera lønnsindekserte låneopptak med ein passende skattepolitikk få til same risikofordeling mellom generasjonar som ved eit utlikningsystem. Dette verkar likevel unødvendig tungvint²⁷.

6.3 Fordelinga av pensjonssparing på aksjar og sikre investeringar

I avsnitt 6.2 såg vi at manglande marknader for indekserte obligasjonar kan vera eit argument for obligatorisk, offentlig inntektspensjon. Neste spørsmål er i tilfelle kor stor del av pensjonen som bør vera fullt ut indeksert. For å nærma oss dette spørsmålet er det nyttig å tenkja over korleis ein framsynt og velinformert person ville fordela pensjonssparinga si mellom obligasjonar med sikker realverdi, aksjar og andre usikre fordringar dersom det faktisk var ein velfungerande marknad for indekserte obligasjonar.

Bodie, Merton og Samuelson (1992) har studert korleis ein person som sparer til pensjon bør fordela investeringane sine på aksjar og på obligasjonar med sikker realavkastning. Aksjar gir eigedomsrett til realkapital²⁸. Eit vanleg råd er å investera alt i aksjar når ein er ung og så redusera den delen som er i aksjar etter kvart som ein blir eldre. Dette rådet viser seg å stemma i ein vid

²⁶ Rangel og Zeckhauser (2001) diskuterer ulike kriterier for effektiv risikofordeling i økonomiar med overlappende generasjonar. Sjå også Matsen og Thøgersen (2001).

²⁷ Miles og Timmermann (1999) foreslår at staten skal utferda lønnsindekserte opsjonar som kan nyttast til verdiskringing av pensjonen.

²⁸ I resonnementa her er det gått ut frå at bedriftene finansierer seg utelukkande med aksjar. Dersom bedriftene også har obligasjonsgjeld, må den reknast inn (med minus) i obligasjonsbehaldningane til eigarane av aksjane for at resonnementa skal halda. Aksjeverdiane er føresette å følgja ein såkalla "tilfeldig gang".

klasse av tilfelle. Korfor det blir slik, er lettast å innsjå dersom ein går ut frå at den framtidige arbeidslønna er kjent av individet og dermed sikker i realverdi. Den totale formuen til ein person består av humankapital (verdien av framtidig arbeidsinntekt) og finanskapital. Finanskapitalen er igjen fordelt på obligasjonar og aksjar. Både humankapitalen og obligasjonar har sikker realavkastning. Haldninga til risiko bestemmer fordelinga av totalformuen på aksjar og på sikre objekt (summen av humankapital og obligasjonar). Etter som ein blir eldre, har ein mindre og mindre humankapital igjen. Fordi ein sparer til pensjonsalderen, minskar ikkje den totale formuen like raskt. Humankapitalen sin del av totalformuen går derfor ned. Med ein konstant andel av aksjar i totalformuen, må da andelen av obligasjonar i totalformuen gå opp for å erstatta reduksjonen i humankapital. Andelen obligasjonar i finansformuen går da sjølvsagt også opp, mens andelen av aksjar går ned. Fordi aksjar gir større forventa avkastning enn obligasjonar, vil det likevel vera ein positiv aksjeandel. Når pensjonsalderen er nådd, sluttar aksjeandelen å gå ned, sidan humankapitalen deretter er konstant lik null.

Resonnementet legg til grunn ein konstant andel av aksjar i totalformuen. I praksis kan andelen variera med alderen, spesielt dersom det er ein samheng mellom graden av risikoaversjon og kor stor formue ein har. Likevel vil den skiserte mekanismen trekkja sterkt i retning avtakande aksjeandel i finansformuen med alderen. Resultatet blir heller ikkje endra om arbeidsinntekta er usikker, men uavhengig av avkastninga på aksjane. Positiv samvariasjon mellom aksjekursar og lønningar gjer derimot det å eiga humankapital meir likt med det å eiga aksjar og mindre likt med å eiga obligasjonar. Det trekkjer i retning av ein mindre aksjeandel i finanskapitalen, særleg tidleg i livet. Så lenge lønningane er mindre usikre enn avkastninga på aksjar, vil aksjeandelen likevel minska med alderen.

Dersom kapitalavkastninga viser seg å bli dårleg, kan dei yrkesaktive tilpassa seg ved å arbeida meir. Det gjer dei i stand til å ta større risiko og aukar aksjeandelen for dei i forhold til for pensjonistane. Alt i alt vil dei yrkesaktive sitja med det meste av kapitalavkastingsrisikoen i samfunnet, men pensjonistane vil også ta ein del.

Ikkje alle studiar finn at aksjeandelen bør minska monotont inntil pensjonsalderen blir nådd. Storesletten, Thelmer og Yaron (2001) viser til empiri som tilseier at for den enkelte unge er verdien av framtidig arbeidsinntekt ekstremt usikker,

hovudsakleg som følge av stor individuell risiko som ikkje kan forsikrast. Hell eller uhell eitt år har dessutan ofte ein tendens til å påverka lønnsnivået heilt fram mot pensjonsalderen. Får ein først ein god jobb, så er det større sjanse for å ha ein god jobb også i framtida. I lågkonjunktur er kapitalavkastninga dårleg og risikoen knytt til individuell lønnsutvikling særleg stor. Dette aukar risikoen ved å sitja med aksjar for alle som enda har arbeidskraft igjen, og særleg for dei yngste. Forfattarane gir eksempel der det er best for dei yngste å unngå aksjar fullstendig. Pensjonistane kjem også best ut med ein låg aksjeandel av same grunn som hos Bodie, Merton og Samuelson. Dermed blir det dei middelaldrande som må sitja med det meste av aksjane. Sjølvsagt liker heller ikkje dei risikoen som følgjer med, men nokon må ta den, og dei middelaldrande har best evne til det. Som betaling får dei ei høg forventa avkastning på aksjeinvesteringane sine.

Dersom føremålet med obligatorisk pensjonsparing utelukkande er å kompensera for at det ikkje finst ein effektiv marknad for inflasjonssikra obligasjonar, så gir resonnementa over nokre idear til korleis ordninga bør uformast. For det første er det nok at den obligatoriske ordninga dekkjer ein del av pensjoneringsbehovet. For det andre er de nødvendig med aldersavhengige premiar dersom oppbygginga av reell pensjonsformue skal gå i same takt som ved fornuftig individuell sparing. For det tredje er det ønskeleg at sparinga til dei unge ikkje berre er for alderdommen, men også kan fungera som eigenforsikring i tilfelle inntektsutviklinga før pensjonsalderen blir dårleg.

I praksis er det ofte snakk om å etablera ei offentleg ordning der det er full realverdisikring av pensjonane og der finansieringa skjer ved avgifter som er proporsjonale med lønn og uavhengige av alder. Når det ikkje finst nokon marknad for inflasjonssikra obligasjonar, kan ei slik ordning komma til å gi ei heller dårleg risikofordeling. Eit grunnleggjande problem er at pensjonsordninga må investera dei oppsparte midlane i aksjar, som har usikker avkastning. Realverdisikringa må derfor byggja på at det kan krevjast tilleggspremier eller bli gitt premierabattar ettersom avkastninga blir større eller mindre enn forventa. Premien kan i utgangspunktet setjast ut frå den forventa realavkastninga på aksjar. Ved dårleg avkastning må så alle yrkesaktive betala ein ekstrapremie, ved god avkastning får dei premierabatt. Realiteten i dette er at dei yrkesaktive indirekte blir eigarar av aksjane og ansvarlege for ei realverdisikra gjeld

tilsvarande pensjonsforpliktingane. Aksjane og gjelda blir fordelt proporsjonalt med lønningane til den enkelte. For dei unge vil gjelda vera langt større enn verdien av den pensjonen dei har opparbeidd. Dei unge blir implisitt gjort til relativt store spekulantar i aksjar. Dette er ikkje fullt så uheldig som det først verkar. Grunnen er eit gunstig samspel med individuell inntektsrisiko. Er ein uheldig med den individuelle utviklinga av arbeidsinntekta, så slepp ein unna med ein mindre del av ansvaret for eventuell dårleg avkastning i aksjemarknaden. Likevel vil det bli langt meir risiko på dei unge enn dersom det fanst ein velutvikla marknad for realverdisikra fordringar. Enda meir risiko vil det bli på dei unge dersom eventuelle ekstrapremiar og rabattar skal fordelast over fleire år. Konklusjonen er at dersom ei offentleg pensjonsordning skal baserast på sparing i fond som blir investert i aksjar eller andre verdipapir med usikker realavkastning, så bør ein vurdere å også la pensjonistane vera med på å ta ein del av avkastingsrisikoen. Elles kan risikoen på dei unge bli for stor.

Ein annan muleg konklusjon er at det offentlege burde konsentrere seg om å utvikla ein marknad for realverdisikra fordringar. Det kan opna for ei betre fordeling av risiko enn i ei offentleg pensjonsordning. Innvinginga mot dette er at folk i praksis gjer langt mindre bruk av finansmarknadene til å fordela risiko enn det ein skulle venta i følge økonomisk teori. Enten dette kjem av kunnskapsmangel, høge transaksjonskostnader eller andre årsaker, så kan det vera eit argument for ei offentlege pensjonsordning som hjelp til sjølvhjelp også når det gjeld å få til ei god risikofordeling.

Dersom den offentlege pensjonsordninga er eit utlikningssystem, så vil det normalt tilseia at det er mindre formuesoppbygging i økonomien. Da vil det også vera mindre kapitalavkastingsrisiko å fordela. Dermed kan det vera grunn til å la ein større del av pensjonane ha sikker realverdi.

6.4 Er full realverdisikring av pensjonane ønskeleg? Politiske vurderingar

Staten er ikkje anna enn ein mellommann i fordelinga av risiko. Til sjuande og sist blir all risiko i samfunnet fordelt på individa. Ein del risiko er individuell og jamnar seg ut når vi ser nasjonen under eitt. Dersom det ikkje var for problem med seleksjon, åtferdsrisiko og rapporteringsrisiko, så kunne slik individuell risiko fjernast heilt ved å dela på han. Men det finst også makroøkonomisk

risiko som påverkar heile samfunnet og ikkje jamnar seg ut. Vi lever av avkastninga av kapital, arbeidskraft og naturressursar og denne avkastninga er usikker også for økonomien sett under eitt. Dersom ei gruppe, pensjonistane, skal vernast, må andre grupper ta tilsvarende meir risiko. Mindre risiko i pensjonsalderen vil seia at dei same personane må ta meir risiko når dei er unge.

Ein ting er å sikra pensjonane mot endringar i det generelle prisnivået. Ei anna sak er å vedta at pensjonane skal vera upåverka av alt anna som skjer i økonomien. Det er neppe slik at vi får den beste risikofordelinga i samfunnet ved å la offentlege pensjonar vera upåverka av for eksempel lengda på levetida som pensjonist, yrkesdelta-kinga eller avkastninga på kapital. Eksempla i avsnitt 6.1, 6.2 og 6.3 har vist at det kan vera gode grunnar for å la også pensjonane vera påverka av denne typen risiko. Reguleringa av pensjonane bør neppe vera uavhengig av kva for belastning som skattebetalarane blir påført.

I drøftinga over har vi tatt for gitt at det offentlege kan garantera full inflasjonssikring av offentlege pensjonar. Realiteten er ikkje heilt slik. Indeksering av pensjonane kan lovfestast, men lover kan endrast. På den andre sida kan pensjonane justerast for inflasjon utan at det treng å stå i lova. Det vil alltid vera ein politisk risiko knytt til reguleringa av offentlege pensjonar. Lovgiving kan endra prosedyrane som skal til, men sluttresultatet kan bli det same enten ein har lovbestemt indeksering eller ikkje. Reglar for pensjonsregulering som legg for mykje risiko på dei unge kan ha kort politisk levetid.

Frå eit overordna synspunkt kan lovbestemt indeksering av pensjonane vera lite ønskeleg. Det er ei vanleg oppfatning at når det er inflasjon, så er det lettare å få til reelle justeringar nedover i pensjonar (og i lønningar og offentlege utgifter) dersom det ikkje er automatisk indeksering. Det er nettopp ei frykt for at dette skal skje som ligg til grunn for kravet om at pensjonane skal indekse- rast. Men det politiske resultatet av indeksering kan bli ein trappetrinnseffekt. Når det er grunn til å regulera realverdien av pensjonane oppover, så blir det vedtatt. Når det er grunn til å regulera realverdien av pensjonane nedover, så blir det ikkje vedtatt, fordi den politiske belastninga er for stor (Summers (1983)). Eit eksempel kan vera dette: Ein offentleg pensjon er fondsbasert samtidig som den er indeksert til pris- eller lønnsnivået. Når fondet ikkje gir nok avkastning, må staten skyta til midlar for å oppfylle indekseklausulen. Når fondet gir stor avkastning, vil det bli hevda at dette

er pensjonistane sine pengar og realverdien av pensjonane vil bli justert opp. Mekanismen bak dette er at det er klart kven som får fordelane, og at politikarane kan vinna stemmer på å dela dei ut. Det er mindre klart kven som betaler, og derfor færre stemmer å tapa hos dei.

Når ein vurderer kor viktig det er med inflasjonssikring av pensjonane, bør ein ha i minnet at inflasjon ikkje er ein risiko som naturen påfører oss. Inflasjon er i stor grad eit resultat av våre eigne handlingar. Den viktigaste føresetnaden for stabil inflasjon er ein ansvarleg økonomisk politikk. Full inflasjonssikring av pensjonane kan svekka oppslutninga om ein slik politikk blant pensjonistane.

Ei vanleg årsak til inflasjon er svake regjeringar som ikkje klarer å krevja inn nok skatt til å finansiera dei offentlege utgiftene, eller som ikkje klarer å tilpassa utgiftene til skatteinntektene. Innstrammingar på dei offentlege budsjetta kan da vera nødvendig for å få inflasjonen under kontroll. I så fall er det ikkje opplagt at det er ein fordel at pensjonane er indekserte.

Lønnsindeksering er særleg viktig for pensjonistane dersom dei er opptatt av relativt konsum. I så fall er det nettoinntekta for pensjonistar som bør indeksrast i forhold til nettoinntekta for yrkesaktive, sidan det er nettoinntektene som er grunnlaget for konsum. Ein implikasjon er at dersom dei yrkesaktive må betala høgare avgifter fordi det er fleire pensjonistar, så skal da også pensjonen justerast ned. Merton (1983b) trekkjer konsekvensen av at pensjonistane er opptatt av relativt konsum eit steg vidare og foreslår at pensjonen blir indeksert til privat konsum per capita og finansiert med ein konsumskatt.

Lønnsindeksering kan også vera interessant som eit middel til fordeling av risiko knytt til menneskeleg kapital. Generelt manglar det nok likevel ein god del kunnskap før ein på fagleg grunnlag kan trekkja særleg presise slutningar om kva som vil vera ei god risikofordeling.

7 Generasjonsfordeling, sparing og overinvestering

Obligatoriske pensjonsordningar kan organisrast som reine utlikningssystem utan innslag av sparing. Dette blir av og til framstilt som eit argument i favør av obligatorisk pensjon, enten fordi ein da kan få til ei betre generasjonsfordeling eller fordi det kan hindra at sparinga i samfunnet blir for stor.

Ein påstått fordel med eit utlikningssystem framfor fondsbaserte spareordningar er at utlikningssystemet gir høve til å gi pensjon også til dei som er eldre på det tidspunktet systemet blir etablert. Med andre ord ønskjer ein å overføra inntekt til den første generasjonen av eldre frå seinare generasjonar. Men dette kan ein normalt gjera utan å etablere eit utlikningssystem. Staten kan ta opp lån for å finansiera pensjonane til den første generasjonen og la seinare generasjonar betala rentene over skattesetelen. I eit utlikningssystem gjer staten i realiteten det same, slik det blei forklart i innleiinga. Staten tvingar dei unge som betaler inn til å gi den eit lån som finansierer pensjonane til den første generasjonen av pensjonistar. Rentene på lånet blir delvis finansiert ved pensjonsavgifter som er høgare premien i eit tilsvarende fondsbasert system.

Generelt gjeld at fordelingseffektane mellom generasjonar av eit utlikningssystem i prinsippet kan gjenskapast med passande statlege låneopptak og direkte overføringar. Eit utlikningssystem er derfor i prinsippet eit overflødig verkemiddel i fordelingspolitikken mellom generasjonar. Eit utlikningssystem kan alltid beskrivast som ein kombinasjon av tvungen sparing, skatt, kontantoverføringar og statlege låneopptak frå pensjonssystemet (sjå for eksempel Murphy og Welch (1998)).

Det kan tenkjast tilfelle der staten ikkje kunne oppnådd det same med vanlege låneopptak aleine. Når lån blir tatt opp gjennom eit utlikningssystem, kan risikofordelinga i samfunnet bli ei anna enn om lånet blir tatt opp i marknaden. Pensjonsgjeld blir ofte sett på som mindre forpliktande enn anna gjeld, mellom anna fordi pensjonane som regel kan setjast ned gjennom politiske vedtak. Eit teikn på det er at pensjonsgjeld ikkje er tatt med saman med annan gjeld i Maasticht-kriteria for kor mykje gjeld medlemslanda i Den europeiske monetære unionen kan ta opp. Det kan derfor tenkjast at staten kan tvinga seg til større lån gjennom eit utlikningssystem for pensjon enn det staten kunne oppnådd i marknaden. Men staten kan også tvinga seg til lån frå eit fondsbasert pensjonssystem.

Utlikningssystem opnar for utilsikta omfordeling mellom generasjonar dersom ein ikkje er påpasseleg med å justera offentleg sparing. For eksempel kan ein stor generasjon som følgjer etter ein mindre sleppa billig frå pensjonsrekninga dersom ikkje staten sparer nok mens den store generasjonen er yrkesaktiv. Men diskusjonen av risikofordeling mellom generasjonar i

kapittel 6 viste at det også er tilfelle der eit utlikningssystem kan gi ei god fordeling mellom generasjonar. Men sjølv i dei tilfella kan det same generasjonsfordelinga i prinsippet gjenskapast med andre middel. Eit utlikningssystem kan likevel vera det enklaste i praksis.

Frå litteraturen er det velkjent at det kan bli for mykje sparing og for mykje kapital i ein økonomi. Kriteriet for om det er for mykje kapital, er om realrenta er mindre enn produksjonsveksten i økonomien. Dersom kapitalintensiteten i økonomien skal oppretthaldast, må nemleg kapitalmengda veksa i same takt som produksjonen. Ei realrente mindre enn produksjonsveksten betyr da at den siste eininga av kapital gir mindre igjen i form av auka produksjon enn det vi må bruka for å oppretthalda kapitalintensiteten. Det blir altså meir igjen til forbruk om vi reduserer mengda av kapital. For samfunnet under eitt er da utbyttet av den siste eininga av kapital negativt, sjølv om det kan framstå som positivt for den enkelte. Dersom ein slik situasjon med realrente mindre enn vekstraten vedvarer, kan alle tena på at staten treffer tiltak for å kutta ned på sparinga. Eit muleg tiltak er å innføra eit utlikningssystem for pensjonen, og dela ut pengar til dei eldre her og nå. Men staten kan jo oppnå det same ved å ta opp lån på andre måtar og midlane kan også brukast til andre føremål enn pensjonar.

Dersom den samla sparinga skulle vera for høg, kan den altså lett reduserast på andre måtar enn ved å oppretta eit obligatorisk utlikningssystem. Spørsmålet er også om for høg samla sparing er ei aktuell problemstilling. For Noreg vil det vera relevant å samanlikna realrentene vi kan oppnå i dei internasjonale finansmarknadene med vekstraten for nasjonalinntekta. Den vanlege oppfatninga er at vi kan venta høgare renter ute enn vekstraten for nasjonalinntekta.

8 Omfordeling innan ein generasjon

Ein grunn som av og til blir nemnt for å ha eit offentleg pensjonssystem basert på opptening, er at det er eit viktig ledd i fordelingspolitikken. Det er ikkje utan vidare klart kva dette betyr. Ei pensjonsordning der like premiar gir like ytingar omfordeler mellom personar med ulike risikokjenneteikn, slik som diskutert i avsnitt 4 om likestilling og seleksjon. For eksempel skjer det ei overføring frå menn til kvinner på grunn av at dei siste har lengre forventet levetid som pensjonistar.

Tilsvarande overføringar skjer i stort omfang i uførepensjonen mellom personar som har ulik utførisiko i utgangspunktet.

Ein obligatorisk pensjon kan sjølvstøtt også brukast til omfordeling som går vidare enn like årlege ytingar for like premiar. Ein kan for eksempel la premiane vera proporsjonale med arbeidsinntekt, men la dei med låg inntekt og låg premieinnbetaling få høgare pensjonsprosent enn dei med høg inntekt. Ein kan også la pensjonsprosenten avhenga av ulike indikatorar for behov, for eksempel av kor mange ein har å forsørgja. Etter som forskjellar i inntekt og behov er eit resultat av at vi er fødte som ulike personar, er det i prinsippet eit nært slektskap mellom denne typen omfordeling og den omfordelinga som skjer når kvinner og menn får like årlege pensjonar for like premiar. Det er likevel grunn til å spørja om ein oppteningsbasert pensjon er ein tenleg reiskap for omfordeling etter inntekt og behov, eller om slik omfordeling i pensjonssystemet bør avgrensast til minstesikringa.

For det første kan det vera ei motsetning mellom standardsikring og inntektsutjamning. Standardsikring krev, i alle fall i følgje dei enklaste livsløpsteorianane, at pensjonane er proporsjonale med summen av arbeidsinntekt før pensjonering. Dersom det skal vera meir inntektsutjamning blant pensjonistar enn blant yrkesaktive, så krev det pensjonar som aukar mindre enn proporsjonalt med inntekt som yrkesaktiv. Slike avvik frå proporsjonalitet vil seia at pensjonane ikkje gir like god standardsikring for alle. Pensjonssystemet blir uoversiktleleg og gir derfor dårleg hjelp til sjølvhjelp.

For det andre er det spørsmål om ein kan oppnå noko vesentleg gjennom pensjonssystemet som ein ikkje kan oppnå like godt gjennom det vanlege skattesystemet. Dersom ein ikkje kan det, så er det liten grunn til å komplisera pensjonsordninga med omfordeling.

For det tredje, når ein først skal skattleggja nokon for å gi til dei som har mindre, tilseier vel vanleg rettferdssans at det viktigaste er å heva minstestandarden. Derfor trengst det tilleggsargument for omfordeling til fordel for personar som har meir enn minstepensjonen.

For det fjerde kan omfordeling frå høg til låg inntekt svekka arbeidsincentiva i større grad enn den omfordelinga som kjem av likestilling. Likestilling fører til at nokre får meir igjen for å arbeida, andre mindre, mens gjennomsnittet er uendra. Omfordeling etter inntektsnivå fører normalt til at folk i gjennomsnitt får mindre igjen for å

arbeida meir. Ein skal likevel ikkje overdriva effekten. Overføringar som blir gitt avhengig av at ein arbeider vil alltid redusera den effektive marginalskatten for ein del grupper. Dersom dette er grupper som lettare enn andre lar seg påverka til å arbeida meir, for eksempel grupper med låg utdanning og låg inntekt, kan det henda at den samla effekten på arbeidstilbodet er positiv.

Er det noko ein kan oppnå gjennom pensjonssystemet som ein ikkje også kan oppnå gjennom skattesystemet? Ved livsløpsbasert opptening avheng pensjonen av summen av arbeidsinntekt over heile livet. Inntektsskatten ligg på inntekta det enkelte året. Eit problem med progressiv skatt på årleg inntekt er at ein person som har svingande inntekter, betaler meir enn ein som har jamne inntekter. Det unngår ein når grunnlaget er livsinntekt, og dette kan vera eit argument for meir progressivitet i skatt på pensjon enn i skatt på arbeidsinntekt. Men i så fall kan ein like gjerne gjera dette gjennom ein progressiv skatt på pensjonsinntekt som ved å endra forholdet mellom pensjon og pensjonsopptening. I prinsippet er det muleg å gå så langt at ein lar skatten vera negativ for låge pensjonar, men da er det sannsynlegvis enklare å ivareta omfordelinga gjennom utforminga av minstesikringa (for eksempel ved delvis avkorting av ein garantipensjon).

Dersom ein ser bort frå problemet med svingande inntekter og er villig til å la inntektsskatten bli negativ i visse tilfelle, så kan ein oppnå akkurat same fordeling av livsinntekt ved bruk av skattesystemet som ved bruk av pensjonssystemet. Dette stiller diskusjonen av alternative løysingar for minstesikring i avsnitt 3.3 i eit nytt lys. Enten vi har basispensjon eller garantipensjon pluss inntektpensjon, så kan vi få til same fordeling av livsinntekt og same marginalskattar ved å gjera passende endringar i skattesystemet.

Når det gjeld fordeling etter behov, er det særleg familiesituasjonen som har stått i fokus. Det er to hovudproblemstillingar, omfordeling innan familien og omfordeling mellom ulike familietypar. Omfordeling innan familien kan for eksempel skje ved deling av pensjonspoeng mellom ektemakar og ved ulike ordningar for pensjon til enker og enkemenn. Slik omfordeling kan sjølv sagt skje også ved frivillige, individuell pensjonssparing. Ei obligatorisk pensjonsordning som omfordeler mellom ektemakane kan likevel påverka resultatet, ved at «nullpunktet» for deling blir flytta.

Diskusjonen om omfordeling mellom ulike familietypar dreier seg ofte om omfordeling til fordel for einslege på grunn av at dei har høgare

levestandarder. Slik omfordeling kan også skje gjennom skattesystemet. Argumentet om at det er dyrare å leva aleine, gjeld like mykje før som etter pensjonsalderen. Det er derfor vanskeleg å sjå gode grunnar for at det skal vera særskilte ordningar for omfordeling av inntektpensjon frå gifte til einslege. Derimot kan høgare levestandarder kanskje vera ein grunn til å leggja minstesikringa høgare for einslege.

Innanfor eit obligatorisk pensjonssystem er det sjølv sagt også muleg å fordela om inntekt utan at det har nokon systematisk samanheng mellom inntekt og behov. I praksis skjer det i Folketrygda store overføringar frå par der begge arbeider fulltid til par der den eine i periodar arbeider deltid eller er ute av arbeidslivet. Desse overføringane tilgodeser primært ein livsstil framfor andre. Sjølv om dei fleste ønske om omfordeling kan takast vare på utan å involvera inntektpensjonen, så blir ein inntektpensjon lett ein arena for fordelingskampen i samfunnet.

Økonomisk-politiske argument for inntektpensjon

Eit fordelingspolitisk argument av ein heilt annan type enn dei som blei drøfta over er at ein obligatorisk inntektpensjon kan gjera det lettare å få politisk fleirtal for å leggja minstesikringa på eit høgt nivå. Ein gammal påstand er at inntektsfordelinga blant pensjonistar blir jamnare i land der det offentlege pensjonssystemet kombinerer minstesikring og pensjon basert på opptening gjennom arbeid, enn i land der det offentlege berre står for minstesikringa. (Sjå Pedersen (1999) for referansar). Ein grunn som ofte blir gitt, er at den politiske oppslutninga om høge minstepensjonar blir større når pensjonssystemet gir noko vesentleg igjen også til det store fleirtalet. Det blir vidare hevda at allmenne inntektpensjonar bremsar utbreiinga av tenestepensjonar. Sidan høginntektsgruppene er dei som oftast får tenestepensjon, blir det gått ut frå at mindre utbreiing av tenestepensjon verkar utjamnande på pensjonistane sine inntekter.

Det finst ein god del empirisk støtte for at land med ein allmenn inntektpensjon har jamnare fordeling av pensjonistane sine inntekter enn andre. Fordi det er få land som kan samanliknast, er påstanden likevel ikkje så solid underbygd at ein kan vera sikker på at dette er ei generell lov (Pedersen (1999)). Allmenn arbeidspensjon ser ikkje ut til å redusera utbreiinga av supplerande tenestepensjonar, kanskje heller tvert imot. Ei alternativ forklaring på at inntektsfordelinga blant

pensjonistar ser ut til å vera jammare i land med allmenn arbeidspensjon, kan vera at ein da kan ordna minstesikringa på ein meir effektiv måte ved at ein kan ha behovsprøving mot eigen obligatorisk pensjon, og berre mot den (jamfør avsnitt 3). Det første gjer at utgiftene med å auka nivået på minstepensjonen blir langt mindre enn når alle får like stor pensjon. Det andre gjer supplerande pensjonsordningar meir interessante for låginntektsgruppene enn når minstepensjonen er behovsprøvd også mot annan pensjon.

At det er billigare å auka minstepensjonen med garantipensjon enn med ein universell basispensjon, er ikkje aleine nok til at veljarfleirtalet vil stemma for høgast minstepensjon i det første tilfellet. Som forklart i avsnitt 3, er ein universell basispensjon ei overføring frå dei som har høg inntekt til alle som tener under gjennomsnittet. I alle kjente økonomiar er dette fleirtalet av befolkninga. Ein behovsprøvd garantipensjon vil til slutt berre komma eit mindretal til gode. Fordi garantipensjonen fungerer som ei forsikringsordning, og fordi mange risikerer å få bruk for han, kan det likevel vera eit fleirtal som har interesse også av ein høg garantipensjon. Dersom risikoen for å bli minstepensjonist er for liten for fleirtalet av veljarane, og veljarane stemmer ut frå eigeninteresse, kan det likevel vera at fleirtalet vil stemma for ein lågare garantipensjon enn basispensjon trass i at det er billigare å auka garantipensjonen (Moene og Wallerstein (2001)). Meir altruistisk innstilte veljarar aukar sjansen for at fleirtalet vil velja høgast minstepensjon dersom det er ein garantipensjon.

9 Alderspensjon, uførepensjon og fleksibel pensjonering

Alderspensjon blir utbetalt frå ein bestemt alder. Uførepensjon blir utbetalt når bestemte medisinske kriteria for låg arbeidsevne er oppfylt. Ein rein alderspensjon blir utbetalt uavhengig av om ein også har arbeidsinntekt etter at pensjonsalderen er nådd. Uførepensjon blir avkorta dersom ein har arbeidsinntekt. Uførepensjonen kan, som alderspensjon, ha to oppgåver, minstesikring og standardsikring. I dette avsnittet skal vi konsentrera oss om standardsikring. Det er to hovudspørsmål som vil bli behandla. For det første stiller vi, tilsvarende som for alderspensjon, spørsmål om korfor ein har obligatorisk uføreforsikring. For det andre, gitt at vi har obligatorisk uføreforsikring,

er det da grunn til også å ha obligatorisk alderspensjon, og bør dei overlappa?

Både uførepensjon og alderspensjon skal kompensera for bortfall av inntekt, men bortfallet er av forskjellig karakter. At arbeidsinntektene blir mindre ved høg alder, må alle rekna med. Standardsikring i alderspensjonen dreier seg primært om å overføra inntekt frå ein del av livet til ein annan. Den som blir ufør før forventa pensjonsalder, taper derimot ein del av den forventa livsinntekta, og meir dess tidlegare han eller ho blir ufør. Uførepensjon skal kompensera for inntekter som ein går glipp av, ikkje forskyva inntekter over tid.

Ein for høg kompensasjonsgrad i alderspensjon skaper problem tidlegare i livet. Det gjeld ikkje for uførepensjon, som jo blir utbetalt nettopp da. Tvert imot er det eit ekstra argument for å teikna uføreforsikring at det gjer det mindre risikabelt å ta på seg gjeld for utdanning og for etablering av eigen heim, og mindre risikabelt å ta på seg ansvaret for barn. Dette forsterkar argumenta for at uføreforsikring bør vera obligatorisk. Fordelinga av utgiftsbehov over livsløpet kan tilseia høgare kompensasjonsgrad i uførepensjonen enn i alderspensjonen, slik at også uførepensjonistar går ned i inntekt når dei blir alderspensjonistar.

Alder er lett å observera. Arbeidsevne kan ikkje observerast direkte. Tildeling av uførepensjon må derfor baserast på indikatorar som i større og mindre grad varierer saman med arbeidsevna. Fordi indikatorane er ufullkomne, vil det vera mange som fyller dei medisinske krava for å få uføretrygd, men som likevel har god arbeidsevne. Dess høgare kompensasjonsgraden er, dess fleire må vi rekna med blir uføretrygda. Dette skaper eit dilemma. At dei som blir uføre taper ein del av livsinntekta, tilseier ein høg kompensasjonsgrad. Ønsket om at ikkje for mange skal velja uføretrygd, tilseier ein låg kompensasjonsgrad. Strenge medisinske kriteria kan gjera det lettare å halda ein høg kompensasjonsgrad, men vil til gjengjeld føra til at mange som faktisk er utan arbeidsevne ikkje får trygd.

Korfor obligatorisk standardsikring for uføre?

Dei fleste av argumenta for obligatorisk alderspensjon gjeld også for uførepensjon, men dei får ulik vekt. Enkelte av dei har også litt ulike implikasjonar.

Likestilling og seleksjon er sterke argument for obligatorisk uførepensjon. Likestilling går her på at folk er fødte med ulik uførerisiko, og at mange av kjenneteikna på denne risikoen kan

observerast. Dersom like innbetalingar skal gi lik pensjon, så er det nødvendig med obligatorisk forsikring. Seleksjonsproblemet kjem av at folk veit meir enn forsikringsselskapa om risikoen for at dei skal bli uføre. Seleksjonsproblemet blir særleg stort dersom dei medisinske kriteria er vide og vage, slik at dei er oppfylt også av mange med god arbeidsevne. Faktisk uførepensjonering avheng da av forhold som den enkelte kjenner, men som forsikringsselskapet ikkje kjenner. Blant dei som forsikrar seg, vil relativt mange pensjonera seg snart. Seleksjonsproblemet fører til høge premiar, som så igjen fører til at for få forsikrar seg. Den einaste måten å unngå dette på er obligatorisk forsikring.

Ein del uføretilfelle vil det på grunn av seleksjonsproblemet i praksis vera umuleg å forsikra seg mot frivillig. Obligatorisk forsikring kan altså gi trygd også i slike tilfelle. Privat, individuell uføreforsikring dekkjer vanlegvis ikkje alt som Folkestrygda dekkjer. Baksida av medaljen er at obligatoriske forsikringar blir dyre, fordi relativt mange med arbeidsevne vil velja pensjon. Ein fare med obligatoriske ordningar er at det kan bli press for å stadig utvida dei medisinske kriteria. Kvar utviding kan gi ein stor fordel til ei lita gruppe, mens kostnadene blir delt på svært mange. Etter kvart som stadig fleire små grupper får gjennomslag, kan kostnadene bli svært store.

Uføreforsikring kan føra til at dei forsikra gjer mindre for å unngå risiko, for eksempel ved at dei legg mindre vekt på uførerisikoen ved val av arbeidsplass. Dette er eit problem både ved frivillig og obligatorisk forsikring. I den grad forskjellar i åtferd kan observerast, så kan premiane differensierast for å motverka slik risikoåtferd. Det kan i prinsippet gjerast både i frivillige og obligatoriske ordningar, men er vanlegast i dei frivillige. Grunnen er at konkurransen om dei beste kundane gjerne fører til at dei får ein premierabatt. I obligatoriske ordningar kan det vera politisk vanskeleg å få til slik differensiering av premiar. Konsekvensen er at det blir fleire uføretilfelle.

Obligatorisk uførepensjon kan også vera hjelp til sjølvhjelp. Dersom folk gjerne vil teikna uføreforsikring, men somlar med å gjera det, så kan uføretilfellet inntreffa før dei har somla seg ferdig. Uføretilfelle kan også inntreffa i tilfelle der folk på grunn av sommel eller rot ikkje har betalt premien. Uføreforsikring gjennom arbeidsgivar kan medføra at personar som må slutta i jobben, ikkje får ny forsikring dersom dei i mellomtida har hamna i ei høgrisikogruppe.

Mange av dei same argumenta om administra-

sjonskostnader gjer seg sannsynlegvis gjeldande for uførepensjon som for alderspensjon. Spesielt er det kostnader å spara ved at ein i obligatorisk forsikring slepp helseundersøkingar. Ein offentlig etat vil dessutan lettare bli oppfatta som ein upartisk dommar ein eit privat forsikringsselskap. Dermed kan kostnadene med å avgjera om folk er uføre eller ikkje bli mindre i offentlege ordningar. Så langt eg kjenner til, er det lite litteratur om administrasjonskostnadene ved uføreforsikring.

Spørsmålet om fordeling av avkastingsrisiko er særleg viktig for dei som blir uføre i ung alder. Reglane for regulering av pensjonen vil vera avgjerande for kor høg livsinntekt dei skal få. Her handlar det ikkje berre om å fordela inntekta på ein god måte over livsløpet, men også om å kompensera for tap av ein del av livsinntekta. Dette er eit argument for lønnsindeksring av pensjonane fram til ein blir alderspensjonist.

Nærmare om kompensasjonsgrad

Sett at ein kunne kjøpa ei uføreforsikring til ein matematisk rettferdig pris. Det vil seia at premien for den enkelte tilsvare nøyaktig det han eller ho kan forventast å få igjen. Sett også at om ein er ufør, kan påvisast enkelt og objektivt og ikkje blir påverka av egne handlingar. Kva vil da ein framsynt og viljesterk person som misliker risiko, gjera? I følge økonomisk teori skal han eller ho kjøpa ei forsikring som er så stor at nytteverdien av å få ei krone til er akkurat like stor enten han eller ho blir ufør eller frisk.

Avhengig av forholda kan det tenkjast kompensasjonsgrader (pensjon i prosent av den inntekta ein ville hatt om ein ikkje blei ufør) som er både over og under hundre prosent. Sannsynlegvis ville ein velja forskjellig kompensasjonsgrad avhengig av årsaka til at ein blir ufør, fordi årsaka også påverkar utgiftsbehov og forbruksevne. Det er ingenting som tilseier at ein skulle teikna ei forsikring som er stor nok til å oppnå same totale levestandard ved ulike utfall. Ein framsynt person vil ikkje kjøpa forsikring for å kompensera tapet av helse, men for å sikra seg like god råd, sett i forhold til behov og forbruksevne, uavhengig av helsetilstand.

Når dei medisinske kriteria er så vide at dei er oppfylt av mange som framleis har arbeidsevne, kjem eit nytt moment inn. For å halda dei arbeidsføre i arbeid, kan det da vera nødvendig med ein lågare kompensasjonsgrad enn den som gjer nytten av ei ekstra krone like stor i alle situasjonar. Folk får da dårlegare råd om dei blir uføre, også

sett i forhold til forbruksevne og behov. Fastsetting av kompensasjonsgrad blir da eit spørsmål om å finna fram til den høgaste pensjonen som er slik at ein arbeidssør vil velja å bli i arbeid. Dersom ein lar kompensasjonsgraden auka med kor lenge folk har stått i arbeid, så kan ein tillata seg ein høgare kompensasjonsgrad enn om den skal vera lik for alle (Diamond og Mirrlees (1978)).

Over er det lagt til grunn at ein som mottar uførepensjon ikkje samtidig kan ha arbeidsinntekt²⁹. Alternativt kan uførepensjonen bli utbetalt på grunnlag av medisinske kriteria aleine uavhengig av om ein faktisk arbeider eller ikkje. Da kan ein fastsetja kompensasjonsgraden utan å tenkja på at det skal lønna seg å arbeida. Problemet er at medisinsk uføre som likevel er i stand til å arbeida, får betre råd enn andre arbeidssøre, og det kostar i form av høgare forsikringspremie. Ein framsynt person som betaler ein matematisk rettferdig pris, vil derfor velja ein kompensasjonsgrad som er så låg at han får dårlegare råd når han er utan arbeidsevne enn når han er frisk. Til gjengjeld får han betre råd dersom han skulle bli medisinsk ufør, men likevel ha arbeidsevne. Så lenge vi ikkje kan fastslå sikkert og objektivt kor stor arbeidsevne folk har, er det dessverre vanskeleg å laga ei uføreforsikring som folk er villige til å betala for, og som ikkje gir dei arbeidsuføre dårlegare råd enn andre.

I mange tilfelle lar det seg lett fastslå objektivt at ein person er utan arbeidsevne. Men vi ønskjer at folk som faktisk er utan arbeidsevne skal få pensjon også i tilfelle der vi ikkje har sikre og objektive kriteria for å klassifisera folk etter arbeidsevne. Den beste forsikringsordninga vi kan få til, har da høgare kompensasjonsgrad i dei tilfella der ein kan fastslå tap av arbeidsevne relativt sikkert og objektivt. I alle fall gjeld dette om vi legg reint økonomiske argument til grunn. Ut frå andre omsyn kan det vera sterke motførestillingar mot å dela dei uføre i eit A-lag og eit B-lag innanfor ei obligatorisk ordning. Men det er blant dei med vage diagnosar vi finn dei det er viktig at tener på å arbeida. Dersom kompensasjonsgraden skal vera felles for alle, må ein derfor ta utgangspunkt i dei vage diagnosane. Dersom ein ikkje er villig til å dela dei uføre i eit A og eit B-lag, må ein altså gi alle ein relativt låg kompensasjonsgrad. Oppgåva for den obligatoriske pensjonsordninga blir da å gi ei slags minimumstrygd, som også omfattar tilfelle som ville vera vanskeleg å forsikra privat. Private forsikringsselskap kan så tilby tilleggstryggingar

for dei tilfella der tap av arbeidsevne kan fastsettast meir objektivt.

Vide medisinske kriteria gjer det meir aktuelt å stilla vilkår om at berre dei som ikkje jobbar får pensjon. Grunnen er at det elles blir mange som kombinerer uførepensjon og jobb. Sjølv om det er bra for arbeidsinnsatsen, så gir det dårleg forsikring og dårleg fordeling. Kompensasjonsgraden må setjast lågt, og det blir store forskjellar på kor god råd ein har avhengig av om ein er uførepensjonist utan arbeid, uførepensjonist med arbeid eller arbeidstakar utan pensjon. Å gi alle uførepensjon er det same som å avskaffa forsikringa mot tap av arbeidsevne. Dersom vi har vide nok medisinske kriteria, kan dei verkeleg uføre få høgast kompensasjonsgrad om det er eit vilkår for å få (full) uførepensjon at ein ikkje er i arbeid.

I enkle teoretiske modellar går ein ofte ut frå at alle er like bortsett frå at nokre har tapt arbeidsevna, andre ikkje. Sett at det er eit vilkår for å få uførepensjon at ein ikkje arbeider. Da vil det vera slik at med ein kompensasjonsgrad under eit kritisk nivå, arbeider alle arbeidssøre, mens ingen arbeidssøre som kan få trygd vil arbeida dersom kompensasjonsgraden er høgare. Spørsmålet om å finna den beste kompensasjonsgraden, blir da normalt eit spørsmål om å finna fram til dette kritiske nivået, sidan det neppe er høgt nok til å gi dei uføre like god råd som dei friske. I praksis er folk ulike på mange forskjellige måtar og det må gjerast ei avveging mellom ønsket om å fordela inntektene på ein god måte mellom ulike situasjonar og ønsket om at ikkje for mange skal velja pensjon. Denne avveginga var ikkje nødvendig for kompensasjonsgraden i alderspensjonen. Det er da heller ingen grunn til at vi skal få same resultat.

For alderspensjonen var det eit viktig moment at det burde vera rom for supplerande ordningar, slik at den enkelte lettare kunne tilpassa forbruket til utgiftsbehova. For uføretrygda kan supplerande frivillige ordningar vera uheldige ved at dei svekkar incentiva til å stå i arbeid. Stort omfang av supplerande uføreforsikring, for eksempel gjennom tenestepensjonar, kan vera eit argument for låg kompensasjonsgrad i ein obligatorisk uførepensjon. Forsikring av same risiko fleire gonger er eit problem også ved privat forsikring, fordi det aukar faren for risikoåtferd. Ei obligatorisk forsikring kan kanskje gjera det lettare å føra kontroll med overforsikring.

Det som skal forsikrast, er det framtidige bortfallet av inntekt. Men premien må betalast med nåverande inntekt, eller finansierast med lån. Ved

²⁹ Delvis pensjon og deltidsjobb kan også tenkjast.

individuell og matematisk rettferdig forsikring ville det, så sant ikkje kredittilgang eller mangel på framsyn skaper problem, vera forventa framtidig inntekt som er avgjerande for kor stor forsikring ein ville teikna. Den enkelte ville vurdere sine inntektsutsikter og betala premie etter det. I praksis må forsikringsselskapet vurdere om forsikringa er så stor at det er ein indikasjon på at risikoen er uvanleg stor.

I obligatoriske ordningar kan ein ikkje gjera ei detaljert vurdering av inntektsutsiktene til den enkelte. I staden fastset ein gjerne forventa framtidig inntekt ved å framskriva inntekta dei siste åra etter ein eller annan sjablon. Slike ordningar tar ikkje utan vidare vare på forsikringsbehovet til personar som har forbigåande låg inntekt, for eksempel på grunn av studiar, omsorgsarbeid eller arbeidsløyse, men framskrivingsreglane kan utformast også med tanke på desse gruppene. Framskriving ut frå inntektene dei siste åra kan også gi enkelte grupper høgare kompensasjon enn dei sjølv ville ha valt, for eksempel fordi dei ikkje har tenkt å arbeida kontinuerleg heilt til dei får alderspensjon.

Som for alderspensjon, er premien for obligatorisk uføreforsikring oftast konstant i prosent av lønnsinntekt. Sidan uførerisikoen aukar med alderen, vil det seia at unge betaler meir enn ved frivillig forsikring, mens eldre betaler mindre. I tillegg kan samanhengen mellom premieinnbetalingar og framskriven inntekt vera meir eller mindre tett avhengig av kva for sjablonreglar som blir følgde. Dette fører til dårleg samheng mellom den premien ein betaler det enkelte året og det ein i forventning får igjen. For å få betre samsvar mellom premie og yting kan ein alternativt la premien bestemte ytinga. Med like premiar i alle år må ein da la ein del av premien bli spart, for så å bli brukt til å gi større ytingar seinare. Elles ville den faktiske kompensasjonsgraden falla for sterkt med alderen. Ulempa med at pensjonen ikkje blir tilpassa forsikringsbehova til den enkelte består i alle fall.

Obligatorisk uførepensjon og lønssystemet i bedriftene³⁰

Mange bedrifter har lønssystem der lønna stiger med ansiennitet. Slike lønssystem motiverer dei tilsette til å bli verande i bedrifta og sparer dermed kostnader til rekruttering og opplæring. I til-

legg har bedriftene ofte opprykkstigar som skal motivera til innsats. Dette medverkar til at eldre arbeidstakarar gjerne er høgt betalt i forhold til den produktiviteten dei har. Ein del av lønna er betaling for innsats dei har gjort tidlegare. Når ein eldre arbeidstakar med lang ansiennitet blir uføretrygda, slepp da bedrifta å betala for arbeid som alt er gjort. Konsekvensen kan lett bli høg uføretrygding.

Dersom det kan skje utan skadeverknader for motivasjonssystemet, så har ei bedrift interesse av å kvitta seg med ein tilsett når lønna hans overstiger produktiviteten. Dersom uføretrygda overstiger verdien av det arbeidstakaren produserer, kan bedrifta og arbeidstakaren samla sett tena på uføretrygding. Med ei passende overføring frå bedrifta til arbeidstakarane kan da begge tena utan at motivasjonssystemet blir svekt. Dette forsterkar argumenta for å unngå ein høg kompensasjonsgrad.

I forhold til obligatorisk uføreforsikring med like premiar for alle kan bedriftsbasert uføreforsikring vera betre eigna til å halda talet på uføre nede. Bedriftene vil da måtte betala i forhold til kor mange uføre dei produserer. Premien kan også graderast i eit obligatorisk system,³¹ men det aukar administrasjonskostnadene. Norske livselskap har i liten grad differensiert premien mellom bedriftene, men det er nå på veg inn. Bedrifter med egne pensjonskasser betaler normalt kostnaden med uføretrygding sjølv.

Store bedrifter er ofte sjølv i ein god posisjon til å yta uføreforsikring til dei tilsette. For det første veit dei meir om arbeidsevna til den enkelte enn eit forsikringsselskap. For det andre har dei gjerne varierte arbeidsoppgåver, slik at omplassering er muleg. Fordi arbeidskrafta blir utnytta betre, kan bedriftsbasert uføretrygd bli billigare enn både individuell uføreforsikring og allmenn uføretrygd. Å tilby uføreforsikring kan vera eit relativt billig middel for å rekruttera og halda på arbeidskraft. Uføreforsikringa kan vera implisitt, ved at bedriftene legg vekt på å ha ry for å ta vare på dei tilsette, eller kontraktfesta. Frå arbeidstakarane si side har slike bedriftsbaserte ordningar likevel eit par ulemper. For det første gir dei ofte arbeidstakarane svake rettar, særleg dersom forsikringa er implisitt og arbeidarane dårleg organisert. For det andre kan forsikringa opphøra dersom bedrifta går konkurs eller blir nedlagd av andre grunnar. Det siste kan frå bedriftene sin synsstad vera ein fordel, fordi det forsterkar

³⁰ Om pensjonsordningar som ein del av lønssystemet i bedriftene sjå Lazear (1983, 1986).

³¹ Finland har ei slik gradering.

interessefellesskapen mellom eigarar og tilsette. Mange føretak prøver i dag å få til ein slik interessefellesskap ved å la dei tilsette kjøpa aksjar i føretaket.

Obligatorisk uførepensjon med like premiar fjernar grunnlaget for potensielt meir effektive bedriftsbaserte ordningar, spesielt dersom kompensasjonsgraden er høg. Når det likevel kan vera aktuelt med obligatorisk forsikring, er det blant anna fordi det i praksis berre vil vera ein del store bedrifter som innfører uføreforsikring for eiga rekning. Store bedrifter kan rekna med at ein forholdsvis fast del av dei tilsette blir uføre. Små bedrifter vil kunna oppleva langt større variasjonar, og har normalt ikkje evne til å bera ein slik risiko aleine. Blant dei store bedriftene vil det vera ein del som har sterkt varierende arbeidskraftbehov og lite behov for opplæring av dei tilsette. Dei vil heller ikkje vera interesserte i å etablera ordningar som knyter dei tilsette for sterkt til bedrifta.

Korfor alderspensjon når vi har uførepensjon?

Når ein har uførepensjon, kan det stillast spørsmål ved om ikkje alderspensjon eigentleg er overflødig. Folk vil vera sikra ved tap av arbeidsevne i alle fall.

Behovet for alderspensjon blir normalt grunnlagt med at arbeidsevna går ned når ein blir eldre. Det er same grunn som for uførepensjon. Slik sett er alderspensjonen ein uførepensjon som ein kan få uavhengig av medisinske kriteria. Spørsmålet blir da korfor vi stoppar med helseprøving av uførepensjonen frå ein bestemt alder. Ein muleg grunn er at det med alderen blir stadig vanskelegare å skilja mellom funksjonsfriske og uføre på medisinsk grunnlag. Spesielt gjeld det dersom ein legg stor vekt på å unngå feilklassifisering av uføre som arbeidsdyktige. Da kan det henda at det er så lite å vinna på å bruka medisinske kriteria at det ikkje forsvarer administrasjonskostnadene. Det same gjeld dersom ein svært liten del av den aktuelle aldersgruppa faktisk er arbeidsføre.

Ein annan grunn for å ha alderspensjon kan vera at folk, uavhengig av helse, ønskjer å fordela fritida med lite i unge år, mykje når dei er eldre. Men det er vanskeleg å forstå korfor folk skulle ha eit slikt ønske utan at det har samanheng med forventna mindre arbeidsevne i eldre år.

At ein tilbyr alderspensjon frå ein bestemt alder, er ikkje det same som at alle må gå av ved denne alderen. Folk kan ha større og mindre

arbeidsevne igjen. Spørsmålet er da om ein kan laga eit system der folk sorterar seg sjølv etter uføregrad, slik at dei uføre sluttar, mens dei med best arbeidsevne blir. Eit slikt system må byggja på ei eller anna form for premiering av å stå lenge i arbeid. I prinsippet er det heller ingenting i vegen for at ein kan tilby ei aldersgruppe å velja om dei vil gå av med uførepensjon eller alderspensjon.

Fleksibel pensjonsalder

Fleksibel pensjonsalder betyr at folk sjølv kan velja når dei skal gå av etter at ei nedre aldersgrense er passert. Det er ingen medisinske kriteria som må oppfyllest. Fleksibel pensjonering kan gjennomførast med det som blir kalla full avkorting, slik som i det nye svenske pensjonssystemet. Prinsippet er da at verdien av forventa pensjonsutbetalingar alltid skal vera lik verdien av dei pensjonspremiene som den enkelte har betalt inn. Ved full avkorting betaler den enkelte for sin eigen pensjon, og må sjølv bera alle kostnadene med å gå av tidleg. Fleksibel pensjonering med full avkorting gir den enkelte større val. Det er vanskeleg å sjå gode grunnar til å nekta folk å gå av tidleg for eiga rekning dersom dei har tent opp ein pensjon som er stor nok til leva av.

Ofte kan ein ikkje få uførepensjon på medisinske kriteria når ein har høve til å ta ut alderspensjon, sjølv om den er avkorta. Ei innvending mot full avkorting er da at ikkje alle kan velja om dei vil halda fram i arbeid. Folk som elles ville halde fram i arbeid, men som blir uføre, kjem dårleg ut. Dette er ei gyldig innvending mot full avkorting, men strekk ikkje til for å forsvara at alle skal få same pensjon uavhengig av kor lenge dei står i arbeid. Dersom pensjonen aukar med kor lenge ein står i arbeid, vil fleire velja å halda fram i jobb. Med eit gitt budsjett kan ein da gi høgare pensjon til alle pensjonistar, også dei som går av tidleg. Dette får ein til ved å la folk tena på å arbeida lenger, men ikkje meir enn at det blir litt arbeidsinntekt til overs som kan gå til dei som sluttar tidleg. Dei uføre kan få ein pensjon som er såg høg at ein frisk person på kort sikt ville få det betre om han gjekk av. Likevel kan ein få dei arbeidsføre til å bli ståande på grunn av den framtidige gevinsten dei kan oppnå (Diamond og Mirrlees (1986)).

Sett at pensjonsavgiftene er proporsjonale med arbeidsinntekt, og at folk må velja enten pensjon eller arbeid. For eit gitt budsjett får vi da den beste «uføreforsikringa» om pensjonen er større dess lengre ein har stått i arbeid. Sett at den nedre

grensa for fleksibel pensjonering er 62 år. Det gjeld om å betala dei friske godt nok til at dei blir ståande i arbeid, men heller ikkje meir. Den som arbeider eitt år til må da få ein økonomisk nettoge-
vinst som er stor nok til at det kompensere for den ekstra arbeidsinnsatsen. Samtidig skal pensjonssystemet ha ein gevinst som kan fordelast til dei som går av tidleg. Det betyr at verdien av den ekstra pensjonsretten ein arbeidstakar tener opp, må vera mindre enn verdien av den pensjonen han går glipp av det første året pluss dei pensjonsavgiftene han betaler. Neste år kan han få ein høgare pensjon. For å få han til å arbeida enda eitt år til, må han da få litt meir igjen for å arbeida dette året enn det første, sidan pengar nå er mindre verdt for han. Dermed må verdien av pensjonen auka enda meir enn førre gong, og det blir mindre til overs som kan brukast til å halda oppe utgangsnivået på pensjonen. Slik kan vi halda folk i arbeid år for år med ein pensjon som ikkje berre aukar, men som aukar sterkare og sterkare for kvart år som går. Til slutt kjem vi da sannsynlegvis til eit punkt der vi må betala dei friske så mykje for å arbeida, at det overstig verdien av det dei produserer. For å få pengar til det, må vi i tilfelle ta frå dei uføre, og sidan pengar er meir verd for dei uføre enn for dei friske, er det da på tide å stoppa (Diamond og Mirrlees (1986)). Dette definerer ei naturleg øvre aldersgrense for fleksibel pensjonering.

Som det går fram, medfører den fleksible pensjonsordninga ei form for uføreforsikring der folk sorterer seg sjølv i staden for å blir sortert av legar. Om vi stiller oss på eit tidspunkt før den lågaste pensjonsalderen og reknar med at alle har same risiko for å bli ufør, så er nettobidraget frå den enkelte til fleksibel pensjonering i forventning null. Slik sett er det ei matematisk rettferdig pensjonsordning trass i at det ikkje er full avkorting av pensjonen ved tidlegpensjonering. Dersom folk på førehand kan binda seg til å delta for resten av livet, kan ordninga vera frivillig. I praksis vil det vera store seleksjonsproblem, som kan tilseia at den bør vera obligatorisk.

Det folk tener på å arbeida lenger, er lønna pluss verdien av den høgare pensjonen dei tener opp minus pensjonsavgiftene og pensjonen dei går glipp av. Sjølv om resultatata ikkje er heilt eintydige, er det ei rekke studiar som finn sterke effektar på faktisk avgangsalder av kor mykje ein får igjen for å arbeida. Oppsummeringar finst blant anna i Lazear (1986), Lumsdaine og Mitchell (1999) og Hernes, Røed og Strøm (2002). Incentiva til å stå lenge i arbeid kan påverkast både

gjennom pensjonsoppteninga, gjennom differensiering av pensjonsavgiftene etter alder og gjennom at ein får delar av pensjonen utbetalt enda mens ein er i arbeid. Dei to siste metodane har tilsvarende effekt. Størst effekt til minst kostnad får ein ved å kombinera pensjonsopptening med ein av dei andre metodane, for eksempel at også dei som er i arbeid får litt pensjon (Diamond og Mirrlees (1978, 1986)). Grunnen er det same ønsket om å utjamna inntektene mellom ulike situasjonar og tidspunkt som vi har vore inne på før.

I det meste av litteraturen om fleksibel pensjonering blir det sett bort frå alle individuelle forskjellar, bortsett frå at nokre blir uføre andre ikkje. I praksis må same reglar for kompensasjonsgrad og for avkorting gjelda for folk som er ganske ulike. Kompensasjonsgraden, og auken i den med kor lenge ein står i arbeid, må da vera eit kompromiss mellom omsynet til ulike grupper. Så lenge nokre få er villige til å arbeida vidare for mindre enn den fulle verdien av arbeidet, vil det likevel aldri lønna seg å la dei som arbeider eitt år til få den fulle verdien av arbeidet. Det vil altså ikkje lønna seg å ha ei øvre aldersgrense. Ein enkel metode for å gi folk den fulle verdien av arbeidet er å gi dei full pensjon uavhengig av om dei arbeider eller ikkje, samtidig som ein ikkje krev pensjonsavgift av eventuelle arbeidsinntekter. Ei praktisk tilnærming kan vera at ein fastset ei øvre aldersgrense. Etter denne aldersgrensa får alle utbetalt full alderspensjon uavkorta, mens betaler trygdeavgift.

Uførepensjon og alderspensjon til same aldersgruppe?

Bør ein tilby både alderspensjon og uførepensjon som alternativ for same aldersgruppe? Føresetnaden for at dette skal vera interessant må vera at ein er i stand til å sortera folk på ein slik måte at dei som har mindre arbeidsevne har større sjanse til å bli klassifiserte som uføre. Dersom det er tilfelle, så kan det argumenterast for at ein god forsikringspakke inneheld ein uførepensjon som er høgare enn framskunda alderspensjon.

Utgangspunktet er igjen at ei god forsikringsordning gjerne skulle gi meir inntekt i tilfelle ein blir ufør, men at det da blir for mange som vel å ikkje arbeida. Tenk at vi først har uførepensjon og alderspensjon som er like store. Vi kan enten auka begge pensjonane like mykje, eller vi kan auka berre uførepensjonen. I det siste tilfellet vil det vera færre som får høgare pensjon, men også færre som går ut av arbeidsstyrken, sidan berre

dei som blir klassifiserte som uføre blir påverka. Men relativt til kor mange som får auka pensjon, vil det vera færre som går ut av arbeidsstyrken om vi aukar uførepensjonen. Grunnen er at dei som går ut av arbeidsstyrken er folk som på førehand stod på vippen til å trekkja seg. Gjennomgåande er dei friskare enn dei som alt har pensjonert seg. Blant dei som står på vippen til pensjone-ring, er det derfor færre som vil bli klassifiserte som uføre enn blant dei som alt har pensjonert seg. Ergo er det relativt mange som får auka pensjon i forhold til som går ut av arbeid om vi nøyer oss med å auka uføretrygda (Diamond og Sheshinski (1995)).

Minstesikring for uføre i forhold til for eldre

Minstesikring for eldre vil vera tilnærma overflødig dersom standardsikringa er god nok. Det same gjeld ikkje minstesikringa for uføre. Uføreforsikring er forsikring mot tap av arbeidsevne. Eit slikt tap kan skje før ein har fått sjansen til å opparbeida seg rettar gjennom egne innbetalningar. Minstesikring for uføre kan ein lett argumentera for som ein forsikringsavtale som ein gjerne ville inngått frivillig dersom ein kunne gjera det før ein visste kva for person ein ville bli fødd som. Valet av nivå på minstepensjonen for unge uføre blir da eit forsikringsproblem av same type som vi har diskutert for uførepensjonen generelt.

Over blei det referert eit resultat som sa at dersom sorteringa ikkje er heilt tilfeldig, bør uførepensjonen vera høgare enn alderspensjonen som same gruppe kan få ved fleksibel pensjone-ring. Tilsvarande kan det vera grunn til å la uførepensjonen vera høgare enn satsane for sosialhjelp.

I utgangspunktet er det ingenting som tilseier at minstesikringa for uføre skal vera på same nivå som for eldre. Dei uføre har tapt arbeidsevne, og derfor blitt ute av stand til å skaffa seg inntekt. Dei som blir gamle utan først å bli uføre, har hatt høve til å tena pengar. At dei får bruk for minstesikringa, er derfor i teorien eit resultat av egne val.

Samfunnslønn blir av og til framheva som ei alternativ ordning som vil gi minstesikring til uføre. Sidan samfunnslønn er noko alle får, så gir ho ingen særskilt kompensasjon til dei som har tapt arbeidsevne. Samfunnslønn inneheld derfor ikkje noko element av uføreforsikring, bortsett frå at høgare skatt på arbeidsinntekt, som er nødvendig for å finansiera ordninga, vil medføre at arbeidsevna har mindre å seia for inntektene.

Som for eldre, kan minstesikringa i uførepens-

sjonen vera enten ein lik basispensjon for alle eller ein behovsprøvd garantipensjon. Til forskjell frå i alderspensjonen vil det vera nødvendig å behovsprøva både basispensjon og garantipensjon mot eiga arbeidsinntekt. Når ein først har behovsprøving mot arbeidsinntekt, kan det verka litt inkonsekvent at ein ikkje har behovsprøving også mot eigen pensjon. Dette kan tala for at minstesikringa bør vera ein garanti. Argumentet om at basispensjon styrker arbeidsincentiva for dei med lågast inntekter, gjeld også her, men berre for perioden før uføretilfellet oppstår. Det har derfor mindre vekt.

10 Oppsummering

Vi har i dette notatet gått kritisk igjennom åtte ulike argument for obligatorisk pensjonsforsikring. I denne oppsummeringa vil eg først summera opp kort kva vi har funne om dei enkelte argumenta og så summera opp nokon implikasjonar for utforminga av obligatorisk pensjonsforsikring.

1. Hjelp til sjølvhjelp. Obligatorisk pensjon kan hjelpa folk til å få ein levestandard i pensjonsalderen på linje med den dei har hatt tidlegare. Alt i alt er det likevel ikkje sikkert at obligatorisk pensjon gjer det lettare for folk å fordela forbruket over livet på ein god måte. Innbetalingane til pensjon kan forsterka problema i etableringsfasen. Obligatorisk pensjon kan ikkje som individuell sparing gi ein likvid reserve som kan brukast til ulike føremål. Det finst også metodar som kan hjelpa mange å spara til pensjonsalderen utan tvang.
2. Effektiv behovsprøving. Obligatorisk pensjon med minstegaranti sparer utgifter til minstesikring for eldre enten alternativet er behovsprøvd pensjon eller lik pensjon til alle. I forhold til vanleg behovsprøvd pensjon kan det bli vesentleg betre insentiv til sparing og arbeid, og ei betre fordeling av forbruket over livet for låginntektsgruppene. I forhold til lik pensjon for alle kan ein obligatorisk pensjon med minstegaranti gi vesentleg lågare effektiv marginalskatt på arbeid i gjennomsnitt for alle grupper, men marginalskatten for dei som har bruk for garantien kan gå opp. Grunnen til at den gjennomsnittlege marginalskatten går ned er at omfordelinga av inntekt blir meir målretta med ein minstegaranti. Med lik pensjon til alle går det store overføringar til dei som har ei livsinntekt litt under gjennomsnittet.

3. Likestilling. Obligatorisk pensjon er nødvendig for at kvinner og menn skal få like stor pensjon for like premieinnbetalningar i alle samanhangar. Men ein kan komma langt i retning likestilling ved å fordela pensjonsopptening mellom ektemakar på ein god måte.
4. Seleksjon. Obligatorisk pensjon fjernar seleksjonsproblemet og medverkar til at folk blir vesentleg betre forsikra mot å leva lenge. Samtidig skjer det ei omfordeling frå dei som har kort til dei som har lang forventa levetid.
5. Administrasjonskostnader. Obligatorisk pensjon kan, om den blir gjennomført på ein god måte, redusera administrasjonskostnadene i det samla pensjonssystemet vesentleg utan at avkastinga på sparekapitalen går ned.
6. Risikofordeling. Ved at staten blir trekt inn er det muleg å fordela risiko på andre måtar enn i private pensjonsordningar. Men det er ikkje utan vidare lett å sjå korleis ein skal utnytta dette på ein god måte. Dei forslaga som har komme byggjer på sterkt forenkla føresetnader. Det offentlege kan tilby ei sikker realavkasting på pensjonssparinga, men prisen er at dei unge må bera større risiko, og full realverdisikring er neppe ønskeleg.
7. Generasjonsfordeling. Obligatorisk pensjonsforsikring er normalt ikkje nødvendig for å få til den ønskete generasjonsfordelinga i samfunnet. Dette kan ordnast med andre tiltak på statsbudsjettet.
8. Sparing og overinvestering. Obligatorisk pensjonsforsikring er heller ikkje nødvendig for å få bukt med problem som kjem av for høg sparing og overinvestering.
9. Fordeling innan ein generasjon. Omfordeling mellom personar på ulike inntektsnivå kan gjerast ved hjelp av skattesystemet og med særskilte overføringar, medrekna dei som er ein del av minstesikringa. Obligatoriske inntektspensjon er langt på veg overfløding i denne samanhengen.

Alle dei seks første argumenta kan vera gyldige argument for å ha obligatorisk pensjon, sjølv om det finst motførestillingar. I tillegg til dei spesifikke motførestillingane som er nemnt på kvart punkt, er det også ei meir generell motførestilling som har med kapitalforvaltninga å gjera. Eit alternativ er at staten står for kapitalforvaltninga. Det vil vera ei enkel oppgåve dersom heile kapitalen er fordringar på staten. Men omsynet til nivået på samla sparing og til risikofordelinga mellom ulike grupper kan tilseia at det blir ein stor kapital som staten må inves-

tera i aksjar, i utlån til privat sektor og i utanlandske verdipapir. Som deleigar i bedrifter i inn og utland kan staten komma i rollekonfliktar. Maktkonsentrasjonen innanlands vil også av mange bli sett på som eit problem. Erfaringane med offentleg kapitalforvaltning er heller ikkje udelt positive. Historia viser at det er ein reell fare for at investeringane blir gjort ut frå politiske omsyn heller enn ut frå omsynet til avkasting og risiko.

Når det gjeld innretninga av ein obligatorisk alderspensjon, så gir dei forskjellige motiva litt sprikande retningslinjer, særleg når det gjeld kompensasjonsgrad. For å gi best muleg hjelp til sjølvhjelp, så gjeld det å velja ein passe høg pensjonsprosent. Ønsket om høg pensjon, må avvegast mot ønsket om ikkje å skapa for høg belastning i etableringsfasen. Dessutan er det bruk for individuelle tilpassingar. Pensjonsprosenten bør ikkje setjast høgare enn at dei fleste vil ha bruk for supplerande ordningar for å oppnå ei rimeleg standardsikring. Dersom målet er å ordna minstesikringa på ein mest muleg effektiv måte, kan det derimot vera ønskeleg at den obligatoriske pensjonen aleine gir tilfredsstillande standardsikring for dei aller fleste, for på den måten blir det få som må få garantitillegg. Dersom pensjonsprosenten blir for låg, er det lite eller ingenting å vinna på å bruka garantitillegg framfor å gi alle ein lik pensjon. Problema knytte til likestilling og seleksjon blir også minst om den obligatoriske ordninga kan dekkja heile pensjoneringsbehovet. Det kan også gi lågast administrasjonskostnader. For å få til ei best muleg risikofordeling, er det nok at det offentlege dekkjer ein del av pensjoneringsbehovet. Dersom ein ikkje kan få til ei passande fordeling av risiko mellom aldersgruppene, er det også ein grunn til å halda pensjonsprosenten nede. Når ein vektlegg oppsparingfasen, ikkje berre pensjonsalderen, taler argumenta i sum for at ein obligatorisk alderspensjon ikkje bør ta sikte på å dekkja heile pensjoneringsbehovet.

Eit viktig spørsmål er om den obligatoriske pensjonen skal vera proporsjonal med livstidsinntekt. Avvik frå proporsjonalitet kan vera av to prinsipielt forskjellige typar. Det kan vera same avvik i både premiar og ytingar, slik at det er fullt ansvar mellom innbetaling og forventa utbetaling, eller avvika kan medføra omfordeling mellom personar. Økonomisk sett er det liten grunn til å blanda slik omfordeling inn i inntektspensjonen. Skattesystemet, minstesikringa og andre stønader kan ivareta den omfordelinga som måtte vera ønska. Dersom omfordeling skal blandast saman

med ein inntektspensjon, må det derfor vera meir politisk-taktiske eller praktiske vurderingar som ligg til grunn.

Når vi legg til grunn proporsjonalitet mellom premiar og forventa utbetalingar, kan argumenta om hjelp til sjølvhjelp, likestilling og seleksjon tala for full proporsjonalitet også med inntekt. Som nemnt over, bør kompensasjonsgraden kanskje ikkje vera høgare enn at mange vil ønskja supplerande pensjonssparing. Da er proporsjonalitet viktig for å leggja forholda til rette for enkle og oversiktlege supplerande ordningar. Men det er ein realitet at dei med høgast inntekt gjerne vil spara forholdsvis meir til arvingane og mindre til eigen alderdom. Slik sett er det ikkje store motførestillingar mot eit tak. Effektiv minstesikring kan ein også oppnå sjølv om taket er ganske lågt. Normalt vil dei rike ta ein større del av kapitalavkastingsrisikoen i samfunnet. Om målet med obligatorisk pensjon er å tilby realverdisikring, kan det derfor vera grunn til å setja eit tak (eller å ha lågare pensjonsprosent for dei høgaste inntektene). Det er ønskeleg at dei som har størst evne til å ta risiko, også tar forholdsvis meir av den.

Både hjelp til sjølvhjelp, effektiv minstesikring og likestilling taler sterkt for at ein obligatorisk pensjon bør ha livsvarige ytingar og dermed for at den blir bygd opp som ei forsikringsordning der all arv går til forsikringskollektivet (men der det kan vera etterlattepensjonar). Likestilling, definert som likebehandling av personar med ulik risiko, blir lettast oppnådd dersom risikoen blir delt likt på alle. Det taler for at staten står for handteringa av overlevingsrisiko i ei obligatorisk pensjonsordning. Det gir sjølv sagt også best spreiding av den demografiske risikoen, og kan gi lågare administrasjonskostnader enn om ein involverer fleire forsikringsselskap.

Om målet bør vera ein konstant pensjon etter pensjonering, eller ein pensjon som veks på linje med inntektsveksten for dei yrkesaktive, er i første rekke eit spørsmål om kor stor del av forbruksutgiftene som går til føremål der relativt konsum er viktig. Men det er ikkje det same som at det bør vera full og automatisk indeksering av heile pensjonen. Den inntektsrisikoen som heile samfunnet er utsett for, må fordelast på ein eller annan måte. Dersom pensjonistane ikkje tar noko av kapitalavkastingsrisikoen, så blir det meir risiko på dei unge. Pensjonssystemet bør derfor vera bygd opp slik at også pensjonistane er med på å ta ein del kapitalavkastingsrisiko. Det er heller ingen grunn til at pensjonane skal vera upåverka av endringar i forventa levealder. Dersom

pensjonane i stor grad er løpande finansiert med avgifter på lønnsinntekt, kan det vera eit argument for å knyta pensjonen til dei samla lønnsinntektene i samfunnet.

Individuelle investeringsval kan vera aktuelt for den delen av pensjonen der avkastingsrisikoen ligg på den enkelte. Argumentet om hjelp til sjølvhjelp og omsynet til å halda administrasjonskostnadene nede taler mot individuelle val, eller i det minste for at vala bør skje innanfor bestemte rammer. Å få til effektiv minstesikring er også lettast utan individuelle investeringsval. Argumenta som taler for individuelle investeringsval, er dei same som taler mot offentleg kapitalforvaltning generelt, politisk risiko, maktfordeling osv. Kollektive investeringsval på bedriftsnivå kan vera ei mellomløsning.

Argumenta for obligatorisk standardsikring for uføre er i stor grad dei same som for alderspensjon. Innanfor ei obligatorisk ordning kan ein tilby uførepensjon i tilfelle som ikkje ville la seg forsikra privat. Nettopp derfor kan obligatorisk uførepensjon også bli svært dyrt. Når dei medisinske kriteria for å få pensjon er vide, vil ein høg kompensasjonsgrad føra til at mange som ennå har arbeidsevne velgjer å bli pensjonistar. Dette er eit viktig moment når kompensasjonsgraden skal veljast. Samtidig har unge uføre andre behov enn alderspensjonistar. Sidan momenta er andre, vil det vera overraskande om ein kjem fram til at kompensasjonsgraden bør vera den same i uførepensjonen som i alderspensjonen.

Referansar

- Barr, N. *The welfare state as piggy bank : Information, risk, uncertainty, and the role of the state.* Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Bjørnson, Ø., and Haavet, I.E. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn. Trygdens historie 1894-1994.* Gyldendal, Oslo, 1994.
- Bodie, Z. Financial engineering and social security reform. In *Risk Aspects of Investment Based Social Security Reform*, J.Y. Campbell and M.Feldstein, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 2001, pp. 291-311.
- Bodie, Z., Merton, R. C., and Samuelson, W.F. Labor supply flexibility and portfolio choice in a life cycle model. *Journal of Economic Dynamics and Control* 16 (1992), 427-449.
- Bohn, H. Social security and demographic uncertainty: The risk sharing properties of alternative policies. In *Risk Aspects of Investment Based Social Security Reform*, J. Y. Campbell

- and M. Feldstein, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 2001, pp. 203-241.
- Brown, J. R. Private pensions, mortality risk, and the decision to annuitize. *Journal of Public Economics* 82 (2001), 29-62.
- Brown, J. R., Mitchell, O., and Poterba, J. M. The role of real annuities and indexed bonds in an individual accounts retirement program. In *Risk Aspects of Investment Based Social Security Reform*. University of Chicago Press, Chicago, 2001, pp. 321-360.
- Carroll, C. D. The buffer-stock theory of saving: Some macroeconomic evidence. *Brookings Papers on Economic Activity* (1992), 61-156.
- Choi, J. J., Laibson, D., Madrian, B. C., and Metrick, A. Defined contribution pensions: Plan rules, participation decisions, and the path of least resistance. Working Paper 8655, National Bureau of Economic Research, 2001.
- Davis, E. P. Pension Funds. Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Diamond, P. A framework for social security analysis. *Journal of Public Economics* 8 (1977), 275-298.
- Diamond, P., Ed. *Issues in Privatizing Social Security. Report of an Expert Panel of the National Academy of Social Insurance*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1999.
- Diamond, P. Administrative costs and equilibrium charges with individual accounts. In *Administrative Aspects of Investment-Based Social Security Reform*, J. B. Shoven, Ed. University of Chicago Press, 2000, pp. 137-162.
- Diamond, P., and Mirrlees, J. A model of social insurance with variable retirement. *Journal of Public Economics* 10 (1978), 295-336.
- Diamond, P., and Mirrlees, J. Payroll-tax financed social insurance with variable retirement. *Scandinavian Journal of Economics* 88 (1986), 25-50.
- Diamond, P., and Sheshinski, E. Economic aspects of optimal disability benefits. *Journal of Public Economics* 57 (1995), 1-23.
- Doyle, S., Mithcell, O. S., and Piggott, J. Annuity values in defined contribution retirement systems: the case of singapore and australia. Working Paper 8091, National Bureau of Economic Research, 2001.
- Dynan, K.E., Skinner, J., and Zeldes, S. P. Do the rich save more? Working Paper 7906, National Bureau of Economic Research, 2000.
- Eckbo, B.E. *Pensjonsfond - Porteføljevalg, avkastning og risiko*, vol. 10 of *Norges offentlige utredninger*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo, 1998, ch. Vedlegg 3, pp. 330-366.
- Feldstein, M. Should private pensions be indexed? In *Financial Aspects of the United States Pension System*, Z. Bodie and J. B. Shoven, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 1983, pp. 211-230.
- Feldstein, M., and Liebman, J. B. Social security. Working Paper 8451, National Bureau of Economic Research, 2001.
- Fenge, R., and von Weizsacker, J. To what extent are public pensions pareto-improving? on the interaction of means tested basic income and public pensions. Working Paper 197, CESifo, München, 1999.
- Halvorsen, E. Saving of the elderly. University of Oslo, 2002.
- Herbertsson, T., Orszag, J. M., and Orszag, P. R. Retirement in the nordic countries. prospects and proposals for reform. Tech. Rep. 548, Nordic Council of Ministers, 2000.
- Hernæs, E., Røed, K., and Strøm, S. Yrkesdeltaelse, pensjonseringsatferd og økonomiske insentiver. Manuscript, 1998.
- Homburg, S. Compulsory saving in the welfare state. *Journal of Public Economics* 77 (2000), 233-239.
- Hurd, M. D. Research on the elderly: Economic status, retirement, and consumption and saving. *Journal of Economic Literature* 28 (1990), 565-637.
- Iglesias, A., and Palacios, R. J. Managing public pension reserves: Evidence from the international experience. In *New ideas about old age security*, R. Holzman and J.E. Stiglitz, Eds. The World Bank, Washington DC, 2001, pp. 171-212.
- Irvine, I., and Wang, S. Saving behavior and wealth accumulation in a pure lifecycle model with income uncertainty. *European Economic Review* 45 (2001), 233-258.
- James, E., Smalhout, J., and Vittas, D. Administrative costs and the organization of individual account systems: A comparative perspective. In *New Ideas about Old Age Security*, R. Holzman and J.E. Stiglitz, Eds. The World Bank, Washington DC, 2001, pp. 254-307.
- Kessler, D. But why is there social security? In *Workers Versus Pensioners: Intergenerational Justice in an Ageing World*, P. Johnson, C. Conrad, and D. Thomson, Eds. Manchester University Press, Manchester, 1989, pp. 80-90.
- Lazear, E. P. Pensions as severance pay. In *Financial Aspects of the United States Pension System*, Z. Bodie and J. Shoven, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 1983.
- Lazear, E. P. Retirement from the labor force. In

- Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter and R. Layard, Eds., vol. 1. North Holland, Amsterdam, 1986, pp. 305-355.
- Lumsdaine, R., and Mitchell, O. S. New developments in the economic analysis of retirement. In *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter and D. Card, Eds., vol. 3c. North Holland, Amsterdam, 1999, pp. 3261-3307.
- Madrian, B. C., and Shea, D. F. The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behaviour. *Quarterly Journal of Economics* 116 (2001), 1149-1187.
- Matsen, E., and Thøgersen, Ø. Designing social security: A portfolio choice approach. Tech. Rep. 21, Norges Handelshøyskole, Institutt for samfunnsøkonomi, Bergen, 2001.
- Merton, R. C. On the role of social security as a means for efficient risk sharing in an economy where human capital is not tradable. In *Financial Aspects of the United States Pension System*, Z. Bodie and J. B. Shoven, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 1983, p. 325-358.
- Merton, R. C. On consumption indexed public pension plans. In *Financial Aspects of the United States Pension System*, Z. Bodie and J. B. Shoven, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 1983b, pp. 259-289.
- Miles, D., and Timmermann, A. Risk sharing and transition costs in the reform of pension systems in Europe. *Economic Policy* 29 (1999), 253-286.
- Mitchell, O. S. Administrative costs in public and private retirement systems. In *Privatizing Social Security*, M. Feldstein, Ed. University of Chicago Press, Chicago, 1998, pp. 403-452.
- Mitchell, O. S. Developments in decumulation: The role of annuity products in financing retirement. Working Paper 8567, National Bureau of Economic Research, 2001.
- Moene, K. O., and Wallerstein, M. Targeting and political support for welfare spending. *Economics of Governance* 2 (2001), 3-24.
- Murphy, K. M., and Welch, F. Perspectives on the social security crisis and proposed solutions. *American Economic Review* 88 (1998), 142-150.
- Murthi, M., Orzag, J. M., and Orzag, P. R. Administrative costs under a decentralized approach to individual accounts: Lessons from the United Kingdom. In *New Ideas about Old Age Security*, R. Holzman and J.E. Stiglitz, Eds. The World Bank, Washington DC, 2001, pp. 308-335.
- Pedersen, A. W. *The taming of inequality in retirement: A comparative study of pension policy outcomes*, vol. 317 of FAFO-report. Fagbevegelses forskningsinstitutt, Oslo, 1999.
- Rangel, A., and Zeckhauser, R. J. Can market and voting institutions generate optimal intergenerational risk sharing? In *Risk Aspects of Investment Based Social Security Reform*. University of Chicago Press, Chicago, 2001, pp. 113-141.
- Seip, A.-L. *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740-1920*. Gyldendal, Oslo, 1984.
- Smetters, K. The effect of pay-when-needed benefits guarantees on the impact of social security privatization. In *Risk Aspects of Investment Based Social Security Reform*, J. Y. Campbell and M. Feldstein, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 2001, pp. 91-105.
- Smetters, K. Controlling the cost of minimum pension guarantees in public pension conversions. Tech. Rep. 8732, National Bureau of Economic Research, 2002.
- Storesletten, K., Telmer, C. I., and Yaron, A. Asset pricing with idiosyncratic risk and overlapping generations. Manuscript, 2001.
- Summers, L. H. Observations on the indexation of old age pensions. In *Financial Aspects of the United States Pension System*, Z. Bodie and J. B. Shoven, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 1983, pp. 231-258.
- Thøgersen, Ø. A note on intergenerational risk sharing and the design of pay-as-you-go pension programs. *Journal of Population Economics* 11 (1998), 373-378.
- Wagener, A. On intergenerational risk sharing within social security schemes. Tech. Rep. 499, CESifo, 2001.
- Weil, D. N. The saving of the elderly in micro and macro data. *Quarterly Journal of Economics* 59 (1994), 55-81.

Vedlegg 8

Makroøkonomiske virkninger av endringer i pensjonssystemet

*Dennis Fredriksen, Kim Massey Heide, Erling Holmøy og Nils Martin Stølen
Statistisk Sentralbyrå*

Rapporten er utgitt som «Rapporter 2003/13» i Statistisk sentralbyrås rapportserie. Den fullstendige rapporten er også tilgjengelig på Pensjonskommissjonen sin nettside <http://www.pensjonsreform.no>.

Sammendrag

Rapporten analyserer og beregner langsiktige makroøkonomiske virkninger av å erstatte dagens system for alderspensjon med ett av tre alternative systemer:

1. En «modernisert folketrygd», finansiert via statlige pensjonsfond
2. En «modernisert folketrygd», finansiert løpende over statsbudsjettet
3. En lik, statlig basispensjon (til alle pensjonister)

I alternativene 1 og 2 videreføres dagens pensjonssystem med obligatoriske innbetalinger til folketrygden, og den gjennomsnittlige offentlige pensjonsytelsen er uendret i forhold til dagens system. Det er bare finansieringen som skiller de to alternativene. I alternativ 3 begrenses folketrygdens alderspensjon til kun en lik basis- eller minstepensjon til alle på dagens nivå målt relativt mot lønnsnivået. All tilleggspensjon til alderspensjonister i folketrygden avvikles. Standardsikringen overlates til tjenestepensjoner og individuell sparing. Finansieringen av hele basispensjonen skjer løpende over statsbudsjettet. I alle tre alternativer er reglene for uføretrygd uendret i forhold til dagens system.

Makroøkonomiske virkninger av systemendringene er beregnet ved bruk av mikrosimuleringsmodellen MOSART og den makroøkonomiske likevektsmodellen MSG6. I våre beregninger påvirker pensjonsreformene makroøkonomiske forhold gjennom følgende kanaler: Økt arbeidstilbud via økt avgangslader og økt arbeidstilbud fra yrkesaktive, skattelette som følge av lavere samlede offentlige pensjonsut-

betalinger, økt private sparing ved lavere offentlige pensjonsytelser, samt økt offentlig sparing ved oppbygging av statlige pensjonsfond. Beregningene gir grunnlag for følgende konklusjoner:

- De langsiktige virkningene av reformene på samlede forbruksmuligheter vil være meget begrenset i forhold til de endringer som over tid følger av normal produktivitetsvekst ved full utnyttelse av arbeidskraft og andre ressurser. Dette er imidlertid ikke et argument mot pensjonsreformer, med for å sette reformene i perspektiv.
- Sysselsetting og BNP øker i alle tre reformalternativer i forhold til en referansebane basert på dagens pensjonssystem. Sysselsettingsøkningen er størst i alternativ 1. Økt sysselsetting gir en samfunnsøkonomisk velferdsgevinst fordi det i utgangspunktet er en høy effektiv skattesats på arbeidsinntekt i norsk økonomi.
- Alle de tre reformalternativene letter presset på offentlige finanser. I alternativ 3 skyldes dette privatisering av standardsikringen. Viktigere er det likevel at reformene stimulerer sysselsettingen som øker skattegrunnlagene.
- Enten reell fondering av alderspensjonen skjer i statlig eller privat regi, må konsumet og fritiden reduseres i oppsparingsperioden. Til gjengjeld kan avkastningen av et fond finansiere høyere konsum når spareperioden er unnagjort.
- Konsumnedgangen, premieinnbetalinger og størrelsen på pensjonsfondene avhenger i betydelig grad av forskjellen mellom rente og lønnsvekst når pensjonsytelsene indekseres med den gjennomsnittlige lønnsveksten.
- Realiseringen av ønskene om økt sparing innebærer omstillinger som kan være krevende. Spesielt må hovedtyngden av fondsoppbyggingen motsvares av økte eksportoverskudd. Da må arbeidskraft og andre produksjonsfaktorer omstilles fra skjermet konsumrettet produksjon til konkurranseutsatt sektor.

Generelt må beregningsresultatene betraktes som foreløpige og svært usikre. Det skyldes at de gjelder endringer langt frem i tid, komplekse mekanismer og mangler ved vårt modellverktøy.

Rapporten har i begrenset grad beskrevet overgangsordningene mellom dagens system og mulige alternative pensjonssystemer, og vi har ikke vurdert fordelingsvirkninger.

