

# Mål, prinsipper og veivalg for pensjonssystemet

*Foreløpig rapport fra Pensjonskommisjonen  
4. september 2002.*



## Til Finansdepartementet og Sosialdepartementet

Regjeringen Stoltenberg oppnevnte ved kongelig resolusjon av 30. mars 2001 en kommisjon til å avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem. Pensjonskommisjonen skal legge fram sin utredning for Finansdepartementet og Sosialdepartementet innen 1. oktober 2003. Etter anmodning fra finansministeren og sosialministeren legger Pensjonskommisjonen her fram en foreløpig rapport om mål, prinsipper og veivalg for pensjonssystemet.

Oslo 4. september 2002

*Sigbjørn Johnsen*  
leder

*Eva Birkeland*  
*Sverre Myrli*  
*Asbjørn Rødseth*  
*Ketil Anton Stene*

*Terje Johansen*  
*Hilde Olsen*  
*Endre Skjørestad*  
*Henriette Westhrin*

*Rigmor Kofoed-Larsen*  
*Trond Reinertsen*  
*Hill-Marta Solberg*  
*Inger-Marie Ytterhorn*

*Bjørn Halvorsen*  
(Sekretariatsleder)

*Tomas Berg*  
*Arne Magnus Christensen*  
*Hege G. Eliassen*  
*Jan Kristensen*  
*Frank Myhre*  
*Anita M. Sivertsen*  
*Lars Wahl*



# Innhold

<b>Kapittel 1 Mandat, sammensetning og foreløpig arbeid</b> .....	7	<b>Kapittel 5 To mulige veivalg for et framtidig pensjonssystem</b> .....	41
1.1 Pensjonskommisjonens mandat, sammensetning og råd .....	7	5.1 Innledning .....	41
1.2 Pensjonskommisjonens foreløpige arbeid .....	8	5.2 Lik, statlig basispensjon til alle pensjonister .....	41
1.3 Hovedtema for og avgrensing av denne foreløpige rapporten .....	9	5.2.1 Generelt om modellen .....	41
1.4 Viktige politiske veivalg. ....	9	5.2.2 Fordelingsvirkninger og insentivvirkninger .....	42
<b>Kapittel 2 Sammendrag og foreløpige tilrådinger</b> .....	12	5.2.3 Frivillige supplerende pensjoner ....	42
2.1 Økonomiske utfordringer for pensjonssystemet (kapittel 3) .....	12	5.2.4 Obligatoriske supplerende pensjonsordninger .....	43
2.2 Pensjonspolitiske utfordringer (kapittel 4) .....	12	5.2.5 Andre økonomiske virkninger .....	43
2.3 To mulige veivalg for et framtidig pensjonssystem (kapittel 5) .....	13	5.3 Modernisert folketrygd .....	44
2.4 Mulige tiltak for et mer økonomisk bærekraftig pensjonssystem (kapittel 6) .....	14	5.3.1 Generelt om modellen .....	44
2.5 Mål, prinsipper og foreløpige tilrådinger (kapittel 7) .....	16	5.3.2 Kalkulert innskuddspensjon (svensk modell) .....	46
<b>Kapittel 3 Økonomiske utfordringer for pensjonssystemet</b> .....	19	5.3.3 Fordelingsvirkninger og insentivvirkninger .....	46
3.1 Innledning .....	19	5.3.4 Andre økonomiske virkninger .....	48
3.2 Hvorfor øker pensjonsutgiftene i folketrygden så kraftig? .....	19	5.4 Overgangsordninger .....	48
3.3 Utviklingen i Norge sammenliknet med andre land .....	22	5.4.1 Forholdet til opptjente rettigheter .	48
3.4 Er vårt pensjonssystem opprettholdbart på lang sikt? .....	24	5.4.2 Ulike overgangsordninger .....	49
3.5 Dilemmaer ved utforming av et bærekraftig pensjonssystem .....	26	5.4.3 Omsorgspoeng med tilbakevirkning fra 1967 .....	49
3.6 Oppsummering .....	27	5.5 Administrative konsekvenser .....	50
<b>Kapittel 4 Pensjonspolitiske utfordringer</b> ..	28	5.6 Oppsummering .....	51
4.1 Innledning og oversikt .....	28	<b>Kapittel 6 Mulige tiltak for et mer økonomisk bærekraftig pensjonssystem</b> .....	52
4.2 Folketrygdens konstruksjon og utvikling .....	29	6.1 Innledning .....	52
4.3 Tillit til folketrygden .....	35	6.2 Mulige tiltak for å dempe veksten i de offentlige pensjonsutgiftene .....	53
4.4 Endringer i familiemønsteret .....	36	6.2.1 Yrkesdeltaking og fleksibel pensjonering .....	53
4.5 Supplerende tjenestepensjoner .....	36	6.2.2 Lavere kompensasjonsgrad eller økte premieinnbetalinger .....	55
4.6 Fleksibel pensjonering .....	39	6.2.3 Verdisikring av pensjoner .....	56
4.7 Oppsummering .....	40	6.2.4 Pensjon og skatt .....	57
		6.3 Økt fondering av pensjonssystemet	58
		6.3.1 Innledning .....	58
		6.3.2 Økonomiske virkninger av fondering .....	58
		6.3.3 Noen tallmessige illustrasjoner av konsekvenser av ulike fonderingsløsninger innenfor dagens system .	59
		6.3.4 Strategier for økt fondering .....	62

6.3.5	Virkningene av fondering på den økonomiske politikken for øvrig ....	65	7.7	Modernisert folketrygd – mer proporsjonal og livsløpsbasert inntekstpensjon .....	77	
6.3.6	Fondsoppbygging og kapitalmarkedet .....	66	7.8	Lik statlig basispensjon supplert med tjenstepensjoner og individuelle pensjonsavtaler.....	78	
6.3.7	Fondering av Statens Pensjonskasse .....	67	7.9	Verdisikring av pensjoner og pensjonsopptjening .....	79	
6.4	Oppsummering .....	67	7.10	Tidlig pensjonering og fleksibel pensjonering .....	80	
<b>Kapittel 7 Mål, prinsipper og foreløpige tilrådinger</b> .....			70	7.11	Forholdet mellom en modernisert folketrygd og supplerende tjenstepensjoner .....	82
7.1	Innledning .....	70	<b>Vedlegg</b>			
7.2	Hovedformål og generelle krav .....	70	1	Kort om pensjonssystemet i Norge	85	
7.3	Strategi for et økonomisk bærekraftig pensjonssystem .....	72	2	Utviklingstrekk og reformarbeid i andre land .....	93	
7.4	Fondering av folketrygdens pensjonsforpliktelser .....	72	3	Noen sentrale begreper i rapporten .....	103	
7.5	Statlig grunnsikring .....	74				
7.6	Standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt .....	75				

# Kapittel 1 Mandat, sammensetning og foreløpig arbeid

## 1.1 Pensjonskommissjonens mandat, sammensetning og råd

Regjeringen Stoltenberg nedsatte Pensjonskommissjonen 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 tjenestepensjonsordningene 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.»

Regjeringen Bondevik (II) har ikke gjort endringer i mandatet. Etter anmodning fra Finansministeren og Sosialministeren legger Pensjonskommissjonen herved fram en foreløpig rapport om mål, prinsipper og veivalg for pensjonssystemet i framtida..

Pensjonskommissjonen har 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
Vernepleier	Henriette Westhrin	Sosialistisk Venstreparti
Spesialrådgiver	Inger-Marie Ytterhorn	Fremskrittspartiet
Seniorrådgiver	Eva Birkeland	Statistisk sentralbyrå
Professor	Asbjørn Rødseth	Universitetet i Oslo
Generalsekretær	Ketil Anton Stene	Advokatforeningen
Avdelingsdirektør	Hilde Olsen	Rikstrygdeverket

Som følge av regjeringsskiftet og endringer i stortinget høsten 2001 ble Rigmor Kofeod-Larsen, Terje Johansen og Inger-Marie Ytterhorn oppnevnt som nye medlemmer til erstatning for henholdsvis Kari Husøy, Lars Sponheim og Siv Jensen, som opprinnelig var oppnevnt.

Generalsekretær	Liv Arum
Ass. direktør	Dag Vidar Bautz
Advokat	Marit Gjerdalen
Rådgiver	Kirsten Haug
Utredningsdirektør	Tor Hersoug
1. sekretær	Per Gunnar Olsen
Sjefaktuar	Sissel Rødevand
Ass. direktør	Karl Seip
Generalsekretær	Tove Storrødvann
Forbundsleder	Einar Strand
Avdelingsleder	Bjørn Tore Stølen

Pensjonskommisjonens sekretariat består av ekspedisjonssjef Bjørn Halvorsen, Sosialdepartementet, (sekretariatsleder), avdelingsdirektør Tomas Berg, Sosialdepartementet, underdirektør Arne Magnus Christensen Finansdepartementet, rådgiver Hege G. Eliassen, Finansdepartementet, rådgiver Anita M. Sivertsen, Sosialdepartementet, seniorrådgiver Frank Myhre, Finansdepartementet, underdirektør Jan Kristensen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og avdelingsdirektør Lars Wahl, Finansdepartementet.

## 1.2 Pensjonskommisjonens foreløpige arbeid

Pensjonskommisjonens arbeid har til nå gått ut på å vurdere problemer og utfordringer som pensjonssystemet står overfor, aktuelle utviklingstrekk i andre land, og å drøfte hovedmål, prinsipper og veivalg for pensjonssystemet. Det er dette arbeidet som danner grunnlag for denne foreløpige rapporten. Pensjonskommisjonen har hittil hatt i alt 14 møter, herav 4 fellesmøter med Rådet. I det første felles møtet mellom Kommisjonen og Rådet i oktober 2001 ble det utvekslet synspunkter på hovedspørsmål i Pensjonskommisjonens mandat. I november 2001 hadde Kommisjonen og Rådet et felles seminar med foredrag fra utenlandske og norske eksperter på økonomi og pensjonsspørsmål. I to felles møter i april og august 2002 er det utvekslet synspunkter på hovedmål, prinsipper og alternative veivalg for pensjonssystemet.

Til Pensjonskommisjonene er det knyttet et råd med representanter fra hovedorganisasjoner i arbeidslivet, finansnæringen og for pensjonistene.

Pensjonskommisjonens råd har følgende sammensetning:

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
Kommunenes Sentralforbund  
Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon  
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon  
Næringslivets Hovedorganisasjon  
Landsorganisasjonen i Norge  
Finansnæringens Hovedorganisasjon  
Sparebankforeningen  
Akademikerne  
Norsk Pensjonistforbund  
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Seks hovedorganisasjoner på arbeidsgiversiden og i finansnæringen har i den sammenheng gitt skriftlig innspill i form av et felles brev til Pensjonskommisjonen og Rådet datert 23.04.02: Behov for reformer i folketrygden – hovedmål og prinsipper. LO og YS har gitt et felles skriftlig innspill datert 29.04.02: Pensjonspolitisk innspill fra LO og YS, og Akademikerne tilsvarende i brev av 30.05.2002. Pensjonskommisjon har også mottatt brev om pensjonspolitikk fra LO datert 20.06. 2002. Innspillene følger som utrykte vedlegg til denne foreløpige rapporten.

Pensjonskommisjonen foretok i januar i år et besøk til Sverige for å studere den svenske pensjonsreformen og erfaringer med forberedelse og gjennomføring av den.

Pensjonskommisjonen har satt i gang enkelte prosjektoppdrag til hjelp for sitt arbeid:

- 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: Yrkesdelta-kelse, pensjoneringsatferd og økonomiske 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?



Prosjektrapportene vil inngå som vedlegg til Pensjonskommisjonens endelige rapport høsten 2003. De vil også bli tilgjengelige i Pensjonskommisjonens sekretariat og hos utrederne. I tillegg har Rikstrygdeverket og Statistisk Sentralbyrå bistått Kommisjonens sekretariat med beregninger og analyser.

### 1.3 Hovedtema for og avgrensning av denne foreløpige rapporten

---

Pensjonskommisjonens hovedoppgave er å avklare *hovedmål og prinsipper* for et samlet pensjonssystem, med utgangspunkt i de problemer og utfordringer dagens pensjonssystem står overfor. Bakgrunnen og utfordringene er særlig knyttet til forventningen om sterkt stigende pensjonsutgifter utover i dette århundret, blant annet som følge av en aldrende befolkning og tidlig pensjonering. Dette utgjør hovedtemaet for denne foreløpige prinsipprapporten.

Pensjonskommisjonen ønsker at denne foreløpige rapporten kan bidra til en åpen diskusjon om hovedmål, prinsipper og veivalg for den videre utvikling av pensjonssystemet i framtida. Vi vil på det grunnlag arbeide videre med å utrede nærmere og konkretisere forslag i vår endelige rapport høsten 2003.

Tidsperspektivet er langt – om lag 50 år framover. Vurderingene er 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. Det tas ikke eller i liten grad opp mer konkrete enkeltspørsmål som særlig gjelder dagens pensjonister i denne rapporten. Spørsmål knyttet til reguleringen av dagens pensjoner og nivået på disse er først og fremst en sak for de årlige trygdeoppgjørene. Kommisjonen kommer imidlertid bl.a. inn på prinsippene for verdisikring av pensjoner og opptjente pensjonsrettigheter. Det har ikke vært mulig eller hensiktsmessig å utrede i detalj de nærmere konsekvenser av de prinsipielle vurderinger og tilrådinger som her legges fram. Vurderingene og tilrådingene er derfor *foreløpige*.

Et hovedtema for denne rapporten er pensjonssystemets *økonomiske og sosiale bæreevne på lang sikt*. Hvordan møte og håndtere de stigende pensjonsutgiftene framover? Hvordan fordele ytelser, byrder og risiko mellom generasjoner, mellom grupper i befolkningen og mellom staten, arbeids- og kapitalmarkeder og den enkelte person?

Rapporten tar først og fremst for seg de *offentlige pensjoner*, og da særlig *folketrygdens alderspensjon*. Spørsmål som gjelder uførepensjon og etterlattepensjon er i liten grad vurdert foreløpig. Forholdet mellom folketrygden og supplerende tjenstepensjoner og individuelle pensjoner vurderes prinsipielt. En går imidlertid ikke nærmere inn på spørsmål og konsekvenser som gjelder hhv. private foretakspensjoner og individuelle pensjoner. Spørsmål som gjelder konsekvenser av endringer i familie- og samlivsmønstre er heller ikke nærmere utredet foreløpig. Pensjonskommisjonen tar sikte på å komme nærmere tilbake til slike spørsmål i den endelige innstillingen høsten 2003. Det samme gjelder den nærmere oppfølging av de mål, prinsipper og veivalg som trekkes opp i denne rapporten.

Pensjonskommisjonen skisserer *to mulige veivalg* som ytterpunkter for den videre utviklingen av pensjonssystemet i framtida:

En hovedretning er en lik, statlig basispensjon til alle pensjonister basert på botid i Norge. Inntekts- og opptjeningsbasert pensjon utover denne overlates til fondsbaserte tjenstepensjoner og individuelle pensjonsordninger. Pensjonskommisjonen har foreløpig ikke tatt stilling til om slike supplerende pensjonsordninger bør være frivillige eller obligatoriske for alle yrkesaktive og foretak. Et naturlig utgangspunkt for nivået på den statlige basispensjonen er minstepensjonen i folketrygden. Finansieringen bør skje gjennom den generelle beskatningen.

Den andre hovedretningen er en modernisert folketrygdpensjon som har klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjonsopptjening over den enkeltes livsløp enn i dagens folketrygd. Personer uten eller med lav opptjent inntektspensjon skal være garantert et minstenivå på den samlede pensjonen. Garantitillegget avtrappes mot opptjent inntektspensjon. Et naturlig utgangspunkt for nivået på garantipensjonen er minstepensjonen i folketrygden. Deler av inntektspensjonen bør fondsfinansieres. Supplerende tjenstepensjoner og individuelle pensjoner kommer i tillegg.

### 1.4 Viktige politiske veivalg.

---

Beslutninger om fremtidens pensjonssystem og pensjoner handler om de lange linjer i arbeidsliv og økonomi, og det er beslutninger av stor rekkevidde for befolkningens velferd og sosiale trygghet. Det handler om «de store og lange» pengene og evnen til å fatte politiske vedtak og gjøre valg som kan stå fast over lang tid.

Den alminnelige alderstrygden kom i 1937. Folketrygden tok til å virke fra 1967, og med 40 års opptjeningstid betyr dette at Folketrygden som system først tar til å bli «fullført» fra 2007. Et framtidig pensjonssystem må ha som grunnlag en forventet utvikling på sentrale samfunnsområder frem mot midten av dette århundret. Dette gjelder forhold som befolkningsutvikling, tilgang på arbeidskraft, utviklingen i arbeids- og produksjonslivet og ikke minst økonomiens finansielle bærekraft til å klare de langsiktige velferdsforpliktelsene. Alt dette henger nøye sammen, og hvordan vi innretter oss på enkeltområder, kan få store konsekvenser for helheten. Utviklingen er forbundet med usikkerhet på flere av disse områdene, derimot kan befolknings-sammensetting og økingen i antall eldre anslås med ganske stor grad av sikkerhet. Uansett kan utgifter til pensjon og helse for eldre forventes å legge beslag på en stadig større del av det vi har til rådighet, det vil si av den samlede produksjonen i samfunnet. Det samlede produksjonsresultatet påvirkes i sin tur av hvordan økonomien organiseres med hensyn til blant annet pensjoner, skatter osv. Uansett om det er et offentlig eller privat ansvar så må pengene stort sett hentes fra de samme kildene. Det vil si gjennom skatter, avgifter og innskudd fra innbyggerne og bedriftene og fra det samlede produksjonsresultatet for landet. En videreføring av dagens pensjons- og velferdsnivå vil måtte bety enten at skattene økes betydelig, eller at det skjæres ned på andre offentlige utgiftsformål.

Norge er likevel i en heldig posisjon sammenlignet med de fleste andre europeiske land når det gjelder de økonomiske muligheter til å møte disse utfordringene. Dette henger sammen med oppbyggingen av Petroleumsfondet og annen statlig formue som for. eks Folketrygdfondet. Samtidig vil statens pensjonsforpliktelser som følge av allerede opparbeidede pensjonsrettigheter øke betydelig i årene som kommer. En står med andre ord foran en «dobbel oppgave» både å sikre finansieringen av de løpende pensjonene og å sikre det økonomiske grunnlaget for fremtidens pensjoner. De valg en gjør både når det gjelder nivået på dagens pensjoner og de fremtidige, vil også få følger for vår evne til å løse felles oppgaver på andre områder. De valg en vil måtte gjøre med hensyn til pensjon blir således ikke «kostnadsfrie».

Den felles rikdommen som kommer til syne gjennom Petroleumsfondet øker forventninger og krav om ny og økt innsats på en rekke områder. Samtidig er det en grense for hvor mye penger en kan bruke løpende uten at det får følger for arbeidsplassene og prissigningen. Dette var bakgrunnen for den såkalte handlingsregelen for innfasing av

oljeinntektene som ble vedtatt i mars 2001. Som et bilde på hvor store pensjonsforpliktelsene allerede er, så er størrelsen på Petroleumsfondet i dag og allerede opparbeidede tilleggspensjonsrettigheter utover minstepensjonen i Folketrygden om lag like store.

Som følge av dette mener Pensjonskommissjonen at det allerede nå bør tas en prinsippbeslutning om at de statlige pensjonsforpliktelsene i større grad bør baseres på direkte fondsfinansiering. Som ledd i en overgang til en slik fondsoppbygging bør en kunne bygge på deler av Petroleumsfondet og Folketrygdfondet. For at en slik løsning skal bidra til å sikre det langsiktige økonomiske grunnlaget for pensjonene må fondsoppbyggingen være omfattende og reell, og fondsavkastningen må øremerkes pensjonsformål. Dersom en tar dette valget nå, vil det få følger for bruken av Petroleumsfondet til andre formål i statsbudsjettet. Det betyr også at realavkastningen av Petroleumsfondet, slik det er formulert i «handlingsregelen», ikke lenger kan benyttes fritt.

Pensjonskommissjonen vil komme nærmere tilbake til løsningsmodeller for utforming og forvaltning av pensjonsfond i sin endelige innstilling.

Pensjonssystemet handler om trygghet for inntekt og gode levekår i alderdom og ved uførhet. Det er grunnmuren i velferdssamfunnet og i den sosiale sikkerheten. Hvor solid denne grunnmuren blir, er avhengig av hvordan vi innretter oss på andre områder i politikken og i samfunnet. Pensjonssystemet påvirkes av og kan ikke leve sitt «eget liv» uavhengig av den alminnelige økonomiske utviklingen. Da Folketrygden kom i 1967 så en for seg at finansieringen på lang sikt skulle være sikret gjennom pensjons- og trygdeavgifter og en høy og stabil vekst i økonomien. I tillegg skulle en bygge opp et folketrygdfond som likviditetsreserve og for å jevne ut finansieringsbehovet som følge av den gradvise oppbyggingen av pensjonssystemet. Industri og annet næringsliv skulle bygges ut for å sikre og styrke vårt tradisjonelle produksjonsgrunnlag. De store fødselskullene i årene umiddelbart etter krigen og fortsatt høy fødselshyppighet skulle sikre en jamm og stabil tilgang på arbeidskraft. Dette var før oljeinntektene kom inn i norsk økonomi og den sterke utbyggingen av offentlig sektor og offentlige tjenester. En-inntektsfamilier var det vanlige, og den kvinnelige yrkesdeltagelsen i lønnet arbeid var relativt lav. I dag er dette betydelig forandret, og det er i denne nye virkeligheten at valgene for det fremtidige pensjonssystem skal tas.

Vårt tradisjonelle industrigrunnlag har gradvis blitt svekket og antallet industriarbeidere betydelig redusert. Antallet fødsler er lavere enn det som

over tid er nødvendig for å opprettholde arbeidsstyrkens relative andel av befolkningen. Det er og vil være stor etterspørsel etter arbeidskraft i offentlig sektor og innen det som kan kalles privat velferdsproduksjon. Det er en fare for at industrien både kostnadmessig og ut fra andre forhold vil tape i kampen om arbeidskraften. Resultatet blir en ytterligere nedbygging av industrien og den delen av næringslivet som er nødvendig for å finansiere fremtidig velferd. De valg vi i dag gjør med hensyn til næringspolitikken og hvordan arbeidsmarkedet og kapitalmarkedet skal fungere vil derfor også få følger på lang sikt for vår økonomiske bærekraft.

Uavhengig av valg av løsning for pensjonssystemet, så vil det fortsatt være slik at pensjonene må finansieres ved den samlede produksjon og de samlede inntekter i landet, og generasjonene må i stor grad «betale» pensjonene for hverandre. Det relative forholdet mellom antall pensjonister og antallet som er i arbeid blir derfor viktig. Antallet yrkesaktive for hver pensjonist synker og forventes å fortsette å avta i årene fremover. Pensjonssystemet må i større grad enn i dag legge til rette for å kombinere arbeid og pensjon og stimulere til økt yrkesdeltagelse blant eldre. Etter kommisjonens syn vil et sy-

stem med livsløpsbasert pensjonsopptjening og mulighet for høyere årlig pensjon dersom en velger å stå lengre i arbeid bidra til dette.

I den andre enden av livsløpet vil tiltak som skaper større muligheter for å kombinere omsorg for barn med arbeid og yrkeskarriere, bidra til høye fødselstall. Utbygging av barnehager og andre tilsvarende tiltak, vil kunne virke i samme retning.

En fellesnevner for de politiske valg en må gjøre, er å «passe på» arbeidskraften og på produksjonsgrunnlaget. Det er anslått at om lag 80 prosent av nasjonalformuen er arbeidskraft eller det en kan kalle menneskelig kapital, og bare om lag 7 prosent er naturressurser inkludert oljen. I samfunnsøkonomisk sammenheng vil tiltak som øker verdien av og avkastningen av den menneskelige kapitalen være viktige. Det er inn i denne helheten veivalgene for fremtidens pensjonssystem og pensjoner også må settes. Den nye rikdommen som kommer til syne gjennom oljefondet, ulike krav og ønsker når det gjelder bruken av disse pengene på kort sikt må ikke få skygge for det langsiktige helhetssyn som er nødvendig for å klare velferdsoppgavene i fremtiden.

## Kapittel 2 Sammendrag og foreløpige tilrådinger

### 2.1 Økonomiske utfordringer for pensjonssystemet (kapittel 3)

---

Utgiftene til pensjoner i folketrygden vil kunne øke med om lag 10 prosentpoeng målt som andel av BNP fram til 2050. Dette er nesten tre ganger sterkere enn i gjennomsnitt for andre OECD-land. I andre land er det gjennomført reformer som gjør at kompensasjonsgraden i de offentlige pensjonsordningene over tid vil bli redusert, samtidig som den enkelte får større økonomisk uttelling ved å stå lenger i arbeid. Et gjennomgående trekk er at det offentliges rolle i pensjonssystemet reduseres i mange land, mens private ordninger gradvis får økt betydning.

Oljeinntektene setter Norge i en gunstigere situasjon enn andre land, forutsatt at vi tar vare på oljeformuen og ikke bruker den opp. Med den økningen i bruken av oljeinntekter i årene framover som er planlagt, vil det imidlertid også i Norge oppstå et behov for endringer i pensjonssystemet for å sikre at det er økonomisk bærekraftig. Antydningssmessig har Pensjonskommisjonen lagt til grunn at en bør 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. Innstramminger kan skje enten ved at pensjonene reduseres, ved at pensjonsalderen heves eller ved at pensjonsavgiftene økes. Hensynet til at skattenivået i Norge ikke skal bli for høyt i forhold til andre land, gjør det imidlertid vanskelig å øke avgiftene. Dersom en ønsker å opprettholde et høyt nivå på de offentlige pensjonene, er det derfor nødvendig å få til en tettere sammenheng mellom inn- og utbetalinger for den enkelte, slik at pensjonsavgiftene i mindre grad framstår som generell skatt. Det er også nødvendig å stimulere til høyere yrkesdeltaking blant eldre. Det er ikke til å unngå at dette kan komme i konflikt med hensynet til en jevn fordeling mellom pensjonistene.

I årene framover vil det bli bygd opp en betydelig kapital i Statens petroleumsfond. En slik fondsoppbygging som ikke er direkte knyttet opp mot en klar synliggjøring av økningen i de offentlige pensjonsforpliktelsene, kan representere en risiko for at det blir vanskelig å holde igjen i budsjettpolitikk-

ken, og at det dermed blir vanskelig å innfri pensjonsforpliktelsene. Dersom oppbyggingen av kapital blir mer direkte knyttet opp mot størrelsen på pensjonsforpliktelsene gjennom større grad av fondering av disse forpliktelsene, kan denne risikoen reduseres.

Den viktigste finansieringen av både pensjoner og andre velferdsordninger vil imidlertid fortsatt være den løpende verdiskapingen i samfunnet. Vår evne til å ta vare på og bygge ut produksjonsgrunnlaget og hele tiden ha nok arbeidskraft tilgjengelig vil være avgjørende. Det holder ikke bare å spare, en må både arbeide og spare. Dette var også grunn tanken da folketrygden ble innført i 1967. Kombinert av Folketrygdfondets avkastning og en stabil vekst i økonomien skulle sikre pensjonene. Samtidig skulle fødselsoverskuddet sikre en stabil og langsiktig tilgang av arbeidskraft.

Den viktigste endringen i arbeidsmarkedet etter 1967 har vært den sterke økningen i kvinners yrkesdeltakelse fra begynnelsen av 1970-tallet. Denne har først og fremst vært knyttet opp mot den sterke utbyggingen av offentlig sektor og bruken av oljeinntektene i norsk økonomi. Relativt sett lave fødselstall og en sterk «tapping» av arbeidsstyrken gjennom uføretrygd, tidligpensjonering og ulike andre velferdsordninger er den største utfordringen for en bærekraftig økonomi og mulighetene for å opprettholde velferdsordningene i tiden framover. Ønsket om gode pensjonsordninger og sosial trygghet må derfor underbygges av innretningen på den økonomiske politikken og politikken for øvrig.

### 2.2 Pensjonspolitiske utfordringer (kapittel 4)

---

Folketrygden har siden etableringen i 1967 gjennomgått en utvikling i retning av å legge større vekt på omfordelingshensyn enn forsikringshensyn. Sammenhengen mellom arbeidsinntekt og avgiftsinnbetaling på den ene siden og pensjonsytelsen på den andre siden blitt stadig svakere. Dette har ført til at trygdeavgiftene nærmest er å betrakte som ordinær skatt og ikke som en forsikringspremie.

Spørsmålet er om folketrygden i dag har funnet en hensiktsmessig form, eller om en skal gjenreise folketrygdens inntektssikring med større grad av forholdsmessighet mellom premieinnbetaling og pensjon. Alternativt om en skal gå videre mot å utvikle folketrygden til en lik, flat pensjon for alle, basert på botid.

Pensjonsnivået i folketrygden utgjør noe i overkant av 50 prosent av inntekter på gjennomsnittsnivå. Kompensasjonsgraden prosentvis er høyere for lavere inntekter og lavere for høyere inntekter. Undersøkelser viser at et flertall i befolkningen har tillit til at folketrygden vil innfri sine pensjonsløfter, mens godt over halvparten av befolkningen opplever folketrygdens ytelser som utilstrekkelig i alderdommen. Dette er imidlertid ikke i seg selv grunn for å øke folketrygdens pensjonsnivå. Spørsmålet om pensjonsnivået bør ikke vurderes isolert i forhold til folketrygden, men i relasjon til supplerende pensjonsordninger.

Endringer i familie- og samlivsmønstre tilsier at det kan bli vanskeligere å bygge en pensjonspolitikken basert på at forsørgelse gjennom ekteskap er den dominerende familietyper, slik folketrygden i stor grad gjør. Utviklingen går heller i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter og plikter, uten 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. En slik løsning vil kreve vidtgående endringer.

Mulighet for fleksibel avgang fra arbeidslivet 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.

De offentlige tjenstepensjonsordningene oppfattes stort sett som gode og sikre til tross for at samordningen med andre pensjonsytelser anses å være komplisert og i en viss grad fører til misnøye. I arbeidet med å forenkle og få til et mer oversiktlig samlet pensjonssystem, står samordningen mellom de offentlige tjenstepensjoner og folketrygden helt sentralt. 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 vedkommendes pensjonsrettigheter blir berørt. Det er flere årsaker til dette, men den viktigste er at tjenstepensjonsordningene innenfor privat og offent-

lig sektor er basert på ulike prinsipper. Dette kan bidra til å hindre mobilitet av arbeidskraft mellom offentlig og privat sektor. De offentlige ordningene garanterer en samlet pensjonsytelse fra folketrygden og fra tjenstepensjonsordningen på om lag 2/3 av lønngrunnlaget ved full opptjening. Det innebærer i realiteten at offentlig ansatte i utgangspunktet ikke vil bli berørt av eventuelle endringer i folketrygden. En eventuelt reformert eller modernisert folketrygd bør omfatte hele befolkningen. Det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere løsninger som tar sikte på å gjøre de offentlige tjenstepensjonsordningene om til mer rendyrkede supplerende ordninger. Siktemålet bør være en samlet ytelse fra folketrygden og tjenstepensjonen på om lag dagens nivå.

Endringer i offentlige tjenstepensjoner vil kreve lovendring eller endring i inngåtte tariffavtaler. Eventuelle endringer vil derfor kreve et nært samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.

### **2.3 To mulige veivalg for et framtidig pensjonssystem (kapittel 5)**

---

Pensjonskommisjonen legger fram to mulige veivalg for et framtidig pensjonssystem. En hovedretning er en lik statlig basispensjon til alle pensjonister basert på botid. Basispensjonen bør finansieres gjennom det alminnelige skattesystemet. Den andre hovedretningen er å modernisere folketrygden ved å gjenreise en klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt, premieinnbetaling og pensjon i det statlige pensjonssystemet.

I den ene modellen utbetales det en lik statlig basispensjon til alle pensjonister. Modellen kan utformes med eller uten minstekrav til obligatorisk tjenstepensjon. Standardsikringen i det samlede pensjonssystemet overlates uansett fullt ut til tjenstepensjoner og individuelle pensjoner. I den andre modellen med en modernisert folketrygd får alle en statlig inntektpensjon som er proporsjonal med summen av den arbeidsinntekten de har hatt gjennom livet opp til et bestemt nivå eller tak for årsinntekten. Inntektpensjonen bør bygge på et livsløpsbasert opptjeningsprinsipp. Personer uten eller med lav opptjent inntektpensjon får økt pensjonsnivået gjennom et garantitillegg som sikrer et visst minstenivå på den samlede pensjonen. Supplerende ordninger kommer i tillegg til den statlige inntektpensjonen. Garantitillegget kan avtrappes krone for krone, eller som en prosentvis andel av inntektpensjonen. Det kan eventuelt også vurderes

om garantitillegget også bør avtrappes mot eventuelle obligatoriske supplerende tjenstepensjoner og individuelle pensjoner. Kalkulert innskuddspensjon (som i Sverige) kan være en variant av en modell med proporsjonal inntekstpensjon.

Et naturlig utgangspunkt for nivået på basispensjon og garantipensjon er dagens minstepensjon i folketrygden. Grunnsikringen i de to modellene finansieres gjennom generelle skatter. Den statlige basispensjonen utbetales til alle pensjonister, og dette gir et betydelig skatteelement. Ved proporsjonal inntekstpensjon er det bare garantitillegget som skattefinansieres.

I en modernisert folketrygd med kostnader på lang sikt om lag som ved videreføring av dagens pensjonssystem kan pensjonsprosenten økes fra 42 til om lag 50 (1 ¼ prosent per år) fordi en sparer på at grunnpensjonen fjernes og at bestårsregelen oppheves. De med lavest inntekter får samme pensjon som i dagens system, siden minstenivået er antatt å være det samme. De med noe høyere inntekter, og også folk med middels inntekter, vil få lavere pensjon fordi bortfallet av grunnpensjonen betyr mer for dem enn økt pensjonsprosent og opptjening fra første krone. De med høye inntekter vil få økt pensjon, både på grunn av høyere pensjonsprosent og på grunn av fjerningen av knekkpunktet. På grunn av bortfallet av grunnpensjonen kreves det noe høyere inntekt for å få mer enn minstepensjonen. Noen flere vil altså bli minstepensjonister. Pensjonskommisjonen mener at det likevel er grunn til å vurdere modellen nærmere.

Motstykket til fordelingseffektene er insentiveffektene. Begge modellene kan bedre insentivene til arbeid. En proporsjonal inntekstpensjon med garanti og en pensjonsprosent omkring 50 antas å gi bedre insentiver enn en lik pensjon til alle. Grunnen er at selv om folk må betale mer i pensjonsavgifter i denne modellen, så blir det for de aller fleste en tett sammenheng mellom hva de betaler i avgifter og hva de får igjen. Også en lik basispensjon til alle på nivå med dagens minstepensjon krever et høyt avgiftsnivå, men da er det ingen sammenheng mellom hva en betaler inn og hva en får igjen.

Livsløpsopptjening ansees som et godt opptjeningsprinsipp for pensjon, men kombinert med proporsjonal inntekstpensjon kan dette i en overgangsperiode kan gi enkelte fordelingsvirkninger som det kan være ønskelig å kompensere for. Det kan derfor være nødvendig med overgangsordninger som tar hensyn dette. Tilbakevirkende omsorgspeng fra 1967 for omsorg for egne barn kan være en måte å ivareta dette på. Deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller slik at en ikke rent pensjonsmessig taper på hjemmearbeid kan også vurderes.

En eventuell reform av pensjonssystemet vil kreve overgangsordninger som ivaretar hensynet til den enkeltes rettigheter, og som gir en forutsigbar pensjon og god mulighet til tilpasning til nye regler. Pensjonskommisjonen vil i sin endelige innstilling komme tilbake med en nærmere omtale av vern av rettigheter og overgangsordninger. En pensjonsreform vil også kreve betydelig administrativt forarbeid og ha betydelige administrative konsekvenser.

## 2.4 Mulige tiltak for et mer økonomisk bærekraftig pensjonssystem (kapittel 6)

Utfordringene knyttet til økte pensjonsutgifter i folketrygden framover bør møtes med en kombinasjon av tiltak som begrenser veksten i de offentlige pensjonsutgiftene og stimulerer til økt yrkesaktivitet, og tiltak som bidrar til å jevne ut den finansielle belastningen over tid.

Tiltak som fremmer *høy yrkesdeltaking* og som tar hensyn til forventet økning i levealderen er viktige. En mulig endring er å innføre et *delingstall* der årlig pensjon vil avhenge av forventet, gjennomsnittlig levealder for de aktuelle årskull i befolkningen. Et slikt delingstall vil kunne redusere pensjonsutgiftene en del med fortsatt vekst i levealderen. Samtidig vil et delingstall kunne stimulere til økt yrkesaktivitet blant eldre, og dermed høyere produksjon i framtiden. Et delingstall kan kombineres med en reform som innebærer økt *fleksibilitet i valg av pensjonsalder* i pensjonssystemet samlet, og som samtidig kan stimulere flere til å stå lenger i arbeidslivet. Eventuell større fleksibilitet i avgangsalder i det generelle pensjonssystemet bør kombineres med et system der den årlige pensjonen øker jo lenger en står i arbeid.

*Prisindeksering* istedenfor lønnsindeksering av løpende alderspensjoner kan begrense veksten i utgiftene en del på lang sikt. En prisregulering av pensjonene vil sikre at pensjonenes realverdi opprettholdes også i perioder med reallønnsnedgang og når innstramming i økonomien skjer gjennom inntektspolitikken, men innebære at alderspensjonister i perioden som pensjonist ikke får ta del i en eventuell reallønnsvekst blant yrkesaktive. Prisindeksering av løpende alderspensjoner kan kombineres med at opptjening av pensjon og løpende utbetaling av uførepensjoner fortsatt lønnsindekseres. Et alternativ til ren pris- eller lønnsindeksering kan være en kombinasjon av disse to faktorene.

*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. *En fondering av deler av de statlige pensjonsforpliktelsene* kan være et egnet virkemiddel for å få til dette. I valget av fonderingsmodell vil en legge vekt på at fonderingsløsningen bidrar til å motvirke en ytterligere oppbygging av ufonderte pensjonsforpliktelser sett i forhold til verdiskapingen i samfunnet. Større grad av fondsbasing av de statlige pensjonsforpliktelsene er imidlertid ikke i seg selv 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 bedre synliggjør de reelle kostnadene knyttet til pensjonssystemet og endringer i dette.

Risikoen i et løpende finansiert pensjonssystem (PAYG) er knyttet til veksten i økonomien, faren for en skjev generasjonsfordeling og politisk risiko forbundet med regulering av pensjonskapitalens verdi samt mulighet for endringer i regelverket. I et fondsfinansiert system vil risikoen særlig være knyttet til avkastningen på pensjonsfondene, blant annet som følge av svingninger i aksjemarkedet og andre verdipapirmarkeder. I tider med fallende verdipapirmarkeder vil det være nødvendig å foreta ekstrainnbetalinger til fonderte ordninger for å oppfylle kapitaldekningskrav, alternativt at verdien av fondets ordninger reduseres. Fondering er således ingen «garanti» for et holdbart pensjonssystem over tid. I ytelsesbaserte ordninger vil normalt arbeidsgiverne måtte bære risikoen for uforutsett lav avkastning på fondskapitalen. I innskuddsbaserte ordninger vil avkastningsrisikoen bæres av de enkelte yrkesaktive, noe som kan innebære betydelige forskjeller i utbetalte pensjoner. Kostnadene forbundet med administrasjon og forvaltning av pensjonsordningene vil generelt være lavest ved obligatoriske og kollektivt forvaltede ordninger og høyest ved individuelle ordninger med betydelig frihet med hensyn til investeringsvalg. Samtidig vil individuelle ordninger gi insentiver til et klarere eierforhold og bedre kunnskap om den enkeltes pensjonsparing.

Skal en unngå økte belastninger i framtiden knyttet til de ufonderte pensjonsforpliktelsene, kan dette mest direkte oppnås med en fonderingsmodell der en fonderer økninger i de samlede pensjonsforpliktelsene utover veksten i verdiskapingen. Et alternativ vil være å knytte fondsoppbyggingen nærmere opp til bestemte deler av pensjonssystemet, for eksempel den inntektsrelaterte delen av alderspensjonen.

Kravene til fondsavsetninger i et reformert pensjonssystem vil blant annet avhenge av hvilken avkastning en oppnår på pensjonsmidlene og den framtidige utviklingen i befolkning og yrkesdeltakelse. Et bærekraftig pensjonssystem må omfatte elementer som sikrer at pensjonssystemet kan videreføres ved en annen utvikling enn forutsatt i disse forholdene, ved at risikoen fordeles på en rimelig og forutsigbar måte mellom de yrkesaktive og pensjonistene.

I et pensjonssystem med lik statlig basispensjon uten krav til obligatorisk standardsikring vil det trolig være mest hensiktsmessig at økt fondering skjer gjennom økt vekt på premiefinansierte arbeidsmarkedsbaserte og individuelle ordninger. Disse er i dag fonderte, bortsett fra Statens Pensjonskasse, som vil kunne legges om til en fondsbasert ordning som del av en pensjonsreform.

I et system som er basert på en modernisering av dagens folketrygd vil det være mer naturlig å knytte fondering direkte til de pensjonsforpliktelsene som opparbeides. Oppbygging av pensjonsfond bør i så fall skje i forbindelse med en pensjonsreform som gir en nærmere sammenheng mellom innbetalte premier og pensjonsytelser enn i dagens folketrygd, og som kan bidra til økt yrkesaktivitet blant eldre i framtiden.

En kan videre tenke seg løsninger som innebærer en større eller mindre grad av individuelle investeringsvalg for den fonderte delen, men der den enkelte pålegges å delta i en obligatorisk ordning. Et alternativ kan være individuelle konti tilsvarende det fonderte elementet som er innført i det svenske pensjonssystemet. Et fondert innskuddsbasert element kan gi den enkelte økt valgfrihet om hvordan egen pensjonssparing skal plasseres og økt eierskap til pensjonsmidlene, men også trolig økt usikkerhet om framtidig pensjonsnivå og økte administrasjonskostnader i forhold til en sentralisert forvaltning av midlene. *Pensjonskommisjonen* har så langt i liten grad drøftet sammenhengen mellom individuell plasseringsadgang, avkastning, risiko og kostnader ved slike løsninger. Utforming av fondskonstruksjoner basert på henholdsvis et ytelsesbasert og et innskuddsbasert system vil bli utredet videre til Pensjonskommisjonens endelige innstilling.

Norge er i en gunstig situasjon til å gjennomføre økt grad av fondering av pensjonssystemet ved at Petroleumsfondet og Folketrygdfondet i noen grad vil kunne brukes til å fondere en del av allerede opptjente rettigheter i folketrygden i forbindelse med en pensjonsreform. Dette kan trolig mest hensiktsmessig skje ved at staten beholder ansvaret for fullt ut å betale pensjonene til dagens pensjonister

og personer som nærmer seg pensjonsalderen gitt dagens regelverk i folketrygden. For yngre personer kan en tenke seg en overgangsordning tilsvarende for eksempel den som er lagt til grunn i Sverige.

Den nåværende handlingsregelen for budsjettpolitikken vil måtte bli erstattet av en ny måte å formulere retningslinjen for budsjettpolitikken på dersom det etableres pensjonsfond.

I dag reinvesteres valutainntektene fra oljevirk-somheten i utlandet gjennom Statens petroleum-fond. Dette vil i mindre grad være tilfelle ved overgang til et pensjonssystem som i større grad er fondsbasert. Dette vil innebære nye utfordringer for pengepolitikken, som må vurderes nærmere i lys av valg av institusjonell løsning for et nytt pensjonssystem.

Formålet med en økt fondering av pensjonsytel-sene vil generelt være å bidra til å sikre framtidige pensjonsytelser, og å lette finansieringsbyrden for framtidige generasjoner. Det er da en forutsetning at investeringene gir god avkastning og plasseres etter forretningsmessige kriterier. Dersom det legges opp til en pensjonsreform som innebærer at det individuelle eierskapet styrkes, vil dette sannsynlig-vis innebære økt kunnskap om og økende bevisst-het i forhold til egen pensjon og det norske egenka-pitalmarkedet. Et bredere basert individuelt eier-skap vil også kunne innebære at annenhåndsmar-kedet for kapitalplasseringer vil bli mer likvid og fungere mer effektivt og således bidra til en bedre utviklet finansiell infrastruktur. Det bør samtidig ikke være noe delmål å «øremerke» fond med sikte på å framskaffe rimelig kapital til spesielle prosjek-ter eller utpekte næringspolitiske mål. Den nær-ingsmessige utviklingen vil først og fremst være avhengig av vår evne til innovasjon, forskning og utvikling og generell kunnskapsbygging. Tilgan-gen på kvalifisert arbeidskraft vil også i det lange løp være viktigere enn særlige ordninger for kapi-talmarkedet. Således er det vanskelig å tenke seg at pensjonsinnretninger bør utøve mer aktive og stra-tegiske industrielle eierroller i næringslivet. Gjen-nom å stimulere kapitalmarkedene i sin alminnelig-het, vil imidlertid en pensjonsreform med økt grad av fondering mer indirekte kunne gi positive ring-virkninger, blant annet gjennom mer effektive mar-keder for håndtering av finansiell risiko.

Statens Pensjonskasse er i dag den eneste supple-rende pensjonsordningen som ikke er fondert, og som del av en reform i folketrygden vil det være natu-rilig å vurdere også fondering av Statens Pen-sjonskasse. Sammen med en harmonisering av regelverket mellom offentlige og private supplerende ordninger, og overgang til en nettoordning i de of-

fentlige ordningene, kan dette blant annet bidra til økt bevissthet rundt pensjonskostnadene i staten, og lette mobiliteten av arbeidskraft mellom offent-lig og privat sektor.

## 2.5 Mål, prinsipper og foreløpige tilrådinge (kapittel 7)

I kapittel 7 trekker Pensjonskommisjonen opp ho-vedmål, prinsipper og foreløpige tilrådinge for den videre utviklingen av det samlede pensjonssystemet i framtida. Det understrekes at vurderingene er fo-reløpige og ikke bygd på nærmere konsekvensut-redninger. Vurderinger og tilrådinge er bygd opp rundt de to veivalgene som skisseres for den videre utvikling av pensjonssystemet i framtida.

Kommisjonen trekker opp følgende *hovedfor-mål for og generelle krav* til pensjonssystemet:

- Økonomisk trygghet i form av grunntrygghet og standardtrygghet som pensjonist
- Sparing og forsikring over livsløpet
- Fordeling av risiko og inntekt over den enkeltes livsløp og mellom grupper og generasjoner
- Økonomisk og finansiell bæreevne over tid.
- Stabilitet, forutsigbarhet, troverdighet og legiti-mitet
- Klarhet, oversiktighet og enkelhet
- Trygg og effektiv forvaltning

Når det gjelder *den økonomiske og finansielle bæreevnen i pensjonssystemet*, mener kommisjonen at føl-gende må stå sentralt:

- Bidra til høy yrkesdeltaking, lav arbeidsløshet og et inkluderende arbeidsliv
- Begrense tilveksten til førtidspensjon og stimu-lere til at flere eldre fortsetter lenger i arbeid
- Klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt, premieinnbetaling og pensjon
- Fondering av statlige pensjonsforpliktelser i fol-ketrygden
- Stabiliserende elementer som tar hensyn til ve-sentlige endringer i befolkningens levealder og i den generelle økonomiske utviklingen i sam-funnet

### *Fondering av folketrygdens pensjonsforpliktelser*

Det bør etableres en fondsløsning for deler av fol-ketrygdens pensjonsforpliktelser i framtida. En fon-dering av pensjonsforpliktelsene i folketrygden bør fortrinnsvis gjennomføres i samband med en re-form av pensjonssystemet. Ved en mer inntektspro-porsjonal pensjon bør deler av alderspensjonen i



folketrygden fonderes. En fondering av pensjonsforpliktelsene i folketrygden bør da etableres med utgangspunkt i Statens petroleumsfond og Folkestrygdfondet. Ved alternativet med lik basispensjon til alle i folketrygden, vil ny opptjening av tilleggspensjon i folketrygden fases gradvis ut og all standardsikring overlates til fondsbaserte tjenstepensjoner og individuelle pensjonsordninger i framtida. Pensjonskommisjonen vurderer ulike fondsløsninger nærmere i sin endelige innstilling høsten 2003.

### *Statlig grunnsikring*

Folketrygden skal fortsatt gi alle pensjonister en grunntrygghet i form av en garantert, minste pensjon til alle pensjonister basert på botid i Norge. En mulighet er at den statlige grunnsikringen gis i form av en garantipensjon som utfyller manglende eller lav opptjent inntektspensjon. Alternativt kan den ha form av en lik basispensjon for alle pensjonister, basert på botid. Grunnsikringen bør være statlig finansiert gjennom den generelle beskatningen. Dagens minstepensjon i folketrygden er et naturlig utgangspunkt for nivået på den statlige grunnsikringen. Spørsmål som gjelder pensjonsnivå og konkret utforming av regelverket vil måtte vurderes nærmere når et veivalg er foretatt.

### *Standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt*

Pensjonssystemet bør fortsatt legge til rette for standardsikring i form av pensjon som står i forhold til tidligere arbeidsinntekt, innbetaling og pensjonsopptjening som yrkesaktiv. Standardsikringen kan ivaretas enten ved at en baserer seg på en allmenn, obligatorisk inntektspensjon, supplert med tjenstepensjoner og/eller individuell pensjon, eller ved at den overlates til tjenstepensjoner i arbeidsforhold og supplerende individuelle pensjons- og sporendringer.

### *Modernisert folketrygd – mer proporsjonal og livsløpsbasert inntektspensjon*

En modernisert folketrygdpensjon bør ha klarere sammenheng mellom opptjent pensjon og arbeidsinntekt og innbetaling som yrkesaktiv. Pensjonsopptjeningen bør bygge på et livsløpsprinsipp der alle år med arbeidsinntekt og innbetaling teller likt. Pensjonsordningen forutsettes å ha kjønnsnøytrale pensjoner og premier. Alderspensjonen forutsettes å vare livet ut.

Det bør være visse klart definerte fordelingslementer i form av grunnsikring, pensjonsopptjening

ved ulønnet omsorg for egne barn og pleietrengende pårørende og garantipensjon for fødte og unge uføre. Det bør vurderes å innføre beregnet pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid før 1992. Det bør utredes nærmere en ordning med fordeling av opptjent pensjon mellom ektefeller og samboere.

Det bør fortsatt være mulig å oppnå et samlet pensjonsnivå om lag på samme nivå som i dag i det samlede pensjonssystemet.

### *Lik statlig basispensjon supplert med tjenstepensjoner og individuelle pensjonsavtaler*

Det ene hovedalternativet for pensjonssystemet i framtida kan være en lik, statlig basispensjon til alle pensjonister basert på botid og supplert med tjenstepensjoner og individuelle pensjonsordninger. Dagens minstepensjon i folketrygden kan være et naturlig utgangspunkt for nivået på en slik basispensjon. Basispensjonen bør finansieres gjennom det alminnelige skattesystemet. Eventuelle endringer bør gjelde framtidig opptjening etter et gitt tidspunkt. Alternativet bør følges av en reduksjon i arbeidsgiver- eller trygdeavgifter til folketrygden i framtida.

### *Verdisikring av pensjoner og pensjonsopptjening*

Pensjonssystemet bør ha klare regler og retningslinjer for verdisikring av opptjente pensjonsrettigheter som yrkesaktiv og løpende pensjonsutbetalinger som pensjonist. I folketrygden bør det vurderes nærmere å skille mellom verdisikringen av henholdsvis pensjonsopptjeningen som yrkesaktiv og pensjonsutbetalingen som pensjonist. Opptjente pensjonsrettigheter som yrkesaktiv bør da indekseres i samsvar med den gjennomsnittlige lønnsutviklingen i landet. Det etableres en fast regel for indeksering av utbetalt pensjon. Alderspensjon kan enten pris- eller lønnsindekseres, eller en kombinasjon av dette. Utbetalt uførepensjon bør lønnsindekseres.

For at reglene for regulering av pensjoner skal bli respektert av framtidige generasjoner, må de ta hensyn til de belastningene som finansieringen påfører disse.

### *Tidlig pensjonering og fleksibel pensjonering*

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 tilfredsstillende 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 høyre årlig pensjon.

Forholdet mellom en slik allmenn, fleksibel pensjonsordning og AFP og andre førtidspensjonsordninger bør vurderes nærmere i samråd med partene i arbeidslivet.

Særaldersgrenser for bestemte yrkesgrupper i offentlige og private tjenstepensjonsordninger 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.

#### *Forholdet mellom en modernisert folketrygd og supplerende tjenstepensjoner*

Offentlige tjenstepensjoner bør legges om til å bli mer rendyrket supplerende til en modernisert folketrygd. Samlet ytelse fra tjenstepensjon og en beregnet folketrygd bør kunne ligge om lag på det samme nivået som i dag. Hensynet til opparbeidete pensjonsrettigheter må ivaretas ved overgangsordninger. Dette må utredes nærmere.

Regelverket for flytting av pensjoner og oppsatte pensjonsrettigheter mellom offentlige og private tjenstepensjoner bør harmoniseres og forenkles.

Tjenstepensjon i Statens Pensjonskasse bør fonderes.

## Kapittel 3 Økonomiske utfordringer for pensjonssystemet

### 3.1 Innledning

Utgiftene i folketrygden vil øke meget kraftig i ti-årene framover gitt at dagens system videreføres. Dette skyldes dels at ytelsene pr. pensjonist øker, bl.a. fordi stadig flere får rett til tilleggspensjon. Samtidig øker antall eldre kraftig i forhold til antall yrkesaktive fordi vi lever lenger og fødselstallene har gått ned.

Aldringen av befolkningen er ikke noe særnorsk fenomen. Økt andel pensjonister i befolkningen har både sammenheng med økt levealder, forholdsvis tidlig pensjonering, større fødselsoverskudd i de to første ti-årene etter krigen og nå lave fødselstall. I mange europeiske land er antall barnefødsler gått dramatisk ned både som følge av endringer i kvinners forventninger og krav til yrkeskarriere og mangel på en målrettet politikk for å legge til rette for en kombinasjon av barn og yrkesdeltakelse. Småbarnsforeldres ønsker om mer tid til barn og fritid, kombinert med krav fra eldre om lavere pensjonsalder og mer «pensjonstid» til opplevelse og egenaktivitet, vil ytterligere forsterke disse strukturendringene i samfunnet. Produksjonslivet endres også i stor grad, ved at tradisjonell industriproduksjon legges ned på grunn av økte kostnader eller flyttes til lavkostnadsland. Samtidig vil det bli en betydelig mangel på arbeidskraft særlig innen privat og offentlig tjenesteyting samt innenfor høyteknologiske yrker. På kort sikt kan dettes søkes løst gjennom en sterk vekst i innvandringen. Over tid vil en høyere fødselsrate enn dagens kunne bidra. Dette viser at spørsmålet om økte pensjonsuttellingene ikke bare er et spørsmål om størrelsen på pensjonene og pensjonssystemet alene, men i høy grad et spørsmål om hvordan vi ellers innretter oss i samfunnet.

Veksten i de offentlige pensjonsutgiftene kan likevel forventes å bli klart sterkere i Norge enn

gjennomsnittet for andre OECD-land. Dette skyldes bl.a. at andre land har måttet foreta endringer i sine pensjonssystemer fordi det har vært klart at de ikke har vært økonomisk bærekraftige. Norge har med utgangspunkt i de høye oljeinntektene så langt videreført et pensjonssystem som forventes å gi mye sterkere vekst i pensjonsutgiftene enn i andre land.

Et grunnleggende spørsmål er derfor om vårt pensjonssystem er økonomisk bærekraftig. Dette belyses gjennom å stille fire spørsmål:

1. Hvorfor øker pensjonsutgiftene i folketrygden så kraftig?
2. Hvordan er utviklingen i Norge sammenliknet med andre land?
3. Hva er konsekvensene dersom det ikke foretas endringer i vårt pensjonssystem?
4. Hvilke dilemmaer står vi overfor når vi skal utforme et bærekraftig pensjonssystem?

### 3.2 Hvorfor øker pensjonsutgiftene i folketrygden så kraftig?

I 2000 utgjorde folketrygdens pensjonsutgifter om lag 100 milliarder kroner, fordelt på alderspensjon 65 milliarder, uførepensjon 33 milliarder og etterlattepensjon 2 milliarder. Bruttonasjonalproduktet (BNP) i Norge utgjorde til sammenlikning 1 465 milliarder kroner dette året. En videreføring av dagens regelverk i folketrygden vil gi en betydelig økning i folketrygdens pensjonsutgifter, fra om lag 7 prosent av BNP i 2000 til nesten 18 prosent i 2050, jf. tabell 3.1. Dette skyldes høyere gjennomsnittlige ytelser som følge av at flere får opparbeidet fulle rettigheter i folketrygden og at det vil bli flere alders- og uførepensjonister i forhold til antall yrkesaktive.

Tabell 3.1 Utbetaling av alders og uførepensjon fra folketrygden i prosent av BNP

	1972	1980	2000	2010	2030	2050
Folketrygdens alderspensjon .....	3,2	3,9	4,5	5,7	11,4	13,5
Folketrygdens uførepensjon .....	2,1	1,6	2,3	3,5	4,4	4,3
Sum .....	5,3	5,5	6,8	9,2	15,8	17,8

Kilde: Langtidsprogrammet 2002–2005.

Veksten i folketrygdens pensjonsutgifter følger i hovedsak av regelverket og av befolkningsutviklingen. Beregningene som ligger til grunn for dette kapitlet, er basert på uendrede regler i folketrygden og at grunnbeløpet i folketrygden (G) reguleres i takt med utviklingen i gjennomsnittlig årslønn. Det er stor usikkerhet om utviklingen i folketrygdens utgifter, og historisk har det skjedd en rekke endringer i folketrygdens regelverk. Videre har G stort sett blitt regulert lavere enn lønnsveksten, mens folketrygdens minstepensjon over tid har økt sterkere enn lønnsutviklingen som følge av økt særtillegg. Når det gjelder befolkningsutviklingen, er beregningene basert på middelalternativet i den siste befolkningsframskrivingen fra Statistisk sentralbyrå. I et perspektiv på hele 50 år er befolkningsutviklingen forholdsvis usikker, og endrede forutsetninger om levealder og fødselsrater vil kunne påvirke resultatene. Levealderen er i befolk-

ningsframskrivingen antatt å øke med 4,5 år for menn og 3,2 år for kvinner de neste 50 årene. Antall barn pr. kvinne er forutsatt å være 1,80 på lang sikt.

Disse forutsetningene innebærer at antall personer over 67 år, sett i forhold til antallet mellom 20 og 66 år, øker fra om lag 22 til 36 prosent. Antallet alderspensjonister anslås å øke med om lag 80 prosent fra 1999 til 2050. Og pensjonistene får i gjennomsnitt en høyere pensjon. Målt i antall G er gjennomsnittlig alderspensjon i folketrygden anslått å øke med om lag 30 prosent fra 1999 til 2050, fra 2,1 til 2,8G, jf. tabell 3.2. Grunnen er modningen av systemet med tilleggspensjon, samtidig som kvinner i gjennomsnitt vil ha høyere yrkesaktivitet, inntekt og pensjon. Målt i fast grunnbeløp er utgiftene til alderspensjon anslått å øke med om lag 140 prosent fram mot 2050, mens utgiftene til uførepensjon i samme periode er anslått å øke med om lag 60 prosent

Tabell 3.2 Antall alders- og uførepensjonister i 1 000 personer, gjennomsnittlig pensjon målt i antall grunnbeløp (G) og utgifter i milliarder kroner målt i fast G, basert på G = 54 170 kroner

	1972	1980	1999	2010	2030	2050
Antall alderspensjonister .....	346	520	631	643	1010	1139
Gjennomsnittlig alderspensjon .....	1,1	1,4	2,1	2,4	2,7	2,8
Utgifter i milliarder kroner .....	20,6	39,4	71,8	83,6	147,7	172,8
Antall uførepensjonister .....	154	160	270	369	402	391
Gjennomsnittlig uførepensjon .....	1,6	1,8	2,3	2,4	2,5	2,5
Utgifter i milliarder kroner .....	13,3	15,6	33,6	48,0	54,4	53,0

Kilde: Langtidsprogrammet 2002–2005.

Antallet uførepensjonister har vokst betydelig de siste 25 årene. Fram til ca. 2020 må en vente en fortsatt markert økning fordi det blir stadig flere over 50 år i arbeidsmarkedet, og tendensen til uføretrygding øker med alderen. Framskrivningen av antall uførepensjonister i tabell 3.2 er på lang sikt basert på konstante kjønns- og aldersspesifikke tilgangsrater i forhold til gjennomsnittet for perioden 1994–2005. Utviklingen i antall uføre på lang sikt er selvsagt usikker. I intensjonsavtalen for et inkluderende arbeidsliv som ble inngått 3. oktober 2001, inngår det som delmål både å redusere sykefraværet og å få sysselsatt flere med redusert funksjonsevne. Begge deler vil etter hvert kunne bidra til reduksjon i tilgangen til uførestønad. Regjeringen Bondevik har videre lagt fram forslag om en tidsbegrenset uførestønad, og det er lagt opp til bedre oppfølging i stønadsperioden, med sikte på bedre tilrettelegging og attføring for arbeid. Dette kan in-

nebære endringer i forhold til de forutsetningene som ble lagt til grunn i Langtidsprogrammet.

Gjennomsnittlig uførepensjon anslås på lang sikt å øke noe mindre enn gjennomsnittlig alderspensjon. Uførepensjonister har gjennomgående lavere inntekt enn gjennomsnittet for hele befolkningen forut for pensjonering. Fram til i dag har imidlertid effekten av at uførepensjonister får framskrevet pensjonspoeng, slik at de gjennomgående har flere pensjonspoeng enn alderspensjonister, mer enn motvirket dette.

De samlede pensjonsutgiftene i Norge er klart høyere enn folketrygdens utgifter som følge av utgifter til offentlige og private tjenstepensjonsordninger, AFP-ordningen m.v., jf. tabell 3.3, som gir en grov oversikt over de samlede utbetalingene til pensjonsformål i 2000. Av tabellen framgår det at folketrygden sto for hoveddelen av de samlede pensjonsutbetalingene i 2000, med en andel på om lag

Tabell 3.3 Utgifter til ulike pensjonsordninger i 2000 i milliarder kroner

Folketrygden .....	101,7
Livselskaper <sup>1)</sup> .....	9,1
Private pensjonskasser .....	1,6
Statens Pensjonskasse .....	9,6
Kommunal Landspensjonskasse (KLP) ....	3,3
Kommunale pensjonskasser .....	1,8
Avtalefestet pensjon (AFP) .....	4,0
Sum .....	131,1

<sup>1)</sup> Utgiftene til livselskaper gjelder livselskaper tilknyttet Finansnæringens Hovedorganisasjon eksklusiv KLP.

Kilde: Rikstrykdeverket, Finansnæringens Hovedorganisasjon, Norske pensjonskassers forening, Statens Pensjonskasse og Kommunal Landspensjonskasse.

78 prosent. Av de resterende pensjonsutbetalingene på i underkant av 30 milliarder kroner, kom om lag 1/3 fra Statens Pensjonskasse, og et tilsvarende beløp var knyttet til utbetalinger av alders-, uføre- og etterlattepensjoner fra livselskaper tilknyttet Finansnæringens Hovedorganisasjon. Det største beløpet utover dette var utbetalingene under AFP-ordningene i privat og offentlig sektor, som utgjorde anslagsvis 4 milliarder kroner i 2000.

Også andre aldersrelaterte offentlige utgifter knyttet til eldre, dvs. utgifter til helse- og omsorgstjenester, må forventes å øke betydelig framover i takt med aldringen av befolkningen. Utgiftene til helse- og omsorgstjenester anslås av OECD å øke fra om lag 5¼ prosent av BNP i 2000 til om lag 8½ prosent av BNP i 2050. Samlet sett kan således utgiftene til pensjoner og helse- og omsorg for eldre anslås å øke med over 13 prosent av BNP fra nå av og fram til 2050. Veksten vil kunne bli lavere enn dette hvis det skjer en bedring av den generelle helsestilstanden blant eldre, men veksten kan også bli sterkere hvis utviklingen på 1990-tallet, med en stadig økning i ressursbruken pr. bruker av helse- og omsorgstjenester, fortsetter.

I et «pay as you go»-system, slik den norske folketrygden er utformet, er det de yrkesaktive som betaler pensjonene til de eldre og uføre. Det er også de yrkesaktive som vil måtte betale mesteparten av de økte omsorgsutgiftene. Utviklingen i yrkesaktivitet og gjennomsnittlig arbeidstid blir derfor svært sentral for økonomien i folketrygden.

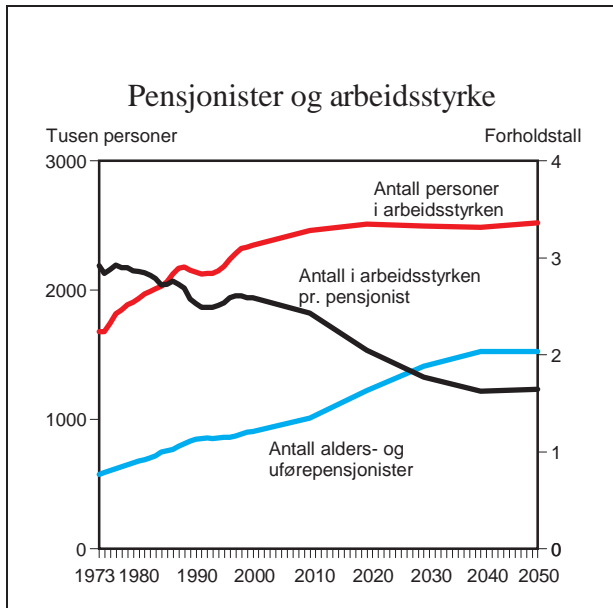
Antall personer i yrkesaktiv alder ventes å stige fra rundt 2,7 millioner i dag til knapt 3 millioner i 2020, for så å stabiliseres. Yrkesfrekvensene i Norge er i dag på et høyt nivå i forhold til de fleste and-

re land, og kan generelt sett neppe forventes å øke noe særlig.

Selv om yrkesaktiviteten generelt sett er høy, har yrkesdeltakelsen blant eldre gått ned de siste ti-årene. Dette skyldes særlig lavere yrkesdeltakelse blant menn, der yrkesdeltakelsen i alderen 60–64 år gikk ned fra 75 prosent i 1980 til 61 prosent i 2000. For menn over 65 år falt yrkesdeltakelsen i samme periode fra 35 prosent til 14 prosent. Kvinner i alderen 60–64 år økte sin yrkesdeltakelse fra 41 prosent til 48 prosent mellom 1980 og 2000. Dette er imidlertid først og fremst forårsaket av kvinnes inntog i arbeidsmarkedet generelt. Også for kvinner peker den langsiktige trenden i retning av tidligere avgang fra arbeidslivet, noe som blant annet illustreres ved utviklingen i den forventede pensjoneringsalderen de siste årene. Der finner vi at kvinner har hatt en noe sterkere nedgang i avgangsalderen enn menn. For de over 50 år gikk den forventede pensjoneringsalderen for menn ned med 13 måneder fra 1995 til 2000, mens den for kvinner gikk ned med 18 måneder. Av dette skyldtes sju måneder uførepensjonering i folketrygden, mens de resterende 11 månedene skyldtes AFP-ordningen. Med en vellykket politikk for å beholde eldre i arbeidslivet, og justeringer i pensjonssystemet som samlet sett gjør det mer attraktivt for eldre å fortsette i arbeid, kan det være mulig å snu denne tendensen, og over tid øke yrkesaktiviteten blant eldre arbeidstakere.

Beregningene i Langtidsprogrammet er grovt sett basert på at yrkesfrekvensene holdes konstante framover. Når det gjelder gjennomsnittlig arbeidstid pr. person, har den falt kraftig over tid. Dette har vært en måte å ta ut velstandsvekst på, samtidig som omfanget av deltidsarbeid har økt kraftig i forbindelse med økningen i yrkesaktiviteten blant kvinner siden 1970. For årene framover ble det i Langtidsprogrammet lagt til grunn at den nedadgående trenden vil stoppe opp, og at den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. person holder seg konstant.

Disse forutsetningene gjør at antall arbeidede timer forventes å øke med knapt 10 prosent fra i dag og fram til 2050. Dette illustrerer veksten i finansieringsgrunnlaget for folketrygden. Mens det i dag er om lag 3 personer i arbeidsstyrken pr. alders- og uførepensjonist, anslås dette forholdet å reduseres til om lag 2 i 2050, jf. figur 3.1. Samtidig vil pensjonistene i gjennomsnitt ha krav på ytelser som målt i antall G er om lag 30 prosent høyere i 2050 enn i 1999. Samlet forklarer dette mesteparten av den sterke økningen i pensjonsutgiftene i perioden.



Figur 3.1 Pensjonister og arbeidsstyrke

Kilde: Rikstrygdeverket, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Økt produktivitet vil øke vår velferd i årene framover. Over tid betyr økt produktivitet høyere lønn, og dermed økt kjøpekraft. Gitt at pensjonene reguleres i takt med lønnsveksten slik det er forutsatt i beregningene, vil dette innebære gradvis økt

kjøpekraft også for pensjonistene. I så fall vil ikke økt produktivitet bidra til at den skatteprosenten på de yrkesaktive som er nødvendig for å finansiere veksten i folketrygdens utgifter, kan reduseres.

Den økningen i pensjonsutgiftene fram mot 2050 som er lagt til grunn i tabell 3.2, tilsvarer isolert sett en økning i trygdeavgiften på 10 – 12 prosentpoeng. Det ses da blant annet bort fra at en slik økning i skattenivået vil ha negative virkninger på produksjon og sysselsetting. En slik økning vil neppe være mulig i en situasjon der land rundt oss reduserer sitt skattenivå. Spørsmålet er om oljeinntektene gjør at en slik skatteøkning kan unngås, og i så fall hva som kreves av den øvrige økonomiske politikken. Dette omtales i avsnitt 3.4 nedenfor, men først skal vi sammenlikne utviklingen i Norge med andre land.

### 3.3 Utviklingen i Norge sammenliknet med andre land

Det er ikke bare Norge som står overfor en kraftig økning i antall eldre i befolkningen. Hva som kan og bør gjøres med den sterke veksten i pensjonsutgiftene, har derfor vært en sentral problemstilling i de fleste industriland.

Tabell 3.4 Aldersrelaterte offentlige utgifter i noen OECD-land. Andel av BNP i 2000 og endring i prosentpoeng fram til 2050

	2000			Endring i prosentpoeng 2000–2050		
	Totalt	Alders-pensjoner	Tidlig-pensjoner	Totalt	Alders-pensjoner	Tidlig-pensjoner
Australia .....	3,9	3,0	0,9	1,8	1,6	0,2
Belgia .....	9,9	8,8	1,1	3,4	3,3	0,1
Canada .....	5,1	5,1	..	5,8	5,8	..
Danmark .....	10,1	6,1	4,0	2,9	2,7	0,2
Finland .....	11,2	8,1	3,1	4,7	4,8	-0,1
Frankrike .....	..	12,1	..	..	3,9	..
Tyskland .....	..	11,8	..	..	5,0	..
Italia .....	..	14,2	..	..	-0,3	..
Nederland .....	6,4	5,2	1,2	5,2	4,8	0,4
New Zealand .....	4,8	4,8	..	5,7	5,7	..
Spania .....	..	9,4	..	..	8,0	..
Sverige .....	11,1	9,2	1,9	1,2	1,6	-0,4
Storbritannia .....	4,3	4,3	..	-0,7	-0,7	0,0
USA .....	4,6	4,4	0,2	2,1	1,8	0,3
Østerrike .....	..	9,5	..	..	2,2	..
Gjennomsnitt av landene over .....	9,3	7,5	1,8	3,4	3,3	0,1
Norge .....	7,3	4,9	2,4	9,6	8,0	1,6

Kilde: OECD.

Offentlige pensjonsutgifter er ventet å øke i de fleste land fram mot 2050, jf. tabell 3.4. Utgiftene til offentlige alderspensjoner er i dag relativt lave i Norge sammenliknet med andre land, mens utgiftene til uførepensjon, som i tabellen er inkludert under tidligpensjon, er relativt høye. Høye utgifter til uførepensjon må ses i sammenheng med at utbredelsen av fleksibel alderspensjon er mindre i Norge enn i mange andre land.

Fram mot 2050 er de offentlige pensjonsutgiftene anslått å vokse sterkere i Norge enn alle andre OECD-land det finnes data for. Framskrivningene tyder på at de offentlige utgiftene til alders- og tidligpensjoner sett under ett vil ligge høyere i Norge i 2050 enn i alle de andre OECD-landene en har slike anslag for, mens utgiftene til alderspensjon isolert sett anslås noe høyere for Frankrike, Tyskland, Italia og Spania. Det er flere grunner til den markerte forskjellen i veksten i pensjonsutgiftene:

- Veksten i Norge starter fra et forholdsvis lavt nivå, dels pga. høy yrkesaktivitet blant eldre og dels fordi folketrygden i Norge fremdeles er under oppbygging, slik at gjennomsnittlig pensjon målt i G anslås å øke i årene framover.
- Norge har i internasjonal sammenheng svært høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet. Andre land, særlig EU-landene, har derfor større muligheter enn Norge for å øke yrkesdeltakelsen framover og redusere arbeidsløsheten. I framskrivningene er det for de fleste EU-landene forutsatt en vekst i yrkesdeltakelsen fram mot 2050, særlig blant kvinner, og en nedgang i arbeidsledigheten. For Norge er det forutsatt om lag konstante yrkesfrekvenser og uendret arbeidsledighet.
- Profilen på olje- og gassproduksjonen, med en forventet topp i produksjonen i 2004–2006 og deretter et gradvis fall, gjør at BNP trolig vil vokse svakere i Norge enn i andre land. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge er økningen i pensjonsutgiftene noe mindre, med en økning på 8 i stedet for 10 prosentpoeng.
- Mange andre land har iverksatt eller er i ferd med å iverksette reformer som vil begrense veksten i de offentlige pensjonsutgiftene.

Endringen i aldersstrukturen på befolkningen ventes ikke å bli vesentlig annerledes i Norge enn f.eks. i EU-landene, og flere land med lave fødselstall kan oppleve en sterkere aldring av befolkningen enn Norge. Det er ytelsene pr. pensjonist hvor Norge skiller seg mest fra andre land. Kompensasjonsgraden, dvs. gjennomsnittlig pensjon i forhold

til gjennomsnittlig lønnsinntekt, i det norske pensjonssystemet forventes å øke med om lag 30 prosent de neste 50 årene, mens det i gjennomsnitt for de øvrige landene er lagt til grunn at det vil finne sted en markert reduksjon. Dette reflekterer de reformene som er gjennomført på pensjonssiden i flere land, men kan i noen grad også skyldes mer beregningstekniske forutsetninger om tilgangen til tidligpensjonering, indeksering mv. En kan ikke se bort fra at dette i noen grad kan ha bidratt til å overvurdere forskjellen mellom veksten i pensjonsutgiftene i Norge og utlandet.

I vedlegg 2 til denne rapporten er det gjort noe nærmere rede for hvilke tiltak andre land har satt i verk for å begrense veksten i de offentlige pensjonsutgiftene. De fleste land har gjort større eller mindre endringer i sine pensjonssystemer, og noen land har gjennomført til dels omfattende reformer. Eksempler på det siste finner vi blant annet i Sverige, Tyskland og Italia. Et hovedformål har vært å øke yrkesdeltakelsen, blant annet gjennom å gjøre det mer lønnsomt å utsette pensjoneringstidspunktet. Et gjennomgående trekk er at det offentliges rolle reduseres når det gjelder å sikre pensjonistenes inntekter, mens private ordninger gradvis får økt betydning. Tiltak som er gjennomført, omfatter bl.a.:

- *Økt aldersgrense for å gå av med pensjon*  
Finland, Island, Italia, Japan og USA har økt aldersgrensen i pensjonsordningene. I tillegg har Tyskland, Italia og Storbritannia fjernet ordninger med lavere pensjonsalder for kvinner enn for menn.
- *Større økonomiske insentiver 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. Frankrike og Italia har økt antall år som kreves for å få full pensjon.
- *Redusert indeksering av pensjoner i forhold lønn*  
Flere land 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.

- *Økt vekt på 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 tettere 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.
- *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. Liknende tiltak er gjennomført i Norge i tilknytning til intensjonserklæringen for et inkluderende arbeidsliv, blant annet ved at arbeidsgiveravgiften er redusert for arbeidstakere over 62 år.

I de internasjonale organisasjonene Verdensbanken, OECD og EU er det skjedd et omfattende arbeid for å kartlegge årsakene til den sterke veksten i pensjonsutgiftene og komme med forslag til 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 omfordelingselementer. 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, i skattesystemet og i offentlige overføringsordninger som fjerner de økonomiske insentivene til tidligpensjonering.
- For å styrke eldre arbeidstakeres muligheter

må det gjennomføres reformer i arbeidsmarkedet.

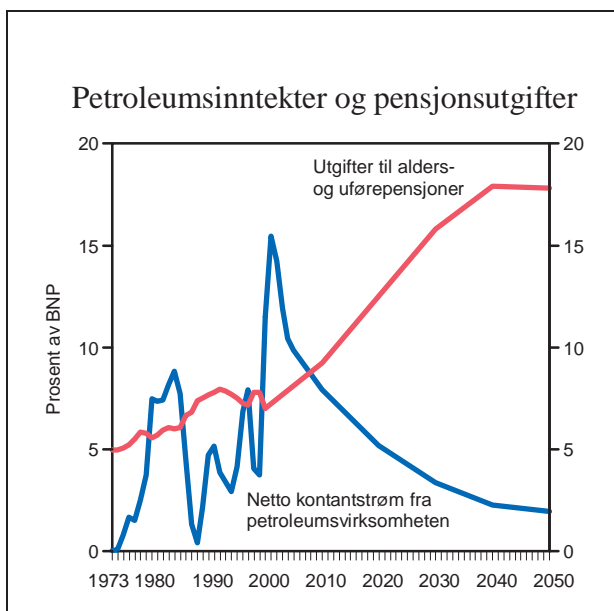
- Det offentliges ansvar for å sikre pensjonistenes inntekter bør begrenses og suppleres av private ordninger.
- En bør gå lenger i retning av fondsbaserte pensjonsordninger.

I *EU* er det de enkelte medlemslandene som selv har det primære ansvaret for utformingen av de nasjonale pensjonssystemene. På oppdrag for EUs ministerråd har en embetsmannsgruppe (Social Protection Committee) studert den langsiktige utviklingen i de sosiale sikringsordningene i EU-landene, med særlig fokus på opprettholdbarheten av de nasjonale pensjonssystemene. Embetsgruppen vektlegger tre hovedstrategier. For det første må det offentlige pensjonssystemet ivareta den sosiale profilen i pensjonssystemene, og dette bør gjelde uavhengig av tidligere inntekt. 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 blant dem som har mulighet til tidlig pensjonering. Essensen i strategien er å forskyve balansen mellom de som er i arbeid og pensjonister i favør av de yrkesaktive. Det vises til vedlegg 2 for en nærmere omtale av Verdensbankens, OECDs og EUs strategier i pensjonspolitikken.

### 3.4 Er vårt pensjonssystem opprettholdbart på lang sikt?

Inntektene fra oljevirkosomheten setter Norge i en spesiell situasjon sammenliknet med andre land. Figur 3.2 viser tidsprofilen for oljeinntektene sammenliknet med pensjonsutgiftene i folketrygden. Ut fra den kunnskap en nå har, er oljeinntektene særlig høye i dette tiåret, før de gradvis reduseres i tiårene framover. Ved å sette til side det meste av oljeinntektene i de nærmeste årene, vil det kunne bli bygd opp et fond der avkastningen kan bidra til å dekke en del av den kraftige veksten i de offentlige pensjonsutgiftene. Spørsmålet er imidlertid hvor langt oljeinntektene rekker i denne sammenheng, og hvilke krav som må stilles til politikken på andre områder av statsbudsjettet.





Figur 3.2 Petroleumsinntekter og pensjonsutgifter

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Framskrivingene i Langtidsprogrammet 2002–2005 tyder isolert sett på at det kan være mulig å videreføre folketrygden i sin nåværende form uten økte belastninger på de yrkesaktive i framtiden, men at dette ville sette svært strenge krav til politikken på andre områder. Uten økninger i skattenivået vil dette bare gi rom for en svært begrenset økning i de offentlige utgiftene. Det vil da fram mot 2050 ikke være rom for å bygge ut offentlig tjenesteyting utover det som følger av å opprettholde standard- og dekningsgrader i det offentlige tjenestetilbudet på dagens nivå og å gjennomføre allerede vedtatte reformer. Dette vil innebære en vesentlig svakere sysselsetningsvekst i det offentlige enn fram til nå. Nye reformer må i så fall finansieres med skatteøkninger, økte brukerbetaling, omprioriteringer eller effektivisering.

Dette samsvarer godt med det bildet som framkommer i beregningene av generasjonsregnskapet. Slike beregninger ble siste gang lagt fram i Nasjonalbudsjettet 2002, og generasjonsregnskapet antydte da et innstrammingsbehov på i størrelsen 0–20 milliarder kroner i forhold til budsjettforslaget for 2002 for å oppnå full generasjonsmessig balanse. Med den usikkerheten som knytter seg til slike beregninger, innebærer dette at budsjettpolitikken pr. i dag er svært nær generasjonsmessig balanse.

Muligheten for å føre en så stram økonomisk politikk i årene som kommer vil begrenses av at staten på samme tid vil ha særlig høye oljeinntekter. Dette vil gi seg utslag i svært store overskudd i

statsbudsjettet og at Petroleumsfondet vokser kraftig. Samtidig med framleggelsen av Langtidsprogrammet 2002–2005 ble det lagt fram forslag til nye retningslinjer for den økonomiske politikken. Den nye retningslinjen for budsjettpolitikken innebærer at bruken av oljeinntektene i årene framover skal tilsvare realavkastningen i Petroleumsfondet, beregnet til 4 prosent av kapitalen ved inngangen til budsjettåret. Denne handlingsregelen innebærer en økning i bruken av oljeinntekter på om lag 6 milliarder kroner hvert år de første fire årene og om lag 3–4 milliarder kroner resten av dette tiåret. Handlingsregelen fikk bred politisk oppslutning. De partiene som markerte uenighet, ønsket å bruke mer, og ikke mindre, enn det handlingsregelen innebærer.

Både i Langtidsprogrammet og i senere budsjett-dokumenter er det pekt på at en budsjettpolitikk som følger handlingsregelen over tid vil innebære et innstrammingsbehov i offentlig finanser. Av framskrivingene i Langtidsprogrammet går det fram at dersom en venter til etter 2020, vil innstrammingerne kunne bli i størrelsesorden 5 prosent av BNP. Innstrammingerne kan enten ta form av effektivisering av offentlig sektor slik at behovet for vekst i utgiftene blir mindre, økte brukerbetaling, økte skatter eller økte premiebetaling til pensjonssystemet. For å unngå en for sterk belastning på de yrkesaktive i framtiden, er det imidlertid vanskelig å komme utenom at noe av innstrammingerne skjer gjennom tiltak som reduserer veksten i de offentlige pensjonsutgiftene, som også er den utgiftsposten som øker klart sterkest. En økning i bruken av oljeinntekter i årene framover krever derfor at arbeidsmarkedsbaserte og individuelle pensjonsordninger får et noe større ansvar enn i dagens pensjonssystem. Jo tidligere innstrammingerne får virkning, dess mindre trenger de å være pga. renteeffekter.

I arbeidet med denne rapporten har Pensjonskommisjonen tatt utgangspunkt i handlingsregelen for budsjettpolitikken, og at denne på lang sikt vil kunne innebære at veksten i pensjonsutgiftene bør begrenses i forhold hva som følger av et uendret pensjonssystem. Antydningmessig har en lagt til grunn at en bør illustrere mulige innsparinger i pensjonsutgiftene tilsvarende 2–3 prosent av BNP i et langsiktig perspektiv for at dette skal være konsistent med den budsjettpolitikken som nå føres. Dette vil styrke den underliggende balansen i de offentlige budsjettene, og begrense behovet for kutt på andre områder på lengre sikt. Dette vil også gi økt trygghet for at folketrygdens pensjonsforpliktelser kan finansieres. Innsparingene kan gjøres på ulike måter, bl.a. i form av reduserte ytelser pr. pen-

sjonist, økning i pensjoneringsalderen, økte premieinnbetalinger eller økt skattlegging av pensjonsinntekt. En innsparing i pensjonsutgiftene på 2–3 prosent av BNP tilsvarer om lag halvparten av det samlede innstrammingsbehovet i budsjettpolitikken på lang sikt. Innsparingen medfører isolert sett en reduksjon av nivået på pensjonsutgiftene i 2050 på i størrelsesorden 10 – 20 prosent i forhold til om dagens system videreføres. Selv med en slik innstramming vil veksten i folketrygdens pensjonsutgifter bli klart sterkere i Norge enn i de aller fleste andre land.

I lys av den gunstige situasjonen Norge er i pga. oljeinntektene kan det være vanskeligere å få oppslutning om innstramminger i pensjonssystemet i Norge enn i andre land. Her er det imidlertid viktig å understreke at Norge i årene framover står overfor to store utfordringer som må ses i sammenheng:

- Hvordan skal vi takle den sterke veksten i pensjonsutgiftene i tiårene framover?
- Hvordan skal vi håndtere oljeinntektene som er særlig store det nærmeste tiåret?

Den første utfordringen har Norge felles med de fleste andre industriland. Mange land har allerede foretatt endringer for å håndtere dette, jf. omtalen i avsnitt 3.3. De har dels redusert kompensasjonsgraden i offentlige pensjoner og dels iverksatt tiltak som stimulerer til økt avgangsalder. Det vil være naturlig at Norge et stykke på vei følger andre land i denne retningen.

Den andre utfordringen – hvordan vi skal forvalte oljeformuen – er i større grad særnorsk, selv om det er en del eksempler internasjonalt på land som har opplevd en tilsvarende situasjon. Dessverre har de fleste av disse landene håndtert den plutselige rikdommen heller dårlig. Den strategien som er trukket opp for å unngå å gjøre de samme feil som andre land har gjort, inneholder to hovedelementer. Petroleumsfondet skal sørge for at det meste av valutainntektene fra oljevirkosomheten blir plassert i utlandet slik at norsk økonomi skjermes. Handlingsregelen for bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet skal sørge for å begrense bruken til et nivå som er forsvarlig i et langsiktig perspektiv. På begge disse punktene har Norge valgt løsninger som er vesentlig mer forsiktige og ansvarlige enn hva en del andre land i tilsvarende situasjoner har valgt. Dette bidrar til å trygge pensjonssystemet over tid, men gjør ikke at vi helt kan unngå visse innstramminger.

En budsjettpolitikk i tråd med handlingsregelen innebærer en betydelig oppbygging av kapital i Pe-

troleumsfondet i årene framover. Fondet vil kunne øke fra 50 prosent av BNP ved utgangen av fjoråret til vel 100 prosent av BNP i 2010 og videre til 180 prosent av BNP i 2050. En slik fondsoppbygging, som ikke er direkte knyttet opp mot økningen i pensjonsforpliktelsene, kan representere en risiko for at det blir vanskelig å holde igjen i budsjettpolitikken. Dersom oppbyggingen av kapital blir mer direkte knyttet opp mot størrelsen på pensjonsforpliktelsene, kan denne risikoen reduseres. Det vises til kapittel 6 for en nærmere drøfting av mulige fonderingsmodeller for pensjonene i folketrygden.

### 3.5 Dilemmaer ved utforming av et bærekraftig pensjonssystem

Utgangspunktet for en pensjonsreform må være å stimulere til et høyt arbeidstilbud blant eldre arbeidstakere og unngå en for sterk belastning på offentlige budsjetter i framtiden. Ellers vil ikke pensjonssystemet være bærekraftig. Dette reiser imidlertid noen vanskelige dilemmaer:

For det første er det en konflikt mellom hensynet til fordeling og hensynet til å stimulere eldre arbeidstakere til å stå i arbeid. En pensjonsreform bør motivere til økt yrkesdeltaking og høyere verdiskaping, og dermed gi grunnlag for et styrket offentlig tjenestetilbud over tid. Det er en sløsing med samfunnets ressurser at friske og arbeidsvillige eldre ikke deltar i arbeidslivet fordi den økonomiske avkastningen ved å være i jobb er svært liten i forhold til å gå av tidlig. Sterkere økonomiske insitamenter til å stå i arbeid krever imidlertid bedre samsvar mellom inn- og utbetalinger til pensjonssystemet for den enkelte. Dette trekker isolert sett i retning av at det kan være vanskelig å videreføre et system der innslaget av omfordeling er så sterkt som i dag.

For det andre kan det være vanskelig å gjøre pensjonssystemet økonomisk bærekraftig uten at individuelle og arbeidsmarkedsbaserte ordninger spiller en større rolle enn i dag. Det er neppe slik at folketrygdens pensjonsytelser i gjennomsnitt er spesielt høye i forhold til hva de fleste vil ønske seg. Men gitt at 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. Problemet er at de samlede innbetalingene til pensjonssystemet – enten det er privat eller offentlig – må øke på en måte som gjør at dette ikke innebærer en generell økning i skattenivået. Dette krever et pensjonssystem der den enkelte oppfatter at det er en klar

sammenheng mellom de pensjonspremiene den enkelte selv betaler inn, og det han eller hun får igjen. Dette vil 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. I prinsippet er det imidlertid mulig å oppnå bedre samsvare mellom inn- og utbetalinger for den enkelte også i et offentlig pensjonssystem. Det krever imidlertid et mindre innslag av omfordeling enn i dagens folketrygdssystem. Både hensynet til en høy arbeidsstyrke og hensynet til et økonomisk bærekraftig pensjonssystem kan således komme i konflikt med hensynet til en jevn fordeling mellom pensjonistene.

### 3.6 Oppsummering

---

Utgiftene til pensjoner i folketrygden vil kunne øke med om lag 10 prosentpoeng målt som andel av BNP fram til 2050. Dette er nesten tre ganger sterkere enn i gjennomsnitt for andre OECD-land. I andre land er det gjennomført reformer som gjør at kompensasjonsgraden i de offentlige pensjonsordningene over tid vil bli redusert, samtidig som den enkelte får større økonomisk uttelling ved å stå lenger i arbeid. Et gjennomgående trekk er at det offentliges rolle i pensjonssystemet reduseres i mange land, mens private ordninger gradvis får økt betydning.

Oljeinntektene setter Norge i en gunstigere situasjon enn andre land, forutsatt at vi tar vare på oljeformuen og ikke bruker den opp. Med den økningen i bruken av oljeinntekter i årene framover som er planlagt, vil det imidlertid også i Norge oppstå et behov for endringer i pensjonssystemet for å sikre at det er økonomisk bærekraftig. Antydningssmessig har Pensjonskommisjonen lagt til grunn at en bør 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. Innstramminger kan skje enten ved at pensjonene reduseres, ved at pensjonsalderen heves eller ved at pensjonsavgiftene økes. Hensynet til at skattenivået i Norge ikke skal bli for høyt i forhold til andre land, gjør det

imidlertid vanskelig å øke avgiftene. Dersom en ønsker å opprettholde et høyt nivå på de offentlige pensjonene, er det derfor nødvendig å få til en tettere sammenheng mellom inn- og utbetalinger for den enkelte, slik at pensjonsavgiftene i mindre grad framstår som generell skatt. Det er også nødvendig å stimulere til høyere yrkesdeltaking blant eldre. Det er ikke til å unngå at dette kan komme i konflikt med hensynet til en jevn fordeling mellom pensjonistene.

I årene framover vil det bli bygd opp en betydelig kapital i Statens petroleumsfond. En slik fondsoppbygging, som ikke er direkte knyttet opp mot en klar synliggjøring av økningen i de offentlige pensjonsforpliktelsene, kan representere en risiko for at det blir vanskelig å holde igjen i budsjettpolitikken, og at det dermed blir vanskelig å innfri pensjonsforpliktelsene. Dersom oppbyggingen av kapital blir mer direkte knyttet opp mot størrelsen på pensjonsforpliktelsene gjennom større grad av fondering av disse forpliktelsene, kan denne risikoen reduseres.

Den viktigste finansieringen av både pensjoner og andre velferdsordninger vil imidlertid fortsatt være den løpende verdiskapingen i samfunnet. Vår evne til å ta vare på og bygge ut produksjonsgrunnlaget og hele tiden ha nok arbeidskraft tilgjengelig vil være avgjørende. Det holder ikke bare å spare, en må både arbeide og spare. Dette var også grunn tanken da folketrygden ble innført i 1967. Kombinasjonen av Folketrygdfondets avkastning og en stabil vekst i økonomien skulle sikre pensjonene. Samtidig skulle fødselsoverskuddet sikre en stabil og langsiktig tilgang av arbeidskraft.

Den viktigste endringen i arbeidsmarkedet etter 1967 har vært den sterke økningen i kvinners yrkesdeltakelse fra begynnelsen av 1970-tallet. Denne har først og fremst vært knyttet opp mot den sterke utbyggingen av offentlig sektor og bruken av oljeinntektene i norsk økonomi. Relativt sett lave fødselstall og en sterk «tapping» av arbeidsstyrken gjennom uføretrygd, tidligpensjonering og ulike andre velferdsordninger er den største utfordringen for en bærekraftig økonomi og mulighetene for å opprettholde velferdsordningene i tiden framover. Ønsket om gode pensjonsordninger og sosial trygghet må derfor underbygges av innretningen på den økonomiske politikken og politikken for øvrig.

## Kapittel 4 Pensjonspolitiske utfordringer

### 4.1 Innledning og oversikt

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

- Folketrygden er det obligatoriske sosialforsikringssystemet i Norge. 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.
- Individuelle pensjonsordninger er pensjonsavtaler som den enkelte selv inngår med finansinstitusjoner.

Pensjonssystemet i Norge er kort beskrevet i *vedlegg 1*.

#### Folketrygden

Folketrygdens minstepensjon er i internasjonal sammenheng relativt sjenerøs, og har langt på vei bidratt til å avskaffe fattigdom blant de eldre i Norge. På den annen side er det fortsatt enkelte grupper blant alderspensjonistene som opplever at minstenivået ikke er tilstrekkelig, og som er avhengig av tilleggsytelser. Noe over en fjerdedel av enslige minstepensjonister mottar bostøtte. Det er få som mottar sosialhjelp ved siden av minstepensjonen. For de gruppene som mottar sosialhjelp, utgjør denne stønaden et viktig supplement til minstepensjonen. Disse har ofte redusert minstepensjon på grunn av manglende botid i Norge. De aller fleste minstepensjonister har enten ektefelle med høyere pensjon, eller andre inntekter i tillegg. Tilleggsinntektene er som oftest lave.

Folketrygdens tilleggspensjon gir en viss inntektssikring. Kompensasjonsgraden er avhengig av tidligere inntektsnivå 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 prosent av inntekten. Kompensasjonsgraden er prosentvis høyere for lavere inntekter og lavere for høyere inntekter. Gunstige skatte-regler bidrar til at pensjonister betaler lavere skatt, og at kompensasjonsgraden derfor er høyere når en ser på nettoinntekten. Ved et inntektsnivå som nevnt ovenfor, ligger kompensasjonsgraden på rundt 60 prosent etter skatt.

Folketrygden er pensjonistenes viktigste inntektskilde, men stadig flere har inntekter ved siden av. Gjennomsnittlig inntekt (summen av alle skattepliktige inntekter) for alderspensjonister var i 1999 på 149 600 kroner. Kvinners inntekt utgjorde 66 prosent av mennenes inntekt i gjennomsnitt, henholdsvis 123 400 kroner og 187 600 kroner for kvinner og menn. Samme år var gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden på 99 754 kroner. For menn utgjorde gjennomsnittlig alderspensjon 116 830 kroner og for kvinner 87 915 kroner. I løpet av 1990-tallet ble det stadig flere alderspensjonisthusholdninger som mottok tjenstepensjon ved siden av alderspensjonen. Andelen husholdninger med slike inntekter økte fra vel 50 prosent i 1990 til nærmere 70 prosent i 1999.

#### Tjenstepensjoner

Tjenstepensjonsordningene i privat og offentlig sektor sikrer pensjon utover folketrygden. I offentlig sektor ytes det bruttogaranterte tjenstepensjoner. Pensjonistene er garantert et samlet pensjonsnivå (tjenstepensjon pluss folketrygd) på minst 66 prosent av sluttlønnen. Bruttogarantien innebærer at folketrygdpensjonen i realiteten har liten betydning for offentlig ansatte. Ingen får lavere ytelse enn 66 prosent av sluttlønnen ved full opptjening. På grunn av samordningsregelverket vil de fleste få en samlet pensjon som overstiger bruttogarantien.

I privat sektor er tjenstepensjonene organisert annerledes. Ordningene er nylig gjennomgått og fornyet gjennom lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Ytelser etter disse ordningene beregnes i motsetning til de offentlige tjenstepensjonsordningene 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 prosent av sluttlønnen eller et nærmere definert inntektsgrunnlag. Etter lov om innskuddspensjon defineres selve premien, og pensjonen blir et resultat av oppspart kapital og avkastning. Rundt 35 prosent av de yrkesaktive i privat sektor er omfattet av ulike tjenstepensjonsordninger. Det vil si at om lag 900 000 arbeidstakere i privat sektor ikke er omfattet av tjenstepensjon.

Tjenstepensjonsordningenes ulike konstruksjon i privat og offentlig sektor bidrar til å komplisere det samlede pensjonssystemet og innvirker på mobiliteten av arbeidskraft mellom privat og offentlig sektor. Enkelte kan tape pensjonsmessig ved å skifte fra den ene sektoren til den andre. Personer som har lengre yrkeskarriere enn det som kreves for å få full opptjening kan imidlertid tjene på å skifte sektor.

#### *Individuelle pensjonsordninger*

I tillegg til ytelsene fra det obligatoriske pensjonssystemet og de supplerende tjenstepensjonsordningene kan man tegne individuelle pensjonsspare- og pensjonsforsikringsavtaler. Individuelle pensjonsordninger har mange fellestrekk med innskuddspensjon. Det er åpnet for å kunne velge pensjonsalder ned til 64 år i de individuelle ordningene. Utbredelsen av individuelle pensjonsavtaler er ikke særlig stor i Norge.

#### *Fleksibilitet i pensjonssystemet*

Den ordinære pensjonsalderen i Norge er 67 år. I internasjonal sammenheng er dette høyt. Yrkesdeltakelsen blant eldre har imidlertid gått kraftig ned de siste tiårene. Gjennomsnittlig avgangsalder i Norge ligger i dag på rundt 59 år. De fleste som forlater arbeidslivet før ordinær pensjonsalder gjør det ved uførepensjonering. De senere årene har det i tillegg blitt mer vanlig at avgang i de høyere årsklassene skjer gjennom ordningen med avtalefestet pensjon (AFP). Dette bidrar også til å trekke gjennomsnittlig avgangsalder nedover.

Gjennom tjenstepensjonssystemet har enkelte yrkesgrupper både plikt og rett til å gå av med pensjon før fylte 67 år. I offentlig sektor er mellom 30 og 40 prosent av arbeidstakerne omfattet av særaldersgrenser. Utenfor tjenstepensjonssystemet er

den viktigste frivillige førtidspensjonsordningen basert på avtale mellom partene i arbeidslivet. Ordninger med avtalefestet pensjon (AFP) omfatter i dag om lag 60 prosent 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.

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

## **4.2 Folketrygdens konstruksjon og utvikling**

### *Utviklingen av folketrygdens pensjonssystem*

Folketrygdens pensjonssystem bygget opprinnelig på et kompromiss mellom to ulike prinsipper – fordeling etter behov og pensjon etter innsats. Fordelingsprinsippet ble ivarettatt gjennom minstesikringen. 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 fikk tilbake som pensjonist.

Et hovedtrekk ved utviklingen av folketrygdens pensjonssystem siden 1967 har vært en gradvis svekking av sammenhengen mellom innbetalinger og utbetalinger for den enkelte, og en tilsvarende styrking av minstesikringen og ulike former for sosial omfordeling. I dag har de avgiftene som innbetales mer preg av ordinær skatt enn pensjonspremie.

Opprinnelig tilsvarte minstepensjonen 1 G, som per 1. mai 2002 utgjør 54 170 kroner. Med et opptjeningstak på 8 G og en pensjonsprosent på 45 ville maksimal pensjon med full opptjening tilsvare 4,15 G. Det vil si 224 806 kroner i dagens kroneverdi. Med det regelverket som gjaldt i 1967, ville maksimal pensjon 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 prosent av grunnbeløpet, og forskjellen mellom maksimal pensjon og minstepensjonen ble dermed noe redusert.

### Boks 4.1 Viktige endringer i folketrygdens pensjonssystem

- 1969 Særtillegget innføres (Opprinnelig 7,5 prosent av G, men har økt jevnlig frem 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.
- 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 per år. Økningen var en følge av at G økte med 2 870 kroner kombinert med at særtilleggssatsen for enslig pensjonist økte fra 63,2 prosent til 79,33 prosent av G.

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 økte som følge av dette til 4,75 G. Med dagens grunnbeløp vil det si 257 308 kroner. Spennet mellom minsteytelsen og maksimalytelsen var på dette tidspunktet det høyeste i løpet av folketrygdens 35 år lange historie. Forskjellen ville med dagens grunnbeløp utgjøre nær 200 000 kroner.

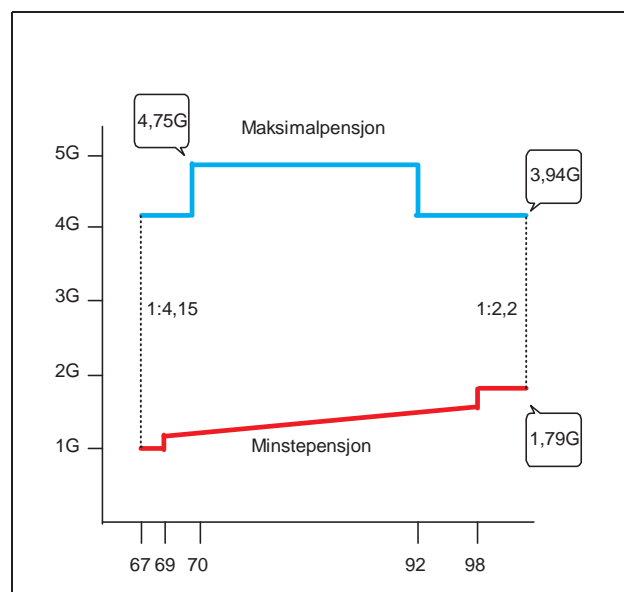
Etter 1970 har særtilleggssatsen økt nesten årlig fram til 1998 da det ble foretatt en kraftig økning. Særtilleggssatsen har etter dette stått stille.

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

Trygde- og arbeidsgiveravgiftene er ikke lenger øremerket til henholdsvis pensjoner og sykestønader, men inngår i den samlede finansieringen av alle typer ytelser i folketrygden. Dessuten gis det et generelt statstilskudd.

I 1980-årene utredet en igjen 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 per 1. mai 2002 utgjør 213 430 kroner. Videre ble det vedtatt å inntektsprøve forsørgingstilleggene som kan ytes ved siden av pensjonene. Samtidig 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.



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

Kilde: Sosialdepartementet.

I 1998 ble det foretatt en kraftig økning i minstepensjonene. Særtillleggssatsen for enslig pensjonist ble økt fra 63,2 prosent av grunnbeløpet til 79,33 prosent av grunnbeløpet. Satsen fremkom ved at man ville øke minstepensjonen med 1000 kroner per måned samtidig som grunnbeløpet økte om lag på linje med lønnsutviklingen. Minstepensjon for en enslig pensjonist utgjør 97 140 kroner per 1. mai 2002. Differansen mellom den høyeste alderspensjonen man kan tjene opp og minstepensjonen er nå skrumpet inn til vel 116 000 kroner. Det vil si at forholdet mellom maksimalpensjon og minstepensjon i dag er nær 2 til 1. Se figur 4.1.

#### *Betydningen av grunnbeløpsutviklingen*

En annen viktig kilde til endringer i folketrygdens pensjonssystem ligger i de årlige vedtakene om regulering av folketrygdens grunnbeløp. I perioden fra 1967 til 2001 har reallønn per normalårsverk økt mer enn grunnbeløpet. Realveksten i lønn per normalårsverk har vært 72 prosent, mens realveksten i grunnbeløpet på samme tid var 31 prosent. Innføring og opptrapping av særtillegget har ført til at minstepensjon for enslig pensjonist i perioden fra 1967 til 2001 har hatt en realøkning på hele 135 prosent.

Grunnlaget for ulik utvikling i realverdi for G og lønn per normalårsverk ble lagt på 1970-tallet hvor realveksten i G var 11 prosent, mens den var hele 29 prosent for lønn per normalårsverk. I løpet av 1980-tallet gikk realverdien av G ned med 3 prosent, mens lønn per normalårsverk økte med 4 prosent. Også gjennom 1990-tallet har G økt mindre enn lønningene med en realvekst på 15 prosent mot 28 prosent i lønn per normalårsverk.

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 frem 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. 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 pristigningen. Grunnlaget for lønnsutviklingen varierte på 1980-tallet mellom blant annet inntektsutviklingen for yrkesaktive, forventet gjennomsnittlig vekst i disponibel inntekt for statsansatte og resul-

tatet 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 særlig 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 er nå å gi pensjonister med folketrygdpensjon en inntektsutvikling om lag på linje med utviklingen for yrkesaktive, og i tråd med de prinsipper og mål som er lagt til grunn for det inntektspolitiske opplegget ellers. Når ordet «venta» ble sløyfet var det fordi en ønsket en klare vektlegging av målet om parallell inntektsutvikling mellom pensjonister og yrkesaktive.

I forkant av trygdeoppgjøret i 2002 vedtok Stortinget at grunnbeløpet skulle reguleres minst på linje med lønns- og prisutviklingen for øvrig i samfunnet. Det var imidlertid uklareheter om hvordan en skulle beregne det såkalte etterslepet fra tidligere oppgjør. Det vil si differansen mellom den forventede inntektsutviklingen for yrkesaktive, som var lagt til grunn ved tidligere oppgjør og den faktiske lønnsutviklingen. På bakgrunn av dette vedtok Stortinget i forbindelse med behandlingen av trygdeoppgjøret 2002:

«Stortinget ber Regjeringen legge fram sak om retningslinjene for trygdeoppgjøret. Saken legges fram slik at Stortinget kan vedta eventuelle nye retningslinjer i forkant av trygdeoppgjøret 2003.»

Reguleringen av folketrygdens grunnbeløp har innenfor dagens pensjonssystem to ulike funksjoner. For det første innebærer det en regulering av løpende pensjoner og for det andre en regulering av opparbeidede pensjonsrettigheter som ikke har kommet til utbetaling. Det er imidlertid ikke gitt at løpende pensjoner nødvendigvis fullt ut bør følge lønnsutviklingen i samfunnet. Ulike hensyn trekker i ulik retning. Se nærmere drøfting om indeksering av pensjoner i punkt 6.2.3. På den annen side er det viktig at opparbeidede pensjonsrettigheter regule-

res om lag på linje med lønn, slik at slike rettigheter ikke taper verdi over tid. Grunnbeløpets to ulike funksjoner reiser derfor spørsmål om å dele på reguleringen av løpende pensjoner og reguleringen av opparbeidede pensjonsrettigheter, se også drøfting kapittel 7.

#### *Nærmere om betydningen av økt minstepensjon*

Folketrygdens minstepensjon består av grunnpensjon og sært tillegg. For enslige pensjonister er grunnpensjonen vanligvis lik grunnbeløpet, og sært tillegg utgjør 79,33 prosent av grunnbeløpet. Sært tillegg avkortes mot opptjent tilleggspensjon. Opprinnelig opplevde nesten alle lønnstakere å tjene opp pensjonsrettigheter i folketrygden utover minstepensjonen, og opptjeningen skjedde for nesten hele inntekten. Med dagens regelverk og gjeldende grunnbeløp per 1. mai 2002 må man ha hatt en årlig inntekt i 40 år på om lag 156 000 kroner for å komme over minstepensjonsnivået. Dersom man har arbeidet i 30 år går denne grensen ved vel 190 000 kroner og tilsvarende 259 000 kroner om man arbeider i 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 sært tillegg avkortes krone for krone mot egenopptjent tilleggspensjon, vil alle pensjonister som mottar sært tillegg – enten fullt eller delvis – motta samme pensjon. Dette oppleves av enkelte som en form for inndraging av den tilleggspensjonen de har opptjent. Innføringen og opptrappingen av sært tillegg har bidratt til at minstepensjonister med lavere tilleggspensjon enn sært tillegg 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.

Vi har fått et pensjonssystem der avstanden mellom minstepensjon og pensjonen til yrkesaktive med full opptjeningstid har avtatt. 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 mistet mye av sin funksjon som inntektssikring for personer med høyere inntekter enn gjennomsnittet. Systemet er imidlertid betydelig forbedret med hensyn til minstesikringsnivå, og er fortsatt rimelig godt for midlere og lavere inntekter. Dersom folketrygdens grunnbeløp ikke følger lønnsutviklingen, og det eventuelt foretas ytterligere økning av minstepensjonen eller inn-

stramminger i tilleggspensjonen, går vi i retning av et flatt system, med lik folketrygdpensjon for alle.

Spørsmålet er om folketrygden nå har funnet en hensiktsmessig balanse mellom fordeling etter behov (minstesikring) og pensjon etter innsats (inntektssikring), om forsikringselementet i folketrygden bør reduseres ytterligere og eventuelt fjernes helt, eller om folketrygden som inntektssikringssystem bør gjenreises i en eller annen form.

#### *Fordelingsvirkningene av folketrygdens pensjonssystem i et livsinntektsperspektiv*

Det er i dag mulig å tjene opp pensjonsrettigheter i folketrygden i 53 år – fra og med fylte 17 år og til og med fylte 69 år. Pensjonen fastsettes ut fra de 20 beste inntektsårene (besteårsregelen), og full pensjon gis etter 40 års opptjening. Av forarbeidene til folketrygdloven framgår det at det særlig var grupper med inntektsvekst og grupper med inntektsvingninger (funksjonærer, fiskere, bønder, anleggsarbeidere osv) en ønsket å ta hensyn til ved utformingen av besteårsregelen.

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. I boks 4.2 illustreres nærmere utslagene av dagens opptjeningsregeler i folketrygden. Reallønnsvekst og G-regulering er holdt utenfor i de tre første eksemplene. Det er lagt til grunn at folketrygdens pensjonssystem er fullt ut innfaset, og en pensjonsprosent på 42 for alle inntektsår. I eksempel 4 er det derimot lagt vekt på å illustrere konsekvensene av at opptjente pensjonsrettigheter ikke følger lønnsvekst.

I *eksempel 1* illustreres to personer med svært ulik 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 i 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 får begge personene like stor pensjon fra folketrygden på 157 400 kroner. Dette tilsvarer om lag 52 prosent av deres sluttlønn. Person 1 får 55 prosent i



pensjon av sin gjennomsnittslønn i løpet av den perioden det har vært mulig å tjene opp pensjonspoeng i folketrygden, det vil si 53 år. Person 2 får derimot 118 prosent i pensjon av en slik gjennomsnittsberegning. Dagens opptjeningsregler i folketrygden innebærer følgelig at person 2 i eksempel 1 får mer enn to ganger så mye i pensjon i forhold til sin livsinntekt og per innbetalt krone i trygdeavgift enn det person 1 gjør.

I *eksempel 2* har Person 1 hatt en pensjonsgivende inntekt på 200 000 kroner per år i løpet av en yrkeskarriere som strekker seg over 50 år. Person 2 har arbeidet i 40 år. Vedkommende har hatt en relativt lav lønn de første årene, men som har steget jevnt i løpet av hele yrkeskarrieren. Gjennomsnittet av de 20 beste årene gjenspeiler et sluttpoeng tall tilsvarende en årlig pensjonsgivende inntekt på 300 000 kroner. Begge to har imidlertid hatt en livsinntekt på 10 millioner kroner, og har dermed betalt inn like mye i trygdeavgift. Dagens opptjeningsregler fører til at Person 1 i eksemplet får en folketrygdpensjon på om lag 115 400 kroner, mens Person 2 får en pensjon på nær 157 400 kroner. Person 1 får dermed en pensjon tilsvarende 60 prosent av en gjennomsnittsinntekt beregnet ut fra 53 mulige opptjeningsår, mens Person 2 får en pensjon som tilsvarer 83 prosent av en tilsvarende beregnet gjennomsnittsinntekt. Det vil si at Person 2 får en pensjon som er 23 prosentpoeng høyere enn det Person 1 gjør. Dette til tross for at de begge har hatt samme livsinntekt og følgelig bidratt med like mye i trygdeavgift.

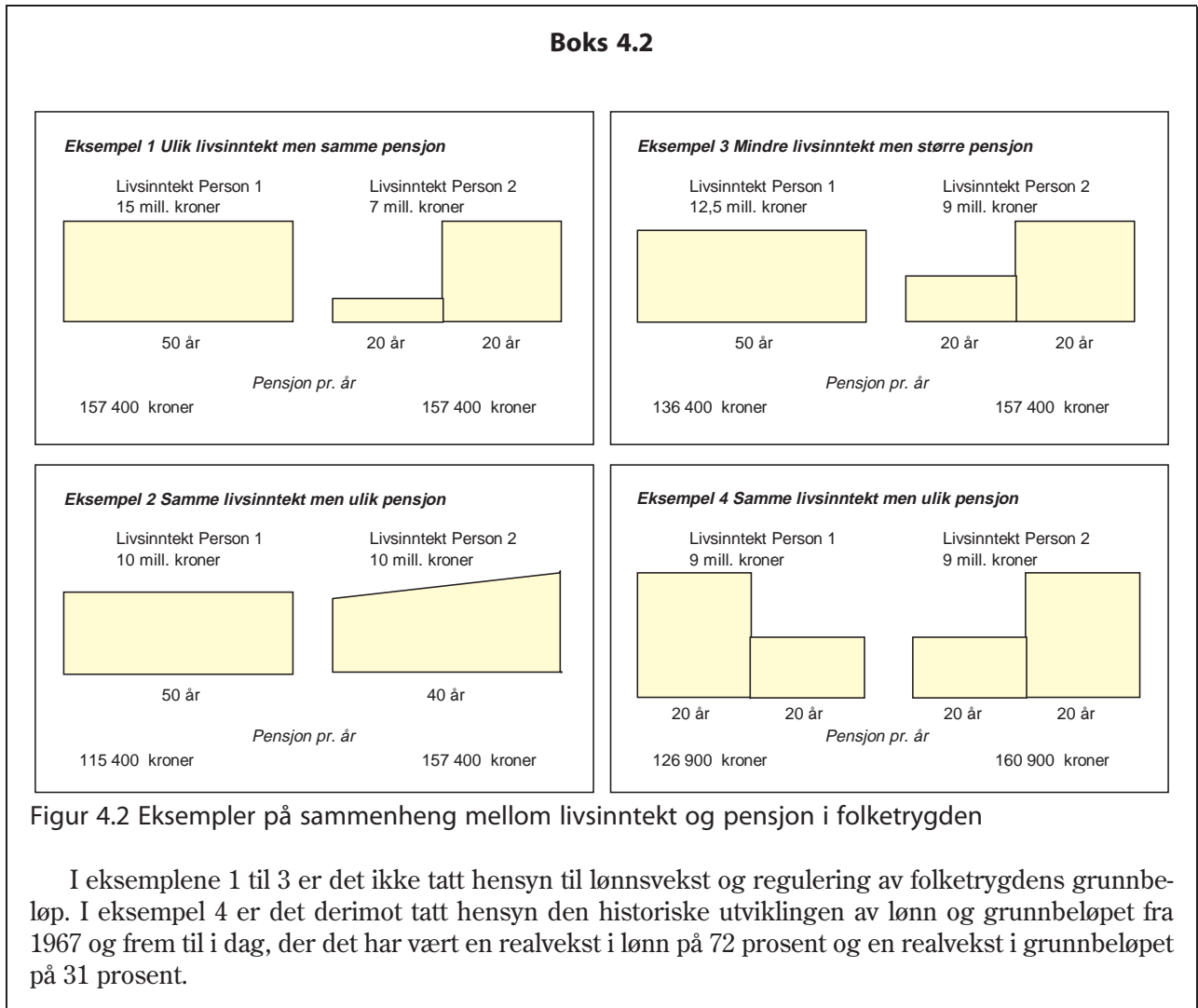
I *eksempel 3* har Person 1 en inntekt på 250 000 kroner i 50 år, som tilsvarer en livsinntekt på 12,5 millioner kroner. Person 2 har en pensjonsgivende inntekt på 300 000 kroner i sine 20 beste år. De øvrige 20 årene har vedkommende arbeidet i en 50 prosent stilling og hatt en årlig inntekt på 150 000 kroner. Det innebærer at person 2 i dette eksemplet har hatt en livsinntekt på 9 millioner kroner. Person 1 har dermed hatt en livsinntekt nær 40 prosent høyere enn det Person 2 har hatt. Dagens regler fører til at Person 1 får en folketrygdpensjon på 136 400 kroner, mens Person 2 får en pensjon på 157 400 kroner. Når det tas hensyn til gjennomsnittsinntekten over mulige opptjeningsår, ser en at Person 1 får en kompensasjongrad på 57 prosent. Person 2 får en kompensasjon på 92 prosent, noe som er 35 prosentpoeng høyere enn Person 1. Dette til tross for at Person 1 har hatt en betydelig høyere livsinntekt enn det Person 2 har hatt og at Person 1 dermed har bidratt mer gjennom innbetalt trygdeavgift.

Som det fremgår 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 frem til i dag vært på 31 prosent, mens lønn for normalårsverk har økt med 72 prosent. Det innebærer at allerede opparbeidede pensjonsrettigheter har tapt seg i verdi i forhold til lønn. I tilfeller med veksling mellom heltidsarbeid og deltidsarbeid, vil pensjonsbeløpet bli størst når perioden med heltidsarbeid kommer på slutten av yrkeskarrieren. I eksempel 4 har Person 1 sine 20 beste år tidlig i yrkeskarrieren og arbeider deltid i slutten av karrieren, mens Person 2 har sine beste år i slutten av karrieren og arbeider deltid i begynnelsen. I *eksempel 4* har både Person 1 og Person 2 en pensjonsgivende inntekt på 300 000 kroner i sine 20 beste år. De øvrige 20 årene har vedkommende arbeidet i en 50 prosent stilling og hatt en årlig inntekt på 150 000 kroner. Forskjellen er at Person 1 har sine beste år tidlig i yrkeskarrieren, mens Person 2 har sine beste år 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 frem til i dag. *Eksempel 4* viser at Person 1 og Person 2 kommer svært ulikt ut pensjonsmessig til tross for at begge har arbeidet 20 år heltid og 20 år deltid. Forskjellen skyldes ulikt sluttpoeng tall fordi grunnbeløpet ikke har fulgt lønnsutviklingen fullt ut. Person 1 har hatt sine beste år tidlig i yrkeskarrieren. Person 2 har derimot hatt disse årene sent i yrkeskarrieren. Utviklingen i grunnbeløpet har ført til at Person 2 dermed har fått høyere pensjonspoeng tall for disse årene. Når en sammenligner pensjonsytelsene i forhold til livsinntekten får Person 2 hele 19 prosentpoeng høyere pensjon enn Person 1.

Eksempelene i Boks 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, og sett i et livsløpsperspektiv bort i mot ulogiske.

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. Sluttlønnen eller gjennomsnittet av noen få av de siste årene før pensjonsalderen er et prinsipp som benyttes i offentlige og private tjeneste-



pensjonsordninger. 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.

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.

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 rettfærdigste

løsningen». Et prinsipp der alle inntektsårene teller likt og bidrar til å øke pensjonen, vil dessuten være insentivriktig i forhold til valget mellom arbeid og pensjon.

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 omsorgspoeng for barn mv., styrker imidlertid kvinners pensjonsmessige posisjon i forhold til menn. I fremtiden er det imidlertid grunn til å tro at menns og kvinners yrkeskarrierer i større grad blir mer like.

#### Målet om 2/3 kompensasjonsgrad

Ved forarbeidene til folketrygden hadde man et mål om at folketrygdpensjonen skulle utgjøre 2/3 av

tidligere inntekt på gjennomsnittsnivå. 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 prosent og kompensasjonen for et ektepar der en av ektefellene var yrkesaktiv til 73 prosent. Man viste til at gjennomsnittet av disse to tallene var om lag 66 prosent, 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 dagens yrkesaktive får en lavere kompensasjonsgrad enn det opprinnelige målet på 2/3 er at den tradisjonelle én-inntektsfamilien, 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 skattelegges 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 knyttet til å øke det offentlige ambisjonsnivået utover det som følger av dagens folketrygd. Spørsmålet bør heller ikke vurderes isolert i forhold til folketrygden, men bør også vurderes i relasjon til arbeidsmarkedsbaserte og individuelle pensjonsordninger.

### 4.3 Tillit til folketrygden

Tillit til pensjonssystemet er viktig. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) har på oppdrag av Pensjonskommisjonen gått gjennom ulike undersøkelser om opinionens syn på folketrygdens pensjonssystem.

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 fremtiden skal ta ut alderspensjon. Mellom halvparten og 70 prosent 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 fremtidige 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 tjenestepensjoner, 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 mangelen 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 partipolitiske preferanser. 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. Tilliten til pensjonssystemets evne til å innfri sine forpliktelser er imidlertid som oftest lavere enn i Norge. Det er bare små variasjoner etter hvilken type pensjonssystem et land har. 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.

#### 4.4 Endringer i familiemønsteret

Et av hovedprinsippene med folketrygden er at rettigheter og plikter knyttes til det enkelte individ. Enhver som bor 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 folketrygdens ytelser. Dette gjelder både retten til stønad og nivået på enkelte av ytelsene. Folketrygdens grunnpensjon, ektefelle tillegg og etterlattepensjonen er de sentrale eksemplene på dette.

Systemet, slik det ble konstruert i 1967 tar utgangspunkt i en familiesituasjon som var typisk for tiden. Det vil si varige ekteskap med en hovedforsørger (mannen) og forsørget ektefelle (kvinnen) og barn. Det har imidlertid skjedd store endringer i forsørgingsmønsteret i samfunnet siden midten av 1960-årene. Økt yrkesaktivitet blant kvinner har ført til at langt færre enn tidligere er avhengig av forsørging gjennom ekteskap i lengre perioder av

livet. Ulike reformer på det familiepolitiske området har også gjort det lettere for både kvinner og menn å kombinere arbeid og ansvar for familie og barn.

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 pensjonspolitikk basert på at forsørgelse gjennom ekteskap er den dominerende familietypen. 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 for ektefelle tillegg og etterlattepensjon er likevel fortsatt ikke konsekvent med tanke på full likebehandling av ektepar og ulike kategorier av samboende.

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. Blant annet vil det reise spørsmål om å avvikle ordningene med etterlattepensjon, slik en i prinsippet har gjort i Sverige og Danmark.

Pensjonskommisjonen tar sikte på å komme nærmere tilbake til spørsmålet om konsekvenser av endringer i samlivs- og familiemønsteret i den endelige innstillingen høsten 2003.

#### 4.5 Supplerende tjenestepensjoner

Da folketrygden ble etablert tok en sikte på at kompensasjonsgraden skulle være så pass høyt at behovet for supplerende ordninger ville avta med årene. Utbredelsen av tjenestepensjoner har i stedet økt. Dette har blant annet sammenheng med veksten offentlig sektor, der det er obligatorisk med slike ordninger. Dessuten har antallet arbeidstakere i

høyinntektsgrupper innenfor privat sektor økt, der tjenestepensjonsordninger er mer utbredt enn i privat sektor ellers. På grunn av at pensjonsreglene i folketrygden er blitt justert og kompensasjonsgraden dermed har blitt lavere enn opprinnelig forutsatt, har behovet for supplerende pensjonsytelser økt.

#### *Utformingen av supplerende tjenestepensjoner*

Samtlige arbeidstakere i offentlig sektor er sikret pensjon utover folketrygden gjennom obligatorisk medlemskap i tjenestepensjonsordninger. I privat sektor er rundt en tredjedel av arbeidstakerne omfattet av tjenestepensjonsordninger. Dette innebærer at om lag 900 000 arbeidstakere ikke er omfattet av slike ordninger, og kommer i det alt vesentlige til å få sin pensjon bare gjennom folketrygden. Noe av hensikten med å åpne for skattefaviserte innskuddsordninger fra 2001 var nettopp for å øke utbredelsen av tjenestepensjoner innenfor privat sektor. Det er imidlertid for tidlig å si noe om hvorvidt denne pensjonsreformen har bidratt til å øke utbredelsen av tjenestepensjoner i privat sektor.

Innenfor tjenestepensjonsområdet skilles det for det første mellom ytelsesbaserte ordninger og innskuddsordninger. I ytelsesordningene defineres pensjonsytelsen, og premien eller innskuddet fastsettes for å nå den forhåndsbestemte ytelsen. I innskuddsordninger er det premien som defineres, og pensjonen blir et resultat av oppspart kapital og avkastning.

Innenfor ytelsesbaserte ordninger skilles det også mellom bruttoordninger og nettoordninger. I offentlig sektor, det vil si innenfor stat og kommune, har en bruttoordninger. Bruttoordningene i offentlige tjenestepensjoner definerer og garanterer en samlet pensjonsytelse fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen. Bruttogarantien i de offentlige tjenestepensjonsordningene innebærer i dag at folketrygdpensjonen har liten eller ingen betydning for offentlig ansattes samlede pensjonsresultatet. 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.

Samordningen mellom folketrygden og de offentlige tjenestepensjonene er basert på at folketrygden kommer til utbetaling i sin helhet, og at et tilsvarende beløp helt eller delvis går til fradrag i tjenestepensjonen. Fra tjenestepensjonsordningen utbetales med andre ord differansen mellom den fulle tjenestepensjonen og den folketrygdpen-

nen som går til fradrag. I privat sektor har en stort sett hatt nettoordninger, og dette er videreført i den nye loven om foretakspensjon. Også i disse ordningene tas det hensyn til opptjening i folketrygden, men tilpassingen skjer på en annen måte enn i de offentlige ordningene. Ved utformingen av tjenestepensjon i privat sektor tar man direkte hensyn til at det i tillegg vil bli utbetalt en folketrygdpensjon. Det tas imidlertid ikke hensyn til den faktiske folketrygden, men en beregnet folketrygd på bakgrunn av vedkommendes inntekt i tjenestepensjonsordningen (pensjonsgrunnlaget). Det er også adgang til å definere pensjonsytelsen som en nærmere andel av lønnen og et fast beløp. Tjenestepensjonen framstår på denne måten som et (netto) tillegg til folketrygden.

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 pensjongivende 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. Skal man unngå at noen taper, må utgiftene øke.

Samordningen gjør det vanskelig å se hva den enkelte får fra tjenestepensjonsordningen. I enkelte tilfeller er samordningen også så komplisert at det er vanskelig å beregne total pensjon. Tjenestepensjonsordningene 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 tjenestepensjonsordningen faller bort og erstattes av andre ytelser. Personer som har betalt inn premie til en tjenestepensjonsordning over en årrekke, men som ikke får noe igjen i form av tjenestepensjon, kan opp leve dette som noe urimelig.

Det er administrativt krevende å tilpasse de offentlige tjenestepensjonene 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 trygdeattaten 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 god del feilutbetalinger.

Til tross for at selve samordningsregelverket kan virke uhensiktsmessig 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. Siktet målet bør være en samlet ytelse fra folketrygden og tjenstepensjonen på om lag dagens nivå.

### *Mobilitet*

I den forvaltningspolitiske redegjørelsen til Stortinget «Fra ord til handling» 24.01.02 tar arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman blant annet til orde for en harmonisering av private og offentlige tjenstepensjonsordninger slik at disse ikke er til hinder eller forringer mulighetene for overgang og mobilitet av arbeidskraft mellom privat og offentlig sektor.

I dag er det gjennom Overføringsavtalen mulighet til full mobilitet av arbeidskraft innen offentlig sektor uten at den enkelte taper pensjonsrettigheter. På samme måte gir medregningsreglene og flyttereglene i privat sektor anledning til mobilitet inne privat sektor uten tap av opparbeidede pensjonsrettigheter. Et problem for arbeidsgiverne i privat sektor er at det er den enkelte arbeidstaker som selv kan bestemme om en fripolise skal medregnes i en ny pensjonsordning eller ikke. For arbeidsgiver kan valget om ikke medregning bety en høyere premie.

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. Det er flere årsaker til dette, men i det vesentlige har dette sammenheng med at man opererer med to ulike former for supplerende tjenstepensjoner i de to sektorene. I privat sektor har en netto tjenstepensjoner, mens i offentlig sektor har brutto tjenstepensjoner som skal samordnes og tilpasses pensjon fra folketrygden.

En arbeidstaker i offentlig sektor som tar seg arbeid i privat sektor og meldes ut av den offentlige pensjonsordningen, vil kunne tape noe av sine opparbeidede pensjonsretter. Dette skyldes at oppsatte pensjonsretter beregnes etter en opptjeningsstid på inntil 40 år mot 30 år for de som fortsetter og pensjoneres i offentlig sektor. I tillegg kan denne arbeidstakeren bli premiemessig dyr for arbeidsgiveren. Dette skyldes at en i en foretakspensjonsordning ikke kan medregne medlemstid og pensjons-

retten i en offentlig pensjonsordning ved beregning av premien. Dette fører til at det må beregnes en pensjon frem til aldersgrensen ved opptak i ordningen, uten å kunne legge inn at det også var en oppsatt offentlig rettighet i bunnen som kunne tas med ved beregning av pensjonsytelsen. Problemet ligger også i at en arbeidstaker som forlater offentlig sektor til fordel for privat sektor ikke har anledning til å ta med seg opptjent pensjonskapital for medregning.

En arbeidstaker fra privat sektor som søker seg over til offentlig sektor, kan ikke ta med seg sin pensjonsrett og få denne medregnet i den offentlige ordningen. Han blir derfor sittende igjen med en fripolise og risikerer å få en samlet mindre pensjon enn om han hadde vært i samme type pensjonsordning i hele karrieren.

Pensjoner utover folketrygden er viktige 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 tjenstepensjonssystemene i privat og offentlig sektor. Det bør også være aktuelt å vurdere muligheten for at arbeidstakere som meldes ut av en kollektiv pensjonsordning, kan bruke den oppsparte kapitalen til medregning i en ny kollektiv ordning uansett om denne er offentlig eller privat. Dette er spørsmål som Pensjonskommisjonen tar sikte på å komme nærmere tilbake til i den endelige innstillingen høsten 2003.

### *Kompleksitet*

Et hovedproblem med 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. Siktet målet 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. På den annen side vil den som søker informasjon om egen pensjon raskt og effektivt få serviceberegninger gjennom trygdeetaten.

Prinsippene for de offentlige tjenstepensjonsordningene er i utgangspunktet svært enkle. Man er garantert minst 66 prosent 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 nettoberegning 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.

Endringer i offentlige tjenstepensjoner krever lovendring eller endring i inngåtte tariffavtaler. Eventuelle endringer vil derfor kreve et nært samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.

## 4.6 Fleksibel pensjonering

Den formelle pensjonsalderen i Norge er høy i et internasjonalt perspektiv, men de fleste forlater arbeidslivet før fylte 67 år. 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 lenge før dette. En god del eldre blir eller føler seg presset ut av arbeidslivet.

Muligheten for fleksibel pensjonering i Norge varierer mellom ulike grupper av eldre yrkesaktive. AFP-ordningen åpner for valgfri avgang fra fylte 62 år, og særaldersgrensesystemet gir for visse stillingskategorier mulighet til avgang fra 55 år.

Det er ønskelig å styrke fleksibiliteten 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 noe uoversiktlig og lite helhetlig system som gir noen grupper mulighet til å gå av svært tidlig på særaldersgrenser, mens andre står uten noen formell mulighet til fleksibel pensjonering. Denne gruppen utgjør om lag 40 prosent av arbeidsstyrken.

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 fremtiden blir høy og stigende. For Norges del blir utfordringen fremover derfor å stanse eller helst snu tendensen til økt tidligpensjonering.

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. Dette hensynet bør ha avgjørende vekt ved utformingen av et fleksibelt alderspensjonssystem for alle.

## 4.7 Oppsummering

---

Folketrygden har siden etableringen i 1967 gjennomgått en utvikling i retning av å legge større vekt på omfordelingshensyn enn forsikringshensyn. Sammenhengen mellom arbeidsinntekt og avgiftsinnbetaling på den ene siden og pensjonsytelsen på den andre siden blitt stadig svakere. Dette har ført til at trygdeavgiftene nærmest er å betrakte som ordinær skatt og ikke som en forsikringspremie. Spørsmålet er om folketrygden i dag har funnet en hensiktsmessig form, eller om en skal gjenreise folketrygdens inntektssikring med større grad av forholdsmessighet mellom premieinnbetaling og pensjon. Alternativt om en skal gå videre mot å utvikle folketrygden til en lik, flat pensjon for alle, basert på botid.

Pensjonsnivået i folketrygden utgjør noe i overkant av 50 prosent av inntekter på gjennomsnittsnivå. Kompensasjonsgraden prosentvis er høyere for lavere inntekter og lavere for høyere inntekter. Undersøkelser viser at et flertall i befolkningen har tillit til at folketrygden vil innfri sine pensjonsløfter, mens godt over halvparten av den norske befolkningen opplever folketrygdens ytelser som utilstrekkelig i alderdommen. Dette er imidlertid ikke i seg selv grunn for øke folketrygdens pensjonsnivå. Spørsmålet om pensjonsnivået bør ikke vurderes isolert i forhold til folketrygden, men i relasjon til supplerende pensjonsordninger.

Endringer i familie- og samlivsstrukturen tilsier at det kan bli vanskeligere å bygge en pensjonspolitik basert på at forsørgelse gjennom ekteskap er den dominerende familietypen, slik folketrygden i stor grad gjør. Utviklingen går heller i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter og plikter, uten 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. En slik løsning vil kreve vidtgående endringer.

Mulighet for fleksibel avgang fra arbeidslivet 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.

De offentlige tjenstepensjonsordningene oppfattes stort sett som gode og sikre til tross for at samordningen med andre pensjonsytelser anses å være komplisert og i en viss grad fører til misnøye. I arbeidet med å forenkle og få til et mer oversiktlig samlet pensjonssystem, står samordningen mellom de offentlige tjenstepensjoner og folketrygden helt sentralt. 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 vedkommendes pensjonsrettigheter blir berørt. Det er flere årsaker til dette, men den viktigste er at tjenstepensjonsordningene innenfor privat og offentlig sektor er basert på ulike prinsipper. Dette kan bidra til å hindre mobilitet av arbeidskraft mellom offentlig og privat sektor. De offentlige ordningene garanterer en samlet pensjonsytelse fra folketrygden og fra tjenstepensjonsordningen på om lag 2/3 av lønngrunnlaget ved full opptjeningstid. Det innebærer i realiteten at offentlig ansatte i utgangspunktet ikke vil bli berørt av eventuelle endringer i folketrygden. En eventuelt reformert eller modernisert folketrygd bør omfatte hele befolkningen. Det kan derfor være aktuelt og hensiktsmessig å vurdere løsninger som tar sikte på å gjøre de offentlige tjenstepensjonsordningene om til mer rendyrkede supplerende ordninger. Siktemålet bør være en samlet ytelse fra folketrygden og tjenstepensjonen på om lag dagens nivå.

Endringer i offentlige tjenstepensjoner krever lovendring eller endring i inngåtte tariffavtaler. Eventuelle endringer vil derfor kreve et nært samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.



## Kapittel 5 To mulige veivalg for et framtidig pensjonssystem

### 5.1 Innledning

---

I kapittel 3 er det blant annet redegjort for den kraftige veksten som kan forventes i folketrygdens utgifter i årene fremover dersom det ikke gjennomføres endringer i pensjonssystemet. Utgiftsveksten i folketrygden i Norge vil i så fall bli vesentlig sterkere enn i de fleste andre land det er naturlig å sammenlikne seg med. Et hovedformål med en eventuell reform av folketrygden må være at den bidrar til et mer økonomisk bærekraftig pensjonssystem i framtida. Siden folketrygden ble etablert i 1967 er det skjedd betydelige endringer i samfunnet både med hensyn til den økonomiske utvikling, familiemønsteret, yrkesdeltaking og befolkningens alderssammensetning. Et sentralt utviklingstrekk er en aldrende befolkning og tiltakende tidligpensjonering. De omfattende endringene i samfunnet siden folketrygden ble etablert gjør det nødvendig å ta hensyn til slike grunnleggende utviklingstrekk. Pensjonskommissjonens hovedoppgave er således å avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem i lys av de utfordringer og endrede forutsetninger en nå kan se for seg langt inn i dette århundret. Kommisjonen har valgt å skissere flere strategier for å oppnå dette. Strategiene sikter mot fortsatt høy yrkesdeltaking, økt gjennomsnittlig pensjonsalder, økt fondering og tiltak som gir lave vekst i folketrygdens pensjonsytelser. Strategiene omtales i kapittel 6.

I dette kapitlet skisseres to mulige veivalg for den videre utvikling av pensjonssystemet i framtida. Den ene hovedretningen er basert på en lik statlig basispensjon for alle, som kun avhenger av botid i Norge og ikke av inntekt som yrkesaktiv. Opptjente rettigheter til tilleggspensjon vil imidlertid bli ivaretatt. Dette vil medføre at standardsikringen i sin helhet overlates til supplerende tjenestepensjoner og/eller individuelle pensjonsavtaler. Denne hovedretningen kan sees som en videreføring av den utviklingen vi har sett i praksis i retning av en stadig «flatere» folketrygd, jmfør omtale i kapittel 4. Den andre hovedretningen er at det gjennomføres reformer innenfor folketrygden som gir en klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon. Standardsikring utover ytelsene i folketryg-

den vil her fortsatt kunne ivaretas gjennom kollektive og individuelle pensjonsavtaler. I begge hovedretningene har en her foreløpig tatt utgangspunkt i endringer av alderspensjonen. Uføre- og etterlattepensjon må også vurderes nærmere.

*Pensjonskommissjonen* legger fram disse modellene for foreløpig vurdering av mulige veivalg for den videre utvikling av pensjonssystemet i framtida. Modellene representerer i utgangspunktet alternative hovedretninger. I praksis vil det også kunne være aktuelt med mellomløsninger.

### 5.2 Lik, statlig basispensjon til alle pensjonister

---

#### 5.2.1 Generelt om modellen

Som vist i kapittel 4 har folketrygden over tid utviklet seg mot en «flatere» pensjonsordning. Dette innebærer at minstepensjonen er bygget kraftig opp, mens tilleggspensjonen er bygget noe ned, særlig for inntekter over gjennomsnittet. Mens forholdet mellom maksimal pensjon og minstepensjon var ca. 4:1 ved innføringen av folketrygden i 1967, er forholdet nå ca. 2:1. Supplerende tjenestepensjoner og individuelle pensjoner er samtidig blitt mer utbredt. Gjennom den betydelige moderniseringen av regelverket som nylig har funnet sted for henholdsvis foretakspensjon og innskuddspensjon, er i tillegg forholdene lagt bedre til rette for ytterligere utbredelse av supplerende tjenestepensjoner i privat sektor.

En hovedretning for et framtidig pensjonssystem sammenlignet med dagens system kan derfor være å ta konsekvensen av utviklingen mot lik statlig basispensjon til alle. Staten kan gjennom folketrygden utbetale en like stor grunnnyttelse til alle pensjonister. Denne pensjonen baseres på botid og vil ikke være relatert til tidligere arbeidsinntekt og opptjening. Basispensjonen bør være av en slik størrelse slik at det er mulig å leve av denne alene. Et naturlig utgangspunkt kan være nivået som tilsvarende dagens minstepensjon. Basispensjonen bør finansieres gjennom det alminnelige skattesystemet.

En statlig basispensjon til alle fremstår i utgangspunktet som en enkel modell for en allmenn, statlig grunnsikring. Modellen kan i prinsippet stå alene, og forutsetter ikke nødvendigvis supplerende ordninger i tillegg. Hele ansvaret for standardisering i forhold til tidligere arbeidsinntekt legges på tjenstepensjonsordninger og individuelle pensjonsordninger. *Pensjonskommissjonen* legger derfor til grunn at omfanget av supplerende pensjonsordninger vil måtte øke markert.

### 5.2.2 Fordelingsvirkninger og insentivvirkninger

Det er naturlig å først se på den isolerte effekten i forhold til dagens system av å fjerne tilleggspensjonen samtidig som en reduserer trygdeavgiftene tilsvarende. Når vi ser hele livet i sammenheng, vil dette gi en gevinst for dem som med dagens system blir minstepensjonister, siden de får samme pensjon, men lavere avgifter. Høyinntektsgruppene vil også få en gevinst, siden de betaler mye i avgift i dag, uten at de får tilsvarende stor pensjon. De som får lavere pensjon vil være tilleggspensjonister med pensjon over minstepensjonen og med midlere inntekter. Spesielt vil de som i dag drar størst fordel av bestårsregelen isolert sett kunne få lavere pensjon enn ved dagens system.

I gjennomsnitt får folk verken mer eller mindre igjen for å arbeide dersom tilleggspensjonen fjernes og avgiftene reduseres tilsvarende. Dette peker mot at marginals kattene på arbeid ikke blir særlig påvirket av en fjerning av tilleggspensjonen. «Marginalskatten» kan her ses som forskjellen mellom pensjonsinnbetalinger og pensjonsutbetalinger ved økt arbeidsinnsats. Virkningene på de effektive marginals kattene vil imidlertid bli svært forskjellige for ulike grupper. Mønsteret er lignende som for fordelingseffektene. De som har lavest inntekt og de som har høyest inntekt, får redusert effektiv marginalskatt. De som har inntekter som er høye nok til å komme over minstepensjonen i dag, men under knekkpunktet, vil gjennomgående få høyere effektive marginals katter, men det vil være store forskjeller avhengig av når i livet en vurderer å øke arbeidsinnsatsen. Effekten på den samlede arbeidsinnsatsen i samfunnet vil være avhengig av hvordan de ulike gruppene reagerer på endringer i arbeidsinsentivene. Forskning tyder på at det vanligvis er lavinntektsgruppen og kvinner som reagerer sterkest på endringer i marginals kattene. Blant disse vil det være både personer som får økt og som får redusert marginalskatt. Det finnes i dag neppe gode nok metoder til at en kan anslå nettoeffekten med særlig stor grad av presisjon.

Det er imidlertid et par momenter som kan trekke i retning av at virkningen på arbeidstilbudet kan være gunstig. Avvikling av tilleggspensjonen vil føre til en utjamning av de effektive marginals kattene på arbeid, og det kan i seg selv være gunstig for arbeidstilbudet. Dessuten er det mye som tyder på at folk ikke alltid ser sammenhengen mellom arbeidsinnsats og pensjon i dagens system, og at de effektive marginals kattene derfor blir opplevd som høyere enn de faktisk er.

### 5.2.3 Frivillige supplerende pensjoner

Hva som skjer med supplerende ordninger vil åpenbart være avgjørende for fordelingen av pensjon etter en eventuell avvikling av tilleggspensjonen i folketrygden. I pensjonslitteraturen går en ofte ut fra at frivillige, private pensjonsordninger ikke betyr noe for inntektsfordelingen eller insentivene til arbeid når en ser hele livsløp under ett. Grunnen er at lønn, pensjonspremier og pensjon vil bli sett i sammenheng. I mange tilfeller er det grunn til å tro at verdien av pakken på lang sikt vil bli den samme enten den inneholder mye eller lite pensjon. I virkeligheten er nok ikke dette helt riktig, men det er vanskelig å si noe generelt om virkningene. Blant annet vil forsikringselementene i pensjonsordningen kunne ha betydning.

Hvis statens ansvar for å dekke alderspensjon begrenses til en lik basispensjon til alle pensjonister uavhengig av tidligere yrkesaktivitet og arbeidsinntekt, er det naturlig å anta at de supplerende ordningene i privat sektor som hovedregel etableres med basis i regelverket for henholdsvis tjenstepensjoner og individuelle pensjoner. Det vil da være aktuelt å vurdere justeringer i regelverket for kollektive og individuelle pensjoner, blant annet med hensyn til hvor omfattende pensjoner som skal kunne sikres med skattefavorisering.

Et mulig utgangspunkt er at det samlede ytelsesnivået (etter lov om foretakspensjon) og omfanget av premieinnskudd (etter lov om innskuddspensjon for foretak og etter skatteloven for individuelle avtaler) gir rom for samme totale pensjonsdekning som etter dagens regelverk. Dette vil innebære større ansvar for kollektive eller individuelle pensjonsavtaler, ettersom det statlige systemet kun vil dekke opp en basispensjon. Når det gjelder individuelle ordninger, bør det vurderes nærmere hvilken rolle de skal ha, fordi det kan synes urimelig at yrkesaktive både skal kunne ha en god skattefavoredert tjenstepensjon og mulighet for en høy skattefavoredert individuell ordning i tillegg. Videre kan det vurderes om en etter lov om foretakspensjon

bør endre kravet til opptjeningstid, slik at en også i de ytelsesbaserte ordningene får sterkere insentiver til å stå lengre i arbeid enn etter dagens regelverk. Full pensjon kan i dag opptjenes etter minimum 30 års medlemstid.

Generelt synes det naturlig fortsatt å basere regelverket for tjenestepensjoner på det såkalte forholdsmessighetsprinsippet, som innebærer at de samlede ytelser fra pensjonsordningene og basispensjonen ikke skal utgjøre en større prosentdel av lønnen for medlemmer med høyere lønn enn for medlemmer med lavere lønn.

En fordel med å overlate den inntektsrelaterte delen av pensjonene til frivillige arbeidsmarkedsbaserte eller individuelle ordninger er at en innenfor regelverkets rammer kan utforme pensjonsordninger med stor grad av fleksibilitet og valgfrihet. Dette gir mulighet for å utvikle ordninger som passer den enkelte arbeidsplass.

#### 5.2.4 Obligatoriske supplerende pensjonsordninger

For yrkesaktive som ikke blir omfattet av kollektive pensjonsordninger eller tegner individuelle pensjonsavtaler vil basispensjonen kunne bli den eneste inntektskilden de har å falle tilbake på når de blir pensjonister. Dette kan innebære større usikkerhet og lavere pensjon for mange yrkesaktive. Dette vil trolig særlig gjelde selvstendig næringsdrivende, ansatte i småbedrifter og yrkesaktive med varierende arbeidstilknytning. Det vil derfor være naturlig å vurdere om det bør innføres *obligatorisk krav* om tjenestepensjoner eller individuelle pensjonsavtaler utover basispensjonen. Dagens regelverk er basert på at tjenestepensjonene supplerer folketrygdens tilleggspensjon. Hvis tjenestepensjonen fullt ut skal dekke behovet for supplering av basispensjonen, kan det derfor være aktuelt å vurdere ytterligere minstekrav. Minstekravene kan f.eks. være at alle arbeidstakere med visse minimumskrav til ordinær yrkesaktivitet kunne være omfattet en tjenestepensjonsordning, og det kan stilles visse krav til omfang, utforming, sikkerhet, forvaltning og finansiering. De enkelte bedriftene vil så kunne utforme pensjonsplaner som går ut over de obligatoriske minstekravene.

I prinsippet er det mulig å gå lengre ved at en spesifiserer i detalj hvordan pensjonsordningene skal være. Det vil skape større likhet mellom pensjonistene, men hindre lokale tilpasninger.

Det kan også reises enkelte innvendinger mot innføring av obligatoriske tjenestepensjoner. Dermed en slik obligatorisk ordning er ytelsesbasert,

vil den kunne representere en betydelig risiko for uforutsette høye kostnader for bedriftene ved lave avkastning enn forventet på fondskapitalen. Dette vil særlig kunne ramme små og mellomstore bedrifter, særlig i tiden rundt og rett etter etablering. Usikkerhet knyttet til kostnadene har blitt brukt som forklaring på at ikke flere bedrifter har opprettet frivillige tjenestepensjonsordninger. Et slikt argument må antas å få større vekt hvis tjenestepensjonene skal utgjøre en større del av den samlede pensjonen enn i dag. Dersom en derimot tenker seg at en slik obligatorisk tjenestepensjonsordning blir innskuddsbasert, vil ikke bedriftenes samlede risiko for uforutsette ekstra kostnader øke som følge av den obligatoriske ordningen. Det vil da være medlemmene som bærer den finansielle risikoen for oppnådd avkastning på den pensjonen som utbetales.

En ordning med obligatoriske, bedriftsbaserte pensjoner kan organiseres på flere måter. Pensjonskommisjonen vil i den endelige innstillingen gi en nærmere vurdering av hensiktsmessigheten av å innføre obligatoriske bedriftsbaserte pensjoner.

Utgangspunktet for vurderingene ovenfor har vært endringer i systemet for opptjening av alderspensjon sammenlignet med dagens regelverk. Også forholdet til uførepensjon og etterlattepensjon må vurderes nærmere. Dersom en går inn for innføring av en obligatorisk pensjonsordning utover basispensjonen, synes det rimelig at det også innarbeides krav om pensjonsdekning i tilfelle uførhet eller ved tap av forsørger. Dersom det ikke stilles krav om obligatorisk pensjon utover basispensjonen, vil i utgangspunktet også uføre og etterlatte kunne risikere at en ikke har tilleggssikring utover basispensjonen. Det kan tale for obligatorisk inntektssikring utover basispensjonen for uføre og etterlatte.

#### 5.2.5 Andre økonomiske virkninger

Utgiftene til alderspensjoner i folketrygden i dag er på vel 70 mrd. kroner i året. En videreføring av dagens system anslås å øke utgiftene til om lag 174 mrd. kroner på lang sikt (målt i fast grunnbeløp per 1. mai 2002). I tillegg kommer utgiftene til uføre- og etterlattepensjon. På lang sikt vil flat basispensjon til alle på nivå med dagens minstepensjon øke utgiftene til alderspensjoner til om lag 105 mrd. kroner i året (målt i samme faste grunnbeløp). Utgiftene ventes dermed å øke med vel 40 prosent på lang sikt selv om staten reduserer sitt ansvar til en lik basispensjon til alle alderspensjonister. Samtidig vil

innsparingen på lang sikt i forhold til en videreføring av dagens regelverk utgjøre om lag 40 prosent. Netto innsparing avhenger selvsagt av hvor mye avgiftene settes ned og av i hvilken grad vekst i supplerende ordninger fører til redusert skatteinngang.

En lik basispensjon til alle vil gi en enkel og klar ansvarsfordeling mellom folketrygden og supplerende pensjoner. Det forutsetter at det ikke utstedes statlige garantier for de supplerende pensjonsordningene.

Grunnsikringen vil bli lite målrettet, ved at en gir like store beløp til alle, uavhengig av annen pensjon og inntekt. Utgiftene til skattefinansiert grunnsikring vil således bli forholdsvis høye. Til tross for at det er rimelig å forvente økt utbredelse av supplerende ordninger, vil en del yrkesaktive kunne bli stående uten annen pensjon enn minstenivået i form av en basispensjon.

Det er knyttet kostnader til administrasjon av tilleggspensjonsordningen i folketrygden. Et pensjonssystem med lik basispensjon til alle og bortfall av tilleggspensjon vil gi innsparinger i administrasjonen av de offentlige pensjonene. Isolert sett er likevel folketrygdens administrasjonskostnader lave sammenlignet med aktuelle fondsbaserte alternativer. Virkningene på de samlede administrasjonskostnadene i samfunnet avhenger av i hvilken grad veksten i supplerende pensjonsordninger kommer som tillegg til eksisterende ordninger eller som nye ordninger. I det første tilfellet trenger økningen i kostnadene ikke å bli så stor. Imidlertid kan administrasjonskostnadene øke betydelig dersom det skal etableres pensjonsordninger i alle mindre bedrifter og for arbeidstakerer som skifter jobb hyppig.

En flat statlig basispensjon innebærer at ansvaret for standardsikring som tidligere lå i folketrygden overføres til supplerende fondsbaserte ordninger. Innsparinger i det offentlige pensjonssystemet kan i stor grad bli motsvart av økte pensjonspremier til disse ordningene og større oppbygging av fondskapital. Det som i dag først og fremst innebærer en politisk risiko forbundet med G-regulering av pensjonsopptjening og pensjonsutbetalinger gjennom folketrygden, vil under det nye systemet i hovedsak utgjøre finansiell risiko forbundet med realavkastningen på fondskapitalen. Ved ytelsesbaserte ordninger vil foretakene måtte bære risikoen forbundet med lavere avkastning enn forventet på pensjonskapitalen, mens de yrkesaktive bærer denne risikoen i innskuddsbaserte ordninger. Økt vekt

på fondsbaserte pensjonsløsninger må også antas å innebære gunstige effekter for det norske kapitalmarkedet, jmfør punkt 6.3.6.

Lavere skatteinntekter reduserer isolert sett den beregnede netto innsparingen for staten på lang sikt. Samtidig vil et redusert skatte- og avgiftsnivå som hovedregel innebære en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Dette skyldes her særlig at innbetalinger for å finansiere standardsikringen klarere vil framstå som pensjonspremier (sparing og forsikring) og ikke som en generell skatt.

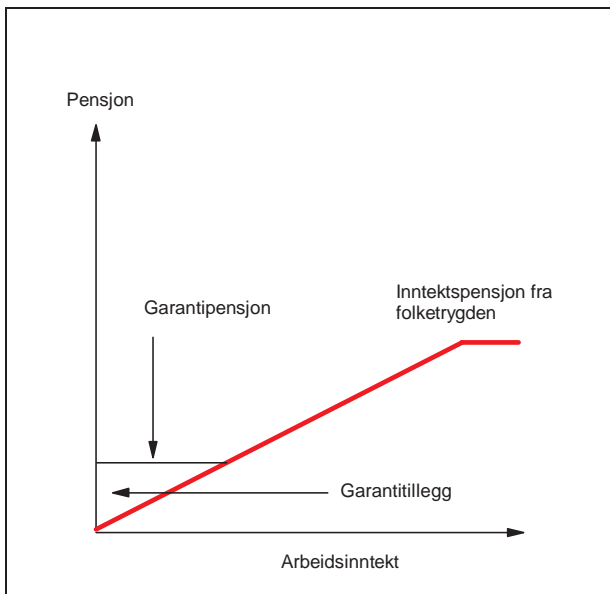
### 5.3 Modernisert folketrygd

---

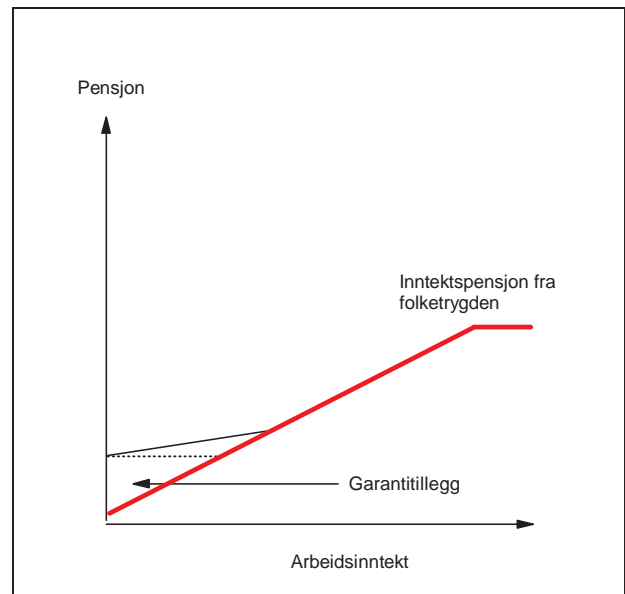
En annen hovedretning for et framtidig pensjonssystem er en modernisert folketrygd med mer inntektsproporsjonal pensjon for alle yrkesaktive, og med et garantert, minstepensjonsnivå – en garanti-pensjon. I prinsippet kan et system med proporsjonal inntektspensjon organiseres på ulike måter. Den proporsjonale inntektspensjonen er her tenkt som en statlig pensjon. I punkt 5.3.2 omtales en variant hvor inntektspensjonen er organisert som en kalkulert innskuddspensjon med innslag av fondering på individuelle konti (svensk modell).

#### 5.3.1 Generelt om modellen

Grunnprinsippet i denne modellen er at alle skal få en inntektspensjon som er proporsjonal med summen av den arbeidsinntekten de har hatt gjennom livet opp til et bestemt nivå eller tak for årsinntekten. Alle får en pensjon som står i forhold til innbetalingene til systemet. Personer uten eller med lav opptjent inntektspensjon får økt pensjonsnivået gjennom et garantitillegg som sikrer et visst minstenivå på den samlede pensjonen. Et naturlig og aktuelt utgangspunkt for minstenivået på den garanterte statlige pensjonen er dagens minstepensjon i folketrygden. Et garantitillegg vil være en målrettet, billig og effektiv måte å utforme grunnsikringen på. Garantitillegget kan avtrappes krone for krone med høyere inntektspensjon, eller med en prosentvis andel. Garantitillegget bør være statlig finansiert gjennom den generelle beskatningen. Modellen er illustrert i figur 5.1 og figur 5.2 med hhv. full og mindre enn full avtrapping av garantitillegget mot inntektspensjon.



Figur 5.1 Modernisert folketrygd. Full avtrapping av garantitillegg mot inntektpensjon



Figur 5.2 Modernisert folketrygd. Mindre enn full avtrapping av garantitillegg mot inntektpensjon

I kapittel 4 er det vist at dagens bestårsregel og 40-årsregel for tilleggspensjon i folketrygden til sammen innebærer at personer med svært ulik livsinntekt kan få rett til omtrent identisk pensjon, og motsatt at personer med like stor livsinntekt kan få svært ulik pensjon. Utfallet av dagens beregningsregler avhenger av hvordan livsinntekten fordeles i løpet av yrkeskarrieren. Personer som har ujevn inntekt får relativt mer igjen i form av 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 i dag generelt sett svak.

Det er urimelig at like livsinntekter gir til dels svært ulike pensjoner avhengig av inntjeningsprofil. Likeledes er det urimelig at svært ulik livsinntekt kan føre til omtrent identisk pensjon. Dette tilsier at inntektpensjonen i større grad bør gjenspeile den samlede inntekten som yrkesaktiv ved at alle opptjeningsår teller likt. En tettere sammenheng mellom arbeidsinntekt, premie og pensjon vil dessuten gi økte insentiver til arbeid. Blant annet vil det stimulere til lengre yrkeskarrierer og utsatt pensjonering ved at hvert ekstra år i arbeid gir uttelling i form av økt pensjon. I lys av de økonomiske utfordringene pensjonssystemet står overfor, er det helt sentralt å sikre høy yrkesdeltaking gjennom gode insentiver til arbeid. Et pensjonssystem basert på livsløpsopptjening vil bidra til dette.

I forhold til dagens system innebærer livsløpsopptjening at bestårsregelen og taket på 40 års

opptjening opphører, og ved en eventuell overgang til et mer livsløpsbasert system vil dette påvirke den enkeltes pensjonsnivå. Livsløpsopptjening vil i større grad belønne lange yrkeskarrierer. På den annen side vil personer med varierende inntekter og veksling mellom heltids- og deltidsarbeid kunne få lavere pensjoner enn i dagens system. Det er fortsatt slik at kvinner i større grad enn menn kombinerer hjemmearbeid med deltidsarbeid eller har kortere fravær fra arbeidslivet på grunn av omsorgsoppgaver. Selv om livsløpsopptjening ansees som et bedre opptjeningsprinsipp for pensjon, kan det i en overgangsperiode gi enkelte fordelingsvirkninger som bør kompenseres. Det kan gjøres ved overgangsordninger, jmnfør avsnitt 5.4.

Ulike familiepolitiske tiltak de senere årene har imidlertid gjort det lettere å kombinere omsorgsoppgaver med yrkesaktivitet. I tiden framover er det ikke gitt at husholdningene ønsker en tradisjonell arbeidsdeling mellom kjønnene, og det er tegn på at dette er i endring. Et reformert pensjonssystem bør ta hensyn til nye trekk ved husholdningenes tidsorganisering av lønnsarbeidet.

I en modernisert folketrygd bør inntektpensjonen bygge på et livsløpsbasert opptjeningsprinsipp, der alle yrkesaktive år teller likt. Graden av samsvare mellom arbeidsinntekt og pensjon avhenger av hvor proporsjonal utformingen av inntektpensjonen og hvor høy pensjonsopptjeningen (pensjonsprosenten) blir. Pensjonsprosenten bør fastsettes slik at systemet gir de som ikke får garantitillegget en rimelig standardsikring i forhold til tidligere ar-

beidsinntekt. Samtidig bør ikke pensjonsprosenten settes så høyt at premiebelastningen blir for stor. Dette kan i så fall være en stor økonomisk belastning for unge mennesker med andre høye utgifter i etableringsfasen. Inntektpensjonen bør som nevnt premiefinansieres. For å ivareta sammenhengen mellom avgift og pensjon, bør et tak på opptjening av pensjonsrettigheter motsvares av et tilsvarende tak på premiebetaling. Det vil si at dersom det ikke skal opptjenes pensjonsrettigheter over et visst inntektsnivå, skal det heller ikke betales premier for inntekter over dette nivået.

En inntektpensjon som skissert ovenfor, kan i prinsippet finansieres på ulike måter. Et alternativ er utlikningsfinansiering, slik folketrygden er i dag. Et annet alternativ er hel eller delvis forhåndsfinansiering gjennom pensjonsfond, jmfør kapittel 6.

Ved en slik inntektsproporsjonal, statlig pensjonsordning vil det være behov for supplerende pensjonsordninger for mange. Behovet for slike ordninger blir mindre jo høyere pensjonsprosent som velges og omvendt. Tilsvarende blir behovet for slike ordninger større jo lavere taket i det statlige systemet settes. En modell med en statlig proporsjonal inntektpensjon lar seg forholdsvis enkelt kombinere med supplerende tjenstepensjoner som også baserer seg på proporsjonalitet.

Garantitillegget sikrer et visst minstenivå på pensjonsytelsen, og faller bort når pensjonen når det garanterte minstenivået. Garantitillegget forutsettes avtrappet mot den statlige inntektpensjonen. Det kan også vurderes om garantitillegget bør avtrappes mot supplerende tjenstepensjoner og eventuelt individuelle pensjoner. Dette vil imidlertid trolig bare være aktuelt hvis slike supplerende ordninger er gjort obligatoriske.

### 5.3.2 Kalkulert innskuddspensjon (svensk modell)

En variant av en modernisert folketrygd med proporsjonal inntektpensjon med garanti kan være en modell med kalkulert inntektpensjon slik som i Sverige. Den svenske pensjonsreformen er kort omtalt i vedlegg 2. I Sverige settes 16 prosent av lønnsinntekten av til et løpende offentlig finansiert system for alderspensjon, og 2,5 prosent fonderes på individuelle konti.

Et liknende prinsipp kan også være et mulig utgangspunkt for en norsk modell med kalkulert innskuddspensjon. Innbetalingene kan fastsettes som en fast prosent av årlig arbeidsinntekt selv om en stor del av systemet er basert på løpende finansiering (pay as you go).

Også her er et naturlig utgangspunkt for grunn sikringen dagens minstepensjon. Grunnsikringen kan utformes til å bli en garantipensjon med full avtrapping av garantitillegget mot den obligatoriske inntektpensjonen. Full avtrapping av garantitillegget mot inntektpensjon er en strengere avkorting enn den som er valgt i det svenske systemet. Grunnen til at det bør vurderes strengere avtrapping i en norsk modell med kalkulert innskuddspensjon er at grunn sikringen i utgangspunktet er høyere enn i Sverige. Med mindre enn full avtrapping vil pensjonen for de fleste bestå av inntektpensjon med et garantitillegg på toppen (se figur 5.2). Mindre enn full avkorting øker det offentliges finansieringsbehov for grunn sikringen.

Pensjonsopptjeningen kan gjøres livsløpsbasert, og det kan opptjenes pensjon på all inntekt. Verdisikring av innskuddene til den løpende finansierte delen av systemet kan i opptjeningsfasen skje ved lønnsindeksering. Løpende pensjoner kan verdikres med utgangspunkt i en fastsatt vektning av pris og lønnsvekst. Verdiutvikling for midlene på de individuelle kontiene skjer gjennom avkastningen i fondene.

Fleksibel pensjonsalder kan innpasses i modellen. I Sverige kan den inntektsrelaterte pensjonen tas ut fra fylte 61 år. Garantipensjonen kan først tas ut fra fylte 65 år. Inntektpensjonen på uttakstidspunktet kan beregnes ved at verdien av innskuddene til systemet deles med et delingstall som gjenspeiler den forventede gjennomsnittlige gjestående livslengden i respektive årskull, regnet som gjennomsnitt for kvinner og menn.

### 5.3.3 Fordelingsvirkninger og insentivvirkninger

En modell med proporsjonal statlig inntektpensjon med en pensjonsprosent på om lag 50 ved 40 opptjeningsår (1 ¼ prosent opptjening per år) og tak for opptjening av pensjonsrettigheter på 10 G (541 700 kroner per 1. mai 2002) gir kostnader på lang sikt som ved videreføring av dagens pensjonssystem i folketrygden. Grunnen til at pensjonsprosenten kan settes opp fra dagens 42 prosent, er at en sparer på at grunn pensjonen fjernes og at besteårsregelen oppheves. Opptjening fra første krone og fjerning av knekkpunktet trekker i motsatt retning, men har ikke like stor betydning.

Med samme kostnader kan en i utgangspunktet legge til grunn uendrete pensjonsavgifter. Fordelingsvirkningene blir da utelukkende et spørsmål om fordelingen av pensjon. De med lavest inntekter får samme pensjon som i dagens system, siden

minstenivået er antatt å være det samme. Hvilke grupper av pensjonister med inntektpensjoner som får lavere pensjoner sammenliknet med dagens system avhenger av sammenhengen mellom inntekt og pensjon (pensjonsprosenten), samt hvilke omfordelingselementer som eventuelt tas inn i det reformerte systemet. De med noe høyere inntekter, og også folk med middels inntekter, vil få lavere pensjon fordi bortfallet av grunnpensjonen betyr mer for dem enn økt pensjonsprosent og opptjening fra første krone. De med høye inntekter vil få økt pensjon, både på grunn av høyere pensjonsprosent og på grunn av fjerningen av knekkpunktet. På grunn av bortfallet av grunnpensjonen kreves det noe høyere inntekt for å få mer enn minstepensjonen. Noen flere vil altså bli minstepensjonister.

Motstykket til fordelingseffektene er insentiveffektene. Det at de med høyere inntekter over livsløpet får høyere pensjon, betyr også at det lønner seg bedre å arbeide når pensjonen blir mer proporsjonal. Foreløpige beregninger viser at sammenliknet med dagens system vil det bli en reduksjon i de effektive marginals kattene. «Marginalskatten» kan her ses som forskjellen mellom pensjonsinnbetalinger og pensjonsutbetalinger ved økt arbeidsinnsats. Imidlertid vil det også her være stor forskjell mellom grupper. For de som går fra å ha tilleggs pensjon i dagens system, til å bli minstepensjonister i en modernisert folketrygd med proporsjonal inntektpensjon, blir insentivene til arbeid svekket. Dette er en forholdsvis liten gruppe, men som andre lavinntektsgrupper kan den være særlig følsom for endringer i de effektive marginals kattene. Høyere pensjonsprosent gir bedre arbeidsinsentiver for de aller fleste av dem som tjener nok til ikke å trenge garantitillegget. At sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon blir enklere og mer oversiktlig, kan også bidra til å bedre arbeidsinsentivene.

Den skisserte modellen med proporsjonal inntektpensjon med garanti gir altså bedre arbeidsinsentiver, men noe mer ujevn fordeling av pensjonen enn dagens system. Dette er det vanlige dilemmaet i fordelingspolitikken. Det er vanskelig å få til bedre arbeidsinsentiver uten at fordelingen blir mer ujevn.

Det vil være en god del individuelle variasjoner i virkningene på pensjon og arbeidsinsentiver. For eksempel gir overgang til livsløpsopptjening isolert sett lavere pensjoner for de aller fleste. Unntaket er de med lange yrkeskarrierer og relativt jevne inntekter. Samspillet mellom de ulike komponentene kan gjøre at effektene blir noe annerledes enn en kanskje først tenker seg. For eksempel vil bortfall

av besteårsregelen isolert sett medføre lavere pensjon for personer med svingende inntekter. For mange av dem vil imidlertid høyere pensjonsprosent kombinert med bortfallet av knekkpunktet kunne kompensere for dette. Dette vil blant annet også kunne gjelde grupper med lang utdanning.

Som det går fram, har modellen med proporsjonal inntektpensjon med garanti en bedre virkning på arbeidsinsentivene enn en modell med lik statlig basispensjon til alle pensjonister. Det skyldes at med en proporsjonal inntektpensjon med garanti er det bare garantitillegget som skattefinansieres. Med en lik statlig basispensjon til alle er det et mange ganger så stort beløp som skal skattefinansieres. Selv om behovsprøvingen har negative insentiveffekter ved garantipensjon, så blir arbeidsinsentivene alt i alt bedre så lenge ikke for mange blir utsatt for behovsprøving.

For å dempe fordelingseffekter ved inntektsproporsjonal pensjon, kan det gjøres ulike modifikasjoner i form av mer omfordeling. Dette vil bidra til at den moderniserte folketrygden vil gi en fordelingsprofil som ligner mer på dagens system. Dermed brytes prinsippet om en mer inntektsproporsjonal pensjon og at alle skal få igjen i samme forhold som de betaler inn. Fordelingsvirkningene kan i prinsippet også kompenseres gjennom endringer i skattesystemet. For en del av dem som tjener lite, kan det være bedre å få mindre skatt mens de fortsatt er i arbeid enn å få mer pensjon senere. Spesielt kan dette gjelde grupper der pensjon i prosent av tidligere inntekt ligger på et høyt nivå i utgangspunktet.

Mindre enn full avtrapping av garantitillegget mot egenopptjent inntektpensjon kan dempe fordelingseffektene, men øker de samlede pensjonsutbetalingene. De med lav egenopptjent inntektpensjon får utbetalt denne samtidig som de får beholde en større andel av det behovsprøvde garantitillegget, se figur 5.2. Dette gir de med lave inntekter bedre insentiver til arbeid, men utgiftene og finansieringsbehovet til garantitillegget øker i forhold til om det var full avtrapping mellom de to komponentene. For et gitt nivå på inntektpensjonen reduseres de samlede pensjonsutgiftene desto sterkere avtrappingen mellom garantitillegget og inntektpensjonen er.

Pensjonskommisjonen har foreløpig ikke utarbeidet en fullstendig analyse av fordelings- og insentivvirkninger. Det gjelder også spørsmålet om å innføre et eventuelt innskuddselement i systemet. Dette vil pensjonskommisjonen komme tilbake til i den endelige innstillingen.

### 5.3.4 Andre økonomiske virkninger

En videreføring av dagens folketrygd med lønnsinndeksering av pensjonene anslås å øke utgiftene til alderspensjoner fra dagens vel 70 mrd. kroner til om lag 174 mrd. kroner i 2050 (målt i fast grunnbeløp per 1. mai 2002). I tillegg kommer utgifter til uføre- og etterlattepensjon. Lavere vekst i folketrygdens pensjonsytelser må innebære lavere pensjoner eller færre pensjonister. Som nevnt over, vil proporsjonal inntektpensjon med garanti og med en pensjonsprosent på om lag 50 ved 40 opptjeningsår (1 ¼ prosent opptjening per år) og tak for opptjening av pensjonsrettigheter på 10 G (541 700 kroner per 1. mai 2002) gi kostnader på lang sikt som ved videreføring av dagens pensjonssystem i folketrygden. Det er da forutsatt full avtrapping av garantitillegg mot egenopptjent inntektpensjon. Siden en slik omlegging gir bedre arbeidsinsentiver, kan den redusere behovet for innstramminger i pensjonssystemet noe. Imidlertid kan en ikke utelukke at det vil være behov for ytterligere innstramminger.

Lavere utgifter på lang sikt kan oppnås gjennom lavere garantipensjon, lavere pensjonsprosent enn 50 eller lavere tak enn 10 G for opptjening av pensjonsrettigheter. Det er en viss innsparing i å senke taket fra 10 G til 8 G (om lag 5 mrd. kroner på lang sikt). Garantipensjonen bør ikke settes lavere enn dagens minstepensjon. Størst potensial for lavere utgifter ligger i lavere pensjonsprosent enn 50. Beregninger viser at en pensjonsprosent på f.eks. 30 (¾ prosent opptjening per år) og full avtrapping av garantitillegg mot inntektpensjon vil gi betydelig lavere kostnader. Kombinasjonen med tak på 8 G og pensjonsprosent på 30 gir innsparinger på om lag 60 mrd. kroner (om lag 34 prosent) på lang sikt sammenliknet med en videreføring av dagens system. En slik reduksjon av pensjonsprosenten vil imidlertid føre til at svært mange blir minstepensjonister. Det vil kun være de med relativt høye inntekter som får pensjon utover det garanterte nivået, og modellen nærmer seg modellen med lik statlig basispensjon til alle. Det er da spørsmål om det er hensiktsmessig å innføre en proporsjonal inntektpensjon som er så lik en flat basispensjon til alle. Det kan likevel være grunner til å beholde en statlig inntektssikring, selv om denne kan bli mindre omfattende enn i dag.

## 5.4 Overgangsordninger

En eventuell omlegging av pensjonssystemet innebærer at det må etableres overgangsordninger i forhold til dagens system. Overgangsregler skal sikre at pensjonister og yrkesaktive får en forutsigbar pensjon og har god tid til å tilpasse seg nye regler. Hensyn til enkelhet og økonomisk handlefrihet kan tale for korte og skjematisk overgangsordninger. Overgangsordningene må også ta hensyn til at visse pensjonsordninger er regulert i inngåtte tariffavtaler. Endringer og i slike ordninger vil derfor kreve deltagelse fra partene i arbeidslivet.

### 5.4.1 Forholdet til opptjente rettigheter

Et viktig spørsmål er i hvilken utstrekning den enkelte skal ha beskyttelse mot endringer i pensjonssystemet. Dette kan gå ut på å beholde allerede tilståtte ytelser, å få de ytelsene 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.

I 1996 behandlet Høyesterett pensjonsrettighetenes grunnlovsværn i to saker. 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 (Tunheim-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.

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. Det er imidlertid ikke trukket opp noen objektive grenser. Førstvoterende i «Borthen-saken» begrunner grunnlovsværnet med den store betydning trygdesystemet har for store deler av befolkningen og viser til at pensjonssystemet «er etablert for at folk kan og skal innrette seg etter det». Hvorvidt en endring er grunnlovsmessig må avgjøres etter en



skjønnsmessig avveining av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende.

Høyesterett la vekt på å sikre Stortingets økonomiske handlegfrihet, slik at behovet for å kunne foreta omprioriteringer, også innenfor trygdesystemet, ble ivarettatt. 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 grunnlovsvernet, er ifølge førstvoterende i «Borthen-saken», 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. Det må legges til grunn at også inngrep som ikke berører løpende ytelser vil kunne anses som grunnlovstridige. Det må imidlertid antas at lovgiver her vil ha noe større handlegfrihet enn når det gjelder løpende ytelser, særlig dersom inngrepet ikke berører rettigheter som kan betraktes som opptjent når endringen trer i kraft.

Drøftelsene i dommene er knyttet til folketrygdens pensjonssystem slik det er utformet i dag. Det reiser derfor spørsmål om hvilket grunnlovsvern pensjonsrettigheter som vil gjelde innenfor andre ordninger, for eksempel fonderte tjenstepensjonsordninger. Likeledes er det et spørsmål om hva slags vern opptjente rettigheter i en eventuelt reformert eller modernisert folketrygd skal ha for fremtidige endringer. Dette er problemstillinger Pensjonskommissjonen må komme tilbake til i den endelige innstillingen.

#### 5.4.2 Ulike overgangsordninger

Dersom det blir aktuelt å reformere dagens pensjonssystem er det et spørsmål hvordan dette skal innføres og erstatte dagens ordninger.

En mulig og aktuell overgangsordning vil være at allerede opptjente rettigheter beholdes etter eksisterende regelverk, mens nye rettigheter opptjenes etter det nye regelverket fra ikrafttredelsestidspunktet. En slik løsning ble valgt da proSENTSatsen

for beregning av folketrygdens tilleggspensjon ble redusert fra 45 til 42 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 reglementeringen. 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. Et alternativ vil kunne være 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 alderstrinn. Dette prinsippet har man blant annet valgt i Sverige ved overgangen til deres nye pensjonssystem. Her gjelder 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 etter begge systemene. Desto yngre personen er, desto større del av vedkommendes pensjon beregnes etter de nye reglene.

Med en slik tilnærming begrenser en overgangsperioden, og innføringen av det nye systemet kan skje noe raskere. På den annen side kan en slik overgangsordning være relativt administrativ kompleks. Samtidig kan en begrensning i overgangsperioden kunne gå noe på bekostning av hensynet til forutsigbarhet.

Valg av overgangsregler er avhengig av hva slags system en skal avvikle og hva slags system en ønsker å innføre. Når det kan være snakk om ulike rettigheter knyttet til eksisterende systemer, kan overgangsreglene samlet sett bli relativt komplisert. Spørsmålet om overgangsregler ved en eventuell overgang til et nytt pensjonssystem må Pensjonskommissjonen komme tilbake til i den endelige innstillingen.

#### 5.4.3 Omsorgspoeng med tilbakevirkning fra 1967

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 inn-

tekter 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 førstegangs fødende på 25,4 år i 1992, vil dette i praksis gjelde kvinner som er født før 1967.

Dagens ordning med omsorgspoeng innebærer at personer som uten betaling har omsorg for barn under 7 år, funksjonshemmede, syke og eldre hjemme, blir godskrevet 3 pensjonspoeng per år. Dette tilsvarer en arbeidsinntekt på om lag 217 000 kroner per år (per 1. mai 2002).

I en rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe<sup>1</sup> i 1998 ble det blant annet lagt fram anslag for de gjennomsnittlige virkningene av en overgang til livsløpsopptjening for kvinner og menn født i hhv. 1950 og 1970. Det siste av disse årskullene vil nesten fullt ut nye godt av ordningen med omsorgspoeng fra 1992, mens det første årskullet bare vil ha gjort dette i svært liten grad. Beregningene ble gjennomført både med utgangspunkt i dagens regelverk for omsorgsopptjening og basert på at denne ordningen ble utvidet til også å omfatte omsorgsfravær mellom 1967 og 1991. Av praktiske grunner ble det imidlertid lagt til grunn at dette bare kunne omfatte fravær knyttet til omsorg for barn under 7 år.

Som ventet viste beregningene at overgang til livsløpsbasert opptjening isolert sett vil redusere pensjonsopptjeningen for alle grupper. For et gitt utgiftsnivå kan dette gi grunnlag for en høyere pensjonsprosent enn i dagens system. Dette er det imidlertid ikke tatt hensyn til i beregningene. Beregningene viste videre at kvinner i det eldste årskullet får større reduksjoner i sine pensjoner enn menn ved overgang til livsløpsbasert opptjening gitt dagens regelverk. Med tilbakevirkende omsorgspoeng fra 1967 vil dette bildet endres. Kvinner vil da i gjennomsnitt komme noe bedre ut enn menn, og motta om lag samme pensjon som i dagens system, mens det for menn anslås en gjennomsnittlig nedgang på om lag 5 prosent.

I praksis vil utslagene bli mindre enn dette, spesielt for det eldste årskullet, som følge av at det vil være nødvendig med overgangsregler. Beregnin-

gene kan likevel tale for at en vurderer å utvide ordningen med omsorgspoeng til å omfatte år før 1992 i forbindelse med en eventuell overgang til livsløpsbasert pensjonsopptjening.

## 5.5 Administrative konsekvenser

Det er knyttet et betydelig administrativt apparat til forvaltningen av pensjonssystemet. Spesielt gjelder dette rent datateknisk. Den enkeltes rettigheter skal registreres, beregnes og utbetales. I tillegg er det viktig med oppfølging av den enkelte (blant annet ved rehabilitering og uføre tilbake i jobb), og å sikre at tilstrekkelig informasjon om systemet når ut til brukerne. I dag utfører Rikstrygdeverket disse oppgavene for folketrygdens pensjoner. Administrasjonskostnadene er relativt 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 skatteetten. For tjenestepensjoner og individuelle pensjoner ivaretas dette i hovedsak av forsikringselskaper og pensjonskasser.

Et reformert pensjonssystem bør gi et enklere og mer oversiktlig pensjonssystem. Et reformert pensjonssystem vil kreve endringer i administrative rutiner. Nye prinsipper for inntjening, beregning og samordning av pensjoner vil kreve nye tekniske systemer som kan ivareta endringene. Overgangsordninger mellom dagens folketrygd og en eventuell pensjonsreform kan gi minst to parallelle pensjonssystem i lang tid framover. Dette vil kreve store investeringer til utvikling av nye datasystem og rutiner for å ivareta forvaltningen av pensjonssystemene. Det kreves også omfattende og god informasjon om det nye systemet og overgangen fra gammelt til nytt system. Dette gjelder så vel i folketrygden som i de supplerende ordningene. En videreføring av dagens system vil også kreve ressurser til vedlikehold og utvikling av nye tekniske systemer enn det som finnes i dag.

Erfaringene fra Sverige har vist at den administrative delen av pensjonsreformen er en formidabel oppgave som ikke må undervurderes. Utviklingen av nye datasystem for alders- og uførepensjon har vært svært ressurskrevende i både tid, penger og antall årsverk. Det er antydning at den administrative omleggingen til nå har kostet nær 2 mrd. kroner og at om lag 500 personer arbeider med å utvikle nye tekniske løsninger for å forvalte det reformerte systemet i Riksförsäkringsverket. Etablering av den nye premiepensjonsdelen har også medført

<sup>1</sup> Analyse av fleksible pensjonsordninger og endringer i besteårsregelen. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe, 1998.

betydelige kostnader i form av omfattende utviklings- og investeringsoppgaver.

En eventuell reform av pensjonssystemet i folketrygden bør utformes i nært samarbeid med de som skal utvikle nye administrative rutiner. Det er viktig at de som fatter beslutninger om en eventuell reform og de som skal utvikle nye administrative rutiner har en felles forståelse av utfordringene og mulighetene i dette arbeidet. Det må settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til dette arbeidet.

## 5.6 Oppsummering

Pensjonskommisjonen legger fram to mulige valg for et framtidig pensjonssystem. En hovedretning er en lik statlig basispensjon til alle pensjonister basert på botid. Basispensjonen bør finansieres gjennom det alminnelige skattesystemet. Den andre hovedretningen er å modernisere folketrygden ved å gjenreise en klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt, premieinnbetaling og pensjon i det statlige pensjonssystemet.

I den ene modellen utbetales det en lik statlig basispensjon til alle pensjonister. Modellen kan utformes med eller uten minstekrav til obligatorisk tjenstepensjon. Standardsikringen i det samlede pensjonssystemet overlates uansett fullt ut til tjenstepensjoner og individuelle pensjoner. I den andre modellen med en modernisert folketrygd får alle en statlig inntektpensjon som er proporsjonal med summen av den arbeidsinntekten de har hatt gjennom livet opp til et bestemt nivå eller tak for årssinntekten. Inntektpensjonen bør bygge på et livsløpsbasert opptjeningsprinsipp. Personer uten eller med lav opptjent inntektpensjon får økt pensjonsnivået gjennom et garantitillegg som sikrer et visst minstenivå på den samlede pensjonen. Supplerende ordninger kommer i tillegg til den statlige inntektpensjonen. Garantitillegget kan avtrappes krone for krone, eller som en prosentvis andel av inntektpensjonen. Det kan eventuelt også vurderes om garantitillegget også bør avtrappes mot eventuelle obligatoriske supplerende tjenstepensjoner og individuelle pensjoner. Kalkulert innskuddspensjon (som i Sverige) kan være en variant av en modell med proporsjonal inntektpensjon.

Et naturlig utgangspunkt for nivået på basispensjon og garantipensjon er dagens minstepensjon i folketrygden. Grunnsikringen i de to modellene finansieres gjennom generelle skatter. Den statlige basispensjonen utbetales til alle pensjonister, og dette gir et betydelig skatteelement. Ved proporsjo-

nal inntektpensjon er det bare garantitillegget som skattefinansieres.

I en modernisert folketrygd med kostnader på lang sikt om lag som ved videreføring av dagens pensjonssystem kan pensjonsprosenten økes fra 42 til om lag 50 (1 ¼ prosent per år) fordi en sparer på at grunnpensjonen fjernes og at bestårsregelen oppheves. De med lavest inntekter får samme pensjon som i dagens system, siden minstenivået er antatt å være det samme. De med noe høyere inntekter, og også folk med middels inntekter, vil få lavere pensjon fordi bortfallet av grunnpensjonen betyr mer for dem enn økt pensjonsprosent og opptjening fra første krone. De med høye inntekter vil få økt pensjon, både på grunn av høyere pensjonsprosent og på grunn av fjerningen av knekkpunktet. På grunn av bortfallet av grunnpensjonen kreves det noe høyere inntekt for å få mer enn minstepensjonen. Noen flere vil altså bli minstepensjonister. Pensjonskommisjonen mener at det likevel er grunn til å vurdere modellen nærmere.

Motstykket til fordelingseffektene er insentiveffektene. Begge modellene kan bedre insentivene til arbeid. En proporsjonal inntektpensjon med garanti og en pensjonsprosent omkring 50 antas å gi bedre insentiver enn en lik pensjon til alle. Grunnen er at selv om folk må betale mer i pensjonsavgifter i denne modellen, så blir det for de aller fleste en tett sammenheng mellom hva de betaler i avgifter og hva de får igjen. Også en lik basispensjon til alle på nivå med dagens minstepensjon krever et høyt avgiftsnivå, men da er det ingen sammenheng mellom hva en betaler inn og hva en får igjen.

Livsløpsopptjening ansees som et godt opptjeningsprinsipp for pensjon, men kombinert med proporsjonal inntektpensjon kan dette i en overgangsperiode kan gi enkelte fordelingsvirkninger som det kan være ønskelig å kompensere for. Det kan derfor være nødvendig med overgangsordninger som tar hensyn dette. Tilbakevirkende omsorgspong fra 1967 for omsorg for egne barn kan være en måte å ivareta dette på. Deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller slik at en ikke rent pensjonsmessig taper på hjemmearbeid kan også vurderes.

En eventuell reform av pensjonssystemet vil kreve overgangsordninger som ivaretar hensynet til den enkeltes rettigheter, og som gir en forutsigbar pensjon og god mulighet til tilpasning til nye regler. Pensjonskommisjonen vil i sin endelige innstilling komme tilbake med en nærmere omtale av vern av rettigheter og overgangsordninger. En pensjonsreform vil også kreve betydelig administrativt forarbeid og ha betydelige administrative konsekvenser.

## Kapittel 6 Mulige tiltak for et mer økonomisk bærekraftig pensjonssystem

### 6.1 Innledning

Kapittel 3 om økonomiske utfordringer for pensjonssystemet viste at veksten i folketrygdens pensjonsutgifter blir så sterk i tiårene framover at det vil være behov for innstramminger, enten i form av reduserte ytelser eller økte innbetalinger. Dette gjelder selv om det for tiden er store overskudd i statsfinansene. Omtalen i kapittel 3 indikerer at med en økning i bruken av oljeinntekter i årene framover i tråd med handlingsregelen, vil det være behov for en innstramming som reduserer kostnadene ved pensjonssystemet med i størrelsen 2–3 prosent av BNP på lang sikt. Til tross for en slik innstramming antas veksten i folketrygdens pensjonsutgifter å bli sterkere enn veksten i de offentlige pensjonsutgiftene i de fleste andre OECD-land.

Mange andre land har måttet begrense veksten i de offentlige pensjonsutgiftene da systemene ikke har vært bærekraftige på lang sikt. I vedlegg 2 er det gitt en kort oversikt over arbeidet med reformer i pensjonssystemet i andre land, og tiltak i disse landene for å begrense veksten i pensjonsutgiftene.

Hovedutfordringen for pensjonssystemet framover er som tidligere omtalt at andelen eldre vil øke sterkt de neste fire tiårene. Den beste måten å møte dette på er å ha en så stor og intakt arbeidsstyrke som overhode mulig. Arbeidslivet må innrettes slik at færrest mulig slites ut og at de som ønsker det og som kan blir i arbeidslivet lengst mulig. Økt innvandring, en sterkere integrering i og bruk av den kunnskap innvandrere har i arbeidslivet kan på kort sikt avhjelpe mangelen på kvalifisert arbeidskraft. På lengre sikt vil høyere og stabile fødselstall være det viktigste.

I dette kapitlet vil en også gå inn på tiltak som hver for seg og samlet vil kunne lette det økonomiske presset på pensjonssystemet og økonomien for øvrig. Flere av disse tiltakene vil framstå som «upopulære», men likevel nødvendige å ha med i en helhetlig diskusjon om pensjonssystemet. De politiske valg en til slutt gjør, vil også få følger for hva det of-

fentlige samlet sett kan løse av oppgaver i samfunnet i tiden framover.

I avsnitt 6.2 drøftes mulige tiltak for å begrense de offentlige kostnadene ved pensjonssystemet i Norge. Drøftingen tar i hovedsak utgangspunkt i en modernisert folketrygd. Dette alternativet vil innebære at det foretas noen viktige veivalg for pensjonssystemet, først og fremst at det skal være et mer inntektsproporsjonalt system basert på livsinntekt og med en garantipensjon i bunnen. Utformingen av en rekke andre elementer vil også være viktig for kostnader og insentiver knyttet til systemet. Dette gjelder forhold som kompensasjonsgrad, nivå på og utforming av garantipensjonen, eventuelle andre omfordelingselementer, indeksering av pensjonene, skattlegging av pensjoner og finansieringen av systemet. Videre vil valg av pensjoneringsalder og regelverket for utforming av et system med fleksibel pensjonsalder ha stor betydning for verdiskapingen og forholdet mellom antall yrkesaktive og pensjonister framover.

Hvis en velger en modell der det offentlige ansvaret begrenser seg til en lik basispensjon, vil det i hovedsak være nivået på basispensjonen og fra hvilken alder den skal utbetales som vil bestemme de offentlige pensjonsutgiftene på lang sikt. Lavere vekst i folketrygdens utgifter i årene framover med en slik modell vil i større eller mindre grad motsvares av økte pensjonspremier for foretak og enkeltpersoner. I tillegg kan endringer som stimulerer til økt yrkesaktivitet, særlig blant eldre, i noen grad bidra til at verdiskapingen i samfunnet blir høyere, og pensjonsutgiftene samlet sett noe lavere, enn hvis nåværende pensjonssystem videreføres. De samlede kostnader og insentivvirkninger av dette alternativet vil også være avhengig av den konkrete utformingen.

I avsnitt 6.3 drøftes kort virkninger av ulike finansieringsformer for pensjonssystemet og mulige fonderingsløsninger, blant annet knyttet til de to modellene, mens det gis en oppsummering i avsnitt 6.4.

## 6.2 Mulige tiltak for å dempe veksten i de offentlige pensjonsutgiftene

### 6.2.1 Yrkesdeltaking og fleksibel pensjoning

Valget mellom fortsatt yrkesaktivitet eller pensjoning påvirkes av mange faktorer, og har sammenheng med både utstøtings- og tiltrekningsmekanismer. Dels presses eldre ut av arbeidsmarkedet som følge av arbeidslivets krav og forhold ved arbeidssituasjonen, og dels trekkes de ut som følge av at pensjonsordningene er utformet slik at det koster lite av seg for den enkelte å fortsette i arbeidslivet. I tillegg påvirkes pensjoneringsbeslutningen av normene i samfunnet, blant annet holdninger til tidlig pensjoning.

Samspeillet mellom de mange faktorene som påvirker pensjoneringsbeslutningen medfører at en strategi for et mer bærekraftig pensjonssystem må omfatte tiltak på flere områder. Blant annet må det arbeides for å gi eldre bedre fottfeste i arbeidslivet og svekke de mekanismene som bidrar til å presse ut eldre arbeidstakere. Dette er etter Pensjonskommisjonens mening svært viktig dersom en skal kunne påvirke avgangsmønsteret. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv omfatter blant annet tiltak som kan bidra til å øke etterspørselen etter eldre arbeidskraft, slik som lavere arbeidsgiveravgift. Som ett av tre hovedmål for avtalen ønsker en «å ta vare på eldre arbeidstakeres ressurser og arbeidskraft for å motvirke tidlig avgang fra arbeidslivet». Det er også iverksatt et nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet, der det overordnede målet er «å stimulere til et godt arbeidsmiljø og en god personalpolitikk i virksomhetene for å gjøre det attraktivt for den enkelte arbeidstaker og enkelte virksomhet å forlenge yrkeskarrierene». For å sikre at målene for slike tiltak blir nådd, er det viktig at de konkrete avtalene følges aktivt opp både av partene i arbeidslivet og av myndighetene, og at de evalueres fortløpende.

Også pensjonssystemets utforming har vesentlig betydning både for yrkesaktiviteten generelt og for avgangsmønsteret i et samfunn. Den enkeltes tilpasning på arbeidsmarkedet påvirkes blant annet av hvilken lønn vedkommende sitter igjen med etter innsatsen, sammenliknet med det offer vedkommende føler at han eller hun yter ved å være yrkesaktiv. Beskatning fører til at individet mottar en lavere ytelse på marginen enn det utlegg arbeidsgiver har, noe som innebærer at den samfunnsøkonomiske verdien av yrkesaktivitet settes høyere enn den privatøkonomiske. Når det gjelder finansieringen av folketrygdens pensjonssystem, motsvares

betydelige deler av innbetalingene ikke direkte av høyere pensjon. Disse kan således betraktes som en ren skatt, slik at det blir dårlig samsvar mellom den privatøkonomiske og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av arbeidsinnsatsen. Bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft påvirkes av de samlede lønnskostnader for bedriften, og her er pensjonskostnader et vesentlig element.

Det er foretatt en rekke analyser som belyser hvordan lønn etter skatt innvirker på beslutningen om å arbeide og valg av arbeidstid. Et sentralt resultat er at arbeidstilbudet til personer med lave inntekter er mer følsomt for skatteendringer enn arbeidstilbudet til de med høyere inntekter. Studier indikerer også at kvinner jevnt over vil øke sitt arbeidstilbud mest når lønnen øker, mens menns arbeidstilbud påvirkes i mindre grad. Også når det gjelder pensjoneringsatferden finner en nokså sterke effekter av endringer i de økonomiske rammevilkårene. Igjen er det pensjoningstidspunktet for personer med lav lønn som i størst grad kan påvirkes.

#### *Det skal lønne seg å arbeide*

Det er viktig at en reform av pensjonssystemet bidrar til å styrke insentivene til arbeid. Hvis man ønsker å stimulere enkeltpersoner til å stå lenger i arbeid enn de nedre aldersgrensene for pensjoning, er en naturlig vei å gå å sørge for at vedkommende får noe igjen for den ekstra arbeidsinnsatsen i form av høyere pensjon. *Pensjonskommisjonen* mener at dette er en nødvendig egenskap ved et bærekraftig pensjonssystem.

I dagens folketrygd ytes full pensjon etter 40 år med pensjongivende inntekt, og nivået på ytelsen bestemmes ut fra de 20 beste inntektsårene. Taket på antall opptjeningsår vil for mange føre til at når folketrygden er fullt utbygd vil de ikke oppnå ytterligere pensjonsrettigheter ved å stå lenger i arbeid. For arbeidstakere som omfattes av AFP-ordningen, vil kravet til poengopptjening som 62-åring i praksis bare være 35 år, siden både AFP-pensjonen og alderspensjonen i folketrygden beregnes som om vedkommende hadde blitt stående i arbeid fram til 67 år.

I kapittel 5 beskrives to alternative veivalg til dagens folketrygd. I begge disse antas det at pensjonssystemet samlet sett vil bli innrettet slik at det blir en klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt, innbetaling til ordningene og pensjonsytelse. I det ene alternativet legges det opp til at staten gjennom folketrygden utbetaler en flat basispensjon til alle uavhengig av tidligere arbeidsinntekt. Stan-

dardsikringen i systemet er tenkt ivaretatt gjennom frivillige eller obligatoriske supplerende pensjoner i arbeidsforholdet og individuell pensjonsforsikring.

Alternativet med en modernisert folketrygd er basert på en inntektsproporsjonal statlig pensjon for alle yrkesaktive, kombinert med en behovsprøvd garantipensjon. Inntektpensjonen foreslås å være livsløpsbasert, noe som innebærer at alle år med pensjonspoeng skal telle likt. For de som har opptjent tilstrekkelige pensjonsrettigheter til at inntektpensjonen overstiger garantipensjonen, vil sammenhengen mellom arbeidsinntekt gjennom yrkeslivet og pensjonsytelsen styrkes i forhold til dagens folketrygd. Graden av samsvar vil blant annet avhenge av hvilken grad av omfordeling en ønsker i systemet. Mye taler for at en allmenn, obligatorisk inntektpensjon bør ha en sterkere grad av inntektsproporsjonalitet enn i dagens folketrygd.

#### *Pensjonsnivå og avgangstidspunkt*

Det er også viktig at pensjonssystemet utformes slik at det ikke i for stor grad bidrar til tidlig pensjonering. En indikator på hvor økonomisk lønnsomt det er for den enkelte å pensjonere seg på et gitt tidspunkt er hvor stor samlet pensjonsutbetaling vedkommende kan forvente å motta i løpet av årene som pensjonist, eller med andre ord hvor stor vedkommendes pensjonsformue blir. Pensjonsformuen på pensjoneringstidspunktet kan defineres som nåverdien av den forventede samlede pensjonsutbetalingen i løpet av tiden som pensjonist. Hvis det å utsette pensjoneringen reduserer pensjonsformuen, trekker dette i retning av at vedkommende velger å pensjonere seg tidlig. Internasjonale studier, blant annet i regi av OECD, underbygger en slik sammenheng.

I Norge er det kun AFP-ordningene som gir anledning til frivillig tidligpensjonering av mer generell karakter. I tillegg finnes det ulike tidligpensjoneringsordninger som gir anledning til å gå av før den ordinære pensjonsalderen. Ytelsene i AFP-ordningene beregnes på en slik måte at det ikke er noen sammenheng mellom avgangstidspunkt og årlig utbetalt pensjon. Heller ikke alderspensjonen i folketrygden påvirkes av om vedkommende går av med AFP. En person som har rett til å ta ut AFP og velger å ikke gjøre dette, vil dermed avstå fra pensjonsutbetalinger fram til han eller hun velger å gå av, og slik få redusert sin pensjonsformue. I folketrygden er det anledning til å velge pensjonerings-tidspunkt for dem som er mellom 67 år og 70 år. Også de som benytter seg av denne muligheten til å utsette pensjoneringen, vil redusere pensjonsfor-

muen sin. Særlig gjelder dette de som allerede har 40 år med opptjening av pensjonspoeng.

For at ikke de som har lang yrkeskarriere og/eller sen pensjonering i urimelig grad skal straffes for dette i form av redusert pensjonsformue, bør utmålingen av den årlige pensjonen ta hensyn til avgangstidspunktet og hele opptjeningstiden. Blant annet bør den justeres i forhold til forventet antall år som pensjonist, slik at de som velger en lav pensjoneringsalder får utbetalt en lavere årlig ytelse enn de som velger en høyere pensjoneringsalder, alt annet likt. Samtidig får en økt opptjening og dermed høyere samlet pensjon ved å arbeide lenger. En slik reform er innført i det nye svenske pensjonssystemet.

Imidlertid er det hensyn som kan tilsi en mindre streng avkorting enn i det svenske systemet. Reglene for uttak av alderspensjon må ses i sammenheng med reglene for uførepensjon. En må ha for øye hvordan disse ordningene sammen virker på utgiftsnivået og i arbeidsmarkedet. Fordelingshensyn kan også tilsi et system for fleksibel pensjonering som ikke helt er basert på forsikringsmessige prinsipper. Omtalen av fleksibel pensjonering her gjelder folketrygden og berører ikke den muligheten private parter vil ha til å avtale tidligpensjonering der de selv betaler utgiftene. Et system der den enkelte selv i større grad betaler kostnadene ved selvvalgt tidlig pensjonering i form av lavere årlige pensjonsytelser vil også kunne kombineres med en mindre streng avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt enn det som en har for eksempel i dagens AFP-ordning.

#### *Pensjonsalder og delingstall*

I det nye svenske pensjonssystemet fordeles den samlede pensjonsformuen på årlige pensjoner i samsvar med gjennomsnittlig forventet gjenstående levetid for hvert årskull. Dette skjer ved hjelp av et såkalt delingstall. 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 at det svenske systemet gir lavere årlig pensjon ved tidlig pensjonering. For det andre fører det til at en generelt økende levealder over tid må innebære reduserte ytelser, lengre yrkeskarrierer eller økte innbetalinger til pensjonssystemet. I det nye svenske pensjonssystemet er det lagt til grunn at en økning i levealderen over tid ikke skal medføre økte innbetalinger til systemet, og delingstallet innebærer at en økning i forventet levealder belastes kommende pensjonister i form av lavere

Tabell 6.1 Virkningen av endringer i forventet levealder på pensjonsnivået i det nye svenske pensjonssystemet

Årskull født	Fyller 65 år i	Forventet gjenstående levetid ved 65 år	Hvordan endringen i forventet levealder påvirker pensjonsnivået	Pensjonsalder for å nøytralisere virkningen av endringen i forventet levetid på pensjonsnivået
1940 .....	2005	18,5	0 pst.	65 år
1945 .....	2010	19,0	-2 pst.	65 år og 5 måneder
1965 .....	2030	20,4	-9 pst.	66 år og 8 måneder
1985 .....	2050	21,2	-13 pst.	67 år og 5 måneder

Kilde: Regjeringens proposition 2000/01: 70 Automatisk balansering av alderspensjonssystemet, Stockholm 22. februar 2001.

årlige ytelser. 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. Tabell 6.1 viser hvordan endringer i forventet levealder påvirker pensjonsnivået i det nye svenske pensjonssystemet. Ved en sterkere økning i forventet levealder blir effektene sterkere enn vist i tabellen.

Liknende beregninger for Norge av hvordan innføring av et delingstall kan påvirke pensjonsnivået framover er gjennomført basert på Statistisk sentralbyrås modell MOSART. Beregningene indikerer at endringene i forventet levealder kan redusere pensjonsnivået for en 67-åring med om lag 12 prosent fra 1940-kohorten til 1990-kohorten. Denne beregningen er basert på utviklingen i dødelighet i mellomalternativet i siste befolkningsframskriving. I et alternativ med raskere vekst i levealderen blir effektene sterkere. Beregningene indikerer dermed at framskrivingene av forventet levealder er om lag de samme i Norge og Sverige, og at innføring av et delingstall i Norge vil kunne ha om lag samme virkning som i Sverige.

Innskuddsbaserte pensjonssystemer vil normalt være utformet med tilsvarende mekanismer som i det nye svenske pensjonssystemet, dvs. at innskuddene som betales inn til systemet vil være grunnlaget for utbetaling av pensjon. For en gitt pensjonsalder i et innskuddsbasert system vil en økning i forventet levealder over tid gi lavere årlige ytelser. Dette skyldes at de oppsparte midlene og avkastningen på disse må fordeles på flere år som pensjonist. Tilsvarende vil innskuddsbaserte systemer kombinert med fleksibel pensjonsalder gjerne være utformet slik at det enkelte individ har klare insentiver til å arbeide lenge. Bedriftene vil ha klare

og enkle kostnader å forholde seg til, og kostnadene vil ikke måtte stige med alderen utover lønnsøkningen. Lengre yrkesaktivitet vil normalt både innebære økt opptjening og at den oppsparte kapitalen kan fordeles på færre år.

Også i ytelsesbaserte systemer vil det være mulig å utforme opptjeningsreglene slik at det lønner seg å stå i arbeid lenge, ved at den årlige pensjonen øker ved flere år i yrkeslivet. Det vil også være mulig å ta hensyn til virkninger av økt levealder på opptjent pensjon på tilsvarende måte som i innskuddsbaserte systemer, for eksempel ved å innføre et delingstall der årlig pensjon avhenger av forventet levealder. Et alternativ kan være å knytte pensjonsalderen direkte til levealderen, slik at pensjonsalderen øker når forventet levetid øker. I USA er det for eksempel innenfor «Social security» etablert tilnærmet aktuariske ordninger for tidligpensjonering, samtidig som den «normale» pensjonsalderen gradvis vil bli hevet fra 65 til 67 år. Hvis denne typen mekanismer innarbeides i den allmenne offentlige pensjonsordningen i Norge, vil en også måtte vurdere konsekvenser for, og eventuelle endringer i, utformingen av uførepensjonsordningen og de supplerende pensjonsordningene.

## 6.2.2 Lavere kompensasjonsgrad eller økte premieinnbetalinger

For å begrense veksten i pensjonsutgiftene har flere land valgt å redusere kompensasjonsgraden i de offentlige pensjonssystemene. Sammenliknet med andre land har Norge en relativt høy minstepensjon, mens kompensasjonsgraden i folketrygden for midlere og høyere inntekter er relativt lav.

Dersom en vil spare ved å redusere pensjonsytelsene i folketrygden i framtiden, er det en viktig forskjell på om en gjør det ved å redusere de ytelse-

ne som avhenger av tidligere arbeidsinntekt eller om en reduserer omfordelingen i systemet. Begge typer tiltak reduserer offentlige utgifter, men en reduksjon av omfordelingen har klart størst effekt når det gjelder å holde nede de effektive marginalskatene på arbeid.

Beregningene gjengitt i kapittel 5 viser at innsparingen i folketrygdens utgifter av å gå over til en lik statlig basispensjon for alle på nivå med dagens minstepensjon isolert sett kan være om lag 40 prosent på lang sikt sammenliknet med å videreføre dagens system. En slik utflating av pensjonssystemet vil imidlertid også bryte den lille sammenhengen som er mellom innbetalt trygdeavgift og hvor mye en får igjen i pensjon i folketrygden.

I en modell med proporsjonal inntektspensjon med garantipensjon kan en pensjonsprosent på 50 under visse forutsetninger gi om lag samme kostnader på sikt som en videreføring av dagens folketrygd. Beregningene viser videre at hvis pensjonsprosenten settes vesentlig lavere enn dette, vil en i realiteten langt på vei bevege seg mot systemet med en flat basispensjon til alle. Dette indikerer at det er grenser for hvor lavt en kan sette pensjonsprosenten i et innteksrelatert pensjonssystem hvis en ønsker å videreføre en relativt høy minstepensjon.

For folk flest er neppe folketrygdens pensjonsytelser spesielt høye i forhold til hva de ville valgt i et individuelt eller arbeidsmarkedsbasert pensjonssystem. Dersom en ikke skal foreta en generell reduksjon i pensjonsutbetalingene, er det i så fall behov for å øke innbetalingene til pensjonssystemet. Dette er et dilemma mange land har befunnet seg i. Problemet er at innbetalingene til pensjonssystemet – enten det er privat eller offentlig – helst bør øke på en måte som ikke innebærer en generell økning i skattenivået. Norge har allerede et relativt høyt skattenivå i forhold til andre land. Tendensen i andre land ser ut til å være at en gjennomfører tiltak for å begrense de offentlige pensjonsytelsene heller enn å øke avgiftene, og det kan være problematisk med en særnorsk skatteøkning.

Dersom ytelsene i folketrygden skal opprettholdes eller økes for enkelte grupper, er det således mye som taler for at det bør bli en sterkere og klarere sammenheng mellom de pensjonspremiene arbeidsgiver og arbeidstaker betaler inn, og det den enkelte får igjen i pensjon. En nærmere sammenheng mellom inn- og utbetalinger kan en få til både innenfor offentlige og private pensjonsordninger. Folketrygden hadde fra starten en forholdsvis nær sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon, men denne sammenhengen er etter hvert svekket. Et alternativ er derfor at en større del av pensjons-

ansvaret individualiseres eller overlates til arbeidslivsbaserte tjenstepensjoner. Dette vil øke presset for skattelettelser både for personer og bedrifter, noe som i sin tur kan svekke finansieringsgrunnlaget for den sosiale grunntryggheten i systemet.

### 6.2.3 Verdisikring av pensjoner

Beregningene av utviklingen i pensjonsutgifter i folketrygden ved en videreføring av dagens system er basert på at både opptjeningen av pensjoner og de løpende pensjonsutbetalingene indekseres med gjennomsnittlig vekst i reallønn pr. årsverk.

Mange land har gjennomført et skille mellom indekseringsreglene for henholdsvis opptjening og utbetaling av offentlige 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, men ikke lavere enn prisutviklingen. I Finland indekseres løpende alderspensjoner med en blanding av pris- og lønnsindeksering, med 80 prosent vekt på prisindeksering og 20 prosent vekt på lønnsindeksering.

En prisregulering av pensjonene vil sikre at pensjonenes realverdi opprettholdes også 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 blant annet være produktivitetsutvikling, etterspørsel etter arbeidskraft og sammenlikninger mellom ulike yrkesgrupper.

Statistisk sentralbyrå har ved hjelp av modellen MOSART beregnet at en indeksering av alderspensjoner under utbetaling med en faktor som er 0,5 prosentpoeng lavere enn lønnsveksten pr. årsverk isolert sett kan redusere gjennomsnittlig alderspensjon med om lag 5 prosent på lang sikt. Det forutsettes da at opptjeningen av pensjon i folketrygden fortsatt lønnsindekseres. Tilsvarende vil en indeksering av de løpende pensjonene som er 1 prosentpoeng lavere enn lønnsveksten kunne redusere gjennomsnittlig alderspensjon med om lag 10 prosent på lang sikt. Innsparingene vil bli mindre enn dette hvis pensjonister med garantipensjon fortsatt skal ha full lønnsindeksering av de løpende pensjonene.

I referansebanen til Langtidsprogrammet er det forutsatt en reallønnsvekst pr. årsverk på om lag 1,5 prosent pr. år på lang sikt. Med en slik forutsetning kan en prisindeksering av løpende alderspensjoner redusere pensjonsutgiftene med om lag 15 prosent på lang sikt. I referansebanen er utgiftene til alderspensjon i 2050 anslått å utgjøre om lag 14 prosent



av BNP. En reduksjon i utgiftene til alderspensjon på 15 prosent kan da utgjøre om lag 2 prosent av BNP.

En overgang til større grad av prisindeksering av løpende pensjoner vil alternativt 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. Et alternativ til ren pris- eller lønnsindeksering av løpende pensjoner kan være en kombinasjon av disse to faktorene.

#### 6.2.4 Pensjon og skatt

Flere elementer i skattesystemet 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 skattebegrensningsregelen. Skattebegrensningsregelen 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 skattebegrensningsregelen avtrappes gradvis ved at overskytende kapitalinntekter skattlegges med 55 prosent og personinntekter med 42,35 prosent. I underkant av 50 prosent av pensjonistene blir skattlagt etter skattebegrensningsregelen. En blir alltid skattlagt etter de regler som gir lavest skatt.

De lempelige skattereglene for pensjonister har sammenheng med at pensjonistene tidligere var en gruppe med relativt lave inntekter, blant annet fordi pensjonssystemet var under oppbygging. Skattesystemet var i en viss utstrekning ment å kompensere for dette. En kan stille spørsmål ved om den gunstige skattemessige behandlingen av pensjonister skal fortsette i samme grad i framtiden når en vet at

gjennomsnittspensjonene etter hvert har steget, og at framtidens pensjonister vil ha større opptjente pensjonsrettigheter enn dagens pensjonister.

En full avskaffelse av særskattereglene for pensjonister anslås å kunne gi et årlig merproveny på om lag 14 milliarder kroner på kort sikt. Av dette utgjør provenyvirkningen for alderspensjonister om lag 9 milliarder kroner. På sikt 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 i tillegg til at det bidrar til et omfattende provenytab for staten sammenliknet med om pensjonister i større grad hadde blitt beskattet som yrkesaktive. For den enkelte er det vanskelig 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 eventuell økt grad av fleksibel pensjonering i det allmenne pensjonssystemet i framtiden kan antallet som kombinerer arbeid og pensjon komme til å øke. Dette kan igjen øke behovet for at den enkelte lettere enn i dag skal kunne beregne de økonomiske konsekvensene av ulike kombinasjoner av arbeid og pensjon.

Trygdeavgiften er i dag en del av det ordinære skattesystemet, og det er liten sammenheng mellom den trygdeavgiften den enkelte betaler inn og det han eller hun får utbetalt i pensjon. Hvis etableringen av et mer autonomt offentlig pensjonssystem fører til at trygdeavgiften og arbeidsgiveravgiften mer direkte knyttes opp mot pensjonsopptjeningen, vil det være vanskelig å argumentere for å heve trygdeavgiften for pensjonister. Det kan også argumenteres for at det gir liten mening å avgiftsbelegge pensjonen, siden en i et slikt system kan oppnå samme effekt enklere ved å velge en lavere pensjonsprosent. Håndteringen av trygdeavgiften bør derfor ses i sammenheng med den samlede finansieringen av pensjonssystemet i framtiden. Eventuelle endringer i skattebegrensningsregelen 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.

## 6.3 Økt fondering av pensjonssystemet

---

### 6.3.1 Innledning

Utfordringene for pensjonssystemet framover knytter seg både til nivået på de framtidige offentlige pensjonsutgiftene, og til hvordan den finansielle belastningen knyttet til disse utgiftene bør fordele seg over tid. Hovedutfordringen er å etablere et bærekraftig system i den forstand at det gir en rimelig byrdefordeling mellom generasjoner, 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 utsetter de omstillingene som er nødvendig. En pensjonsreform som ikke sikrer en rimelig byrdefordeling mellom generasjonene vil derfor ikke kunne opprettholdes over tid. Behovet for å sikre langsiktig bærekraft forsterkes av at også andre aldersrelaterte offentlige utgifter knyttet til tidligpensjonering og 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.

Et løpende finansiert pensjonssystem i folketrygden der utgiftene øker mer enn avgiftsgrunnlaget (lønnsummen) vil innebære en økt avgiftsbelastning for de yrkesaktive i framtiden. Dette kommer til uttrykk ved at den implisitte pensjonsgjelden, definert som nåverdien av opparbeidede framtidige pensjonsrettigheter i folketrygden, øker sterkt. Pensjonsforpliktelsene knyttet til folketrygden utgjør i dag om lag 225 prosent av BNP, og anslås å øke til om lag 360 prosent av BNP i 2050. Ved vurdering av situasjonen på dette området i Norge, må imidlertid de store ufonderte pensjonsforpliktelsene ses i sammenheng med at det har skjedd en betydelig formuesoppygging i Statens petroleumsfond og at de offentlige budsjettene viser betydelige overskudd, jf. omtale i kapittel 3. En klarere fondering av de offentlige pensjonsforpliktelsene vil kunne bidra til dette, og gjøre det lettere å få til et pensjonssystem og å føre en økonomisk politikk som er bærekraftig på lengre sikt.

For å sikre den langsiktige balansen i pensjonssystemet kan det, dersom en fortsatt ønsker å ivareta standardsikring gjennom folketrygden, være hensiktsmessig å etablere det offentlige pensjonssystemet som et mer *autonomt system*. Dette innebærer at innbetalinger av pensjonsavgifter og pen-

sjonsutbetalinger er skilt ut i et eget regnskap atskilt fra de offentlige budsjettene for øvrig. Dette vil kunne klargjøre sammenhengen mellom innbetalinger fra arbeidsgiverne og de yrkesaktive og utbetalinger av pensjoner over tid. Garantipensjonen og eventuelle andre omfordelingslementer kan i et slikt system finansieres ved tilskudd fra det ordinære statsbudsjettet, på liknende måte som i det reformerte svenske pensjonssystemet. En vurdering av bærekraften i et slikt autonomt system vil måtte ta hensyn til utviklingen i både pensjonsavgiften på de yrkesaktive og utgiftene knyttet til slike offentlige tilskudd til pensjonssystemet.

### 6.3.2 Økonomiske virkninger av fondering

Pensjonsytelser kan være fondsbaserte eller basert på løpende utlikning. Ved fondsbaserte løsninger dekkes pensjonsutbetalingene ved å trekke på pensjonsfond som er bygget opp i tidligere perioder, slik at de er blitt store nok til å finansiere pensjonsutbetalingene. 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.

I Moland-utvalget ble det skilt mellom fondering i juridisk forstand og fondering i økonomisk forstand. Fondering i juridisk-budsjettmessig forstand ble her omtalt som ordninger der finansieringen av pensjoner holdes adskilt fra annen offentlig virksomhet, og der det er knyttet en finansiell for-

mue til finansieringen. For at det skal foreligge en fondsbasering av denne type kreves det ikke at ordningen har bestemte økonomiske virkninger, for eksempel at den bidrar til økt reell sparing. Fondering i økonomisk forstand har imidlertid dette som krav, og det er slik fondering som kan ha gunstige virkninger for landets samlede produksjon og inntekter.

En viktig begrunnelse for etablering av et pensjonssystem basert på løpende finansiering (PAYG-system) er at dette gjør det mulig å gi pensjoner 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. Vanligvis må da alle senere generasjoner 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 fondsbasert pensjonssystem avhenger av kapitalavkastningen i økonomien, vil den avkastningen hvert enkelt årskull oppnår i et PAYG-system 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 real lønnsveksten 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 modent pensjonssystem vil dette normalt innebære en lavere avkastning i et PAYG-system enn i et fondsbasert system, noe som reflekterer kapitalkostnaden ved at en ikke tidligere har bygget opp pensjonsfond.

Mindreavkastningen i et PAYG-system 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. Dette forutsetter imidlertid at befolkningen i overgangsperioden aksepterer den dobbelbelastningen som er nødvendig for å få til en slik fondsoppbygging.

Virkningene av et PAYG-system 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 PAYG-system vil slå særlig negativt ut for årskull som er født etter et fall i frukt-

barheten, siden det da blir flere pensjonister pr. yrkesaktive person.

Usikkerheten forbundet med fondsbaserte pensjonssystemer gjelder særlig den finansielle risikoen knyttet til avkastningen av pensjonsfondene. Dette kan over tid gi store utslag for verdien av opp-tjente pensjoner eller risiko for uforutsett store innbetalinger fra arbeidsgiverne 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. I systemer basert på individuelle pensjonsfond med investeringsvalg vil risikoen for lav finansavkastning bæres av den enkelte yrkesaktive, noe som vil kunne innebære store forskjeller i utbetalt pensjon. Individuelle pensjonskonti er dessuten mer kostbare å forvalte enn kollektive løsninger som vil gi stor-driftsfordeler 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 (PAYG) er risikoen særlig knyttet til faren for skjev generasjonsfordeling og politisk risiko forbundet med regulering av pensjonskapitalens verdi samt mulighet for endringer i regelverket.

### 6.3.3 Noen tallmessige illustrasjoner av konsekvenser av ulike fonderingsløsninger innenfor dagens system

I forbindelse med rapporten NOU 1998: 10 Fondering av folketrygden? ble det publisert beregninger av statens pensjonsforpliktelser, og tilsvarende beregninger er senere publisert blant annet i 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. 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 6.2 viser anslagene for pensjonsforpliktelsene i folketrygden i 2000 i Langtidsprogrammet.

Tabell 6.2 Pensjonsforpliktelser i folketrygden ved utgangen av 2000. Milliarder 2000-kroner

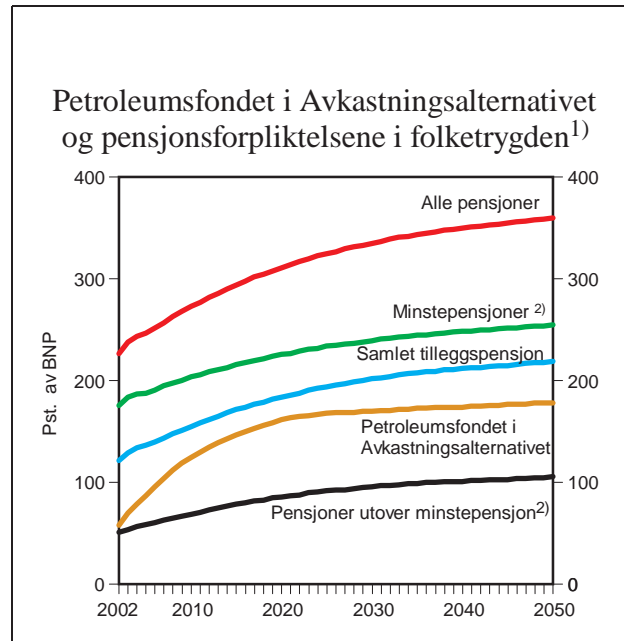
	I alt	Pensjon utover minstepensjon <sup>1</sup>
Alderspensjon ...	2 035	432
Uføre- og etterlattepensjon .....	769	153
I alt .....	2 804	585

<sup>1)</sup> Nåverdien av opptjente rettigheter til tilleggspensjon utover særtillegget.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Som det framgår av tabellen, kan de samlede pensjonsforpliktelsene i folketrygden i 2000 anslås til om lag 2 800 milliarder kroner med de forutsetningene som er lagt til grunn. Av dette utgjorde alderspensjon vel 70 prosent og uføre- og etterlattepensjoner noe under 30 prosent. Tabellen illustrerer videre at minstepensjon står for om lag 80 prosent av de samlede pensjonsforpliktelsene slik de er beregnet her, mens pensjon utover minstepensjon, dvs. tilleggspensjon utover særtillegget, utgjør om lag 20 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.

I figur 6.1 er anslag for de opptjente rettighetene i folketrygden fram mot 2050 sammenliknet med størrelsen på Petroleumsfondet i Avkastningsalternativet i Langtidsprogrammet, som bygger på handlingsregelen for finanspolitikken. Både pensjonsforpliktelsene og Petroleumsfondet er her uttrykt som andeler av BNP. Som det framgår av figuren, er Petroleumsfondet i dag om lag tilstrekkelig til å fondere folketrygdens pensjonsforpliktelser utover minstepensjon, men klart lavere enn det som hadde vært nødvendig for å fondere de samlede pensjonsforpliktelsene eller hele tilleggspensjonen. Framover mot 2020 vil imidlertid Petroleumsfondet ifølge disse framskrivningene øke noe sterkere enn de samlede pensjonsforpliktelsene. Dette betyr isolert sett at det ville være mulig å fondere økningen i de samlede forpliktelsene i folketrygden i denne perioden. Som det framgår, vil dette bli vanskeligere etter 2020, noe som har sammenheng med det innstrammingsbehovet som vil bygge seg opp etter hvert som bruken av oljeinntektene trappes opp i tråd med handlingsregelen, jf. omtale i kapittel 3. Slike innstramminger er ikke reflektert i figur 6.1.



Figur 6.1 Petroleumsfondet i Avkastningsalternativet og pensjonsforpliktelsene i folketrygden

<sup>1)</sup> Alle anslag er basert på Langtidsprogrammet. Pensjonsforpliktelsene omfatter alders-, uføre- og etterlattepensjon.

<sup>2)</sup> Pensjonsforpliktelser knyttet til «Minstepensjoner» omfatter grunnpensjon og fullt særtillegg, dvs. før avkorting mot opptjent tilleggspensjon. «Pensjoner utover minstepensjon» omfatter opptjent tilleggspensjon som overstiger særtillegget. Summen av minstepensjon og pensjon utover minstepensjon tilsvarer samlet pensjon.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

For å belyse konsekvenser av ulike fonderingsløsninger innenfor dagens pensjonssystem, er det gjennomført beregninger som viser hvor store overføringer til pensjonsformål som vil være nødvendige i de ulike alternativene. Beregningene kan også gi en indikasjon på den økonomiske belastningen knyttet til alternative modeller forutsatt at disse har om lag samme utgiftsnivå som folketrygden.

Utgangspunktet for beregningene er de langsiktige framskrivningene i Langtidsprogrammet, som blant annet omfatter anslag for pensjonsutgifter, petroleumsinntekter og utviklingen i arbeidsstyrken fram til 2050. I tillegg bygger beregningene på anslag for den videre utviklingen i pensjonsforpliktelsene basert på beregninger på Statistisk sentralbyrås modell MOSART, jf. ovenfor. Det må understrekes at beregningene av pensjonsforpliktelser er usikre og vil avhenge sterkt av hvilke forutsetninger som brukes, blant annet om rente og lønnsvekst framover.

Utgiftene til pensjonsformål i en fonderingsmodell kan splittes opp i følgende elementer:

- Løpende pensjonsutbetalinger
- + Økning i pensjonsgjeld som skal fonderes
- Avkastningen på pensjonsfondet.

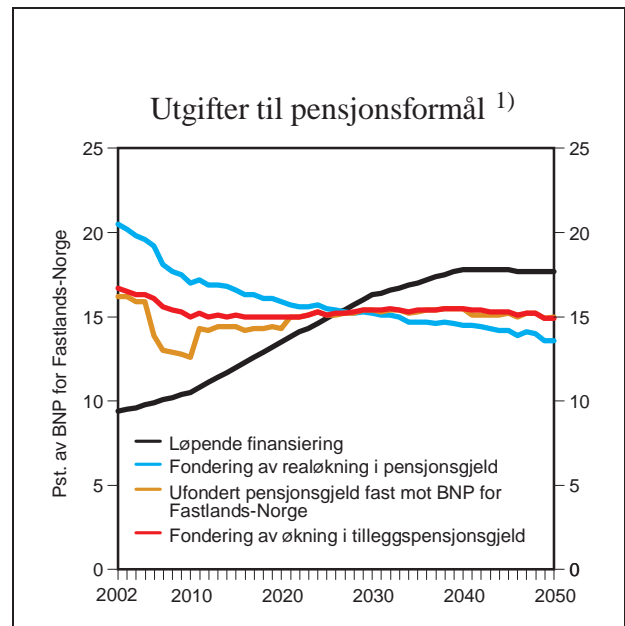
Hvis overgangen til en fondsmodell skjer uten at eksisterende forpliktelser fonderes, vil de samlede pensjonsutgiftene i en periode bli høyere med fondering enn om en hadde fortsatt å finansiere pensjonene løpende. Dette skyldes at avkastningen på pensjonsfondet vil være lav sammenliknet med den økningen i pensjonsgjeld som skal fonderes. Etter hvert som avkastningen fra pensjonsfondet øker, vil imidlertid en fonderingsmodell innebære lavere utgifter enn et løpende finansiert system.

Figur 6.2 sammenlikner utviklingen i pensjonsutbetalingene i folketrygden med dagens system med hvor store utgiftene kunne bli i følgende fonderingsalternativer:

- Hele økningen i de samlede pensjonsforpliktelsene i faste priser fonderes, dvs. at de ufonderte forpliktelsene er reelt uendret.
- Den ufonderte delen av de samlede pensjonsforpliktelsene øker i takt med BNP for Fastlands-Norge. Gjeldsøkning utover dette fonderes.
- Hele økningen i pensjonsforpliktelsene knyttet til tilleggspensjonen i faste priser fonderes.

For at de beregnede pensjonsutgiftene i de tre alternativene skal være sammenliknbare med de løpende utbetalingene i dagens system, har en beregningsteknisk lagt til grunn at overgangen til fondering skjer uten at det etableres et startfond til delvis dekning av pensjonsforpliktelsene på overgangstidspunktet. Beregningene er gjennomført som om overgang til fondering hadde skjedd allerede fra 2002.

Figur 6.2 illustrerer den sterke økningen i folketrygdens utgifter med løpende finansiering. Bildet endres vesentlig hvis en går over til en fonderingsmodell basert på at all videre økning i den samlede pensjonsgjelden i folketrygden i faste priser skal fonderes. På kort sikt ville dette kreve at overføringene til pensjonsformål ble om lag fordoblet i forhold til nivået uten fondering. Over tid vil dette føre til oppbygging av et betydelig pensjonsfond, noe som vil gi store kapitalinntekter. Dette bidrar til at pensjonsutgiftene i denne fonderingsmodellen avtar over tid relativt til økonomien, slik at den økonomiske belastningen fra midtveis i perioden blir lavere enn om pensjonene hadde vært løpende finansiert. Å fondere hele realøkningen i den samlede pensjonsgjelden gir altså et klart lavere utgiftsnivå på



Figur 6.2 Utgifter til pensjonsformål

<sup>1)</sup> Uten startfond.

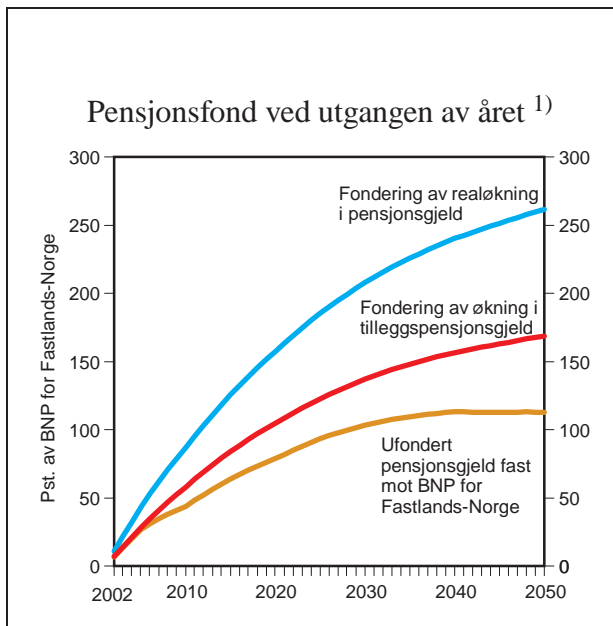
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

lang sikt, men en svært høy pensjonsbelastning de nærmeste 15 årene.

Figur 6.3 illustrerer at dette alternativet vil føre til oppbyggingen av svært store pensjonsfond. De nødvendige pensjonsfondene utgjør ved utgangen av perioden ifølge disse beregningene mer enn 250 prosent av BNP for Fastlands-Norge, noe som i dag ville tilsvart om lag 3 000 milliarder kroner. Dette vil kunne gi pensjonsfondene, og den eller de som forvalter fondene, en svært dominerende stilling på det norske kapitalmarkedet hvis en større del av fondet plasseres innenlands.

For å redusere den økonomiske belastningen i første del av perioden kan et alternativ være å la den ufonderte pensjonsgjelden øke i takt med verdiskapingen i økonomien. Figur 6.2 antyder at et slikt alternativ kan innebære relativt stabile pensjonsutgifter over tid. Også dette alternativet vil medføre en betydelig fondsoppbygging, men pensjonsfondet vil bli klart lavere enn hvis en fonderer hele realøkningen i pensjonsforpliktelsene. Endelig har en i figurene vist virkningene av et alternativ basert på at en bare fonderer realøkningen i pensjonsgjelden knyttet til tilleggspensjonene. Som det framgår, vil dette et stykke på vei ha samme virkninger som alternativet basert på å la den samlede ufonderte pensjonsgjelden øke i takt med verdiskapingen i økonomien.

Utgiftene til pensjonsformål framover vil avta hvis en som et ledd i en reform tilfører pensjonsfon-



Figur 6.3 Pensjonsfond ved utgangen av året

<sup>1)</sup> Uten startfond.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

det en startkapital til delvis dekning av de pensjonsforpliktelsene som allerede er bygget opp. Dette vil isolert sett redusere de årlige pensjonsutgiftene med et beløp som tilsvarer realavkastningen på fondet. Med et startfond tilsvarende verdien av Statens petroleumsfond ved utgangen av 2001, dvs. ca. 50 prosent av BNP for Fastlands-Norge, og en forventet realavkastning på om lag 4 prosent, vil avkastningen svare til ca. 2 prosent av BNP for Fastlands-Norge i begynnelsen av beregningsperioden.

### 6.3.4 Strategier for økt fondering

#### Innledning

Ved vurderingen av ulike fonderingsløsninger må en blant annet ta utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Hvilke deler av pensjonssystemet skal fondere?
- Skal en fondere både gamle og nye pensjonsforpliktelser, eller er det aktuelt å fondere 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?
- Kan valget av fonderingsløsning påvirke incentivene til arbeid gjennom å skape en klarere sammenheng for den enkelte mellom inn- og utbetalinger i pensjonssystemet?

- Hvordan vil fonderingsløsningen påvirke forståelsen for at det meste av oljeinntektene må settes til side for å dekke framtidig økning i pensjonsutgifter? Kan man lage ordninger som sikrer at den enkelte får et eierforhold til fondskapitalen?
- Hvordan skal arbeidsdelingen mellom offentlige ordninger, arbeidsmarkedsbaserte ordninger og individuelle ordninger være?

I stor grad er det sammenheng mellom disse spørsmålene, i den forstand at svaret på ett av spørsmålene påvirker valgmulighetene på andre områder. Det mest grunnleggende spørsmålet er hvilken rolle det offentlige skal spille når det gjelder pensjoner, og hva som skal overlates til arbeidsmarkedsbaserte eller individuelle ordninger. Velger man en løsning der folketrygden utvikles i retning av en basispensjon for alle og standardsikringen ivaretas gjennom arbeidsmarkedsbaserte og individuelle ordninger, så er det naturlig at fondsoppbyggingen først og fremst skjer som en del av disse ordningene. Velger man i stedet en løsning der det offentlige ansvar videreføres mer på linje med dagens system, er det mer naturlig å vurdere fondering som en del av det offentlige systemet.

Valg av offentlig fonderingsløsning bør vurderes ut fra hovedbegrunnelsen for fondering, som er hensynet til en rimelig generasjonsbalanse over tid. Dette avhenger av hvor store ufonderte pensjonsforpliktelser vi overlater til de yrkesaktive i fremtiden. I denne sammenheng er det de samlede pensjonsforpliktelsene som er sentrale, og ikke fordelingen på minstepensjon, tilleggspensjon mv. Dette taler for at en i valg av fonderingsløsning også bør ta hensyn til utviklingen i alle folketrygdens pensjonsforpliktelser. Som vist blant annet i tabell 6.2 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, jf. figur 6.1.

*Pensjonskommisjonen* legger vesentlig vekt på å etablere en ramme for pensjonssystemet i fremtiden som kan bidra til at Norge opprettholder en balansert byrdefordeling mellom befolkningen i dag og i fremtiden. 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.

Overgang til større grad av fondsbasing av de statlige pensjonsforpliktelsene er imidlertid ikke i seg selv 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.

Et mål om å stabilisere de ufonderte pensjonsforpliktelsene som andel av verdiskapingen i samfunnet kan mest direkte oppnås ved å fondere økningen i de samlede pensjonsforpliktelsene utover veksten i verdiskapingen. Et alternativ kan være å knytte fondsoppbyggingen nærmere opp til bestemte deler av pensjonssystemet, for eksempel den innteksrelaterte delen av alderspensjonen. Figur 6.2 og 6.3 illustrerer at dette ikke trenger å bli så veldig forskjellig.

Kravene til fondsavsetninger i et reformert pensjonssystem vil blant annet avhenge av hvilken avkastning en oppnår på pensjonsmidlene og den framtidige utviklingen i befolkning og yrkesdeltakelse. Et bærekraftig pensjonssystem må omfatte elementer som sikrer at pensjonssystemet kan overleve ved en annen utvikling enn forutsatt i disse forholdene, ved at risikoen fordeles på en rimelig og forutsigbar måte mellom de yrkesaktive og pensjonistene.

En innvending mot å knytte fondering til hele folketrygdpensjonen er at statens fordringer ikke er tilstrekkelige store til å fondsbasere alle pensjonsforpliktelsene pr. i dag. Som det framgår av figur 6.1, vil det pr. i dag bare være mulig å fondere en del av de samlede pensjonsforpliktelsene i folketrygden fullt ut. Alt i alt synes realistiske fondsløsninger å måtte innebære at en del av de eksisterende pensjonsforpliktelsene i folketrygden forblir ufondert. De ekstraordinært store oljeinntektene de nærmeste årene vil imidlertid eventuelt kunne brukes til å redusere størrelsen på de ufonderte pensjonsforpliktelsene.

En full statlig fondering av folketrygden vil innebære klart høyere offentlige pensjonsutgifter de nærmeste årene enn med dagens system, jf. avsnitt 6.3.3. Høye oljeinntekter vil likevel bidra til at statsbudsjettet og Petroleumsfondet går med overskudd de nærmeste årene. Den økte budsjettbelastningen knyttet til en slik modell vil derfor særlig bli merkbar på lengre sikt, og da først og fremst hvis en venter for lenge med å gjennomføre slike tiltak som er omtalt i avsnitt 6.2.

Generelt vil valget av fonderingsmodell måtte avhenge av hvordan det samlede pensjonssystemet utformes. Spesielt vil den arbeidsdelingen som velges mellom offentlig og privat sektor i framtiden være av betydning for hvilke krav en bør stille til fondering av de offentlige pensjonsforpliktelsene. Størrelsen på de offentlige pensjonsfondene som er nødvendige i de ulike alternativene vil igjen kunne ha betydning for hvilken arbeidsfordeling mellom offentlig og privat ansvar en finner hensiktsmessig. Som vist i forrige avsnitt, vil en videreføring av dagens pensjonssystem med omfattende offentlig fondering kunne gi svært store offentlige pensjonsfond.

I kapittel 5 skisseres to mulige veivalg for den videre utviklingen av pensjonssystemet, en flat offentlig basispensjon og en modernisert folketrygd basert på en proporsjonal inntektpensjon med garantipensjon. Nedenfor følger noen foreløpige betraktninger om hvordan fondering kan tenkes innpasset i disse to modellene, med vekt på alderspensjonen.

#### *Flat pensjon i folketrygden*

I denne modellen vil staten ha ansvar for en lik basispensjon til alle pensjonister, mens standardisering overlates til arbeidsmarkedsbaserte ordninger og individuell pensjonssparing. Offentlig sektor vil på lang sikt ha et mindre ansvar for pensjonene enn ved en videreføring av dagens system. Som følge av lange overgangsordninger, som vil strekke seg over flere tiår, vil likevel reduksjonen i statens pensjonsutgifter om en skulle velge en slik modell bli relativt moderat på kort sikt. I perioden fram mot 2050 vil likevel denne modellen kunne gi en betydelig jevnere utvikling i de offentlige pensjonsutgiftene målt som andel av BNP enn en videreføring av dagens system. Innenfor en slik modell vil det derfor være mindre behov for statlige pensjonsfond. Behovet for statlig fondsoppbygging vil i dette tilfellet først og fremst knytte seg til tidsprofilen for oljeinntektene, og ikke de statlige pensjonsutgiftene. Statlig fondsoppbygging vil derfor mest hensiktsmessig kunne skje i Petroleumsfondet eller på tilsvarende måte.

I denne modellen må en regne med at supplerende arbeidsmarkedsbaserte og individuelle ordninger vil få større betydning, noe som kan føre til krav om reduksjoner i skattenivået for å kompensere for merutgiftene som følge av dette. I dag er som kjent tjenstepensjonsordningene i kommunal og privat sektor samt individuelle ordninger basert på fondering, mens Statens Pensjonskasse er basert

på løpende utlikning. Et slikt alternativ vil derfor innebære økt grad av fondering av pensjonssystemet samlet. Denne modellen kan også kombineres med fondering av Statens Pensjonskasse, og med en harmonisering av pensjonsvilkårene i privat og offentlig sektor, jf. omtale i avsnitt 6.3.7.

Som følge av at det statlige ansvaret for pensjonene reduseres på lang sikt, vil behovet for offentlig sparing avta noe sammenliknet med å videreføre dagens system. Dette kan gi rom for gradvis å sette trygdeavgiftene eller skattene noe ned. For eksempel kan arbeidsgiveravgiftene reduseres for å bidra til økt innslag av premiefinansierte private ordninger.

### *Modernisert folketrygd*

I en modell med proporsjonal, statlig inntektspensjon med garantipensjon vil det være mer aktuelt å bygge opp statlige pensjonsfond øremerket for å finansiere en del av framtidige pensjonsutbetalinger. En slik fondsoppbygging vil delvis måtte skje på bekostning av en videre oppbygging av Statens petroleumsfond.

Prinsippene for en modell med øremerkede statlige pensjonsfond og forholdet til resten av statsbudsjettet må utredes nærmere, og det kan tenkes ulike alternativer. Modellen med inntektsrelatert pensjon med garantipensjon innebærer at den inntektsrelaterte pensjonen vil bli opptjent fra første krone, mens dagens tilleggspensjon i folketrygden opptjenes på grunnlag av inntekter utover grunnbeløpet. Systemet vil dermed ikke ha en tilleggspensjon på samme måte som i dag. Fondering av hele den inntektsrelaterte pensjonen vil isolert sett kreve større fondsavsetninger enn fondering av tilleggspensjonen i dagens folketrygd. I en nærmere utredning av fondsløsning må en også vurdere hvordan garantipensjonen, uførepensjon og eksisterende pensjonsrettigheter skal håndteres. Opptjening av inntektsrelatert pensjon som følge av ordninger med omsorgspoeng bør imidlertid fonders på linje med ordinær opptjening, ved at det bevilges midler over statsbudsjettet til pensjonsfondet.

En fondering kan tenkes å skje ved at pensjonsfondet hvert år tilføres midler som er tilstrekkelig til at hele eller deler av den obligatoriske proporsjonale alderspensjonen fonders. Gitt at opptjeningen av alderspensjonen skal baseres på arbeidsinntekt og lønnsindeksring av rettighetene, må innbetalingene til en fondert del tilpasses slik at fondene til enhver tid er tilstrekkelige. Innbetalingene må som i ytelsesbaserte ordninger generelt justeres blant

annet i lys av hvilken avkastning som oppnås på fondsmidlene, og det vil ikke være noen direkte sammenheng mellom avkastningen på midlene og den enkeltes pensjon. Avgiften som er nødvendig vil videre kunne variere en del fra år til år. Et alternativ vil være å fondere en innskuddsbasert del der den enkeltes pensjon avhenger direkte av avkastningen på de innbetalte midlene, jf. nærmere omtale nedenfor.

En full fondering av folketrygdens alderspensjon inkludert fondering av eksisterende rettigheter synes ikke realistisk, i hvert fall ikke på kort og mellomlang sikt, jf. figur 6.1. Utgifter til en eventuell løpende finansiert del av alderspensjonen må da dekkes ved løpende avgifter eller ved generelle overføringer fra statsbudsjettet. Også utgifter til garantipensjonen og eventuelle andre omfordelingslementer, samt utgifter til uførepensjon hvis en velger løpende finansiering av denne, må dekkes med bevilgninger over statsbudsjettet.

Få land har valgt å bygge opp omfattende statlige pensjonsfond. Dette må ses i sammenheng med at mange av landene har hatt svake offentlige finanser, slik at det har vært vanskelig å bygge opp reelle fond ved hjelp av overskudd i statsbudsjettet. Det kan også ha sammenheng med en oppfatning av at offentlige fond kan bli forvaltet etter andre målsettinger enn høyest mulig avkastning for en gitt risiko. Videre kan det være en politisk målsetting i mange land å unngå et for omfattende offentlig eierskap i næringslivet. Alternativer som innebærer en gradvis økt vekt på oppbygging av private fonderte pensjonsordninger og private pensjonsplasseringer vil derfor være mer på linje med utviklingen i andre land.

Norge er med oppbyggingen av Petroleumsfondet i en gunstig statsfinansiell situasjon, og vil som ledd i en pensjonsreform kunne bruke deler av Petroleumsfondet som en startkapital til delvis dekning av de pensjonsforpliktelsene som allerede er bygget opp. Ved en eventuell pensjonsreform vil det trolig være mest hensiktsmessig at staten fullt ut beholder ansvaret for utbetaling av folketrygd-pensjonen basert på dagens system til de som er pensjonister i dag og til personer som nærmer seg pensjonsalderen. Deler av Petroleumsfondet vil da kunne øremerkes til å innfri disse forpliktelsene som ledd i overgangen til et nytt system. For yngre personer vil det kunne vurderes en overgangsordning til et nytt system, for eksempel tilsvarende den som er gjennomført i Sverige.

Forvaltning av et statlig pensjonsfond kan i prinsippet skje etter de samme retningslinjer som Petroleumsfondet forvaltes etter i dag. En sentralisert forvaltning kan ha visse fordeler når det gjelder ad-



ministrasjonskostnader i forhold til mer desentraliserte løsninger. En modell med statlige pensjonsfond behøver imidlertid ikke være til hinder for at forvaltningen av midlene i større eller mindre grad settes ut til private.

#### *Innskuddspensjon, svensk modell*

En variant av en proporsjonal inntektspensjon med garantipensjon vil kunne være en modell med innskuddspensjon av svensk type. I Sverige blir en del av det årlige pensjonsinnskuddet satt av på individuelle konti med individuell adgang til plassering av midlene i forhåndsgodkjente alternativer. Dette innebærer at en pålegger den enkelte å spare til alderdommen, men at den enkelte selv innenfor visse rammer får valgfrihet ved plassering av midlene. I Sverige settes 16 prosent av lønnsinntektene av for å dekke utgiftene til det løpende finansierte pensjonssystemet, mens 2,5 prosent fondes på individuelle konti med plasseringsvalg. Garantipensjonen for alderspensjonister finansieres over statsbudsjettet.

En slik modell kan gi større eierskap for den enkelte til egne pensjonsmidler og økt interesse for og kunnskap om pensjonssparing, men kan på den annen side gi økt risiko og usikkerhet om framtidig pensjon. En stor del av befolkningen vil videre ha supplerende pensjonsordninger i tillegg til det de får fra det obligatoriske systemet. Det kan argumenteres for at innskuddsbaserte ordninger vil fungere best som et frivillig supplement til den obligatoriske pensjonen, siden den enkelte da vil kunne ha større muligheter for å tilpasse innskuddene i forhold til egne pensjonsbehov og ønsker om fordeling av livsinntekten over tid. I et allment, obligatorisk pensjonssystem vil det kunne få en blandet og noe uklar rolle.

Det er mange spørsmål som reiser seg og som eventuelt må utredes nærmere ved en slik modell:

- Hvordan vil det påvirke pensjonsresultatet under ulike forutsetninger om innskudd, avkastning og inntektsutvikling?
- Begrensninger i plasseringsvalg for å redusere usikkerheten for den enkelte om størrelsen på framtidig pensjon?
- Apparat for informasjon, innkreving, formidling, forvaltning og kontroll?
- Forholdet mellom en slik obligatorisk innskuddspensjon og pensjonssystemet for øvrig?

### **6.3.5 Virkningene av fondering på den økonomiske politikken for øvrig**

Norge mottar for tiden betydelige inntekter fra utlandet gjennom oljevirkksomheten. Landet som helhet bygger i disse årene opp sine fordringer på utlandet tilsvarende de årlige overskuddene på driftsbalansen. Staten er den største mottakeren av inntektene fra oljesektoren. I dag reinvesteres store deler av oljeinntektene i utlandet gjennom Statens petroleumsfond. Staten sørger gjennom denne mekanismen for at valutainntektene fra oljevirkksomheten i vesentlig grad blir replasert i valuta, og at fastlandsøkonomien på denne måten blir lite påvirket.

Overgang til en større grad av fondsbasing av de offentlige pensjonsforpliktelsene vil innebære at deler av den fondsoppbyggingen som nå skjer i Petroleumsfondet, i stedet vil skje i pensjonsfondet. I tillegg vil Petroleumsfondet kunne bli redusert hvis en bruker deler av disse midlene til å fondere allerede opparbeidede pensjonsrettigheter. En konsekvens av dette er at den nåværende handlingsregelen for budsjettpolitikken vil måtte bli erstattet av en ny måte å formulere retningslinjen for budsjettpolitikken på. Ut fra sitt mandat vil *Pensjonskommisjonen* ikke gå nærmere inn på hvordan dette bør skje.

Fondering vil også ha betydning for gjennomføringen av pengepolitikken. Dersom man etablerer et autonomt pensjonssystem med fondering, vil det ikke lenger skje en automatisk replasering i utlandet av oljeinntektene. Pensjonsfond vil ha sine forpliktelser i kroner, og fondet vil derfor ta en risiko dersom den foretar sine plasseringer i valuta. Et pensjonsfond som plasserer i utlandet, vil derfor gjerne valutasikre betydelige deler av sine plasseringer. Private livselskaper er pålagt å valutasikre hoveddelen av sine forpliktelser. Selv om deler av et pensjonsfond skulle bli plassert i utlandet, og selv om andre enn staten kan bidra til kapitalutgang ved en omlegging til et fondsbasert system, vil fondsbasing derfor over tid kunne føre til en betydelig ekstra etterspørsel etter kronebaserte verdipapirer i den norske økonomien.

Dette vil stille pengepolitikken overfor nye utfordringer. Det var ulike syn i Moland-utvalget på hvor omfattende mulige pengepolitiske styringsproblemer ville kunne bli ved økt fondsbasing av framtidige pensjonsforpliktelser. Utvalget påpekte imidlertid at dette hensynet isolert sett trakk i retning av at en burde velge fondsløsninger som var begrenset i størrelse.

Erfaringene siden Moland-utvalget la fram sin utredning viser at norske livsforsikringselskap og

pensjonskasser i større grad enn tidligere har valgt å plassere i utenlandsk valuta innenfor de rammer som følger av EU-reglene for livselskaper om plasseringer i samme valuta som deres forsikringsforpliktelse. Eksempelvis hadde norske livselskaper knapt 25 prosent av forvaltningskapitalen plassert i fordringer på utlandet pr. utgangen av 1997, mens denne utenlandsandelen var økt til ca. 40 prosent ved utgangen av 2. kvartal 2001. Ved eventuelle innskuddsbaserte pensjonsordninger som åpner for andre aktører i tillegg til forsikring, vil dessuten risikospredning gjennom internasjonale kapitalmarkeder normalt bli mer framtrædende som ledd i aktørenes generelle forvaltningsstrategier enn innen rent ytelsesbaserte pensjonsordninger. Utviklingen i de siste årene med blant annet økte investeringer utenlands i livselskaper og gjennom verdipapirfond kan tilsi at sannsynligheten for mulige pengepolitiske styringsproblemer er blitt noe redusert.

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 *Pensjonskommisjonen* til grunn at en nærmere vurdering av konsekvensene for pengepolitikken bør skje i Norges Bank og Finansdepartementet.

### 6.3.6 Fondoppbygging og kapitalmarkedet

Med en modernisert folketrygd vil det i utgangspunktet være opp til myndighetene å bestemme organiseringen av og plasseringene av pensjonskapitalen, idet en her forutsetter at fondskapitalen finansieres ved en offentlig organisering av innbetalingene. Her kan det i prinsippet tenkes mange ulike løsninger, fra «sterkt sentraliserte» ordninger av typen statlige, kollektivt forvaltede fond (som Petroleumsfondet/Folketrygdfondet) til «sterkt individuelle» ordninger med individuell kontoføring og omfattende valgrett for den yrkesaktive med hensyn til plasseringsform. Det siste vil innebære at det enkelte individ selv har kontroll over sammensetningen av sin egen pensjonssparing. En mellomform kan være at den enkelte yrkesaktive kan velge mellom et begrenset antall godkjente plasseringsformer. Dersom individene av ulike grunner ikke selv aktivt velger en bestemt plasseringsform, bør det være et statlig administrert alternativ med høy grad av sikkerhet i plasseringsformene. *Pensjonskommisjonen* har så langt i liten grad drøftet sammenhengen mellom individuell plasseringsadgang, avkastning og risiko samt kostnader ved slike løs-

ninger. *Pensjonskommisjonen* har derfor foreløpig ikke tatt stilling til om det bør åpnes for et opplegg med adgang til individuell plassering av pensjonskapitalen i det obligatoriske pensjonssystemet. *Pensjonskommisjonen* vil komme tilbake til dette i sin endelige innstilling høsten 2003.

I alternativet med en statlig, skattefinansiert basispensjon vil utfasingen av tilleggsrettigheter i folketrygden måtte gi økt «rom» for inngåelse av skattemessig begunstigede pensjonsavtaler i form av foretakspensjon, innskuddspensjon eller individuelle pensjonsavtaler. Dermed vil pensjonsinnretningene som konkurrerer i det norske pensjonsforsikrings- og sparemarkedet få et større markedspotensiale. Økt tilførsel av pensjonspremier vil gi utslag i økt etterspørsel etter kapital i form av blant annet norske aksjer og obligasjoner samt noe utenlandsk kapital, avhengig av valg av pensjonsspareform.

Internasjonale sammenlikninger (blant annet i regi av den Internasjonale Børsfederasjonen) viser at i det norske verdipapirmarkedet har pensjonsinnretninger og andre finansielle aktører en klart mindre eierrolle enn i andre sammenliknbare land, mens staten har en betydelig mer dominerende rolle. Utlendingers eierandeler i det norske verdipapirmarkedet skiller seg ikke vesentlig fra gjennomsnittet for sammenliknbare land.

Innslaget av individuelt eierskap er beskjedent i Norge sammenliknet med i mange andre land. Dette gjelder enten eierskapet skjer mer indirekte gjennom andeler i aksjefond eller direkte i enkeltaksjer. Dersom det legges opp til en pensjonsreform som innebærer at det individuelle eierskapet styrkes, vil dette sannsynligvis innebære økt kunnskap om og økende bevissthet i forhold til egen pensjon og det norske egenkapitalmarkedet. Et bredere basert individuelt eierskap vil også kunne innebære at annenhåndsmarkedet for kapitalplasseringer vil bli mer likvid og fungere mer effektivt og således bidra til en bedre utviklet finansiell infrastruktur.

Generelt er det neppe mangel på kapitaltilgang for norsk næringsliv til lønnsomme investeringsprosjekter. Formålet med økt fondering av pensjonene vil generelt være å sikre framtidige pensjonsytelser, og å bidra til å lette finansieringsbyrden for framtidige generasjoner. Med andre ord må forvaltningen av pensjonssparemidlene skje til beste for og ut fra pensjonssparernes premisser. For å oppnå dette er det nødvendig med god avkastning på midlene, og at de plasseres etter forretningsmessige kriterier. Det bør ikke være noe delmål å «øremerke» fond med sikte på å framskaffe rimelig kapital til spesielle prosjekter, distrikter etc. Således er det vanskelig å tenke seg at pensjonsinnretninger bør

utøve mer aktive og strategiske industrielle eierroller i næringslivet, og det kan ikke være noen prioritert oppgave for pensjonsinnretninger å direkte engasjere seg i særlig risikofylte prosjekter.

Gjennom å stimulere de mer profesjonelle og velorganiserte kapitalmarkeder i sin alminnelighet, vil imidlertid en pensjonsreform med økt grad av fondering mer indirekte kunne gi positive ringvirkninger, blant annet gjennom mer effektive markeder for håndtering av finansiell risiko.

### 6.3.7 Fondering av Statens Pensjonskasse

Tjenestepensjonsordningen i staten var opprinnelig ment å være selvfinansierende. Imidlertid kom en allerede fra starten i negativ økonomisk balanse ved at arbeidstakergrupper med allerede opptjente rettigheter ble medlemmer uten at disse rettighetene ble kapitalisert. I dag er ordningen statsgarantert og rettigheter utbetales løpende over statsbudsjettet. De samlede forpliktelsene er i dag på om lag 220 milliarder kroner, og det utbetales årlig pensjoner fra SPK på om lag 9 milliarder kroner.

Pensjonsordningens inntekter og utgifter er budsjettet som en overslagsbevilgning på statsbudsjettet. Det forhold at finansieringen av pensjonsordningen skjer på denne måten gjør at arbeidsgiverne i statsforvaltningen ikke har noe direkte økonomisk ansvar for pensjonskostnadene. De forhold som påvirker utgiftene til pensjonsordningen og som arbeidsgiver kan påvirke, som lønnsøkninger, bruk av tidligpensjonsordninger som AFP og uførepensjon m.v. medfører intet økonomisk ansvar for arbeidsgiveren i form av økte pensjonskostnader. Denne merkostnaden blir derfor ikke synliggjort i forhold til virksomhetenes økonomiske budsjettansvar.

En fondering av Statens Pensjonskasse kan isolert sett bidra til en bevisstgjøring omkring pensjonskostnadene i staten, og det kan fremme statlig sparing generelt. Det vil sette staten som arbeidsgiver på linje med andre arbeidsgivere når det gjelder å dekke pensjonskostnader for sine ansatte. Flere land har fullt fonderte pensjonsordninger for offentlig ansatte, mens de allmenne offentlige pensjonsordningene i hovedsak er basert på utlikning. Fondsforvaltningen kunne eventuelt organiseres sammen med forvaltningen av statens sparing generelt.

En fondering av Statens Pensjonskasse kan skje enten ved en fondering av både de historiske rettighetene og en framtidig premiefinansiering, eller kun ved en premiefinansiering og fondering av framtidige rettigheter, mens de historiske rettighe-

tene fortsatt dekkes løpende etter hvert som de oppstår.

Ved ikke å fondere de historiske rettighetene vil en risikere å tape noe med hensyn til å lette mobiliteten av arbeidskraft og på konkurransen om levering av pensjonsytelser. Dersom en offentlig ansatt kunne ta med seg opptjent pensjonskapital til medregning i en privat pensjonsordning, ville han stilt på lik linje med en privat ansatt med fripolise i konkurransen om arbeid. Tilsvarende kan det også gjøres ved flytting fra privat til offentlig sektor – slik at ikke pensjonsordningene bidrar til å hindre mobilitet. For tidligere statlig virksomhet som har frihet til å velge pensjonsordning og leverandør, vil en adgang til å disponere over historisk kapital være en konkurransemessig fordel ved valg av pensjonsleverandør.

En eventuell fondering av Statens Pensjonskasse kan ses i sammenheng med andre endringer forbundet med en overgang fra brutto- til nettoordninger i offentlig tjenestepensjon. En harmonisering av rammevilkårene mellom offentlige og private supplerende ordninger kan bidra til å forenkle mobilitet mellom offentlig og privat sektor. Det kan også på lang sikt bidra til forenkling av pensjonssystemet i forhold til dagens kompliserte regelverk for samordning av pensjoner.

## 6.4 Oppsummering

Utfordringene knyttet til økte pensjonsutgifter i folketrygden framover bør møtes med en kombinasjon av tiltak som begrenser veksten i de offentlige pensjonsutgiftene og stimulerer til økt yrkesaktivitet, og tiltak som bidrar til å jevne ut den finansielle belastningen over tid.

Tiltak som fremmer *høy yrkesdeltaking* og som tar hensyn til forventet økning i levealderen er viktige. En mulig endring er å innføre et *delingstall* der årlig pensjon vil avhenge av forventet, gjennomsnittlig levealder for de aktuelle årskull i befolkningen. Et slikt delingstall vil kunne redusere pensjonsutgiftene en del med fortsatt vekst i levealderen. Samtidig vil et delingstall kunne stimulere til økt yrkesaktivitet blant eldre, og dermed høyere produksjon i fremtiden. Et delingstall kan kombineres med en reform som innebærer økt *fleksibilitet i valg av pensjonsalder* i pensjonssystemet samlet, og som samtidig kan stimulere flere til å stå lenger i arbeidslivet. Eventuell større fleksibilitet i avgangsalder i det generelle pensjonssystemet bør kombineres med et system der den årlige pensjonen øker jo lenger en står i arbeid.

*Prisindeksring* istedenfor lønnsindeksring av løpende alderspensjoner kan begrense veksten i utgiftene en del på lang sikt. En prisregulering av pensjonene vil sikre at pensjonenes realverdi opprettholdes også i perioder med reallønnsnedgang og når innstramming i økonomien skjer gjennom inntektspolitikken, men innebære at alderspensjonister i perioden som pensjonist ikke får ta del i en eventuell reallønnsvekst blant yrkesaktive. Prisindeksring av løpende alderspensjoner kan kombineres med at opptjening av pensjon og løpende utbetaling av uførepensjoner fortsatt lønnsindekseres. Et alternativ til ren pris- eller lønnsindeksring kan være en kombinasjon av disse to faktorene.

*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. *En fondering av deler av de statlige pensjonsforpliktelsene* kan være et egnet virkemiddel for å få til dette. I valget av fonderingsmodell vil en legge vekt på at fonderingsløsningen bidrar til å motvirke en ytterligere oppbygging av ufonderte pensjonsforpliktelser sett i forhold til verdiskapingen i samfunnet. Større grad av fondsbasing av de statlige pensjonsforpliktelsene er imidlertid ikke i seg selv 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 bedre synliggjør de reelle kostnadene knyttet til pensjonssystemet og endringer i dette.

Risikoen i et løpende finansiert pensjonssystem (PAYG) er knyttet til veksten i økonomien, faren for en skjev generasjonsfordeling og politisk risiko forbundet med regulering av pensjonskapitalens verdi samt mulighet for endringer i regelverket. I et fondsfinansiert system vil risikoen særlig være knyttet til avkastningen på pensjonsfondene, blant annet som følge av svingninger i aksjemarkedet og andre verdipapirmarkeder. I tider med fallende verdipapirmarkeder vil det være nødvendig å foreta ekstrainnbetalinger til fonderte ordninger for å oppfylle kapitaldekningskrav, alternativt at verdien av fondets ordninger reduseres. Fondering er således ingen «garanti» for et holdbart pensjonssystem over tid. I ytelsesbaserte ordninger vil normalt arbeidsgiverne måtte bære risikoen for uforutsett lav avkastning på fondskapitalen. I innskuddsbaserte ordninger vil avkastningsrisikoen bæres av de enkelte yrkesaktive, noe som kan innebære betydelige forskjeller i utbetalte pensjoner. Kostnadene forbundet med administrasjon og forvaltning av pensjonsordningene vil generelt være lavest ved obli-

gatoriske og kollektivt forvaltede ordninger og høyest ved individuelle ordninger med betydelig frihet med hensyn til investeringsvalg. Samtidig vil individuelle ordninger gi insentiver til et klarere eierforhold og bedre kunnskap om den enkeltes pensjonsparing.

Skal en unngå økte belastninger i framtiden knyttet til de ufonderte pensjonsforpliktelsene, kan dette mest direkte oppnås med en fonderingsmodell der en fonderer økninger i de samlede pensjonsforpliktelsene utover veksten i verdiskapingen. Et alternativ vil være å knytte fondsoppbyggingen nærmere opp til bestemte deler av pensjonssystemet, for eksempel den inntektsrelaterte delen av alderspensjonen.

Kravene til fondsavsetninger i et reformert pensjonssystem vil blant annet avhenge av hvilken avkastning en oppnår på pensjonsmidlene og den framtidige utviklingen i befolkning og yrkesdeltakelse. Et bærekraftig pensjonssystem må omfatte elementer som sikrer at pensjonssystemet kan videreføres ved en annen utvikling enn forutsatt i disse forholdene, ved at risikoen fordeles på en rimelig og forutsigbar måte mellom de yrkesaktive og pensjonistene.

I et pensjonssystem med lik statlig basispensjon uten krav til obligatorisk standardsikring vil det trolig være mest hensiktsmessig at økt fondering skjer gjennom økt vekt på premiefinansierte arbeidsmarkedsbaserte og individuelle ordninger. Disse er i dag fonderte, bortsett fra Statens Pensjonskasse, som vil kunne legges om til en fondsbasert ordning som del av en pensjonsreform.

I et system som er basert på en modernisering av dagens folketrygd vil det være mer naturlig å knytte fondering direkte til de pensjonsforpliktelsene som opparbeides. Oppbygging av pensjonsfond bør i så fall skje i forbindelse med en pensjonsreform som gir en nærmere sammenheng mellom innbetalte premier og pensjonsytelser enn i dagens folketrygd, og som kan bidra til økt yrkesaktivitet blant eldre i framtiden.

En kan videre tenke seg løsninger som innebærer en større eller mindre grad av individuelle investeringsvalg for den fonderte delen, men der den enkelte pålegges å delta i en obligatorisk ordning. Et alternativ kan være individuelle konti tilsvarende det fonderte elementet som er innført i det svenske pensjonssystemet. Et fondert innskuddsbasert element kan gi den enkelte økt valgfrihet om hvordan egen pensjonssparing skal plasseres og økt eierskap til pensjonsmidlene, men også trolig økt usikkerhet om framtidig pensjonsnivå og økte administrasjonskostnader i forhold til en sentralisert forvaltning av midlene. *Pensjonskommisjonen* har så

langt i liten grad drøftet sammenhengen mellom individuell plasseringsadgang, avkastning, risiko og kostnader ved slike løsninger. Utforming av fonds-konstruksjoner basert på henholdsvis et ytelsesbasert og et innskuddsbasert system vil bli utredet videre til Pensjonskommisjonens endelige innstilling.

Norge er i en gunstig situasjon til å gjennomføre økt grad av fondering av pensjonssystemet ved at Petroleumsfondet og Folketrygdfondet i noen grad vil kunne brukes til å fondere en del av allerede opptjente rettigheter i folketrygden i forbindelse med en pensjonsreform. Dette kan trolig mest hensiktsmessig skje ved at staten beholder ansvaret for fullt ut å betale pensjonene til dagens pensjonister og personer som nærmer seg pensjonsalderen gitt dagens regelverk i folketrygden. For yngre personer kan en tenke seg en overgangsordning tilsvarende for eksempel den som er lagt til grunn i Sverige.

Den nåværende handlingsregelen for budsjett-politikken vil måtte bli erstattet av en ny måte å formulere retningslinjen for budsjettpolitikken på dersom det etableres pensjonsfond.

I dag reinvesteres valutainntektene fra oljevirk-somheten i utlandet gjennom Statens petroleums-fond. Dette vil i mindre grad være tilfelle ved overgang til et pensjonssystem som i større grad er fondsbasert. Dette vil innebære nye utfordringer for pengepolitikken, som må vurderes nærmere i lys av valg av institusjonell løsning for et nytt pensjonssystem.

Formålet med en økt fondering av pensjonsytel-sene vil generelt være å bidra til å sikre framtidige pensjonsytelser, og å lette finansieringsbyrden for framtidige generasjoner. Det er da en forutsetning at investeringene gir god avkastning og plasseres

etter forretningsmessige kriterier. Dersom det legges opp til en pensjonsreform som innebærer at det individuelle eierskapet styrkes, vil dette sannsynlig-vis innebære økt kunnskap om og økende bevisst-het i forhold til egen pensjon og det norske egenka-pitalmarkedet. Et bredere basert individuelt eier-skap vil også kunne innebære at annenhåndsmar-kedet for kapitalplasseringer vil bli mer likvid og fungere mer effektivt og således bidra til en bedre utviklet finansiell infrastruktur. Det bør samtidig ikke være noe delmål å «øremerke» fond med sikte på å framskaffe rimelig kapital til spesielle prosjek-ter eller utpekte næringspolitiske mål. Den nær-ingsmessige utviklingen vil først og fremst være avhengig av vår evne til innovasjon, forskning og utvikling og generell kunnskapsbygging. Tilgan-gen på kvalifisert arbeidskraft vil også i det lange løp være viktigere enn særlige ordninger for kapi-talmarkedet. Således er det vanskelig å tenke seg at pensjonsinnretninger bør utøve mer aktive og stra-tegiske industrielle eierroller i næringslivet. Gjen-nom å stimulere kapitalmarkedene i sin alminnelig-het, vil imidlertid en pensjonsreform med økt grad av fondering mer indirekte kunne gi positive ring-virkninger, blant annet gjennom mer effektive mar-keder for håndtering av finansiell risiko.

Statens Pensjonskasse er i dag den eneste supple-rende pensjonsordningen som ikke er fondert, og som del av en reform i folketrygden vil det være nat-urlig å vurdere også fondering av Statens Pen-sjonskasse. Sammen med en harmonisering av re-gelverket mellom offentlige og private supplerende ordninger, og overgang til en nettoordning i de of-fentlige ordningene, kan dette blant annet bidra til økt bevissthet rundt pensjonskostnadene i staten, og lette mobiliteten av arbeidskraft mellom offent-lig og privat sektor.

## Kapittel 7 Mål, prinsipper og foreløpige tilrådingar

### 7.1 Innledning

I dette kapitlet trekkes det opp mål, prinsipper og foreløpige tilrådingar for den vidare utvikling av det samlede pensjonssystemet i framtida. Gjennomgangen bygger i hovudsak på kapitlene foran.

I avsnitt 7.2 stilles det opp generelle hovedmål for og krav til pensjonssystemet. I avsnitt 7.3 skisseres det strategier for et økonomisk bærekraftig pensjonssystem, og avsnitt 7.4 drøfter prinsipper for fondering av folketrygdens pensjonsforpliktelser. Disse avsnittene tar opp tråder fra kapitlene 3 og 6 om de økonomiske utfordringene og strategiene. Spørsmål og prinsipper som gjelder pensjonssystemets grunnsikring og standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt omhandles i avsnittene 7.5–7.8. De bygger blant annet på gjennomgangen av pensjonspolitiske utfordringer og hovedalternativer i kapitlene 4 og 5. Prinsipper for verdisikring av pensjoner og pensjonsopptjening omtales kort i avsnitt 7.9. Avsnitt 7.10 tar opp generelle prinsipper for tidlig pensjonering og fleksibel pensjonering. Noen prinsipper for forholdet mellom en modernisert folketrygd og supplerende tjenestepensjoner omtales i avsnitt 7.11.

Pensjonskommisjonens vurderinger og tilrådingar er foreløpige, og bygger i liten grad på nærme-re konsekvensutredninger. De er bygd opp rundt de to hovedveivalgene som kommisjonen skisserer for utviklingen av pensjonssystemet i framtida, jf. kapittel 5:

- En lik statlig basispensjon til alle pensjonister, supplert med inntekts- og opptjeningsbaserte tjenestepensjoner og individuelle pensjoner. De supplerende pensjonsordningene kan være obligatoriske eller frivillige.
- En modernisert folketrygd med statlig, mer proporsjonal og livsløpsbasert inntektspensjon med minstegaranti. Frivillige supplerende tjenestepensjoner og individuelle pensjoner kommer i tillegg.

### 7.2 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 uferhet eller bortfall av forsørger. Målet om økonomisk og sosial trygghet omfatter grunntrygghet og standardtrygghet. Et samlet pensjonssystem som oppfyller disse hovedformålene er en hjørnestein i vår felles velferd. En pensjonsreform for et økonomisk bærekraftig pensjonssystem er derfor også en viktig sosial reform.

*Grunntrygghet* innebærer at alle er garantert en minste inntekt som pensjonist, uavhengig av tidligere inntekt eller innbetaling til noen pensjonsordning. Grunntryggheten skal sikre alle pensjonister en inntekt som det går an å leve av i Norge. Dette bidrar til 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.

#### *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 ulike levealder, varig uferhet 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 uferhet 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.

#### *Fordeling*

Pensjonssystemet skal bidra til å fordele konsekvenser for pensjon og premier av ulike risiko for le-

vealder og død, helsesvikt og uførhet. Pensjonssystemet bør bidra til lik fordeling av inntekt, ytelser og byrder mellom generasjoner. Det offentlige pensjonssystemet har til formål å ikke diskriminere mellom grupper i befolkningen med hensyn til ulike typer risiko for levealder og uførhet. Det offentlige pensjonssystemet har også til formål å omfordere inntekt mellom grupper av mennesker. Slik omfordeling bør også vurderes i forhold til omfordeling gjennom beskatningen.

### *God risikofordeling*

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

For de fondsfinansierte delene av pensjonssystemet er risikoen særlig knyttet til den finansielle avkastningen av pensjonsfondene. Variasjoner i avkastningen på fondskapitalen kan over tid gi store utslag i verdien av opptjente pensjoner, eller uforutsett store innbetalinger for å sikre verdien av pensjonsutbetalingene. Det må stilles krav til plasseringen av fondsmidlene, slik at ikke den finansielle risikoen blir for høy. I utligningsfinansierte ordninger (pay-as-you-go) vil avkastningen til hvert enkelt årskull bli bestemt av realveksten i økonomien. Risikoen for den enkelte er ved slike ordninger særlig knyttet til den politiske risikoen for verdisikringen av pensjoner og for regelendringer. Når det gjelder ytelses- og innskuddsbaserte ordninger, er risikoen i de ytelsesbaserte ordningene størst for den som finansierer ordningen, mens det i de innskuddsbaserte ordningene er den forsikrede som bærer risikoen.

Det vil alltid være risiko knyttet til et pensjonssystem. Det er viktig at systemet har gode mekanismer for å håndtere og fordele risiko.

### *Økonomisk og finansiell bæreevne over tid.*

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

De samlede pensjonsutgifter og -inntekter bør være mest mulig jevnt fordelt mellom generasjoner. Finansieringen må være langsiktig og ikke legge for store byrder på de yrkesaktive og foretakene i framtida. Innbetalingen fra de yrkesaktive bør og

så stå i rimelig forhold til det de selv kan forvente å få tilbake i form av pensjon.

Det samlede 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 det arbeid som utføres og den sparing og forsikring som foretas, og hvordan denne sparingen og forsikringen omdannes til lønnsomme investeringer og produksjon som gir avkastning og ny inntekt i framtida.

### *Stabilitet, forutsigbarhet, troverdighet og legitimitet.*

Pensjonene må være forutsigbare og pensjonsvilkårene mest mulig stabile. Den enkelte må i god tid før pensjonering kunne vite om lag hvor stor pensjon vedkommende kan forvente under ulike forutsetninger. Eventuelle endringer i pensjonsplanen må skje med god tid for alternativ tilpasning, og med god begrunnelse og informasjon. Pensjonssystemet bør være basert på bred politisk tilslutning. Pensjonssystemet må i hovedtrekk oppfattes som rimelig og rettferdig blant folk flest. Et forutsigbart og oversiktlig pensjonssystem er viktig for tilliten til systemet.

### *Klarhet, oversiktlighet og enkelhet.*

Pensjonssystemet skal 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 bør være 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 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.

### 7.3 Strategi for et økonomisk bærekraftig pensjonssystem

Brutto utgifter til pensjoner i folketrygden er anslått å øke betydelig i første halvdel av dette århundret. Pensjonsutgiftene i folketrygden utgjorde i 2000 om lag 100 milliarder kroner eller 7 prosent av BNP, og de anslås å øke til om lag 18 prosent av BNP. Det forutsettes da blant annet uendrete regler og parallell utvikling i grunnbeløp og lønn. Den anslåtte utgiftsveksten i Norge er sterkere enn for tilsvarende offentlige pensjonsutgifter i de fleste andre vestlige land, mens utgangsnivået målt som andel av BNP er noe lavere. En del andre land har iverksatt reformer og tiltak for å begrense utgiftsveksten, jf. vedlegg 2. Den anslåtte utgiftsveksten til offentlige pensjoner i Norge kan gi for høy skattebyrde eller for lite til andre formål på lang sikt. Det forventes også stigende utgifter til andre offentlige ytelser og til supplerende pensjoner i framtida.

Høyere statlige pensjonsutgifter kan finansieres ved å øke det generelle skattenivået, gjennom økte pensjonspremier eller ved å redusere pensjonsutgiftene eller andre offentlige utgifter. En stor arbeidsstyrke og høy sysselsetting bidrar til at det blir flere til å dele byrdene. 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 innstramming bli senere. En kan også spare mer ved å bygge opp forhåndsfinansiering i form av fond. Avkastningen av fondet kan bidra til å jevne ut finansieringsbehovet på lang sikt.

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 i framtida må da møtes med økte premieinnbetalinger. Det vil uansett være den samlede produksjon, arbeidsinnsats og kapital i samfunnet som må bære kostnadene.

*Pensjonskommisjonen mener at de viktigste strategiene for å kunne opprettholde et økonomisk bærekraftig pensjonssystem er å føre en økonomisk politikk, arbeidsmarkedspolitik og familiepolitikk som fremmer:*

- høy og stigende samlet produksjon og balanse i økonomien både på kort og lang sikt.

- høy sysselsetting, lav arbeidsløshet og et inkluderende arbeidsliv.
- høy og stabil fødselshyppighet.

*Pensjonskommisjonen tilrår følgende strategier for et økonomisk bærekraftig pensjonssystem:*

- Bidra til høy yrkesdeltaking, lav arbeidsløshet og et inkluderende arbeidsliv.
- Begrense tilveksten til førtidspensjon og stimulere til at flere eldre fortsetter lenger i arbeid.
- Klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt, premieinnbetaling og pensjon.
- Fondering av statlige pensjonsforpliktelser i folketrygden.
- Bygge inn stabiliserende elementer som tar hensyn til vesentlige endringer i befolkningens alderssammensetning og levealder og i den generelle økonomiske utviklingen i samfunnet.

### 7.4 Fondering av folketrygdens pensjonsforpliktelser

Fondsfinansierte pensjoner er basert på forhåndssparing med kapitaldekning for forventede framtidige pensjonsutbetalinger. Pensjonsutgiftene finansieres ved summen av premieinnbetalingene og avkastningen på fondene. De yrkesaktive betaler dermed selv for sin egen framtidige pensjon. Ved utligningsbasert finansiering dekkes pensjonsutgiftene ved beskatning etter hvert som de kommer til utbetaling (pay-as-you-go). Dagens yrkesaktive finansierer således pensjonene for dagens pensjonister. Fondsfinansiering er påkrevet i private pensjonsordninger. Statlige pensjonsordninger er som oftest utligningsfinansierte, men de kan også fonderes i større eller mindre grad.

To særtrekk ved situasjonen i norsk økonomi taler isolert sett for at 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.

Dette innebærer at Norge har større mulighet enn andre land til å foreta en reell fondering av statlige pensjonsforpliktelser, og at klarere synliggjøring og formålsretting av sparingen kan være særlig viktig for Norge. 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. Fondering av pensjonsforpliktelsene i folketrygden kan bidra til et pensjonssystem i bedre generasjonsbalanse. Fondering kan bidra til å jevne ut og dempe det sterkt økende finansieringsbehovet til folketrygdens pensjoner på lang sikt. Fondering av pensjonsforpliktelsene kan gjøre pensjonssystemet mer robust overfor endringer i befolkningens alderssammensetning og levealder. En fondering av pensjonsforpliktelsene vil også kunne synliggjøre de framtidige pensjonsforpliktelsene bedre.

For å sikre den langsiktige balansen i pensjonssystemet kan det være hensiktsmessig å etablere pensjonssystemet i folketrygden som et mer autonomt system, der pensjonspremier og pensjonsutbetalinger er skilt ut i et pensjonsregnskap og -budsjett, atskilt fra statsbudsjettet for øvrig. Det vil kunne klargjøre og balansere sammenhengen mellom innbetaling, opptjening og utbetalinger av pensjoner bedre over tid. Omfordeling og sosiale formål kan i et slikt system finansieres ved tilskudd fra det ordinære statsbudsjettet.

Problemene med et fondsbasert pensjonssystem gjelder særlig risiko knyttet til avkastningen av pensjonsfondet eller -fondene. Den senere tids utvikling og sterke svingninger i kapital- og aksjemarkedene kan illustrere denne risikoen. Dette kan over tid gi store utslag for verdien av den opptjente pensjonen. Individuelle pensjonsfond med investeringsvalg kan gi stor risiko for den enkelte og store forskjeller i pensjon. Individuelle pensjonsordninger er dessuten mer krevende å organisere og forvalte enn kollektive løsninger. Generelt vil det være en tendens til stordriftsfordeler i forvaltningen av pensjonsfond. Sentralisering av forvaltningen kan derfor gi fordeler, uavhengig av hvordan investeringsvalget er organisert. Kostnadsnivået ved ulike forvaltningsformer må også sees i sammenheng med avkastningen på porteføljen, da nettoavkastningen over tid vil være avgjørende. Kollektive fondsløsninger er også forbundet med risiko, men spredning av fondsmidlene kan redusere risikoen. Ved utligningsfinansierte pensjonsordninger er risikoen særlig knyttet til faren for skjev generasjonsfordeling og politisk risiko for regelendringer.

Det er også problemer knyttet til en overgang fra et utligningsfinansiert til et fondsfinansiert pen-

sjonssystem. I de fleste land vil de yrkesaktive i en overgangsperiode få en dobbeltbelastning ved både å måtte betale både for pensjonistenes løpende pensjoner og sin egen, framtidige pensjon. Her står Norge i en gunstig stilling på grunn av betydelige midler i Petroleumsfondet og Folketrygdfondet, og med utsikt til store overskudd på statsbudsjettet i mange år fremover. Det kan lette overgangen til et mer fondsbasert pensjonssystem. En statlig fondsløsning kan etableres med utgangspunkt i deler av Petroleumsfondet og Folketrygdfondet.

En strategi i finanspolitikken er at petroleumsformuen tas vare på i Statens Petroleumsfond, og at realavkastningen av fondet tas fortløpende i bruk. Den nåværende handlingsregelen for budsjettpolitikken vil måtte erstattes av nye retningslinjer hvis det etableres et pensjonsfond, siden avsetningene i Petroleumsfondet da blir mindre.

En strategi for økt fondering av pensjonsforpliktelsene kan gå ut på at en større del av pensjonsforpliktelsene i folketrygden overlates til fondsbaserte tjenestepensjoner eller individuelle pensjonsordninger i framtida. Det svarer til det ene hovedveivalget i denne foreløpige rapporten. Den alternative strategien er at deler av folketrygdens pensjonsforpliktelser fondsbaseres. Det kan kombineres med det andre hovedveivalget i denne rapporten.

En full fondering av alle pensjonsforpliktelser i folketrygden anses urealistisk og lite hensiktsmessig. Det ville svare til et pensjonsfond i størrelsesorden 3–4 ganger BNP og om lag 2 ganger Petroleumsfondet på lang sikt (fra rundt 2025). Det vil innebære en svært høy sparing og stor kapitaltilførsel, og eventuelt også kapitalkonsentrasjon. Avkastningsrisikoen kan bli stor.

Det synes derfor mest aktuelt å fondere den delen av alderspensjonen som er basert på tidligere innbetaling og opptjening. En slik omlegging bør fortrinnsvis skje i samband med en pensjonsreform der det blir klarere sammenheng mellom innbetaling, opptjening og pensjon. En fondsløsning for folketrygdens alderspensjon kan eventuelt også kombineres med å plassere deler av opptjent pensjon på individuelle pensjonskonti. Det sentrale spørsmålet her er om det skal være adgang til individuelle plasseringsvalg for pensjonskapitalen, og i tilfelle hvordan og på hvilke vilkår. En eventuell fondering av uføre- og etterlattepensjon reiser også særskilte spørsmål som må utredes nærmere. Grunnsikringen bør fortsatt være skattefinansiert.

Det er i denne sammenhengen viktig å skille mellom økingen i de framtidige pensjonsutgiftene og måten å finansiere dem på. Et pensjonsfond for folketrygden reduserer ikke i seg selv den forventete utgiftsveksten i folketrygden i framtida. Den kan

bare reduseres ved lavere vekst i antall pensjonister, ved gjennomgående færre år som pensjonist, eller ved lavere pensjonsnivå.

*Pensjonskomiteen* vil vurdere ulike fondsløsninger nærmere i sin endelige innstilling høsten 2003.

#### *Pensjonskommisjonen tilrår:*

- Det bør etableres en fondsløsning for deler av folketrygdens pensjonsforpliktelser i framtida.
- En fondering av pensjonsforpliktelsene i folketrygden bør fortrinnsvis gjennomføres i samband med en reform av pensjonssystemet.
- Ved en mer inntektsproporsjonal pensjon i folketrygden bør deler av alderspensjonen i folketrygden fondes.
- En fondering av pensjonsforpliktelsene i folketrygden bør da etableres med utgangspunkt i Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet.
- Ved alternativet med lik basispensjon til alle i folketrygden vil ny opptjening av tilleggspensjon i folketrygden fases gradvis ut og all standardsikring overlates til fondsbaserte tjenestepensjoner og individuelle pensjonsordninger i framtida.
- Pensjonskommisjonen vurderer ulike fondsløsninger nærmere i sin endelige innstilling høsten 2003.

## 7.5 Statlig grunnsikring

En allmenn grunntrygghet som sikrer alle pensjonister en viss minsteinntekt er en oppgave som bare kan ivaretas ved en offentlig, skattefinansiert ordning. Dette skjer i dag gjennom folketrygden og den generelle beskatningen. *Pensjonskommisjonen* 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. En kan ikke forvente at pensjonistene kan forsørge seg ved eget arbeid. De skal heller ikke være avhengige av økonomisk sosialhjelp eller annen forsørging.

#### *Lik basispensjon til alle eller behovsprøvd garantipensjon?*

Et viktig spørsmål er om grunnsikringen bør utformes som lik basispensjon til alle, uten behovsprø-

ving mot andre inntekter, eller om den bør utformes som en garantipensjon som avtrappes mot annen pensjon eller inntekt. Folketrygdens grunnpensjon er en basispensjon, mens særtillegget er et garantitillegg. Alternativene svarer til de to hovedveivalgene for pensjonssystemet som skisseres i denne foreløpige rapporten.

En lik *basispensjon* til alle pensjonister er et aktuelt alternativ dersom en vil begrense statens pensjonspolitiske ansvar til grunnsikring, mens standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt baseres på tjenestepensjoner og individuell pensjonsforsikring og -sparing. En faser da ut framtidig opptjening av tilleggspensjon i folketrygden fra et gitt tidspunkt i framtida.

En lik basispensjon til alle vil gi en enkel og klar ansvarsfordeling mellom folketrygden og supplerende pensjoner. Det vil gi betydelige brutto innsparinger i statlige pensjonsutgifter på lang sikt. Innsparingene vil i større eller mindre grad måtte motsvares av høyere og mer omfattende tjenestepensjoner og individuelle pensjoner. Disse vil også måtte finansieres av de yrkesaktive og bedriftene. Grunnsikringen vil bli lite målrettet ved at den går med et like stort beløp til alle, uavhengig av annen pensjon og inntekt. Utgiftene til skattefinansiert grunnsikring vil dermed bli forholdsvis høye. For de som har supplerende tjenestepensjoner eller lignende i tillegg, kan den samlede kompensasjonsgraden bli relativt høy ved lave inntektsnivåer. Mange yrkesaktive vil på den annen side kunne stå uten annen pensjon enn basispensjonen.

*En garantipensjon* vil si at det ytes et garantitillegg som avtrappes mot opptjent pensjon når denne er lavere enn et bestemt minstenivå. Garantitillegget sikrer at ingen kommer under minstenivået. Dette er en målrettet og effektiv måte å utforme grunnsikringen på. Alternativet gir lave utgifter til rent skattefinansiert grunnsikring. Behovsprøving bidrar imidlertid til å komplisere pensjonsordningen. Sammen med beskatning og eventuelt egenbetaling 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. Avtrappingen kan eventuelt også skje mot andre inntekter enn en obligatorisk opptjent inntektspensjon. Det forsterker virkningene og systemet blir mer komplisert.

### *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 per 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. Spørsmålet har også en kostnadsside.

Ektefelle tillegg og barn tillegg til grunnpensjonen 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. Forsørging av ektefelle blir stadig mindre vanlig, og samliv har mange andre former enn livsvarig ekteskap.

Pensjonskommisjonen vil komme tilbake til disse spørsmålene i sin endelige innstilling.

### *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, minstepensjon til alle pensjonister basert på botid i Norge.
- En mulighet er at den statlige grunnsikringen gis i form av en garantipensjon som utfyller manglende eller lav opptjent inntektspensjon.
- Alternativt kan den ha form av en lik basispensjon for alle pensjonister, basert på botid.
- Grunnsikringen bør være statlig finansiert gjennom den generelle beskatningen.
- Dagens minstepensjon i folketrygden er et naturlig utgangspunkt for nivået på den statlige grunnsikringen.

Spørsmål som gjelder pensjonsnivå og konkret utforming av regelverket vil måtte vurderes nærmere når et veivalg er foretatt.

## **7.6 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. Dette er det første hovedformålet for det offentlige pensjonssystemet, jf. avsnitt 7.2. Det andre hovedformålet, 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 inntektsrelatert pensjon for alle yrkesaktive. Det er i prinsippet minst sju 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 de etterlatte eller for varig uførhet. Pensjonssparingen 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. Obligatoriske pensjon kan da hjelpe til å holde det generelle skatteinivået 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. Liknende resonnement gjelder personer med størst utsikt til eller frykt for å bli uføre.

5. *Risikospredning.* Avkastning av pensjonssparing og – forsikring er langsiktig og usikker. Staten kan 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. Argumentene for obligatorisk standardsikring taler imidlertid ikke for at all eller mesteparten av standardsikringen bør organiseres slik. Det finnes også argumenter for at standardsikringen bør kunne fordeles på noen få typer ordninger. Spredning på mer enn en ordning kan gi lavere samlet risiko enn om en satser alt på ett kort. En kan også forvente at en stigende andel yrkesaktive i framtida vil være omfattet av tjenestepensjonsordninger og/eller andre pensjons- og spareordninger og etterspørre 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. Fordelingshensyn, kjønnsnøytralitet og så videre taler for en obligatorisk ordning som omfatter alle yrkesaktive.

#### *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.

Av argumentene for en obligatorisk standardsikring (se over), er det fortrinnsvis de tre siste – risikospredning, fordeling og kostnader – som taler 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 det er risiko for at fordelingshensyn ivaretas på en kostbar og lite målrettet måte, slik at standardsikringen uthules og arbeids- og sparemotiver svekkes. I et løpende finansiert pensjonssystem ligger det også

en fare for å skyve pensjonsforpliktelsene foran seg, slik at det gir for store byrder for yrkesaktive i framtida. I tillegg kommer den politiske risikoen for regelendringer som kan redusere forutsigbarheten og vanskeliggjøre rasjonell, langsiktig sparing for alderdommen.

Private pensjonsordninger må bygge på forutgående sparing og fondsoppygging. En statlig ordning kan være fondsbasert, men den trenger ikke å være det. Staten kan finansiere pensjonene ved utligning gjennom skatter og avgifter. Private og fondsbaserte pensjoner kan gi stor usikkerhet og ulikhet i pensjon, avhengig av avkastningen på kapitalen.

Økte tjenestepensjoner gir økte lønnskostnader for foretakene. Det kan gi finansieringsproblemer, særlig for små bedrifter og ved nyetableringer, og det kan gi økte kostnader og økt usikkerhet ved omstillinger og nedleggelse i arbeidslivet. En risikerer at mange bedrifter og yrkesaktive ikke vil ha noen pensjonsordning utover en statlig grunnsikring. Krav om gode tjenestepensjonsordninger kan også påvirke konkurransen om arbeidskraften mellom foretakene. Selvstendig næringsdrivende med lav inntjening vil også kunne få problemer med å foreta nødvendige avsetninger til pensjon. Det kan føre til krav om større skattefavourisering av pensjonsavsetninger, og dermed økt offentlig subsidiering av dem.

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 pensjone-ring. Det kan på den annen side gi den enkelte best og mest direkte eierforhold til den oppsparte pensjonskapitalen. Det kan også gi mest direkte sammenheng mellom valg av arbeid versus pensjone-ring.

#### *Pensjonskommisjonen tilrår:*

- Pensjonssystemet bør fortsatt legges til rette for standardsikring i form av pensjon som står i forhold til tidligere arbeidsinntekt, innbetaling og pensjonsopptjening som yrkesaktiv.
- Standardsikringen kan ivaretas
  - enten ved at en baserer seg på en allmenn, obligatorisk inntektspensjon, supplert med tjenestepensjoner og/eller individuell pensjon,
  - eller ved at den overlates til tjenestepensjoner i arbeidsforhold og supplerende individuelle pensjons- og spareordninger.

## 7.7 Modernisert folketrygd – mer proporsjonal og livsløpsbasert inntekstpensjon.

Dette avsnittet omhandler prinsipper for en modernisert folketrygd med mer proporsjonal inntekstpensjon med livsløpsopptjening.

*Nærmere sammenheng mellom arbeidsinntekt, innbetaling og pensjon.*

I folketrygden kombineres en allmenn grunn sikring og standardsikring i en og samme ordning, og det er også lagt inn omfordeling i standardsikringen. Finansieringen er integrert i den generelle beskatningen. Det er liten sammenheng mellom henholdsvis avgifter og ytelser i folketrygden. Trygdeavgiftene er ikke øremerket til bestemte typer ytelser, for eksempel pensjoner. Folketrygden kombinerer dermed egen forsikring og sosial omfordeling. Fordelingselementene har over tid blitt langt mer fremtredende enn forsikringselementene.

Et grunnleggende spørsmål er om pensjonssystemet bør være omfordelende ut over grunn sikringen, og hva slags og hvor omfattende omfordeling det eventuelt bør være. Alternativet er inntekstutjamning gjennom beskatning. Dette er ofte mer direkte og effektivt. Den enkelte bør kunne forvente å få igjen en pensjon som står i et rimelig forhold til tidligere inntekt og innbetaling. Det gir god velferd, lav samfunnskostnad og gode insentiver for arbeid og sparing. Finansieringen vil da ha form av en premieinnbetaling som en får igjen i form av pensjon. Det gir imidlertid mindre omfordeling fra høyere til lavere inntekter gjennom pensjonssystemet.

*Pensjonskommisjonen* skisserer her en modernisert folketrygd som er mer proporsjonal med inntektsgrunnlaget og premieinnbetaling enn dagens tilleggspensjon i folketrygden. Pensjonsopptjeningen bør da i prinsippet starte fra første krone av arbeidsinntekten. En garantipensjon sikrer et minste pensjonsnivå. Dessuten kan det fortsatt være aktuelt med et øvre tak for pensjonsopptjeningen for høye inntekter for å begrense det offentlige ansvaret. Da bør det være et tilsvarende tak på premieinnbetalingen. En 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 ulønnede omsorgsoppgaver for egne barn og pleietrengende pårørende.

Alderspensjon bør fortsatt vare livet ut. Uføre- og etterlattepensjon bør kunne vare til de omdannes til alderspensjon ved oppnådd pensjonsalder. En modernisert folketrygd må også forutsettes å ha kjønnsnøytrale premier og like årlige pensjoner for kvinner og menn med lik arbeidsinntekt over livsløpet.

*Livsløpsbasert pensjonsopptjening?*

En pensjonsordning med sikte på standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt og innbetaling legger hovedvekt på å fordele den enkeltes inntekt 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 tak på 40 år for opptjening av tilleggspensjon og bestårsregelen med de 20 beste opptjeningsårene som tellende for sluttpoengtallet i folketrygden faller bort. Dette vil være til fordel for personer med lang yrkeskarriere og jevn inntekt over livsløpet, sammenlignet med personer med stigende eller varierende inntekt og vekslning mellom heltidsarbeid og deltidsarbeid. De sistnevnte gruppene vil kunne få lavere pensjon enn ved dagens regler i folketrygden. En slik endring bør derfor kombineres med overgangsordninger som tar hensyn til dette. Beregnet pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid før 1992 kan være et aktuelt tiltak. Det bør også vurderes en ordning med deling av opptjent pensjon mellom ektefeller.

*Ytelsesbaserte eller innskuddsbaserte pensjoner?*

I en ytelsesbasert pensjonsordning er den årlige pensjonen fastlagt i forhold til arbeidsinntekten som yrkesaktiv. Det trenger ikke å være noe direkte samsvar mellom den enkeltes innbetaling og pensjon, men det kan også være det. I en innskuddsbasert pensjonsordning er det innbetalingen som er fastlagt, mens pensjonen blir bestemt av summen av den enkeltes innbetaling og avkastningen på innskuddene.

Ytelsesbaserte ordninger er oftest utligningsfinansierte (pay-as-you-go) hvis de er en del av det of-

fentlige pensjonssystemet, men de kan også være kollektivt fondsbaserte i større eller mindre grad. Private, ytelsesbaserte ordninger vil som regel være fondsbaserte. Innskuddsbaserte ordninger vil som regel være fondsbaserte.

Ytelsesbaserte ordninger gir vanligvis størst forutsigbarhet om den fremtidige pensjonen for den forsikrede, mens den gir størst risiko for den som finansierer ordningen. Innskuddsbaserte ordninger gir derimot størst forutsigbarhet for den som finansierer ordningen, men mindre forutsigbarhet for den forsikrede.

For å utnytte fordeler og redusere ulemper ved de to typene ordninger, kan en søke å kombinere elementer fra hver av dem. Det kan enten gjøres ved at deler av det samlede pensjonssystemet er ytelsesbasert, og deler av det er innskuddsbasert. Alternativt kan en søke å kombinere egenskaper ved de to prinsippene i en og samme pensjonsordning. Det kan for eksempel gjøres ved livsløpsbasert opptjening i et ytelsesbasert system. Eller ved faste innskudd som for eksempel lønnsindekseres i et innskuddslignende system.

#### *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. 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 opprinnelig tilsiktet. For inntekter på gjennomsnittsnivå og full opptjeningstid er kompensasjonsgraden nå i overkant av 50 prosent. Fordelingsprofilen i folketrygden er blitt «flatere», mer i retning av lik pensjon for alle.

Offentlig tjenestepensjon gir minst 2/3 kompensasjon i forhold til sluttlønn opp til 12 G ved full opptjeningstid på 30 år, medregnet opptjent folketrygd-pensjon. Tjenestepensjoner i privat sektor tar også som oftest sikte på mellom 60 og 70 prosent kompensasjon i forhold til lønnsgrunnlaget, medregnet en beregnet folketrygd-pensjon.

*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. Den nærmere fordelingen mellom en allmenn, statlig inntektpensjon og supplerende tje-

nestepensjoner og individuelle pensjoner vil måtte vurderes nærmere, avhengig av det veivalg om systemretning som her trekkes opp. Det gjelder i neste omgang også mer konkrete spørsmål om inntekts- og opptjeningsgrunnlag, premieinnbetaling, beskatning og så videre.

#### *Pensjonskommisjonen tilrår:*

- En modernisert folketrygd bør ha klarere sammenheng mellom opptjent pensjon og arbeidsinntekt og premieinnbetaling som yrkesaktiv.
- Pensjonsopptjeningen bør bygge på et livsløpsprinsipp der alle år med arbeidsinntekt og innbetaling teller likt.
- Pensjonsordningen forutsettes å ha kjønnsnøytrale pensjoner og premier. Alderspensjonen forutsettes å vare livet ut.
- Det bør være visse klart definerte fordelingselementer i form av grunnsikring, pensjonsopptjening ved ulønnet omsorg for egne barn og pleietrengende pårørende, og garantipensjon for fødte og unge uføre.
- Det bør vurderes å innføre beregnet pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid før 1992.
- Det bør utredes nærmere en ordning med fordeling av opptjent pensjon mellom ektefeller og samboere.
- Det bør fortsatt være mulig å oppnå et samlet pensjonsnivå om lag på samme nivå som i dag i det samlede pensjonssystemet.

## **7.8 Lik statlig basispensjon supplert med tjenestepensjoner og individuelle pensjonsavtaler**

Det ene hovedveivalget for et fremtidig pensjonssystem sammenlignet med dagens system er en lik statlig basispensjon til alle. Staten kan gjennom folketrygden utbetale en like stor grunnutbetaling til alle pensjonister. Denne pensjonen baseres på botid og vil ikke være relatert til tidligere arbeidsinntekt og opptjening. Basispensjonen bør være av en viss størrelse slik at det er mulig å leve av denne alene. Et naturlig utgangspunkt kan være dagens minstepensjon i folketrygden. Basispensjonen bør finansieres gjennom det alminnelige skattesystemet.

Basispensjonen kan fortsatt være gradert etter husholdsstørrelse og forsøringsbyrde.

En statlig basispensjon til alle fremstår i utgangspunktet som en enkel modell for en allmenn, statlig grunnsikring. Modellen legger hele ansvaret

for standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt på tjenstepensjonsordninger og individuelle pensjonsordninger. Omfanget av og nivået på supplerende pensjonsordninger vil derfor komme til å øke markert. Se for øvrig omtale under avsnitt 5.2 og 7.5.

Standardsikring gjennom tjenstepensjoner i arbeidsforhold eller individuelle pensjonsavtaler kan enten gjøres obligatorisk i form av visse minstekrav til ordningenes omfang og utforming, eller de kan være basert på avtaler og frivillighet som under dagens regler for private ordninger. Uten et obligatorisk krav til standardsikring vil sannsynligvis en god del yrkesaktive i privat sektor kunne bli stående uten annen pensjon enn minstenivået i form av en basispensjon, eller med lavere samlet pensjon enn nå. For offentlig ansatte vil tjenstepensjonen måtte overta for folketrygdens tilleggspensjon.

Dersom ny opptjening av tilleggspensjon i folketrygden fases ut i framtida, vil behovet for og omfanget av supplerende ordninger øke, enten en stiller krav om obligatorisk dekning eller ikke. Supplerende ordninger kan finansieres av både arbeidsgiver og arbeidstaker. Det er da naturlig at staten fortsatt bør bidra gjennom skattefavourisering av slike ordninger. Økt vekt på supplerende ordninger krever økte innbetalinger for å finansiere systemet. Det er derfor rimelig at en eventuell utfasing av tilleggspensjonen i folketrygden i framtida motsvares av lavere trygde- og arbeidsgiveravgifter til folketrygden. Avgiftsreduksjonen kan enten kreves anvendt til premieavsetninger i pensjonsfond (ved obligatorisk standardsikring), eller gi foretak eller de yrkesaktive bedre mulighet for slike premieavsetninger (ikke krav om obligatorisk standardsikring). Ved en overgang til lik statlig basispensjon vil derfor skatteinntektene gå ned. En slik omlegging vil innebære at innbetalinger for å finansiere standardsikringen vil bli utformet som pensjonspremier og ikke skattlegging.

Generelt synes det naturlig fortsatt å basere regelverket for private tjenstepensjoner på det såkalte forholdsmessighetsprinsippet, som innebærer at de samlede ytelser fra pensjonsordningene og basispensjonen ikke skal utgjøre en større prosentdel av lønnen for medlemmer med høyere lønn enn for medlemmer med lavere lønn.

En flat statlig basispensjon innebærer at ansvaret for standardsikring som tidligere lå i folketrygden overføres til supplerende ordninger som er fondsbaserte. Innsparinger i det offentlige pensjonssystemet kan i stor grad bli motsvart av økte pensjonspremier til disse ordningene og større oppbygging av fondskapital. Det vil gi større finansiell

risiko knyttet til realavkastningen på fondskapitalen, men mindre politisk risiko for skjev generasjonsfordeling og/eller endringer i systemet. Ved ytelsesbaserte ordninger vil foretakene måtte bære risikoen forbundet med lavere avkastning enn forventet på pensjonskapitalen, mens de yrkesaktive må bære denne risikoen i innskuddsbaserte ordninger.

#### *Pensjonskommisjonen tilrår:*

- Det ene hovedalternativet for pensjonssystemet i framtida kan være en lik, statlig basispensjon til alle pensjonister basert på botid og supplert med tjenstepensjoner og individuelle pensjonsordninger.
- Dagens minstepensjon i folketrygden kan være et naturlig utgangspunkt for nivået på en slik basispensjon.
- Basispensjonen bør finansieres gjennom det alminnelige skattesystemet.
- Eventuelle endringer bør bare gjelde framtidig opptjening etter et gitt tidspunkt.
- Alternativet bør følges av en reduksjon i arbeidsgiver- eller trygdeavgifter til folketrygden i framtida.

## **7.9 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 pensjonsutbetalingene 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 verdikringen ved regulering. Det kan enten bygge på konkrete politiske vedtak, basert på fastlagte retningslinjer, eller på faste indekser for lønns- og/eller prisstigningen.

En verdikring som ikke følger klare og forutsigbare prinsipper og regler, vil gi en lite forutsigbar realverdi 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). Stortingets retningslinjer for G-reguleringen 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.»

Retningslinjene angir at siktemålet for reguleringene er de løpende pensjonene, men de får samtidig virkning for verdien av de opptjente pensjonsrettighetene som yrkesaktiv. Utviklingen i G har over tid vært svakere enn lønnsutviklingen for yrkesaktive, men høyere enn prisstigningen. Dette har sammenheng med at også andre pensjonsforbedringer, som blant annet økt minstepensjon og garantipensjon for unge uføre har blitt prioritert. I de senere årene har trygdeoppgjørene vært konsentrert om G. Trygdeoppgjørene skal imidlertid også innpasses i den samlede inntektspolitikken og finanspolitikken. De får også konsekvenser for framtidige pensjonsforpliktelser og finansieringsbehov.

Det må derfor være mulig å endre nivået på framtidige pensjoner dersom de forutsetninger som pensjonssystemet bygger på blir vesentlig endret. Det kan være som følge av befolkningsutvikling, levealder, yrkesdeltaking eller finansieringsgrunnlag. Slike endringer må varsles i så god tid som mulig og bygge på fastlagte prinsipper og mekanismer. I det svenske pensjonssystemet er det for eksempel lagt inn stabilisatorer som tar hensyn til endringen i levealder og økonomisk utvikling over tid.

For å balansere de ulike og til dels kryssende funksjonene og hensynene som er knyttet til G-reguleringen i folketrygden, kan vurdere å skille mellom funksjonene som faktor for verdisikring av henholdsvis de løpende pensjonsutbetalinger og for pensjonsopptjeningen som yrkesaktiv. En kan da lønnsindeksere pensjonsopptjeningen som yrkesaktiv og regulere de løpende alderspensjoner for å opprettholde pensjonistenes kjøpekraft og pensjonenes realverdi. Det kan skje ved prisindeksering, lønnsindeksering eller ved en kombinert pris- og lønnsindeksering. 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 og samtidig ha en viss fleksibilitet i de årlige pensjonsreguleringene. 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 også i perioder med reallønnsnedgang og når innstramming i økonomien skjer gjennom inntektspolitikken. Real lønnsøkning for yrkesaktive er ofte knyttet til forhold som ikke i samme grad vil gjelde for pensjonister. Dette kan bl.a. være produktivitetutvikling, etterspørsel etter arbeidskraft og sammenligninger mellom ulike yrkesgrupper.

Det kan i dag være vanskelig for den enkelte å holde rede på hvilke pensjonsrettigheter han eller hun har tjent opp. *Pensjonskommissjonen* vil i den forbindelse anbefale at det sendes ut årlige oversikter over den enkeltes opptjening, der opptjeningen synliggjøres i kroner gitt spesifiserte forutsetninger.

*Pensjonskomiteen* tilrår følgende prinsipper for verdisikring av offentlige pensjoner:

- Pensjonssystemet bør ha klare regler og retningslinjer for verdisikring av opptjente pensjonsrettigheter som yrkesaktiv og løpende pensjonsutbetalinger som pensjonist.
- I folketrygden bør det vurderes nærmere å skille mellom verdisikringen av henholdsvis pensjonsopptjeningen som yrkesaktiv og pensjonsutbetalingen som pensjonist.
- Opptjente pensjonsrettigheter som yrkesaktiv bør da indekseres i samsvar med den gjennomsnittlige lønnsutviklingen i landet.
- Det etableres en fast regel for indeksering av utbetalt alderspensjon. Dette kan være i form av en pris- eller lønnsindeks eller en kombinasjon av disse.
- Utbetalt uførepensjon bør lønnsindekseres.

For at reglene for regulering av pensjoner skal bli respektert av framtidige generasjoner, må de ta hensyn til de belastningene som finansieringen påfører disse.

## 7.10 Tidlig pensjonering og fleksibel pensjonering

*Pensjonsalder, yrkesdeltaking og tidlig pensjonering.*

Pensjonsalderen i folketrygden er 67 år, med adgang til å fortsette med arbeid og pensjonsopptjening på hel- eller deltid fram til 70 år. De viktigste formene for tidlig pensjonering er ved folketrygdens uførepensjon, Avtalefestet pensjon (AFP), og særskilte førtidspensjoner og særaldersgrenser for bestemte yrkesgrupper. De fleste med tidlig pensjon har uførepensjon.



Avgangsmønsteret blant eldre arbeidstakere har mange og sammensatte årsaker. Selv om utformingen av pensjonssystemet og de incentiver som gis der er viktige, må en strategi for høyere yrkesdeltaking omfatte mer enn pensjonsordninger. Det er særlig viktig å legge til rette for at flere 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 utslitte arbeidstakere gis anledning til tidligavgang.

«Intensjonsavtale 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 er økt sykefravær og uføretrygding og lavere yrkesdeltaking blant eldre over 60 år. Intensjonsavtalen skal bidra til:

- 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
- å ta bedre i bruk eldre arbeidstakeres ressurser og arbeidskraft i arbeidslivet for å motvirke tidlig avgang blant eldre i arbeidslivet).

En rekke organisasjoner har sluttet seg til avtalen, og det er inngått konkrete samarbeidsavtaler med mange virksomheter («Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – IA-virksomheter»). De operative målene for avtalen er å:

- redusere sykefraværet med minst 20 prosent for hele avtaleperioden.
- få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne enn i dag
- ta vare på eldre arbeidstakeres ressurser og arbeidskraft for å motvirke tidlig avgang fra arbeidslivet

Intensjonsavtalen omfatter en tiltakspakke med forpliktelser fra både arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter.

Regjeringen Bondevik II har også lagt fram forslag om å innføre en *tidsbegrenset uførestønad*, jmfør Ot.prp. nr 102 (2001–2002). Det er også 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, foreslås det at beregningen av stønaden knyttes nærmere til reglene for attføringspenger og rehabiliteringspenger istedenfor til pensjonssystemet.

### *Adgang til fleksibel pensjonering for alle yrkesaktive?*

Folk er forskjellige og arbeidsplasser og arbeidsinnhold er forskjellige. Forskning tyder på at det ikke er noe biologisk grunnlag for en felles pensjonsalder for alle. Samtidig er det vel slik for de fleste at helsa, arbeidsevnen og arbeidslysten avtar med alderen. Dette taler for at det bør gis adgang til en mer individuelt tilpasset overgang til pensjonisttilværelsen for alle yrkesaktive. *Pensjonskommisjonen* har foreløpig ikke foretatt noen nærmere vurdering av fra hvilken alder en slik adgang bør gis. Av praktiske grunner er det en nærliggende mulighet å ta utgangspunkt i 62 år, som er den nedre grensen for uttak av AFP.

Det er et velferdsgode å kunne velge mellom arbeid og fritid. Dette gjelder også med hensyn til pensjonering. For at dette også skal være en fordel for samfunnet, bør imidlertid den eller de som velger tidlig pensjonering, være med på å dele kostnadene ved det. 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.

En mer fleksibel pensjonsordning for alle yrkesaktive bør kunne kombineres med et *livsløpsprinsipp* for pensjonsopptjeningen, slik at alle år med arbeidsinntekt teller likt. En slik fleksibel pensjonsordning kan bygge på at opptjent pensjonsformue fordeles på gjennomsnittlig, forventet antall år som pensjonist ved pensjoneringsalderen. Ordningen bør likevel neppe være helt basert på aktuariske prinsipper. Den bør blant annet beregnes likt for kvinner og menn, selv om kvinner gjennomgående lever lengre enn menn.

En slik fleksibel pensjonsordning bør kunne gjelde alle eldre yrkesaktive over en gitt, nedre aldersgrense, forutsatt at de tilfredsstillende bestemte krav til tidligere yrkesdeltaking og opptjent pensjon. Et minstekrav kan være at den opptjente pensjonen minst svarer til folketrygdens minstepensjon, gitt justeringer i ytelsen i forhold til selvvalgt pensjoneringstidspunkt og – grad. Slik fleksibilitet kan vurderes å gjelde for både egen opptjent pensjon i folketrygden og for supplerende tjenestepensjoner. Det bør bli lempeligere ordninger for kombinasjon av arbeidsinntekt og uttak av opptjent 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 andre ord-

ninger. Nærmere utforming og forhold til eksisterende ordninger for førtidspensjon må utredes nærmere, og drøftes med partene i arbeidslivet.

#### *Særaldersgrenser og særskilte førtidspensjoner.*

Både i offentlige og private tjenstepensjoner er det fastsatt særaldersgrenser for bestemte yrkesgrupper. Tilsvarende er det særskilte førtidspensjonsordninger for bestemte yrkesgrupper, som for eksempel sjøfolk og fiskere. Det gir den enkelte betinget rett og plikt til å fratrukke stillingen og gå over i pensjon fra en viss alder, vanligvis mellom 60 og 65 år. Begrunnelsen og kriteriene er at arbeidet stiller særskilte krav til helse og sikkerhet som normalt kan svekkes med alderen.

Det er imidlertid grunn til å reise spørsmål om alder alene er tilstrekkelig kriterium til å fratrukke tidlig av helsemessige eller sikkerhetsmessige grunner. Både helse, arbeidsevne og arbeidsinnhold varierer, både mellom individer og over tid. Et alternativ kan være å vurdere å erstatte særaldersgrenser med krav om opphør av oppgaver av bestemt art etter en viss alder. Vedkommende bør da få tilbud om andre oppgaver og tilrettelegging.

Det har i flere sammenhenger vært tatt til orde for en gjennomgang og modernisering av særaldersgrenser i offentlige og private tjenstepensjoner. 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 tilrå:*

- 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 tilfredsstillende 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 samråd med partene i arbeidslivet.

- Særaldersgrenser for bestemte yrkesgrupper i offentlige og private tjenstepensjonsordninger 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.

## **7.11 Forholdet mellom en modernisert folketrygd og supplerende tjenstepensjoner.**

### *Offentlige tjenstepensjoner og folketrygden*

De offentlige tjenstepensjoner er i likhet med folketrygden utformet som «bruttoordninger». Det innebærer at hver ordning i utgangspunktet skal sikre full pensjon. For å unngå «dobbeltpensjonering» fra flere bruttoordninger er det regler om samordning mellom offentlig tjenstepensjon og folketrygden. Tjenstepensjoner i privat sektor er derimot utformet som «nettoordninger». De er utformet som et 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 tjenstepensjonen. 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 tjenstepensjon.

Et hovedspørsmål blir den tilliten den enkelte har til dagens folketrygd og det offentlige ansvaret for pensjonssystemet. Slik dagens bruttosystem er bygget opp, får endringer i folketrygden ikke konsekvenser for den samlede ytelsen fra folketrygd og offentlig tjenstepensjon. Et hovedpoeng med en pensjonsreform er å få til forutsigbarhet for den enkelte, kombinert med størst mulig sikkerhet for finansiering og økonomisk trygghet for pensjonene. Dersom det kan skapes et bredt politisk grunnlag for en slik langsiktig forutsigbarhet, vil en viktig forutsetning for at tjenstepensjoner skal kunne baseres på et nettoprinsipp være til stede.

Offentlige tjenstepensjoner er i dag lovfestet eller hjemlet i tariffavtale. En mulig overgang til et nettoprinsipp i et framtidig pensjonssystem må derfor tas opp med partene i arbeidslivet og forhandles fram gjennom tariffavtale. For private tjenstepensjoner vil eventuelle endringer i folketrygden kreve konkrete endringer i pensjonsplanen dersom en vil oppveie endringene. Endringer får i alle tilfeller konsekvenser for finansieringen av ordningene.

*Behov for å endre offentlig tjenstepensjon.*

Samordning av offentlige tjenstepensjoner med folketrygden er komplisert, og oppfattes av mange som urimelige og urettferdige. Mange personer med lav inntekt eller kort opptjeningsstid opplever at de får lite eller ingenting igjen for innbetalingen til offentlig tjenstepensjon. Tilsvarende får personer med inntekt over gjennomsnittet (6G) relativt mer igjen i tjenstepensjonen. Hovedårsaken er ulik fordelingsprofil i folketrygden og offentlig tjenstepensjon. Det er neppe mulig å gjøre vesentlige forenklinger i samordningssystemet uten å gå over til et nettoprinsipp for offentlig tjenstepensjon.

Ved en modernisert folketrygdpensjon som er mer proporsjonal med arbeidsinntekt og innbetaling, blir det enklere å tilpasse den offentlige tjenstepensjonen som et proporsjonalt, netto tillegg til folketrygden. Ved alternativet med en lik basispensjon til alle i folketrygden får tjenstepensjonene en større rolle, og stigende med inntektsnivået.

Spørsmålet om pensjonsnivået i de offentlige tjenstepensjonsordningene kan ikke vurderes isolert, men må ses i sammenheng med nivået i en eventuell modernisert og reformert folketrygd. Ved omlegging av de offentlige tjenstepensjonene kreves overgangsordninger og tilpasninger til en reformert og modernisert folketrygd. Slike overgangsordninger må ivareta hensynet til dagens offentlig ansatte og deres opparbeidede pensjonsrettigheter. Personer som på omleggingstidspunktet allerede mottar pensjon forutsettes ikke berørt. I et fremtidig pensjonssystem bør samlet ytelse fra tjenstepensjon og en beregnet folketrygd kunne ligge på om lag det samme nivået som en har i dag. Pensjonskommisjonen vil komme nærmere tilbake til disse spørsmålene i kommisjonens endelige innstilling høsten 2003.

*Pensjonsrettigheter ved skifte av arbeidsplass.*

En arbeidstaker som går fra offentlig til privat sektor får en oppsatt pensjonsrettighet, beregnet fram til pensjonsalderen og verdisikret ved regulering av grunnbeløpet i folketrygden. Denne rettigheten kan vedkommende imidlertid ikke ta med seg inn i det nye arbeidsforholdet, og den nye arbeidsgiveren kan ikke ta hensyn til dette ved fastsetting av premie til den nye tjenstepensjonsordningen.

Ved skifte av arbeid innen privat sektor er medregning av tidligere pensjonsrettigheter heller ikke enkelt. Individuell rett til selv å velge medregning bidrar til et noe uoversiktlig system og til dels vilkårlige utslag. Et mer standardisert system for medregning kan bidra til forenkling, større likhet og lavere premier.

Det er vanskelig for virksomheter å flytte sin pensjonsordning fra en offentlig til en privat ordning, for eksempel som ledd i omstillinger. Tilsvarende er det også vanskelig å flytte pensjonsordninger fra private til offentlige ordninger. Dette er til hinder for omstilling og mobilitet. Dette kan søkes løst ved at tjenstepensjonsordningene harmoniseres i større grad. Det bør bli enklere å flytte opparbeidede pensjonsrettigheter ved skifte av arbeidsplass og ved omstilling av virksomheter. Den enkelte bør i større grad kunne ha med seg en oppspart pensjonskapital fra arbeidsforhold, og bygge videre på denne i nye arbeidsforhold.

*Fondering av Statens Pensjonskasse.*

Tjenstepensjonsordningen i staten er statsgarantert, og pensjonsutbetalingene utbetales fortløpende ved årlige bevilgninger på statsbudsjettet. Det utbetales nå årlig om lag 9 milliarder kroner til pensjoner fra Statens pensjonskasse (SPK), og de samlede pensjonsforpliktelsene anslås til om lag 220 milliarder kroner. Statsansatte betaler 2 prosent av brutto lønn i pensjonspremie.

Det forhold at finansieringen av de statlige tjenstepensjonene skjer på denne måten, gjør at de framtidige pensjonsforpliktelsene blir lite synlige, og at de enkelte statlige virksomhetene i liten grad har direkte økonomisk ansvar for dem. En fondering av pensjonsforpliktelsene i Statens pensjonskasse og full premiefinansiering av de statlige tjenstepensjonene vil i større grad bidra til å synliggjøre de statlige pensjonsforpliktelsene og til å ansvarliggjøre de enkelte statlige virksomheter bedre i forhold til pensjonsforpliktelsene ved virksomheten. En fondering SPK bør også kunne vurderes i sammenheng med en harmonisering og forenkling av rammevilkårene for tjenstepensjoner i offentlig og privat sektor. En bør da også vurdere spørsmål om eventuell fondering av henholdsvis opparbeidede og framtidige pensjonsrettigheter.

*Pensjonskommisjonen tilrår:*

- Offentlige tjenstepensjoner bør legges om til å bli mer rendyrket supplerende til en modernisert folketrygd.
- Samlet ytelse fra tjenstepensjon og en beregnet folketrygd bør kunne ligge om lag på det samme nivået som i dag.
- Hensynet til opparbeidede pensjonsrettigheter må ivaretas ved overgangsordninger. Dette må utredes nærmere.

- Regelverket for flytting av pensjoner og oppsatte pensjonsrettigheter mellom offentlige og private tjenstepensjoner bør harmoniseres og forenkles.
  - Tjenstepensjon i Statens Pensjonskasse bør fonderes.
-

## 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 ytelser fra andre ordninger.

Folketrygden er det obligatoriske sosialforsikringsystemet 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 tilleggsytelser til folketrygden. I offentlig sektor ytes det bruttogaranterte tjenstepensjoner. Samlet pensjon er da uavhengig av endringer i folketrygdens pensjonsytelser. Det vil si at pensjonistene garanteres et samlet pensjonsnivå (tjenstepensjon pluss folketrygd). Alle arbeidstakere i offentlig sektor er omfattet av tjenstepensjoner.

I privat sektor er tjenstepensjonene organisert 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 tjenstepensjonen er tjent opp, påvirkes samlet pensjon tilsvarende. Nylig er det også åpnet for å etablere innskuddsordninger, det vil si at pensjonen spares opp gjennom definerte innskudd. Rundt 35 prosent av de yrkesaktive i privat sektor er omfattet av tjenstepensjonsordninger.

I tillegg til de ordningene som er beskrevet ovenfor finnes det ulike førtidspensjonsordninger. Gjennom tjenstepensjonssystemet 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 prosent. Ytelsene beregnes da som «fulle» pensjoner fram til fylte 67 år.

Utenfor tjenstepensjonssystemet er den viktig-

ste frivillige førtidspensjonsordningen basert på avtale mellom partene i arbeidslivet. Ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) omfatter i dag om lag 60 prosent 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 skattevirkninger. 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 de andre pensjonsartene vil også bli omtalt.

Folketrygden finansieres løpende, det vil si at årets utgifter dekkes gjennom inntekter det samme året. Finansieringen skjer ved innbetaling av trygdeavgift (medlemsavgift), arbeidsgiveravgift og ved tilskudd fra staten. Avgiftssatsene og tilskuddet fra staten fastsettes av Stortinget.

Ved utgangen av 2001 var det om lag 939 000 personer i Norge som mottok pensjon fra folketrygden. Av disse var det 627 000 alderspensjonister, noe over 285 000 uførepensjonister og rundt 27 000 gjenlevende ektefeller med etterlattepensjon. Folketrygdens pensjonsutgifter var da nær 100 milliarder kroner. Av dette utgjorde utgiftene til alderspensjon 65,3 milliarder kroner, uførepensjon 33,1 milliarder kroner og etterlattepensjon 2,2 milliarder

kroner. Pensjonsutgiftene utgjorde dette året rundt 20 prosent av statsbudsjettet, og litt under syv prosent 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 pensjenspoeng. 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 pengopptjeningen.

Pensjonen fastsettes i forhold til folketrygdens grunnbeløp (G) som reguleres årlig av Stortinget etter drøftinger mellom staten og organisasjonene. Fra 1. mai 2002 utgjør grunnbeløpet 54 170 kroner. I 2000 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 folketrygd-pensjon 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.*»

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 pensjenspoeng. 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 prosent av folketrygdens grunnbeløp (54 170 kroner) for enslig pensjonist
- 75 prosent av grunnbeløpet (40 632 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.

*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	4 170 kroner
Tilleggspensjon:	
54 170 kroner x 5,00 x 45 % x 25/40	76 177 kroner
54 170 kroner x 5,00 x 42 % x 15/40	42 659 kroner
I alt, årlig pensjon	173 006 kroner

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 per 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 pensjenspoeng, både hvor mange år man har tjent opp poeng (poengår) og hvor høye pensjenspoengene har vært.

Pensjenspoenget blir beregnet for hvert kalenderår ved at den pensjonsgivende inntekten 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 man får ved å multiplisere G med gjennomsnittet av de 20 høyeste poengtallene (sluttpoengtallet). Har vedkommende pensjenspoeng for færre enn 20 år, benyttes gjennomsnittet av samtlige poengtall. For opptjeningsår til og med 1991 er pensjonsprosenten 45, mens den for opptjening fra og med 1992 er 42 prosent.

Fordi opptjening i folketrygden tok til i 1967, vil full opptjeningstid først kunne oppnås i 2007 (ved opptjening i alle årene fra og med 1967 til og med 2006). Dersom man har kortere opptjeningstid enn 40 år, blir tilleggspensjonen tilsvarende 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 tjenes opp på kortere tid, varie-

rende 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 særtillegg til personer som ikke har opptjent tilleggspensjon i folketrygden, eller har en tilleggspensjon som er lavere enn særtillegget. Det ytes fullt særtillegg til den som har minst 40 års trygdetid, ved kortere trygdetid blir særtillegget forholdsmessig redusert. Særtillegget blir redusert krone for krone i den utstrekning pensjonisten mottar tilleggspensjon fra folketrygden. Særtillegget fastsettes av Stortinget som en viss prosent av grunnbeløpet. Fullt særtillegg er fra 1. mai 1998 fastsatt til 79,33 prosent av grunnbeløpet. Særtillegget kan være noe mindre i visse tilfeller. Folketrygdens minstepensjonen, forutsatt 40 års trygdetid, blir da fra 1. mai 2002 på 97 140 kroner per år for en enslig pensjonist og 167 208 kroner per år for et pensjonistektepar.

*Gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden i 2000 var om lag 106 300 kroner. Menn mottok om lag 114 500 kroner gjennomsnittlig i alderspensjon, mens kvinner mottok om lag 95 300 kroner.*

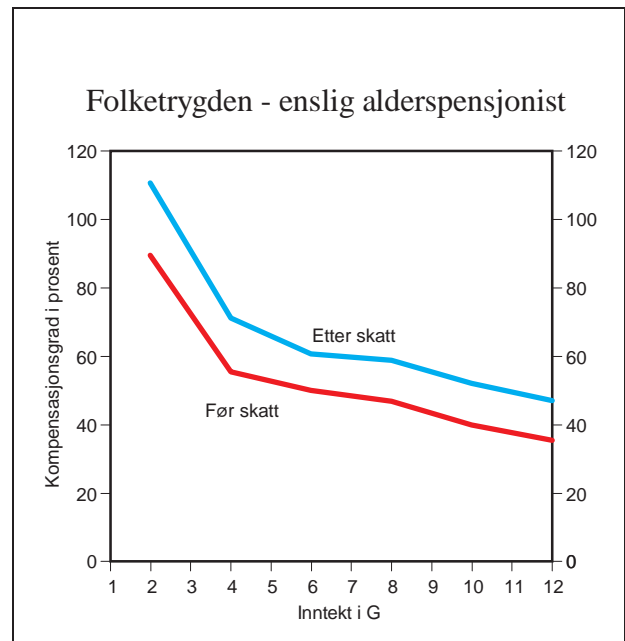
Folketrygdens kompensasjonsgrad avhenger av inntekt, hvor mange år en har vært yrkesaktiv, samt de opptjeningsreglene som legges til grunn ved utmåling av pensjonen.

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. Skattebegrensningsregelen bidrar til at pensjonister med samlede inntekter opp til noe over minstepensjon ikke betaler skatt, og at pensjonister med noe høyere inntekter betaler lavere skatt.

For pensjonister med midlere og høyere inntekter bidrar et eget særfradrag for alders- og uførepensjonister på 18 360 kroner per år til en gunstigere beskatning av pensjonsinntekt enn lønnsinntekt. I tillegg betaler pensjonister en trygdeavgift på 3 prosent, mot 7,8 prosent for lønnstakere og 10,7 prosent for selvstendig næringsdrivende.

Figur 1 viser at folketrygden gir en kompensasjonsgrad etter skatt på om lag 70 prosent for en inntekt på 4 G, og om lag 60 prosent for en inntekt på 6 G. Folketrygdens kompensasjonsgrad faller gradvis for økende inntekter, og for et inntektsnivå på 12 G er kompensasjonsgraden om lag 47 prosent etter skatt.

Til sammenligning var en gjennomsnittlig lønn per normalårsverk i Norge i 2000 om lag 280 000 kr, eller 5,8 G. Gjennomsnittlig lønn for alle lønnstakere i Norge er imidlertid lavere enn dette, bl.a. fordi mange arbeider deltid. Ifølge statistikk basert på lønns- og trekkoppgaver var gjennomsnittlig lønn i



Figur 1 Kompensasjonsgrad i folketrygden – enslig alderspensjonist – før og etter skatt

Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

2000 for alle som hadde positiv lønnsinntekt om lag 202 000 kroner, eller 4,2G. Menn hadde i 2000 en gjennomsnittlig lønn på om lag 239 000 kroner eller 4,9 G, mens kvinner hadde en gjennomsnittlig lønn på om lag 161 000 kroner, eller 3,3 G. Blant kvinner er det en relativt stor andel som arbeider deltid i alle aldersgrupper, mens det blant menn bl.a. 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 grunnbeløpet. Pensjonen reduseres med 40 prosent 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 reg-

ler. Disse særreglene har også betydning for ordningene med avtalefestet pensjon fordi 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 pensjongivende inntekt mens han mottar uførepensjon, gjelder det særlige regler for beregning av poengtallene. Når vedkommende blir alderspensjonist, vil disse poengtallene – med visse begrensninger – legges til de godskrevne framtidige pensjonspoengtallene for de enkelte årene.

Ved utgangen av 2000 var det nær 280 000 uførepensjonister i folketrygden. Andelen uførepensjonister i forhold til befolkningen mellom 16 og 67 år var på 8,7 prosent. Gjennomsnittlig ytelse var nær 110 000 kroner, for menn 127 400 kroner og 93 800 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 prosent av grunnpensjonen. Fullt barnetillegg utgjør fra 1. mai 2002 40 prosent 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 sært tillegg 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 vel 27 000 etterlattepensjonister i folketrygden ved utgangen av 2000, og i 2000 utgjorde stønad til etterlatte 2,2 milliarder kroner. Gjennomsnittlig ytelse var før fradrag for forventet inntekt på vel 104 500 kroner. Etter fradrag for forventet inntekt var ytelsen på 68 500 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 foretak. De offentlige tjenestepensjonene er ytelsesbaserte, og pensjonen bestemmes som en andel av sluttlønn.

Finansieringen av Statens Pensjonskasse og de kommunale tjenestepensjonsordningene er ulikt organisert. Medlemmer i Pensjonskassen betaler to prosent 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 prosent av medlemmene i Statens Pensjonskas-



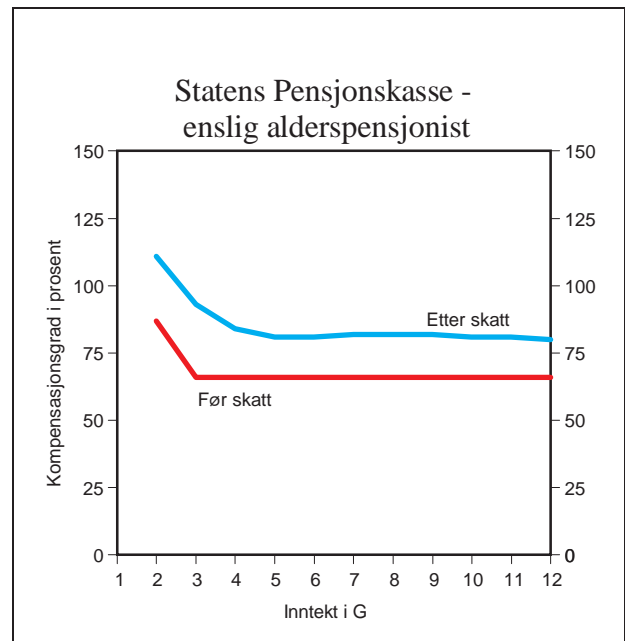
se og om lag 40 prosent av medlemmene i kommunale pensjonsordninger har lavere aldersgrense, såkalt særaldersgrense, på 65, 63 eller 60 år. I tillegg kan det tas ut alderspensjon inntil tre år før aldersgrensen dersom summen av vedkommendes alder og opptjeningstid i pensjonsordningen er 85 år eller mer. 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 prosent av pensjonsgrunnlaget. Ved kortere tjenestetid reduseres pensjonen forholdsmessig. Den som slutter med mindre enn tre års tjenestetid, har ikke rett til pensjon. Beregningen av alderspensjon fra en offentlig tjenstepensjonsordning kan framstilles ved hjelp av følgende formel:

$$\text{Pensjonsgrunnlag} \times 0,66 \times \text{tjenestetid}/30 = \text{tjenstepensjon}$$

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 tiden fra ansettelse og fram til pensjonsalder. Er ansettelses-tiden 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 2 Kompensasjonsgrader før og etter skatt for en enslig alderspensjonist i SPK

Kilde: Statens Pensjonskasse og Finansdepartementet

Figur 2 viser kompensasjonsgrader før og etter skatt for en enslig alderspensjonist i en offentlig tjenstepensjonsordning, for eksempel Statens Pensjonskasse. For svært lave inntekter på blir kompensasjonsgraden tett opp mot folketrygdens minstepensjon. På grunn av gunstige samordningsregler vil det imidlertid stort sett 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 prosent av tidligere inntekt. Årsaken til at kompensasjonsgraden er noe høyere enn 66 prosent er at samordningsfradraget for folketrygdens grunnpensjon er  $\frac{3}{4}$  G. Enslige pensjonister som mottar full grunnpensjon fra folketrygden vil dermed motta  $\frac{1}{4}$  G i tillegg til bruttogarantien.

Etter skatt blir kompensasjonsgraden høyere, og den synker her gradvis ned mot 80 prosent av tidligere arbeidsinntekt. 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 prosent av pensjonsgrunnlaget. Full enke- eller enkemannspensjon utgjør 60 prosent av alders- eller uførepensjonen. Fra 1. januar 2001 vil enke- og enkemannspensjonen utgjøre 9 prosent av avdødes pensjonsgrunnlag uten inntektsprøving

og samordning. Dette gjelder for etterlatte født etter 1. juli 1950, og etterlatte etter tjenestemenn tilsett etter 1. januar 2001.

De offentlige tjenestepensjonene skal samordnes med *folketrygden*. Det gjøres da fradrag i tjenestepensjonen med et beløp som vanligvis tilsvarer folketrygdens tilleggspensjon og  $\frac{3}{4}$  G. Dette innebærer at enslige ved full opptjening er sikret et pensjonsnivå på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget og  $\frac{1}{4}$  G. Den som er gift med en pensjonist eller selvforørget ektefelle, er sikret 66 prosent 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. Omlag 70 prosent av pensjonistene i Statens Pensjonskasse har en slik fordel, og får dermed en høyere samlet pensjon enn det Pensjonskassen sikrer ved sin bruttogaranti på 66 prosent og  $\frac{1}{4}$  G for enslige.

#### 4 Tjenestepensjonsordninger 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 gjøres for de offentlige tjenestepensjonene.

En viktig del av pensjonssystemet i privat sektor består av tjenestepensjonsordninger med særlig skattemessig begunstiging. For at ordningene skal gis skattemessig gunstig behandling, må ordningene tilfredsstillende 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». Regjeringen

fremmet i Ot.prp. nr. 100 (2001–2002) forslag om visse endringer de innskuddsbaserte pensjonsordningene i privat sektor ut fra hensynet til likebehandling av kvinner og menn i de innskuddsbaserte ordningene.

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 ren 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.

Tjenestepensjonsordningene 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 tjenestepensjonsordningene 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 tjenestepensjon 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 for arbeidsgiver 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 i foretakspensjonsordninger 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 regelverk.
- 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 34 pst. 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. Innskud-

dene kan fastsettes på ulike måter, f.eks. 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 prosent 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 prosent 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-åringene 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 ordnin-

ger for NAVO-området og i finansnæringen. AFP-ordningen for 65- og 66-åringer ansatt i offentlig sektor innebærer at det gis tjenestepensjon med opptil 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. 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.

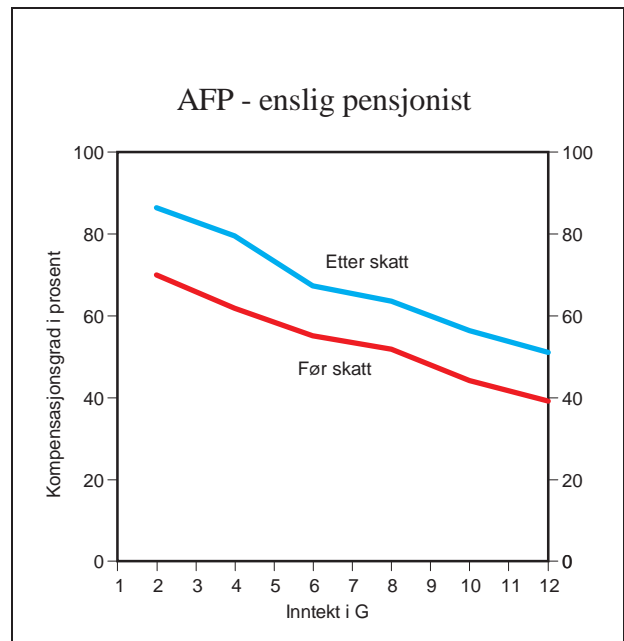
Kompensasjonsnivået i AFP-ordningene svarer i hovedsak til folketrygdens alders- og uførepensjon. Ved full opptjening gir dette et kompensasjonsnivå (uten AFP-tillegg) på i overkant av 50 prosent av gjennomsnittlig inntekt for et middels inntektsnivå, forholdsvis dårligere for høyere inntekter og bedre for lavere inntekter.

Til forskjell fra folketrygdens pensjoner skal AFP-pensjonen, inkludert vedtektsfestede tillegg, maksimalt utgjøre 70 prosent av tidligere pensjonsgivende inntekt. Den tidligere pensjonsgivende 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 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 tid til vel 31 500 ved utgangen av 2000. 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, men inneholder en statlig garanti. For jordbrukere og reindriftsutøvere finansieres



Figur 3 Kompensasjonsgrad i AFP-ordningen – for en enslig pensjonist før og etter skatt

Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

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. I IPA gis det skattefradrag for innbetalinger med en øvre grense på 40 000 kroner

Når det inngås pensjonsspareavtaler vil kapitalen tilfalle arvingene ved tidlig død.

## Vedlegg 2

# Utviklingstrekk og reformarbeid i andre land

## 1 Innledning

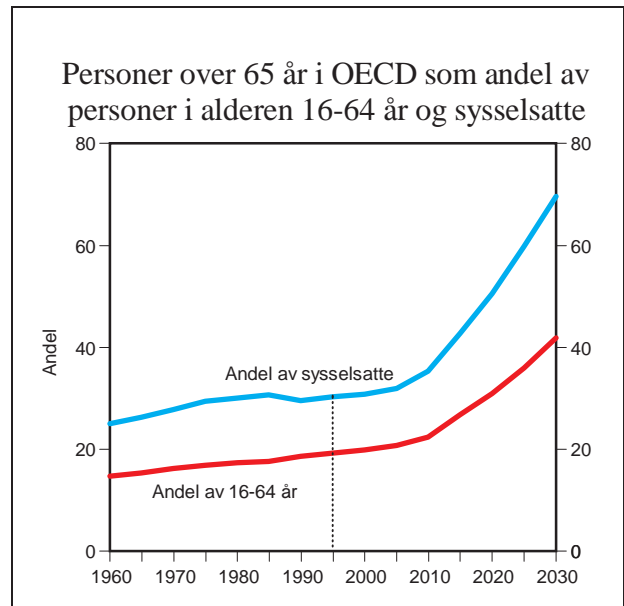
I mandatet til Pensjonskommisjonen heter det at «Aldringen av befolkningen kombinert med høyere ytelse vil føre til en sterk økning i pensjonsutgifter utover i dette århundret». Disse trendene finner vi igjen også i andre land, og det har de siste årene blitt fokusert på hvilke konsekvenser dette kan få for den finansielle stabiliteten i de ulike landene, og mer konkret hvilke krav som må stilles til fremtidens pensjonssystem. Både enkeltland og internasjonale organisasjoner og sammenslutninger har gjennomført omfattende analyser. Mange land har også de siste årene gjennomført endringer i pensjonssystemene, slik at de bedre skal kunne møte de utfordringene de ser for seg vil komme i de neste tiårene. I dette kapittelet gåes det kort igjennom en del av det arbeidet og de systemendringene som er foretatt internasjonalt de siste årene.

## 2 Om behovet for reformer

Den demografiske utviklingen i de fleste industri-land er påvirket av at de store etterkrigskullene blir eldre, at levealderen øker og at fruktbarheten har gått ned. I tillegg trekker folk seg stadig tidligere tilbake fra arbeidslivet. Alt dette bidrar til at det blir en stadig mindre andel yrkesaktive som står for produksjonen av varer og tjenester i samfunnet. Utviklingen illustreres i figur 1, som viser at antall personer i yrkesaktiv alder (her definert som 16–64-åringene) per pensjonist (her definert som de over 64 år) i OECD-landene har blitt betydelig redusert de siste tiårene.

Mens det i 1960 i gjennomsnitt var i underkant av sju personer i yrkesaktiv alder per pensjonist i OECD, var denne andelen gått ned til i overkant av fem i 1995. Etter 2010 vil forholdstallet gå ytterligere ned, og framskrivninger fra OECD indikerer at det i 2030 kan bli færre enn tre personer i yrkesaktiv alder per pensjonist.

Andelen sysselsatte per pensjonist gikk i perioden 1960–1995 ned fra fire til i overkant av tre. Også dette forholdstallet vil gå ytterligere ned i tiårene



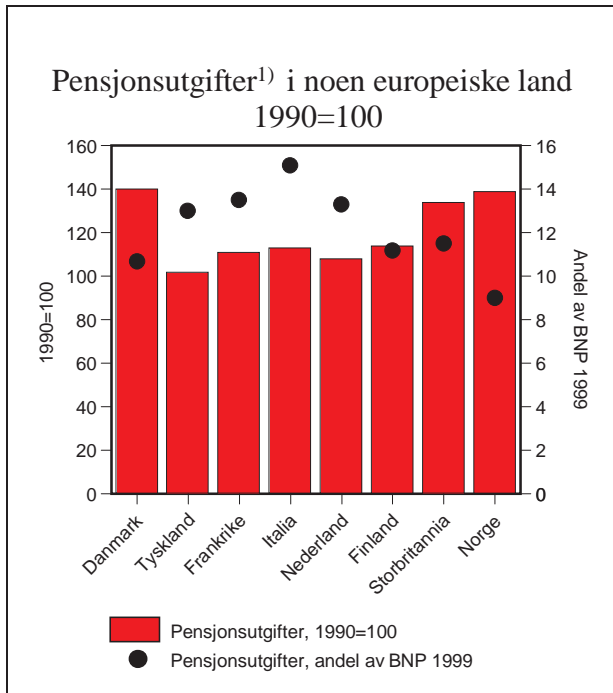
Figur 1 Personer i OECD over 65 år som andel av personer i alderen 16–64 år og sysselsatte.

Kilde: OECD.

som kommer, og det vil i følge OECD kunne være færre enn to sysselsatte per pensjonist i 2030.

I tillegg til at det vil bli relativt sett færre personer som står for verdiskapningen i OECD-området, innebærer utviklingen også at de utgiftene som er spesielt knyttet til eldre, blant annet pensjoner og utgifter til helse- og omsorgstjenester, vil øke. Figur 2 viser pensjonsutgiftenes andel av BNP i 1999 og økningen i utgifter per person over 64 år fra 1990 til 1999 i noen utvalgte europeiske land. Den samlede utgiftsøkningen reflekterer ulike forhold, som blant annet demografiske endringer og politikendringer i perioden. For å eliminere den demografiske faktoren, måles endring per person i de eldre aldersgruppene.

Norge ligger relativt sett lavt når en ser på pensjonsutgiftenes andel av BNP. Disse utgjorde i 1999 ni prosent av BNP. Til sammenlikning var andelen på i overkant av 13 prosent i Tyskland, Frankrike og Nederland, mens den i Italia var over 15 prosent. På den andre siden har Norge, sammen med Danmark og Storbritannia, hatt den sterkeste veksten i utgiftene til alderspensjoner i denne tiårsperioden.



Figur 2 Pensjonsutgifter<sup>1)</sup> i noen europeiske land. Andel av BNP 1999 og endring per person over 64 år 1990–1999 (1990=100).

<sup>1)</sup> Inkluderer ordinær alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon og førtidspensjoner.

Kilde: Eurostat.

Beregninger presentert av OECD antyder at de aldersrelaterte utgiftene i gjennomsnitt vil kunne øke med opp mot sju prosentpoeng av BNP i tiårene fram mot 2050. For mange land innebærer dette at disse utgiftene vil utgjøre opp mot og over en firedel av BNP. Pensjonsutbetalingene er i disse beregningene anslått til å øke med i størrelsesorden tre-fire prosentpoeng av BNP, se tabell 3.4 i kapittel 3, mens utgifter til helse- og omsorgstjenester til de aktuelle aldersgruppene kan øke med mer enn tre prosentpoeng.

### 3 Kort om internasjonale anbefalinger

#### 3.1 Verdensbanken

Pensjonssystemene i mange land er under økende finansielt press. I studien «Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth» fra 1994 fokuserer Verdensbanken på grunnleggende problemstillinger knyttet til den forventede aldringen av befolkningen og den økte pensjonsbyrden som er en naturlig konsekvens av denne demografiske utviklingen.

Hovedformålet med et samlet pensjonssystem bør etter Verdensbankens vurdering være å fungere som et sosialt sikkerhetsnett, og understøtte eldre og uføres livssituasjon gjennom:

- å hjelpe den enkelte med å forskyve inntekt fra den yrkesaktive perioden til pensjonistperioden,
- omfordeling, ved å sikre et minstenivå for pensjonsinntekt til eldre med lav eller ingen inntekt i yrkesaktiv alder og
- å gi trygghet ved å forsikre mot risikoer som typisk kan ramme eldre og uføre.

Pensjonssystemet bør videre understøtte den generelle økonomiske utvikling gjennom:

- Minst mulig negative impulser på økonomisk vekst. Dette omfatter virkninger på arbeidsmarkedet, landets sparing, offentlige finanser, effektiv kanalisering av kapital til investeringer, administrative kostnader og skatteundragelser.
- Å sikre opprettholdbarhet på lang sikt gjennom å ta hensyn til forventede endringer i økonomiske og demografiske forhold.
- Å være oversiktlig slik at yrkesaktive og politikere er i stand til å foreta velbegrunnede avveininger og valg.

På denne bakgrunn anbefaler Verdensbanken oppbygging av nasjonale pensjonssystemer rundt tre «hovedsøyler»:

1. En relativt begrenset offentlig pensjonsordning med hovedformål å ivareta fordelingshensyn i form av minstesikring av levestandard samt forsikre mot ulike risikoer knyttet til aldring og uførhet. Forsikringshensynet er ment å dekke hendelser som kan inntreffe i et rent privat system, som langvarig lav avkastning på investerte pensjonsmidler m.v. Ordningen kan gi en universell minstepensjon til alle, eller være behovsprøvet og/eller inntektsprøvet. Denne første søylen forutsettes løpende utlignet og finansiert gjennom alminnelig beskatning.
2. En obligatorisk organisert spareordning i privat sektor, enten som individuell sparing eller gjennom pensjonsordninger i arbeidsforhold. Denne bør være fullt fondert og ikke ha omfordelingselementer. Det bør være en klar sammenheng mellom innbetalinger og utbetalinger i denne andre søylen av det nasjonale pensjonssystemet.
3. Befolkningens egen frivillige sparing til pensjonsalderen. Myndighetene kan stimulere til egen pensjonssparing gjennom den økonomiske politikken, eksempelvis i form av skattestimulanser for denne typen pensjonssparing.

Dette representerer en grovskisse, og på grunn av ulike individuelle demografiske og langsiktige finansielle utfordringer i de enkelte land, vil det være både hensiktsmessig med og rom for individuelle tilpasninger til disse generelle hovedpillarene. Anbefalingene bør også lese med utgangspunkt i at Verdensbankens mandat tar sikte på å støtte ikke-industrialiserte land. De er således på mange områder rettet inn mot økonomier som er mindre utviklet og som mangler mange av de institusjonene som finnes i vestlige land, deriblant Norge.

### 3.2 OECD

OECD satte på midten av 1990-tallet i gang et større arbeid for å analysere hvordan de store utfordringene knyttet til en aldrende befolkning best kan møtes. En hovedkonklusjon fra analysene er at det er behov for omfattende tiltak for å motvirke tendensen til tidligavgang blant eldre arbeidstakere, og at det må handles raskt. Hvis ikke vil den sterke relative økningen i antall pensjonister føre til redusert vekst og et ytterligere press på de offentlige budsjettene.

OECD understreker at en økning i den gjennomsnittlige avgangsalderen er et avgjørende element i den foreslåtte strategien for å møte utfordringene ved en aldrende befolkning. Et sentralt siktemål for OECD har vært å undersøke hvilke faktorer som påvirker eldre personers yrkesdeltaking, både når det gjelder de eldres motivasjon til å forbli yrkesaktive, og hvilke muligheter de faktisk har til å velge fortsatt arbeid. Det pekes på at en rekke faktorer har bidratt til å gjøre arbeid til et mindre attraktivt alternativ for eldre personer. Økte preferanser for fritid, vanskeligere forhold i arbeidsmarkedet og elementer i pensjons- og andre overføringsordninger som gjør det økonomisk lite attraktivt for eldre personer å forbli i arbeid, har samlet bidratt til reduksjonen i gjennomsnittlig avgangsalder.

OECD finner klare indikasjoner på at utformingen av alderspensjonsordningene i ulike land har bidratt til utviklingen i retning av lavere avgangsalder. Endringer i sosialforsikringssystemene har ført til at fortsatt arbeid økonomisk sett har blitt mindre attraktivt for eldre. Faktorer som har bidratt til dette er økt adgang til tidligpensjonering uten avkorting av årlige ytelser, reduksjoner i den ordinære pensjonsalderen og høyere kompensasjonsgrader. I enkelte land har utviklingen blitt forsterket ved at det er innført offentlige støtteordninger for eldre som i utgangspunktet hadde andre målsettinger, men som i praksis må betraktes som førtidspensjonsordninger. Dette kan for eksempel

være ulike typer uføretrygd og arbeidsledighets-trygd med spesielle vilkår for eldre. OECD konkluderer med at økonomiske incentiver til tidlig avgang fra arbeidslivet kan ha sterk effekt på eldre personers arbeidsmarkedsdeltaking.

En hovedkonklusjon i OECD sin analyse er således at det er behov for reformer som bidrar til at pensjonsnivået for den enkelte i mye større grad blir avhengig av pensjoneringstidspunktet. Pensjonsinntekt bør også ifølge OECD beskattes etter de samme reglene som andre typer inntekt. Målsettingen er å endre de økonomiske incentivene slik at den enkelte i større grad også tar hensyn til samfunnets interesser når valget mellom arbeid og pensjonering tas. Dette vil dempe presset på offentlige pensjonsutgifter.

Samtidig understreker OECD at presset på andre trygdeordninger kan øke hvis vilkårene i de offentlige alderspensjonsordningene blir mindre gunstige. Det er derfor nødvendig å se alternative veier ut av arbeidsstyrken i sammenheng.

Lavere årlig ytelsesnivå fra det offentlige pensjonssystemet vil redusere den løpende pensjonsinntekten, men ikke nødvendigvis pensjonistenes inntekter totalt. Internasjonale sammenlikninger viser ifølge OECD at det er liten sammenheng mellom ytelsesnivået i det offentlige pensjonssystemet og eldre menneskers levestandard. Ved en sammenlikning av det relative inntektsnivået for husholdninger i aldersgruppene rett før og etter pensjonering i åtte ulike land, finner OECD at den samlede løpende inntekten etter pensjonering jevnt over er i størrelsesorden 70–80 prosent av inntekten før pensjonering. Selv om reformer i pensjonssystemet og andre velferdsordninger rettet mot eldre arbeidstakere er viktig som bidrag til å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen, understreker OECD at dette ikke er tilstrekkelig for å sikre lange arbeidskarrierer. Det er også nødvendig med tiltak i arbeidsmarkedet for å sikre at eldre innehar den nødvendige kompetansen for fortsatt yrkesaktivitet.

Ifølge OECD viser nyere forskning at de fleste har kapasitet til å være aktive i samfunnet til de er over 70 år. OECD legger vekt på at eldre arbeidstakers problemer i arbeidsmarkedet kan skyldes manglende kompetanse og gjennomgående lavere utdanning, og mener at det framover er viktig at det satses aktivt på å videreutvikle kompetansen, også etter hvert som arbeidstakerne blir eldre. Det å sikre at rammebetingelsene legges til rette for «livslang læring», er en stor utfordring for myndighetene.

OECD mener partene i arbeidslivet selv har et ansvar for å tilpasse sammenhengene mellom lønn-

inger og faktorer som opplæring, mobilitet og personalpolitikk slik at eldre i størst mulig grad gis mulighet til deltakelse i arbeidslivet. Dette er nødvendig hvis arbeidsmarkedet skal kunne tilpasses den demografiske utviklingen. Satsing på «livslang læring», kombinert med større fleksibilitet i overgangen mellom arbeid og pensjon, kan gjøre det mer attraktivt for den enkelte å forbli aktiv i alderdommen, i arbeidslivet så vel som i samfunnet for øvrig. Det er, etter OECDs mening, viktig at det utvikles en kultur der læring og sosial deltakelse verdsettes for alle aldersgrupper. OECDs anbefalinger kan oppsummeres som følger:

1. Offentlige pensjonsordninger, skattesystemet og offentlige overføringsordninger bør reformeres slik at økonomiske insentiver til tidligpensjonering, og disinsentiver til å utsette pensjoningstidspunktet, fjernes.
2. For å styrke eldre arbeidstakers muligheter, og at de innehar de nødvendige kvaliteter og kompetanse til å benytte seg av dem, er det nødvendig med reformer i arbeidsmarkedet.
3. Det er behov for å styrke offentlige finanser, og redusere offentlig gjeld. Reduserte pensjonstelser bør vurderes i denne sammenheng.
4. Inntekten som pensjonist bør sikres gjennom en blanding av offentlige overføringer, fondsbaserte pensjonssystemer, oppsparte midler og annen inntekt. Hensikten er å oppnå en bedre risikospredning mellom de ulike inntektskildene, en bedre byrdefordeling mellom generasjonene og å øke fleksibiliteten i pensjoneringsbeslutningen.
5. Det bør fokuseres mer på kostnadseffektivitet i helse- og omsorgssektoren. Innsatsen bør rettes mot å redusere fysisk avhengighet, og det bør utvikles en målrettet omsorgspolitikke mot svake eldre personer.
6. Utviklingen av fondsbaserte pensjonssystemer bør skje samtidig med en videreutvikling av de finansielle markedene.
7. Det bør allerede i dag lages en plan for å sikre at reformene samordnes over tid, og at det blir gitt tilstrekkelig oppmerksomhet til gjennomføringen og til å bygge opp forståelse og støtte i befolkningen.

### 3.3 EU

Utformingen av nasjonale pensjonssystemer hører ikke inn under områder der EU har felles politikk eller retningslinjer. Til tross for betydelige forskjeller mellom de ulike landene, både når det gjelder de langsiktige finansielle utfordringene og utfor-

mingen av pensjonssystemene, er det likevel påvist visse grunnleggende felles trekk og behov for reformer. Utgangspunktet for EUs felles arbeid på dette feltet er hvilken politikktutforming som kreves for å opprettholde akseptable pensjonsvilkår for pensjonister, uten at de langsiktige finansielle utfordringene bringer ubalanse i de offentlige budsjettene, og samtidig som de øvrige offentlige utgiftene opprettholdes på en forsvarlig måte.

Det er utført flere studier på ulike nivåer i EU knyttet til den langsiktige utviklingen for de sosiale sikringsordningene i EU-landene, med særlig fokus på opprettholdbarheten av de nasjonale pensjonssystemene. Hovedutfordringen er å sikre at pensjonssystemet kan gi pensjonister et opprettholdbart og sikkert pensjonsnivå, uten at offentlige finansene blir overbelastet eller at fremtidige generasjoner må bære en uforholdsmessig stor pensjonsbyrde. Samtidig må hensynet til rettferdighet og solidaritet mellom generasjoner ivaretas, og pensjonssystemet må innebære den nødvendige fleksibilitet til å imøtekomme de endrede fremtidige krav til samfunnet og det enkelte individ.

Komiteen for sosial beskyttelse og komiteen for økonomisk politikk la i november 2001 fram en felles rapport angående målsetninger og arbeidsmetoder på pensjonsområdet. Gruppen vektlegger tre hovedstrategier:

1. *Tilstrekkelige pensjoner*, som innebærer at medlemslandene bør verne om pensjonssystemenes evne til å oppfylle sosiale målsetninger gjennom blant annet å sikre at eldre ikke utsettes for risiko for fattigdom, sikre tilgangen til offentlige og/eller private pensjonsordninger som gjør den enkelte i stand til å i rimelig grad å opprettholde en tilvendt levestandard etter pensjonering og fremme solidaritet innen og mellom generasjoner.
2. *Finansiell bærekraft*, som innebærer at medlemslandene bør sørge for at pensjonssystemet har et sunt finansielt grunnlag, blant annet gjennom:
  - At en fører en politikk som sikrer en høy yrkesdeltakelse.
  - At eldre arbeidstakere gis insentiver til å forbli yrkesaktive. Arbeidstakerne bør ikke stimuleres til tidlig tilbaketreking fra arbeidslivet eller straffes for å bli stående i arbeid ut over den normale pensjonsalderen. Det bør gis anledning til gradvis tilbaketreking fra yrkeslivet.
  - Å gjennomføre nødvendige reformer for å sikre at den overordnede målsetningen om bæredyktigheten i offentlige finanser oppfylles.



- Å unngå at det legges for store byrder på de yrkesaktive i form av pensjonsutbetalinger, samtidig som det sørges for tilstrekkelige pensjoner til pensjonistene.
  - Å sikre at både private og offentlige pensjonsordninger kan tilby pensjonsordninger med de nødvendige effektivitetsegenskapene til overkommelige priser og der muligheten til å overføre pensjonsrettigheter ved bytte av jobb og hensynet til sikkerhet er ivaretatt.
3. Modernisering av pensjonssystemene slik at de kan imøtekomme varierende samfunnsøkonomiske og individuelle behov. Dette innebærer at medlemslandene bør:
- Sikre at pensjonssystemene er forenlig med kravet om sikkerhet og fleksibilitet på arbeidsmarkedet og at behovet for mobilitet – innen og på tvers av landegrenser – ivaretas uten å svekke den enkeltes pensjonsrettigheter. Pensjonssystemet bør ikke hemme lysten til å være selvstendig næringsdrivende.
  - Sørge for kjønnsnøytralitet i pensjonssystemene.
  - Gjøre pensjonssystemene mer oversiktlige og enklere å tilpasse endrede forutsetninger.

Det arbeides også med spørsmål i tilknytning til pensjonssystemer og virkningen disse har på bevegelsen av arbeidskraft mellom landene. Spesielt gjelder dette mulighetene til å overføre opptjente tilleggspensjonsrettigheter ved bytte av arbeidsplass.

## 4 Hovedtrekk i utviklingen i enkelte vestlige land

### 4.1 Innledning

En rekke land har gjennomført til dels omfattende reformer i pensjonsordningene de siste årene. I avsnittene under gis det eksempler på tiltak som er gjennomført i en del ulike land for å sikre bærekraften av pensjonssystemene og de offentlige finansene i tiårene som ligger foran oss. Mens enkelte land har gjort mer eller mindre spredte endringer i pensjonssystemene, har andre gått mer drastisk til verks og gjennomført til dels omfattende reformer. Dette gjelder blant annet i Sverige.

Et hovedformål ved mange av enkelttiltakene er å høyne arbeidsmarkedsdeltakelsen, blant annet gjennom å gjøre det økonomisk attraktivt å utsette

pensjoneringstidspunktet. Andre tiltak har som mål å øke betydningen av private inntektskilder for pensjonister og lette presset på offentlige finanser. Det er tegn som tyder på en omfattende trend i retning av et system med flere inntektskilder for pensjonistene enn i dag, og med større vekt på private, valgfrie inntektskilder. Det er allikevel ikke mulig å si at utviklingen tyder på konvergens mot noen felles modell.

### 4.2 Tiltak som kan bidra til utsatt pensjoneringstidspunkt

Mange land har justert aldersgrensen i pensjonsordningene. Finland, Island, Italia, Japan og USA er eksempler på land som har vedtatt slike regelendringer. I Finland og Island er pensjonsalderen for offentlige ansatte økt med to år. I Italia og Japan økes pensjonsalderen med fem år, mens man i USA har vedtatt å øke aldersgrensen for å ta ut full pensjon til 67 år.

I enkelt land kan kvinner pensjonere seg til dels betydelig tidligere enn menn. I Tyskland, Italia og Storbritannia er det vedtatt å fjerne denne forskjellsbehandlingen gjennom å øke kvinners pensjonsalder.

Enkelte land har også økt kravet til antall opptjeningsår for å få utbetalt full pensjon, enten i det ordinære pensjonssystemet eller i tidligpensjoneringsordninger. Dette gjelder blant annet Frankrike og Italia.

Et annet viktig element i en pensjonsordning, er i hvilken grad pensjonsnivået påvirkes av avgangstidspunktet. En rekke land har gjennomført endringer som gjør det økonomisk lønnsomt å stå lenger i arbeid, enten ved å ikke gå av ved første mulighet før den ordinære avgangsalderen, eller ved å utsette pensjoneringstidspunktet også ut over dette. Dette gjelder blant annet Finland, Tyskland, Italia, Nederland, Sverige og USA.

For å hindre at strengere regler for alderspensjonering skal føre til et sterkere press på uførepensjonsordningene, har mange land også strammet inn på reglene for helserelaterte pensjoner. De fleste av disse har innført strengere kriterier for hvem som kan få slik pensjon. Dette gjelder blant annet Tyskland, Italia, Nederland, Sverige og USA. Andre land, som Italia og Nederland, har pålagt arbeidsgiverne et større ansvar for kostnadene i forbindelse med uførepensjonering og rehabilitering. En annen tilnærming er å øke motivasjonen og muligheten for de som allerede er uførepensjonerte til å prøve seg i arbeidslivet, med tanke på eventuell reaktivring.

### Seniorpolitikk

For at tiltakene som motiverer den enkelte til å utsette pensjoningstidspunktet skal kunne ha noen effekt, må det også være mulig for eldre arbeidstakere å beholde den jobben de har eller å finne en ny. En rekke land har derfor parallelt igangsatt tiltak for å motivere arbeidsgiverne til å beholde og ansette denne gruppen arbeidstakere. Tiltakene har ulik karakter, fra endringer i lovverket for å hindre diskriminering på bakgrunn av alder (USA, Nederland), til skattelettelse i forbindelse med ansettelse eller opplæring av eldre arbeidstakere (Nederland) og forskningsinnsats rettet inn mot å oppnå en bedre forståelse av eldre arbeidstakers situasjon og behov (Finland).

### 4.3 Tiltak for å lette presset på offentlige finanser

En direkte årsak til at det har blitt satt et kraftig søkelys på pensjoner de siste årene, er at den sterke økningen i de offentlige pensjonsutgiftene i årene framover vil føre til et sterkt press på de offentlige finansene. For å lette dette presset i tilstrekkelig grad, er det nødvendig også å gjøre noe med ytelsesnivået i ordningene. Dette kan for eksempel gjøres ved regelendringer innen de offentlige pensjonsordningene.

Den mest utbredte metoden for justering av ytelsesnivået, er endringer i verdiindekseringen av pensjoner og/eller pensjonsopptjening over tid. Finland og Italia er eksempler på land som i varierende grad har skiftet fra lønnsindeksering til prisindeksering av pensjonene. Et annet eksempel er Tyskland, som nå knytter justeringen av ytelsesnivået opp mot utviklingen i bruttolønn fratrukket bidragene til det offentlige pensjonssystemet. Det er nå svært få land som fullt ut indekserer pensjonsytelsene etter lønnsutviklingen.

I en del land er ytelsesnivået justert ved å endre inntektsmålet som brukes til å beregne pensjonene. Dette kan for eksempel gjøres ved å gå over fra en «besteårsregel» til bruk av en «gjennomsnittsinntekt». Finland, Frankrike, Spania og Storbritannia, er eksempler på land som har justert inntektsmålet i retninger som gir lavere ytelser. Andre land, deriblant Finland, Frankrike, Tyskland og Norge, har redusert pensjonsprosenten. I Frankrike har en også økt antall opptjeningsår for å oppnå full pensjon.

### 4.4 Økt vekt på private pensjoner

For å kompensere for eventuelle reduksjoner i ytelsesnivået de offentlige ordningene, jf. avsnitt 4.3, vil det kunne være behov for at det legges til rette for og oppmuntres til at den enkelte i større grad selv sparer til alderdommen, for eksempel gjennom private pensjons- og forsikringsordninger. En slik utvikling vil også bidra til at en større andel av pensjonsinntekten finansieres gjennom fondering, og ikke belastes de yrkesaktive gjennom løpende utlikning.

Utbredelsen av private ordninger, og hvilken betydning de har for det samlede pensjonsnivået, varierer betydelig mellom land. Storbritannia og USA er eksempler på land der private inntektskilder allerede har stor betydning for pensjonistenes samlede inntekt. Storbritannia ønsker likevel å øke betydningen av privatfinansiert pensjon ytterligere, og har som målsetning å øke inntektsandelen fra private kilder fra 40 til 60 prosent.

I Tyskland og Italia har man etablert bedre rammebetingelser for private pensjoner, og Tyskland har også opprettet skattefaviserte individuelle spareordninger.

## 5 Alderspensjonssystemene i de nordiske landene og Tyskland

### 5.1 Sverige – Det reformerte pensjonssystemet

Det nye pensjonssystemet i Sverige trådte i kraft 1. januar 1999. Det offentlige pensjonssystemet består av tre deler: Allmenn inntektpensjon, premiepensjon og garantipensjon. Pensjonssystemet er livsløpsbasert etter innskuddsprinsippet, med en pensjonspremie som er satt til 18,5 prosent, opp til et inntektstak på 7½ basbelopp. Det er gjort fleksibelt med hensyn på pensjoningstidspunktet, ved at det er mulig å ta ut hel eller delvis pensjon fra fylte 61 år.

Grunnsikringen i systemet er ivaretatt ved at det utbetales en minste garantert pensjonsinntekt – garantipensjon – til dem som ikke har opparbeidet seg tilstrekkelige pensjonsrettigheter. Garantipensjonen avkortes mot oppjent innteksrelatert pensjon, hvis vedkommende har opparbeidet pensjonsrettigheter ut over nivået på garantipensjonen. Garantipensjonen for enslige er satt til 2,13 basbelopp, noe som per i dag utgjør 80 727 svenske kroner. 65 år er beholdt som aldersnorm ved at garantipensjonen ikke utbetales før ved denne alderen.

Standardsikringen i det nye svenske systemet

ivaretas av inntekts- og premiepensjonen. 2,5 prosent av den innbetalte pensjonspremien spares og forrentes på individuelle pensjonskonti, og blir ved utbetaling betegnet som premiepensjon. Den enkelte kan selv velge kapitalforvalter blant forhåndsgodkjente plasseringsalternativ. Nivået på den utbetalte premiepensjonen vil avhenge av den faktiske avkastningen som er oppnådd på midlene.

Ved beregning av inntektspensjonen, tas det utgangspunkt i den pensjonsformuen som er oppnådd gjennom innbetaling av den resterende pensjonspremien på 16 prosent. Innbetalingene i opp-tjeningsperioden lønnsindekseres. Årlig pensjon framkommer så ved at denne formuen deles på det såkalte delingstallet. Delingstallet har til hensikt å sikre stabilitet i systemet over tid, gjennom å justere for blant annet gjenstående forventede levetid på pensjoneringstidspunktet. Det er også lagt inn en framtidig realvekst i pensjonene på 1,6 prosent per år. Hvis den faktiske realinntektsveksten for lønns-takere blir høyere enn dette, justeres pensjonene opp med den delen av veksten som overstiger 1,6 prosent. Blir derimot veksten lavere, kompenseres ikke pensjonistene fullt ut for prisstigningen, og pensjonen synker i realverdi.

Figur 3 gir en skjematisk oversikt over hovedlinjene i pensjonssystemet.

## 5.2 Danmark

Det danske pensjonssystemet består av et allment offentlig system med en grunnnyttelse (folkepension), obligatoriske arbeidsmarkedsbaserte pensjoner (ATP og en supplerende pensjonssparing) samt individuelle private pensjoner.

Grunnytelsen i det offentlige systemet, folkepensionen, består av et grunnbeløp og en tilleggspensjon. Begge ytelsene behøvsprøves, ved at de avkortes mot arbeidsinntekt. Grunnbeløpet er på 52 524 danske kroner per år, og avkortes med 30 prosent mot arbeidsinntekt over 223 200 kroner. For enslige er tilleggspensjonen 52 872 kroner årlig. Den avkortes med 30 prosent av arbeidsinntekt over 49 200 kroner. Den offentlige grunnpensjonen er finansiert over statsbudsjettet og størrelsen på grunnpensjonen fattes ved en politisk beslutning.

De arbeidsmarkedsbaserte pensjonene omfatter Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) og en supplerende pensjonssparing. Begge finansieres ved obligatoriske innbetalinger fra arbeidsgiver og arbeidstaker. Innbetalingene til ATP-ordningen avhenger av stillingsprosent, mens innbetalingene til den supplerende pensjonssparingen er basert på lønn. Ytelsene fra begge ordningene avhenger av

avkastningen på de innbetalte midlene, og avkortes ikke mot annen inntekt.

Private pensjonsordninger er blitt stadig mer utbredt. De fleste private, arbeidsmarkedsbaserte pensjoner er innskuddsbaserte, og innbetalingene er rettet inn mot å oppnå kompensasjonsrater på i størrelsesorden 60–70 prosent av sluttlønn.

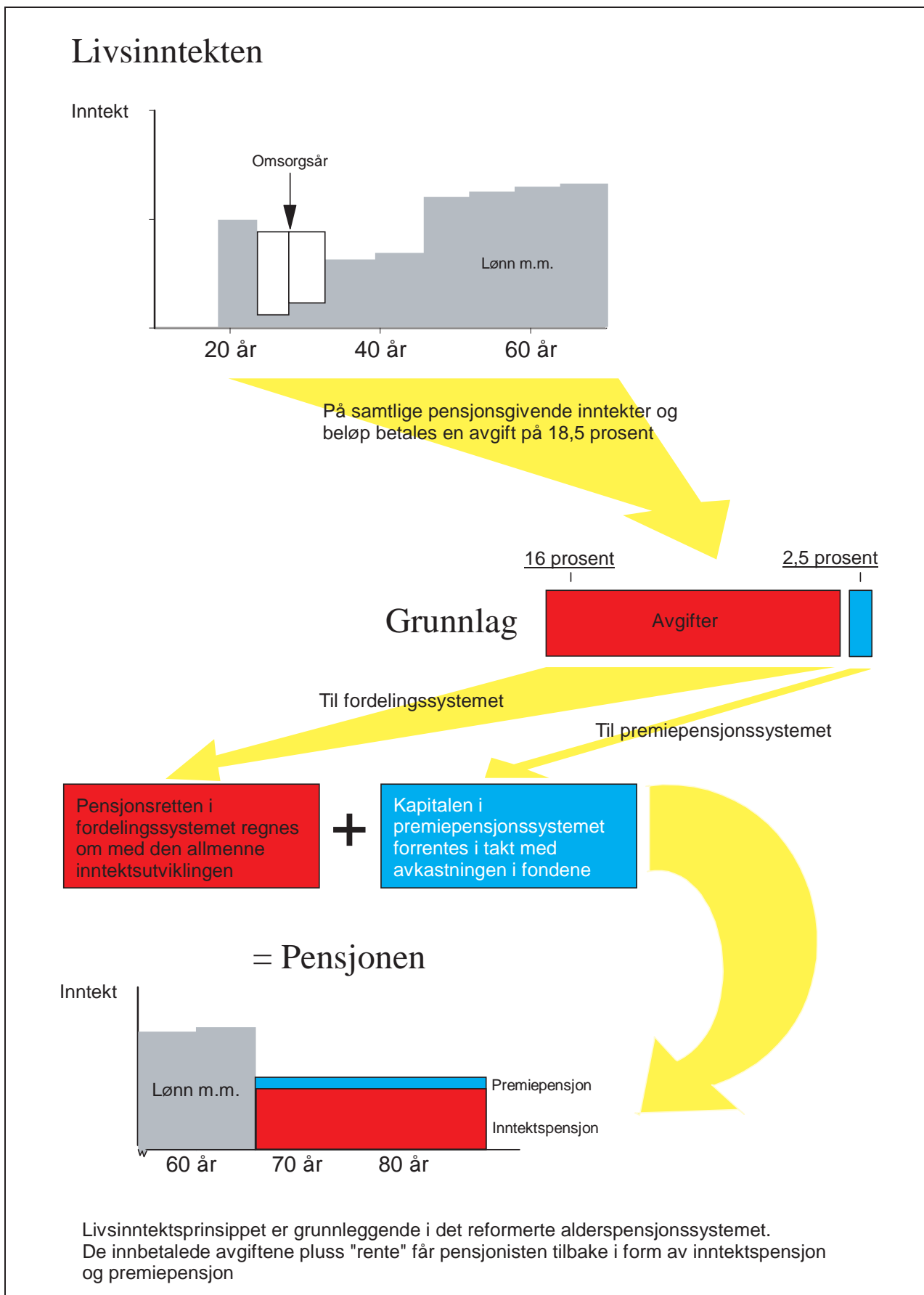
Mulighetene til tidligpensjonering i Danmark er i all hovedsak regulert gjennom offentlige ordninger. De to hovedordningene for tidligavgang i Danmark er uføretrygd (førtidspension) og etterlønn. I tillegg finnes muligheter for gradvis tilbaketreking fra arbeidslivet gjennom ordningene delpensjon og deletterlønn.

Med unntak for uførepensjonsordningen, kreves det medlemskap i en a-kasse i et visst antall år for å omfattes av ordningene. Dette innebærer at ordningene i utgangspunktet ikke er generelle, men tendensen er at stadig flere er medlem i en a-kasse tilstrekkelig lenge til å bli kvalifisert for ordningene.

## 5.3 Finland

I Finland finnes det to ulike pensjonssystemer; folkepensionssystemet og arbeidspensjonssystemet. Folkepension ytes på grunnlag av botid og arbeidspensjon på grunnlag av rettigheter opptjent ved inntektsgivende arbeid. Fra de to systemene ytes alders-, førtidsalders-, uføre-, individuell førtids- og arbeidsløshetspensjon. I tillegg ytes det delpensjon fra arbeidspensjonssystemet.

Folkepensionen skal garantere en minimumspensjon til pensjonister uten arbeidspensjon. Ytelsen er avhengig av hvor stor arbeidspensjonen er. Dersom denne overstiger en viss lovbestemt grense, utbetales ikke folkepension. Aldersgrensen for å motta bare folkepension er 65 år. Arbeidspensjonen er inndelt i en privat sektor (arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende) og en offentlig sektor. I disse to sektorene finnes det ulike pensjonskasser, stiftelser m.m. for ulike yrkesgrupper. Arbeidspensjonens størrelse er avhengig av lønnsnivå og hvor lenge man har vært ansatt i de enkelte arbeidsforhold. Inntil 1996 ble de mellomste av de fire siste årene lagt til grunn ved beregning av pensjonsgivende inntekt. Fra 1996 vil i stedet de ti siste årene bli lagt til grunn. Den nye beregningsmåten vil gradvis innføres fram mot 2006. Arbeidspensjonen tjenes opp med 1,5 prosent av pensjonsgivende inntekt per år. For å få folk til å fortsette lenger i arbeid, er det innført en opptjeningsprosent på 2,5 prosent for yrkesaktive over 60 år. En ønsker å øke den gjennomsnittlige pensjonsalderen med tre år til



Figur 3 Det svenske alderspensjonssystemet.

Kilde: Sosialdepartementet i Sverige.

59 år. I arbeidspensjonen opparbeides det en pensjonsrettighet for hvert arbeidsforhold en arbeidstaker har gjennom sin yrkeskarriere. Ved pensjone-ring regnes disse sammen til en pensjon.

Pensjonssystemet i Finland er utformet slik at det finnes flere muligheter til å trekke seg ut av arbeidsstyrken før den ordinære pensjonsalderen på 65 år. For det første er det en viss fleksibilitet med hensyn til når man kan ta ut alderspensjon. For det andre har er det to ordninger for uførepensjon, og for det tredje kan langtidsledige eldre få arbeidsledighetspensjon.

#### *Tidlig alderspensjon*

Tidlig alderspensjon er tilgjengelig for personer som er 60 år eller eldre. Alle lønnstakere og selvstendig næringsdrivende er omfattet av ordningen uten at det stilles krav til arbeidshistorie eller redusert arbeidsevne. Også personer som ikke lenger er i arbeid, men som tidligere har vært medlem i en arbeidspensjonsordning, er omfattet. En som går over på tidlig alderspensjon må slutte i arbeid på pensjoneringstidspunktet. En kan likevel ta en annen jobb eller fortsette i selvstendig næringsvirksomhet uten inntektsbegrensninger. Dette kvalifiserer igjen til normal alderspensjon.

Størrelsen på pensjonsutbetalingene avhenger av avgangstidspunktet. Utbetalingene fra folkepensjonen reduseres med 0,5 prosent per måned i tidsintervallet mellom avgangstidspunkt og ordinær pensjonsalder. Avkortingen er varig. Pensjone-ring ved 60 år gir redusert pensjon med 30 prosent. Når det gjelder arbeidspensjonene, avhenger reduksjonsprosenten av fødselsår. Dersom en velger å stå i arbeid utover 65 år, økes pensjonsutbetalingene med en prosent per måned. Regelen gjelder både folkepensjon og arbeidspensjon.

Deltidspensjon fra arbeidspensjonen kan betales til arbeidstakere som har fylt 58 år, og som går over fra fulltidsarbeid til deltidsarbeid. Deltidspensjonen kompenserer 50 prosent av inntektsbortfallet.

For aldersgruppen 60–64 år utbetales en arbeidsledighetspensjon i form av både folkepensjon og arbeidspensjon. Stønaden ved arbeidsledighet er den samme som om man skulle ha blitt arbeidsufør i stedet for arbeidsløs. Aldersgrensen for denne ytelsen var tidligere 58 år, men vilkårene ble fra 1994 skjerpet, og aldersgrensen økte til 60 år.

## **5.4 Island**

Det islandske pensjonssystemet har et større innslag av private løsninger enn de øvrige nordiske landenes. Det islandske pensjonssystemet består av tre hovedelementer: Et offentlig system finansiert ved pay-as-you-go, et obligatorisk, fullt fondert arbeidspensjonssystem og et privat system med frivillige individuelle ordninger.

Den offentlige alderspensjonen består av en flat basispensjon, en tilleggspensjon og supplerende ytelser for husholdninger med én person. Alle ytelsene er behovsprøvd. Basispensjonen kan utbetales fra den ordinære pensjonsalderen, som er 67 år, mens tilleggspensjonen utbetales fra det faktiske pensjoneringstidspunktet.

Alle offentlige ansatte er omfattet av en av to arbeidspensjonsordninger; Avdeling A eller avdeling B. Avdeling B er stengt for nye tilfeller. Arbeidstakeren betaler en årlig premie basert på lønnsinntekten. For de som er omfattet av avdeling A, danner disse utgangspunkt for beregning av årlige pensjospoeng, som igjen brukes for å beregne ytelsen. Pensjospoengene på pensjoneringstidspunktet multipliseres med en faktor 1,9. Dette innebærer at for eksempel en arbeidstaker som ved pensjonering har 50 pensjospoeng, vil motta en pensjon som tilsvarer 95 prosent av lønnen, justert for prisendringer.

Den offentlige arbeidspensjonen kan tas ut fra fylte 60 år. Ytelsen reduseres med 0,5 prosent for hver måned den tas ut før fylte 65 år. Tilsvarende økes den med 0,5 prosent per måned opp til fylte 70 år for de som velger å utsette pensjoneringstidspunktet. Etter uttak justeres ytelsen, enten i forhold til gjennomsnittlig lønnsøkning i offentlig sektor eller i forhold til den stillingskategorien den pensjonerte tilhørte.

For privat ansatte og selvstendige tilbys en rekke ulike arbeidspensjonsordninger. De er som hovedregel basert på pensjonsopptjening i henhold til innbetalte premier. Mange er innskuddsbaserte. Det er satt en nedre grense for kompensasjonsgraden på 56 prosent av gjennomsnittlig lønnsinntekt for de med minst 40 opptjeningsår. Nedre pensjonsalder er 65 år, øvre 70 år. Ved pensjonering før eller etter den ordinære pensjonsalderen på 67 år, reduseres eller økes ytelsene aktuarisk.

Det gis også anledning til å opprette individuelle pensjonskonti, enten i det pensjonsfondet der vedkommende har sin obligatoriske arbeidspensjon, eller i andre finansinstitusjoner. Innskuddene kan ikke tas ut før fylte 60 år. Personer som går av før de fyller 67 år, får innskuddet utbetalt i form av en årlig ytelse fram til de fyller 67 år. Personer som

venter til den ordinære pensjonsalderen med å gå av, får en engangsutbetaling.

### 5.5 Tyskland

Det tyske pensjonssystemet har gjennomgått flere omfattende reformer siden det ble etablert på 1880-tallet. Flere av de grunnleggende prinsippene i dagens system ble innført i 1957. Det ble da innført like rettigheter for arbeidere og funksjonærer, inntektsavhengig pensjonsnivå og pay-as-you-go-finansiering av pensjonene. Fleksibel pensjonsalder kom inn i systemet i 1972. Etter dette har det vært gjennomført flere reformer i pensjonssystemet på 1990-tallet, og i 2001 ble en omfattende reform iverksatt. Bakgrunnen for denne er blant annet behovet for å redusere utgiftene i systemet som følger av den sterke aldringen av befolkningen de neste ti-årene og den økte tidligpensjoneringen.

Ordinær alderspensjon kan tas ut fra fylte 65 år. Den enkeltes pensjonsrettigheter beregnes på basis av pensjonsgrunnlaget i forhold til gjennomsnittsinntekten, multiplisert med en faktor, «pensjonsverdien», som justeres i takt med det generelle lønnsnivået. Siden 1992 brukes et nettoinntektsbegrep der blant annet innbetalinger til helseforsikringer er trukket fra.

Kvinner har etter visse vilkår kunnet gå av ved fylte 60 år. Fra 2000 økes aldersgrensen gradvis, slik at den fra 2005 er 65 år, som ved ordinær alderspensjonering.

Det er mulig å ta ut alderspensjon fra fylte 63 år, men pensjonen reduseres da med 0,3 prosent for hver måned det kreves pensjon for før fylte 65 år. For de som fortsetter i arbeid etter fylte 65 år gis det et tillegg i pensjonen på 0,5 prosent per måned. Det gis også mulighet til å ta ut en tredel, halvparten eller to-tredeler av full pensjon gjennom en deltidspensjonsordning for de som er mellom 63 og 65 år.

Pensjonsutbetalingene finansieres gjennom premieinnbetalinger fra arbeidstakere og arbeidsgivere, en statlig subsidie og enkelte andre inntekter i pensjonskassene. Bidragsraten skal etter reformen fra 2001 stabiliseres på i overkant av 20 prosent for både arbeidstakere og arbeidsgivere. Ved full opptjening vil kompensasjonsgrad bli på om lag 70 prosent.

Som del av 2001-reformen innføres også muligheten til å opprette individuelle statlige pensjonskonti. Disse vil bli faset inn i årene 2002 til 2008. Det gis mulighet til å sette av opp til fire prosent av den pensjongivende inntekten. Myndighetene vil supplere de individuelle innskuddene gjennom direkte innbetalinger og skattereduksjoner.

### Vedlegg 3

## Noen sentrale begreper i rapporten

### *Aktuarisk*

Forsikringsmatematisk. Se også forsikringsteknisk oppbygde pensjonssystemer

### *Aldersgrense*

Det tidspunkt da et ansettelsesforhold opphører uten oppsigelsesvern, vanligvis kombinert med pensjonsrett. Aldersgrensen etter arbeidsmiljøloven og folketrygdloven er 70 år, mens folketrygdens pensjonsalder er 67 år. I offentlige pensjonsordninger er aldersgrensene og pensjonsalderen i utgangspunktet som i folketrygden, og i private tjenstepensjonsordninger er både aldersgrensen og pensjonsalderen 67 år. Det er fastsatt ulike særaldersgrenser for bestemte yrkesgrupper i tjenstepensjonsordningene.

### *Arbeidsstyrken*

Antall yrkesaktive personer, det vil si antall sysselsatte og antall ledige.

### *Avkastning*

Gevinst ved plasserte midler.

### *Avkorting*

Når ulike ytelser/inntekter veies opp mot hverandre slik at den ene ytelsen reduseres etter bestemte regler. Alderspensjonen i folketrygden avkortes for eksempel mot arbeidsinntekten for personer mellom 67 og 70 år.

### *Avtalefestet pensjon (AFP)*

AFP er en førtidspensjonsordning som ble innført etter avtale mellom LO og NHO (daværende NAF) ved lønnsoppgjøret i 1988. Ordningen omfatter offentlig sektor og alle arbeidstakere i LO/NHO-området, i bedrifter utenfor NHO hvor LO er avtale-

part og i NHO-bedrifter som har AFP-ordningen i avtaleverket med andre organisasjoner, slik som for eksempel YS. Ordningen er senere utvidet til å omfatte bank- og finanssektoren og NAVO-området. Ordningen trådte i kraft 1. januar 1989 med en pensjonsalder på 66 år. Fra 1. januar 1990 ble pensjonsalderen senket til 65 år og 1. januar 1993 ble den senket til 64 år. Fra 1. oktober 1997 ble pensjonsalderen satt videre ned til 63 år og fra 1. mars 1998 til 62 år. AFP-ordningen i privat sektor finansieres delvis av staten, bl.a. ved at staten dekker 40 pst. av utbetalingene fra 64 til 67 år.

### *Basispensjon*

Fellesbetegnelse for minstesikring i dagens folketrygd og i et eventuelt annet fremtidig obligatorisk pensjonssystem.

### *Besteårsregelen*

Beregningsregel i folketrygden som innebærer at tilleggspensjonen beregnes på grunnlag av de 20 beste årene for opptjening av poeng, eller et gjennomsnitt av alle år dersom det er færre enn 20 poengår.

### *Bruttoordninger*

Pensjonsordninger hvor ytelsene skal kunne fungere som selvstendige pensjoner både alene og sammen med andre ytelser. Ordningen fastsetter et mål for samlet pensjonsytelse, og skal derfor i utgangspunktet dekke et pensjonsbehov fullt ut. Folketrygden, Statens Pensjonskasse og ordningene for kommunalt ansatte, samt AFP og enkelte førtids tjenstepensjoner ved særaldersgrenser er bruttoordninger. Se også samordning.

### *Delingstall*

Begrep brukt i forbindelse med den nye svenske pensjonsreformen. Delingstallet avspeiler blant annet gjennomsnittlig gjestående levetid på pensjo-

neringstidspunktet, og brukes til å dividere den enkeltes samlede pensjonsformue ved beregning av årlig pensjon.

#### *Diskonteringsrente*

Rentesats som benyttes til å anslå verdien i dag av en fremtidig kontantstrøm eller ytelse.

#### *Foretakspensjon*

Den nye betegnelsen for private tjenestepensjonsordninger.

#### *Fondering*

Oppbygging av fond, enten generelle eller øremerket til et bestemt formål, for eksempel pensjoner. Det kan skilles mellom fondering i juridisk forstand og fondering i økonomisk forstand.

#### *Fondsbaserte ordninger*

Ordninger hvor det er avsatt fond for å dekke fremtidige pensjonsforpliktelser/utbetalinger.

#### *Forsikringsteknisk*

En verdi sies å være aktuarisk eller forsikringsteknisk når beregningen bygger på vurderinger av risikoen av forskjellig slag (sannsynlighetsfordelinger).

#### *Forsikringsteknisk oppbygde pensjonssystemer*

Pensjonssystemer som har en fondsavsetning fastsatt ut fra forsikringstekniske (aktuariske) prinsipper, hvor det i beregningene kan inngå risikofaktorer som rente, omkostninger, lønnsvekst, pensjonsalder (hvis denne er variabel), død, uførhet mv.

#### *Forsørgingstillegg*

Tillegg til folketrygdytelser for person som forsørger ektefelle under 67 år eller barn under 18 år.

#### *Fripolise*

Forsikring som ikke er fullt ut betalt for resten av avtalt forsikringstid, og hvor således forsikringstakeren har avbrutt premiebetalingen.

#### *Førtidspensjon (tidligpensjon)*

Ordninger hvor pensjonsutbetaling (med opphør av yrkesaktivitet) tar til før ordinær pensjonsalder, for eksempel AFP.

#### *Garantipensjon*

En behovsprøvd minstesikring i et pensjonssystem der inntekstpensjon tjenes opp fra første krone. For personer som har hatt lave inntekter eller få yrkesaktive år fyller et garantitillegg opp differansen mellom opparbeidet inntekstpensjon og et nærmere definert minstenivå. Når inntekstpensjonen overstiger nivået for garantipensjon, utbetales bare den opptjente inntekstpensjonen.

#### *Grunneløpet (G)*

Beregningsmessig størrelse i folketrygden. Grunnbeløpet er 54 170 kroner fra 1. mai 2002. Både pensjonsopptjening og pensjonsutbetalinger i folketrygden beregnes i grunnbeløp. Grunnbeløpet reguleres årlig (vanligvis 1. mai) om lag på linje med inntektsutviklingen for yrkesaktive.

#### *Grunnlagsrente*

Den rente som benyttes ved beregning av nåverdier. Grunnlagsrenten kan også utgjøre en garantert minsteavkastning.

#### *Grunnpensjon*

Grunnpensjonen i folketrygden ytes til alle alders, uføre og etterlattepensjonister og utgjør 1 grunnbeløp for enslige pensjonister og 3/4 grunnbeløp for ektefeller og ulike kategorier samboere.

#### *Grunnsikring*

Minstestandard i et obligatorisk pensjonssystem uavhengig av tidligere inntekt, for eksempel folketrygdens minstepensjon. Se også basispensjon og garantipensjon.

#### *Individuell pensjonsavtale (IPA)*

Egen pensjonssparing innført f.o.m. inntektsåret 1997 og som gir den enkelte inntektsfradrag for innbetalt premie. Innenfor IPA kan en inngå både pensjonsspareavtale og pensjonsforsikringsavtale,



og dette kan foregå både i forsikringsselskap, bank og verdipapirfond

#### *Innskuddsbasert pensjonsordning*

Størrelsen på de årlige innskuddene er fastsatt. Årlig alderspensjon bestemmes ut fra innskuddene inkludert avkastningen og avtalt pensjonsalder, evt. opphørsalder for utbetaling av pensjon, etter forsikringstekniske beregninger.

#### *Inntektsprøving*

Se avkorting.

#### *Knekkpunkt*

Inntektsgrense hvor reglene for beregningen av en ytelse endres. I folketrygden er det et knekkpunkt på 6 G, og inntekter over dette nivået teller bare med 1/3 når pensjonen skal beregnes. Tilsvarende grense på 8 G for offentlige tjenstepensjoner ble fjernet 1. mai 2000.

#### *Kollektiv pensjonsordning*

Forsikring for en gruppe personer, i motsetning til individuelle ordninger.

#### *Kompensasjonsgrad (dekningsgrad)*

Størrelsen på pensjons- og trygdeytelser i prosent av lønn som yrkesaktiv. På grunn av gunstigere skatteregler for pensjonister enn for yrkesaktive vil kompensasjonsgraden etter skatt som regel være høyere enn kompensasjonsgraden før skatt.

#### *Løpende finansierte ordninger (utlikningssystem/ pay as you go)*

En ordning der utbetalingene hvert år finansieres av innbetalingene samme år på en slik måte at det verken oppstår fond eller akkumuleres under-skudd.

#### *Løpende pensjon*

Pensjon under utbetaling.

#### *Minstepensjon*

Ytelse fra folketrygden som ikke forutsetter pensjonsopptjening. Minstepensjonen består av grunn-

pensjon og sært tillegg. På grunn av sært tilleggets konstruksjon kan deltidsarbeidende og personer med kort opptjeningstid likevel bli minstepensjonister. Se nærmere om sært tillegg.

#### *Nasjonalformue*

Norges nasjonalformue i vid forstand består av menneskelige ressurser, finans- og realkapital og natur- og miljøressurser.

#### *Nettoordninger*

Ordninger hvor pensjonsytelsen er tenkt å være et tillegg til en eksisterende bruttoordning, som for eksempel folketrygdens alderspensjon. Ytelsen i en nettoordning fastsettes i prinsippet uavhengig av andre ytelser, og pensjonen utbetales fullt ut uavhengig av ytelsene fra folketrygden eller andre ordninger. Det innebærer at det ikke foretas noen form for samordning.

#### *Nåverdi*

Neddiskontert verdi, kontantverdien av en framtidig betalingsstrøm.

#### *Omsorgsopptjening (omsorgspoeng)*

Fra 1992 godskrives det pensjonspoeng i folketrygden for omsorgsarbeid (for pass av barn og pleie av syke, funksjonshemmede og eldre).

#### *Pensjon*

Kontantbeløp som utbetales etter pensjonering. Vanligvis periodiske utbetalte, livsvarige ytelser.

#### *Pensjonist*

Mottaker av pensjon fra folketrygden eller andre pensjonsordninger i offentlig eller privat sektor.

#### *Pensjonsalder*

Den alderen som gir rett til uttak av alderspensjon. I folketrygden og de fleste ordinære tjenstepensjonsordninger er denne 67 år. Laveste pensjonsalder i AFP er 62 år fra 1. mars 1998.

### *Pensjonsgivende inntekt*

Begrep i folketrygden for den inntekt pensjonen beregnes av. Pensjonsgivende inntekt er i hovedsak arbeidsinntekt, men er begrenset oppad til 12 ganger G, dog slik at den del som overstiger 6 ganger G medregnes kun med 1/3.

### *Pensjonsplan*

Den del av regelverket for en foretakspensjonsordning som beskriver fastsettelsen av pensjonsytelsene.

### *Poengår*

År med pensjonsgivende inntekt på over 1 G.

### *Samordning*

Lov om samordning trådte i kraft 1. januar 1959 og regulerer forholdet mellom folketrygden og offentlige tjenstepensjonsordninger, personskadetrygd og avtalefestet pensjon med statstilskott. Pensjonen fra folketrygden betales fullt ut, mens de andre ytelsene reduseres i henhold til bestemmelsene i samordningsloven.

### *Standardberegnet folketrygd*

Beregninger av folketrygdytelse ved fastsettelse av tjenstepensjon, som kan avvike fra den faktiske folketrygdytelsen som kommer til utbetaling. Fremgangsmåten benyttes gjerne ved fastsettelse av tjenstepensjon i privat sektor.

### *Standardsikring*

En pensjonsytelse som står i et visst forhold til inntekten som yrkesaktiv, for eksempel folketrygdens tilleggspensjonssystem.

### *Særaldersgrenser*

For en del yrker der tjenesten medfører «usedvanlige fysiske eller psykiske belastninger» er det fastsatt særaldersgrenser lavere enn 70 år. I offentlig sektor er rundt 30 til 40 prosent av de yrkesaktive omfattet av særaldersgrenser.

### *Særtilllegg*

Ved utbetaling av pensjon fra folketrygden gis det særtilllegg til grunnpensjonen til den som ikke har opptjening av pensjonspoeng i folketrygden. Hvis det er tjent opp tilleggspensjon, men denne er lavere enn særtillegget, avkortes særtillegget krone for krone mot tilleggspensjonen slik at utbetalt særtilllegg og tilleggspensjon samlet utgjør fullt særtilllegg.

### *Tilleggspensjon i folketrygden*

Pensjon utover grunnpensjonen i folketrygden basert på krav til samlet antall år med opptjening av pensjonspoeng (poengår) og beregnet på grunnlag av de 20 beste poengårene som igjen er beregnet på grunnlag av pensjonsgivende inntekt.

### *Tjenstepensjon*

Tjenstepensjoner er kollektive pensjonsordninger med alders- og særaldersgrenser, som tilbys av arbeidsgiveren og tjenes opp i arbeidsforholdet som en rettighet. Tjenstepensjonsordninger i henholdsvis offentlig og privat sektor bygger på separate regelverk.

### *Trygdet*

Medlem av folketrygden, det vil si alle som er bosatt her i landet samt nordmenn som er bosatt i utlandet og er medlem av folketrygden.

### *Yrkesfrekvens*

Andelen av befolkningen som er yrkesaktiv. Begrepet kan også brukes for deler av befolkningen, for eksempel definert etter kjønn og alder.

### *Ytelsesbasert pensjonsordning*

Pensjonsytelsen er eksplisitt fastsatt, oftest som en prosent av sluttlønn avhengig av varigheten av medlemskapet i ordningen. De årlige pensjonsinnbetalinger fastsettes ut fra hva som er nødvendig for å sikre den fastsatte pensjonsytelsen.